

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ნათია სამხარაძე

საჯარო სერვისების აუტოსორსინგის განხორციელების
მექანიზმების ეფექტურობა საქართველოში და საჯარო - კერძო
პარტნიორობის ძირითადი ნაკლოვანებები

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი
სახელმწიფო მართვის და საჯარო პოლიტიკის სამაგისტრო პროგრამა
სამაგისტრო ნაშრომი მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ნაშრომის ხელმძღვანელი: ნანა მაჭარაშვილი

პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორი

ასოცირებული პროფესორი

სამაგისტრო პროგრამის ხელმძღვანელი

თბილისი 2018

ანოტაცია

საქართველოსთვის, როგორც განვითარებადი ქვეყნისთვის, მნიშვნელოვანია შექმნას პარტნიორულ ურთიერთობებზე დამყარებული მოქნილი სისტემა, რათა შეძლოს სწრაფად და ეფექტურად უპასუხოს არსებულ გამოწვევებს.

საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის და აუთსორსინგული ურთიერთობების გაღმავება მიზნის მიღწევის ერთ ერთი საშუალებაა.

საჯარო სერვისების მიწოდება აუთსორსინგის და საჯარო-კერძო პარტნიორობის გამოყენებით სახელმწიფოს აქცევს სერვისზე და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ მოქნილ ინსტიტუციად.

შესაბამისად, ამ მიზნის მისაღწევად საჭიროა დადგინდეს საქართველოში არსებული საკანონმდებლო გარემო და დანერგილი ტექნიკური მახასიათებლები რამდენად იძლევა შესაძლებლობას ეფექტურად იმუშაოს ასეთი ტიპის ურთიერთობებმა.

მსგავსი ტიპის ურთიერთობები გვხვდება პრაქტიკულად ყველა სფეროში: განათლება, ჯანდაცვა, ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა, თავდაცვა, ურბანული დაგეგმარება და სხვ. ყოველწლიურად იხარჯება სახელმწიფო ბიუჯეტის 20-30% , მზარდია სახელმწიფოს მიერ მიღებული ეკონომიაც და იზრდება საზოგადოების მხრიდან ინტერესიც, იცოდეს თუ როგორ ხდება საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა.

შესაბამისად მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეფორმები, საზოგადოებრივი სერვისების აუთსორსინგის განხორციელების საკანონმდებლო და ინფრასტრუქტურული მექანიზმების ეფექტურობის შესასწავლად. აღნიშნული საკითხების შესწავლას ეძრვნება სწორედ ნაშრომი - „საჯარო სერვისების აუთსორსინგის განხორციელების მექანიზმების ეფექტურობა საქართველოში და საჯარო - კერძო პარტნიორობის ძირითადი ნაკლოვანებები“.

კვლევის მიზანია საზოგადოებრივი სერვისების აუთსორსინგის და საჯარო-კერძო პარტნიორობის განხორციელების საკანონმდებლო და ინსტიტუციური მექანიზმების ეფექტიანობის კვლევა, საკანონმდებლო რეფორმების შესწავლის, შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შეფასების, სისტემის ნაკლოვანებების და ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირების გზით.

კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა და არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო.

კვლევამ ცხადყო, რომ მიუხედავად სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეფორმებისა, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში მთავარი გამოწვევა საჭიროებების იდენტიფიცირების და მონიტორინგის ეტაპებია. მნიშვნელოვანი პრობლემაა გამარტივებული სახელმწიფო

შესყიდვა. სახელმწიფო შესყიდვების ძირითადი სტანდარტები და წესები არ ვრცელდება რამდენიმე სახელმწიფო ინსტიტუციაზე, რის გამოც სახელმწიფო ხაზინიდან და სარეზერვო ფონდებიდან დახარჯული თანხების მიზნობრიობა დაუსაბუთებელია, არ არის საჯარო და გამჭვირვალე, რის გამოც განხორციელებული შესყიდვები წინააღმდეგობაში მოდის სახელმწიფო შესყიდვების კანონის ძირითად პრინციპებთან. ირღვევა კონკურენციის, გამჭვირვალობის და სამართლიანობის პრინციპი. ბუნდოვანი შესყიდვების და კორუფციული გარიგებების რიცხვს ზრდის შესყიდვების ელექტრონული სისტემის პროგრამაში ჩაშენებული კლასიფიკატორის ერთ-ერთი კოდი, რომელიც ევროკავშირის სტანდარტებს ეწინააღმდეგება და არ ვხვდებით ევროკავშირის არცერთ წევრ ქვეყანაში.

კვლევა ასევე მოიცავს საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს კულტურის და სპორტის სამინისტროს და საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს მიერ საჯარო-კერძო პარტნიორობის საფუძველზე განხორციელებული პროექტების ანალიზს.

Annotation

In developing country, such as Georgia, it is necessary to create a flexible system based on partnership relationship that can respond to existing challenges quickly and effectively.

The public-private partnership model and outsourcing relations are one way to achieve the goal.

Public private partnership and outsourcing turns the state into service and society-oriented flexible institution. Consequently, in order to achieve this objective, it's important to study the existing legislative environment and the technical specifications implemented in this type of relationship are able to work efficiently.

Such relationships are practiced in all areas: education, healthcare, infrastructure, environmental protection, defense, urban planning, etc. 20-30% of the state budget is spent annually, increasing the economy earned by the state and increasing public interest to know how the budget funds are spent.

Therefore, it is important to study the reforms carried out by the state and to analyze the efficiency of legislative and infrastructural mechanisms for carrying out public service outsourcing.

The research aims to analyze the efficiency of legislative and institutional mechanisms for public service outsourcing and public-private partnership, study of legislative reforms, evaluation of procurement electronic system, its deficiencies and major challenges.

The subject of research is electronic system of state procurement of Georgia and existing legislative framework.

The research revealed that despite the reforms carried out by the state, the main challenge for the process of public procurement is identification and monitoring of needs. A major problem is a simplified state procurement. The basic standards and rules of public procurement do not apply to several state institutions, therefore the purpose of the funds spent from the State Treasury and the Reserve Funds is unsubstantiated, is not public and transparent and the undertaken purchases contradict the basic principles of the state procurement law. The principles of competition, transparency and fairness are broken.

The research also includes analyzes of the projects implemented on the basis of public-private partnership by the Ministry of Labor, Health and Social Affairs, the Ministry of Culture and Sport and the Ministry of Education and Science of Georgia.

სარჩევი

შესავალი	7
თავი I	12
საჯარო სერვისების აუთსორსინგი და მისი არსი	12
1.1 აუთსორსინგის მნიშვნელობა და რისკები	13
1.2 საჯარო სერვისების აუთსორსინგის განხორციელების მეთოდები	15
1.2.3 სახელმწიფო შესყიდვები, რისკების იდენტიფიცირება და ანალიზი	21
თავი II	25
საჯარო-კერძო პარტნიორობა როგორც აუთსორსინგი, ძირითადი მსგავსებები და განსხვავებები	25
2.1 საჯარო-კერძო პარტნიორობის უპირატესობები და ნაკლოვანებები	27
2.2 საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელები და მისი გამოყენების სფეროები	28
2.2.2 საჯარო-კერძო პარტნიორობა მედიცინის სფეროში	30
2.2.2 საჯარო - კერძო პარტნიორობა სპორტის სფეროში	31
2.2.3 საჯარო - კერძო პარტნიორობა განათლების სფეროში	32
თავი III	35
სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ჩარჩო და განხორციელებული რეფორმები	35
3.1 საკანონმდებლო პრობლემები	39
3.2 საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები	42
დასკვნა	44
ბიბლიოგრაფია	46

გამოყენებული აბრევიატურა

PPPs-საჯარო-კერძო პარტნიორობა

OECD-ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია

SPA- ელექტრონული ტენდერი და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA)

NAT-ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე

MEP-ორეტაპიანი ელექტრონული ტენდერი და ორეტაპიანი გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი

DAP-ელექტრონული ტენდერი და გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი

TEP-ელექტრონული ტენდერი პრეკვალიფიკაციით

CON-კონსოლიდირებული ტენდერი

CNT-კონკურსი

GRA-საგრანტო კონკურსი

GEO-შესყიდვების ელ. პროცედურა

DEP-შესყიდვების ელ. პროცედურა დონორის სახსრებით

CVP-საიდენტიფიკაციო კოდი

SIDA-შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო

IDFI-ინფორმაციის თავისუფლების და განვითარების ინსტიტუტი

O&M (Operate & Maintain)-ოპერირება და შენახვა

BOO “Build-Own-Operate”- მშენებლობა- ფლობა- ექსპლუატაცია

DBOO “Design-Build-Own-Operate”- დიზაინი-მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია

BOOT “Build-Own-Operate-Transfer”- მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა

DBOOT “Design- Build-Own-Operate-Transfer”-დიზაინი-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა

BOT “Build- Operate-Transfer”-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა

DBOT “Design- Build-Operate-Transfer”-დიზაინი-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა

DBFO “Design-Build-Finance-Operate”-დიზაინი-მშენებლობა-დაფინანსება-ექსპლუატაცია

WBL-WORK-BASED LEARNING - სამუშაოზე დაფუძნებული ხელშეკრულებითი თანამშრომლობა

DBOM - Design-Build-Operate-Maintain - პროექტის შემუშავება, ინვესტიცია ინფრასტრუქტურაში, ოპერირება და შენახვა

USAID-შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო

DCFTA- ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის“ შესახებ შეთანხმებით

UNDP - გაეროს განვითარების პროგრამა

შესავალი

განათლება, ჯანდაცვა, გარემოს დაცვა, თავდაცვა, სოციალური მომსახურება, ურბანული დაგეგმარება, ინფრასტრუქტურა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, ელექტროენერჯია, წყალმომარაგების ქსელი, ნარჩენების მართვა და სხვ. ეს იმ სექტორების მცირედი ჩამონათვალია, რომელიც განეკუთვნება საჯარო სერვისებს ე.წ. "public services" (or "services of general interest") და რომელთა მიწოდებასაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო სხვადასხვა გზით, დღეისთვის სერვისის მიწოდების ძირითადი ინსტრუმენტებია: აუტოსორსინგი და საჯარო-კერძო პარტნიორობა (PPPs), რომელთა მიმართ მზარდია ინტერესი განსაკუთრებით ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი ქვეყნების მხრიდან და ეკონომიკური განვითარების, ხარჯების შემცირების, სისტემაში არარსებული მომსახურების მიღების, კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბების, პასუხისმგებლობის და რისკების გაზიარების და სხვა დამატებითი სარგებლის მიღების იდაელური შესაძლებლობაა, რომელსაც აუტოსორსინგის გავლენის არაერთი კვლევა ადასტურებს. მაგ.: აშშ-ში 66 მსხვილი ქალაქის კვლევის მიხედვით ქალაქების 82% კმაყოფილი ან/და ძალიან კმაყოფილი არიან შედეგით (18% ნეიტრალური, უკმაყოფილო-არცერთი), გაუმჯობესდა მომსახურების ხარისხი (25%-ით), 60%-ით გაიზარდა კონკურენტული გარემო და ფედერალურმა მთავრობამ 33%-იანი დანაზოგი და მომსახურების უფრო მაღალი დონე აჩვენა. სხვა ქვეყნების საშუალო დანაზოგის მაჩვენებელი კი ასეთია: ავსტრალია 15-20%, 5-30% დანია, 20-25% ისლანდია და 20% დიდი ბრიტანეთი.¹

სამთავრობო უწყების მიერ გარე რესურსის მოზიდვის და საჯარო სექტორის აუტოსორსინგის განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება სსიპ „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს“. იგი შეიქმნა 2014 წლის 21 მარტს და წარმოადგენს სსიპ „კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს“ უფლებამონაცვლეს. ესაა უწყება რომელიც კოორდინაციას და მონიტორინგს უწევს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ საქმიანობას.²

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წლიური საქმიანობის აგარიშების მიხედვით სახელმწიფო შესყიდვების გზით ყოველწლიურად დახარჯული თანხა მთლიანი შიდა პროდუქტის 10-12%-ს შეადგენს,³ რაც სახელმწიფო ბიუჯეტის დაახლოებით 30%-ია.⁴

¹ Jón R. Blöndal. Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services. 2005;

² საქართველოს მთავრობის დადგენილება N306 – „სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულების და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“. 2014;

³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2015 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2016; და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - 2016 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2017;

⁴ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“, 2014;

2010 წლის 1 დეკემბრიდან სახელმწიფო შესყიდვების ბიუროკრატიული და არაეფექტური სისტემა ჩაანაცვლა სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულმა სისტემამ. სისტემის ამოქმედების შემდეგ „2015 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაზოგილმა თანხამ ერთ მილიარდ ლარს გადააჭარბა.“⁵ 2017 წლის მონაცემებით კი კონსოლიდირებული ტენდერის გზით მიღებულმა ეკონომიამ გადააჭარბა 45 მილიონ ლარს, რასაც დაემატება ფიჭური სატელეფონო მომსახურების კონსოლიდირებულ ტენდერში დაზოგილი თანხები.⁶

შესაბამისად საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ამ სისტემის გამართული ფუნქციონირება. გამომდინარე იქედან, რომ საზოგადოებრივი სერვისების აუტოსორსინგი საჯარო მომსახურების ინოვაციურ ინსტიტუციურ მექანიზმს წარმოადგენს და საშუალებას იძლევა გაზარდოს მთავრობის ეფექტურობა, შეამციროს ხარჯები, გააუმჯობესოს მომსახურების ხარისხი სახელმწიფოს აქცევს სერვისზე და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ მოქნილ ინსტიტუციად.

სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ სახელმწიფოს მხრიდან რა ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა სახელმწიფოს და კერძო სექტორს შორის უფრო ეფექტური, თანამშრომლობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებისთვის. გამომდინარე იქედან რომ ნელ ნელა მცირდება სახელმწიფოს მხრიდან საზოგადოებისთვის გარკვეული საჯარო მომსახურების ან სერვისის პირდაპირი და უშუალო მიწოდება და ანაცვლებს კერძო სექტორს და საჯარო უწყებას შორის დადებული ხელშეკრულებების სისტემა.⁷

სისტემის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის კი თანაბრად მნიშვნელოვანია, როგორც საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა ასევე გამართული ინფრასტრუქტურა, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს ისეთი მიზნების განხორციელებას როგორცაა: პროცესის გამჭვირვალობა, კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება, ხარჯების შემცირება, მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესება, სწორედ ესაა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ძირითადი მიზანი და მთავარი ფუნქციაა გაუწიოს კოორდინაცია და მონიტორინგი შესყიდვების პროცესს.⁸

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ სახელმწიფოს მიერ გატარებული რეფორმები, საზოგადოებრივი სერვისების აუტოსორსინგის განხორციელების საკანონმდებლო და ინფრასტრუქტურული მექანიზმების ეფექტურობის შესასწავლად.

კვლევის მიზანია შევისწავლო საზოგადოებრივი აუტოსორსინგის და საჯარო-კერძო პარტნიორობის განხორციელების საკანონმდებლო და ინსტიტუციური მექანიზმების ეფექტიანობა და დავადგინოთ საკანონმდებლო ნაწილში არსებული რეგულაციები

⁵სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2015 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2016;

⁶სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2018;

⁷ file:///C:/Users/Natia/Downloads/51_2014ICPM120.pdf

⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N306 – „სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულების და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“. 2014;

უზრუნველყოფს თუ არა სააგენტოს ძირითადი მიზნების მიღწევას და რა ძირითადი ნაკლოვანებებით ხასიათდება საჯარო და კერძო სექტორებს შორის პარტნიორობა.

ამოცანები - კვლევის ამოცანას წარმოადგენს საჯარო სერვისების აუთსორსინგის არსის და მნიშველობის იდენტიფიცირება, სახელმწიფოს მიერ გატარებული საკანონმდებლო ბაზის რეფორმის შესწავლა და სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის არსებული მოდელის შეფასება, სახელმწიფო უწყებების მხრიდან საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის გაგება, საჯარო-კერძო პარტნიორობას და აუთსორსინგს შორის არსებული ძირითადი მსგავსებების და განსხვავებების იდენტიფიცირება, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გაწეული რეკომენდაციების შესწავლა, სისტემის ნაკლოვანებების და ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირება.

ჰიპოთეზა: არსებული საკანონმდებლო და ინფრასტრუქტურული მექანიზმები ვერ უზრუნველყოფენ საჯარო და კერძო სექტორებს შორის ურთიერთობის ეფექტურობას

კვლევა ძირითადად ეფუძნება სისტემურ-სტრუქტურულ და შედარებითი ანალიზის მეთოდს. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი იქნება 2010 წლიდან დღემდე სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებული წლიური ანგარიშები, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული კვლევები და რეკომენდაციები, სფეროსთან დაკავშირებული საკანონმდებლო მასალის კონსოლიდირებული ვერსიები, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის მიერ 2014-2016 წლებში გამოქვეყნებული დასკვნები.

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილ იქნა ინფორმაცია საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტროს, საქართველოს კულტურის და სპორტის სამინისტროდან მათ მიერ საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელით განხორციელებული პროექტების შესახებ განათლების, მედიცინის და სპორტის სფეროში.

ნებისმიერი წარმატებული თანამშრომლობისთვის მნიშვნელოვანია მხარეებს შორის კარგი კომუნიკაცია, შესაბამისად, ერთ-ერთი მთავარი რისკი, სწორედ კომუნიკაციის ნაკლებობაა. შესაძლოა პროცესში ყველა მხარე თანამშრომლობს და ცვლის ინფორმაციას განსაზღვრული მიზნის მისაღწევად, მაგრამ ნუ დავივიწყებთ იმ გარემოებას, რომ სინამდვილეში მონაწილეთა შორის ინტერესთა პოტენციური კონფლიქტია, რადგან ყველა მათგანს საკუთარი ინტერესი აქვს. მხარეებს შორის ურთიერთობები სისტემატიზებული და ასიმეტრიულია. დამალული მახასიათებლები, დამალული ინფორმაცია ან ფარული ქმედებები და განზრახვები კი არასრული შერჩევის პრობლემას იწვევს. კონტრაქტორი არ ფლობს სრულ ინფორმაციას დაქირავებულზე და პირიქით, რაც ძირითადად პროექტის დასაწყისში იჩენს თავს და მორალურ დილემას ქმნის.⁹ მსგავს ურთიერთობას კარგად ხსნის

⁹ Anita Ceric-, "The Principal-Agent Theory and the Role of Project Managers in Construction: Guidelines for Future Research", University of Zagreb, 2012;

1970-იან წლებში ეკონომიკის და ინსტიტუციური თეორიების კომბინირებული დისციპლინიდან წარმოშობილი ე.წ. სააგენტოს თეორიას (Agency Theory იგივე Principal-agent theory), რომელთა ფუძემდებლებია Stephen Ross და Barry Mitnick (2006),¹⁰

- თეორია ორიენტირებულია ორგანიზაციის მენეჯმენტსა და სხვა სტეიქჰოლდერებსა თუ სააგენტოებს შორის ურთიერთობებზე.
- მიმართულია აუტოსორსინგისთვის, რათა მოხდეს ორგანიზაცია და გამყიდველი შორის ურთიერთობების ინტერპრეტაცია.
- ვარაუდობს, რომ უწყვეტი მონიტორინგის გამოყენება და კავშირების გაძლიერება უზრუნველყოფს მხარეებს შორის წარმოშობილი ყველა პრობლემის დაძლევას
- აქტიურად გამოიყენება მომზადების ეტაპზე, როცა პოტენციურ პარტნიორებად განიხილავ ყველა ორგანიზაცია.

კვლევის პროცესში მას შემავსებელი ხასიათი აქვს და კარგად ხსნის მიზეზ-შედეგობრივ დამოკიდებულებებს საკვლევ მიზანს და კვლევის შედეგად გამოკვეთილ დამატებით პრობლემებს შორის.

ნაშრომის სტრუქტურა:

ნაშრომი შედგება შესავლისგან და სამი ძირითადი თავისგან, მოიცავს რამდენიმე ქვეთავს და დასკვნას. ნაშრომის ყველა სტრუქტურული ერთეული და მათი სისტემა აგებულია ერთმანეთთან ურთიერთდაკავშირებული საკითხების მიხედვით ნაშრომის ძირითადი მიზნების შესაბამისად.

შესავალში განხილულია თემის აქტუალურობა, კვლევის მიზნები, ამოცანები, კვლევის მეთოდები და ნაშრომის სტრუქტურა.

ძირითადი ნაწილი შედგება სამი თავის და რამდენიმე ქვეთავისგან.

ნაშრომის პირველ თავში განხილულია აუტოსორსინგის მნიშვნელობა და საჯარო სერვისების აუტოსორსინგის განხორციელების მეთოდები და მექანიზმები და მათი ეფექტურობის ანალიზი, სფეროში გატარებული ძირითადი რეფორმების და სისტემაში არსებული ნაკლოვანებები.

მეორე თავი ეძღვნება საჯარო-კერძო პარტნიორობის და აუტოსორსინგის მსგავსება/განსხვავების ანალიზს, განხილულია საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელები, მისი გამოყენების სფეროები, უპირატესობები და ნაკლოვანებები, ასევე საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და

¹⁰ Mitnick (2006) "The Origins of Agency Theory":

სოციალური დაცვის სამინისტროს და საქართველოს კულტურის და სპორტის სამინისტროს მიერ საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელით განხორციელებული პროექტები.

მესამე თავში განხილულია საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, ამ მიმართულებით გატარებული რეფორმები და კანონში არსებული ლაფსუსები, ასევე საერთაშორისო რეკომენდაციები და საერთაშორისო ორგანიზაციების ხედვები არსებული პრობლემების დასაძლევად.

თავი I

საჯარო სერვისების აუტსორსინგი და მისი არსი

„აუტსორსინგი“ ძირითადად გულისხმობს სახელმწიფო სერვისების განხორციელებას, ნაცვლად საჯარო მოხელისა კერძო იურიდიული ან ფიზიკური პირის მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სექტორში „აუტსორსინგის“ მაგალითები საუკუნეების წინაც გვხვდება, იგი გავრძელდა და განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა 1970-80-იანი წლებიდან, როცა აშშ-მ და დიდმა ბრიტანეთმა არაერთხელ გამოიყენეს „აუტსორსინგი“ სახელმწიფო სერვისების განსახორციელებლად.

საჯარო სექტორში „აუტსორსინგის“ განხილვისას აუცილებლად უნდა იქნას მხედველობაში მიღებული რა ფუნქციების შესრულება უწევს სახელმწიფოს. ეს ფუნქციები შესაძლოა დაიყოს ორ ნაწილად: „სამთავრობო ფუნქციები“ და „კერძო, კომერციული ფუნქციები“.

ე.წ. „სამთავრობო ფუნქციები“ მოიცავს იმ ფუნქციებს, რომელთა „აუტსორსინგი“ შეუძლებელია და ის აუცილებლად უნდა იქნას შესრულებული საჯარო მოხელის მიერ, ხოლო „კერძო, კომერციულ ფუნქციებად“ ითვლება ისეთი ფუნქციები, რომელთა „აუტსორსინგი“ შესაძლებელია და როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს უფრო ეფექტურიცაა.

ე.წ. „სამთავრობო ფუნქციებად“ ითვლება:

- გარკვეული ტიპის გადაწყვეტილების, კანონის, ბრძანების, რეგულაციის მიღება და ა.შ.
- სამხედრო ან დიპლომატიური ქმედებით ეკონომიკური, პოლიტიკური, ტერიტორიული საკუთრების ან სხვა ინტერესების განსაზღვრა, დაცვა და გაძლიერება, სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის სასამართლო სამართალწარმოება, ხელშეკრულების მართვა და სხვა;
- ისეთი საკითხები, რომლებიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ პიროვნების სიცოცხლეზე, თავისუფლებაზე ან ქონებაზე;
- სახელმწიფო ქონების (უძრავი თუ მოძრავი) შეძენა, გამოყენება ან განლაგებაზე საბოლოო კონტროლის განხორციელება.¹¹

ახალი საჯარო მენეჯმენტი (new public management) საჯარო ფინანსების ნაკლებობასთან ერთად მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საჯარო ადმინისტრირებაზე (public administration). შესაბამისად, მთავრობებმა საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის, კაპიტალის და საჯარო

¹¹ NIGP- THE INSTITUTE for PUBLIC PROCUREMENT, “Outsourcing in the Public Sector Examining the role of the Chief Procurement Officer in the outsourcing decision and process”, 2013;

სერვისების მიწოდების ხარისხის ზრდის ინსტრუმენტს მიაგნო. რაც გამოიხატება კერძო სექტორის მონაწილეობის ზრდაში და აუტსორსინგის, როგორც ყველაზე მიზანშეწონილი და სათანადო ინსტრუმენტის დანერგვის საშუალებით. თუმცა საჯარო სამსახურში კერძო სექტორის ჩარევა კამათს იწვევს სხვადასხვა მიზეზით. ერთის მხრივ, ეფექტურობის და ანგარიშვალდებულების ზრდა ინდივიდუალური არჩევანის გაკეთების გზით ხდება, მეორეს მხრივ, საჯარო სექტორის სუსტი მენეჯერული კონტროლის პირობებში იგი შეიძლება კორუფციის წყარო გახდეს.¹²

1.1 აუტსორსინგის მნიშვნელობა და რისკები

აუტსორსინგის განხილვისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული რამდენიმე გარემოება:

- აუტსორსინგმა შესაძლოა ხელი შეუწყოს კორუფციის შემცირებას საჯარო სამსახურებში, მაგრამ ამავდროულად გასათვალისწინებელი გარემოებაა ადგილობრივი ხელისუფლების „მგრძობელობა“ კორუფციის მიმართ, რადგან ზოგიერთ შემთხვევაში შესაძლოა აუტსორსინგი გახდეს კორუფციის წყარო;
- აუტსორსინგის მონიტორინგი. რამდენად ეფექტურია აუტსორსინგი და ვინ აკონტროლებს რამდენად მიიღება ის შედეგი და ხარისხი აუტსორსინგით რაც დაგეგმილი იყო კონტრაქტის გაფორმებამდე?;
- მომსახურების პოტენციური პროვაიდერების რაოდენობა;
- აუტსორსინგის ხარჯები და ეკონომიკური სარგებელი; როგორც პოლიტიკური, ასევე, სოციალური სარგებელი აუტსორსინგის დანერგვის შედეგად.¹³

როდესაც ვსაუბრობთ სამთავრობო აუტსორსინგის დადებით მხარეებზე, პირველ რიგში ყურადღება უნდა გავამახვილოთ შემდეგ საკითხებზე:

- სწრაფი მუშაობა: ითვლება, რომ სამთავრობო უწყებები, რომლებიც კერძო კომპანიებისგან იღებენ აუტსორსინგის სერვისს უფრო სწრაფად და ეფექტურად მუშაობენ.
- გამარტივებული ოპერაციები: სამთავრობო ორგანოებს შეუძლიათ მათი ყურადღება გაამახვილონ სხვა საქმიანობაზე და შემდეგ მოახდინონ მათი ინტეგრირება აუტსორსინგით მიღებულ სერვისთან;
- პარალელური მუშაობა: როგორც წესი სამთავრობო ორგანოები და კერძო კომპანიები პარარელურად მუშაობენ. ასე მეტი სამუშაო შესრულდება მოკლე დროში.

¹² Argentino Pessoa-Outsourcing and public sector efficiency: How effective is outsourcing in dealing with impure public goods?, July 2009

¹³ Government Sector Outsourcing - Transforming Public Service with Outsourced IT Services. 2010.

- ორივე სექტორი იღებს სარგებელს: როდესაც სახელმწიფო ორგანო კერძო კომპანიისგან იღებს აუთსორსინგის მომსახურებას ამით სარგებლოს ორივე მხარე. სახელმწიფო იღებს მისთვის საჭირო და ხარისხიან სერვისს, ხოლო კერძო კომპანია იღებს ფინანსურ სარგებელს.
- ხარჯების შემცირება: ითვლება, რომ აუთსორსინგი ყველაზე ეფექტური საშუალებაა სამთავრობო ხარჯების შესამცირებლად.

და პრობლემები, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას სამთავრობო აუთსორსინგის დროს:

- წესების სწავლება: სამთავრობო ორგანოებს მრავალი წესი და რეგულაცია შეიძლება ჰქონდეთ, რომელიც უნდა დაიცვან. ზოგჯერ თითქმის შეუძლებელია კერძო კომპანიებს აუხსნა ეს წესები და მოსთხოვო მათი დაცვა.
- დამალული ხარჯები: ზოგჯერ საერთო ღირებულება, რომელიც სამთავრობო ორგანომ უნდა გადაუხადოს კერძო კომპანიას შესაძლოა გაიზარდოს დამალული ხარჯებით. ეს დამატებითი ხარჯები შესაძლოა პროექტის მიმდინარეობისას წარმოიშვას.
- სათანადო გაგების არ არსებობა: ეს ყველაზე მძიმე და რთული შემთხვევაა სამთავრობო აუთსორსინგში. შესაძლოა პროექტის მიმდინარეობისას კერძო და საჯარო ორგანიზაციებმა ერთმანეთს ვერ გაუგონ, რაიმეზე ვერ შეთანხმდნენ და ამით შეწყდეს კიდევ მათი ურთიერთობა.¹⁴

გავრცელებული აზრის მიხედვით აუთსორსინგი მთავრობის ლოჯისტიკური სერვისია, რომ უფრო მეტად ეფექტიანი გახადოს მის მიერ სავალდებულო, ადმინისტრირების, ფუნქცია. აუთსორსინგის განხორციელება ეხმარება მტავრობებს ინოვაციების და საჯარო მომსახურებების ინსტიტუციური მექანიზმების დანერგვით დაზოგოს მეტი, შეამციროს ხარჯები, უზრუნველყოს მომსახურების ხარისხის მუდმივი ზრდა. ორმხრივი ურთიერთობები, საჯარო და კერძო სექტორების თანამშრომლობით ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას და თანამედროვე მომსახურების სფეროს დანერგვას. რა საკვირველია, როგორც პროცესის თანმდევია გარკვეული რისკები. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სირთულეა სწორად იქნას განსაზღვრული კონტრაქტის ღირებულება, ხელშეკრულების ფასი უნდა შეესაბამებოდეს გაწეულ მომსახურებას ან ხარისხს. თუცა ესეც ქმის გარკვეულ რისკს, რადგან აუთსორსინგი ხორციელდება კონკურენტული შესყიდვის საფუძველზე ხშირ შემთხვევაში, სადაც გამარჯვებული ხდება ის ვინც ყველაზე ნაკლებ თანხას სთავაზობს, თუმცა ეს ხარისხის გარანტი არაა. შემდგომ ეტაპზე მნიშვნელოვანი ხდება უკვე ხელშეკრულების საკითხი და მისი მოქნილობა. სწორედ ხელშეკრულების ფორმა არეგულირებს მხარეთა შორის უფლებებს და ვალდებულებებს. გამოწვევად რჩება ასევე კორუფცია და მაქსიმალურად უნდა იყოს მასთან ბრძოლის მექანიზმები გამართული. რაც ყველაზე მთავარია ძლიერი უნდა იყოს

¹⁴ backofficepro -,Government Outsourcing Pros and Cons“, 2014;

ზედამხედველობის და მონიტორინგის განხორციელების მეთოდები. ამ კომპონენტების გამართული ფუნქციონირება იძლევა საშუალებას მიღწეული იყოს კონკურენციის, ხარისხიანობის, ხარჯების შემცირების, ეფექტიანობის და გამჭირვალობის მზარდი მაჩვენებელი.¹⁵

1.2 საჯარო სერვისების აუთსორსინგის განხორციელების მეთოდები

საჯარო სექტორის მიერ თავისთვის ან მოქალაქეებისთვის კონკრეტული მომსახურების მისაღებად კერძო სექტორთან დადებული ხელშეკრულების ძირითადი მიზანი ხარჯების შემცირება, შიდა სისტემაში არასსებული ექსპერტული მომსახურების მიღება, არსებული არაეფექტური და არადამაკმაყოფილებელი საჯარო უწყების ჩანაცვლებაა.

2014 წლის აპრილში სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო გახდა სსიპ კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს უფლებამონაცვლე უწყება, რომლის მიზანია:

- სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების კანონიერების მონიტორინგი;
- სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას საჯაროობის, გამჭირვალობის, სამართლიანობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპების დაცვა,
- სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სრულყოფა, საერთაშორისოდ აღიარებულ სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკასთან მისი შესაბამისობის უზრუნველყოფა,

სახელმწიფო შესყიდვები ხორციელდება ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით და სააგენტოს ერთ-ერთ მთავარ მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, განვითარება და მის მიმართ საზოგადოების ნდობის ამაღლება. სააგენტოს ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაცია და მონიტორინგი, სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის რეგულირების პოლიტიკის განსაზღვრა, სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შემუშავება და სხვ.¹⁶

მართვის ელექტრონულ სისტემაში გავაქვს შესყიდვების რამდენიმე ტიპი:

- ელექტრონული ტენდერი (SPA)
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (SPA)

¹⁵ file:///C:/Users/Natia/Downloads/51_2014ICPM120.pdf

¹⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N306 – „სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულების და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“. 2014;

- ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე (NAT)
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი აუქციონის გარეშე (NAT)
- ორეტაპიანი ელექტრონული ტენდერი (MEP)
- ორეტაპიანი გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (MEP)
- ელექტრონული ტენდერი (DAP)
- გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი (DAP)
- ელექტრონული ტენდერი პრეკვალიფიკაციით (TEP)
- კონსოლიდირებული ტენდერი (CON)
- კონკურსი (CNT)
- საგრანტო კონკურსი (GRA)
- შესყიდვების ელ. პროცედურა (GEO)
- შესყიდვების ელ. პროცედურა დონორის სახსრებით (DEP)

ელექტრონულ პორტალზე შესყიდვების ტიპის გარდა მოცემულია შესყიდვების სტატუსის მოდული, რომელიც რეალურ დროში არვდის მომხმარებელს ინფორმაციას შესყიდვების მიმდინარეობა რა ეტაპზეა. ასევე შემუშავებულია ელექტრონული კლასიფიკატორი. კლასიფიკატორის კოდის მითითება იძლევა საშუალებას მეტად იდენტიფიცირდეს სფერო, რომელ სფეროშიც ხორციელდება შესყიდვა, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას. ზოგადად CVP კოდები ევროკავშირის კოდების იდენტურია, თუმცა არსებობს გამონაკლისი კოდი CVP 999, რომელიც განკუთვნილია იმ ტენდერებისთვის, რომელსაც კლასიფიკატორით განსაზღვრული კოდი არ შეესაბამება, აღნიშნული კოდით განსახორციელებელი შესყიდვები ბევრი პოტენციური მიმწოდებლის მიღმა რჩება და ქმნის მხარეებს შორის გარიგების და მოლაპარაკების/შეთანხმების რისკს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის კონკურენციის, გამჭვირვალობის და სამართლიანობის პრინციპებთან და ზრდის კორუფციის რისკსაც.¹⁷

2016 წელს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის მიერ გამოქვეყნებული იქნა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი, რომელმაც გამოავლინა სისტემის მთელი რიგი ხარვეზები.

¹⁷ სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა-პორტალი
<https://tenders.procurement.gov.ge/public/?lang=ge>

აუდიტის დასკვნის მიხედვით ხარვეზებია აუტოსინგის მართვის, სტრატეგიული დაგეგმვის, დოკუმენტაციის საჯაროობის, გამჭვირვალობის და თითქმის ყველა ფუნდამენტურ ფუნქციებთან მიმართებაში, რაზეც დგას სახელმწიფოს შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემა.¹⁸

სახელმწიფო აუდიტის მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის შესწავლის შედეგად გამოავლინა :

➤ **„ ინფორმაციული ტექნოლოგიების (IT) მმართველობის კონტროლების სისუსტე.**

კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია ცალკე არსებული ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების საშუალო ვადიანი სტრატეგიული გეგმის დოკუმენტი, რომელშიც ასახული იქნება სააგენტოს სტრატეგიული ხედვა სისტემის განვითარების შესახებ და ამასთანავე, სხვადასხვა სახელმწიფო სტრატეგიული გეგმების მოთხოვნები. არ არის მიღწეული ორგანიზაციის ერთიანი სტრატეგიული გეგმის ინფორმაციული ტექნოლოგიების მიმართულებით არსებული სტრატეგიული მიზნები. ამასთანავე, სააგენტოს არ გააჩნია დამტკიცებული ან სამართლებრივად რეგლამენტირებული პოლიტიკა ან/და პროცედურები ბიზნეს საჭიროებების იდენტიფიცირებისთვის, რომლის საშუალებითაც ეს ბიზნეს საჭიროებები მიტანილი უნდა იქნეს უმაღლეს მენეჯმენტთან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

➤ **სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ გააჩნია აუტოსინგის ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმები.**

კერძოდ, სააგენტო იყენებს სრული აუტოსინგის მოდელს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მართვისათვის. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს არ აქვს განსაზღვრული ფორმალური აუტოსინგის პოლიტიკა, რომლითაც იხელმძღვანელებდა საკუთარი ინფორმაციული ტექნოლოგიების აუტოსინგის ფარგლებში. ამასთანავე, არ არსებობს პრაქტიკაში დანერგილი ფორმალური კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც დაარეგულირებდა მხარეთა პასუხისმგებლობებს, შეაფასებდა და მონიტორინგს გაუწევდა სერვისის მიმწოდებელი (სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს) ორგანიზაციის საქმიანობას.

➤ **სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციული უსაფრთხოების საკანონმდებლო მოთხოვნების შესრულებას.**

კერძოდ, სააგენტოს პრაქტიკაში არ აქვს დანერგილი ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ორგანიზაცია უნდა ახდენდეს ინფორმაციული უსაფრთხოების რისკებისა და ინფორმაციული აქტივების მართვას, რაც წარმოადგენს

¹⁸ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი 32,36“, 2016;

ინფორმაციული უსაფრთხოების კონტროლის გარემოს საფუძველს. ამასთანავე სააგენტოს არ გააჩნია ბიზნეს უწყვეტობის პოლიტიკა რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს საჭიროების (საგანგებო მდგომარეობა, კატასტროფა და ა.შ) შემთხვევაში ბიზნეს პროცესის უწყვეტობას.

- **სახეზეა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ხელმისაწვდომობის კონტროლის სისუსტეები.**

კერძოდ, სახელმწიფო შესყიდვების საიტზე, CMR მოდულში საბოლოო მომხმარებლებისთვის ხელმისაწვდომი არ არის ყველა გამარტივებული შესყიდვა.

- **სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ არის დანერგილი სისტემის გაუმართაობასთან დაკავშირებული ხარვეზების გასაჩივრების მექანიზმი.**

კერძოდ, აუდიტის მიმდინარეობისას მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად შესყიდვების სააგენტოს მიერ არ არის შემოთავაზებული მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელი იქნება მომხმარებლის მიერ, სისტემის გაუმართაობასთან დაკავშირებული ხარვეზების გასაჩივრება. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ, თავისი საქმიანობის ფარგლებში უზრუნველყოფს ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, რომელთა საშუალებითაც უზრუნველყოფილი იქნება სისტემის მომხმარებელთა უფლებები. სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემთა ანალიზის შედეგად შესწავლილი იქნა წლების განმავლობაში სახელმწიფო შესყიდვებში განმეორებადი და სისტემური ხარვეზები, ასევე სისტემაში ჩაშენებული აპლიკაციის კონტროლების სისუსტეები.¹⁹

სახელმწიფო აუდიტის მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებული ანგარიშის - „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“- მიხედვით მიუხედავად განხორციელებული რეფორმებისა ხარვეზებია არამხოლოდ კანონმდებლობაში, ასევე შესყიდვების განხორციელების ყველა ეტაპზე. ხშირ შემთხვევაში არასწორადაა განსაზღვრული საჭიროებები თუ მოთხოვნილებები.

„მნიშვნელოვანი პრობლემებია დაგეგმვის სფეროში, კერძოდ: არასწორად და გადაჭარბებით ხდება საჭიროებათა იდენტიფიცირება და მათი სატენდერო დოკუმენტაციაში ფორმულირება; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხდება სტანდარტების გამოყენება; რიგი შესყიდვების პროცესები და დოკუმენტები საჭიროებენ სტანდარტიზაციას; შემსყიდველთა მხრიდან არ ხორციელდება ბაზრის კვლევა და არ არის შემუშავებული სხვადასხვა ტიპის ბაზრის კვლევის მეთოდები (კვლევის განხორციელების შემთხვევაში არ ხდება კვლევის შედეგების დოკუმენტირება); გარკვეული შესყიდვები, რომელთა ცენტრალიზაცია მიზანშეწონილია ბაზარზე არსებული მდგომარეობისა და სხვა რელევანტური ასპექტის გათვალისწინებით, ხორციელდება

¹⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი 32,36“, 2016;

დეცენტრალიზებულად (რითაც იკარგება ხარჯების დაზოგვის შესაძლებლობა); სხვადასხვა მიზეზთა გამო, აუდიტის პერიოდში დადებული კონტრაქტების საერთო ღირებულების დაახლოებით 40% (2 მილიარდზე მეტი) გაფორმდა კონკურენციის გარეშე, გამარტივებული წესით (ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით); რიგ შემთხვევებში დაუსაბუთებელია გამარტივებული შესყიდვების გადაუდებელი აუცილებლობის მდგომარეობით განხორციელების ფაქტები; სახელმწიფო საწარმოებსა და მის შვილობილ კომპანიებს აქვთ შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გვერდით ავლით განხორციელების შესაძლებლობა; გაზეთის მეშვეობით ტენდერის გამოცხადების პროცედურაზე (რომელმაც მნიშვნელობა დაკარგა ელექტრონული სისტემის ამოქმედების შემდეგ) ფუჭად გაიხარჯა 1 მილიონზე მეტი ლარი. დარღვევებითა და ხარვეზებით მიმდინარეობს ცალკეული ტენდერის ჩატარების ეტაპებიც - შესწავლამ გამოავლინა, რომ არსებობს სატენდერო დოკუმენტაციის სასურველ პრეტენდენტზე მორგებისა და კონკურენციის ხელოვნურად შეზღუდვის მაღალი რისკები; ხდება პრეტენდენტთა დაუსაბუთებელი დისკვალიფიკაცია და ტენდერების დაუსაბუთებელი შეწყვეტა. კანონმდებლობის გამკაცრების მიუხედავად, ვხვდებით სახელმწიფოებო პირობების შემსყიდველის საზიანოდ შეცვლის დაუსაბუთებელ შემთხვევებს, რის ერთ-ერთ მიზეზად კონტრაქტების არაეფექტიანი მენეჯმენტი უნდა მივიჩნიოთ. გარდა ამისა, შემსყიდველების მხრიდან არ ხდება მიმწოდებელთა საქმიანობის აღრიცხვა და შეფასება, აღნიშნული ინფორმაციის ანალიზი და სისტემატიზაცია შემდგომი შესყიდვების ეფექტიანად დაგეგმვის მიზნით. ელექტრონული სისტემის ინფორმაციულობისა და სხვა დადებითი მხარეების მიუხედავად, შესამუშავებელია მიმწოდებელთა შეფასების ერთიანი დახვეწილი სისტემა, რითაც ყველა დაინტერესებულ მხარეს ექნება შესაძლებლობა, სრულყოფილი ინფორმაცია მოიპოვოს ბაზარზე მოქმედი მეწარმე სუბიექტების საქმიანობისა და მათ მიერ განხორციელებული სამუშაოს შესრულების ხარისხის შესახებ. შესამუშავებელია, აგრეთვე, სადისკუსიო პლატფორმა („ონლაინ ფორუმი“), რომელიც იქნება სხვადასხვა მხარეთა გამოცდილების გაზიარებისა და რელევანტური ცოდნის დაგროვების ეფექტიანი საშუალება, რისი მეშვეობითაც შესაძლებელი იქნება შესყიდვების სფეროში არსებული პრობლემებისა და მათი გადაჭრის გზების დროული იდენტიფიცირება.²⁰

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“-ს 2013 წლის ანგარიშში, რომელიც „საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის ეფექტურობას და გამჭვირვალობის ამაღლებას“ მიეძღვნა და რომელიც განხორციელდა Slovaikiad-ის და შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (SIDA) მხარდაჭერით განხორციელდა, ყურადღება გამახვილებულია სახელმწიფო შესყიდვების იმ სფეროებზე, რომლებიც ელექტრონული შესყიდვების მიღმაა. „ესენია: სარეზერვო ფონდები, სახელმწიფოს კუთვნილებაში არსებული კომპანიები და პრეზიდენტის და მთავრობის თანხმობის საფუძველზე შესრულებული

²⁰ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“. 2014;

შესყიდვები.²¹ მცირე ზედამხედველობის ფონზე შესაძლოა გაუმჭირვალე შესყიდვების მავნე პრაქტიკა დაინერგოს, რაც თავის მხრივ არამიზნობრივი ხარჯვის და კორუფციის მაღალი რისკის შემცველია. არგუმენტად მოყვანილია 2010-2014 წლებში 1,4 მილიარდი ლარის გახარჯვა სწორედ ამ გზით და „არ არსებობს ახსნა, თუ რატომ არ შეიძლება აღნიშნული შესყიდვები განხორციელდეს სტანდარტული პროცედურით“.²²

ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხარდაჭერით 2018 წელს გამოქვეყნდა ანგარიში „ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში“. ანგარიშის მიხედვით სახელმწიფო შესყიდვების მნიშვნელოვან გამოწვევად ქვეკონტრაქტორების გამოყენება რჩება. რადგან მათი კონტროლი, გარკვეული რეგულაციების არარსებობის გამო არ ხდება და პროცესიც გამჭვირვალობით არ გამოირჩევა, ხელს უშლის შესყიდვების სისტემის განვითარებას და იმ მნიშვნელოვანი ფუნქციების შესრულებას როგორცაა კონკურენციის ხელშეწყობა, კორუფციის რისკის შემცირება, ეკონომიურობა და გამჭვირვალობა. ხშირ შემთხვევაში ძირითადი სამუშაო შესასრულებლად სწორედ კონტრაქტორ ფირმას გადაეცემა, შემსყიდველთან სრულად პასუხისმგებელი კი გამარჯვებული კომპანიაა და ქვეკონტრაქტორზე პასუხისმგებლობა არ გადადის. დამკვეთს აქვს შესაძლებლობა. მიმწოდებელს არანაირი ვალდებულება არააქვს შემსყიდველს აცნობოს ქვეკონტრაქტორის შესახებ, თუ სატენდერო პირობებით არაა განსაზღვრული. გამომდინარე იქედან რომ ამის ვალდებულება არ არსებობს, ჩნდება გარკვეული რისკები: პროცესი არაა გამჭვირვალე, არაა ცნობილი ვინ განახორციელა საქმიანობა და ვინ მიიღო ფული, გაუმჭირვალე პროცესი კი კორუფციის რისკს აძლიერებს; ჩნდება იმის ალბათობა რომ მოხდეს კომპანიებს შორის წინასწარი გარიგება, კომპანიებმა არ გაუწიონ ერთმანეთს კონკურენცია და ერთ-ერთის გამარჯვების შემთხვევაში საქმიანობა განახორციელონ ერთად, რაც თავის მხრივ არღვევს კონკურენციის პრინციპს და შესაძლებელია უფრო მეტი თანხის გადახდაც მოუწიოს შემსყიდველს. ჩნდება რისკი, რომ საქმიანობა განახორციელოს ისეთმა კომპანიამ რომელიც ვერ აკმაყოფილებს სატენდერო მოთხოვნებს და წარმოშვას საქმიანობის ხარისხიანად განხორციელების რისკი; კომპანია რომელიც არის ტენდერში გამარჯვებული უკვე ფორმალურად აკმაყოფილებს სატენდერო მოთხოვნებს, რადგან გამოცდილება უგროვდება ქვეკონტრაქტორის მიერ შესრულებული სამუშაოს მიწერით.²³

ამის კარგი მაგალითია „ინფორმაციის თავისუფლების და განვითარების ინსტიტუტის IDFI-ის მიერ ჩატარებული კვლევა. რომელიც ეხება მეტროსადგურ ვარკეთილის სარეაბილიტაციო სამუშაოების განხორციელებულ კომპანიას შპს „ყვარელრემშენს“, რომელმაც ასევე

²¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო-„საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“, 2013;

²² საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო-„საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“, 2013;

²³ ბ. ნამჩავაძე -„ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში“, 2018;

მონაწილეობდა მეტროსადგურ „ახმეტელის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოების ტენდერში. ტენდერში „ყვარელრემშენის“ მთავარი კონკურენტი იყო შპს „დამბა“, რომლის შემოთავაზებული ფასი 523 215ლარი იყო, შპს „ყვარელრემშენის“ სასარგებლოს დასრულდა რადგან მისი ფასი 447 728 ლარს შეადგენდა. შპს „ყვარელრემშენის“ სატენდერო დოკუმენტებში აღმოცენილი ხარვეზების გამო, დისკვალიფიცირებული იქნა ტენდერიდან და ტენდერის საბოლოო გამარჯვებული გახდა შპს „დამბა“. შეთავაზება 523 215ლარი. შპს „დამბასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულების დღესვე (2016წლის 12დეკემბერი), კომპანიამ გააფორმა ხელშეკრულება შპს „ყვარელრემშენთან“, რომელსაც უნდა განეხორციელებინა მეტროსადგურ „ახმეტელის“ სარეაბილიტაციო სამუშაოები. ხელშეკრულების მიხედვით შპს „ყვარელრემშენი“ ქვეკონტრაქტორებიდან მიიღებდა 491 822 ლარს, რომელიც გაცილებით მეტია ვიდრე მის მიერ სატენდეროდ შეთავაზებული თანხა. საინტერესო გარემოებაა ისიც, რომ შემსყიდველი, ამ შემთხვევაში თბილისის სატრანსპორტო კომპანია წერილობით დათანხმდა ქვეკონტრაქტორის, მისივე დისკვალიფიცირებული კომპანიის აყვანას. IDFI-ის კვლევის მიხედვით შპს „ყვარელრემშენის“ ქვეკონტრაქტორად ყოფნა მხოლოდ იმიტომ გახდა ცნობილი, რომ კომპანიამ მოგვიანებით გამოცხადებულ ტენდერში (მეტროსადგურ „ვარკეთილის“ სარეაბილიტაციო ტენდერი) მიიღო მონაწილეობა და გამოცდილება შპს „დამბასთან“ გაფორმებული ხელშეკრულებით და მიღება-ჩაბარების აქტით დაადასტურა.²⁴

1.2.3 სახელმწიფო შესყიდვები, რისკების იდენტიფიცირება და ანალიზი

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვა არის „ამ კანონით დადგენილ შემთხვევებში ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა“ საბიუჯეტო სახსრებით.

2014-2015 წლებში მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით ჩატარებული ეფექტიანობის აუდიტის შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2016 წლის ანგარიშში განხილულია სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები: „შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს შესყიდვები, მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში. ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილ იქნა ხარვეზები მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული შესყიდვების ყველა სტადიაზე, კერძოდ: მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან თანხები ზედმეტად და/ან შესაბამისი დოკუმენტური დასაბუთების გარეშე გადახდილი; გაწეულია არაეკონომიური და არაეფექტიანი ხარჯები; ხელშეკრულების დარღვევისას გათვალისწინებული საჯარიმო სანქციები არ არის გამოყენებული ან ბიუჯეტში სრულად არ არის მიმართული და სხვა.

²⁴ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)-„ შესაძლო გარიგება მეტროსადგურ „ახმეტელის“ ტენდერში“, 2018;

მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ დანერგილი კონტროლის ისეთი მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელი იქნება აღნიშნული ხარვეზების აღმოფხვრა.“

სახელმწიფო შესყიდვების სწორად წარმართვისთვის საჭიროა პროცესის საფუძვლიანად დაგეგმვა, განხორციელება, ხელშეკრულების პირობების მართვა და შემდგომი ანალიზი. თუკი შესყიდვები არაპროდუქტიულად დაიგეგმა, მოყვება ნეგატიური შედეგები: არშემდგარი ან გადაუდებელი აუცილებლობიდან გამომდინარე განხორციელებული შესყიდვები, სატენდერო დოკუმენტაციის²⁵ და ხელშეკრულების პირობების ცვლილება, შესყიდვების წარმართვა შემცირებული კონკურენციის პირობებში, დაგვიანებული შესყიდვები, შესყიდვის ობიექტის მიწოდების მოკლე ვადების განსაზღვრა.

შესყიდვების ეფექტიანი განხორციელებისთვის საჭიროა ბაზრის მოკვლევა, მით უმეტეს, თუკი შესყიდვის ობიექტი სპეციფიკური ხასიათისაა, მისი ღირებულება მაღალია ან/და მიწოდება მარტივად ვერ ხერხდება.

სააპელაციო სასამართლოს განმარტებით, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის ერთ-ერთი მიზანი და ფუძემდებლური პრინციპი სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფაა“.²⁶

2011 წლის 7 აპრილიდან, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის N9 ბრძანებით დამტკიცებული, „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ შემოღებით, ამოქმედდა სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა.²⁷

შესყიდვის ეტაპები მოიცავს დაგეგმვას, დოკუმენტაციის მომზადებას, ტენდერის გამოცხადებას, პრეტენდენტების გადარჩევას, შეფასებას, შერჩევას, ხელშეკრულების გაფორმებასა და მის მონიტორინგს. ელექტრონული სისტემის შემოღებამ გაამარტივა ტენდერების შემოწმების მექანიზმი და შეამცირა აუდიტორული ტვირთი, დაიზოგა სამუშაო დრო, კომფორტული გახდა დისტანციური მონიტორინგი. ეფექტიანობის აუდიტი იკვლევს აღნიშნულ ეტაპებს, წინასწარ განსაზღვრულ ინდიკატორებზე დაყრდნობით, იმის მიხედვით,

²⁵ „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ყ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „შესყიდვის ობიექტისა და პრეტენდენტების საკვალიფიკაციო მოთხოვნების აღწერის მიზნით სატენდერო განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტაცია, რომელიც უნდა შეიცავდეს კანონის მე-121 მუხლის მე-5 პუნქტით გათვალისწინებულ მონაცემებს და შედგენილი უნდა იქნეს კანონის მე-121 მუხლის მე-6 და მე-7 პუნქტებისა და ამ წესის მოთხოვნათა დაცვით.“

²⁶ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 25 მარტის N3ბ-2071-15 განჩინება.

²⁷ „გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის“ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „სააგენტოს ოფიციალურ ვებგვერდზე www.procurement.gov.ge განთავსებული სახელმწიფო შესყიდვების პორტალი, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებას გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ან ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით ღია, გამჭვირვალე და კონკურენტულ გარემოში“.

თუ რომელი ეტაპია არსებითი რისკების მატარებელი ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში და გამოავლენს დარღვევებს;

ხელოვნურად ჩაშლილი ტენდერი - თუკი კომპანიებმა არ გამოთქვეს სურვილი, მონაწილეობა მიეღოთ, ტენდერი არ შედგებოდა. უარყოფითი შედეგით დასრულებულია ტენდერი, რომელშიც კომპანიებმა მიიღეს მონაწილეობა, მაგრამ გამარჯვებული არ გამოვლინდა. აღნიშნული პროცესის სარისკო ფაქტორებს წარმოადგენს შესყიდვის ობიექტის მიწოდების არაგონივრული ვადების დაწესება; გადახდის არაადეკვატური პირობები; შინაარსობრივად არაპროპორციული, გაცილებით მაღალი ან დაბალი მოთხოვნები გამოცდილების შესახებ, რომელსაც მოცემული დაკვეთა არ საჭიროებდა; შესასყიდი ობიექტის ბუნდოვანი აღწერილობა;

სატენდერო პროცედურების შეწყვეტა - „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „გ¹“ ქვეპუნქტის თანახმად, „შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, ხელშეკრულების ძალაში შესვლამდე ნებისმიერ დროს შეწყვიტოს შესყიდვის პროცედურა, თუ ეს აუცილებელი გახდება მისგან დამოუკიდებელი და წინასწარ გაუთვალისწინებელი ობიექტური მიზეზებით, აგრეთვე საქართველოს სახელმწიფო ან/და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე“. ეს ნორმა შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნას პირადი მიზნებისთვის, მაგალითად, სასურველ კომპანიასთან ხელშეკრულების გაფორმებისთვის. ხშირად ტენდერის შეწყვეტის მიზეზები არაა გასაგები; განმეორებით ტენდერში სატენდერო დოკუმენტაცია იცვლება ხოლმე ისე, რომ მონაწილეობის მსურველი კომპანიების რიცხვი იკლებს; შესყიდვების პროცედურების შეწყვეტამ შემსყიდველი შესაძლოა, მიიყვანოს გადაუდებელი აუცილებლობით შესყიდვის ფაქტორამდე;

მაღალფასიანი შესყიდვა - მაღალფასიანი შესყიდვების რისკების მინიმუმაციისთვის მიზანშეწონილია ბაზრის მოკვლევა და წარსული გამოცდილების გაზიარება. შემსყიდველმა უნდა მოიძიოს და დაადგინოს მის მიერ ან სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან მსგავსი საქონლის ან მომსახურების შესყიდვის ფასებს შორის განსხვავებები. თუკი გამოცხადებულ ტენდერში კონკურენცია არ იქნება, შესაძლოა, შესყიდვა განხორციელდეს გაცილებით მაღალ ფასში; გამარტივებული შესყიდვის შემთხვევაში იზრდება გამოუცდელ კომპანიასთან ხელშეკრულების გაფორმების ალბათობა;

არაკონკურენტულ გარემოში განხორციელებული ტენდერები - ბაზარზე მაღალი კონკურენციის მიუხედავად, ზოგჯერ გამოცხადებულ ელექტრონულ ტენდერში მონაწილეობას იღებს მხოლოდ 1 კომპანია. შესაძლოა, ეს გამოეწვიოს ტენდერის პირობების ერთ კონკრეტულ კომპანიაზე მორგებას;

დისკვალიფიკაციის უფლების ბოროტად გამოყენება - გამარტივებულ ტენდერში დაწესებული მცირე ვადების გამო, კომპანია შეიძლება, გამიზნულად დაექვემდებაროს დისკვალიფიკაციას;

დაკავშირებული მხარეები - იგივე ურთიერთდამოკიდებული პირები²⁸ აქ რისკ-ფაქტორს წარმოადგენს პირის შესაძლებლობა, პირდაპირ ან ირიბად, ზეგავლენა მოახდინოს ტენდერში მონაწილეობის სურვილის მქონე მეწარმე სუბიექტზე;

შეთანხმება კომპანიებს შორის - კონკურენტი კომპანიები შეიძლება, წინასწარ, ფორმალურად შეთანხმდნენ ტენდერში გამოცხადებული ფასების გასაკონტროლებლად, რითაც კონკურენციას აგდებენ;

გამარტივებული შესყიდვები²⁹ - საბიუჯეტო ორგანიზაციამ ხელოვნურად არ უნდა გაწელოს ან ჩაშალოს ტენდერი, რათა შემდგომ, აუცილებლობის ფაქტორის გამოყენებით, არ მოიშველიოს გამარტივებული შესყიდვის ფორმა. საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხშირად ირღვევა ხოლმე გამარტივებული შესყიდვისთვის კანონმდებლობით დადგენილი მონეტარული ზღვრები.

ზემოთ მოყვანილ იქნა სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ის ფაქტორები, რომლებშიც ყველაზე მეტ არსებით რისკებსა და საფრთხეებს ხედავს ეფექტიანობის აუდიტი და შესაბამისად, სწავლობს საბიუჯეტო ორგანიზაციების საქმიანობას ამ კუთხით.

²⁸ „საქართველოს საგადასახადო კოდექსის“ მე-19 მუხლის პირველი ნაწილის მიხედვით, „პირები, რომელთა შორის განსაკუთრებულ ურთიერთობათა არსებობამ შეიძლება, გავლენა მოახდინოს მათი ან მათ მიერ წარმოდგენილი პირების საქმიანობის პირობებზე ან ეკონომიკურ შედეგებზე“.

²⁹ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „შესყიდვის საშუალება, რომელიც გამოიყენება ამ კანონის მე-10¹ მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ან 5 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების (საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობისა და საკონსულო დაწესებულების მიერ 50 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვის, აგრეთვე საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში შემავალი შემსყიდველი ორგანიზაციების, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი შემსყიდველი ორგანიზაციების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის მიერ თავდაცვასთან, უშიშროებასა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვასთან დაკავშირებული შესყიდვების განხორციელების შემთხვევაში – 20 000 ლარამდე ღირებულების შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების) სახელმწიფო შესყიდვის შემთხვევაში“.

თავი II

საჯარო-კერძო პარტნიორობა როგორც აუტოსორსინგი, ძირითადი მსგავსებები და განსხვავებები

გამომდინარე იქედან რომ სახელმწიფოები, განსაკუთრებით განვითარებადი სახელმწიფოები დღეს უკვე ცდილობენ ინვესტიციების მოზიდვის, ინფრასტრუქტურის თუ მომსახურების სფეროს გაუმჯობესებისთვის უფრო მოქნილი საინვესტიციო პოლიტიკის შექმნაში საჯარო-კერძო პარტნიორობის გამოყენებას, როგორც წარმატებული საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითის.

საჯარო-კერძო პარტნიორობა (PPP- Public Private Partnership) აუტოსორსინგის ერთ-ერთი ყველაზე პოპულარული ფორმად ითვლება, რომელიც მიცავს საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის, მომსახურების, მშენებლობის დაფინანსების და ოპერირების მიზნით ცენტრალურ თუ ადგილობრივ ხელისუფლებას და კერძო ბიზნეს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებას.

საჯარო-კერძო პარტნიორობა საჯარო და კერძო სექტორებს შორის თანამშრომლობას გულისხმობს. თანამშრომლობა ეფუძნება იმას, რომ თითოეული მხარე შეძლებს განახორციელოს საკუთარი ამოცანები უფრო ეფექტურად. მხარეები ავსებენ ერთმანეთს და პასუხისმგებლობების, ამოცანების და რისკების გაყოფა ხდება თანაბრად.

საჯარო ინვესტიციებში კერძო კაპიტალის მონაწილეობა მე-18 საუკუნის დასაწყისიდან მე-19 საუკუნის ბოლომდე ევროპაში ძირითადად ინფრასტრუქტურული ობიექტების მოწესრიგების ან მშენებლობის ნაწილში, ეს იყო წყლის არხების, გზების, რკინიგზების გაყვანა და სხვ., აქტიურად იკიდებდა ფეხს, მოგვიანებით, მე-19 საუკუნის ბოლოდან უკვე გავრცელდა აშშ-ში, ჩინეთსა და იაპონიაში. თუმცა ისტორიკოსების მიერ მოძიებული ცნობებით ჯერ კიდევ მე-15 საუკუნეში ვხვდებით კერძო კონტრაქტორებისთვის სახელმწიფო სერვისის გადაცემის მაგალითს. 1438 წელს საფრანგეთში დიდგვაროვან ლუის დე ბერნუმს გადაეცა უფლება ემართა მდინარე რუინის საშუალებით ტრანსპორტირებული საქონლის საფასური. 1792 წელს ასევე საფრანგეთში ძმებმა პერიერებმა მოახდინეს პარიზისთვის სასმელი წყლის მიწოდების სერვისის უზრუნველყოფა (bruther Perrier). მალე ფრანგულმა იურიდიულმა პრაქტიკამ შექმნა პრეცედენტი ე.წ საზოგადოებრივი საქმიანობის დათმობა, კონცესია. (public works concession (concession de travaux publics). საჯარო-კერძო პარტნიორობის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი სწორედ კონცესიური ხელშეკრულებებია, ხოლო კონცესიური ურთიერთობის მაგალითები, როგორც ზემოთ ავლინმნე, უკვე შუა საუკუნეებშიც არსებობდა.

ინფრასტრუქტურულ სფეროში მთავრობის როლის გაფართოების შედეგად მე-19 საუკუნიდან 21-ე საუკუნის 70-იან წლებამდე ინფრასტრუქტურის ბაზარზე აღნიშნული მიდგომა უფრო და

უფრო მეტი პოპულარობით სარგებლობდა. 1992წელს ბრიტანეთმა დაიწყო „კერძო საფინანსო ინიციატივის“ (Private Finance Initiative (PFI)) ფარგლებში საჯარო სექტორის სამუშაოების კერძო სექტორის სახსრებით დაფინანსება და მე-19 საუკუნის ბოლოს ბრიტანეთის ტრანსპორტის და საჯარო მომსახურების სექტორში ინფრასტრუქტურული პროექტების უდიდესი ნაწილი სწორედ კერძო სექტორის რესურსებით განხორციელდა. PFI- ის ფარგლებში, საჯარო სექტორი გახდა მეწარმის მიერ გაწეული მომსახურების შემძენი, ხოლო ამ უკანასკნელმა უზრუნველყო საჭირო ფიქსირებული აქტივები მათი განხორციელებისათვის. ინფრასტრუქტურის მენეჯმენტისა და ინფრასტრუქტურის მართვის ერთ-ერთი წამყვანი მოდელი გახდა კონტრაქტები, სადაც გაწერილი იყო კერძო მხარისთვის გადაცემული ინფრასტრუქტურის პროექტის განხორციელების ან საჯარო მომსახურების გაწევის ვალდებულებები, რისკები იყო განაწილებული. სანაცვლოდ ინვესტორი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადით იღებდა უფლებას დროებით გამოეყენებინა სერვისები ან მატერიალურ ტექნიკური ბაზა, ესარგებლა საგადასახადო შეღავათებით და ა.შ. ამ სქემით განხორციელებულ უდიდეს პროექტებს წარმოადგენს "Channel Tunnel", "Second Severn Crossing" და "Channel Tunnel Rail Link". PFI- ს სქემის ფარგლებში წარმატებით განხორციელდა პროექტები ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა გზები, მიწისქვეშა კომუნიკაციები, მეტრო, ეროვნული თავდაცვა, ჯანდაცვა, ადმინისტრაცია და ITმომსახურება.³⁰

საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის შედარებით მარტივი ფორმაა აუტსორსინგი. ასეთ შემთხვევაში, სამთავრობო უწყება კერძო სექტორთან დებს ხელშეკრულებას კონკრეტული მომსახურების მისაღებად როგორც მისთვის ან/და მოქალაქეებისთვის. მიზანია ხარჯების შემცირება, სისტემისთვის ისეთი მომსახურების მიღება რომელიც შესაძლოა იყოს ერთჯერადი საჭიროების და არა მუდმივი, მათ შორის ექსპერტული მომსახურების მიღება ცვალებადი მოცულობის სამუშაოების შესასრულებლად არაფიქსირებული დროის შუალედში და არსებული არაეფექტური არადამაკმაყოფილებელი საჯარო უწყების ჩასანაცვლებლად. საჯარო-კერძო პარტნიორობა იგივე აუტსორსინგია, რომელსაც უფრო რთული სახელშეკრულებო სტრუქტურა აქვს, გამოიყენება ყველაზე ხშირად და ძირითადი განსხვავება მხოლოდ ტერმინებშია და რაც მთავარია ეს არ არის პრივატიზაცია.

31

კონტრაქტის საფუძველზე საქმიანობის გარკვეული სფეროების გადაცემა საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მარტივი კომერციული კონტრაქტის საშუალებით თანამშრომლობის ყველაზე იოლ ფორმს წარმოადგენს და ესაა სწორედ აუტსორსინგი. ამ შემთხვევაში კერძო კომპანია წინასწარ შეთანხმებული ფასის სანაცვლოდ ახდენს გარკვეული საჯარო სერვისის მიწოდებას, რისკების ნაწილს თავის თავზე იღებს კერძო სექტორი, ხოლო პროექტის

³⁰ Ppp4krakow.net, "Definition, origin and evolution"

³¹ file:///C:/Users/Napr/Downloads/Outsourcing%20and%20Public%20Private%20Partnerships.pdf

დაფინანსებას უზრუნველყოფს საჯარო უწყება. „კონტრაქტის ეს სახეობა საჯარო-კერძო პარტნიორობის განსაზღვრების განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს.“³²

საქართველოში ინვესტიციების მოზიდვის და ეფექტური ბიზნეს გარემოს შექმნის გზად სწორედ საჯარო-კერძო პარტნიორობა მოიაზრება.³³

2.1 საჯარო-კერძო პარტნიორობის უპირატესობები და ნაკლოვანებები

„მსოფლიო ბანკის განმარტებით საჯარო-კერძო პარტნიორობა არის შეთანხმება საჯარო და კერძო სექტორს შორის, რომლის დროსაც რიგ მომსახურებას, რომელიც სახელმწიფოს ვალდებულებას წარმოადგენს, ახორციელებს კერძო სექტორი. საჯარო-კერძო პარტნიორობა ეფუძნება ხელშეკრულებას, რომელიც ნათლად განსაზღვრავს სერვისის მიწოდებასთან დაკავშირებულ მხარეთა უფლება-მოვალეობებს. იგი გამოიყენება მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განსახორციელებლად და ისეთ სფეროებში, როგორცაა ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა, ჯანდაცვა და სხვ. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კვლევის თანახმად, რომლის მიზანი იყო საქართველოს სახელმწიფო უწყებების მიერ კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფარგლებში განხორციელებული პროექტების მაგალითების შესწავლა. გამოკითხული იქნა 5 სამთავრობა უწყება (სამინისტროები და მთავრობის კანცელარია)

კვლევამ ცალსახად აჩვენა შემდეგი: „გამოკითხულ სამინისტროთა უმრავლესობას საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში პროექტები არ განუხორციელებია, ხოლო ნაწილის მიერ განხორციელებული აქტივობები ცალსახად არ შეესაბამება საჯარო-კერძო პარტნიორობის ცნებას და ფორმას; უმეტესწილად, უწყებებს საჯარო-კერძო პარტნიორობა პირდაპირი მნიშვნელობით ესმით და მასთან აიგივებენ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო სექტორს შორის არსებულ ნებისმიერი სახის ურთიერთობას, მიუხედავად შინაარსისა; რიგი უწყებების შემთხვევაში დაფიქსირდა ამინისტრაციულ ორგანოებს შორის გაფორმებულ ხელშეკრულებების საჯარო-კერძო პარტნიორობად მოაზრების ფაქტები, რაც ცალსახად აღნიშნული ინსტიტუტის თაობაზე საჯარო სექტორში არსებულ მცდარ წარმოდგენებზე მიუთითებს.“³⁴

³² კევინ რ. სმიტი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია - „საჯარო-კერძო პარტნიორობა“, 2015;

³³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N245, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე“, 2016;

³⁴ ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია - „საჯარო-კერძო პარტნიორობა, არსებული გამოწვევები“, 2015;

2.2 საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელები და მისი გამოყენების სფეროები

„საჯარო-კერძო პარტნიორობა PPP (P3) - სამშენებლო ინდუსტრის მომავალი“- ასე უწოდებენ PPP-ს.³⁵ და განარჩევენ საჯარო-კერძო პარტნიორობის რამდენიმე ტიპს. ისინი დამოკიდებული არიან საჭიროებებზე, პროექტის ზომასა და ხელმისაწვდომობაზე.

1. Operation and Maintenance P3s- ოპერაცია და მოვლა. ძირითადად გულისხმობს ხიდების და საავტომობილო გზების ნაწილის პროექტებს, რომელზედაც გადაადგილება ფასიანია. პარტნიორი კომპანია ახორციელებს პროექტს, ხოლო საჯარო დაწესებულება მოქმედებს როგორც მესაკუთრე.
2. Traditional P3s- ტრადიციული P3 პროექტები- საჯარო სექტორი ეძებს დამფინანსებელს და აქვს საერთო კონტროლი პროექტზე და მის აქტივებზეც.
3. Design-Build P3s- მაგ. მაიამის პორტი. კერძო კომპანია აშენებს დაწესებულებას, ხოლო საჯარო უწყება უზრუნველყოფს პროექტის დაფინანსებას. ამ შემთხვევაში საჯარო უწყება აკონტროლებს პროექტს და აქტივიც მის საკუთრებაში რჩება.
4. Design-Build-Operate P3s- მაგ. სტადიონების მშენებლობა. - კერძო სექტორი ქმნის, აშენებს და მთლიანად ახორციელებს პროექტს. საჯარო უწყება უზრუნველყოფს მის ფუნქციონირებას.
5. Design-Build-Operate-Transfer P3s-მაგ. საავტომობილო გზები-კერძო სექტორი აშენებს და ახორციელებს პროექტს შეზღუდულ დროში და ობიექტი გადაეცემა პარტნიორ მხარეს.
6. Design-Build-Finance-Operate P3s- მაგ. საჰაერო ტერმინალები - კერძო სექტორი აფინანსებს, აშენებს, ფლობს და მართავს ხელშეკრულებით.

³⁵ The balance small business, JUAN RODRIGUEZ „The Future of the Construction Industry: Public Private Partnerships“, Dec. 06, 2017

7. Build-Transfer-Operate P3s- მაგ. მეტროები. - კერძო პარტნიორი აშენებს და გადასცემს საჯარო პარტნიორს, საჯარო კი გრძელვადიანი იჯარით გასცემს ობიექტებს კერძო სექტორზე.
8. Build-Own-Operate-Transfer P3s-სამედიცინო კამპუსი - საჯარო პარტნიორი აშენებს, ფლობს და ახორციელებს პროექტს შეზღუდულ დროში.
9. Build-Own-Operate P3s- პრივატიზაცია
10. Lease P3s-კერძო მესაკუთრე იჯარით ფლობს ობიექტს. უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების ფუნქციონირება, განსაზღვრული პირობების შენარშუნება/დამატება.
11. Concession P3s - კონცესია, დათმობა-საჯარო დაწესებულების პარტნიორები კერძო კომპანიასთან, რომლებიც აღიარებენ ყველა ექსკლუზიურ უფლებას, გარკვეული პერიოდის განმავლობაში ობიექტის ფუნქციონირებისა და შენარშუნების მიზნით. საზოგადოებრივ პარტნიორს აქვს საკუთრების უფლება, მაგრამ კერძო პარტნიორს გააჩნია მფლობელების უფლებები, რომლებიც დაკავშირებულია მის მიერ დომინირებული ოპერაციის დროს.
12. Divestiture P3s--ნაწილობრივი ან სრული გადაცემა. მთავრობა შეიძლება შეიცავდეს გაყიდვების შეთანხმების კონკრეტულ დებულებებს, რომელიც მოითხოვს დაწესებულების საინვესტიციო და მოდერნიზაციას და უზრუნველყოფენ მომსახურების გაგრძელებას.

ყველაზე ხშირად PPPs მოდელებიდან ვხვდებით:

- BOO “Build-Own-Operate”- მშენებლობა- ფლობა- ექსპლუატაცია
- DBOO “Design-Build-Own-Operate”- დიზაინი-მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია
- BOOT “Build-Own-Operate-Transfer”- მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
- DBOOT “Design- Build-Own-Operate-Transfer”-დიზაინი-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
- BOT “Build- Operate-Transfer”-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
- DBOT “Design- Build-Operate-Transfer”-დიზაინი-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
- DBFO“Design-Build-Finance-Operate”-დიზაინი-მშენებლობა-დაფინანსება-ექსპლუატაცია

2016 წლის ნოემბერში საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული იქნა დოკუმენტი „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა - სამთავრობო პროგრამა 2016-2020“, რომლის მიხედვითაც საჯარო-კერძო პარტნიორობას ცალკე თავი ეთმობა და პრაქტიკულად

ყველა სფეროს განვითარებას სწორედ საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის დანერგვით მოიაზრებს.

„იმ პირობებში, როდესაც მასშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტები მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს, განსაკუთრებით ისეთ დარგებში, როგორცაა ენერჯეტიკა, ტრანსპორტი და სხვ., თანამშრომლობის აღნიშნული ფორმა ხელს უწყობს პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკების გადანაწილებას საჯარო და კერძო სექტორებს შორის და სახელმწიფოსა და ბიზნესის მიერ რესურსების მობილიზებას, რითაც უფრო რეალური და ადვილი ხდება მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელება. ხელისუფლება განავითარებს შესაბამის კანონმდებლობასა და სისტემას საჯარო-კერძო პარტნიორობის გაფართოებისთვის. სისტემა ხელს შეუწყობს საქართველოში ინვესტიციების შემოძინებას და სახელმწიფოსა და ბიზნესის მიერ მნიშვნელოვანი ინფრასტრუქტურული პროექტების უფრო სწრაფად და ეფექტიანად განხორციელებას.“³⁶ დოკუმენტში საუბარია განათლების, სპორტის და ჯანდაცვის სფეროს განვითარება საჯარო-კერძო პარტნიორობის გაღრმავების საფუძველზე. შესაბამისად საინტერესო იქნება რა ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა და რა იგეგმება აღნიშნული სფეროების განვითარებისთვის საჯარო-კერძო პარტნიორობის დახმარებით.

2.2.1 საჯარო-კერძო პარტნიორობა მედიცინის სფეროში

საქართველოში ჰოსპიტალური სექტორის განვითარებას საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის გამოყენებით მოიაზრებენ. ამის საფუძველს 2016 წელს საპარტნიორო ფონდსა და ავსტრიულ კომპანია ალფამედიკს, რომელიც კონსტრუქციუმის სახითაა წარმოდგენილი და აერთიანებს ისეთ გამოცდილ კომპანიებს, როგორცაა FMK, Keppie, The Health Partnership, FESP გაფორმებული ხელშეკრულება იძლევა, რომლის მიხედვითაც თბილისის სამი საავადმყოფოს: თბილისის ბავშვთა ინფექციური კლინიკური საავადმყოფოს, ყოფილი რესპუბლიკური საავადმყოფოს და სს უნივერსალურ სამედიცინო ცენტრის (ყოფილი ონკოლოგიური ცენტრი) მართვა საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელით განხორციელდება, უფრო კონკრეტულად ესაა DBFO. სატენდერო პირობების მიხედვით გამარჯვებულ კომპანიას ეკისრება ვალდებულება შეიმუშაოს სამედიცინო კლინიკების განვითარების კონცეფცია, აღჭურვოს მაღალტექნოლოგიური სამედიცინო აპარატურით და სახელმწიფოსთან ერთად მოახდინოს საავადმყოფოების მართვა, ფლობა და ოპერირება.³⁷ პროექტის ღირებულება 0,5 მილიარდს შეადგენს.

2015 წელს დაგეგმილი ალფამედიკ თბილისის სამედიცინო კლასტერის პროექტი, რომლის ბიუჯეტიც 0,5 მლრდ. ლარია ნახსენებიც არაა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2018 წლის 12 ივნისის N 01/34016 წერილში. წერილში

³⁶ სამთავრობო პროგრამა 2016-2020წ. - „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, 2016;

³⁷ |press.ge, "სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მოდელი გავლენას მოახდენს ჰოსპიტალურ სექტორზე" ადმინისტრატორი, 14 მარტი, 2016;

განმარტებულია, რომ საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელით საქართველოში ხორციელდება C ჰეპატიტის ელიმინაციის პროგრამა. „2015 წლის 21 აპრილს ხელი მოეწერა ურთიერთგაგების მემორანდუმს ფარმაცევტულ კომპანია „გილეადსა“ და საქართველოს მთავრობას შორის, რამაც საფუძველი ჩაუყარა საქართველოში C ჰეპატიტის ელიმინაციის დაწყებას. მემორანდუმში გაწერილია ორივე მხარის უფლებები და მოვალეობები. პროექტის დაწყება განაპირობა ქვეყანაში C ჰეპატიტის მაღალმა პრევალენტობამ. ფარმაცევტული კომპანია გილეადი უსასყიდლოდ უზრუნველყოფს C ჰეპატიტის მქონე მოსახლეობას მაღალხარისხიანი თანამედროვე მედიკამენტებით: სოფოსბუვირიტა და ჰარვონით. 2015 წლის აპრილში, მემორანდუმის საფუძველზე, დაიწყო C ჰეპატიტის ელიმინაციის სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც მოიცავს მკურნალობის წინასააღიანსტიკო და მკურნალობის მონიტორინგისათვის საჭირო კვლევებს და C ჰეპატიტის სამკურნალო უახლეს მედიკამენტებს.“

2.2.2 საჯარო - კერძო პარტნიორობა სპორტის სფეროში

საქართველოს კულტურის და სპორტის 2018 წლის 15 ივლისის N 13/13-3365 წერილით დასტურდება, რომ საქართველოს კულტურის და სპორტის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის მიერ, სპორტის სფეროში საჯარო -კერძო პარტნიორობის მოდელით გატვალისწინებული პროექტები არ განხორციელებულა და არც მომავალში იგეგმება.

სამინისტროს ოფიციალური უარის მიუხედავად, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემთა ბაზაში დაცულია შპს „საფეხბურთო კლუბი ტორპედო ქუთაისის“ (ს/ნ 212917183) და შპს „გორის დილას“ (ს/ნ 418467509) სარეგისტრაციო დოკუმენტაცია.

აღნიშნული მასალებიდან ირკვევა, რომ 2017 წლის 11 ივლისს ქალაქ ქუთაისის მინიციპალიტეტის მერიის მიერ გაიცა პირობადადებული საკუთრების დამადასტურებელი მოწმობა N30,. ელექტრონული აუქციონის გზით შპს „ინთერნეიშენად სოქერ ჰაუსს“ გადაეცა შპს „საფეხბურთო კლუბი ტორპედო ქუთაისის“ 100%იანი წილი და საწესდებო კაპიტალში არსებული უძრავი ქონებები და ძირითადი საშუალებები. აღნიშნული ძირითადი საშუალებების გათვალისწინების გარეშე ქონების საბოლოო საფასურმა შეადგინა 300 000 ლარი. ნასყიდობას ტან ახლავს რიგი ვალდებულებები, რომელიც უნდა შესრულდეს. ხეშეკრულების მიხედვით: შპს „საფეხბურთო კლუბი ტორპედო ქუთაისის“ განვითარებისთვის მყიდველმა ყოველწლიურად უნდა ზრუნველყოს არანაკლებ 1,5 მლნ. ლარის ინვესტირება. ა(ა)იპ „ფეხბურთის განვითარების ფონდიდან“ დაფინანსების შეწყვეტის ან შემცირების შემთხვევაში მყიდველის მიერ უნდა განხორციელდეს პირდაპირი ინვესტირების გზით ან სპონსორის მოზიდვით კლუბისთვის არანაკლებ 1,5 მლნ ლარით დაფინანსება; მყიდველის მიერ ინვესტირებული თანხა უნდა გაიხარჯოს შპს „საფეხბურთო კლუბი ტორპედო ქუთაისის“ თანამშრომლებისთვის, ფეხბურთელების შრომის ანაზღაურებისთვის, ფეხბურთელების შეძენისთვის, კლუბის ბაზაზე არსებული საფეხბურთო სკოლა-აკადემიის და ბავშვთა ფეხბურთის განვითარებისთვის.

ანალოგიური პირობადადებული გადაცემა მოხდა შპს „გორის დილას“ შემთხვევაში. 2016 წლის 7 ოქტომბრის ქალაქ გორის მუნიციპალიტეტის პირობებით გამოცხადებული აუქციონის ხელშეკრულება N29-ის საფუძველზე შპს „სტარ სპორტ ინვესტს“ (ს/კ 405162407) გგორის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016წლის 23 სექტემბრის N174 განკარგულებით გადაეცა შპს „გორის დილას“ 100%იანი წილი, საპრივატიზაციო ქონების საფასურმა 312 815 ლარი შეადგინა. შპს „სტარტ სპორტ ინვესტმა“ აუქციონზე შემოტავაზებული ფასის 344 096 ლარის საფუძველზე აუქციონში გამარჯვებულად დასახელდა. მყიდველი ვალდებულია შპს „გორის დილას“ განვითარებისთვის თანხები ჩარიცხოს ეტაპობრივად, 2016-2020 წლების განმავლობაში. თავდაპირველად (2016 წელი) 600 000 ლარი, შემდგომში 300 000 ლარი და მესამე ტრანსფერი 300 000 ლარი. მეორედ და მესამედ გადარიცხული თანხების 80-80% უნდა დაიხარჯოს ფეხბურთელების ანაზღაურებისთვის, თანამშრომლებისთვის და არანაკლებ 20% მატერიალურ - ტექნიკური ბაზის განვითარებისთვის. 2017 წლიდან 2020 წლამდე განხორციელებული ჩარიცხვებიდან კი თანხები უნდა დაიხარჯოს ახალგაზრდული ფეხბურთის განვითარებისთვის (20%).

საერთო ჯამში დადებითად ფასდება მიღებული გადაწყვეტილებები. მართალია მცირე დროა გასული, რომ რეალურად შეფასდეს საჯარო სექტორის ჩართვა სპორტის ამ სფეროში, თუმცა დასავლური გამოცდილება აჩვენებს, რომ სპორტული კლუბები არ არიან მიზნული სახელმწიფოს ან მუნიციპალურ ორგანოებს და მათი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და სპორტული ტექნიკაც დახვეწილი და განვითარებულია.

2.2.3 საჯარო - კერძო პარტნიორობა განათლების სფეროში

2018 წლის 20 ივლისს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს წერილში N- MES 2 18 0072891 განმარტებულია, რომ სამინისტრომ საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფორმატში პროექტების განხორციელება დაიწყო 2016 წლიდან და მოიცავდა მხოლოდ პროფესიული განათლების სისტემას. საუბარია სამ მოდელზე:

1. სამუშაოზე დაფუძნებული ხელშეკრულებითი თანამშრომლობა (WBL-WORLD-BASED LEARNING) ან/და პრაქტიკული სწავლების ორგანიზება

„აღნიშნული მოდელი მიზნად ისახავს მაღალი ხარისხის პრაქტიკული სწავლების ორგანიზებას და სადაც შესაძლებელია სამუშაოზე დაფუძნებული სწავლების (WORK-BASED LEARNING) მიდგომის დანერგვას. სამუშაოზე დაფუძნებული სწავლების განხორციელებისას ძირითადი სასწავლო პროცესი მიმდინარეობს საწარმოში, ხოლო თეორიული კომპონენტი, ასევე, საკვანძო და საბაზო უნარების მოდულები - საგანმანათლებლო დაწესებულებაში. საგანმანათლებლო დაწესებულების ადმინისტრაციული ხარჯებისა და სტუდენტის ვაუჩერი (მასწავლებლის ხელფასი და სასწავლო მასალის ხარჯი) ფინანსდება სახელმწიფოს მხრიდან, ხოლო სტუდენტის სტიპენდიასა და საწარმოს ინსტრუქტორის ხარჯს უზრუნველყოფს ბიზნესი. აღნიშნული მიდგომით, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების - გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) და

გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხარდაჭერით 2016 წლიდან, შერჩეულ სფეროებში, დაიწყო სამუშაოზე დაფუძნებული/დუალური სწავლების დანერგვა და პროგრამების პილოტირება. პილოტირების პროცესში ჩაერთო საქართველოს მასშტაბით არსებული 40-მდე კერძო კომპანია, პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი 8 დაწესებულება და 100-მდე სტუდენტი. პროგრამები განხორციელდა შემდეგი მიმართულებებით:

- სოფლის მეურნეობა - მეხილეობა, მეცხოველეობა, მეფუტკრეობა, მეღვინე/მევენახე - 31 კომპანია - „აგრო ქიზიყი“, „კოდი“, „შუხმან ვაინი“, „ქინძმარაულის მარანი“ და სხვა;
- ტურიზმის მიმართულება - სასტუმრო საქმის სპეციალისტი, სარესტორნო საქმის სპეციალისტი, კულინარიის ხელოვნება- 9 კომპანია- „Hilton Batumi“, „Paragraph Resort & Spa Shekvetili“, „Intuourist“, „Georgia Palace Hotel“ და სხვა.
- სარკინიგზო და ტრანსპორტის მიმართულება- რკინიგზის ელექტრო მომარაგების მეურნეობა, რკინიგზის ლიანდაგის მშენებლობა, რკინიგზის ლიანდაგის მონიტორინგი - 1 კომპანია, „საქართველოს რკინიგზა“;

სამუშაოზე დაფუძნებული/დუალური მიდგომით სწავლების პილოტირების მონიტორინგი სამინისტროსა და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით ხორციელდება გარე შემფასებლების მიერ. პროგრამის განხორციელების პროცესში, მონიტორინგი ხორციელდება დაწყების, შუალედურ და დასკვნით ეტაპზე, ასევე, მუდმივად ხდება კოლეჯსა და საწარმოში ორგანიზებულ სასწავლო პროცესებზე დაკვირვება. კერძოდ, ხორციელდება ინტერვიუების ორგანიზება პროფესიულ სტუდენტებთან, მასწავლებლებთან, საწარმოს ხელმძღვანელებთან და ინსტრუქტორებთან, რომელთა ანალიზის საფუძველზეც ხდება გამოწვევების იდენტიფიცირება და რეკომენდაციების შეთავაზება. ასევე დაგეგმილია სამუშაოზე დაფუძნებული/დუალური სწავლების მასშტაბის ზრდა შემდეგი მიმართულებებით:

- მშენებლობა;
- ინფორმაციის ტექნოლოგიები;
- საფინანსო სერვისები;

2. პროექტის შემუშავება, ინვესტიცია ინფრასტრუქტურაში, ოპერირება და შენახვა (DBOM - Design-Build-Operate-Maintain)

„წარმოდგენილი მოდელი ითვალისწინებს პარტნიორობას ახალი პროფესიული სასწავლებლების დაფუძნების პროცესში. კერძოდ, ეს მოდელი გულისხმობს ინფრასტრუქტურის გამართვას, სასწავლებლის ოპერირებასა და შენახვას გრძელვადიან პერიოდში. მართვა ხორციელდება ერთობლივად (სამეთვალყურეო საბჭოს მეშვეობით), ადმინისტრაციული და ინფრასტრუქტურული ხარჯები ფინანსდება ერთობლივად, ხოლო

სტუდენტის ვაუჩერი (მასწავლებლის ხელფასი და სასწავლო მასალის ხარჯი)- სახელმწიფოს მიერ. თუმცა, რიგ შემთხვევებში ხარჯების გადანაწილება ხდება მხარეთა ინდივიდუალური მოლაპარაკებებისა და შეთანხმების საფუძველზე.“ აღნიშნული მოდელის მაგალითებია:

- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შპს „მთის კურორტების განვითარების კომპანია“ და „საქართველოს სამთო გამყოფთა ასოციაციის“ თანამშრომლობით, დაბა გუდაურში დაფუძნებული ა(ა)იპ სათავგადასავლო ტურიზმის სკოლა, რომელშიც 2016 წლიდან ხორციელდება ტურიზმის მიმართულების პროგრამებზე მსურველთა მიღება და სამთო გამყოფთა და საფეხმავლო გიდათა მომზადება;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტისა და საქართველოს რკინიგზის მიერ ერთობლივად დაფუძნებული ა(ა)იპ სარკინიგზო ტრანსპორტის კოლეჯი, რომელშიც 2018 წლის, საგაზაფხულო მიღების ფარგლებში, აპლიკანტებს პირველად მიეცათ სარკინიგზო მიმართულების დუალურ პროგრამებზე დარეგისტრირების შესაძლებლობა. აღნიშნული პროექტი, მიზნად ისახავს რკინიგზის სფეროში დასაქმების მიზნით, მაღალკვალიფიციური კადრების მომზადებას;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, კომპანია M²-ის და მისი შვილობილი BK Construction-ის თანამშრომლობით, ქალაქ ზესტაფონში დაფუძნებული სამშენებლო მიმართულების კოლეჯი, რომელშიც სამშენებლო დარგის კვალიფიციური კადრებისა და სამუშაო ძალის ფორმირების მიზნით, 2018 წლის საშემოდგომო მიღებაზე დაიწყება დუალური პროგრამების და მომზადება/გადამზადების კურსების განხორციელება;“

3. ოპერირება და შენახვა O&M (Operate & Maintain)- მოდელი ითვალისწინებს არსებული და სრულად ფუნქციონირებადი სასწავლებლების მართვაში დასაქმებული ორგანიზაციების ჩართვას ან გადაბარებას ხელშეკრულების საფუძველზე.

აღნიშნული მოდელით ჯერ პროექტი არ განხორციელებულა, თუმცა მიმდინარეობს მოლაპარაკებები ბრიტანეთის საელჩოსთან რათა მათი მხარდაჭერით მოხდეს მოდელის იმპლემენტაციასთან დაკავშირებული რისკებისა და დადებითი მხარეების კვლევა და ანალიზი (Feasibility Study).

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე განათლების და მეცნიერების სამინისტრო საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის აქტიურ გამოყენებას გეგმავს და გამოხატავს მზაობას გაიზარდოს კერძო სექტორის როლი და ჩართულობა განათლების სფეროში. თუმცა, აღნიშნული მიდგომები იწვევს მხოლოდ პროფესიული განათლების სფეროში და მის მიღმა რჩება ისეთი მნიშვნელოვანი სფეროები, როგორცაა მეცნიერება ან სკოლამდელი, საშუალო ან/და უმაღლესი განათლება.

თავი III

სახელმწიფო შესყიდვების საკანონმდებლო ჩარჩო და განხორციელებული რეფორმები

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების მთავარი მარეგულირებელი დოკუმენტი არის საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ. კანონის მიზანია სახელმწიფო შესყიდვებისთვის განკუთვნილი ფულადის სახსრების რაციონალური ხარჯვის, ჯანსაღი კონკურენციის, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.³⁸

გამომდინარე იქედან რომ სააგენტო იმ ფორმით რა ფორმითაც დღეს გვაქვს შეიქმნა 2014 წელს, სწორედ აქედან განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები მიმოვიხილოთ. სააგენტოს ძირითადი მიზანია კანონმდებლობის სრულყოფა და შესაბამისად 2014 წლიდან „მუდმივი რეფორმების პროცესშია შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა და პროცედურები.“³⁹

რეფორმის ფარგლებში ხელახლა ჩამოყალიბდა შავი სიის წარმოებასთან დაკავშირებული ნორმები, რომელიც ითვალისწინებს თანაზომიერების და პროპორციულობის დაცვას საჯარო და კერძო ინტერესების; განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეული გამარტივებული შესყიდვების თანხმობის გაცემაზე უფლებამოსილი პირი/ორგანო, რაც ამარტივებს და აჩქარებს პროცესს. დავების საბჭოში გასაჩივრებისთვის დაწესდა 15 დღიანი ვადა, რაც აჩქარებს საჩივრის განხილვის პროცესს; „მოწესრიგდა კონსოლიდირებული ტენდერიდან გამომდინარე ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში შავ სიაში დარეგისტრირების საკითხი;“⁴⁰

2015 წელს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში“ შევიდა ცვლილება, რომელიც ეხებოდა გამარტივებული შესყიდვებს და განისაზღვრა ის საფუძვლები, რომელთა შეთანხმებაც სავალდებულოა სააგენტოსთან. ცვლილების მიხედვით შემსყიდველები ვალდებულნი არიან საჯაროდ დაასაბუთონ გამარტივებული შესყიდვებით სარგებლობის გადაწყვეტილება შესყიდვების განხორციელებამდე მართვის ერთიან ელექტრონული სისტემის SMP⁴¹- მოდულში და მიმართვიდან 2-3 დღის ვადაში სააგენტო იღებს გადაწყვეტილებას თანხმობის გაცემის ან უარის თქმის შესახებ.⁴²

³⁸ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ

³⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2014 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2015;

⁴⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2014 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2015;

⁴¹ SMP-Simplified Module of Procurement

⁴² სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2015 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2016;

2015 წლის დეკემბერში სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N27 არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის პრევენციულ ღონისძიებებს, კერძოდ: მონეტარული ზღვრის დაცვით და ხელშეკრულების რეგისტრაციის უნიკალური ნომრის, კლასიფიკატორის (CPVკოდი), გამოყენებული შესყიდვების საშუალებების დასახელების, შესყიდვების საფუძვლების, დაფინანსების წყაროს და ღირებულების დაჯამებით მის წინმსწრებ, იმავე დანაყოფის კოდზე გაფორმებული შემდეგი ხელშეკრულების ღირებულებასთან. „ხელოვნურად დაყოფა არის შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში, ერთი დაფინანსების წყაროდან შესასყიდი შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების რაოდენობის ან მოცულობის შემცირება ან/და დაყოფა, ასევე სხვა ქმედება, რომლის მიზანია კანონითა და მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით დადგენილი მონეტარული ზღვრებისა და სხვა მოთხოვნებისათვის თავის არიდება“.⁴³

2016 წლის საკანონმდებლო ცვლილება კონკურენციის ზრდას და ფინანსური რესურსის ხარჯვის ეფექტიანობის გაზრდას ისახავდა მიზნად. ცვლილება შევიდა თეთრი სიის წარმოების წესში და დაიხვეწა ტენდერში ამხანაგობების ფორმით მონაწილეობა, რამაც მცირე და საშუალო ბიზნესს საშუალება მისცა უფრო დიდი მოცულობის შესყიდვებში მიეღო მონაწილეობა.⁴⁴

თეთრი სია, ისევე როგორც შავი, იწარმოება სააგენტოს მიერ ელექტრონულად, მასში რეგისტრირებული მიმწოდებლები კი სარგებლობენ გარკვეული გამარტივებული პროცედურებით. შავ სიაში რეგისტრირებულ მიმწოდებლებს ერთი წლის განმავლობაში არააქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო შესყიდვებში. თეთრ სიაში მოსახვედრად მიმწოდებელი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს: არ უნდა იყოს რეგისტრირებული შავ სიაში ბოლო ერთი წლის განმავლობაში და გაფრთხილებაც არ უნდა ქონდეს მიღებული, არ უნდა იყოს რეგისტრირებული მოვალეთა რეესტრში და მის წინააღმდეგ არ უნდა მიმდინარეობდეს რეორგანიზაცია/ლიკვიდაცია/გადახდისუუნარობის საქმისწარმოება, უნდა წარმოადგინოს არანაკლებ ორი ცნობა შემსყიდველი ორგანიზაციიდან მის მიერ ბოლო სამი წლის განმავლობაში გაფორმებული ხელშეკრულების ჯეროვნად შესრულების თაობაზე, არ უნდა გააჩნდეს დავალიანება სახელმწიფო ბიუჯეტის წინაშე და სისტემაში ხელშეკრულებას უნდა ქონდეს მინიჭებული სტატუსი „შესრულებული ხელშეკრულება“ და ატვირთული უნდა იყოს შესაბამისი დოკუმენტაცია.⁴⁵

რაც შეეხება შავ სიას, მისი წარმოება რეგულირდება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის „ შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ ბრძანება

⁴³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N27 „სახელმწიფო შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის გამოვლენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“, 2015;

⁴⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2016 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2017;

⁴⁵ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N2 „თეთრი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, 2016

N19-ის საფუძველზე. შავ სიაში რეგისტრაციის საფუძველებია: ხელშეკრულების დადების უფლების მოპოვების მიზნით არაკეთილსინდისიერი ქმედების ჩადენა და დისკვალიფიკაცია, ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება,⁴⁶

რამდენიმე ცვლილება შევიდა სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში 2017 წელს, კერძოდ: დავების საბჭოში დაინერგა დაინტერესებული პირის ინსტიტუტი, რაც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის ანგარიშის მიხედვით „უზრუნველყოფს კვალიფიციური საჩივრების მიღების და შესყიდვების ფაქიანურების თავიდან აცილებას“⁴⁷ ანგარიშის მიხედვით დაინერგა „დაინერგა სატენდერო დოკუმენტაციის ელექტრონული ფორმა, რაც სატენდერო დოკუმენტაციას ხდის სტანდარტიზებულს და ბიზნეს-სექტორის წარმომადგენლებს აძლევს საშუალებას მარტივად მოიძიონ მათთვის სასურველი ინფორმაცია ამა თუ იმ სატენდერო პირობის შესახებ“;⁴⁸

ელექტრონული ტენდერების და კონკურსის ჩატარებისას წარმოშობილ დავები რეგულირდება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის მიერ გამოცემული „სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“ ბრძანება N1-ის საფუძველზე. ესაა დამოუკიდებელი საბჭო, რომელიც არ ექვემდებარება არცერთ ორგანოს და თანამდებობის პირს, არის დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ორგანო, რომლის მიზანია ელექტრონული ტენდერების და კონკურსის ჩატარებისას წარმოშობილი დავების სწრაფი, ეფექტიანი და სამართლიანი გადაწყვეტა. ბრძანებით განსაზღვრულია საბჭოს შემადგენლობა და სტრუქტურა. იგი დაკომპლექტებულია პარიტეტული პრინციპის საფუძველზე სააგენტოს სამი წარმომადგენლის და შესაბამისი პროფილის არასამტავრობო ორგანიზაციის სამი წარმომადგენლისგან. გამონაკლის შემთხვევაში, მაგ., როცა შესყიდვების ღირებულება მონეტარულ ზღვარს აჭარბებს, საბჭოს შეიძლება დაემატოს სსიპ „კონკურენციის სააგენტოს“, „საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატის“, „საქართველოს ბიზნესომბუცმენის“ ან/და აკადემიური წრის თითო წარმომადგენელი. მონეტარული ზღვარი ევროკავშირის ღირებულებით დგინდება და საქონლის და მომსახურების შემთხვევაში 144 000 ევროს ეკვივალენტ ლარს, ხოლო სამუშაოს შემთხვევაში 5 548 000 ევროს ეკვივალენტ ლარს შეადგენს ან აღემატება. განსაზღვრულია ასევე არასამტავრობო ორგანიზაციებიდან წევრის არჩევის წესი და პროცედურა. საბჭოს წევრის ადგილის დაკავება შესაძლებელია მხოლოდ არჩევნების წესით და მხოლოდ ერთი წლის ვადით. ერთი დაიგივე ორგანიზაციიდან შესაძლებელია

⁴⁶სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N19-„შავი სიის წარმოების წესის და პირობების დამტკიცების შესახებ“, 2015;

⁴⁷ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2017 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2018;

⁴⁸ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2017 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2018;

მხოლოდ ერთი კანდიდატის განაცხადის წარდგენა. დავების საბჭოში განაცხადის შეტანა ხდება ელექტრონულად.⁴⁹

2016 წელს დავების საბჭოში 1573 საჩივრიდან დაკმაყოფილდა 281, ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა 305, ხოლო არ დაკმაყოფილდა 547 საჩივარი, დანარჩენი დაუშვებლად იქნა მიჩნეული(398) ან გაუქმდა(42),⁵⁰ 2017 წელს, წინა წელთან შედარებით ნაკლები საჩივარი იქნა შესული. 1492 საჩივრიდან დაკმაყოფილდა 199, ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა 434, არ დაკმაყოფილდა 377. დანარჩენი 432 დაუშვებლად იქნა მიჩნეული ხოლო 50 გაუქმდა. ჯამში 2011-2017 წლებში საბჭომ განიხილა 5 175 საჩივარი. საჩივრებით ძირითადად მოთხოვნილია სატენდერო/საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილება/ქმედების ან სატენდერო პირობების გასაჩივრება. რაც მტავარია გასაჩივრება არის უფასო და უმოკლეს ვადაში (10დღე) ქვეყნდება დასაბუთებული გადაწყვეტილება.⁵¹ საქართველოს უსენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებების ელექტრონული საძიებო სისტემაში არსებული სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული 29 ჩანაწერიდან, მხოლოდ 4 წარმოადგენს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დავების განხილვის საბჭოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების გასაჩივრებას, თუმცა არცერთი მათგანი არ იქნა დაკმაყოფილებული.⁵² ასევე 2017 წლის მონაცემებით დავების განხილვის საბჭოში წარდგენილი 1492 საჩივრზე მიღებული გადაწყვეტილებებიდან მხოლოდ 36 გასაჩივრდა სასამართლოში და პირველმა ინსტანციამ დააკმაყოფილა მხოლოდ ორი სასარჩელო მოთხოვნა, რომელიც გასაჩივრდა სააპელაციო სასამართლოში.⁵³

საკანონმდებლო სფეროში განხორციელებული ცვლილებები წარმოადგენს “ევროკავშირის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის“ შესახებ შეთანხმებით (DCFTA) ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების პირველ ფაზას. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შვედეთის საერთაშორისო განვითარების და თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) დახმარებით შეიმუშავა სამოქმედო გეგმა, რომელიც გაწერილია რვა წლიან პერიოდზე და იყოფა ხუთ ფაზად, რათა შეძლოს ისეთი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური მოწყობის შექმნა უზრუნველყოს, რომელიც უპასუხებს ევროკავშირის ნორმებს. პირველი ფაზა მოიცავს ხელშეკრულებების გაფორმების და ინსტიტუციური ბაზის მარეგულირებელი ძირითადი სტანდარტების დანერგვას, მეორე - შესყიდვების და შესყიდვების სფეროში არსებული დავების შესახებ დირექტივას; მესამე- დირექტივებს სექტორების და სექტორების სფეროში არსებული დავების მიხედვით; მეოთხე- შესყიდვების და შესყიდვების სფეროში არსებული არამხოლოდ ძირითად არამედ სხვა დამატებით სავალდებულო და არასავალდებულო კომპონენტების დანერგვას; მეხუთე- უკვე

⁴⁹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N1- „სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“, 2018;

⁵⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, დავები წლების მიხედვით, რაოდენობრივი 20011-2017წწ.

⁵¹ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2017 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2018;

⁵² <http://prg.supremecourt.ge/CaseAdminResult.aspx>

⁵³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2017 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2018;

სექტორების და სექტორების სფეროში არსებული დავების განხილვის დამატებითი მექანიზმების შესახებ დირექტივას.⁵⁴ არსებული ტენდენცია აჩვენებს რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო მიყვება ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულების გეგმას და წლიდან წლამდე ახორციელებს საკანონმდებლო ცვლილებებს სრულყოფის და დახვეწის მიზნით.

3.1 საკანონმდებლო პრობლემები

სახელმწიფო მმართველობაში საბიუჯეტო პროცესებს უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია. შესაბამისად, აუცილებელია მოქნილი საკანონმდებლო ბაზის არსებობა ამ კუთხით; ნორმატიული მოწესრიგება უნდა იყოს დეტალურად, მკაფიოდ და ნათლად ჩამოყალიბებული. სამწუხაროდ, დღესდღეობით, ზოგიერთი მარეგულირებელი ნორმა შეიცავს ბუნდოვანებას, ორაზროვანი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა ან/და საერთოდ, გარკვეული საკითხები არ წესრიგდება კანონმდებლობით; კანონის მიღმა დარჩენილი საკითხი, შესაძლოა, ორგანიზაციის მხრიდან მეტი „გაქანების“ საშუალებას იძლეოდეს, რეგულაციის არარსებობის პირობებში მიღებულ იქნას სამართლებრივად მიზანშეუწონელი გადაწყვეტილებები.

გამომდინარე იქედან, რომ სისტემა ჯერ კიდევ მუდმივი რეფორმირების და განახლების პროცესშია, ცხადია, უნაკო და სრულყოფილი არაა. გატარებული რეფორმების მიუხედავად, საკანონმდებლო ჩარჩოში რჩება მთელი რიგი ნაკლოვანებები, რომელთა შესახებ არაერთი კვლევა და ანგარიში მიუთითებს.

სახელმწიფო კანონი შესყიდვების შესახებ არ ვრცელდება მთელ რიგ უწყებებზე თუ სფეროებზე. თბილისის მერიის, პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან განხორციელებული შესყიდვები, ტელე-რადიო საეთერო დროის შესყიდვები, თავდაცვის სფეროში არსებული შესყიდვები, პარტნიორობის ფონდის, საქართველოს რკინიგზის შესყიდვები, ელექტროენერჯის, გაზის და წყალმომარაგების შესყიდვები, საქართველოს ეროვნული ბანკის, რელიგიური ორგანიზაციების შესყიდვებზე, ასევე პრეზიდენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის, პრემიერ-მინისტრის, სახელმწიფო მინისტრების, მერის, საგარეო საქმეთა მინისტრის და სამინისტროს, პარლამენტის დელეგაციების მიღების ან საზღვარგარეთ ვიზიტის ორგანიზების უზრუნველსაყოფად განხორციელებულ შესყიდვებზე.⁵⁵

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ 2015 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში კანონმდებლობის მთავარ პრობლემად „შესყიდვების სხვადასხვა საშუალებების თუ პროცედურის არასაკმარისი რეგლამენტაცია“ სახელდება. რაც თავის მხრივ კორუფციის რისკის შემცველია და ამის წყარო გამარტივებული შესყიდვა შესაძლოა გახდეს, რადგან გამარტივებული შესყიდვების დროს სახელმწიფო პირდაპირ აფორმებს ხელშეკრულებას

⁵⁴ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2015 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2016;

⁵⁵ „საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, 2006;

მიმწოდებელთან. ამასთანავე, შესაძლებელია შემსყიდველს მოუხდეს გაცილებით მეტი ხარჯის გაწევა, ვიდრე კონკურენტული პირობების შემთხვევაში შეთავაზებდნენ კომპანიები. შესაბამისად მისი გამოყენება უნდა მოხდეს გადაუდებელი აუცილებლობის დროს, მაშინ როცა შექმნილია ისეთი ვითარება, რომლის წინასწარ განსაზღვრა შეუძლებელია. არაა გამოწვეული შემსყიდველის ქმედებით და რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს გარკვეული ზიანი, რა თქმა უნდა აღნიშნული უნდა იყოს კარგად დასაბუთებული. გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული რისკის აღმოსაფხვრელად ასევე მიიჩნევენ რომ კანონში უნდა დაემატოს „დაუძლეველი ძალის მოქმედების“ დროს შესყიდვით სარგებლობა, რაც გულისხმობს ვითარებას, საომარი, საგანგებო მდგომარეობის, არეულობის, გაფიცვის, ეკოლოგიური თუ ბუნებრივი კატასტროფის დროს ან სხვა დაუძლეველი ძალის ზემოქმედების შემთხვევაში შესყიდვების განხორციელებას და მისი განუხორციელებლობის შემთხვევაში საფრთხე ექმნება ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებას ან/და ადამიანების სიცოცხლეს. ანგარიშის მიხედვით მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს შესყიდვებში მონაწილე სუბიექტის საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენის არასავალდებულო ნაწილი, რადგან კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტი წარმოადგენს დამატებით გარანტიას, რომ შესაბამისი სამუშაო შესრულდება ხარისხიანად და კვალიფიციური კომპანიის მიერ, შესაბამისად აუცილებელია წარმოდგენის ვალდებულობა. მიუხედავად იმისა, რომ კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ განსაზღვრავს, რომ ელექტრონული ტენდერში მონაწილე სუბიექტებს აქვს საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის წარმოდგენის ვალდებულება⁵⁶, აღნიშნული ვალდებულება არ ვრცელდება გამარტივებულ შესყიდვებზე.⁵⁷

2014 წელს შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მხარდაჭერით ორგანიზაცია PMC Research Center (PMC RC) მომზადებული კვლევა ადასტურებს გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებულ პრობლემებს და მის გამოყენებას მხოლოდ გადაუდებელი აუცილებლობით გამოწვეულ ვითარებაში მიიჩნევს მართებულად და შესყიდვების მეტი გამჭირვალობისთვის ელექტრონული ტენდერების იმ სფეროში დანერგვის რეკომენდაციას გასცემს, რომლებზეც არ ვრცელდება კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ. კვლევა ეხმიანება გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის ცატარების სამ დღიან ვადას და მიიღწევს რომ ვადის გაზრდა მინიმუმ 7 დღემდე ხელს შეუწყობს კონკურენტული გარემოს შექმნას. PMC Research Center (PMC RC) მიერ ჩატარებული კვლევის მნიშვნელოვანი ნაწილი ეხება სატენდერო წინადადების ჩამოყალიბების პრობლემას, რაც თავის მხრივ სახელმწიფო უწყებაზეა დამოკიდებული, თუმცა სატენდერო პირობების ჩამოყალიბების ბუნდოვანებას, ნაკლებ კონკრეტიკას, მოთხოვნის ზოგად აღწერას, მივყავართ ნაკლებად ხარისხიანი თუმცა გაცილებით იაფი პროდუქციის შეძენამდე, სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია დეტალური პარამეტრების მითითება მოთხოვნის პროცესში. სხვა

⁵⁶ „საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, 2006;

⁵⁷ საერთაშორისო გამჭირვალობა საქართველო - „სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014წწ. როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი,“ 2015;

შემთხვევაში შესაძლოა რამდენჯერმე მოუხდეს უწყებას ერთი და იგივე პროდუქციის შექმნა და გაწიოს გაცილებით მეტი ხარჯი.⁵⁸

„საერთაშორისო გამჭირვალობა საქართველოს“ მიერ 2018 წლის კვლევაშიც სწორედ ქვეკონტრაქტორების გამოყენება შესყიდვების პროცესის ყველაზე ფარულ მხარედ დასახელდა.

სახელმწიფო შესყიდვების უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს ქვეკონტრაქტორების საკითხი, რომელიც რიგ შემთხვევაში კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს შესყიდვების ძირითად პრინციპებს და მიზნებს, რადგან საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ქვეკონტრაქტორების საკითხს არ არეგულირებს. რადგან არაა სავალდებულო ქვეკონტრაქტორის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შემსყიდველისთვის, შესაძლოა მივიღოთ ჯანსაღი კონკურენციის რღვევა და კომპანიებს შორის გარიგება, ინფორმაცია ქვეკონტრაქტორების შესახებ გამჭირვალე არაა და რადგან ქვეკონტრაქტორი არ აგებს პასუხს მის მიერ განხორციელებული სამუშაოს გამო და ანგარიშვალდებული შემსყიდველთან არის ტენდერში გამარჯვებული კომპანია ართულებს ხარვეზით შესრულებული, უხარისხოდ განხორციელებული ან არაჯეროვნად შესრულებული სამუშაოებზე რეალურად პასუხისმგებელი სუბიექტის გამოვლენის პროცესს და აჩენს შემდგომში მსგავსი კომპანიის შესყიდვებში მონაწილეობის ან გამარჯვების რისკს. არარსებული საკანონმდებლო რეგულაციების ფონზე ქვეკონტრაქტორების გამოყენება რჩება ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად.⁵⁹

ბოლო კვლევა რომელიც 2017 წელს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) გამოაქვეყნა „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასებას“ მიეძღვნა. დასკვნის მიხედვით საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ მეტნაკლებად დამაკმაყოფილებელია და უზრუნველყოფს სისტემის ეფექტიანობას, გამჭირვალობას და სამართლიანობას. მიუხედავად ამისა სისტემა უნაკლო არაა და ქვეკონტრაქტორების საკითხის დარეგულირებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, ასევე იკვეთება გამონაკლისთა რაოდენობის შემცირების საჭიროება და ინფორმაციის საჯაროობის და მონაცემთა ბაზის სისრულის მიზნით ისეთმა ორგანიზაციებმა მაგალითად როგორცაა შსს ან თავდაცვა ან მთავრობის ადმინისტრაცია სრულად ატვირთონ განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ინფორმაცია,⁶⁰

⁵⁸ რადიო თავისუფლება, კახა მჭედლიძე-„სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის პრობლემები“, ივლისი 13, 2014;

⁵⁹ ბ. ნამჩავაძე -„ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში“, 2018;

⁶⁰ ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI –„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასება“, 2017;

3.2 საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები

მსოფლიო ბანკი დადებითად აფასებს საქართველოს შესყიდვების სფეროში განხორციელებულ რეფორმებს. „საქართველოში ელექტრონული ელექტრონული შესყიდვების დანერგვა ქართული ელექტრონული შესყიდვების სისტემის მეშვეობით არის კარგი მაგალითი იმისა, თუ რამდენად ძლიერია პოლიტიკური ნება და ვალდებულება კრიტიკული იყოს სახელმწიფო შესყიდვების რეფორმის კონტექსტში. ერთი წლის განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს (SPA) შემუშავებული ელექტრონული შესყიდვების სისტემამ მთლიანად შეცვალა ქალაქში დაფუძნებული ტენდერები. ონლაინ რეჟიმში მიმდინარე პროცესებმა შესყიდვების სისტემა გახადა უდრო გამჭირვალე, ნაკლებად ბიუროკრატიული და ნაკლებად დისკრიმინაციული, ამის ფონზე კი გაზარდა კონკურენცია, შეამცირა კორუფციის რისკები და დაზოგა ბიუჯეტი. მსოფლიო ბანკმა დაიწყო საქართველოსთან თანამშრომლობა შესყიდვების ელექტრონული სისტემის ფარგლებში და საშუალოდ 10 მლნ აშშ დოლარის ღირებულების კონტრაქტების შესყიდვას ახორციელებს, 2015 წლის მონაცემებით 14 ტენდერი გამოცხადდა, ჯამში 22 მლნ აშშ დოლარის ოდენობის ფინანსური რესურსი, რომელიც გზების, შენობების, საკანალიზაციო და სხვა სისტემებს რეაბილიტაციისთვის გამოიყო. მსოფლიო ბანკი გამოყოფს რამდენიმე დადებით მიგნებას:

1. ქალაქის ჩანაცვლება ელექტრონული მატარებლებით;
2. სატენდერო პროცესში დისტანციური მონაწილეობის შესაძლებლობა
3. გამჭირვალეობა
4. ეკონომიურობა, (შემცირებული ხარჯი)

ჯამში, საქართველოს ელექტრონული შესყიდვების სისტემას ახასიათებს, როგორც ქვეყნის გრძელვადიანი განვითარების და გაზომვადი სარგებლის მიღების საშუალებას.⁶¹

საქართველოს ელექტრონული შესყიდვების სისტემას დადებითად აფასებს ეკონომიური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია - OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია და საერთაშორისო გამჭირვალეობა „Transparency International“, რომელმაც საქართველო აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის 19 საუკეთესო ქვეყანას შორის დაასახელა კორუფციის აღქმის ინდექსით 2014 წელს.⁶²

პოზიტიურ შეფასებას აძლევს სააგენტოს მუშაობას ბრიტანული წამყვანი საერთაშორისო ალიანსი „Open Contracting Partnership“. საერთაშორისო ორგანიზაციაში აცხადებენ, რომ საქართველოში საჯარო შესყიდვებში მიმდინარე რეფორმები წარმოადგენდა მთავარ სტიმულს „Open Contracting Partnership“ (OCP) -ის დანერგვისთვის. „გატარებული

⁶¹ The World Bank - Georgia: An E-Procurement Success, Feb. 18, 2015;

⁶² Transparency international the global coalition against corruption- Corruption Perceptions Index 2014, Results, Table and Rankings,

რეფორმების შედეგად საქართველოში შეიქმნა მონაცემების მართვის გასაოცარი შესაძლებლობა, რომელიც აადვილებს საჯარო შესყიდვების წარმართვის პროცესს და ხდის მას მეტად მიმზიდველს ბიზნესისთვის და დაინტერესებული პირებისთვის“.⁶³

2016 წელს OECD - ის მიერ გამოქვეყნებული იქნა კვლევა „ანტი-კორუფციული რეფორმები საქართველოში“.⁶⁴ დოკუმენტი ეძღვნება სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ანტიკორუფციული რეფორმების ანალიზს და მნიშვნელოვან კომპონენტად შესყიდვების სფეროში განხორციელებულ რეფორმებს და სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შექმნას მნიშვნელოვან ადგილს უთმობს.

⁶³ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო- „საერთაშორისო პარტნიორები საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მუშაობას დადებითად აფასებენ“ 16.04.2018;

⁶⁴ OECD ANTI-CORRUPTION NETWORK FOR EASTERN EUROPE AND CENTRAL ASIA - „Anti-corruption reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan“, 2016;

დასკვნა

საჯარო სერვისების მიწოდება აუტოსორსინგის და საჯარო-კერძო პარტნიორობის გამოყენებით სახელმწიფოს აქცევს სერვისზე და საზოგადოებაზე ორიენტირებულ მოქნილ ინსტიტუციად. სახელმწიფოს და კერძო სექტორს შორის უფრო ეფექტური ურთიერთობისთვის წინადადებული ნაბიჯია სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის დანერგვა.

სახელმწიფოს მხრიდან გატარებული მთელი რიგი ტექნიკური და სამართლებრივი რეფორმების მიუხედავად, აღნიშნული სფერო მაინც დგას გარკვეული გამოწვევების წინაშე, რომელთა აღმოფხვრაც ხელს შეუწყობს სისტემის ძირითადი მიზნების და ამოცანების: პროცესის გამჭვირვალობის, ეფექტურობის, კონკურენტული გარემოს ზრდის, მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების, ეკონომიურობის და ხარჯების შემცირების მიღწევას.

კვლევამ აჩვენა, რომ შესყიდვების პროცესში მთავარი გამოწვევები საჭიროებების იდენტიფიცირების და შემდგომში უკვე მონიტორინგის არასაკმარისი საშუალებების არსებობის ეტაპებზეა. გამჭვირვალობის და კონკურენციის ძირითად პრინციპს არ პასუხობს სახელმწიფო უწყებების ის ნაწილი, რომლებიც სარგებლობენ საგამონაკლისო წესით და საბიუჯეტო სახსრებს ხარჯავენ სახელმწიფო შესყიდვების კანონის გვერდისაველით. სახელმწიფო ელექტრონული სისტემის კლასიფიკატორით განსაზღვრული კოდი CVP 999, რომელითაც არაიდენტიფიცირებადი შესყიდვები ხორციელდება დამატებით დაბრკოლებას ქმნის. აღნიშნული კოდი არაა დამახასიათებელი ევროკავშირის არცერთი ქვეყნისთვის და ამ კოდით განხორციელებული შესყიდვები წინააღმდეგობაში მოდის კონკურენციის, გამჭვირვალობის და სამართლიანობის პრინციპთან და ხელს უწყობს კორუფციული გარიგებების რიცხვის ზრდას. მნიშვნელოვანი დაბრკოლებაა ქვეკონტრაქტორების ფაქტორიც, რომელთა გამოცდილების და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარმოდგენის ვალდებულებას არ განსაზღვრავს კანონი. მათი კონტროლის რეგულაციების არარსებობის გამო შესყიდვების სისტემის განვითარებას და ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქციის, კონკურენციის ჩამოყალიბება ფერხდება.

ნაშრომში წარმოდგენილი იქნა ყველა ის ძირითადი მექანიზმების ანაღზი, რომლებიც უზრუნველყოფენ საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდებას. საჭიროების იდენტიფიკაციიდან განხორციელებული სერვისის მონიტორინგის ეტაპების ჩათვლით. იმის გათვალისწინებით, რომ საზოგადოებრივი სერვისების აუტოსორსინგი საჯარო სამსახურის ინოვაციურ ინსტიტუციურ მექანიზმს წარმოადგენს და საშუალებას იძლევა გაზარდოს მთავრობის ეფექტურობა გაანალიზებულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ დანერგილი ელექტრონული მატარებლები: სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა, შავი სია, თეთრი სია, დავების საბჭო, შესყიდვების კლასიფიკატორი, შესყიდვების სამართლებრივი ჩარჩო და საკანონმდებლო რეგულაციების ეფექტურობა. ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციების პოზიციები და საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური

დაცვის სამინისტროს, საქართველოს კულტურის და სპორტის სამინისტროს და საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტროს მიერ განხორციელებული პროექტები საჯარო-კერძო პარტნიორობის მოდელის საფუძველზე.

ბიბლიოგრაფია

1. Jón R. Blöndal. Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services. 2005;
2. Mitnick (2006) "The Origins of Agency Theory";
3. The balance small business, JUAN RODRIGUEZ „The Future of the Construction Industry: Public Private Partnerships“, Dec. 06, 2017
4. Argentino Pessoa-Outsourcing and public sector efficiency: How effective is outsourcing in dealing with impure public goods?. 2009;
5. Government Sector Outsourcing - Transforming Public Service with Outsourced IT Services. 2010;
6. Anita Ceric-„The Principal-Agent Theory and the Role of Project Managers in Construction: Guidelines for Future Research“, University of Zagreb, 2012;
7. NIGP- THE INSTITUTE for PUBLIC PROCUREMENT, “Outsourcing in the Public Sector Examining the role of the Chief Procurement Officer in the outsourcing decision and process”, 2013;
8. backofficepro -,„Government Outsourcing Pros and Cons“, 2014;
9. Ppp4krakow.net, “Definition, origin and evolution”
10. OECD ANTI-CORRUPTION NETWORK FOR EASTERN EUROPE AND CENTRAL ASIA - „Anti-corruption reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan“, 2016;
11. Transparency international the global coalition against corruption- Corruption Perceptions Index 2014, Results, Table and Rankings,
12. The World Bank - Georgia: An E-Procurement Success, Feb. 18, 2015;
13. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2016 წლის 25 მარტის N3ბ-2071-15 განჩინება.
14. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N9-„გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესი“, 2011;
15. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“ (მე-19 მუხლი);
16. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი“- (მე-3 მუხლი);
17. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N306 – „სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულების და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“. 2014;
18. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2014 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2015;
19. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-2015 წლის საქმიანობის ანგარიში; 2016;
20. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო - 2016 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2017;
21. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო-სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2017 წლის საქმიანობის ანგარიში, 2018;
22. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N1- „სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ“, 2018;

23. სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა-პორტალი
24. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - „სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის ეფექტიანობის აუდიტი 32,36“, 2016;
25. საერთაშორისო გამჭირვალობა საქართველო-„საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა“, 2013;
- 26.
27. ბ. ნამჩავაძე - „ქვეკონტრაქტორებთან დაკავშირებული რისკები სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში“, 2018;
28. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)-„შესაძლო გარიგება მეტროსადგურ „ახმეტელის“ ტენდერში“, 2018;
29. კევინ რ. სმიტი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია - „საჯარო - კერძო პარტნიორობა“, 2015;
30. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N245, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე“, 2016;
31. სამთავრობო პროგრამა 2016-2020წ.- „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, 2016;
32. Ipress.ge, "სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მოდელი გავლენას მოახდენს ჰოსპიტალურ სექტორზე" ადმინისტრატორი, 14 მარტი, 2016;
33. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N27 „სახელმწიფო შესყიდვების ხელოვნურად დაყოფის გამოვლენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“, 2015;
34. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N2 „თეთრი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, 2016;
35. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანება N19-„შავი სიის წარმოების წესის და პირობების დამტკიცების შესახებ“, 2015;
36. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, დავები წლების მიხედვით, რაოდენობრივი 20011-2017წწ.
37. საქართველოს უზენაესი სასამართლო, სამიხედო, <http://prg.supremecourt.ge/>
38. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო- „საერთაშორისო პარტნიორები საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მუშაობას დადებითად აფასებენ“ 16.04.2018;
39. ინფორმაციული თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი IDFI – „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის აღსრულების შეფასება“, 2017;
40. რადიო თავისუფლება, კახა მჭედლიძე -, „ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის პრობლემები“, ივლისი 13, 2014;
41. საერთაშორისო გამჭირვალობა საქართველო - „სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014წწ. როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი,“ 2015;
42. „საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, 2006;
43. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია - „საჯარო-კერძო პარტნიორობა, არსებული გამოწვევები“, 2015;

44. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: „ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები“. 2014;

Ivane Javakishvili Tbilisi State University

Natia Samkharadze

Mechanism for Public Service Outsourcing in Georgia and Lacks
of Public-Private Partnership

Faculty of Social and Political Sciences
Public Administration and Public Policy

The head of the thesis: Nana Matcharashvili
Doctor of Political Science
Manager of Master Program

Tbilisi 2018