

რისკის იდენტიფიკაციის თავისებურებები სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის პროცესში

გვანცა სისოშვილი

დოქტორი

ივ. ჯავახიშვილის სახ.

თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

g.sisoshvili@gmail.com

სტატიაში ასახულია სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვის პროცესის თანმდევი რისკი და გამოვლენილია ის ძირითადი თავისებურებები, რაც ხელს უშლის ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობით გათვალისწინებული მიზნების შესრულებას, მათ შორის, ჯანსაღი კონკრეტული ხელშეწყობას, შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ პროპორციული, ახდისკიმიწინააღმდეგობისა და თანასწორობის მოპოვების უზრუნველყოფას. გაანალიზებულია სამშენებლო სამუშაოების მსხვილიუჯრეტო ტენდერებში გამოვლენილი კონკრეტული რისკის მარკეტინგები (გადიხებული კონკრეტული რისკი) და განხილულია ხელშეკრულების პირობების (ვადებულებების შესრულებების რისკი) შესრულებების ძირითადი მიზეზები - ფასის მაღალი კლება (დემპინგური ფასი), შესაბამისი გამოცდილების აქტონა, ახაკეთილსინდისიერი ქმედებები. სტატიაში აღწერილია სახელმწიფოსა და კერძო ორგანიზაციებს შორის არსებული ურთიერთობის მნიშვნელოვანი ხარვეზები (კორუფციის ან ურთიერთდაკავშირებული მხარეების რისკი) და წარმოგენილია ძირითადი რისკის ის მარკეტინგები, რაც განსაკუთრებით დამახასიათებელია სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის პროცესისთვის.

საკვანძო სიტყვები: ტენდერი, CPV კატეგორია, სამშენებლო სამუშაოები, რისკის მარკეტინგები.

სამეცნიერო ლიტერატურის მიმოხილვა

ინფრასტრუქტურის განვითარება ზოგადად ქვეყნისთვის სტრატეგიულ მიმართულებას წარმოადგენს. სახელმწიფოები განსაკუთრებით დიდი მოცულობით თანხებს სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვაში ხარჯავენ, შესაბამისად, ამგვარი პროექტების განხორციელების შედეგები და მისი თანმდევი რისკის ანალიზი როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური და სამეცნიერო თვალსაზრისით იქცევა ყურადღებას. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შესყიდვებში რისკის გამოვლენის საკითხებზე მრავალი სამთავრობო დოკუმენტი შექმნილი, ამასთან, საერთაშორისო ორგანიზაციები (მაგალითად, მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), აზიის განვითარების ბანკი და სხვ.) მუდმივად

ანვდიან რეკომენდაციებს და სამოქმედო გეგმებს პარტნიორ ქვეყნებს, აღნიშნული თემა სამეცნიერო დონეზე ნაკლებადაა დამუშავებული. არც ისე დიდი ხანია, რაც სახელმწიფო შესყიდვების სფერო მეცნიერების შესწავლის საგანი გახდა. მაგალითად, უნივერსიტეტებსა და აკადემიურ წრეებში სულ უფრო განხილვადი ხდება სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანობის საკითხები. აღსანიშნავია ჩალმერსის ტექნოლოგიური უნივერსიტეტის მაგისტრების, ჯ.ნ. აგერბერგისა და ჯ. აგრენის კვლევითი ნაშრომი თემაზე „რისკ-მენეჯმენტი სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში“ (Agerberg J.N., Agren J. 2012), რომელშიც ასახულია სამშენებლო და ინფრასტრუქტურულ პროექტებთან დაკავშირებული რისკები და შემოთავაზებულია რისკის მართვის თანამედროვე მოდელები, ასევე, კემბრიჯის უნივერსიტეტის მიერ გამოცემული „სახელმწიფო შესყიდვების სახელმძღვანელო“ (Dimitri N., Piga G. Spagnolo G. 2006.), სადაც წარმოდგენილია სახელმწიფო შესყიდვების სტრატეგიები და ძირითადი პრინციპები, ასევე - ინოვაციების დაწერვისა და კორუფციის პრევენციის გზები. ნორვეგიის მცენიერებისა და ტექნოლოგიების უნივერსიტეტის პროფესორებისა და მკვლევრების მიერ (Laedre O., Austeng K., Haugen T.I., Klakegg O.J. 2006) გამოქვეყნებულია ნაშრომი თემაზე: „სახელმწიფო სამშენებლო და სარეკონსტრუქციო პროექტების შესყიდვის მიმართულებები“, რომელშიც აღწერილია სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვის ნორვეგიული მოდელი და გაანალიზებულია შესყიდვის სხვადასხვა საშუალებები, ასევე - პროცესში გამოვლენილი რისკ-ფაქტორები.

რაც შეეხება ქართველ მეცნიერებს, აღსანიშნავია თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის თ. მეძმარიაშვილის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე „ბიზნესის ჩართულობა საქართველოს ინფრასტრუქტურული პროექტების სახელმწიფო შესყიდვებში“ (მეძმარიაშვილი თ. 2018), რომელშიც დახასიათებულია საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა და გამოვლენილია ინფრასტრუქტურული პროექტების შესყიდვისას წარმოქმნილი რიგი პრობლემები. მსგავს თემაზე აქვს შესრულებული სადისერტაციო ნაშრომი ამავე უნივერსიტეტის ეკონომიკის დოქტორს გ. გაფრინდაშვილს, რომლის კვლევაშიც განხილულია სახელმწიფო შესყიდვების პოლიტიკის გავლენა მენარმეობის განვითარებაზე, ხოლო სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი მოკვლეულია თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მაგალითზე (გაფრინდაშვილი გ. 2015). აღსანიშნავია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის დოქტორის მ. მელიქიძის სადისერტაციო ნაშრომი თემაზე „ელექტრონული ტენდერების სისტემის მოდიფიცირება მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობისათვის“, რომელშიც აღწერილია სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემა და მისი როლი მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებაში (მელიქიძე მ. 2019).

შესავალი

საქართველოში ინფრასტრუქტურის განვითარება ეკონომიკური ზრდის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს. ის აფართოებს ბიზნესის შესაძლებლობებს, ქმნის სამუშაო ადგილებს, ერთმანეთთან აკავშირებს ქალაქებსა და რაიონულ ცენტრებს, აუმჯობესებს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობას. (სამთავრობო პროგრამა 2016-2020). ჯერ კიდევ 2016 წელს მთავრობის მიერ შემუშავებული „ოთხპუნქტიანი გეგმის“ შესრულება, რომელიც ითვალისწინებს განათლების, ეკონომიკის, მმართველობისა და სივრცითი მოწყობის რეფორმებს, დამოკიდებულია ისეთი პროექტების განხორციელებაზე, როგორცაა სასკოლო, სამეცნიერო, ინოვაციური, კულტურული და სპორტული ინფრასტრუქტურის შექმნა, სახელმწიფო სერვისების ხელმისაწვდომობის ზრდა რეგიონში, საგზაო, რეგიონული და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება და სხვ. (საქართველოს მთავრობა, 2018-2021). რეფორმების პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია როგორც სახელმწიფო სტრუქტურებს, ასევე, კერძო ბიზნესის ჩართულობას. მათი ორმხრივი პარტნიორული ურთიერთობები განსაზღვრავს არსებული სამოქმედო გეგმის სწორად და ეფექტიანად რეალიზებას.

კონკურენციის რისკის მაჩვენებელი და მისი გამოვლენის გზები სამშენებლო სამუშაოების ტენდერებში

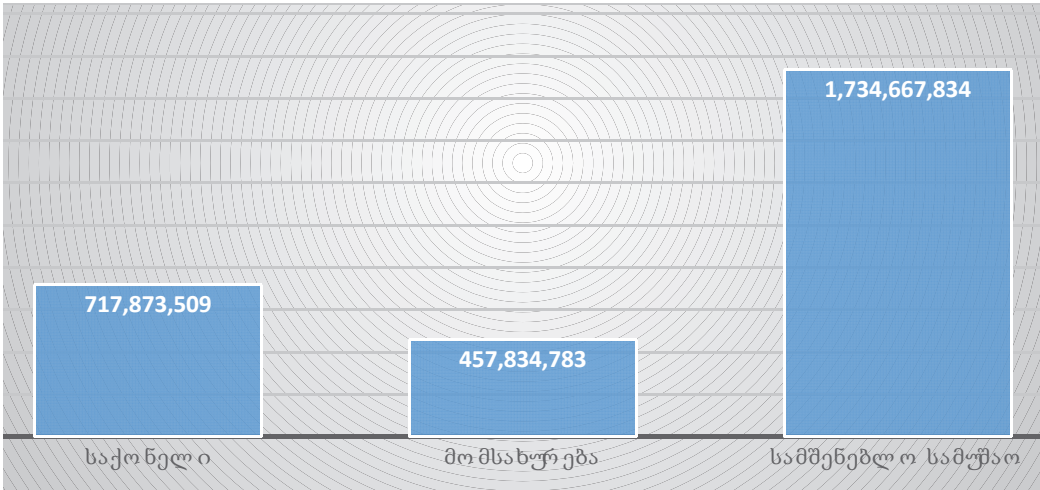
სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული სამშენებლო პროექტები წარმართება სახელმწიფო შესყიდვების საშუალებით, რომელშიც შემსყიდველ ორგანიზაციებად გვევლინება სახელმწიფო სტრუქტურები, ხოლო მიმწოდებლად – კომერციული ორგანიზაციები. ამ სფეროში ყველაზე მსხვილი შემსყიდველია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, კერძოდ კი, საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი. მაშინ, როცა ქვეყანა აქცენტს აკეთებს მდგრად ტურიზმსა და მეზობელ ქვეყნებთან სავაჭრო ურთიერთობების გაღრმავებაზე, ამასთან, გააჩნია ევროპისა და აზიის დამაკავშირებელ სატრანსპორტო და ლოგისტიკურ ჰაბად ჩამოყალიბების ამბიცია, გასაკვირი არ არის, რომ ფინანსური რესურსების დიდ ნაწილს საგზაო ინფრასტრუქტურის მოწყობისკენ მიმართავს.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი პირველ ადგილზეა გამოცხადებული ტენდერების ჯამური სავარაუდო ღირებულების მიხედვით (633,259,661.00 ლარი), ხოლო მეორე ადგილს იკავებს ქალაქ თბილისის მერია (214,262,908.00 ლარი), რომელიც ფუნქციურად დედაქალაქის ინფრასტრუქტურის განვითარებაზეა ორიენტირებული. 2018 წელს

ჩატარებული ტენდერების რაოდენობრივ განაწილებაში სამშენებლო სამუშაოების წილი მხოლოდ 23%-ია და ნაკლებია საქონლისა (49%) და მომსახურების (28%) შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ტენდერების რაოდენობასთან მიმართებით, ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულების გადანაწილება კი შემდეგ სურათს იძლევა (დიაგრამა 1).

ჯამური სახელშეკრულებო ღირებულების მაჩვენებელი (ლარში) შესყიდვის ობიექტის მიხედვით 2018 წელს

დიაგრამა 1



მსხვილი მასშტაბის სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას, მაღალია რისკ-ფაქტორების არსებობის ალბათობა, ვინაიდან გაზრდილია კონკურენცია და დაინტერესებულ მხარეთა რიცხვი, მაღალია შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ღირებულება და სატენდერო პირობებით გათვალისწინებული მოთხოვნები, რაც უნდა დააკმაყოფილოს ტენდერში გამარჯვების მსურველმა პოტენციურმა მიმწოდებელმა. აღნიშნული კომპანიები ყველაზე ხშირად მომატებული კონკურენციის რისკის წინაშე დგებიან, ვინაიდან ისეთ პირობებში უწევთ ოპერირება, სადაც მაღალია როგორც ქვეყნის შიდა ბაზარზე მოქმედი კომპანიების, ასევე არარეზიდენტების აქტივობა. სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის დონის ერთ-ერთი მანიშნებელია საშუალო მონაწილეობის მაჩვენებელი ტენდერებში. 2018 წელს საშუალო მონაწილეობის მაჩვენებელი საქონლის შემთხვევაში 1.94-ია, მომსახურების - 1.76, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების - 2.93, რაც ნიშნავს, რომ ეს სფერო ყველაზე მაღალი კონკურენციით ხასიათდება. რაც შეეხება შესყიდვის კატეგორიას, ცხრილი 1-ში მოცემულია ის

CPV კოდები (შესყიდვის ობიექტების კლასიფიკაციის სისტემა - Common Procurement Vocabulary), რაც მონაწილეების ყველაზე მაღალი საშუალო მაჩვენებლით ხასიათდება:

**შესყიდვის კატეგორია მონაწილეების ყველაზე მაღალი საშუალო მაჩვენებლით
2018 წელს**

ცხრილი 1

შესყიდვის კატეგორია (CPV კოდი)	საშუალო მონაწილეობა
45400000 - შენობის დასრულების სამუშაოები	3.48
45300000 - სამშენებლო-სამონტაჟო სამუშაოები	3.06
79800000 - ბეჭდვა და მასთან დაკავშირებული მომსახურება	2.77
45200000 - მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოები და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოები	2.76

ამათგან, მონაწილეთა ჯამური რაოდენობა ყველაზე მეტია მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოებისა და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოების შემთხვევაში (CPV-45200000) და შეადგენს 9102 მონაწილეს, მეორე ადგილზეა შენობის დასრულების სამუშაოები CPV - 45400000) 3459 მონაწილით. CPV-45200000 კატეგორია ლიდერობს არარეზიდენტების მიერ მოგებული ტენდერების ტოპ 5-ეულშიც ჯამური თანხის მიხედვით, რაც შეადგენს 50,160,363 ლარს. საგულისხმოა, რომ 2018 წლის 1 იანვრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით, 5 მლნ-ზე მეტი სავარაუდო ღირებულების ტენდერი (აუქციონის გარეშე NAT) გამოცხადდა და ხელშეკრულება დაიდო 52 კომპანიასთან, მათ შორის, 27 კომპანიის შემთხვევაში, შემსყიდველ ორგანიზაციას წარმოადგენდა საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი, რომელიც ყიდულობს საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზებზე საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარების ძირითად პროექტებსა და მოვლა-შენახვის მომსახურებებს.

ჩვენ მიერ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემის საშუალებით ჩატარებული კვლევის შედეგად აღმოჩინდა, რომ საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის მიერ იგივე პერიოდში (01.01.2018-31.12.2018) აუქციონის გარეშე გამოცხადებული ტენდერების შედეგად, CPV-45200000 კატეგორიაზე, ხელშეკრულება გაფორმებულია 108 ორგანიზაციასთან, ხოლო ამ ტენდერებზე მონაწილეთა საშუალო მაჩვენებელი შეადგენს 3.4-ს. ამათგან ყველაზე მაღალი რაოდენობა ფიქსირდება შემდეგ ტენდერებზე (იხ. ცხრილი 2).

**მონაწილეთა რაოდენობა CPV-45200000 კატეგორიის მიხედვით საქართველოს
საავტომობილო გზების დეპარტამენტის ტენდერებში 2018 წელს**

ცხრილი 2

მონაწილეთა რაოდენობა	CPV კატეგორია	ტენდერის სავარაუდო ღირებულება (ლარი)	სახელმწიკრულ ღირებულება (ლარი)	ეკონომია (%)
16	4524620 - მდინარის ნაპირის დამცავი სამუშაოების წარმოება	773 456	531 999.84	31,21
11	45246200 - მდინარის ნაპირის დამცავი სამუშაოების წარმოება	174 473	119 413.72	31,56
10	45233142 - გზის შეკეთების სამუშაოები	2 414 290	1 802 589	25,34
9	45246000 - მდინარის დინების მარეგულირებელი და წყალდიდობისგან დამცავი სამუშაოები	767 133	573 945.58	25,18
8	45246200 - მდინარის ნაპირის დამცავი სამუშაოების წარმოება	914 989	835 500	8,68
8	45246200 - მდინარის ნაპირის დამცავი სამუშაოების წარმოება	373 466	276 299.75	26.02
8	45233142 - გზის შეკეთების სამუშაოები	1 223 202	978 561.95	20
8	45233142 - გზის შეკეთების სამუშაოები	1 404 369	1 123 636	19.99

კვლევის შედეგად ასევე დადგინდა, რომ დეპარტამენტის მიერ ამავე პერიოდში გამოცხადებულ 5 მლნ-ზე მაღალი ღირებულების ტენდერებზე (სულ 27 ტენდერი) საშუალო მონაწილეთა მაჩვენებელი 2.4-ია. აქედან შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კონკურენციის განსაკუთრებით მაღალი დონე გამოხატულია არა ტენდერის მაღალ ღირებულებაში, არამედ შესყიდვის შემდეგ კატეგორიაში - 45246200 - მდინარის ნაპირის დამცავი სამუშაოების წარმოება. აღსანიშნავია ისიც, რომ 2018 წელს ეს ორგანიზაცია პირველ ადგილზეა ჯამურად 51,567,793 ლარის ეკონომიით, რაც სატენდერო წინადადების ფასზე ვაჭრობისას გაძლიერებული კონკურენციით აიხსნება.

ინფრასტრუქტურის სფეროში მოქმედი კომპანიები, კონკურენციის რისკის შესამცირებლად, ხშირად მიმართავენ კონკურენტ კომპანიებთან გარიგების გზას, რაც წარმოქმნის ურთიერთდაკავშირებული მხარეების რისკს. მაგალითად, კომპანია, რომლის ტექნიკური დოკუმენტაციაც ვერ აკმაყოფილებს სატენდერო პირობების მოთხოვნებს, ხშირად, წინასწარი შეთანხმებით, ხდება იმ კომპანიის ქვეკონტრაქტორი, რომელთანაც შემსყიდველი ორგანიზაცია დებს ხელშეკრულებას. აუქციონით ჩატარებულ ტენდერებში (SPA) ხშირია შემთხვევა, როდესაც ტენდერში მონაწილე რამდენიმე კომპანიის უკან ერთი და იგივე პირი დგას და თავის დაზღვევის მიზნით, აფიქსირებს ყველაზე დაბალ და ყველაზე მაღალ ფასებს. თუ აღმოჩნდება, რომ ამ ორ ფასს შორის ტენდერში არ დაფიქსირებულა სხვა კომპანია, მაშინ სატენდერო პროცედურებს განაგრძობს მაღალი ფასის მქონე წინადადებით, ხოლო დაბალფასიან შეთავაზებაზე ირიბად, ტექნიკური დოკუმენტაციის დაუზუსტებლობის გზით, იტყვის უარს. მეორე მხრივ, დაბალ ფასს გამოიყენებს ფიქტობრივი ვაჭრობის მიზნით, რათა კონკურენტს მაქსიმალურად დაანევინოს შეთავაზების ფასი. ამგვარი ქმედება პირდაპირ მიუთითებს კანონდარღვევაზე და ითვალისწინებს სამართლებრივ პასუხისმგებლობას, თუმცა, მსგავსი რისკი მაინც დგება დღის წესრიგში.

რისკის გამოვლენის გზები სამშენებლო სამუშაოების სახელმწიფო შესყიდვებში

სახელმწიფო შესყიდვებში მნიშვნელოვანი პრობლემაა - მორგებული სატენდერო დოკუმენტაციით ტენდერის გამოცხადება, ასევე გამარტივებული შესყიდვის საშუალებით გაფორმებული მრავალმილიონიანი ხეკლშეკრულებები, რაც კორუფციული რისკის შემცველია. ამ რისკის მანიშნებელია ტენდერში გამარჯვებულ კომპანიასთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში შემდგომი ცვლილებების შეტანა, მათ შორის, ღირებულების ან/და მიწოდების ვადის გაზრდა, რაც არათანაბარ პირობებში აყენებს იმ კომპანიებს, რომლებმაც ფასისა და მიწოდების პერიოდის სიმცირის გამო ვერ მიიღეს მონაწილეობა ტენდერში. მსგავსი რისკის გამოვლენით ძირითადად დაკავებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ასევე, არასამთავრობო ორგანიზაცია - „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, რომელიც ყოველწლიურად აწარმოებს სტატისტიკას სახელმწიფო შესყიდვებში და ათავსებს მის მიერ შექმნილი საიტზე <https://tendermonitor.ge/>. აღნიშნულ საიტზე წარმოდგენილია მონაცემები, როგორც ელექტრონული ტენდერების, ასევე, გამარტივებული შესყიდვების შესახებ. გარდა ამისა, საიტზე შესაძლებელია სავარაუდო რისკის შემცველი შესყიდვების იდენტიფიცირება და ჩამოთვლილია მათ გამოსავლე-

ნად შემუშავებული მაჩვენებლები. თუ მოვახდენთ აღნიშნული მაჩვენებლების ინტერპრეტირებას სამშენებლო სამუშაოებზე, მივიღებთ ამ დარგისთვის დამახასიათებელ შესაძლო რისკ-ფაქტორებს (საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2019):

1. მაღალი ფასდაკლება - დემპინგური ფასის საფრთხე ან არაადეკვატური ფასდადება, რომელიც შემდგომში ვერ უზრუნველყოფს კონტრაქტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებას. მაგალითად, 01.01.2018-31.12.2018 პერიოდში შენობის დასრულების სამუშაოების (CPV45400000) შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერების შედეგად გაფორმებული ხელშეკრულებებიდან, 27 ხელშეკრულება შეწყვეტილია და მინიჭებული აქვს სტატუსი - „შესრულებელი ხელშეკრულება“. ამათგან, 18 ხელშეკრულების ღირებულება 20%-ით და მეტით დაბალია ტენდერის სავარაუდო ღირებულებაზე (საშუალო კლება შეადგენს 26.28%-ს). აღსანიშნავია ისიც, რომ ფასწარმოქმნის ადეკვატურობის დამადასტურებელი დოკუმენტები ყველა მათგანზე იყო წარდგენილი, რაც ეჭვქვეშ აყენებს აღნიშნული დასკვნების გამცემი ორგანოების კომპეტენტურობას.

2. ახლადდაფუძნებული კომპანია, რომელსაც არ გააჩნია სახელმწიფო ტენდერებში მონაწილეობისა და მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების გამოცდილება. ამ რისკის თავიდან ასაცილებლად შემსყიდველი ორგანიზაციები სატენდერო პირობებში ითვალისწინებენ გამოცდილების მოთხოვნას, რაც, ერთი მხრივ, ზღუდავს კონკურენციას, მეორე მხრივ, იცავს შემსყიდველს მიმწოდებლის მიერ შეუსრულებელი ვალდებულებისგან. თუმცა, ასეთი კომპანიები ხშირად გვევლინებიან მიმწოდებლად გამარტივებულ შესყიდვებში, რომელიც სატენდერო პროცედურების გვერდის ავლით იდება და მიმწოდებლის შერჩევა უმეტესად მხოლოდ შეთავაზებულ დაბალ ფასს ეფუძნება. ახლადდაფუძნებული კომპანიები ხელშეკრულების დადების უფლების მოსაპოვებლად და გამოცდილების დასაგროვებლად იმაზე დაბალ ფასს სთავაზობენ შემსყიდველს, ვიდრე ამ სფეროში დასპეციალიზებული მიმწოდებლები.

3. ახალი რეგისტრირებული მიმწოდებელი, რომლის მიმართაც არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ დარეგისტრირების მიზანს ერთ კონკრეტულ ტენდერში მონაწილეობა წარმოადგენს გამარჯვების მაღალი ალბათობით, რაც ისევ მორგებულ სატენდერო დოკუმენტაციაზე მიუთითებს.

4. დაბალი კონკურენცია ან მიმწოდებელი კონკურენციის გარეშე - ასეთ ტენდერებში ერთი ან უკეთეს შემთხვევაში, ორი მონაწილე კომპანიაა. ფირმები, რომლებიც ტენდერების უმრავლესობაში უკონკურენტობი არიან, მონოპოლიურ მდგომარეობაში იმყოფებიან და ქმნიან კონკურენციის შეზღუდვის რისკს.

5. ოფშორული ზონაში რეგისტრირებული კომპანია - მიმწოდებელი კომპანიის მენილე ან დირექტორი დაკავშირებულია (არის ასეთი ქვეყნის

მოქალაქე ან ამ ქვეყანაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი) ოფშორული ზონის ტერიტორიებთან: პანამა, ბრიტანეთის ვირჯინიის კუნძულები, მალტა, კვიპროსი, გიბრალტარი, ლიხტენშტეინი, აშშ-ს დელავერის შტატი, ლუქსემბურგი, ბელიზი, მარშალის კუნძულები, ანდორა, შვეიცარია, სეიშელის კუნძულები, კაიმანის კუნძულები.

6. პოლიტიკური პარტიის შემომწირველი კომპანია - ტენდერში გამარჯვებული კომპანია, მისი დირექტორი ან მენილე არის პოლიტიკური პარტიის შემომწირველი და სხვ.

არის შემთხვევები, როდესაც ტენდერში მონაწილე ფირმები ხელშეკრულების გაფორმებაზე უფლების მოპოვების მიზნით მიმართავენ არაკეთილსინდისიერ ქმედებებს, რაც გამოიხატება აფიდავიტის (წერილობითი დოკუმენტი, რომლის ხელმოწერი ადასტურებს დოკუმენტში მითითებული ინფორმაციისა და გარემოებების უტყუარობას) დარღვევასა და გაყალბებული დოკუმენტაციის ან/და არასანდო ინფორმაციის წარდგენაში შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის. აღნიშნული ქმედების დამტკიცების შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ კომპანია რეგისტრირდება არაკეთილსინდისიერ მიმწოდებელთა რეესტრში - ე.წ. შავი სიაში. ასეთ სიაში რეგისტრაციის საფუძველია ასევე მიმწოდებლების მხრიდან ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობა. აღნიშნული რისკის წინაშე შემსყიდველები განსაკუთრებით მაშინ დგებიან, როდესაც მიმწოდებელს აღარ აქვს საკმარისი ფინანსური რესურსი, ხელშეკრულებით დადგენილ ვადებში შეასრულოს ნაკისრი ვალდებულებები. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებები ითვალისწინებს დარღვევების ან/და ვადაგადაცილების შესაბამისი პირგასამტეხლოს გარკვეულ ოდენობას, მიმწოდებლის მიერ გადახდილი ჯარიმები ყოველთვის ვერ ანაზღაურებს სახელმწიფოსთვის მიყენებულ ზიანს. როდესაც ეს ეხება ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, სამშენებლო თუ მასთან დაკავშირებული სამუშაოების შეჩერების შედეგად მიღებული ზარალი გაცილებით მაღალია. შესაბამისად, ამ სფეროში განსაკუთრებით მაღალია სატენდერო პირობებით დაწესებული მოთხოვნები, კერძოდ:

1. საგარანტიო ვადასთან დაკავშირებული მოთხოვნები;
2. მოთხოვნა პრეტენდენტის გამოცდილების შესახებ;
3. მოთხოვნა პრეტენდენტის პერსონალის გამოცდილების შესახებ;
4. მოთხოვნა პრეტენდენტის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის შესახებ;
5. მოთხოვნა პრეტენდენტის ფინანსური შესაძლებლობების შესახებ;
6. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები;

7. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები: პრეტენდენტის სარეგისტრაციო/უფლებრივი მონაცემების ამსახველი დოკუმენტ(ებ)ი;

8. ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიის მოთხოვნა.

მაგალითად, მოთხოვნები ფინანსურ მაჩვენებლების შესახებ შემსყიდველს წარმოადგენას უქმნის კომპანიის ვალდებულებებისა და წლიური ბრუნვის შესახებ. იმ შემთხვევაში, თუ საშუალოწლიური ბრუნვა ნაკლებია მიმდინარე ვალდებულებებზე, მათი შეუსრულებლობის რისკი ძალიან მაღალია. შესაბამისად, აღნიშნული მოთხოვნა ზღუდავს პრეტენდენტებს, იმაზე მეტი ვალდებულება აიღონ სახელმწიფო ტენდერებში, ვიდრე შესრულება შეუძლიათ.

აღსანიშნავია, რომ შავი სიაში რეგისტრირებული ორგანიზაციებს, რეგისტრაციის თარიღიდან ერთი წლის განმავლობაში, ეზღუდებათ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მიღება. ამ რისკის თავიდან ასაცილებლად, კომპანიები პარალელურად აფუძნებენ მეორე „ალტერნატიულ“ ფირმას, რომელთანაც ასრულებენ გარკვეული სახის ტრანზაქციებს, იყვანენ ქვეკონტრაქტორად და „უგროვებენ“ გამოცდილებას. შავ სიაში რეგისტრაციის შემთხვევაში კი ამ უკანასკნელით აგრძელებენ მონაწილეობას სახელმწიფო ტენდერებში.

დასკვნა

დასასრულ, უნდა აღინიშნოს, რომ სამშენებლო სამუშაოების ტენდერი, როგორც ადგილობრივი, ასევე უცხოური კომპანიებისთვის ყველაზე მიმზიდველია, რასაც მათი მსხვილბიუჯეტიანობა განაპირობებს. 2018 წლის განმავლობაში, 5 მლნ ლარზე მეტი სავარაუდო ღირებულების 81 ტენდერი (აუქციონით ან აუქციონის გარეშე) გამოცხადდა, რომელთაგან 50 ტენდერის შესყიდვის ობიექტს მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოები და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოები წარმოადგენდა. შესაბამისად, ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი რისკის აღმოფხვრას საკმაოდ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა ყოველწლიურად იხვეწება, ხოლო თავად შესყიდვების პროცესში მუდმივად იზრდება კომპანიების დაინტერესება, რასაც რეგისტრირებულ მომწოდებელთა ყოველწლიური ზრდაც მოწმობს, სისტემაში არსებული რისკების შესამცირებელი ღონისძიებები ჯერ კიდევ გასატარებელია.

ზემოაღნიშნული რისკის აღმოფხვრის რამდენიმე მექანიზმი შეიძლება თავად კანონმდებლობაში ვეძებოთ. მაგალითად, საჯარო სექტორში დასაქმებული თანამშრომლების, მათ შორის, მაღალჩინოსნების გადასვლა მსხვილბიუჯეტიან კონტრაქტორ კომპანიებში, კორუფციის ეჭვს

აჩენს. მართალია, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონის“ მე-13 მუხლის მე-10 პუნქტის მიხედვით „განთავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, განთავისუფლების დღიდან 1 წლის განმავლობაში მუშაობა დაიწყო იმ საჯარო დაწესებულებაში ან საქმიანობას ახორციელებდეს იმ საწარმოში, რომელსაც იგი ბოლო 3 წლის განმავლობაში სისტემატურად ზედამხედველობდა სამსახურებრივად“, მაგრამ აღნიშნული მუხლით მხოლოდ ზედამხედველობის საქმიანობაა შეზღუდული. რაც შეეხება გამარტივებულ ხელშეკრულებებს (გარდა ნორმატიული ზღვრების დაცვით გაფორმებული ხელშეკრულებებისა), უნდა გაიზარდოს კონტროლის მექანიზმი, ნორმატიული აქტის დონეზე შემუშავდეს მიმწოდებლის შერჩევის მკაცრი და კონკრეტული ჩარჩოპირობები, რათა გამოირიცხოს ფავორიტიზმი და მიკერძოებულობა. როდესაც საქმე ეხება მრავალმილიონიან შესყიდვებს, ტენდერის დაგეგმვა, ბაზრის კვლევა, სატენდერო პროცედურების გატარება და გაფორმებული ხელშეკრულების მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონის ძირითადი პრინციპების დაცვითა და სათანადო რისკის გათვალისწინებით. მათ შორის, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სატენდერო პირობების შემუშავებას, ვინაიდან ის წარმოადგენს სატენდერო პროცედურების თანმდევი რისკის თავიდან აცილების მთავარ შესაძლებლობას: სატენდერო მოთხოვნები, ერთი მხრივ, არ უნდა ზღუდავდეს კონკურენციის დონეს, მეორე მხრივ კი, მაქსიმალურად ორიენტირებული უნდა იყოს შედეგების ეფექტიანობაზე.

ლიტერატურა:

- Agerberg J.N., Agren J. (2012.) Risk Management in the Tendering Process, Goteborg, Sweden.
- Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (2006.) Handbook of Procurement, Cambridge University Press, UK.
- Laedre O., Austeng K., Haugen T.I., Klakegg, O.J. (2006.) Procurement Routes in Public Building and Construction Projects, Article in Journal of Construction Engineering and Management, Researchgate.
- გაფრინდაშვილი გ. (2015). სადისერტაციო ნაშრომი „შესყიდვების სახელმწიფო პოლიტიკა და მისი გავლენა მენარმეობის განვითარებაზე“.
- მელიქიძე მ. (2019). სადისერტაციო ნაშრომი „ელექტრონული ტენდერების სისტემის მოდიფიცირება მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობისათვის“.
- მეძმარიაშვილი თ. (2018.) სადისერტაციო ნაშრომი „ბიზნესის ჩართულობა საქართველოს ინფრასტრუქტურული პროექტების სახელმწიფო შესყიდვებში“.
- სამთავრობო პროგრამა 2016-2020 წ., ნოემბერი, 2016. ბოლო ნახვა: 05.11.2019
- საქართველოს მთავრობა, ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები

ბი 2018-2021 წლებისათვის (პირველადი ვარიანტი), თბილისი, 2017. ბოლო ნახვა: 05.11.2019

- საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მიღების თარიღი -17.10.1997, ბოლო განახლება - 28.06.2019.
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში, თბილისი, 2019. ბოლო ნახვა: 05.11.2019
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის №19 ბრძანება „შავი სიის წარმოების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 29.10.2015. ბოლო ნახვა: 05.11.2019
- სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემა. ტენდერების მონიტორინგი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ბოლო განახლება: 11.10.2019.
- http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/51008/mtavrobis_programa_2016-2020_rev_22.11_.16_
- <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=72>
- http://www.procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/AnalyticalStudiesReports/Angarishi_2018_GEO.pdf.aspx
- http://www.procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/LegalActs/Savi_siis_warmoebis_wesi.pdf.aspx
- <https://tenders.procurement.gov.ge/>
- <https://tendermonitor.ge/ge/flags>
- https://mof.ge/images/File/BDD/2018-2021/pirveladi_BDD_2018-2021_05.07.2017.pdf

References:

- Agerberg J.N., Agren J. (2012.) Risk management in the tendering process, Goteborg, Sweden.
- Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (2006.) Handbook of Procurement, Cambridge University Press, UK.
- Laedre O., Austeng K., Haugen, T.I., Klakegg, O.J. (2006.) Procurement Routes in Public Building and Construction Projects, Article in Journal of Construction Engineering and Management, Researchgate.
- Gafrindashvili G. (2015.) sadisertacio nashromi „shesyidvebis saxelmwifo politika da misi gavlena mewarmeobis ganvitarebaze“, Tbilisi, [State Procurement Policy and its Impact on Entrepreneurship Development]. (in Georgian).
- Medzmariashvili T. (2018.) sadisertacio nashromi „biznesis chartuloba saqartvelos infrastruqturuli proeqtebis saxelmwifo shesyidvebshi“. [Business Involvement in State Procurement of Georgian Infrastructure Projects]. (in Georgian).
- Meliqidze M. (2019) sadisertacio nashromi „eleqtronuli tenderebis sistemis modifizireba mcire da sashualo biznesis xelshewyobisatvis“, Tbilisi [Modification of Electronic Tender System for SMEs Promotion]. (in Georgian).
- Samtavrobo programa 2016-2020 (November, 2016). [Government Program 2016-2020]

(in Georgian).

- Saqartvelos parlamenti, saqartvelos kanoni “sajaro datselebeshi interesa sheutavseblobisa da koruftsii shesaxeb”, 17.10.1997 [Parliament of Georgia, Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Institutions]. (in Georgian).
- Sakhelmtsifo sheskidvebis saagentos 2018 tslis saqmianobis angarishi. [Annual report of state procurement agency, 2018]. (in Georgian).
- Sakhelmtsifo sheskidvebis saagentos tavnjdomaris №19 brdzaneba “Shavi siis tsarmoebis tsesisa da pirobebis damtkicebis shesaxeb”, Tbilisi, 29.10.2015 [Approval of Terms and Conditions of Black Listing, Chairman of the State Procurement Agency, Order # 19]. (in Georgian).
- Sakhelmtsifo sheskidvebis saagentos ertiani eleqtronuli sistema. [Unified electronic system of the State Procurement Agency]. (in Georgian).
- Tenderebis monitoringi, saertashoriso gamchvirvaloba – Saqartvelo, [Tender Monitoring, Transparency International Georgia]. (in Georgian).
- Qveynis dziritadi monatsemebi da mimartulebebi 2018-2021 tslebisatvis (pirveladi varianti), Saqartvelos mtavroba, Tbilisi, 2017. [Country Data and Directions for 2018-2021 (primary option), Government of Georgia, Tbilisi, 2017]. (in Georgian).
- http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/51008/mtavrobis_programa_2016-2020_rev_22.11_16_
- <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=72>
- http://www.procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/AnalyticalStudiesReports/Angarishi_2018_GEO.pdf.aspx
- http://www.procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/LegalActs/Savi_siis_warmoebis_wesi.pdf.aspx
- <https://tenders.procurement.gov.ge/>
- <https://tendermonitor.ge/ge/flags>
- https://mof.ge/images/File/BDD/2018-2021/pirveladi_BDD_2018-2021_05.07.2017.pdf

Risk Identification Peculiarities in Public Procurement of Construction Works

Gvantsa Sisoshvili

Doctorate Student

Iv. Javakhishvili Tbilisi State University

g.sisoshvili@gmail.com

State-funded construction projects are implemented through public procurement in Georgia, in which the contracting authorities are governmental organizations and the suppliers are commercial organizations. According to the State Procurement Agency’s annual report 2018, contractual value of tenders of

construction works was GEL 1,734,667,834 in this year, which significantly exceeds the same figures for goods (GEL 717,837,509) and services (GEL 457,834,783). Due to the large scale of construction work, the risk factors are high, also, there is a high level of competition, the number of stakeholders, the estimated value and the bidding requirements. The most common risks in the procurement of construction works are the risks of competition because they are involved in the process both residents and non-residents. One of the indicators of the level of competition in public procurement is the average number of bidders participating in tenders. In 2018, the average participation index for goods was 1.94, for services - 1.76 and for construction works - 2.93, which means that competition level in this sector is the highest. Companies that operate in the field of infrastructure often make a business deal in order to reduce competition. Sometimes this is directly linked to the related party risk.

Another problem is the corruption risk when the procuring entity adjusts bidding documentation to one particular supplier or in other case, contracting authority selects a supplier subjectively and purchase a high value construction work under a simplified procurement.

According to the nongovernmental organization - Transparency International Georgia, typical risk factors for the procurement of construction Works are: high price dynamic - the difference between the expected procurement value and the final (contract) value exceeds 20 percent, newly established company, low competition or no competition supplier, offshore zone, political party donor.

Sometimes the bidding companies fail to fulfill its contractual obligations or commit dishonest acts to gain the right to sign a contract. In this case, they will be registered in the registry of dishonest suppliers - called Black list. According law of Georgia on public procurement, "the Black List shall include the data on mala fide persons, bidders and suppliers participating in public procurement, who may not participate in public procurement and be awarded a public procurement contract within one year after they are entered into the Black List". Such kind of companies cannot fulfill their contractual obligations because they no longer have sufficient financial resources. Although state procurement contracts provide for appropriate sanctions, the fines paid by the supplier may not always compensate the damages for state. Especially, When its about infrastructure projects, the damage caused by the suspension of construction works is much higher. Therefore, the requirements for bidding are particularly high in this area.

Finally, tenders for construction works are the most attractive to both local and foreign companies due to their high cost. In 2018, there were announced 81 of tenders (with auction SPA or without auction NAT) worth more than GEL 5

million and 50 of these were tendered about whole or in part for construction and civil works (CPV - 45200000). So eliminating the risks inherent in this field is great importance. Although Georgian public procurement system is improving every year and number of the companies interested in the procurement process are increased, risk mitigation measures are still necessary.

Keywords: Tender, CPV Category, construction works, Risk indicators.

JEL Codes: G32, G30, G38