

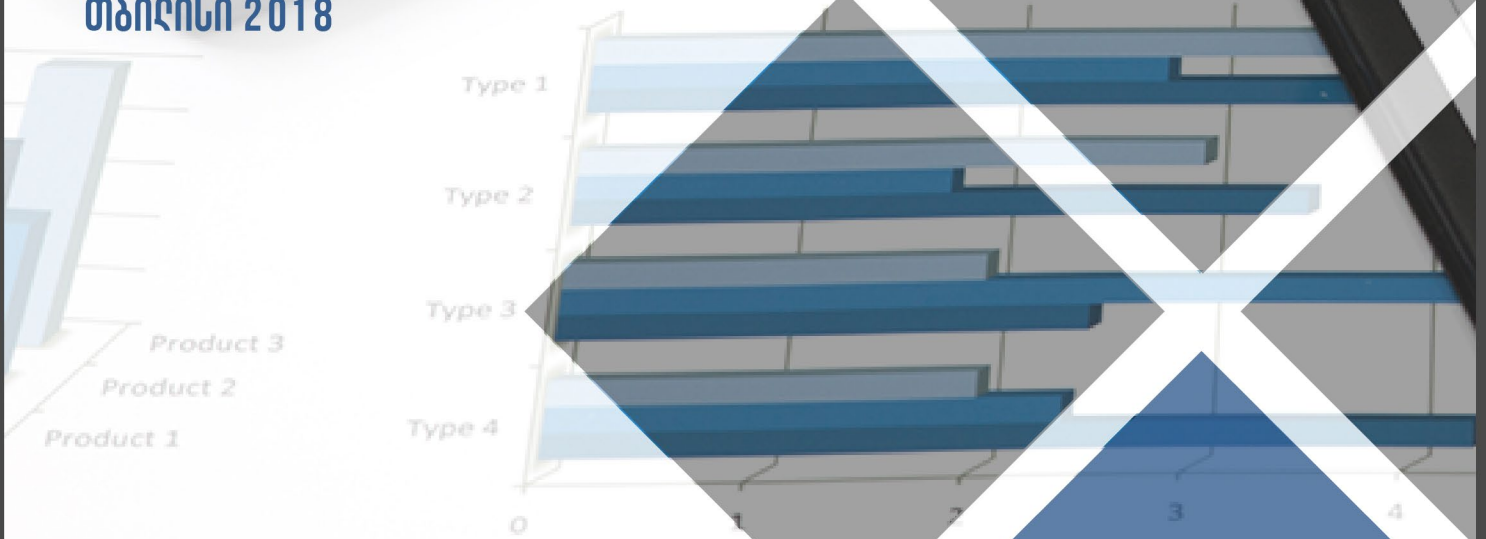


საერთაშორისო  
გამჭვირვალობა  
საქართველო

ჰოლიტიკის დოკუმენტი

# სახელმწიფო შესყიდვების წლიურ გეგმებთან დაკავშირებული პრობლემები

თბილისი 2018



**ავტორი:** ბესო ნამჩავაძე  
**კვლევის ხელმძღვანელი:** ლევან ნატროშვილი

პოლიტიკის დოკუმენტი მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა  
სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs

I. მოკლე შინაარსი	4
II. შესავალი	5
III. სახელმწიფო შესყიდვების გეგმების მარეგულირებელი ჩარჩო	7
IV. პრობლემის ანალიზი	9
V. დასკვნა	16
VI. რეკომენდაციები	17

# 1. მოკლე შინაარსი

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ 2017 წლის 15 ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი სახელმწიფო ორგანიზაციის შესყიდვების წლიური გეგმები გააანალიზა. კვლევის შედეგად შემდეგი მიგნებები გამოიკვეთა:

- სახელმწიფო შესყიდვის დაგეგმვაში ძირითადად, ორი სახის პრობლემაა: 1. შესყიდვების წლიური გეგმების შინაარსი და 2. წლის განმავლობაში შესყიდვების გეგმაში შეტანილი ცვლილებები;
- შესყიდვების წლიური გეგმები ხშირ შემთხვევაში ფორმალურად არის შედგენილი და ფაქტობრივად, შეუძლებელია, მათზე დაყრდნობით მიმწოდებელმა ტენდერებში მონაწილეობა დაგეგმოს;
- 15 ორგანიზაციის თავდაპირველ გეგმებში შეტანილი შესყიდვების დაახლოებით 52%-მა წლის განმავლობაში განიცადა კორექტირება. ეს კი, თავის მხრივ, ტენდერებში მიმწოდებლებს შორის კონკურენციაზე და შესყიდული საქონლის და მომსახურების ხარისხზე უარყოფითად აისახება.

შესყიდვების გეგმებთან დაკავშირებული პრობლემების შესამცირებლად საჭირო რეკომენდაციებიდან აღსანიშნავია შემდეგი:

- შესყიდვების დაგეგმვამდე უნდა ჩატარდეს სრულფასოვანი მოსამზადებელი ეტაპი, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებებს განსაზღვრავს, ასევე, ცალკეული შესყიდვების ინდივიდუალურად დაგეგმვას და ბაზრის კვლევას მოიცავს;
- უნდა დაიხვეწოს შესყიდვების გეგმის შინაარსის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები. კერძოდ, სავალდებულო უნდა გახდეს CPV კოდების უფრო მეტად ჩაშლა;
- შესყიდვების სააგენტომ ტენდერების პორტალზე უნდა შექმნას ყველა შემსყიდველი ორგანიზაციის შესყიდვების გეგმების გაერთიანებული ბაზა;
- კონკრეტული ნაბიჯები უნდა გადაიდგას გეგმებში შეტანილი ცვლილებების რაოდენობის შესამცირებლად;
- შესყიდვების სააგენტომ რეგულარულად უნდა გააანალიზოს შესყიდვების გეგმებში შეტანილი ცვლილებები და, საჭიროებისამებრ, გასცეს რეკომენდაციები იმ შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც ამ კუთხით ყველაზე დიდი პრობლემები ექნებათ.

## II. შესავალი

2010-2017 წლებში საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა, რის გამოც საქართველოს შესყიდვების სისტემა ყურადღების ცენტრში ხშირად ხვდებოდა. განსაკუთრებულ მიღწევად ფასდებოდა ელექტრონული პორტალის შექმნა, გამჭვირვალობის ზრდა და კორუფციის რისკების შემცირება.<sup>1</sup>

შესყიდვების არსებული სისტემის მრავალი მნიშვნელოვანი დადებითი მხარის მიუხედავად, სისტემა ჯერ კიდევ საჭიროებს დახვეწას. სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში არსებულ მიღწევებს და გამონვევებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ რეგულარულად იკვლევს. დღეისათვის არსებულ მნიშვნელოვან გამონვევებზე ორგანიზაციის ბოლო მოცულობით კვლევაში<sup>2</sup> არის ყურადღება გამახვილებული. გარდა ამისა, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პერიოდულად აქვეყნებს პოლიტიკის დოკუმენტებს, რომლებიც უფრო სიღრმისეულად მიმოიხილავს კონკრეტულ საკითხებს. ბოლო ასეთი დოკუმენტი სახელმწიფო შესყიდვებში ქვეკონტრაქტორების გამოყენების პრაქტიკას ეხებოდა.<sup>3</sup>

დღეისათვის შესყიდვების მთლიანი ციკლის სისტემურად სუსტ რგოლს წარმოადგენს შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპი - შემსყიდველი ორგანიზაციებისგან სრულყოფილი, მდგრადი და პრაქტიკაში გამოყენებადი შესყიდვების წლიური გეგმების მომზადება.

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვებზე განხორციელებულ კვლევებში ყურადღება ძირითადად შესყიდვების პროცესს ეთმობა. ასევე, აქტიურად ხორციელდება შესყიდვების მონიტორინგი, მაგრამ რთულად მოიძებნება ნაშრომები, რომლებიც შესყიდვების პროცესის საწყის ეტაპს - დაგეგმვას სწავლობს. ამ დროს სწორი დაგეგმვა წარმატებული შესყიდვის აუცილებელი წინაპირობაა, არასათანადოდ წარმართული დაგეგმვის პროცესი კი დაგვიანებულ ან დაჩქარებულ შესყიდვებში, სატენდერო დოკუმენტაციისა და ხელშეკრულების პირობების ცვლილებებში აისახება.<sup>4</sup> არასათანადო დაგეგმვის შემთხვევაში რეალურ საჭიროებასთან შეუსაბამო საქონლის თუ მომსახურების შესყიდვის, ასევე, შემცირებული კონკურენციის რისკი მაღალია, რაც საბოლოოდ გამოვლინებას არშემდგარ ტენდერებში ან გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე გამარტივებული შესყიდვებში პოულობს.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვის მარეგულირებელი ჩარჩო და პრაქტიკაში არსებული რეალური პრობლემები, რაც ძირითადად

1 Georgia: An E-Procurement Success, World Bank, 2015 წელი <https://bit.ly/1All8yL>

2 როგორ ხარჯავს სახელმწიფო ფულს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017 წელი <https://bit.ly/2tp5bym>

3 ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2018 წელი <https://bit.ly/2tboGLA>

4 Public Procurement Guidance for Practitioners, European Commission, 2015 <https://bit.ly/1PW2F8p>

არასათანადოდ ახსნილ შესყიდვების გეგმებში და გეგმების ხშირ ცვლილებაში გამოიხატება. კვლევა 2017 წლის 15 ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი (გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობის და ხარჯვის მიხედვით) ორგანიზაციის წლიური გეგმების ანალიზს ეფუძნება.

დოკუმენტის ბოლოს მოცემულია რეკომენდაციები, თუ რა უნდა გაკეთდეს, რომ დაგეგმვის ეტაპი შესყიდვების სრული პროცესის ჯანსაღ რგოლად იქცეს, რაც მომავალში მნიშვნელოვნად აამაღლებს შესყიდვების ეფექტიანობას. ეს შეიძლება გამოიხატოს არშემდგარი ტენდერების წილის შემცირებაში, შესყიდული საქონლის და მომსახურების ხარისხის ამაღლებაში და მიმწოდებლებს შორის კონკურენციის ზრდაში, რაც შესყიდვებზე გამოყოფილი ბიუჯეტის ეკონომიურად ხარჯვის წინაპირობაა.

# III. სახელმწიფო შესყიდვების გეგმების განახორციელებელი ჩარჩო

სახელმწიფო შესყიდვის დაგეგმვის ზოგად წესებს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის“<sup>5</sup> მე-9 მუხლი განსაზღვრავს. კერძოდ:

- შემსყიდველმა ორგანიზაციამ შესყიდვები უნდა განახორციელოს წინასწარ განსაზღვრული შესყიდვების წლიური გეგმის შესაბამისად, რომლის ფორმა და შედგენის წესი განისაზღვრება კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით;
- შემსყიდველ ორგანიზაციათა შეთანხმებით შესაძლებელია სახელმწიფო შესყიდვის ერთობლივად განხორციელება (კონსოლიდირებული შესყიდვა) კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი წესით;
- შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელმა მომდევნო წლის შესყიდვების წლიურ გეგმა უნდა წარუდგინოს შესყიდვების სააგენტოს არა უგვიანეს მიმდინარე წლის 20 ნოემბრისა, რის შემდეგაც შემსყიდველ ორგანიზაციას შეუძლია დაინყოს მომდევნო წლისათვის/წლებისათვის აუცილებელი სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება;
- შესყიდვების წლიური გეგმა უნდა შეესაბამებოდეს შესყიდვების წლიური გეგმის წარდგენის მომენტისათვის არსებულ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების პროექტებს ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტს;
- თუ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ შესაბამისი ნორმატიული აქტის ამოქმედების შედეგად აუცილებელი გახდება სააგენტოსთვის წარდგენილი შესყიდვების წლიური გეგმის მასთან შესაბამისობაში მოყვანა, შესყიდვების განმახორციელებელმა პირებმა შესაბამისი ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან 10 კალენდარული დღის ვადაში უნდა უზრუნველყონ ცვლილებების შეტანა შესყიდვების წლიურ გეგმაში და შეცვლილი შესყიდვების წლიური გეგმის სააგენტოსთვის წარდგენა;
- შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს:
  - ა) შესყიდვის განხორციელების აუცილებლობა;
  - ბ) შესყიდვის ობიექტთა ერთგვაროვნება;

5 საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 9 <https://bit.ly/2MJyiVF>



- გ) მსგავსი შესყიდვის განხორციელების გამოცდილება;
- დ) შესყიდვის ობიექტის (საქონელი, მომსახურება, სამუშაო) განსაზღვრა;
- ე) პოტენციური მიმწოდებლების გამოვლენისა და შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის მისაღები ხელშეკრულების პირობების განსაზღვრის მიზნით ბაზრის გამოკვლევის შედეგები;
- ვ) შესყიდვის საშუალების შერჩევის საფუძველი, შესყიდვის პროცედურების სავარაუდო ვადები;
- ზ) მისაწოდებელი საქონლის რაოდენობა, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწევი მომსახურების მოცულობა არსებული მარაგების გათვალისწინებით;
- თ) შესყიდვის ობიექტების სავარაუდო ღირებულება;
- ი) შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებული ხარჯები;
- კ) გრძელვადიანი ხელშეკრულებებით ან წინა წელს დადებული ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ფინანსური ვალდებულებები მიმდინარე წლისათვის;
- ლ) დასადები ხელშეკრულების შესრულების სავარაუდო ვადები;
- მ) შესყიდვასთან დაკავშირებული სხვა გარემოებები.

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი<sup>6</sup> აკონკრეტებს, რომ შემსყიდველმა ორგანიზაციამ შესყიდვები მხოლოდ წინასწარ დამტკიცებული და რეგისტრირებული გეგმის შესაბამისად უნდა განახორციელოს. გეგმის რეგისტრაცია კი უნდა განხორციელდეს ePLAN<sup>7</sup>-ში. გეგმის ნებისმიერი პარამეტრის ცვლილება ხორციელდება ePLAN-ში, ამ წესით დადგენილი მოთხოვნების მიხედვით.

ამავე ნორმატიული აქტის მიხედვით, შესყიდვის განხორციელების პროცედურების დაწყებამდე (გარდა გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული შესყიდვებისა), წლიური გეგმის შესაბამისად, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ უნდა ჩაატაროს მოსამზადებელი სამუშაოები. განსახორციელებელი შესყიდვის მოსამზადებელი სამუშაოები ტარდება შესყიდვის ობიექტის მახასიათებლების, სავარაუდო ღირებულების, შესყიდვის განხორციელების საშუალების და დაფინანსების მოცულობის დაზუსტების, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტებისა და ხელშეკრულების პროექტის მომზადების მიზნით.

6 „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება №2“, მუხლი 4 <https://bit.ly/2K7I1nb>

7 ePLAN - სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმების რეგისტრაციის განკუთვნილი ელექტრონული სივრცე სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში (<https://tenders.procurement.gov.ge>)



# IV. პრობლემის ანალიზი

სახელმწიფო შესყიდვის დაგეგმვაში ორი სახის პრობლემაა: 1. შესყიდვების წლიური გეგმების შინაარსი და 2. წლის განმავლობაში შესყიდვების გეგმაში შეტანილი ცვლილებები.

წლიური გეგმები კანონმდებლობის მხოლოდ მინიმალურ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს და უმეტეს შემთხვევაში შორს არის ისეთი დოკუმენტისგან, რომელსაც მიმწოდებელი რეალურად შეიძლება დაეყრდნოს. ყველა შემსყიდველი ორგანიზაცია წლიური გეგმის სტანდარტულ ფორმას ავსებს, თუმცა განსხვავება აღნიშნული ფორმის შევსების ხარისხშია. ზოგ შემთხვევაში საჭირო დამატებითი ინფორმაციის მისაწოდებლად ორგანიზაცია შენიშვნების ველს იყენებს, თუმცა, ეს იშვიათად ხდება.

არსებული წლიური გეგმები მოიცავს:

- შესასყიდი საქონლის და მომსახურების CPV კოდებს, რაც შესასყიდი პროდუქციის კატეგორიის (სასაქონლო ჯგუფის) მაჩვენებელია;
- შესყიდვის სავარაუდო ღირებულებას;
- შესყიდვის საშუალებას (მაგალითად, ელექტრონული ტენდერია, თუ პირდაპირი შესყიდვა);
- შესყიდვის დროს, რომელიც კვარტლების მიხედვით არის მითითებული;
- შესყიდვის პერიოდს (ერთწლიანი/მრავალწლიანი);
- შესყიდვის საფუძველს;
- დაფინანსების წყაროს;
- კონკრეტული შესყიდვის რეგისტრაციის და რედაქტირების დროებს;
- შენიშვნების ველს.

მიუხედავად იმისა, რომ თითქოს საკმარისი ინფორმაციაა მოცემული და ამასთან, ინფორმაცია გამჭვირვალე და ყველასთვის ხელმისაწვდომია (შესაძლებელია ექსელის ფაილის სახით ჩამოტვირთვაც), ეს მაინც არასაკმარისია, რადგან:

1. CPV კოდები ქვეკატეგორიებად არ არის წარმოდგენილი, რაც დეტალების შესახებ არ გვაძლევს საკმარის ინფორმაციას. მაგალითად, როდესაც არის მითითებული კოდი 22100000, რომლის დასახელებაა „ნაბეჭდი წიგნები, ბროშურები და საინფორმაციო წიგნები“, მიმწოდებელს არ აქვს ზუსტი ინფორმაცია, თუ კონკრეტულად რისი შესყიდვაა დაგეგმილი, რადგან ეს კოდი მოიცავს: ნაბეჭდ წიგნებს, პუბლიკაციებს, ცნობარებს, საინფორმაციო ფურცლებს, ბროშურებს

და ბუკლეტებს. ამ დროს, აქ ჩამოთვლილ ყველა კონკრეტული ტიპის გამოცემას თავისი ქვეკოდი აქვს. მაგალითად, ბროშურების არის 22150000. სწორედ, ასეთ დონეზე ჩაშლილი კოდები უნდა მიეთითოს შესყიდვების წლიურ გეგმაში;

2. არის შემთხვევები, როდესაც ერთი CPV კოდის ქვეშ რამდენიმე შესყიდვაა გაერთიანებული. შესაბამისად, გაუგებარია, ერთ შესყიდვაზე რა ღირებულების პროდუქცია იქნება შესყიდული;
3. მითითებული არის შესყიდვა ელექტრონული ტენდერით განხორციელდება, თუ პირდაპირი შესყიდვით, მაგრამ არ არის დაკონკრეტებული ელექტრონული ტენდერის რომელი საშუალება იქნება გამოყენებული: ელექტრონული ტენდერი (SPA), ორეტაპიანი ტენდერი (MEP), ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე (NAT), თუ ელექტრონული ტენდერი წინასწარი კვალიფიკაციით (TEP);
4. შესყიდვის დრო მხოლოდ კვარტლების მიხედვით არის მითითებული და შესაბამისად, არ არის ცნობილი კონკრეტულად რომელ თვეში ან დაახლოებით რა რიცხვში განხორციელდება შესყიდვა. ასევე, გაურკვეველია როგორ გადანაწილდება შესყიდვების მოცულობა კვარტლების მიხედვით;
5. არ არის მითითებული მიწოდების ადგილი: ქალაქი, მუნიციპალიტეტი;
6. არ არის მითითებული შესასყიდი საქონლის და მომსახურების რაოდენობა/მოცულობა და მიწოდების ვადები.

როგორც აღვნიშნეთ, მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემაა წლის განმავლობაში შესყიდვების გეგმაში შეტანილი ცვლილებები, ანუ გეგმების არამდგრადობა. ჩვენ შევისწავლეთ 2017 წლის 15 ყველაზე მსხვილი შემსყიდველი (გამოცხადებული ტენდერების რაოდენობის და ხარჯის მიხედვით) ორგანიზაციის წლიური გეგმები და აღმოჩნდა, რომ თავდაპირველ გეგმებში შეტანილი შესყიდვების დაახლოებით 52% განიცდის კორექტირებას წლის განმავლობაში (ცხრილი 1).

მაგალითად, **შინაგან საქმეთა სამინისტრომ** წლის განმავლობაში დაგეგმილი შესყიდვების 77%-ში (407-დან 313-ში) შეიტანა ცვლილება, რაც იმას ნიშნავს, რომ გეგმა ფორმალურად არსებობდა და სამინისტრო მისი მიხედვით არ ხელმძღვანელობდა. აღსანიშნავია, ის გარემოებაც, რომ 221 გეგმა ერთ დღეში, 2018 წლის 16 იანვარს დაკორექტირდა. ეს მიანიშნებს, რომ 2017 წლის გეგმა შესყიდვების განხორციელების შემდეგ დაკორექტირდა. 2016 წელს შსს-მ შესყიდვების 78%-ში (442-დან 343-ში) შეიტანა ცვლილება. 2016 წლის გეგმაში ცვლილებების უმეტესობა ისევ ერთ დღეში - 2016 წლის 30 დეკემბერს განხორციელდა.

მსხვილი შემსყიდველებიდან გეგმის ცვლილებების მაღალი მაჩვენებელი აქვს ასევე **შპს „თბილისის სატრანსპორტო კომპანია“**, **სსიპ შემოსავლების სამსახურს**, **ბათუმის მერიას**, **სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტოს** და **ქუთაისის მერიას**. ხოლო, გეგმებში

**შედარებით ნაკლები ცვლილებები შეიტანეს აჭარის ა.რ. მთავრობის საქვეუნცებო დანსებულება საავტომობილო გზებისა და სამელიორაციო სისტემების მართვის დეპარტამენტმა და სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტომ.**

**ცხრილი 1.** 15 მსხვილი შემსყიდველი ორგანიზაციის შესყიდვების წლიურ გეგმებში შეტანილი ცვლილებების მაჩვენებლები

<b>შემსყიდველი ორგანიზაცია</b>	<b>დაგეგმილი შესყიდვების რაოდენობა</b>	<b>შეცვლილი შესყიდვების რაოდენობა</b>	<b>ცვლილებების წილი გეგმაში</b>
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო*	407	313	77%
სსიპ შემოსავლების სამსახური	255	195	76%
შპს „თბილისის სატრანსპორტო კომპანია“	158	118	75%
ბათუმის მერია	317	205	65%
სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო	164	100	61%
ქუთაისის მერია	166	94	57%
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	247	134	54%
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	134	73	54%
თბილისის მერია	427	221	52%
სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო	112	58	52%
სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემა“	341	163	48%

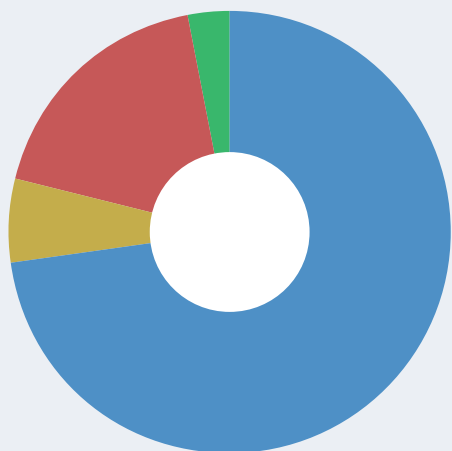
თბილისის სახელმწიფო სამედიცინო უნივერსიტეტი	241	112	46%
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	392	133	34%
სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო	186	40	22%
აჭარის ა.რ. მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულება საავტომობილო გზებისა და სამელიორაციო სისტემების მართვის დეპარტამენტი	90	13	14%

**წყარო:** <http://www.tendermonitor.ge>, <https://tenders.procurement.gov.ge>

არასათანადოდ მომზადებული და მრავალჯერ შეცვლილი შესყიდვის გეგმები არის ერთ-ერთი მიზეზი იმის, რომ ხშირ შემთხვევაში, ტენდერების გამოცხადება მაქსიმალურად შევიწროებულ ვადებში ხდება, რაც არშემდგარი ან/და უარყოფითი შედეგით დასრულებული ტენდერების მაღალ წილში გამოიხატება. 2017 წელს გამოცხადებული ტენდერების 18% არ შედგა, ხოლო 6% უარყოფითი შედეგით დასრულდა<sup>8</sup>. არშემდგარი ტენდერები მომავალში ხდება პირდაპირი შესყიდვების ერთ-ერთი მიზეზი, როდესაც ახალი ტენდერის გამოცხადება აღარ ესწრება და გადაუდებელი აუცილებლობისგან გამომდინარე შემსყიდველი პირდაპირ შესყიდვას მიმართავს. პირდაპირი შესყიდვები კი შესყიდვის არასასურველი ფორმაა, რადგან კორუფციის რისკი მაღალია და კონკურენციის შედეგად ეკონომიის მიღების საშუალებას არ იძლევა.

8 სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში, გვერდი 12 <https://bit.ly/2HRPMvB>

## დიარეა 1: 2017 წელს გამოცხადებული ტენდერების საბოლოო სტატუსი



**73%** საღიანი ტენდერები 24 215

**6%** დასრულებული უაწყობითი შედეგით 1 990

**18%** ან შედეგად 5 799

**3%** შეწყვეტილია 1 105

**სულ: 33 109 ტენდერი**

**წყარო:** სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში

არასათანადოდ დაგეგმილი და დაჩქარებულად გამოცხადებული ტენდერები კონკურენციას აფერხებს. ეს საკითხი კიდევ უფრო პრობლემურია იმ ფონზე, როდესაც საქართველოში ჯერ ისედაც არ არის იმ დონეზე ბიზნესი განვითარებული, რომ ყველა სექტორში მაღალი კონკურენცია იყოს. 2017 წელს ერთ ტენდერზე საშუალოდ 2.1 პრეტენდენტი მოდიოდა,<sup>9</sup> ხოლო ტენდერების 45%-ში მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი იღებდა მონაწილეობას.<sup>10</sup>

წლების განმავლობაში შემსყიდველებთან და მიმწოდებლებთან ჩვენ მიერ ჩატარებული გასაუბრებები აჩვენებს, რომ შესყიდვების გეგმების ხშირად ცვლილების მიზეზი ორგანიზაციებში გავრცელებული „ტრადიციული“ პრაქტიკაა, როდესაც მომავალი წლის შესყიდვების გეგმა, ძირითადად წინა წლის გეგმის გადანერით ხდება. ასევე, ხშირია, როდესაც შესყიდვების სამსახურებს მხოლოდ ტექნიკური მოვალეობები აქვთ და ძირითადად დავალებებს ასრულებენ. არის შემთხვევები, როდესაც გემდგომები დაჩქარებულ ვადებში თხოვენ ისეთი საქონლის ან მომსახურების შეძენას, რაც საერთოდ არ იყო გათვალისწინებული წლიურ გეგმაში.

შესყიდვების საუკეთესო პრაქტიკაც კი ფაქტობრივად გამორიცხავს სწრაფად და იაფად ხარისხიანი პროდუქციის შეძენას. ეს შეიძლება მხოლოდ შემთხვევითობით მოხდეს. უმეტეს შემთხვევაში ან ძვირი უნდა გადაიხადო, ან უხარისხოს იყიდი, ან ტენდერი არ შედგება სასურველ დროში (დიაგრამა 2).

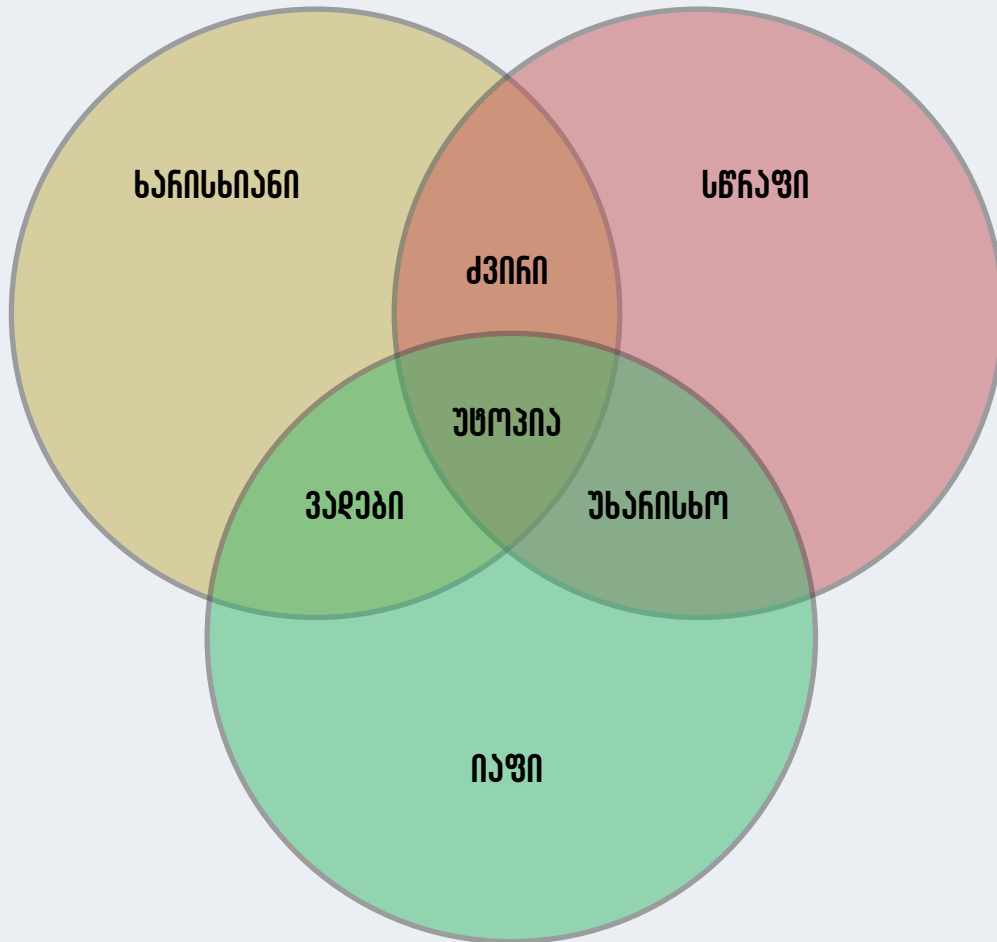
ჩვენ აზრით, შემსყიდველი კომპრომისზე არ უნდა ნავიდეს ხარისხის ან ფასის ხარჯზე. ერთადერთი

<sup>9</sup> სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში, გვერდი 16

<sup>10</sup> როგორ ხარჯავს სახელმწიფო ფულს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2017 წელი <https://bit.ly/2tp5bym>

გზა ხარისხიანი საქონელი ან მომსახურება გონივრულ ფასად მიიღო, არის კარგად დაგეგმილი და ხანგრძლივ დროში განვრილი ტენდერი.

## დიაგრამა 2. დროის, ხარისხის და ფასის კონფლიქტი



**წყარო:** Analysis of the State Procurement System of Georgia, PMC Research Center

აღსანიშნავია ისიც, რომ შესყიდვის კარგი გეგმის შედგენამდე აუცილებელია მოსამზადებელი ეტაპის სრულფასოვნად გამოყენება. ამ ეტაპზე უნდა მოხდეს: შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებების განსაზღვრა, ცალკეული შესყიდვების ინდივიდუალურად დაგეგმვა და ბაზრის კვლევა.

შესყიდვების გეგმის შედგენის კარგი პრაქტიკა გულისხმობს:<sup>11</sup>

- **საჭიროებების განსაზღვრას და შეფასებას:** რა უნდა შევისყიდოთ და რატომ? ვინ გადანყვიტა რა გვჭირდება? რისი შესყიდვა არის აუცილებელი და რისი სასურველი? რა შედეგებს მოვლით?
- **არჩევანის შეფასებას:** მიზნის მისაღწევად ხომ არ არსებობს შესყიდვაზე უკეთესი ალტერნატივა? მაგალითად, ლიზინგი ან ტრადიციული გაგებით შესყიდვისგან განსხვავებით სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის გამოყენება;
- **ბიუჯეტირებას:** რეალისტური ბიუჯეტის განსაზღვრა, სადაც გათვალისწინებული იქნება მიწოდების საბაზრო ფასები;
- **ფულის ღირებულებას:** როგორ არის შეფასებული ფულის ღირებულება? რამდენად ზუსტად არის ხარჯები შეფასებული?
- **რეალისტურ დროის განრიგს.**

---

11 Public Procurement Guidance for Practitioners, European Commission, 2015 <https://bit.ly/1PW2F8p>



წარმატებული შესყიდვისთვის აუცილებელია შესყიდვის სათანადოდ და მდგრადად დაგეგმვა. თუმცა, დღეს შესყიდვების დაგეგმვის ეტაპი და, აქედან გამომდინარე, შესყიდვების წლიური გეგმები შესყიდვის მთლიანი ციკლის ერთ-ერთი სუსტი რგოლია. აღსანიშნავია ისიც, რომ მაღალი მნიშვნელობის მიუხედავად, აღნიშნულ საკითხს ნაკლები ყურადღება ექცევა, როგორც სამოქალაქო მონიტორინგში, ისე სახელმწიფო უწყებების მხრიდან.

გეგმებთან დაკავშირებით ორი სახის პრობლემა გვხვდება: 1. გეგმების არასაკმარისი შინაარსი და 2. ხშირი ცვლილებები. მიუხედავად იმისა, რომ ხშირ შემთხვევაში ორგანიზაციას შესყიდვების წლიური გეგმა მომზადებული და ატვირთული აქვს შესყიდვების სააგენტოს ePLAN-ზე, მას ფორმალური ხასიათი აქვს, იგი კანონის აუცილებელ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს და რეალურად არ ეხმარება მიმწოდებელს, წინასწარ დაგეგმოს კონკრეტულ ტენდერში მონაწილეობა და სათანადოდ მოემზადოს. ამას ემატება ისიც, რომ დაგეგმილი ტენდერები დიდი ალბათობით შეიცვლება: ან თანხა შეიცვლება, ან საერთოდ გაუქმდება, ან დროში გადაიწვეს და ა.შ.

შესყიდვების პრაქტიკაში და თეორიაში ცნობილი ფაქტია, რომ არასათანადოდ დაგეგმილ ტენდერები უარყოფითად მოქმედებს შესყიდული საქონლის და მომსახურების ფასზე, ხარჯების დაზოგვაზე. ასევე, საქართველოს შემთხვევაში არშემდგარი და უარყოფითად დასრულებული ტენდერების ერთ-ერთ მიზეზად სწორედ ეს საკითხი შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რადგან ადრინადად, გამჭვირვალედ, ინფორმატიულად და მდგრადად დაგეგმილი ტენდერები კონკურენციის ამაღლებას და ტენდერების ეფექტიანობას შეუწყობდა ხელს. 2017 წელს ყოველი მე-4 ტენდერი არ შედგა ან უარყოფითი შედეგით დასრულდა. ეს კი დროის და ფულის არასათანადოდ გამოყენებას ნიშნავს.

# VI. რეკომენდაციები

სახელმწიფო შესყიდვების გეგმებთან დაკავშირებული პრობლემების შესამცირებლად შემდეგი რეკომენდაციების გათვალისწინება მიგვაჩნია მიზანშეწონილად:

1. შესყიდვების დაგეგმვამდე უნდა ჩატარდეს სრულფასოვანი მოსამზადებელი ეტაპი, რომელიც შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროებებს განსაზღვრას, ასევე, ცალკეული შესყიდვების ინდივიდუალურად დაგეგმვას და ბაზრის კვლევას მოიცავს. ამ მხრივ, შემსყიდველებს შეუძლიათ გამოიყენონ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ შემუშავებული „მეთოდური მითითებები შესყიდვის წინამოსამზადებელი ეტაპისათვის“<sup>12</sup>;
2. უნდა დაიხვეწოს შესყიდვების გეგმის შინაარსის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმები. კერძოდ, სავალდებულო უნდა გახდეს CPV კოდების უფრო მეტად ჩაშლა. ამასთან, მითითებული უნდა იყოს, რა რაოდენობის საქონლის და მოცულობის მომსახურების შესყიდვა განხორციელდება და რა ვადებში (მინოდების ვადა);
3. შესყიდვის თარიღი არა კვარტალურად, არამედ უფრო დეტალურად უნდა იყოს მითითებული, მაგალითად, თვეების მიხედვით. ასევე, მითითებული უნდა იყოს მინოდების ადგილი: ქალაქი, მუნიციპალიტეტი;
4. მითითებული უნდა იყოს ელექტრონული ტენდერის რომელი საშუალება იქნება გამოყენებული (SPA, MEP, NAT, TEP);
5. სასურველია, არამხოლოდ ჩამოთვლილი იყოს, თუ რას შეისყიდის ორგანიზაცია, არამედ ზოგადი აღწერა ახლდეს თან შესასყიდ საქონელს და მომსახურებას, რომ მიმწოდებელი მიხვდეს, რა ხარისხის და სპეციფიკის პროდუქციაზე მოთხოვნა;
6. შესყიდვების სააგენტომ ტენდერების პორტალზე უნდა შექმნას ყველა შემსყიდველი ორგანიზაციის შესყიდვების გეგმების გაერთიანებული ბაზა. მაგალითად, მიმწოდებელმა რომ ნახოს, მომავალ წელს კონკრეტულ საქონელსა და მომსახურებაზე რა მოცულობის მოთხოვნა იქნება ყველა შემსყიდველიდან ერთად. ეს ხელს შეუწყობს კონსოლიდირებული ტენდერების უფრო აქტიურ დანერგვასაც;
7. საკანონმდებლო ნორმებით გარკვეული შეზღუდვები უნდა დაწესდეს შესყიდვის წლიურ გეგმებში შესატან ცვლილებებზე;
8. შესყიდვების სააგენტომ რეგულარულად უნდა გააანალიზოს შესყიდვების გეგმებში შეტანილი ცვლილებები და, საჭიროებისამებრ, გასცეს რეკომენდაციები იმ შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის, რომლებსაც ამ კუთხით ყველაზე დიდი პრობლემები ექნებათ.

12 მეთოდური მითითებები შესყიდვის წინამოსამზადებელი ეტაპისათვის, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო <https://bit.ly/2K2nxQ7>