

მეთოდური მითითებები მცირე და საშუალო ბიზნესის სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის ხელშეწყობისათვის

1. წინასიტყვაობა

მცირე და საშუალო ბიზნესს სამუშაო ადგილების შექმნისა და ეკონომიკის განვითარებაზე პოზიტიური ზეგავლენის მოხდენის თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. საგულისხმოა, რომ საქართველოში მცირე და საშუალო ბიზნესი ქვეყნის სამუშაო ძალის დაახლოებით 40%-ს ასაქმებს, მიუხედავად იმისა, რომ მისი ბრუნვის წილი მთლიანი ბრუნვის დაახლოებით 16-17%-ს შეადგენს¹. მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის გარკვეული როლი სახელმწიფო შესყიდვების სფეროს აკისრია. უკანასკნელ წლებში საქართველოში დანერგილმა შესყიდვების ერთიანმა ელექტრონულმა სისტემამ მნიშვნელოვნად გაამარტივა საჯარო ტენდერებზე წვდომა. მიუხედავად ასეთი ხელმისაწვდომობისა, დღესდღეობით, ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება შემსყიდველი ორგანიზაციებისათვის სათანადო სურვილისა და განწყობის ჩამოყალიბება ტენდერებში მცირე და საშუალო საწარმოების მონაწილეობის სტიმულირებისათვის. შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უნდა გააცნობიერონ, რომ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში მცირე და საშუალო საწარმოთა ფართო ჩართულობა, როგორც წესი, დადებითად აისახება არა მხოლოდ ცალკეული შესყიდვის შედეგებზე, არამედ იგი თავის კეთილისმყოფელ გავლენას ახდენს დასაქმებასა და ქვეყნის ეკონომიკის ზრდაზე. წინამდებარე მეთოდური მითითებების მიზანია, შემსყიდველ ორგანიზაციებს გააცნოს მსოფლიო პრაქტიკაში ფართოდ გავრცელებული მიდგომები, რომელთა გამოყენებით შემსყიდველი ორგანიზაციები მნიშვნელოვნად შეუწყობენ ხელს მცირე და საშუალო საწარმოების საჯარო ტენდერებში მონაწილეობას.

¹ იხ. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) მონაცემები შემდეგ ბმულზე http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=211&lang=geo

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში განხორციელებული კვლევების თანახმად², ტიპიურ სირთულეებს, რომლებსაც, როგორც წესი, აწყდებიან მცირე და საშუალო საწარმოები სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში, განეკუთვნება:

- შესყიდვის ობიექტის მოცულობასა და არაერთგვაროვნებასთან დაკავშირებული სირთულეები;
- არასაკმარისი დრო სატენდერო წინადადების შემუშავებისათვის;
- შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული სპეციფიკაციებით საჭიროების დაკმაყოფილების ზოგიერთი ალტერნატივის შეზღუდვა;
- არაპროპორციულად მაღალი საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნები;
- არაპროპორციულად მაღალი მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებები;
- დაგვიანებული გადახდები.

წინამდებარე მეთოდური მითითებების მიმართულებები ემთხვევა ზემოთ დასახელებულ ტიპიურ პრობლემებს. ყოველ ცალკეულ ნაწილში მოყვანილია პრაქტიკული მითითებები, რომლებიც ემსახურება მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის შესყიდვის მიმზიდველობის გაზრდის ამოცანებს.

2. შესყიდვის ობიექტის მოცულობასა და არაერთგვაროვნებასთან დაკავშირებული პრობლემები

ხშირ შემთხვევაში, სახელმწიფო შესყიდვის დიდი მოცულობა აღემატება მცირე ბიზნესის ზოგად შესაძლებლობებს, რის გამოც ესა თუ ის მცირე საწარმო ვერ ახერხებს ტენდერში მონაწილეობის მიღებას. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით, ერთი საბიუჯეტო (საფინანსო) წლის განმავლობაში შესყიდვის ერთგვაროვანი ობიექტების შესყიდვა შესაძლებელია განხორციელდეს ეტაპობრივად³. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა

² იხ. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/2153/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>

³ იხ. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 10¹, პუნქტი 5, http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/LegalActs/Sesqidvebis_Sesaxeb.pdf.aspx

საშუალებას აძლევს შემსყიდველ ორგანიზაციებს მსხვილი შესყიდვების შემთხვევაში გამოიყენონ ეგრეთწოდებული ლოტებად დაყოფის სტრატეგია, რაც ნიშნავს ორგანიზაციების შესაძლებლობას, დაყონ დაგეგმილი დიდი მოცულობის ტენდერი რამდენიმე შედარებით მცირე ტენდერად (ლოტად) „ხარისხობრივი“, „რაოდენობრივი“ და/ან „გეოგრაფიული“ ფაქტორების გათვალისწინებით. „გეოგრაფიული ლოტები“ გულისხმობს შესყიდვის ობიექტის დაყოფას მიწოდების ადგილმდებარეობის გათვალისწინებით. სავსებით შესაძლებელია, რომ შესაბამის ბაზარზე მომუშავე ტიპიურ საწარმოს არ გააჩნდეს საკმარისი რესურსი, იმისათვის, რათა მან ერთდროულად გაწიოს მომსახურება, ან განახორციელოს შესაბამისი საქონლის მიწოდება ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში. „რაოდენობრივ ლოტებად“ დაყოფა გულისხმობს დიდი მოცულობის შესყიდვის ობიექტის ეტაპობრივად, რამდენიმე ტენდერის საშუალებით შესყიდვას, როდესაც ყოველი ცალკეული ტენდერის შესყიდვის ობიექტს იდენტური შინაარსის და მახასიათებლების მქონე საქონელი, მომსახურება თუ სამშენებლო სამუშაო განეკუთვნება. ბუნებრივია, შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ გათვალისწინებული უნდა იყოს ისიც, რომ ტენდერში მონაწილეობა მიმწოდებლების მხრიდან გარკვეულ ხარჯებს საჭიროებს. შესაბამისად, სასურველი შედეგი ვერც შესყიდვის ობიექტის გადაჭარბებულად დანაწევრების შემთხვევაში იქნება მიღწეული.

მაგალითად, 2015 წელს ჩატარებული ტენდერების ამსახველი მონაცემების მიხედვით, კვების პროდუქტების შემთხვევაში, მიმწოდებლების საშუალო რაოდენობა აღწევს მაქსიმუმს, როდესაც ტენდერის სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 30 000-დან 170 000-მდე ლარს. საოჯახო ტექნიკის შესყიდვის შემთხვევაში ტენდერის ოპტიმალური მოცულობა მერყეობს დაახლოებით 5 000-ს და 30 000 ლარს შორის.

„ხარისხობრივი“ ლოტების შემთხვევაში იგულისხმება შესყიდვის ობიექტის დანაწევრება მიმწოდებლების სპეციალიზების სფეროს გათვალისწინებით.

მაგალითად, გამომდინარე იქედან, რომ ელექტრომოწყობილობის მონტაჟი არ ხორციელდებოდა იმ მიმწოდებლების მიერ, რომლებიც ახდენდნენ ამ ელექტრომოწყობილობების მიწოდებას, ერთ-ერთმა შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიწოდება და მონტაჟი შეისყიდა ორი ტენდერის საშუალებით. ანალოგიურად, შესაბამისი ბაზრის ტიპური მიმწოდებლები არ ახდენდნენ რა გარკვეული პროდუქტების მიწოდებას საქართველოს ერთ-ერთ რეგიონში, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ პროდუქტების ტრანსპორტირების მომსახურება შეისყიდა დამოუკიდებლად.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვის საშუალების შერჩევისას, შესყიდვის ობიექტების ერთგვაროვნება განისაზღვრება კლასიფიკატორის დანაყოფების - კლასიფიკატორის ძირითადი კოდის პირველი სამი ციფრის შესაბამისად. ზემოაღნიშნული წესი არ გულისხმობს იმას, რომ შესყიდვის ობიექტები, რომელთა კლასიფიკატორის ძირითადი კოდის პირველი სამი ციფრი იდენტურია, აუცილებლად განეკუთვნება ყოველი საწარმოს სპეციალიზების სფეროს. სავსებით შესაძლებელია, რომ მცირე ზომის საწარმო, მისი საქმიანობის ვიწრო პროფილიდან გამომდინარე, სპეციალიზებული იყოს მთლიანი შესყიდვის ობიექტის მხოლოდ რომელიმე კონკრეტულ კომპონენტ(ებ)ზე.

გახსოვდეთ, რომ ეგრეთწოდებული ლოტებად დაყოფის ოპტიმალური სტრატეგიის შერჩევა საჭიროა იყოს გათვალისწინებული შესყიდვების წინამოსამზადებელ ეტაპზე. მაგალითად, გამომდინარე იქედან, რომ ელექტრომოწყობილობის მონტაჟი არ ხორციელდებოდა იმ მიმწოდებლების მიერ, რომლებიც ახდენდნენ ამ ელექტრომოწყობილობების მიწოდებას, ერთ-ერთმა შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მიწოდება და მონტაჟი შეისყიდა ორი ტენდერის საშუალებით. ანალოგიურად, შესაბამისი ბაზრის ტიპური მიმწოდებლები არ ახდენდნენ რა გარკვეული პროდუქტების მიწოდებას საქართველოს ერთ-ერთ რეგიონში, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ პროდუქტების ტრანსპორტირების მომსახურება შეისყიდა დამოუკიდებლად.

გაითვალისწინეთ, რომ შესყიდვების წინამოსამზადებელ ეტაპზე ასევე შესაძლებელია ღია კარის დღეების წარმართვა. ღია კარის დღის წარმართვის ერთ-ერთ მიზანს,

მიმწოდებლებთან უშუალო ურთიერთობით, ღიად გამოცხადებულ შეხვედრაზე, დაგეგმილ ტენდერში შესაძლო ბარიერების იდენტიფიცირება და მათი მინიმუმამდე დაყვანა განეკუთვნება.

მხედველობაში მიიღეთ, რომ მიმწოდებელთა ინფორმირება გამოცხადებული ტენდერის, შესყიდვების კანონმდებლობის, ერთიანი ელექტრონული სისტემის და მასში დანერგილი წესების შესახებ განეკუთვნება ტენდერის ტიპიურ მარკეტინგს, რაც, როგორც წესი, დადებითად აისახება გამოცხადებული ტენდერის შედეგებზე.

3. არასაკმარისი დრო სატენდერო წინადადების შემუშავებისათვის

როგორც წესი, მცირე და საშუალო ბიზნესის ადმინისტრაციული რესურსი შედარებით მცირეა იმისათვის, რათა, განსაკუთრებით არასტანდარტული შესყიდვის ობიექტის შემთხვევაში, სატენდერო წინადადებების შემუშავება განხორციელდეს შემჭიდროებულ ვადებში. გარდა ამისა, მცირე და საშუალო საწარმოებს, შესაძლებელია, სჭირდებოდეთ ერთგვარი კოოპერაცია (მაგალითად, ამხანაგობის შექმნა და ტენდერში ამხანაგობის ფორმით მონაწილეობის მიღება), რაც თავისთავად გარკვეულ დროს საჭიროებს. შესაბამისად, შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა უნდა გაითვალისწინონ ზემოაღნიშნული გარემოებები და განსაკუთრებით რთული სპეციფიკის შესყიდვის ობიექტის და/ან მოცულობითი ტენდერის შემთხვევაში განსაზღვრონ ტენდერის მიმდინარეობის ადეკვატური ვადები. ტენდერის მიმდინარეობის მოკლე ხანგრძლივობის პრობლემა თავს განსაკუთრებით გამარტივებული ელექტრონული ტენდერების შემთხვევაში იჩენს. ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემების თანახმად, 2011 წელს გამარტივებული ელექტრონული ტენდერების მიმდინარეობის საშუალო ხანგრძლივობა 4,8 დღეს შეადგენდა. 2015 წლისთვის ანალოგიური მაჩვენებელი დაახლოებით ორი დღით გახანგრძლივდა, რაც მისასაღმებელია განსაკუთრებით მცირე და საშუალო საწარმოების ხელშეწყობის კუთხით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ტენდერის მიმდინარეობის საშუალო, დაახლოებით შვიდ დღიანი ხანგრძლივობა შესაძლებელია არასაკმარისი აღმოჩნდეს განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუკი შესყიდვის ობიექტს არასტანდარტიზირებული მომსახურება ან სამუშაო განეკუთვნება.

მაგალითად, რთულად წარმოსადგენია, სპორტული ნაგებობების მშენებლობაზე გამოცხადებული ტენდერი, რომლის სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 2 500 000 ლარს, გამოირჩეოდეს მაღალი კონკურენციის დონით, როდესაც მიმწოდებლებს სატენდერო წინადადებების შემუშავებისა და წარდგენისათვის ოთხდღიანი პერიოდი განესაზღვრათ.

გახსოვდეთ, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული მინიმალური ვადები მხოლოდ მარტივი, სტანდარტიზირებული შესყიდვის ობიექტის შემთხვევაში შეიძლება აღმოჩნდეს საკმარისი მიმწოდებლების მხრიდან სატენდერო წინადადებების შემუშავებისათვის. სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს, რომ გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები, რომელთა მიმდინარეობის ხანგრძლივობები აღემატებოდა 8-9 დღეს, როგორც წესი, უფრო მაღალი კონკურენციის დონით გამოირჩედა, ვიდრე უფრო ხანმოკლე ხანგრძლივობის მქონე გამარტივებული ელექტრონული ტენდერები ტენდერები.

4. შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული სპეციფიკაციებით საჭიროების დაკმაყოფილების ზოგიერთი ალტერნატივის შეზღუდვა

რის შესყიდვას ახორციელებს შემსყიდველი ორგანიზაცია, რა მინიმალურ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს მიმწოდებლის მხრიდან წარდგენილი საქონელი, მომსახურება თუ სამშენებლო სამუშაო და/ან რა სასურველი შედეგის მიღწევა სურს შემსყიდველ ორგანიზაციას, განისაზღვრება შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკაციებით. მაგალითად, რთულად წარმოსადგენია, სპორტული ნაგებობების მშენებლობაზე გამოცხადებული ტენდერი, რომლის სავარაუდო ღირებულება შეადგენს 2 500 000 ლარს, გამოირჩეოდეს მაღალი კონკურენციის დონით, როდესაც მიმწოდებლებს სატენდერო წინადადებების შემუშავებისა და წარდგენისათვის ოთხდღიანი პერიოდი განესაზღვრათ. 7 გასული წლების პრაქტიკის ანალიზი ნათლად გვიჩვენებს, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან, რიგ შემთხვევებში, საჭიროება არასრულყოფილად ან პირიქით, გადაჭარბებულად ფასდება. შემსყიდველი ორგანიზაციის მოთხოვნების და საჭიროებების არასათანადოდ შეფასება გულისხმობს იმ ალტერნატივების დაშვებას, რომლებიც არ შეესაბამება შემსყიდველი ორგანიზაციის რეალურ საჭიროებას. შედეგად, ხორციელდება

საქონლის/მომსახურების/სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა, რომელიც არ შეესაბამება ორგანიზაციის საჭიროებას.

მაგალითად, ერთ-ერთ ტენდერში შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრული რბილი ავეჯის აღწერა შემოიფარგლა მხოლოდ სიტყვა „სამეული“-ს მითითებით. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროება კმაყოფილდებოდეს ნებისმიერი ფორმის/ზომის/მახასიათებლების მქონე „სამეულის“ შეთავაზებით.

ამისგან განსხვავებით, შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ, ზოგიერთ შემთხვევაში, განსაზღვრულია სპეციფიკაციები ისეთნაირად, რომ საჭიროების დაკმაყოფილების გარკვეული ალტერნატივები, ერთის შეხედვით, შეზღუდულია. ამასთან, უკიდურეს შემთხვევაში, ხორციელდება მხოლოდ ერთი კონკრეტული მწარმოებლის პროდუქციის დაშვება.

მაგალითად, ერთ-ერთ ტენდერში, რომლის შესყიდვის ობიექტს წარმოადგენდა ავტომობილი, შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ სპეციფიკაციების სახით განისაზღვრა: „საწვავის ხარჯი ქალაქში: 17–18 ლიტრი, მაქსიმალური სიჩქარე: 180–240 კმ/სთ, გადაცემების რაოდენობა: 5 საფეხურზე, სიმძლავრე: 250 – 300 ცმ“. ზემოაღნიშნული არასწორი სპეციფიკაციებით ტენდერში მონაწილეობისგან იზღუდება მიმწოდებელი, რომელსაც გააჩნია უკეთესი მაჩვენებლების მქონე (მაგ. უფრო ეკონომიური) ავტომანქანის შეთავაზების შესაძლებლობა. ერთ-ერთ ტენდერში, რომლის შესყიდვის ობიექტს წარმოადგენდა ასევე ავტომანქანა, შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ სპეციფიკაციების სახით განისაზღვრა: „1,8 ლ TSI, 118 კვტ/160ც.ძ., 7 საფ. ავტ, სიგრძე: 4 838, სიგანე: 1 817, სიმაღლე: 1 462, საშ. წვა: 7,6 ლ. ფერი: შავი პერლამუტრი.“ აღნიშნული სპეციფიკაციები მორგებულია კონკრეტული მწარმოებლის ერთ-ერთ კონკრეტულ მოდელზე, რაც წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს შესყიდვების კანონმდებლობასთან.

უნდა აღინიშნოს, რომ სწორედ საჭიროების დაკმაყოფილების მისაღები ალტერნატივების შეზღუდვა განეკუთვნება მცირე და საშუალო ბიზნესის ტენდერებში მონაწილეობის ერთ-ერთ ტიპიურ ბარიერს, იქედან გამომდინარე, რომ როგორც წესი, მცირე მეწარმეები სპეციალიზების უფრო ვიწრო პროფილით და, შესაბამისად, წარმოებული პროდუქციის შედარებით მცირე ასორტიმენტით გამოირჩევიან. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საერთაშორისოდ საუკეთესო პრაქტიკად მიჩნეულია საჭიროების/შესყიდვის ობიექტის ეგრეთწოდებული ფუნქციური ან შედეგის სპეციფიკაციებით აღწერა, რის ფარგლებშიც აქცენტი კეთდება საბოლოო შედეგზე და არა შედეგის მიღწევის კონკრეტულ ტექნიკურ გზებზე. ეს კი თავის მხრივ ხელს უწყობს მიმწოდებლების მხრიდან საჭიროების დაკმაყოფილების განსხვავებული ალტერნატივების წარდგენას, შესყიდვის კონკურენტულ პროცედურაში მცირე და საშუალო ბიზნესის მონაწილეობას და, საბოლოო ჯამში, სახსრების ეკონომიას.

გაითვალისწინეთ: ფუნქციური და შედეგის სპეციფიკაციების განსაზღვრით შესაძლებელია ტენდერში მიიღოს მონაწილეობა ისეთმა (მცირე) საწარმომაც, რომელიც შეიზღუდებოდა ტენდერში მონაწილეობისაგან ტექნიკური სპეციფიკაციების შემთხვევაში. ცხადია, ფუნქციური სპეციფიკაციების შემთხვევაში მიმწოდებლებს ეძლევათ შესაძლებლობა, მოახდინონ ფოკუსირება შემსყიდველი ორგანიზაციის საჭიროების დაკმაყოფილების განსხვავებულ ალტერნატივაზე, რაც, საბოლოო ჯამში, საუკეთესო შედეგის მიღწევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

მაგალითად, სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ერთ-ერთი ტენდერის ხარჯთაღრიცხვით მიმწოდებელს მოეთხოვებოდა, დაეფიქსირებინა განფასება სხვადასხვა პოზიციების მიხედვით, მათ შორის, შემდეგ პოზიციებზე: „დაზიანებული ასფალტობეტონის მოხსნა 0.65კმ/მ ჩამჩის ექსკავატორით; ავტოგრიდერი მძიმე ტიპის 132კვტ (180ცხ.ძ.); მოსარწყავი მოსარეცხი მანქანა 6000 ლ; ავტოგუდრონატორი 3500 ლ; გრუნტის დამუშავება ბეტონის არხის მოსაწყობად ექსკავატორით 0,25 კმ/მ ციციხვით.“ აღნიშნული ტექნიკური დავალებით აქცენტი კეთდება შედეგის მიღწევის კონკრეტულ გზებზე და არა შედეგზე (მაგ. ასფალტობეტონის მოხსნა ნებისმიერი გზით). შესაბამისად, ზემოაღნიშნული პირობები წარმოადგენენ ტექნიკურ სპეციფიკაციებს, რომელთა საშუალებით შედეგის მიღწევის ალტერნატიული საშუალებები არ განიხილება, რაც, თავისთავად, უარყოფითად აისახება ტენდერის შედეგებზე.

5. არაპროპორციულად მაღალი საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნები

შემსყიდველი ორგანიზაციის მხრიდან მიმწოდებლების მიმართ წაყენებული ტექნიკური და კვალიფიკაციის დამადასტურებელი მოთხოვნები ემსახურება ა) მიმწოდებლების ტექნიკური ცოდნის/გამოცდილების, ბ) ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობების და გ) სანდოობის შეფასების მიზანს. საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნების წაყენებით ზემოაღნიშნული კლასიფიკაცია ხორციელდება იმისათვის, რათა მოთხოვნები არ განისაზღვროს შაბლონურად. სწორედ შაბლონურად განსაზღვრული მოთხოვნები წარმოადგენს ტენდერში მონაწილეობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბარიერს. ამასთან, ყოველი ცალკეული მოთხოვნის წაყენებისას, კონკურენციის მაქსიმალური დონის უზრუნველყოფისათვის, აუცილებელია, დაცული იქნეს ობიექტურობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპები, რაც გულისხმობს კვალიფიკაციის დამადასტურებელი მოთხოვნების, შესყიდვის ობიექტის სპეციფიკის, მოცულობის და მიწოდების ვადის გათვალისწინებით, შესყიდვის ობიექტთან მიმართებით პირდაპირ და პროპორციულად განსაზღვრას. გადაჭარბებულად განსაზღვრული საკვალიფიკაციო და

ტექნიკური მოთხოვნები მნიშვნელოვნად ზღუდავს კონკურენციას. ამასთან, არაპროპორციულად მაღალი მოთხოვნებით, ტენდერში მონაწილეობისგან, პირველ ყოვლისა, მცირე და საშუალო ბიზნესი იზღუდება. მაგალითად, არაპროპორციულად მაღალი ბრუნვის მოთხოვნის შემთხვევაში ტენდერში მონაწილეობისგან შესაძლებელია შეიზღუდოს მცირე ზომის მიმწოდებელი, რომელსაც, შესაძლებელია ჰქონდეს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულებისათვის საჭირო ზოგადი შესაძლებლობები.

ბრუნვის მოთხოვნასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო იზიარებს საერთაშორისოდ საუკეთესო პრაქტიკად აღიარებულ მიდგომას, რომელიც გულისხმობს სატენდერო დოკუმენტაციაში დამატებითი პირობის გათვალისწინებას, რომლის მიხედვით შედარებით ახლად დაფუძნებულ მიმწოდებელს მიეცემა ტენდერში მონაწილეობის საშუალება, თუ მისი საშუალო თვიური ბრუნვის 12–ზე ნამრავლი შეადგენს არანაკლებ მოთხოვნილი წლიური ბრუნვის ოდენობას.

მაგალითად, ერთ-ერთ ტენდერში, რომლის სავარაუდო ღირებულება შეადგენდა დაახლოებით 3,3 მილიონ ლარს და ხელშეკრულების პირობების შესრულებისათვის განსაზღვრული იყო 8,5 თვიანი პერიოდი, პოტენციურ მიმწოდებლებს მოეთხოვებოდათ არაპროპორციულად მაღალი ოდენობის, კერძოდ - „უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში არანაკლებ 45 000 000 ლარის ოდენობის ბრუნვა“.

მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის კუთხით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ მოთხოვნების სწორად განსაზღვრა, რომლებიც ემსახურება ტექნიკური ცოდნის/გამოცდილების შეფასების მიზანს. ტექნიკური ცოდნის შეფასებასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციაა, რომ ფინანსური და ტექნიკური შესაძლებლობების შეფასებისაგან განსხვავებით, ტექნიკური ცოდნა უნდა შეფასდეს არა საწარმოსთან, არამედ პროექტის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ პირებთან მიმართებაში. აღნიშნული მიდგომა განპირობებულია იმით, რომ საწარმოს გამოცდილება გარკვეულ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფს მოთხოვნის არსს და, გარდა

ამისა, მოთხოვნა შეუძლებელს გახდის ტენდერში მონაწილეობის მიღებას მაღალკვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტებული, ახლად შექმნილი საწარმოსთვის.

მაგალითად, პირობა, რომლის მიხედვით „პრეტენდენტს უნდა გააჩნდეს სათარჯიმნო და მთარგმნელობითი მომსახურების გაწევის სფეროში მინიმუმ 2 (ორი) წლიანი გამოცდილება, რომლის დამადასტურებლად ტექნიკურ დოკუმენტაციასთან ერთად სისტემაში პრეტენდენტის მიერ უნდა აიტვირთოს ანალოგიური საქმიანობის განხორციელების ამსახველი ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტი“; ტენდერში მონაწილეობისაგან ზღუდავს მაღალკვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტებულ ახლად შექმნილ სათარჯიმნო ბიუროს.

გათვალისწინეთ: შაბლონურად განსაზღვრული საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნები მნიშვნელოვნად ამცირებს კომპანიების მხრიდან ტენდერში მონაწილეობის ინტერესს და ზოგიერთ შემთხვევაში შეუძლებელს ხდის მონაწილეობას მცირე ზომის საწარმოსთვის. საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნები საჭიროა განისაზღვროს ყოველი ცალკეული შესყიდვის შემთხვევაში ინდივიდუალურად, წინამდებარე ნაწილში მოყვანილი მიზნების გათვალისწინებით. არ არის სასურველი, რამდენიმე მოთხოვნა ემსახურებოდეს ერთსა და იმავე მიზანს.

გახსოვდეთ, რომ პროპორციულად განსაზღვრული საკვალიფიკაციო და ტექნიკური მოთხოვნები შესყიდვაში მცირე და საშუალო ბიზნესის მონაწილეობის და მაღალი კონკურენციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

6. არაპროპორციულად მაღალი მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებები

ჩატარებული ტენდერების მონიტორინგის პროცესებმა ცხადყო, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტიის გარდა, გათვალისწინებულია მოთხოვნის უზრუნველყოფის დამატებითი საშუალება – პირგასამტეხლო, რომელიც

მიმწოდებელს ეკისრება ხელშეკრულებით ნაკისრი მაგალითად, პირობა, რომლის მიხედვით „პრეტენდენტს უნდა გააჩნდეს სათარჯიმნო და მთარგმნელობითი მომსახურების გაწევის სფეროში მინიმუმ 2 (ორი) წლიანი გამოცდილება, რომლის დამადასტურებლად ტექნიკურ დოკუმენტაციასთან ერთად სისტემაში პრეტენდენტის მიერ უნდა აიტვირთოს ანალოგიური საქმიანობის განხორციელების ამსახველი ინფორმაციის შემცველი დოკუმენტი“, ტენდერში მონაწილეობისაგან ზღუდავს მაღალკვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტებულ ახლად შექმნილ სათარჯიმნო ბიუროს. 13 ვალდებულებების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში. ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ პირგასამტეხლოს ოდენობა, რიგ შემთხვევებში, არაპროპორციულად მაღალია, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს ტენდერის მიმზიდველობას და აბრკოლებს მცირე და საშუალო ბიზნესის ჩართულობას სახელმწიფო შესყიდვებში. საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობით განსაზღვრულია ხელშეკრულების შესრულების გარანტიის მოთხოვნის საფუძვლები⁴, კერძოდ, იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულების საერთო ღირებულება შეადგენს ან აღემატება 200 000 ლარს, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, მოითხოვოს ხელშეკრულების შესრულების უზრუნველყოფის გარანტია. აღნიშნული გარანტიის ოდენობა, როგორც წესი, უნდა შეადგენდეს ხელშეკრულების სავარაუდო ღირებულების 2-5%-ს. იმ შემთხვევაში, თუ ტენდერში ელექტრონული ვაჭრობის შედეგად გამარჯვებული პრეტენდენტის მიერ სისტემაში დაფიქსირებული საბოლოო ფასი 20%-ზე მეტით დაბალია შესაბამისი ტენდერის შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულებაზე, შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია, განსაზღვროს ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია 2-10%-ის ფარგლებში⁵.

⁴ იხ. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2017 წლის 14 ივნისის №12 ბრძანებით დამტკიცებული „ელექტრონული ტენდერის ცატარების წესი“, მუხლი 34.

⁵ ანალოგიური მიდგომა გამოყენებულია ევროკავშირის არაერთ ქვეყანაში. მაგალითად, ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტიის ზედა ზღვრად ბულგარეთში გამოიყენება ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 5%-ის ოდენობით. გერმანიის შემთხვევაში შემსყიდველ ორგანიზაციებს აქვთ შესაძლებლობა მოითხოვონ ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულების ჯამური ღირებულება აღემატება გარკვეულ ზღვრებს. მალტაში ხელშეკრულების უზრუნველყოფის გარანტია არ გამოიყენება ევროკავშირის ზღვრებს ზემოთ საჯარო შესყიდვებზე. იხ. European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf

ვინაიდან ხელშეკრულების შესრულების გარანტია წარმოადგენს მოთხოვნის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ საშუალებას, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ მოუწოდა⁶ შემსყიდველ ორგანიზაციებს, დაიცვან პროკორციულობის (თანაზომიერების) პრინციპი და სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებაში მოთხოვნის უზრუნველყოფის დამატებითი საშუალება, როგორცაა პირგასამტეხლო, გაითვალისწინონ მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება დაკავშირებულია ობიექტურ რისკებთან და როდესაც მიმწოდებლის მხრიდან ხელშეკრულებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი ზარალი შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ შესყიდვებში მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომისათვის, ხელშეკრულების შეუსრულებლობისთვის დაწესებული საჯარიმო სანქციები, როგორც წესი, შეადგენს ხელშეკრულების საერთო ღირებულების არაუმეტეს 5- 10%-ს. გამონაკლის შემთხვევებში კი, არ აღემატება ხელშეკრულების საერთო ღირებულების 20%-ს⁷.

შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ შემსყიდველი ორგანიზაცია მიმწოდებლისგან მოითხოვს ხელშეკრულების შესრულების გარანტიის წარმოდგენას და ასევე პირგასამტეხლოს დაწესებას, მან უნდა გაითვალისწინოს პროკორციულობის პრინციპი და მიმწოდებელს ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისთვის დააკისროს პირგასამტეხლო ხელშეკრულების საერთო ღირებულების არაუმეტეს 10%-ის ოდენობით.

⁶ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შესაბამისი რეკომენდაცია განთავსებულია შემდეგ ბმულზე: <http://www.procurement.gov.ge/News/recomendacia-pirgasamtxlo.aspx>

⁷ იხ. მაგალითად, The comparative survey on the national public procurement systems across the PPN, გვ. XXIII.

მაგალითად, ნათურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებულ ერთ-ერთ ტენდერში პირგასამტეხლოს სახით განისაზღვრა შემდეგი პირობები: ა) „ხელშეკრულების თვითნებურად შეწყვეტის შემთხვევაში „მიმწოდებელი“ გადაიხდის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის 30 (ოცდაათი) %-ის ოდენობით“. ბ) ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების დაგვიანებით შესრულებისათვის, ყოველ გადაგადაცილებულ დღეზე, მიმწოდებელი ვალდებული იყო შემსყიდველი ორგანიზაციისთვის გადაეხადა „ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 0.1%“. გ) „ხელშეკრულების სრული ან მისი ცალკეული პირობის მოქმედების შეწყვეტის შემთხვევაში, მხარეს რომელმაც არ შეასრულა ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულება დაეკისრება პირგასამტეხლო ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხის 50 (ორმოცდაათი) %-ის ოდენობით მეორე მხარის სასარგებლოდ“. მიმწოდებელმა შემსყიდველ ორგანიზაციას არ მიაწოდა ტექნიკური მახასიათებლების შესაბამისი ნათურები, რის გამოც, შემსყიდველმა ორგანიზაციამ მას დააკისრა პირგასამტეხლო ხელშეკრულების ჯამური ღირებულების 83%-ის ოდენობით.

გათვალისწინეთ: ვინაიდან მოთხოვნის უზრუნველყოფის დამატებითი საშუალებების არაპროპორციულად მაღალი ოდენობა მნიშვნელოვნად ამცირებს მიმწოდებლების მხრიდან ტენდერში მონაწილეობის მიღების ინტერესს, რაც უარყოფით ზეგავლენას ახდენს გამოცხადებულ ტენდერებში კონკურენციის დონეზე და, ამასთან, ზრდის შესყიდვის ობიექტის ფასს და ხელშეკრულების საერთო ღირებულებას, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო შემსყიდველ ორგანიზაციებს აძლევს შემდეგ რეკომენდაციას:

- შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა ხელშეკრულების პირობების შეუსრულებლობისათვის შესაძლებელია განსაზღვრონ პირგასამტეხლო ხელშეკრულების საერთო ღირებულების არაუმეტეს 20%-ის ოდენობით;
- ხელშეკრულების პირობების არაჯეროვანი შესრულებისათვის (მათ შორის, ვალდებულების შესრულების გადაგადაცილების დროს) შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა შესაძლებელია განსაზღვრონ პირგასამტეხლო ყოველ

ვადაგადაცილებულ დღეზე შესასრულებელი ვალდებულების შესაბამისი ღირებულების არაუმეტეს 0.02%-ის ოდენობით;

- ხელშეკრულების ნაწილობრივ შესრულების შემთხვევაში, შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა შესაძლებელია განსაზღვრონ პირგასამტეხლო შესასრულებელი (დარჩენილი) ვალდებულების შესაბამისი ღირებულების არაუმეტეს 10%-ის ოდენობით.

7. დაგვიანებული გადახდები

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ ჩატარებული კვლევისა და ანალიზის საფუძველზე დადგინდა, რომ, ცალკეულ შემთხვევებში, შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული საქონლის წარმოების, მომსახურების გაწევისა ან სამშენებლო სამუშაოების შესრულების სანაცვლოდ განსახორციელებელი ფულადი ანგარიშსწორების ვადები განისაზღვრება არაგონივრულად. კერძოდ, აღნიშნული ვადები საკმაოდ გახანგრძლივებულია და ბევრად აღემატება ფულადი ანგარიშსწორებისათვის საჭირო აუცილებელ პერიოდს. შემსყიდველი ორგანიზაციების მხრიდან ამგვარი მიდგომა, ფინანსური თვალსაზრისით, წარმოადგენს შემაფერხებელ ფაქტორს მიმწოდებელთათვის. დაგვიანებული გადახდები განსაკუთრებით მძიმე ტვირთად აწვება მცირე და საშუალო ბიზნესს.

მაგალითად, ერთ-ერთ ტენდერში შესყიდვის ობიექტის მიწოდების ვადად განსაზღვრა სამ დღიანი პერიოდი ხელშეკრულების გაფორმებიდან. ამავე ტენდერის დოკუმენტაციაში განსაზღვრული იყო პირობა, რომლის მიხედვითაც ანგარიშსწორება განხორციელდებოდა „მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან სამი თვის განმავლობაში“

გათვალისწინეთ, რომ თუ ანგარიშსწორების ვადები მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებიდან გრძელვადიანი პერიოდით (30 და მეტი დღე) განისაზღვრება, ასეთ შემთხვევებში, მნიშვნელოვნად მცირდება მიმწოდებლების მხრიდან სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მოტივაცია, რაც უარყოფითად აისახება კონკურენციის დონეზე. დაგვიანებული გადახდები ასევე ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენს ბიზნესის

აქტივობაზე, დასაქმების ზრდის მაჩვენებელზე და, ზოგადად, ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს რეკომენდაციის შესაბამისად, მიმწოდებლებთან ანგარიშსწორება უნდა განახორციელდეს ხელშეკრულების შესრულების დამადასტურებელი დოკუმენტის გაფორმებიდან არაუგვიანეს 10 სამუშაო დღის განმავლობაში⁸

⁸ რეკომენდაციის სრული ტექსტის სანახავად იხილეთ შემდეგი ბმული:
[http://www.procurement.gov.ge/News/shemsk-org-sakuradgebod-\(10\).aspx](http://www.procurement.gov.ge/News/shemsk-org-sakuradgebod-(10).aspx)