



**Transnational Crime and
Corruption Center (TraCCC)
Georgia Office**

ტრანსნაციონალური დანაშაულისა
და კორუფციის კვლევითი ცენტრი
საქართველოს ოფისი

ევგენია უნანიანი
გურამ სვანიძე

კორუფცია საქართველოს
საგზაო სექტორში

თბილისი
2004

წინამდებარე ნაშრომი ეძღვნება საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციისა და არაეფექტური სახელმწიფო მმართველობის პრობლემებს. საქართველოში გზების მძიმე მდგომარეობა ქვეყანას აკარგვინებს მილიონობით დოლარს საგზაო მოსაკრებლებისა და გადასახადების სახით, ამასთანავე აფერხებს TRACECA-ს პროექტის განხორციელებას, რომელშიც საქართველო 1993 წლიდან ჩაება. ზოგადად არსებული არასაკმარისი დაფინანსების პრობლემას, რაც ნათლად აისახება საქართველოს სახელმწიფო საგზაო სექტორზე, კიდევ უფრო ამძიმებს ამ სფეროში არსებული კორუფცია, ცუდი მენეჯმენტი, არასწორად ორგანიზებული ადმინისტრაციული სტრუქტურა, გადასახადების მოკრეფის არაეფექტური სისტემა და დიდი დარღვევები შემოსავლების მობილიზებაში, რასაც ხელს უწყობს სხვა უწყებების უკანონო ქმედებებიც. ცენტრალიზებული სისტემის შენარჩუნება საგზაო სექტორში ნოყიერ ნიადაგს ქმნის კორუფციის განვითარებისათვის სახელმწიფო შესყიდვებისა და ხარისხის კონტროლის სფეროებში. ამასთანავე, სახელმწიფო საგზაო ადმინისტრაციის კონტროლი საგზაო ფონდში თანხების მობილიზებაზე იძლევა სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვის საშუალებას. ეკონომიკური სიტუაციის, კანონმდებლობის, ინსტიტუციონალური სტრუქტურების შესწავლით და სახელმწიფო საგზაო სექტორის შიგნით თუ სხვა ორგანიზაციებთან და დაწესებულებებთან ურთიერთობების გამოკვლევის შედეგად დადგინდა საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციის მასშტაბები, მეთოდები და მისი გამომწვევი მიზეზები. ნაშრომში საუბარია იმაზე, თუ რა გავლენას ახდენს საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია და სახელმწიფო რესურსების არასწორი მართვა ქვეყნის საერთო ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, აგრეთვე მოცემულია რეკომენდაციები საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციის აღაგმვის, რესურსების მობილიზებისა და სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლების შესახებ.

სარედაქციო კოლეგია:

ლუიზ შელი, ერიკ სკოტი, შოთა პაპავა, ქეთევან როსტიაშვილი, გიორგი დლონტი, ირინა კაკოიაშვილი

რეცენზენტები:

ელჩი ტოდ სტიუარტი, დოქტორი სელი სტოკერი

წინამდებარე ნაშრომი შესრულებულია ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის (TraCCC) საქართველოს ოფისის პროგრამის ფარგლებში, რომელსაც აფინანსებს აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის საერთაშორისო ნარკოტიკებისა და სამართალდამცავი ორგანოების საქმეთა სახელმწიფო ბიურო (INL) აშშ იუსტიციის დეპარტამენტის საზღვარგარეთის ქვეყნებში პროკურატურის განვითარების ხელშეწყობისა და სწავლების ოფისის კოორდინაციით (DOJ/OPDAT)

© ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის საქართველოს ოფისი

სტამბა “პოლიგრაფი”
თბილისი, 26 მაისის მოედანი, № 2

ISBN 99928-0-832-2



**Transnational Crime and
Corruption Center (TraCCC)
Georgia Office**

ტრანსნაციონალური დანაშაულისა
და კორუფციის კვლევითი ცენტრი
საქართველოს ოფისი

**Eugenia Unanyants
Guram Svanidze**

**CORRUPTION IN THE ROAD
SECTOR OF GEORGIA**

**TBILISI
2004**

This paper addresses the problem of corruption and poor public management in the road sector of Georgia. The poor condition of roads in Georgia costs the country millions of dollars in revenues from road taxes and fees, and impedes the development of the TRACECA project which Georgia committed to back in 1993. The general problem of insufficient financing, which largely accounts for the state of roads in Georgia, is further aggravated by endemic corruption, poor management, an ill-designed organizational structure of the state road administration, inefficient tax collection, and major distortions of revenue accumulation through the illegal practices of other agencies. The preservation of the centralized command system in the road sector has created grounds for corruption in the public procurement and quality control. Meanwhile, the state road administration's control over the accumulation of funds in the Road Fund provides room for the embezzlement of public funds. The study of legislation, economic situation, institutional structure and relations within the road sector of Georgia, as well as interactions with other sectors and agencies, has resulted in identifying the levels, methods and underlying reasons for corruption in the road sector of Georgia. The paper discusses the effects of corruption and mismanagement of public resources in the road sector on the overall economic situation in the country and provides recommendations for curtailing corruption and increasing efficiency in resource accumulation and public spending in the road sector of Georgia.

EDITORIAL BOARD:

Louise Shelley, Erik Scott, Shota Papava, Ketevan Rostiashvili, Giorgi Glonti, Irine Kakoishvili

ADDITIONAL REVIEW AND CRITIQUE PROVIDED BY:

Ambassador Todd Stewart and Dr. Sally Stoecker

This research project was conducted within the framework of the Georgia Office of the American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC)'s grants program. Financial support was provided by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs of the U.S. Department of State, in coordination with the Office of Overseas Prosecutorial Development Assistance and Training (DOJ/OPDAT) of the U.S. Department of Justice.

© American University's transnational Crime and
Corruption Center (TraCCC) Georgia Office

Printed in Polygraph Ltd.
2, 26 May Sq., Tbilisi

ISBN 99928-0-832-2

სარჩევი

რეზიუმე	7
გამოყენებულ ტერმინთა/აკრონიმთა განმარტებები	11
1 შესავალი	12
2 კვლევის მიზნები	12
3 მეთოდოლოგია	13
4 არსებული მდგომარეობის მოკლე მიმოხილვა	16
4.1 საქართველო, როგორც სატრანზიტო ქვეყანა	16
4.1.1 რეგიონული მონაცემები	16
4.1.2 საქართველო და ტრასეკა	16
4.1.3 საგზაო ტრანსპორტის სექტორი და საგზაო გადაზიდვები საქართველოში	17
4.1.4 საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის კონკურენტუნარიანობა	18
4.2 საქართველოს საგზაო სექტორი	21
4.2.1 სტატისტიკური მონაცემები გზების შესახებ	21
4.2.2 საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მართვა	22
4.2.3 საბჭოთა მემკვიდრეობა	23
4.2.4 რა ჯდება კარგი გზა?	24
4.2.5 კორუფცია საქართველოს საგზაო სექტორში	25
5 ეროვნული კანონმდებლობა	26
5.1 საქართველოს საგზაო სექტორის მარეგულირებელი კანონები და საკანონმდებლო აქტები	26
5.2 კანონებისა და მარეგულირებელი აქტების დარღვევები	28
5.3 საკანონმდებლო და მარეგულირებელი აქტების შეუსრულებლობის მიზეზები	33
6 1996 წლის საპრეზიდენტო პროგრამა	36
6.1 პროგრამის შინაარსი	36
6.2 პროგრამის განხორციელება	38
7 საგზაო სექტორის სახელმწიფო მართვა	41
7.1 საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი	41
7.2 ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების დონე	43
7.3 სსგსდ-ს ორგანიზაციული საკითხები და საქართველოს საგზაო ფონდი	45
7.4 კორუფცია საქართველოს საგზაო სექტორში და საგზაო სექტორის არატრანსპარენტულობა	49
8 ფინანსები	56
8.1 სსგსდ-ს შემოსავლები და საგზაო გადასახადები	56
8.2 სსგსდ-ს დანახარჯები	67

9 საერთაშორისო დახმარება	73
10 სახელმწიფო შესყიდვები და ხარისხის კონტროლი	79
10.1 სახელმწიფო შესყიდვები	79
10.1.1 კორუფციის მიზეზები შესყიდვების პრაქტიკაში	79
10.1.2 შესყიდვების ახალ პირობებთან ადაპტაცია	81
10.1.3 რეფორმები: რეალური თუ მოჩვენებითი?	85
10.2 ხარისხის კონტროლი	90
11 დასკვნები	92
11.1 კორუფცია, სახელმწიფო შესყიდვები და გარე კონტროლი	92
11.2 ფინანსები და გადასახადების აკრეფა	95
11.3 სსგსდ-ს ფუნქციების შესრულება	97
11.4 საქართველოში გზების მდგომარეობა და ხარისხის კონტროლი	97
11.5 ცუდი გზების ნეგატიური შედეგები	99
12 რეკომენდაციები	101
ბოლოთქმა	103
დანართი 1 – სატრანსპორტო სტატისტიკა	107
დანართი 2 - სატრანსპორტო მარშრუტების სტატისტიკური მონაცემები	110
დანართი 3 – საკანონმდებლო ასპექტები	112
დანართი 4 – საპრეზიდენტო პროგრამა: სამუშაო გრაფიკი და დაფინანსება ...	124
დანართი 5 – სსგსდ-ს სტრუქტურა და ვალდებულებები	130
დანართი 6 – საგზაო გადასახადები და მოსაკრებლები	137
დანართი 7 – სსგსდ-ს შემოსავლები 1996-2003 წლებში	142
დანართი 8 – სსგსდ-ს დანახარჯები 1996-2003 წლებში	143
დანართი 9 – საერთაშორისო გრანტები და კრედიტები	145
დანართი 10 - სსგსდ-ს 1996-2003 წლების ტენდერები	153
დანართი 11 - საჯარო ტენდერებში მონაწილეობაზე უარის თქმის მიზეზები ..	155
დანართი 12 – საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ	156
ბიბლიოგრაფია	177

რეზიუმე

წინამდებარე ნაშრომი საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის შესახებ მომზადდა ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის საქართველოს ოფისის მიერ. კვლევა მიმდინარეობდა 2003 წლის აპრილ-ოქტომბერში. ჩატარებული კვლევა მიზნად ისახავდა:

1. საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის დონისა და ფორმების დადგენას
2. შეფასებას იმ გავლენისა, რომელსაც საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე

აღნიშნული მიზნებიდან და თავად პრობლემის სპეციფიკიდან გამომდინარე ჩატარდა ხარისხობრივი კვლევა. კვლევისას გამოვიყენეთ შემდეგი მეთოდები:

- ოფიციალურ მონაცემთა წყაროების სიდრმისეული შესწავლა
- აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებული ქართული და უცხოური ლიტერატურის მიმოხილვა
- მთავრობის, სატრანსპორტო და სამშენებლო კომპანიებისა და მენარდეების წარმომადგენელთა გამოკითხვა

ამიერკავკასიის რეგიონი, რომელსაც მიეკუთვნება საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი, დასავლეთიდან აღმოსავლეთისაკენ და სამხრეთიდან ჩრდილოეთისაკენ მიმართული მსოფლიო სავაჭრო და სატრანსპორტო მარშრუტების გადაკვეთაზე მდებარეობს. ხელსაყრელი ადგილმდებარეობიდან გამომდინარე, საქართველოს აქვს რეალური შესაძლებლობა საერთაშორისო ტრანსპორტირებაში ჩართვის და სატრანზიტო ქვეყნად განვითარებისა.

1993 წელს საქართველო ჩაერთო ევროკავშირის მიერ დაფინანსებულ “ევროპა-კავკასია-აზიის” სატრანსპორტო დერეფნის (ტრასეკა) პროექტში, რომლის მიზანია სატრანსპორტო დერეფნის განვითარება ევროპიდან კავკასიისა და კასპიის ზღვის გავლით ცენტრალური აზიისკენ. ეს გახლდათ საქართველოს მიერ საერთაშორისო სატრანზიტო ფუნქციის შესასრულებლად გადადგმული მთავარი ნაბიჯი, მაგრამ ათი წლის შემდეგაც ტრასეკას დერეფნის საქართველოს მონაკვეთი დაღმასვლას განიცდის. ამის მრავალი მიზეზი არსებობს, მათ შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია საქართველოს გზების მძიმე მდგომარეობა, რაც საგზაო სექტორში არსებული კორუფციისა და მისი არასწორი მართვის შედეგია.

საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია ქართულ მასშედიანში ფართოდ განიხილება, მაგრამ საგზაო სექტორის ხელმძღვანელობის კორუმპირებულობისა და გამომძალველობის გამომწვეურებას სამართალდამცავი და ანტიკორუფციული სტრუქტურების მხრიდან სათანადო რეაგირება არ მოჰყოლია.

1992 წელს საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებით შეიქმნა სახელმწიფო საწარმო “საქავტოგზა”. ეს საწარმო მხოლოდ ეკონომიკურ საქმიანობას

ეწეოდა და რაიმე პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ფუნქცია არ გააჩნდა. საგზაო სექტორის მართვა ხორციელდებოდა საქართველოს მთავრობის მიერ. 1995 წელს “ადმინისტრაციული ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ” კანონით, “საქავტოგზას” მიენიჭა მმართველობითი ფუნქცია და იგი გახდა სახელმწიფო კონცერნი “საქავტოგზა”. 1997 წელს “საქავტოგზა” საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტად (სსგსდ) გარდაიქმნა.

1997 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს საავტომობილო გზებზე პასუხისმგებელ უწყებას საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი წარმოადგენს. სსგსდ სახელმწიფოს სახელით განკარგავს ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებულ საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზებს. სსგსდ ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე, მაგრამ რეალურად მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს ექვემდებარება.

1996 წლამდე საქართველოს საგზაო სექტორის დაფინანსების ერთადერთ წყაროს ცენტრალური ბიუჯეტი წარმოადგენდა. 1996 წელს შეიქმნა სახელმწიფო საგზაო ფონდი (სსფ), რომლის შემოსავლის ძირითადი წყარო საგზაო გადასახადებია. სსფ არის გადასახადების ამკრეფი უწყება და ანგარიშვალდებულია სსგსდ-ს ხელმძღვანელობის წინაშე.

სსგსდ-ს შექმნა მიზნად ისახავდა საგზაო სექტორის რეგულირების, გრძელვადიანი სახელმწიფო პროგრამების შემუშავებას, კონტროლსა და ფინანსურ ანალიზს, მაგრამ ეს სტრუქტურა დღემდე ვერ ასრულებს მასზე დაკისრებული ვალდებულებების უმეტესობას.

რაც შეეხება საკანონმდებლო ბაზას, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ იგი, კორუფციის აღმოფხვრის ნაცვლად, ხელს უწყობს მის გავრცელებას საგზაო სექტორში. კვლევის პროცესში შესწავლილი იქნა საგზაო სექტორთან უშუალოდ დაკავშირებული 8 კანონი და 58 ბრძანებულება. ხშირად ახალი კანონების მიღება მიზნად ისახავს იმ საკითხების გადაჭრას, რომლებიც მანამდე მიღებულ კანონებში არ იქნა გათვალისწინებული. ამის შედეგად კანონმდებლობა კიდევ უფრო გაურკვეველი, ბუნდოვანი ხდება და შესაძლებელია მისი ნაირგვარი ინტერპრეტაცია. ჩატარებული კვლევის შედეგად აღნიშნული კანონებისა და მარეგულირებელი აქტების მიმართ სახელმწიფო უწყებების დამოკიდებულება მოკლედ შეიძლება ასე შეფასდეს: “კანონი არსებობს იმისათვის, რომ დაირღვეს”. ასეთივე ზერეულ დამოკიდებულება შეიმჩნევა გადასახადების აკრეფის, საერთაშორისო გრანტებისა და გრძელვადიანი კრედიტების ათვისების მიმართაც.

რამდენიმე სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციამ მოამზადა ანგარიშები საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის შესახებ, მაგრამ მათ მთავრობის რეაგირება არ მოჰყოლია.

1996 წელს პრეზიდენტის №388 ბრძანებულებით შეიქმნა სამთავრობო კომისია, რომლის მიზანსაც წარმოადგენდა საქართველოში გზების ქსელის ჩამოყალიბებისათვის გრძელვადიანი პროგრამის შემუშავება და ზედამხედველობა მის განხორციელებაზე. კომისიამ შეძლო მხოლოდ პროგრამის ტექსტის მომზადება. იგივე განმეორდა სსფ-ს საკონსულტაციო საბჭოს შექმნისას, რომლის წევრებიც წელიწადში ერთხელ თუ იკრიბებოდნენ, თუმცა ამ შეხვედრებს კონკრეტული შედეგი არ მოჰყოლია. გარდა ამისა, ძალზე დაბალია კოორდინაციის ხარისხი

სხვადასხვა სახელმწიფო დეპარტამენტებს შორის. მეტიც, ხშირია უნდობლობისა და პოლიტიკური დაპირისპირების ფაქტები, რის გამოც შეზღუდულია ინფორმაციის გაცვლა და ხშირად ხდება დეპარტამენტებს შორის გადარიცხვების შეფერხება.

უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად მთავრობის პროგრამები არარეალურია და იმთავითვე წარუმატებლობისთვისაა განწირული. მაგალითად, 1996 წელს მიღებული საპრეზიდენტო პროგრამის დაფინანსება ვერასდროს აღწევდა განსახდევრულ ოდენობას, შესაბამისად, მდგომარეობაც დღითიდღე მძიმდებოდა.

შექმნის დღიდან სსფ-ს მიმართ მრავალი კითხვა წამოიჭრა, მაგალითად: არის თუ არა საქართველოში იმის საჭიროება, რომ სახელმწიფო საგზაო ფონდის სახსრები და საგზაო გადასახადების სახით შემოსული თანხები მხოლოდ ქვეყნის საგზაო სექტორის დაფინანსებისათვის იხარჯებოდეს? რომელ უწყებას უნდა გააჩნდეს გადასახადების აკრეფის უფლებამოსილება? უნდა ექვემდებარებოდეს თუ არა სახელმწიფო საგზაო ფონდი საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტს?

ჩვეულებისამებრ, გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის მენარდე ორგანიზაციების ხელმძღვანელებს სსგსდ-ს თანამშრომლებთან “ზედმეტად თბილი” ურთიერთობები აქვთ. ეს კომპანიები ყოფილი საბჭოთა საწარმოებია, რომელთა “პრივატიზაცია” მოხდა მხოლოდ იმ მიზნით, რომ სსგსდ-ზე სამუშაოს მიწოდების, სსფ-ზე კი დაფინანსების მხრივ ყოფილიყვნენ დამოკიდებულნი. სამუშაოების განაწილების სისტემა უადრესად გაუმჭვირვალეა და “ოტკატის”^{*} პრინციპით ხორციელდება. ახალი კომპანიები ვერ აღწევენ საგზაო სამუშაოების ბაზარზე, სადაც კორუფციამ იმდენად გაიდგა ფესვები, რომ საქმიანობა წამგებიანი ხდება. ასეთი სისტემის ჩამოყალიბებას ხელი შეუწყო არსებულმა საკანონმდებლო ბაზამაც.

როგორც წესი, საერთაშორისო სახსრებით დაფინანსებულ საგზაო პროექტებზე კონტროლი უკეთ ხორციელდება, რადგანაც ხარისხის შემოწმება მესამე მხარეს ეკისრება, თუმცა ამას ყოველთვის როდი სდევს გზების გაუმჯობესება – ხშირად სამუშაოების დასრულებიდან ორ წელიწადში გზა ისევ შეკეთებას საჭიროებს.

კორუფციის უამრავი ფაქტი არსებობს გადასახადების აკრეფის სფეროშიც, განსაკუთრებით ხშირია კორუფციის შემთხვევები საბაჟო დეპარტამენტში. არაერთხელ აღინიშნა აჭარის ხელმძღვანელობის მიერ გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახით მობილიზებული სახსრების არასრული გადმორიცხვა ცენტრალურ ბიუჯეტში. ამასთან, შეიმჩნევა დარღვევები ავტოტრანსპორტის რეგისტრაციისა და ტექნიკური შემოწმების დროს, ქვეყანაში ბენზინის აღურიცხავი იმპორტი და გაყიდვა, საგზაო დერეფანზე მშენებლობის კონტროლის ნაკლებობა (რაც უარყოფითად მოქმედებს საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოებაზე), რიკოთის გვირაბით სარგებლობისთვის დაწესებული გადასახადის არასრული აკრეფა და ა.შ

ყოველივე ამის ნეგატიური შედეგები თვალსაჩინოა. ნებისმიერ მცდელობას, ბიუჯეტი უფრო რეალურად შედგეს, აზრი ეკარგება, რადგან დაგეგმილი ხარჯები იშვიათად

* უკანონო საკომისიო გადასახადი მათთვის (განსაკუთრებით მაღალი თანამდებობის პირთათვის) ვინც გენმარებათ ბიზნეს გარიგებაში. პიტერ ქოლინი – ინგლისურ-ქართული იურიდიული ლექსიკონი, IRIS – საქართველო, Iberthed – Press Publishers, თბილისი 2002 წელი

ემთხვევა რეალურად გაწეულ ხარჯებს. ამას ემატება სამუშაოების ცუდი დაგეგმვა, ცვლილებები კანონმდებლობისა და ფინანსური სახსრების მობილიზების პროცესებში და ინფორმაციის ნაკლებობა სხვა სახელმწიფო უწყებებიდან.

ყოველივე ეს უარყოფით გავლენას ახდენს ავტოსატრანსპორტო გადაზიდვებზე. ამ სფეროში დასაქმებული პირები უკმაყოფილონი არიან იმის გამო, რომ დიდი გადასახადების მიუხედავად გზების ხარისხი არ უმჯობესდება.

ჩნდება კითხვა: თუ მომსახურების ხარისხი ვერ უმჯობესდება ფინანსური სახსრების უკმარისობის გამო, ღირს კი იმის ხარჯვა, რაც გვაქვს, ასეთ უხარისხო მომსახურებაზე?

კონტროლის პალატამ მრავალი “უმნიშვნელო დარღვევა” (მათ მიერ გამოყენებული ტერმინი) აღმოაჩინა სსგსდ-ს საბუღალტრო ანგარიშებში, მაგალითად, “შეცდომით” გადარიცხული თანხები, რომლებიც მოგვიანებით დააბრუნეს სსგსდ-ს ანგარიშზე; გადასახადების არასრულად გადახდის ფაქტები, როგორცაა: სპეციალური რეზერვების, მოგების, ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო, ქონების, დღგ-ს, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის ფონდებში გადასახადების გადაუხდელობა; კერძო საწარმოებისთვის მანქანა-დანადგარების მიქირავება და სხვ.

საერთაშორისო ფინანსური დახმარებისა და კრედიტების სახით მიღებული თანხები სსგსდ-ს ხელმძღვანელობის მიერ არაერთხელ იქნა ნაცადი ხერხით გამოყენებული. მაგრამ აღნიშნული გადაწყვეტილებების მიღებისას იშვიათად თუ ხდება ქართველ ან უცხოელ ექსპერტთა აზრის გათვალისწინება. ამასთან დაკავშირებით მსოფლიო ბანკის პროგრამის ხელმძღვანელმა ბატონმა ანტი ტალვიტიმ აღნიშნა: “ნებისმიერი ქვეყნისათვის არასწორია საკრედიტო სახსრებით გზების მოვლა-შენახვის დაფინანსების სტრატეგია; ეს სახსრები საგზაო ქსელის გაუმჯობესებისა და დაგროვილი სარემონტო სამუშაოების შესამცირებლად უნდა იქნას გამოყენებული”.

დასკვნა: კორუფცია საგზაო სექტორის ყველა დონეზე გვხვდება, მაგრამ ეს ისევეა სსგსდ-ს ხელმძღვანელების თვითნებობის შედეგი, როგორც სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ საქმიანობის არასწორად წარმართვის, არადამაკმაყოფილებელი კონტროლის, გაუგებარი და მუდმივად ცვალებადი საკანონმდებლო ბაზისა.

გამოყენებულ ტერმინთა/აკრონიმთა განმარტებები

- TRACCC - GO - ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრი, საქართველოს ოფისი
- სსგსდ – საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი
- სსფ – საქართველოს საგზაო ფონდი
- სშს – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო
- ტრასეკა – “ევროპა-კავკასია-აზიის” სატრანსპორტო დერეფანი
- ECMT - ტრანსპორტის მინისტრთა ევროპული კონფერენცია
- საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზები - სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი გზები
- საუწყებო გზები – კერძო ან სახელმწიფო ორგანიზაციების კუთვნილ ტერიტორიაზე არსებული, შენობა-ნაგებობებთან მისასვლელი გზები
- საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზები – საქართველოსა და სხვა ქვეყნების მნიშვნელოვანი სამრეწველო და კულტურული ცენტრების დამაკავშირებელი გზები
- შიდასახელმწიფოებრივი საავტომობილო გზები – საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული გზები, რომლებიც აკავშირებს ადმინისტრაციულ, ინდუსტრიულ და კულტურულ ცენტრებს; ასევე, სამხედრო და განსაკუთრებული მნიშვნელობის გზები
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები – გზები, რომლებიც ერთმანეთთან აკავშირებს დასახლებულ პუნქტებს, ადმინისტრაციულ ცენტრებს, საერთაშორისო და რესპუბლიკურ გზებს
- რეაბილიტაცია – დაზიანებული გზების აღდგენა და საერთაშორისო სტანდარტების დონემდე მიყვანა
- მოდერნიზაცია – გზების გამტარუნარიანობის გაზრდა, რაც გულისხმობს ცალკეული მონაკვეთების რეკონსტრუქციასა და მისასვლელი გზების მშენებლობას
- სახელმწიფო კონცერნი “საქავტოგზა” – 1992-97 წლებში საქართველოს საგზაო სექტორზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო საწარმო, რომელიც 1997 წელს სსგსდ-დ გარდაიქმნა
- “ოტკატი” – უკანონო საკომისიო გადასახადი მათთვის (განსაკუთრებით მაღალი თანამდებობის პირთათვის), ვინც გეხმარებათ ბიზნეს გარიგებაში

1 შესავალი

საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის კვლევა მიმდინარეობდა 2003 წლის აპრილ–ოქტომბერში ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის საქართველოს ოფისის (TRACCC –GO) მიერ. ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის საქართველოს ოფისი 2003 წლის იანვარში შეიქმნა ვაშინგტონის ამერიკული უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევით ცენტრთან თანამშრომლობის შედეგად. TRACCC - GO აწარმოებს საქართველოში ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის საკითხების ინტენსიურ კვლევას. დამატებითი ინფორმაცია განთავსებულია შემდეგ მისამართზე: <http://www.traccc.cdn.ge>

კვლევა ჩატარდა ევგენია უნანიანცისა და გურამ სვანიძის მიერ, რომელსაც ეკუთვნის წინამდებარე ანგარიშის სახელმწიფო შესყიდვებისა და ხარისხის კონტროლის ნაწილი. მათ ეხმარებოდნენ მოხალისეები: რუსუდან ძიგრაშვილი და ქეთევან ჩოხელი. გვსურს განსაკუთრებული მადლობა ვუთხრათ ელჩს ტოდ სტიუარტს, დოქტორ სელი სტოკერს და დოქტორ ქეთევან როსტიაშვილს მათი კონსტრუქციული და სასარგებლო შენიშვნებისათვის, აგრეთვე ანდრო დადიანს ანგარიშის თარგმანისათვის, მიხეილ გოგოლაშვილს ნაშრომის რედაქტირებისათვის და TraCCC-ის ვაშინგტონისა და საქართველოს ოფისების პროექტის ხელმძღვანელებს კვლევის წარმართვისას და ანგარიშის მომზადებისას გაწეული დახმარებისათვის.

2 კვლევის მიზნები

ჩატარებული კვლევა მიზნად ისახავდა:

1. საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის დონისა და ფორმების დადგენას
2. იმ გავლენის შეფასებას, რომელსაც საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე

ზემოაღნიშნული მიზნების მისაღწევად მკვლევრების მიერ დაისახა კონკრეტული ამოცანები:

- საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული მდგომარეობის აღწერა
- კორუფციისა და არასწორი მართვის იმ ფაქტების გამოვლენა, რომლებიც გავლენას ახდენს საქართველოს საგზაო სექტორზე
- კანონდარღვევების გამოვლენა საქართველოს საგზაო სექტორში
- იმ საკანონმდებლო ხარვეზების დადგენა, რომლებმაც, შესაძლოა, ხელი შეუწყოს (ან ხელს უწყობს) უკანონო შემოსავლების მიღებას

- საგზაო სექტორის მმართველობისა და სხვა სამთავრობო უწყებების საქმიანობაში იმ ასპექტების გამოვლენა, რომლებიც ხელს უშლის არსებული რესურსების ეფექტიან გამოყენებას
- დადგენა იმისა, რა გავლენას ახდენს საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია გზების ხარისხზე
- რეკომენდაციების შემუშავება იმის შესახებ, თუ რა შეიძლება გაკეთდეს საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად.

3 მეთოდოლოგია

კვლევის მიზნებიდან და თავად პრობლემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის კვლევა ხარისხობრივ კვლევას წარმოადგენს. კვლევისას გამოვიყენეთ ქვემოთ ჩამოთვლილი მეთოდები:

- ოფიციალურ მონაცემთა სიღრმისეული შესწავლა
- კვლევის საკითხებთან დაკავშირებული არაოფიციალური ქართული და უცხოური მასალების მიმოხილვა
- პირველადი მონაცემების შეგროვება აღნიშნულ სფეროში მოქმედი ძირითადი მხარეების წარმომადგენელთა გამოკითხვის საშუალებით (მაგალითად, საგზაო სექტორის მმართველობის, სამშენებლო კომპანიების, ავტოსატრანსპორტო უწყებების, ავტოგადამზიდველი კომპანიებისა და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებისა)
- გზების საფარის, ინფრასტრუქტურისა და საგზაო სამუშაოების დათვალიერება.

ოფიციალური მონაცემები

ნაშრომში გამოყენებული ინფორმაციის ძირითად წყაროს ოფიციალური დოკუმენტები წარმოადგენს. მათ შორისაა: კანონები და საკანონმდებლო აქტები, გამოქვეყნებული ოფიციალური დოკუმენტები და სახელმწიფო უწყებათა ჩანაწერებიდან ამოკრებილი მასალები. მიუხედავად იმისა, რომ ოფიციალური წყაროებიდან მიღებული ინფორმაცია იშვიათად არის სრულყოფილი და პასუხისმგებელი თანამდებობის პირების დამატებით განმარტებას საჭიროებს, ხშირად იგი საჭირო ინფორმაციის ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს.

ნაშრომში გამოყენებული ოფიციალური მონაცემები: ეროვნული კანონმდებლობა; საქართველოს პარლამენტის დოკუმენტები; კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული ინსპექციების მასალები; სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დასკვნები სსგსდ-ს მიერ განხორციელებული შესყიდვების შესახებ; დოკუმენტური ინფორმაცია საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტიდან;

ეროვნული ანტიკორუფციული ბიუროს დასკვნები; საგზაო პოლიციის მთავარი სამმართველოდან მიღებული ინფორმაცია, მსოფლიო ბანკის ანგარიში საქართველოს საავტომობილო გზების სექტორის შესახებ (რომელიც სსსკ-მ მოგვაწოდა); სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემები და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მონაცემები.

არაოფიციალური მასალების მიმოხილვა

კვლევითმა ჯგუფმა შეისწავლა მასალები, რომლებიც მოიცავდა: ქართული და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მანამდე ჩატარებული კვლევების ანგარიშებს საქართველოში არსებული კორუფციის შესახებ; არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მასმედიის მასალებს საკვლევი საკითხის შესახებ; მასალებს ზოგადად კორუფციასთან ბრძოლის საერთაშორისო გამოცდილების, კონკრეტულად კი გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის სფეროში გამოვლენილი კორუფციის წინააღმდეგ აღძრული საქმეების შესახებ.

მასალების გაცნობის შედეგად შესაძლებელი გახდა საქართველოში კორუფციის უფრო ზუსტად კი გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის სფეროში არსებული პრობლემების უკეთ გააზრება. გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის სფეროში გამოვლენილი კორუფციის ფაქტების წინააღმდეგ აღძრული საქმეების შესახებ მასალების გაცნობამ ხელი შეუწყო საქართველოს საგზაო სფეროში არსებული კორუფციის თავისებურებების გამოვლენას. საგაზეთო სტატიებისა და სატელევიზიო გადაცემათა ჩანაწერების მეშვეობით მივიღეთ საწყისი ინფორმაცია ამ სექტორში არსებული კორუფციის შესახებ, რაც დაგვეხმარა, კვლევისას უყურადღებოდ არ დაგვრჩენოდა ესა თუ ის დეტალი.

ამთავითვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საგზაო სექტორში შექმნილ რეალურ ვითარებაზე არსებული ოფიციალური თუ არაოფიციალური ინფორმაცია მეტად მწირია.

პირველადი მონაცემების შეგროვება

რესპონდენტთა შესარჩევად გამოვიყენეთ მიზნობრივი შერჩევის მეთოდი. კვლევის საჭიროებებიდან გამომდინარე, გამოკითხულთა ჯგუფი 32 რესპონდენტისაგან შედგებოდა, რომლებიც სამ კატეგორიად შეიძლება დავყოთ:

- საგზაო სექტორის წარმომადგენლები
- ავტოსატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლები
- ქართველი ექსპერტები

საკვლევი ჯგუფი შემდეგი შემადგენლობისაა: 6 სსდსგ-ს წარმომადგენელი, 7 სამშენებლო საწარმოს წევრი, 4 ავტოგადამზიდველი, 6 სატვირთო სატრანსპორტო საშუალების მძღოლი, 3 სატრანსპორტო საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი, 2 ავტოსატრანსპორტო სამმართველოს წარმომადგენელი, 4 ექსპერტი. ერთის გარდა, ყველა რესპონდენტი შუახნის მამაკაცია, რომელსაც აღნიშნულ სფეროში, ხშირად კი ერთსა და იმავე ორგანიზაციაში

წლების მანძილზე შექმნილი პრაქტიკული გამოცდილება და ცოდნა გააჩნია.

რაკი გამოკითხვის მიზანს ინფორმაციის შეგროვება და კვლევის თემასთან დაკავშირებულ საკითხთა შესახებ რესპონდენტთა შეხედულებების დაფიქსირება წარმოადგენდა, გამოკითხვისას გამოვიყენეთ სტრუქტურული კითხვარები, რომლებიც ხშირად ინდივიდუალურად შემუშავდა. ინტერვიუების მიერ ხდებოდა გამოკითხვის მიმდინარეობისას მიღებული ინფორმაციის ზუსტი ჩაწერა. გამოკითხულთა კონფიდენციალურობა გარანტირებული იყო.

ანგარიშის მომზადება

ინფორმაციის მოპოვების შემდეგ ეტაპებს შეადგენდა მასალების დახარისხება, მათი ანალიზი, დასკვნებისა და რეკომენდაციების შემუშავება და ამის საფუძველზე ანგარიშის მომზადება.

წინამდებარე ანგარიში პირობითად შეიძლება სამ ნაწილად დაიყოს:

- პირველი ნაწილი მოიცავს ნაშრომში გამოყენებული ტერმინების განმარტებას, რეზიუმეს, შესავალს, კვლევის მიზნების აღწერას, გამოყენებულ მეთოდოლოგიას, არსებული მდგომარეობის მოკლე მიმოხილვას (მასში განხილულია საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის როლი და საქართველოს საგზაო სექტორის ძირითადი მახასიათებლები)
- მეორე ნაწილი ეთმობა კვლევის შედეგად გაკეთებულ აღმოჩენებსა და ანალიზს, რომლებიც რამდენიმე ქვეთავით არის წარმოდგენილი და კონკრეტულ საკითხებს შეეხება. დანართებში ასახულია მონაცემთა შეგროვებისა და შესაბამისი მასალების დამუშავების შედეგად მოპოვებული ფაქტობრივი ინფორმაცია (სათანადო მითითებებით), რაც მკითხველს კვლევის შედეგად გაკეთებული შენიშვნების უკეთ გაგებაში დაეხმარება
- მესამე: ანგარიში მოიცავს დასკვნებს საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფციის დონისა და იმ გავლენის შესახებ, რომელსაც იგი ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაზე, ასევე რეკომენდაციებს კორუფციის შესამცირებლად და საქართველოს ავტოსატრანსპორტო სექტორში არსებული მდგომარეობის გამოსასწორებლად.

4 არსებული მდგომარეობის მოკლე მიმოხილვა

4.1 საქართველო, როგორც სატრანზიტო ქვეყანა

4.1.1 რეგიონული მონაცემები

საქართველო შავი ზღვის აღმოსავლეთით მდებარეობს. მისი ტერიტორია დაახლოებით 69700 კვადრატულ კილომეტრს შეადგენს. ჩრდილოეთითა და ჩრდილო-აღმოსავლეთით მას რუსეთი, აღმოსავლეთითა და სამხრეთ-აღმოსავლეთით – აზერბაიჯანი, სამხრეთით – სომხეთი, ხოლო სამხრეთ-დასავლეთით თურქეთი ესაზღვრება. ქვეყანას დასავლეთით ეკვრის შავი ზღვა.

ამიერკავკასიის რეგიონი, რომელსაც საქართველო, სომხეთი და აზერბაიჯანი მიეკუთვნება, მსოფლიო სავაჭრო და სატრანსპორტო მარშრუტების გადაკვეთაზე მდებარეობს. ამის გამო საქართველოს მეტად ხელსაყრელი ადგილმდებარეობა აქვს საერთაშორისო ტრანსპორტირებაში ჩართვისა და სატრანზიტო ქვეყნად განვითარებისათვის.

ქვეყნის სატრანსპორტო სისტემა შედგება საჰაერო, სარკინიგზო, საგზაო და საზღვაო ქსელებისაგან. საგზაო ქსელის მთლიანი სიგრძე 20229 კმ-ს შეადგენს, სარკინიგზო ქსელი კი 1576 კმ-ია, მათ შორის 974 კმ სარკინიგზო გადაზიდვებისათვის გამოიყენება. საქართველოს აქვს ორი საზღვაო პორტი (ფოთსა და ბათუმში) და ოთხი აეროპორტი (თბილისში, ქუთაისში, ბათუმსა და სენაკში).

4.1.2 საქართველო და ტრასეკა

1993 წელს დაიწყო ევროპა-კავკასია-აზიის სატრანსპორტო დერეფნის შექმნის პროექტი, რომელიც ახალი “აბრეშუმის გზის” სახელითაც არის ცნობილი. პროექტი დააფინანსა ევროკავშირმა და მასში 1993 წლიდან მონაწილე ყაზახეთს, უზბეკეთს, თურქმენეთს, ყირგიზეთს, ტაჯიკეთს, აზერბაიჯანს, სომხეთსა და საქართველოს 1996 წელს შეუერთდა უკრაინა და მონღოლეთი. აღნიშნული პროექტის მიზანია სატრანსპორტო დერეფნის განვითარება დასავლეთიდან აღმოსავლეთის მიმართულებით (ევროპა – შავი ზღვა – გავლით, კავკასია – კასპიის ზღვა – ცენტრალური აზია)¹.

ტრასეკას პროექტში მონაწილეობა იმ სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილია, რომელიც საქართველოს სატრანზიტო ქვეყნად ჩამოყალიბებას გულისხმობს. საქართველოს სატრანზიტო პოტენციალის გამოყენება ქვეყნის სტრატეგიად, ხოლო სატრანსპორტო სექტორის რეაბილიტაცია და მისი წინსვლა ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტადაა მიჩნეული. 1992 წლიდან მოყოლებული, საერთაშორისო დახმარების სახით საქართველო მნიშვნელოვან ფინანსურ სახსრებს იღებდა სატრანსპორტო

¹ ტრასეკა-ს პროექტის შესახებ დეტალური ინფორმაციისათვის იხილეთ www.traceca.org

სისტემის განვითარებისათვის. ჩვენი გათვლებით, 1992-2002 წლებში სატრანსპორტო სექტორისათვის დონორი ქვეყნებისა და საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციების მიერ (მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, ქუვეითის ფონდი, ევროკავშირი, იაპონიის მთავრობა და სხვ.)² გრანტებისა და კრედიტების სახით დაახლოებით 342 მილიონი აშშ დოლარი და 101 მილიონი ევრო იქნა გამოყოფილი. ზემოაღნიშნული თანხიდან დაახლოებით 82 მილიონი აშშ დოლარი საქართველოს საგზაო სექტორში მდგომარეობის გაუმჯობესებისკენ იყო მიმართული³. მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნული ციფრები საგულისხმოა, თანხების მხოლოდ გარკვეული ნაწილი იხარჯებოდა უშუალოდ ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციასა და განვითარებაზე, დანარჩენი სახელმწიფო უწყებების რესტრუქტურირებას, საკონსულტაციო მომსახურებასა და სხვა მიზნებს ხმარდებოდა.

4.1.3 საგზაო ტრანსპორტის სექტორი და საგზაო გადაზიდვები საქართველოში

2002 წლის მონაცემებით, საქართველოს საავტომობილო პარკი 47841 მსუბუქი, 47681 სატვირთო და 22738 სამგზავრო ავტომანქანისაგან შედგებოდა. დღესდღეობით ავტოსაგზაო სატრანსპორტო მეურნეობის 90% კერძო, ხოლო 10% ჯერ კიდევ სახელმწიფო საკუთრებაა. საავტომობილო პარკი ძირითადად მოძველებულია და ავტომანქანების რაოდენობა მათზე რეალურად არსებულ მოთხოვნას ვერ აკმაყოფილებს⁴.

საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტის ინფორმაციით, საქართველოს შიდასახელმწიფოებრივ და საერთაშორისო საავტომობილო მარშრუტებზე 100 ლეგალური სამგზავრო ტრანსპორტირების საწარმო მოქმედებს. არალეგალური სატრანსპორტო საქმიანობა ჯერ კიდევ დიდ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან ლეგალურ სატრანსპორტო საწარმოთა წილი ბაზარზე მოქმედ საწარმოთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 50-60%-ს შეადგენს⁵.

საქართველოში საერთაშორისო ავტოსაგზაო გადაზიდვათა დარგის პოლიტიკა მოიცავს: 20 ქვეყანასთან სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულების დადებას; 14 საერთაშორისო კონვენციასთან მიერთებას (მათ შორის ECMT სისტემასთან)⁶; 18 დიდი და მრავალი მცირე ქართული თუ საერთაშორისო ავტოსაგზაო გადამზიდველი საწარმოს ჩამოყალიბებას, რომლებიც საერთაშორისო და შიდა მარშრუტებზე

² აღნიშნული გათვლები გაკეთდა 2002 წელს საქართველოს პრეზიდენტთან არსებული უცხოური ინვესტიციების საკონსულტაციო საბჭოს სამდივნოს მიერ მომზადებული პუბლიკაციის “საერთაშორისო თანამეგობრობა და საქართველო 1992-2002” მონაცემებზე დაყრდნობით

³ საქართველოს მთავრობისათვის საერთაშორისო დახმარება ჩვეულებისამებრ რამდენიმე წელზე არის გაწერილი და სახსრების გამოყოფა დამოკიდებულია წინა ან მიმდინარე პროექტების წარმატებით განხორციელებაზე. ასე რომ, წინა პროექტების თანმდევი შეფერხებები და ჩავარდნები აბრკოლებდა ახალ გრანტებსა და კრედიტებს. ამის გამო გამოყოფილი თანხები სრულად არ იქნა ათვისებული. საქართველოს გზების რეაბილიტაციისათვის განკუთვნილი ფინანსური სახსრების ათვისება მრავალი უწყებისა და პროექტის საშუალებით ხორციელდებოდა, ანუ სხვსდ არ ყოფილა ამ სფეროში საერთაშორისო დახმარების ერთადერთი მიმღები.

⁴ საქართველოს მთავრობის მიერ ევროპის ეკონომიკური კომისიის სახმელეთო ტრანსპორტის კომიტეტისათვის წარდგენილი სატრანსპორტო სფეროს განვითარების შესახებ შევსებული კითხვარი

⁵ ციტატა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებზე გამართულ ერთობლივ სემინარზე საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტის უფროსის გამოსვლიდან, თბილისი, 18-19 აპრილი, 2002 წელი.

⁶ ECMT - ტრანსპორტის მინისტრთა ევროპული კონფერენცია

იმოქმედებს, ასევე ტვირთების გადამზიდველ სააგენტოთა, ავტოსაგზაო გადამზიდველთა და ავტოსამგზავრო საწარმოთა პროფესიული ასოციაციებისა და კავშირების შექმნას⁷.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საქალაქთაშორისო და საერთაშორისო სატრანსპორტო საწარმოების დაფუძნებაზე არანაირი შეზღუდვა არ არსებობს. 1999 წელს მიღებული “სამეწარმეო საქმიანობის შესახებ” კანონით, ავტოსაგზაო სატრანსპორტო საქმიანობისათვის ლიცენზია არ არის საჭირო. ტვირთების გადამზიდველ და მგზავრთა ტრანსპორტირების საწარმოთათვის ტარიფებს სახელმწიფო არ აწესებს. მთავრობა არეგულირებს მხოლოდ საქალაქთაშორისო და მუნიციპალური საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ტარიფებს; თუმცა ყველა ავტოსაგზაო სატრანსპორტო საწარმო ვალდებულია, საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტში რეგულირების მოსაკრებელი გადაიხადოს⁸.

4.1.4 საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის კონკურენტუნარიანობა

საქართველოს ტერიტორიის გავლით 1990-2002 წლებში ტრანსპორტირებული ტვირთების საერთო მოცულობა დაახლოებით 681.9 მილიონ ტონას შეადგენს, მათ შორის 426.5 მილიონი ტონა საავტომობილო გზებით გადაიზიდა. ტრანსპორტირებული ტვირთების ყველაზე დიდი მოცულობა 1990-1991 წლებში აღინიშნა, რაც ძირითადად საქართველოში შემოსული დიდი რაოდენობით ჰუმანიტარული ტვირთით და მისი ტრანზიტით აიხსნება. კლების ტენდენცია 1992 წლიდან დაიწყო და 1997 წლამდე გაგრძელდა, როდესაც საქართველოში კვლავ იმატა ტვირთების ტრანსპორტირებამ. მას შემდეგ საქართველოში ტვირთების ზრდის სტაბილური ტენდენცია შეიმჩნევა და მან 2002 წელს 37.4 მილიონ ტონას მიაღწია. მიუხედავად ამისა, საქართველომ ვედარ მოახერხა 1990-1991 წლების მაჩვენებლის მიღწევა. წლების მანძილზე ავტოსაგზაო გადაზიდვები ტვირთების (22.5 მილიონი ტონა 2002 წელს) და მგზავრთა ტრანსპორტირების ძირითად საშუალებად რჩება (ტრანსპორტის შესახებ სტატისტიკური მონაცემები იხ. დანართში 1)⁹.

მიუხედავად საქართველოს გავლით ტვირთების მოცულობის ზრდისა, როგორც ჩანს, ტრასეკას დერეფნის საქართველოს მონაკვეთის კონკურენტუნარიანობა შესუსტდა. აღნიშნულ საკითხებზე ჩატარებული კვლევების შედეგებით, სატრანზიტო ტვირთების გადამზიდველები საქართველოს გვერდის ავლას და ალტერნატიულ მარშრუტებს (რუსეთი-ყაზახეთი, თურქეთი-ირანი და ა.შ.) ამჯობინებენ. საქართველოში საერთაშორისო გადაზიდვების უმეტესი ნაწილი მეზობელ ქვეყნებში იღებს სათავეს და წარმოადგენს მომსახურებას ექსპორტ-იმპორტის სახით ან საქართველოს შავი ზღვის სანაპიროზე არსებული პორტებისაკენ მიემართება. როგორც ექსპერტებმა დაადგინეს, “საქართველოს ტერიტორიის გავლით ავტო-

⁷ ციტატა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებზე გამართულ ერთობლივ სემინარზე საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტის უფროსის გამოსვლიდან, თბილისი, 18-19 აპრილი 2002 წელი

⁸ ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებზე გამართულ ერთობლივ სემინარზე, საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტის უფროსის გამოსვლის დანართი, თბილისი, 18-19 აპრილი 2002 წელი

⁹ “საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა 2002”, საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

საგზაო თუ სარკინიგზო საშუალებებით მოძრავი ტრანზიტული ტვირთების 95%-ის წარმოშობის ადგილი აზერბაიჯანი და სომხეთია. აზიის ქვეყნებიდან წამოსული ტვირთების ხვედრითი წილი უმნიშვნელოა და მიმდინარე წლების მონაცემებით, აშკარად კლებულობს. აზერბაიჯანიდან და სომხეთიდან წამოსული ტვირთები საქართველოს პორტების ტვირთბრუნვის უდიდეს ნაწილს შეადგენს (54%), აზიის ქვეყნებიდან წამოსული ტვირთები კი – 3%-ზე ნაკლებს.¹⁰

საქართველოს ტრანსპორტისა და კომუნიკაციების მინისტრმა აღნიშნა, რომ ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორს, რის გამოც ტრასეკას საქართველოს მონაკვეთის კონკურენტუნარიანობა შესუსტდა, არსებული ინფრასტრუქტურის არასაკმარისი ტვირთგამტარობა წარმოადგენს, რაც მუდმივ შეფერხებებსა და ფინანსურ დანაკარგებს იწვევს¹¹. თავის მხრივ, ავტოსატრანსპორტო სფეროს ხელმძღვანელობა გამუდმებით ხაზს უსვამს სატრანსპორტო დერეფნის წარმატებული ფუნქციონირებისათვის გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის აუცილებლობას. ტრასეკას კონკურენტუნარიანობისა და საქართველოს სატრანზიტო გამტარობის გაძლიერებას, მთავრობის აზრით, ხელს უშლის შემდეგი ფაქტორები:

- სრულყოფილი და საერთო საკანონმდებლო ბაზის არქონა
- სხვადასხვა სამთავრობო სტრუქტურების არაადეკვატური და დაუბალანსებელი სატარიფო პოლიტიკა
- საბაჟო და სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტებზე ადმინისტრაციულ პროცედურათა ჰარმონიზაციის მიუღწევლობა
- საბაჟო და სხვა უწყებათა მიერ დაწესებული უკანონო გადასახადები;
- გართულებული საბაჟო და მაკონტროლებელი პროცედურები
- მაღალი გადასახადები, მათ შორის საგზაო გადასახადები
- სახელმწიფოთაშორისი ხელშეკრულებების შეუსრულებლობა

ნაშრომში “საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქცია და მდგრადი განვითარება”¹², ტრასეკასა და მისი საქართველოს მონაკვეთის დაკნინება შემდეგი ფაქტორებით აიხსნება:

- უფრო მოქნილი სატარიფო პოლიტიკის არსებობა დერეფნის რუსეთისა და ირანის მონაკვეთებზე (მაგ., ერთი ტონა მშრალი ტვირთის ტრანსპორტირების ფასი ზემოაღნიშნული მონაკვეთების 1კმ-ზე 51%-ით ნაკლებია, ვიდრე საქართ-

¹⁰ არჩილ გეგეშიძე: საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქცია და მდგრადი განვითარება (აღნიშნული ნაშრომი წარმოადგენს საქართველოს მდგრადი განვითარების ეროვნული შეფასების ანგარიშის ნაწილს. აღნიშნული ანგარიში წარდგენილი იყო მდგრადი განვითარების მსოფლიო სამიტზე და მისი მოძიება შესაძლებელია ვებგვერდზე: <http://www.johannesburgsummit.org>

¹¹ მ. ადუიშვილის მიერ წარმოთქმული სიტყვა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებზე გამართულ ერთობლივ სემინარზე, თბილისი, 18-19 აპრილი 2002 წელი

¹² ა. გეგეშიძე: საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქცია და მდგრადი განვითარება (აღნიშნული ნაშრომი წარმოადგენს საქართველოს მდგრადი განვითარების ეროვნული შეფასების ანგარიშის ნაწილს. აღნიშნული ანგარიში წარდგენილი იყო მდგრადი განვითარების მსოფლიო სამიტზე და მისი მოძიება შესაძლებელია ვებ გვერდზე: <http://www.johannesburgsummit.org>

ველოს გავლით. მსგავსი მდგომარეობაა საკონტინენტო გადაზიდვების სფეროშიც, სადაც სხვაობა ფასში 63.3%-ს შეადგენს)

- მარშრუტზე ორი საბორნე გადაკვეთის არსებობა (საბორნე გადაკვეთასთან დაკავშირებული ტექნიკური თავისებურებები ამცირებს სარკინიგზო გადაზიდვების მანვენებლებს როგორც სიჩქარის, ისე ეფექტურობის თვალსაზრისით)
- საპორტო მომსახურებისთვის დაწესებული გაუმართლებლად მაღალი ტარიფები შავ ზღვაზე არსებულ სხვა პორტებთან შედარებით
- საზღვრის გადაკვეთის გართულებული პროცედურები და საგზაო პოლიციის უკანონო ქმედებები
- საქართველოს საავტომობილო გზებზე უსაფრთხოების გაუარესება და საგზაო მოძრაობის არარენტაბელურობა (მაგ., საქართველოს სატრანზიტო მონაკვეთის (450კმ) გავლას 4-5 დღე სჭირდება, ნაცვლად რეალური 1-2 დღისა. გადასახადების (არაოფიციალურის ჩათვლით) ოდენობა 700-800 აშშ დოლარს შეადგენს, რაც ნიშნავს, რომ ხარჯი ერთ კილომეტრზე თითქმის 2 აშშ დოლარის ტოლია. ევროპაში ერთ კილომეტრზე გზის ხარჯი აღნიშნულის ნახევარია. შესაბამისად, აზერბაიჯანისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში დანიშნულების ადგილზე მოსახვედრად თურქული კომპანიები ირანზე გამავალ მარშრუტს ამჯობინებენ: მიუხედავად იმისა, რომ იგი 500 კმ-ით გრძელია, მისი გავლა 3-ჯერ იაფი ჯდება.

საგზაო სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენელთა გამოკითხვის შედეგებმა კვლევით ჯგუფს საშუალება მისცა, საქართველოს საგზაო სატრანსპორტო სექტორისა და საგზაო გადაზიდვების სფეროს განვითარების ძირითადი ხელისშემშლელი ფაქტორები ამოეცნო და ასე დაეხარისხებინა:

1. საბაჟო გადასახადები და პროცედურები
2. საბაჟოს თანამდებობის პირთათვის განკუთვნილი უკანონო გადასახადები
3. კორუფცია საგზაო პოლიციაში
4. გზების მძიმე მდგომარეობა
5. მოუქნელი ბიუროკრატიული მექანიზმები
6. პირადი უსაფრთხოების ნაკლებობა

ოფიციალური მონაცემები იმ დანაკარგების შესახებ, რასაც საქართველო განიცდის გადამზიდველთა წინაშე წამოჭრილი პრობლემების გამო, “კონფიდენციალური” აღმოჩნდა, შესაბამისად, კვლევითი ჯგუფისთვის მიუწვდომელი. ექსპერტთა გათვლებით კი, მთელი ტრასეკას დერეფნის მიერ დაკარგული სატრანზიტო ტვირთების მოცულობა წლიურად 15 მილიონ ტონას შეადგენს¹³.

¹³ ა. გუგუშიძე: საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქცია და მდგრადი განვითარება (აღნიშნული ნაშრომი წარმოადგენს საქართველოს მდგრადი განვითარების ეროვნული შეფასების ანგარიშის ნაწილს. აღნიშნული ანგარიში წარდგენილი იყო მდგრადი განვითარების მსოფლიო სამიტზე და მისი მოძიება შესაძლებელია ვებ გვერდზე: <http://www.johannesburgsummit.org>)

რაც შეეხება საქართველოს გზებს, ისინი უმძიმეს მდგომარეობაშია და, როგორც ჩანს, ქვეყანას საგზაო ქსელის მოვლა-შენახვისათვის საჭირო მინიმალური სამუშაოების უზრუნველყოფაც კი არ შეუძლია. მთელი ყურადღება გადატანილია იმ საავტომობილო გზების შეკეთებაზე, რომლებზეც საერთაშორისო მარშრუტები გადის, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები კი უგულვებელყოფილია და სავალალო დღეში იმყოფება.

შედეგად, ფერხდება მთლიანად ტრასეკას სატრანსპორტო დერეფნის განვითარება, ტვირთების გადაზიდვები და მგზავრთა გადაყვანა, რაც საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქციის შეზღუდვას იწვევს. მეტიც, კარგად მოვლილი გზების ქსელის სიმცირე ხელს უშლის ქვეყნის შეუქცევად ეკონომიკურ ზრდასა და მის ჩართვას გლობალურ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პროცესებში, სამართლიანად იწვევს მეზობელი ქვეყნების უკმაყოფილებას, რომლებიც ტვირთების ტრანსპორტირების მხრივ საქართველოზე არიან დამოკიდებულნი.

4.2 საქართველოს საგზაო სექტორი

4.2.1 სტატისტიკური მონაცემები გზების შესახებ

საქართველოში ორი ტიპის საავტომობილო გზა არსებობს: საერთო სარგებლობის და საუწყებო. ეს უკანასკნელი კერძო ან სახელმწიფო ორგანიზაციების საკუთრებაში მყოფ ტერიტორიაზე არსებულ შენობა-ნაგებობებთან მისასვლელი გზებია. საერთო სარგებლობის გზების მართვაზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო უწყებები, ხოლო საუწყებო გზების მართვაზე – მათი მფლობელები.

საავტომობილო გზების საერთო სიგრძე 20229 კმ-ს შეადგენს. აქედან 1474 კმ საერთაშორისო მნიშვნელობის მქონე გზებია (რომლებიც საქართველოს სხვა ქვეყნებთან აკავშირებს), 3326 კმ – შიდასახელმწიფოებრივი (ისინი აერთებს საქართველოს ქალაქებსა და რეგიონულ ცენტრებს) და 15429 კმ – ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები (იხ. დანართი 2).

საერთაშორისო გადაზიდვებისათვის საქართველოს ხუთი ძირითადი საავტომობილო მაგისტრალი გამოიყენება:

- ფოთი-თბილისი-წითელი ხიდი (საქართველო-აზერბაიჯანის საზღვარი) – საერთაშორისო გზის 404-კმ-იანი მონაკვეთი, რომელიც შავი ზღვის პორტებს – ბათუმსა და ფოთს კასპიის ზღვის პორტებთან – ბაქოსა და ასტარასთან აკავშირებს. ეს გზა ევროპიდან, აზერბაიჯანიდან, სომხეთიდან და ცენტრალური აზიის ქვეყნებიდან წამოსული ტვირთების დიდ ნაწილს, ასევე ირანიდან და მცირე რაოდენობით ავღანეთიდან წამოსულ ტვირთებს ემსახურება. ამ მარშრუტს საქართველოს უმთავრეს საერთაშორისო საავტომობილო გზად მიიჩნევენ
- მცხეთა-ყაზბეგი-ლარსი (საქართველო-რუსეთის საზღვარი) – მას საქართველოს სამხედრო გზასაც უწოდებენ – 139-კმ-იანი მონაკვეთი, რომელიც ერთ-

ერთია საქართველოს რუსეთთან დამაკავშირებელი ორი ძირითადი მარშრუტიდან. იგი ასევე რუსეთსა და ამიერკავკასიის სხვა ქვეყნებთან – აზერბაიჯანთან და სომხეთთან ეკონომიკური კავშირის ერთ-ერთი ძირითადი საშუალებაა (განსაკუთრებით სომხეთთან, რომელიც მის ძირითად ეკონომიკურ და სტრატეგიულ პარტნიორ რუსეთთან მიმოსვლას მხოლოდ საქართველოს გავლით ახორციელებს)

- სარფი-ბათუმი-ურეკი-სამტრედია (იგი ფოთი-თბილისი-წითელი ხიდის მთავარ მაგისტრალს უერთდება) – გზის 127-კმ-იანი მონაკვეთი, რომელიც საქართველოსა და თურქეთს აკავშირებს. აღნიშნული გზა გამოიყენება ტვირთების ტრანსპორტირებისათვის სარფიდან (საქართველო-თურქეთის საზღვარზე მდებარე დასახლებული პუნქტი) და ბათუმის პორტიდან დანიშნულების ადგილისაკენ
- ხაშური-ახალციხე-თურქეთის საზღვარი – გზის 98-კმ-იანი მონაკვეთი, რომელიც თურქეთიდან ტვირთების ტრანსპორტირების მნიშვნელოვანი მარშრუტი მას შემდეგ გახდა, რაც თურქეთის საზღვარზე, სოფელ გალესში, ახალი საკონტროლო-გამშვები პუნქტი გაიხსნა. ეს გზა ხაშურის გავლით ფოთი-თბილისი-წითელი ხიდის ძირითად მაგისტრალს უერთდება
- თბილისი-მარნეული-გუგუთი (საქართველო-სომხეთის საზღვარი) – გზის 97-კმ-იანი მონაკვეთი, რომელიც საქართველოს სომხეთთან აკავშირებს და სომხეთის სატრანზიტო ტვირთების ძირითად ნაწილს ემსახურება.

ქვეყნის საავტომობილო გზების შემადგენლობა მრავალფეროვანია: გზების 9073 კმ ასფალტ-ბეტონის, ბეტონის ანდა სხვა ტიპის მყარი საფარისაა; გზების 9417 კმ-ს ხრეშის ზედაპირი აქვს, დანარჩენი 1379 კმ გრუნტის გზებია. საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზები ძირითადად ორზოლიანია, ოთხზოლიანი საავტომობილო გზები კი მხოლოდ დიდი ქალაქების შესასვლელებში გვხვდება (ინტენსიური მოძრაობის გამო).

საგზაო ინფრასტრუქტურა ასევე მოიცავს: 4077 საგზაო ხიდს (რომელთა საერთო სიგრძე 86919 მეტრია); 23944 კმ სადრენაჟო მილს, 10 კმ-ზე მეტი სიგრძის გვირაბებს და 3 კმ-ზე მეტი სიგრძის თოვლსაწინააღმდეგო გალერეებს. საგზაო ქსელში შედის 16 მნიშვნელოვანი უღელტეხილი, აქედან 9 ზამთარში გაუვალია; დანარჩენი 7-ის ფუნქციონირება კლიმატურ პირობებზეა დამოკიდებული.

4.2.2 საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მართვა

საქართველოში არსებობს სპეციალური საგზაო ადმინისტრაციული უწყება – საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი (სსგსდ), რომელიც ფლობს და მართავს ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებულ საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივ საავტომობილო გზებს. ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ იმართება. სსგსდ ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობისა და პარლამენტის წინაშე, მაგრამ რეალურად იგი მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს ექვემდებარება.

სსგსდ პასუხისმგებელია საგზაო სამუშაოების დაგეგმვაზე, დაფინანსებაზე, ტექნიკურ ზედამხედველობასა და ხარისხის კონტროლზე. როდესაც საგზაო სამუშაოების

დაფინანსება სსგსდ-ს სახსრებით ან მისი მეშვეობით ხორციელდება, კერძო მენარდეს სსგსდ არჩევს. შერჩევის პროცესი რეგულირდება საქართველოს კანონით “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” და სხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომელთა მიხედვით, გარდა გამონაკლისისა, მენარდე კონკურსის წესით უნდა გამოვლინდეს.

1996 წლამდე საქართველოს საგზაო სექტორის დაფინანსების ერთადერთ წყაროს ცენტრალური ბიუჯეტი წარმოადგენდა. 1996 წელს შეიქმნა საქართველოს საგზაო ფონდი (სსფ) და შემოიღეს საგზაო გადასახადები, რომლებიც სსფ-ს შემოსავლების ძირითადი წყაროა. სსფ სსგსდ-ს დაქვემდებარებული გადასახადების ამკრეფი უწყებაა. საქართველოში არსებობს რვა სახის საგზაო გადასახადი, მაგრამ სსფ-ს შემოსავლების ძირითადი ნაწილი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადზე მოდის. 1996 წლიდან მოყოლებული, გარდა სსფ-ს შემოსავლებისა, სსგსდ-მ დონორი ქვეყნებისა და საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციებისაგან რამდენიმე გრანტი და გრძელვადიანი კრედიტი მიიღო.

2002 წლისათვის განხორციელდა გზების მოვლა-შენახვის საწარმოთა 80% და გზების სამშენებლო საწარმოთა 100%-ის პრივატიზაცია. კონტროლის პალატის მონაცემებით, 1997 წელს სსგსდ-ს დაქვემდებარებაში 103 საგზაო სამშენებლო და სარემონტო საწარმო იყო. მათი პრივატიზება მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციების საფუძველზე 1998 წელს დაიწყო და უმაღლეს დონეს 2000-2001 წლებში მიაღწია. დარჩენილი საწარმოები, რომლებშიც სახელმწიფოს წილი 100%-ს შეადგენს, 2001 წელს სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს დაექვემდებარა, რომელიც მოგვიანებით ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტროს დეპარტამენტად გარდაიქმნა. სსგსდ-ს მონაცემებით, დღესდღეობით საქართველოში 60 საგზაო სამშენებლო და სარემონტო საწარმო არსებობს. პრივატიზების შედეგად ჩამოყალიბებული საგზაო სამშენებლო და სარემონტო სფერო დუნედ ვითარდება. პრივატიზებულ სახელმწიფო საწარმოთაგან კონკურენტუნარიან კომპანიად მხოლოდ რამდენიმე ჩამოყალიბდა. მათ გააფართოვეს საწარმოო ბაზა, შეისყიდეს თანამედროვე ტექნიკა და შეუძლიათ გზების მშენებლობისა და მოვლა-შეკეთების დიდ პროექტებში მონაწილეობა. დანარჩენი ძირითადად საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი, მოძველებული ტექნიკა-დანადგარებით სარგებლობს, არ მოეპოვება მოდერნიზაციისათვის საჭირო რესურსები და კრიზისს განიცდის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად საგზაო სამშენებლო და სარემონტო სფეროს პრივატიზების, საგზაო სამშენებლო თუ მოვლა-შენახვის სამუშაოების ძირითად, ხშირად ერთადერთ, დამკვეთს სსგსდ წარმოადგენს.

4.2.3 საბჭოთა მემკვიდრეობა

საგზაო სექტორის პრივატიზებისა და რეფორმირებისათვის გაწეული ძალისხმევის მიუხედავად, ეს სფერო დღემდე არ შეცვლილა. საბჭოთა პერიოდში საქართველოს მთელი ტერიტორია რამდენიმე ათეულ ზონად იყო დაყოფილი და თითოეულ მათგანს საკუთარი საგზაო სამშენებლო, სარემონტო და საექსპლუატაციო სამმართველო ემსახურებოდა. საგზაო სამუშაოების დაგეგმვა, დაფინანსება, ტექნიკური ზედამხედველობა და მიღება-ჩაბარება წლიური გეგმის მიხედვით ხორციელდებოდა სახელმწიფო საგზაო სამმართველოს მიერ. იგი პასუხისმგებელი იყო ამ სამშენებლო, სარემონტო და საექსპლუატაციო სამმართველოების

4 არსებული მდგომარეობის მოკლე მიმოხილვა

მომარაგებაზე, რაც მოიცავდა შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფას და შემოწმება/აუდიტს. საგზაო სამუშაოების ზონალური პრინციპით განაწილება დღემდე ძალაში რჩება, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც დაფინანსება მცირეა და მენარდის გამოსავლენად კონკურსი არ არის სავალდებულო¹⁴.

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტს, რომელიც საავტომობილო გზების სამინისტროს, შემდეგ კი სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზის” ბაზაზე ჩამოყალიბდა, არსებითი ცვლილებები არ განუცდია. თავის დროზე მისი რეორგანიზაცია რამდენჯერმე წამოიწიეს მსოფლიო ბანკის ექსპერტთა რეკომენდაციების საფუძველზე. შედეგად, სსგსდ-ს რამდენიმე სამმართველო გამოეყო, ხოლო სხვებმა რესტრუქტურირება განიცადა. ამის მიუხედავად, ორგანიზაციის ძირითადი შემადგენლობა (მაღალი და საშუალო თანამდებობის პირები¹⁵, ტექნიკური შტატი, სსგსდ-სა და ახლა უკვე კერძო საგზაო საწარმოების ხელმძღვანელები) და ფუნქციები (პოლიტიკის განსაზღვრა, დაფინანსება და საგზაო სექტორის კონტროლი) თითქმის უცვლელი დარჩა.

4.2.4 რა ჯდება კარგი გზა?

საქართველოს გზებზე მსჯელობისას ამ დარგის წარმომადგენელთა მხრიდან ხშირად გაისმის: “გზა ძვირი სიამოვნებაა”. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში საგზაო სამუშაოების ღირებულება განსხვავდება გზის პარამეტრებისა და რელიეფის მიხედვით. მსოფლიო ბანკის გაანგარიშებით (რომელიც საზომი ერთეულის სახით ფართოდ გამოიყენება), საგზაო სამუშაოთა საშუალო ღირებულება საქართველოში შემდეგია:

გზის სახეობა	მიმდინარე შეკეთება	პერიოდული შეკეთება	რეაბილიტაცია	რეკონსტრუქცია
	აშშ დოლარი კმ-ზე	აშშ დოლარი კმ-ზე	აშშ დოლარი კმ-ზე	აშშ დოლარი კმ-ზე
საერთაშორისო	1,300	11,000	130,000	250,000
შიდასახელმწიფოებრივი ასფალტის	1,000	9,000	100,000	200,000
შიდასახელმწიფოებრივი ხრეშის	350	3,150	35,000	75,000
ადგილობრივი ასფალტის	400	3,000	25,000	-
ადგილობრივი ხრეშის	200	1,000	10,000	-

წყარო: კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 30 ოქტომბერი, 2002 წელი

¹⁴ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესი დეტალურად არის აღწერილი მე-10 თავში
¹⁵ 2003 წლის “ხავერდოვან რევოლუციას” სსგსდ-ში კადრების ძირეული შეცვლა მოჰყვა, განსაკუთრებით ხელმძღვანელ რგოლში

სსგსდ-ს თანამშრომელთა ინფორმაციით, რეკონსტრუქცია და ახალი გზების მშენებლობა მთიან რეგიონებში 1 კილომეტრზე 5 მილიონ აშშ დოლარსაც კი აღწევს.

1998 წელს მსოფლიო ბანკის ექსპერტის გაანგარიშებით, საქართველოს მთელი საგზაო ქსელის მიმდინარე მოვლა-შენახვისა და სარემონტო სამუშაოების წლიური ღირებულება 100 მილიონ აშშ დოლარს¹⁶ შეადგენდა, რაც საკმარისი უნდა ყოფილიყო გზების სათანადო დონეზე შენარჩუნებისათვის იმ პირობით, თუ მათ ჩაუტარდებოდა პერიოდული მოვლა-შენახვისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები.

სამწუხაროდ, ფინანსების სიმცირის გამო, გზების რეგულარული და სათანადო მოვლა-შენახვისა და რეაბილიტაციის სამუშაოები ბოლო ათი წლის განმავლობაში არ ჩატარებულა. 1992-95 წლებში მრავალი გზა იმდენად გაფუჭდა, რომ მათი შეკეთება შეუძლებელია. მიუხედავად იმისა, რომ 1996 წელს ვითარება შედარებით გამოსწორდა, 2002 წლის მდგომარეობით, საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზების 70%, შიდასახელმწიფოებრივი გზების 80% და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების 90% რეაბილიტაციას საჭიროებდა. გაანგარიშებებით, საქართველოს გზების მთელი ქსელის რეაბილიტაციისათვის საჭირო თანხა 566 მილიონ აშშ დოლარს შეადგენდა¹⁷. თუ გავითვალისწინებთ სსფ-ს შემოსავლებს, ეს ასტრონომიული ციფრია (2002 წელს სსფ-ს მთლიანმა შემოსავალმა 43.913 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც დაახლოებით 20 მილიონი აშშ დოლარის ტოლია).

1996 წელს საგზაო სექტორში მდგომარეობის გამოსასწორებლად, პრეზიდენტის განკარგულებით საგზაო ქსელის რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის 15-წლიანი პროგრამა დაიწყო. მისი სავარაუდო ღირებულება 2 მილიარდ აშშ დოლარს შეადგენდა. პროგრამის განხორციელების პირველივე 5 წლის შემდეგ დეფიციტმა 200 მილიონი აშშ დოლარი შეადგინა.

4.2.5 კორუფცია საქართველოს საგზაო სექტორში

საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული კორუფცია ფართოდ განიხილება ქართულ მასმედიაში, მაგრამ საგზაო სექტორის ხელმძღვანელობის კორუფციაში მხილებას სამართალდამცავი და ანტიკორუფციული სტრუქტურების სერიოზული რეაგირება არ მოჰყოლია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავარი აუდიტორული უწყების – კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული ინსპექციების შედეგად მთელი რიგი დარღვევები გამოვლინდა, ამ ფაქტით ანტიკორუფციული ბიურო, პარლამენტის საგამომიებო კომიტეტები და გენერალური პროკურატურა არ დაინტერესებულა. საქართველოში პრაქტიკულად არ არსებობს დაინტერესებული ჯგუფების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ინდივიდუალური პირების კონტროლი საგზაო სექტორზე.

ამავე დროს, საზოგადოებაში ფართოდაა გავრცელებული აზრი, რომ საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფცია მძვინვარებს. პრეზიდენტ შევარდნაძის რეჟიმის

¹⁶ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 30 ოქტომბერი, 2002 წელი

¹⁷ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 30 ოქტომბერი, 2002 წელი

დროს სსგსდ-ს ხელმძღვანელობას მმართველი პოლიტიკური ძალის მიმართ ზედმეტ ლოიალობაში ადანაშაულებდნენ და სსფ-ს ხშირად უწოდებდნენ “პრეზიდენტისა და მისი პარტიის საარჩევნო ყულაბას”. ნაწილობრივ ამით აიხსნება საგზაო სექტორის “იმუნიტეტი” საზოგადოებრივი ზედამხედველობისგან.¹⁸

5 ეროვნული კანონმდებლობა

საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის შემუშავების პროცესი ქვეყნის დამოუკიდებლობის გამოცხადების დღიდან (1991 წელი) მიმდინარეობს. ქვეყანაში არსებული ვითარების შეცვლის, ახალი პოლიტიკური და ეკონომიკური სირთულეების წარმოშობის გამო, არსებულ კანონმდებლობაში უამრავი ცვლილება, შესწორება და დამატება შევიდა. ამასთან, ეს პროცესი ნაუცბათევ ხასიათს ატარებდა და, ბუნებრივია, სდევდა უამრავი ხარვეზი, რაც იწვევდა ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური თუ პოლიტიკური ცხოვრების სხვადასხვა სფეროებში არსებული პრობლემების კიდევ უფრო გამწვავებას, ნაცვლად მათი გადაჭრისა. ამის გამო ხდებოდა კანონმდებლობის მუდმივი კორექცია. სახელმწიფო უწყებებს ეს კიდევ უფრო ურთულებდა სწორი პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას.

5.1 საქართველოს საგზაო სექტორის მარეგულირებელი კანონები და საკანონმდებლო აქტები

საქართველოს საგზაო სექტორში მიმდინარე პროცესების, მასში წლების მანძილზე არსებული პრობლემების შესწავლა მთელი რიგი საკანონმდებლო დოკუმენტების საფუძველზე მოხდა. ესენია: კანონები, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული დადგენილებები, განკარგულებები და ბრძანებულებები. კვლევის დროს შევისწავლეთ საგზაო სექტორთან დაკავშირებული 8 კანონი და 58 დადგენილება, ბრძანებულება თუ განკარგულება და განვიხილეთ სხვა მრავალი საკანონმდებლო აქტი. ნაშრომში გამოყენებული ყველა ოფიციალური დოკუმენტი გამოცემულია 1992 წლიდან დღემდე. შესწავლილი დოკუმენტები მოიცავს: საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონებსა და დადგენილებებს; 1992-1995 წლებში სახელმწიფოს მეთაურის, ხოლო 1995 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს პრეზიდენტის, 1992-1995 წლებში მინისტრთა კაბინეტის, ხოლო 1995 წლის შემდგომ პერიოდში საქართველოს მთავრობის, 1997 წლამდე სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზის” დირექტორის, ხოლო 1997 წლის შემდგომ სსგსდ-ს თავმჯდომარის, სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურის, საქართველოს ეროვნული ბანკის, საგადასახადო შემოსავლების მინისტრის, ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის მიერ გამოცემულ ბრძანებებს, ბრძანებულებებს, განკარგულებებსა და დადგენილებებს¹⁹.

¹⁸ 2003 წლის ნოემბერში მთავრობის ცვლილების შემდეგ სსგსდ-ს თავმჯდომარემ დატოვა ქვეყანა, რათა თავიდან აეცილებინა კორუფციის ბრალდებით მოსალოდნელი სისხლის სამართლებრივი სასჯელი

¹⁹ იმის გამო, რომ დამოუკიდებლობის პირველი დღეებიდან მოყოლებული, საქართველოს მთავრობა მუდმივ რეორგანიზაციას განიცდიდა, მრავალმა სახელმწიფო უწყებამ დასახელება შეიცვალა, თუმცა მათი ფუნქციები უცვლელი დარჩა. აღწერილ პროცესებში უკეთ გასარკვევად ანგარიშს ერთვის შესაბამისი განმარტებები

სსსკდ-ს ინფორმაციით, საქართველოს საგზაო სექტორის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა შემდეგი კანონებისა და საკანონმდებლო აქტებისგან შედგება:

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
3. საქართველოს კანონი “საჯარო სამსახურის შესახებ”
4. საქართველოს კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ”
5. საქართველოს კანონი “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ”
6. საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულება
7. საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 9 თებერვლის №48 ბრძანებულება “შრომითი მოვალეობის შესრულებისას მუშაკის ჯანმრთელობისათვის ვნების მიყენების შედეგად ზიანის ანაზღაურების წესის შესახებ”
8. საქართველოს კანონი “საგზაო ფონდის შესახებ”
9. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
10. საქართველოს კანონი “საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების შესახებ”
11. საქართველოს კანონი “სამშენებლო საქმიანობის შესახებ”
12. საქართველოს კანონი “მეწარმეთა შესახებ”
13. საქართველოს კანონი “აუდიტორული საქმიანობის შესახებ”
14. საქართველოს კანონი “გრანტების შესახებ”
15. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შესახებ”
16. საქართველოს საბაჟო კოდექსი
17. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”
18. საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარის 2002 წლის 22 ივლისის №50 ბრძანება “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის ცენტრალური აპარატის, საქვეუწყებო დაწესებულებების საგზაო ფონდის და საგზაო საგადასახადო სამმართველოების საჯარო მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო პროგრამის დამტკიცების შესახებ”.

საქართველოს საგზაო სექტორის მარეგულირებელი ძირითადი კანონები და საკანონმდებლო აქტები დაწვრილებით განხილულია დანართში 3.

5.2 კანონებისა და მარეგულირებელი აქტების დარღვევები

ზოგადი დასკვნა, რომელიც საქართველოს საგზაო სექტორის მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტების შესწავლის შემდეგ შეგვექმნა, ასეთია: “კანონი არსებობს იმისთვის, რათა დაირღვეს”. განსაკუთრებით ეს ითქმის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემულ საკანონმდებლო აქტებზე. მართლაც, ბრძანებულებების, დადგენილებებისა და განკარგულებების შინაარსით თუ ვიმსჯელებთ, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ კანონებისა და საკანონმდებლო აქტების შესრულება თანამდებობის პირთა მხრიდან აღიქმება, როგორც შესაძლებელი, მაგრამ არა სავალდებულო. ქვემოთ წარმოდგენილია საქართველოს საგზაო სექტორში კანონდარღვევის რამდენიმე მაგალითი:

“საავტომობილო გზების შესახებ” საქართველოს კანონის მე-16 და 22-ე მუხლები კრძალავს სსგსდ-ს უნებართვოდ საავტომობილო გზებზე და გზისპირა ზონებში კომუნიკაციების გაყვანას, ნებისმიერ სამშენებლო საქმიანობას (ახალი ნაგებობის აშენებას, არსებულის შეკეთებას, გასამართი სადგურების, სავაჭრო, კვების და სხვა ობიექტების განლაგებას). მიწის დაცვისა და გამოყენების სახელმწიფო კომისიის 1996 წლის 11 მაისის №6/14/39 და ურბანიზაციისა და მშენებლობის კომისიის 1996 წლის 29 მარტის №29 დადგენილებით კი შემოღებულია გზებსა და გზისპირა ზონებში გასამართი სადგურების განთავსების დროებითი ნორმები. ყველა განაცხადს საგზაო ზონაში შენობის განთავსებაზე განიხილავს და შესაბამის ნებართვას გასცემს სსგსდ. “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის თანახმად, საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების მიზნით საგზაო ზონაში შენობა-ნაგებობების განთავსების ნებართვა გაიცემა მხოლოდ საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზებზე. ამ საკითხებზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს შესაბამისი რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები. ადგილობრივი გზების ზონაში შენობა-ნაგებობის განთავსების უფლებას ადგილობრივი მმართველობა და საგზაო პოლიციის განყოფილება იძლევა.

საქართველოს კონტროლის პალატის ინფორმაციით, გზების გასწვრივ უკანონო მშენებლობის უამრავი ფაქტი არსებობს. სსგსდ არ ატარებს უნებართვოდ აშენებული შენობა-ნაგებობების სისტემატურ შემოწმებასა და რეგისტრაციას. ეს ერთხელ მაინც რომ ჩატარებულიყო, ხელს შეუწყობდა უკანონო მშენებლობის საწყის სტადიაში გამოვლენას და გაცილებით ადვილი იქნებოდა მათ აღსაკვეთად საჭირო ზომების გატარება. დღემდე არ არსებობს იმ შენობა-ნაგებობების ჩამონათვალი, რომლებიც საგზაო ზონაშია განლაგებული და საფრთხეს უქმნის საგზაო მოძრაობას. სამართალდამცავი ორგანოები სსგსდ-ს მიერ გზების გასწვრივ უკანონოდ აშენებული შენობა-ნაგებობების გამოვლენის შესახებ არასდროს ყოფილან ინფორმირებული. სასამართლოებში არ შესულა საჩივარი ამგვარი მშენებლობის თაობაზე. ავტოგასამართი სადგურების განლაგების ნორმების თანახმად, იგი, გზის კატეგორიის მიხედვით, გზის ღერძიდან 18-25 მეტრით უნდა იყოს დაშორებული. გზის ერთსა და იმავე მხარეს ერთმანეთის მიყოლებით მდებარე ავტოგასამართ სადგურებს შორის მინიმალური მანძილი 2 კილომეტრს უნდა შეადგენდეს²⁰. გზების გასწვრივ განლაგებულ გასამართ სადგურებზე თვალის ერთი გადავლევაც საკმარისია, რომ დავინახოთ, თუ რამდენად უგულვებლყოფილია

²⁰ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 30 ოქტომბერი, 2002 წელი

აღნიშნული ნორმები. ავტოგასამართი სადგურები უმეტესად ზედ გზის პირზეა განლაგებული და ხშირად ერთმანეთს მხოლოდ 10-15 მეტრი აშორებს.

არსებობს მოსაზრება, რომ გზების გასწვრივ უკანონოდ აშენებული ავტოგასამართი სადგურები ადგილობრივი მმართველობის, პოლიციისა და სსგსდ-სათვის შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს.

“საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის მე-19 მუხლით განსაზღვრულია საგზაო ორგანოების პასუხისმგებლობა საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის დროს. კანონით, საგზაო ორგანო ვალდებულია, საავტომობილო გზებით მოსარგებლეს აუნაზღაუროს ცუდი საგზაო პირობების შედეგად მომხდარი საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევით მიყენებული ზარალი, თუ ამის მიზეზი იყო ის, რომ საგზაო ორგანოებმა მთლიანად ან ნაწილობრივ არ შეასრულეს მათზე დაკისრებული მოვალეობა. ზარალის ანაზღაურება ხდება სასამართლო გადაწყვეტილების საფუძველზე. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებზე ცუდ საგზაო პირობებთან დაკავშირებული საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების შესახებ მასალებს აფორმებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგზაო პოლიცია იმ საგზაო ორგანოს წარმომადგენელთან ერთად, რომელიც განაგებს გზის შესაბამის მონაკვეთს.²¹

შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგზაო პოლიციის მთავარი სამმართველოს ინფორმაციით, ცუდი გზის მიზეზით მომხდარი ავტოსაგზაო შემთხვევების რიცხვი ძალზე მცირეა. მაგალითად, 1996-2003 წლებში მხოლოდ 2 ასეთი შემთხვევა დაფიქსირდა, შესაბამისად, მიყენებული ზარალი ანაზღაურდა. სინამდვილეში ამ მიზეზით მრავალი შემთხვევა ხდება, თუმცა ისინი არ აღირიცხება.

საგზაო პოლიციის ინფორმაციით, საბჭოთა პერიოდში გზების მდგომარეობის გამო (პირდაპირი თუ არაპირდაპირი მიზეზით) მომხდარი საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების რეგისტრაცია ყურადღებით ხდებოდა, რადგან აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემები გამოიყენებოდა გზების თითოეული მონაკვეთისათვის შესაბამისი პასპორტის შესაქმნელად და სტატისტიკური მონაცემებით ყველაზე სახიფათო მონაკვეთებზე სათანადო უსაფრთხოების ზომების მისაღებად (მაგ., დამატებითი საგზაო ნიშნების დაყენება, სიჩქარის შეზღუდვა და ა.შ.). საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების გამომწვევი მიზეზების დადგენა და მათ შესახებ შესაბამისი უწყებების ინფორმირება გაცილებით ადვილი იყო, რადგან საგზაო შემთხვევის გამომწვევ მიზეზთა გამოძიების უფლებამოსილება მთლიანად საგზაო პოლიციას გააჩნდა. 1994 წელს “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის ძალაში შესვლის შემდეგ, მდგომარეობა საგრძნობლად შეიცვალა. ამ კანონის მე-19 მუხლის მიხედვით, საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებზე ცუდ საგზაო პირობებთან დაკავშირებული საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების შესახებ მასალებს აფორმებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანოები საგზაო ორგანოს წარმომადგენელთან ერთად. აღნიშნულმა დებულებამ სერიოზულად გაართულა საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების გამომწვევი მიზეზების დადგენა და კანონით გათვალისწინებული შემდგომი პროცედურების განხორციელება. როცა პოლიციის გამოძიებელი ადგენს, რომ ავტოსაგზაო შემთხვევის გამომწვევ ძირითად თუ ერთ-ერთ მიზეზს გზის ცუდი მდგომარეობა წარმოადგენს, საჭიროა აქტზე საგზაო ორგანოს წარმომადგენლის ხელმოწერა, ურომლისოდ საქმე მიყენებული

²¹ მუხლი 19, საგზაო ორგანოთა პასუხისმგებლობა, საქართველოს კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ” ნომბერი, 1994 წელი

ზარალის ანაზღაურების შესახებ სასამართლოს ვერ გადაეცემა. იმის გამო, რომ სსგსდ-ს არ ჰყავს ოფიციალური წარმომადგენლები მთელი ქვეყნის მასშტაბით მომხდარი ავტოსაგზაო შემთხვევების ადგილზე წარსაგზავნად, ეს ფუნქცია ხშირად გზის აღნიშნული მონაკვეთის მოვლა-შენახვაზე პასუხისმგებელი საგზაო საწარმოს წარმომადგენელს ეკისრება. რიგი მიზეზების გამო (ცუდი საკომუნიკაციო საშუალებები, შესაბამისი პირის არყოფნა, ღამის საათები და ა.შ.) უმეტეს შემთხვევაში საგზაო ორგანოების წარმომადგენლებთან დაკავშირება და შემთხვევის ადგილზე მათი გამოცხადება ვერ ხერხდება. ოფიციალურად, საგზაო ორგანიზაციის წარმომადგენლის თანხმობის გარეშე პოლიციას არ შეუძლია, საგზაო სატრანსპორტო შემთხვევის გამომწვევ მიზეზად გზის უვარგისობა დაასახელოს, რის გამოც აღნიშნული მიზეზი არ ფიქსირდება. შესაბამისად, არ ხდება ასეთი შემთხვევების რეგისტრაცია და არ არსებობს მათი ამსახველი ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები.

საგზაო პოლიციის ინფორმაციით, საქართველოს ძირითად გზებზე საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების მატება ძირითადად განპირობებულია მზარდი საგზაო მოძრაობის მოცულობასთან გზების პარამეტრების შეუსაბამობით. მეტიც, გასათვალისწინებელია თანამედროვე ავტომობილების სიჩქარეც. ეს ძირითადად ეხება მთავარ საავტომობილო გზებს: საგზაო პოლიციის მონაცემებით, ადგილობრივ გზებზე საგზაო შემთხვევები გზების მდგომარეობის გაუარესების პროპორციულად მცირდება.

საგზაო პოლიციამ შეადგინა იმ საგზაო მონაკვეთების ჩამონათვალი, სადაც ხშირია ავტოსატრანსპორტო შემთხვევები და უსაფრთხოების დამატებითი ზომები შეიმუშავა, მაგრამ, სსგსდ-ს ინფორმაციით, მათი განხორციელება შეუძლებელია ფინანსური სახსრების სიმცირის გამო. საგზაო პოლიციასა და სსგსდ-ს შეუთანხმებელი მუშაობა და საგზაო პირობების გამო მომხდარი საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების არასრული დაფიქსირება აფერხებს გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას. არასაკმარისი დაფინანსების ვითარებაში ასეთი ფაქტების შესახებ სანდო სტატისტიკური მონაცემების არსებობა განმსაზღვრელი უნდა იყოს წლიური გეგმის პრიორიტეტების შემუშავებისას.

კიდევ ერთ სფეროს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გაცემული განკარგულებები, ბრძანებულებები და დადგენილებები ირღვევა, საგზაო გადასახადების აკრეფა წარმოადგენს. 1995 წელს სსფ-ს შექმნის შემდეგ, რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი გამოიცა. მათ მიზანს იმ სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის რეგულირება წარმოადგენდა, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ საგზაო გადასახადების აკრეფაში.

საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის 1995 წლის 18 ოქტომბრის №674 დადგენილებით, სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურს ევალებოდა ყოველწლიურად სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზისათვის” საქართველოში რეგისტრირებულ საწარმოთა ნუსხის მიწოდება, ხოლო სოციალური და ეკონომიკური ინფორმაციის კომიტეტი პასუხისმგებელი იყო ამ საწარმოთა მიერ წარმოებული პროდუქციის, გაწეული მომსახურებისა და საქონელბრუნვის კვარტალურ მონაცემებზე. საგზაო პოლიციას ევალებოდა ავტოსატრანსპორტის მფლობელთა რიცხვის შესახებ მონაცემების მიწოდება “საქავტოგზისათვის”, რათა ამ უკანასკნელს აეკრიფა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი.

1996 წლის 13 ივნისს გამოიცა სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურისა და “საქავტოგზის” ერთობლივი ბრძანება²². მასში ნათქვამია, რომ №674 დადგენილებით გათვალისწინებული ღონისძიებები არ სრულდება, კერძოდ: ადგილობრივი საგადასახადო ინსპექციები არ აწვდიან სსფ-ს საგადასახადო სამსახურებს მონაცემებს ადგილობრივ საწარმოთა მიერ წარმოებული პროდუქციისა და გაწეული მომსახურების მოცულობის შესახებ; ხშირად არ ხდება ინფორმაციის მიწოდება მსხვილ ურს გადამხდელთა შესახებ, საგადასახადო სამსახურების მიერ ჩატარებული რევიზიების დასკვნებში ხშირად არ არის აღნიშნული საგზაო ფონდის გადასახადები; ადგილი აქვს საგზაო ფონდის კუთვნილი გადასახადების ცენტრალურ ბიუჯეტში ჩარიცხვის ფაქტებს. სსფ-ს შემოსავლების შემცირების ძირითად მიზეზად სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურის ინსპექციებისა და სსფ-ს საგადასახადო განყოფილებების არადაამაკმაყოფილებელი, შეუთანხმებელი მუშაობა სახელდება.

ზემოაღნიშნულ ბრძანებულებას მოსდევს პრეზიდენტის 1996 წლის 14 ივნისის №388 ბრძანებულება. მასში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურმა “საქავტოგზას”, წინა საკანონმდებლო აქტებში განსაზღვრული წესების შესაბამისად, დახმარება უნდა გაუწიოს საგზაო გადასახადების აკრეფაში.

პრეზიდენტის 1998 წლის 12 იანვრის №17 ბრძანებულება კვლავ მიუთითებს საგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციისათვის საჭირო ზომებზე და სსფ-სათვის დახმარების აუცილებლობაზე. ბრძანებულებაში ასევე ნათქვამია, რომ სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტმა სსგსდ-ს ყოველწლიურად უნდა მიაწოდოს საქართველოში მოქმედ საწარმოთა ნუსხა და მათ მიერ წარმოებული პროდუქციისა და გაწეული მომსახურების კვარტალური მონაცემები.

კონტროლის პალატის 2002 წლის მონაცემებით, აღნიშნული ბრძანებულებები არ სრულდება. სსგსდ-ს ხელმძღვანელობა კი აცხადებს, რომ რაკი მისი უწყება სტატისტიკის დეპარტამენტიდან მონაცემებს არ იღებს, იძულებულია, სსფ-ს შემოსავლების პროგნოზირებისას დაეყრდნოს საგადასახადო დეპარტამენტისა და “საქართველოს სტატისტიკური წელიწდეულის” (სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის გამოცემა) მასალებს.

სსგსდ-სა და საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს 2000 წლის 22 ივნისის ერთობლივ №109-30 ბრძანებულებაში აღნიშნულია, რომ სსფ-ს შემოსავლების დიდი ნაწილი იმპორტირებულ ბენზინზე აქციზით და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა შემოსვლისა და სატრანზიტო მოსაკრებლებით უნდა ივსებოდეს. საბაჟოს თანამშრომელთა მიერ საგზაო გადასახადების აკრეფის უკეთ გასაკონტროლებლად შეიქმნა სპეციალური კომისია, რომელიც კოორდინირებასა და ზედამხედველობას გაუწევს გადასახადების აკრეფას. შემუშავდა ანგარიშის სპეციალური ფორმა.

პრეზიდენტის 2001 წლის 28 ნოემბრის №483 ბრძანებულებაში, რომელიც თითქმის იმეორებს მანამდე გამოცემულ ბრძანებულებებსა და დადგენილებებს, აღნიშნულია, რომ წინა ბრძანებულებათა მსგავსად, არც 2000 წლის 22 ივნისის №109-30 ბრძანებულება სრულდება.

²² საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურისა და საქართველოს სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზის” 1996 წლის 13 ივნისის №69 ერთობლივი ბრძანება

ცალკე საუბრის საგანია სამთავრობო კომისიების ფუნქციონირება. ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში წამოჭრილი პრობლემების გადასაწყვეტად კომისიების შექმნა საქართველოში მიღებული პრაქტიკაა. როგორც წესი, კომისიები საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე იქმნება და სამთავრობო უწყებების ხელმძღვანელი პირებისაგან შედგება. კომისიის თითოეული წევრის პასუხისმგებლობა, შეხვედრათა გრაფიკი და დღის წესრიგი ზუსტად არის განსაზღვრული. მიუხედავად ამისა, ასეთი კომისიების საქმიანობა უმეტესად არადაამაკმაყოფილებელია. როგორც წესი, დღის წესრიგის პირველი რამდენიმე საკითხი განიხილება (როდესაც ჯერ კიდევ დიდია მათ მიმართ მთავრობისა და საზოგადოების ყურადღება), ხოლო დარჩენილი მიზნები და დავალებები შეუსრულებელი რჩება.

პრეზიდენტის 1996 წლის 14 ივნისის №388 ბრძანებულებით შეიქმნა სამთავრობო კომისია, რომლის მიზანს საქართველოში გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამის შემუშავება, მისი დაფინანსების წყაროთა დადგენა და ამ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის წარმართვა წარმოადგენდა. კომისიას ასევე დაევა²³ ყოველწლიურად მთავრობის წინაშე ანგარიშგება გასული წლის შედეგებისა და მომავალი წლის გეგმების შესახებ, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა პროგრამის განსახორციელებლად და ხსენებული ბრძანებულების რეალიზაციის მკაცრი კონტროლი. ამ დავალებებიდან მხოლოდ ერთი შესრულდა – შემუშავდა პროგრამის ტექსტი.

კვლევითი ჯგუფის თხოვნა, გადმოეცათ კომისიის წლიური ანგარიშებისა და შეხვედრების ოქმები (ასლები), სახელმწიფო კანცელარიამ არ დააკმაყოფილა. რესპონდენტებისგან მიღებული არაოფიციალური ინფორმაციით, ერთობლივი მუშაობა საპრეზიდენტო პროგრამის ტექსტის შედგენით დასრულდა და ამის შემდეგ კომისია მხოლოდ ქაღალდზე არსებობდა. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ შექმნის დღიდან კომისიის შემადგენლობა არაერთხელ შეიცვალა: პრეზიდენტის სხვადასხვა ბრძანებულებით ერთი და იგივე პირი რამდენიმეჯერ გაიწვიეს კომისიიდან.

ანალოგიური რამ ხდებოდა სსფ-ს საკონსულტაციო საბჭოშიც. სსფ-ში ეს ორგანო 2000 წელს შეიქმნა და მის მიზანს სსფ-ს საქმიანობის ეფექტურობისა და საჯაროობის უზრუნველყოფა წარმოადგენდა, თუმცა მას ეს ფუნქციები არასდროს განუხორციელებია. საკონსულტაციო საბჭო წელიწადში ერთხელ იკრიბებოდა, მაგრამ, სსგსდ-ს, სსფ-ს და თავად საკონსულტაციო საბჭოს წევრთა ინფორმაციით, ამ შეხვედრებს არანაირი რეალური შედეგი არ მოჰყოლია. საკონსულტაციო საბჭოს ერთ-ერთი წევრის გადმოცემით: “საბჭო ფიქტიურად არსებობს, პირველ შეხვედრებს დავესწარი, მაგრამ შემდეგ მივხვდი, რომ ეს დროის ფუჭად კარგვა იყო.” სსგსდ-ს თანამშრომლის სიტყვებით: “საკონსულტაციო საბჭოს დასავლური კომპანიების დირექტორთა საბჭოების მსგავსად უნდა ემოქმედა, მაგრამ მსგავსი არაფერი ხდება. საბჭოს წევრები წელიწადში ერთხელ იკრიბებიან, სსფ-ს პრობლემებს განიხილავენ და ჩვენს ანგარიშებს ისმენენ. თუ მსოფლიო ბანკის მისიამ საკონსულტაციო საბჭოს ეფექტური საქმიანობისთვის საჭირო რეკომენდაციები შეიმუშავა, იქნებ, მერე მაინც შეიცვალოს რამე”.

კონტროლის პალატამ და საავტომობილო გზების საკითხთა შემსწავლელმა საპარლამენტო კომისიამ კიდევ ერთი სერიოზული დარღვევა გამოავლინა. აღმოჩნდა,

²³ პრეზიდენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის №837 ბრძანებულება

რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა დერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის გადასახადი არ იკრიფებოდა. აღნიშნული, ჩვეულებისამებრ, საჭირო მოწყობილობების ნაკლებობით აიხსნება. 2002 წელს მსოფლიო ბანკის კრედიტით შესყიდული იქნა ამგვარი მოწყობილობები, თუმცა სსგსდ-სა და საბაჟო დეპარტამენტს შორის არსებული გაუგებრობის გამო მათი დამონტაჟება ვერ მოხერხდა²⁴.

მაკონტროლებელი უწყებების მიერ ასევე გამოვლინდა “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის დარღვევის მრავალი ფაქტი²⁵.

5.3 საკანონმდებლო და მარეგულირებელი აქტების შეუსრულებლობის მიზეზები

კანონით გათვალისწინებულ ქმედებათა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გაცემულ ბრძანებულებათა შეუსრულებლობის არაერთი მიზეზი არსებობს:

- საკანონმდებლო აქტებით გათვალისწინებული ღონისძიებებისა და ზომების არარეალურობა
- კანონების ხშირი ცვლა
- ზერელე კანონშემოქმედებითი საქმიანობა
- ფინანსური სახსრების უსისტემო განკარგვა
- სამთავრობო უწყებების შეუთანხმებელი მუშაობა
- ქვეყანაში კანონმორჩილების დაბალი კულტურა

საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრული ღონისძიებების არარეალურობის ერთ-ერთი ყველაზე აშკარა მაგალითია საქართველოს მთავრობის მიერ 1992 წლის 25 აგვისტოს გამოცემული №855 ბრძანებულება “საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მშენებლობის, რეკონსტრუქციის, შეკეთებისა და მოვლა-შენახვის გაუმჯობესების ღონისძიებათა შესახებ”.

საგზაო სამუშაოების მართვისა და მათი ხარისხის ამაღლებისათვის საჭირო ღონისძიებების გარდა, ბრძანებულება მოიცავს მოთხოვნას ფინანსთა სამინისტროს მიმართ, “საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მშენებლობისა და რეკონსტრუქციისათვის ყოველწლიურად შესაძლებლობის ფარგლებში გაითვალისწინოს ცენტრალიზებული კაპიტალური დაბანდების მოცულობისა და ბიუჯეტური ასიგნების გამოყოფა”. მშენებლობასა და რეკონსტრუქციას თავი რომ დავანებოთ, 1992 წელს საქართველოში ეკონომიკური კრიზისის გამო შეუძლებელი იყო საგზაო სექტორის თუნდაც ელემენტარული მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება. ამდენად, გასაკვირი არ არის, რომ ფინანსთა სამინისტრომ ვერ შეძლო მთავრობის მოთხოვნათა შესრულება. 1995 წელს საგზაო ფონდის ჩამოყალიბებამდე საგზაო

²⁴ დეტალური ინფორმაცია იხ. მე-8 თავში

²⁵ დეტალური ინფორმაცია იხ. მე-10 თავში

სექტორი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერებს არასტაბილურად და არასრულად იღებდა.

“საქართველოს გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა” არარეალური ღონისძიებების კიდევ ერთი მაგალითია. 1996 წლის 14 ივნისის პრეზიდენტის №388 ბრძანებულების საფუძველზე შემუშავებული პროგრამა 1996 წლის 25 დეკემბერს დაამტკიცეს. პროგრამის სავარაუდო ღირებულება 2 მილიარდი აშშ დოლარი იყო, ხოლო მისი ხანგრძლივობა – 15 წელი²⁶. 15-წლიანი გათვლითაც კი პროგრამის ღირებულება დაახლოებით საქართველოს 4 წლის ბიუჯეტს უდრიდა, ასე რომ, მისი განხორციელება იმთავითვე არარეალური გახლდათ²⁷.

პროგრამის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი უწყებებისთვის საკანონმდებლო აქტებით განსაზღვრულ ღონისძიებათა არარეალურობა არა მხოლოდ სერიოზული დემოტივაციის ფაქტორს წარმოადგენს, იგი ხელს უწყობს იმ თანამდებობის პირებს, რომლებიც არ არიან დაინტერესებული საკუთარი ორგანიზაციების ეფექტური მუშაობით, რადგან გეგმების არარეალურობა მშვენიერი საბაბია წარუმატებლობის გასამართლებლად. ისინი არსებულ რესურსებს პირადი კეთილდღეობისთვის იყენებენ.

საქართველოში კანონების მუდმივი ცვლილება ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა, რაც დაინტერესებულ პირთა უკმაყოფილებას იწვევს. სსგსდ-ს განმარტებით, რაკი საგზაო სექტორი სპეციფიკურ სფეროს წარმოადგენს, საკანონმდებლო ბაზის ხშირი ცვლილება მასზე იმდენად დიდ გავლენას არ ახდენს, როგორც სხვა სექტორებზე. სინამდვილეში კი საგადასახადო კოდექსის ხშირი ცვლილება, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებით სსფ-ს სახსრების უსისტემოდ განკარგვა და სსგსდ-ს წლიური გეგმით გაუთვალისწინებელი ღონისძიებების დაფინანსება უარყოფით გავლენას ახდენს საგზაო სექტორზე. ნაშრომის მე-8 თავში აღწერილია, რომ საგადასახადო განაკვეთების ან გადასახადების ადმინისტრირების მექანიზმთა განუწყვეტელი ცვლა შესაძლოა ძალზე უარყოფითად აისახოს სსფ-ს შემოსავლებსა და სსგსდ-ს მიერ საგზაო სამუშაოების წლიური გეგმის შესრულებაზე. მსგავს პრობლემებს იწვევს სსფ-ს რესურსების ასივნება დაუგეგმავი საგზაო სამუშაოების შესრულებისათვის, როგორცაა სტიქიის შედეგად დაზიანებული გზის მონაკვეთების რეაბილიტაცია. უნდა ითქვას, რომ ასეთი შემთხვევებისათვის სსგსდ-ს სარეზერვო ფონდები გააჩნია და სსფ-ს სისტემაში სახსრების გადამისამართებისათვის პრეზიდენტის სპეციალური ბრძანებულება საჭირო არ არის.

ასეთი ბრძანებულებების შედეგი მხოლოდ სსგსდ-ს სამუშაოების წლიური გეგმის შეფერხება როდია. ისინი ეწინააღმდეგება საქართველოს კანონს “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”, რომლის თანახმად სახელმწიფო უწყებების მიერ საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა დამტკიცებული წლიური გეგმის საფუძველზე უნდა ხდებოდეს. მეტიც, საკანონმდებლო ბაზის ხშირი ცვლილება და მაღალი თანამდებობის პირების მიერ ფინანსური სახსრების უსისტემოდ განკარგვა შეუძლებელს ხდის გრძელვადიანი გეგმების შემუშავებასა და საგზაო სექტორის განვითარებას. საკუთარი შემოსავლის წყაროს მიუხედავად, გარედან ჩარევის

²⁶ საპრეზიდენტო პროგრამის შესახებ დეტალური ინფორმაცია და მისი ანალიზი იხილეთ მე-6 თავში.

²⁷ ასევე იხილეთ საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და Transparency International -საქართველოს მიერ 2002 წლის ნოემბერში მომზადებული ნაშრომი “სახელმწიფო ხარჯების სამოქალაქო მონიტორინგი”, დოკუმენტის მოძიება შესაძლებელია ვებ გვერდზე: <http://www.transparency.ge>.

გამო სსგსდ-ს მუდმივად უწევდა წლიური სამუშაო პროგრამის გადახედვა. დამატებითი ინფორმაციით, გეგმით გაუთვალისწინებელი სამუშაოებისათვის სახსრების გამოყოფა საგზაო სექტორში კორუფციის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს, რადგან პროცედურული ხარვეზების გამო ძნელია ფინანსური სახსრების ეფექტური კონტროლი²⁸.

მიღებულ კანონებსა და მარეგულირებელ აქტებში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა განპირობებულია ზერელე კანონშემოქმედებითი საქმიანობით. კანონთა ტექსტებში მნიშვნელოვანი ფრაზები, ზოგჯერ მთელი აბზაცებია გამოტოვებული და წარმოქმნილი პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო ხდება დამატებითი საკანონმდებლო აქტების მიღება. ასეთი უყურადღებობის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია მთელი აბზაცის გამოტოვება “საავტომობილო გზების შესახებ” საქართველოს კანონის გამოქვეყნებულ ვერსიაში. საქართველოს სახელმწიფო საგადასახადო ინსპექციის 1996 წლის 14 მაისს გაკეთებული №03-5/7 განცხადება იუწყება, რომ კვარტალურ გამოცემა “საგადასახადო მაცნესა” და კრებულ “გადასახადები საქართველოში” გამოქვეყნებულ კანონში “საგზაო ფონდის შესახებ” გამოტოვებული იყო მე-4 მუხლის მე-5 აბზაცი. გამორჩენილი აბზაცი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების გადასახადებს ეხება და ასე იკითხება: “მეწარმენი, რომლებიც ეწევიან სხვა საქმიანობას გარდა ზემოაღნიშნული პუნქტებით განსაზღვრულისა - წარმოებული პროდუქციისა - შესრულებული სამუშაოების და გაწეული მომსახურების მოცულობის 1 პროცენტის ოდენობით”. ცნობისათვის, აღნიშნული აბზაცის გამორჩენამ მრავალი გაუგებრობა გამოიწვია გადამხდელთა შორის. ისინი უარს აცხადებდნენ გადასახადის გადახდაზე და საფუძვლად “საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის ზემოაღნიშნული “ვერსია” მოჰყავდათ.

სახელმწიფო უწყებებს შორის კოორდინირებული მუშაობის დეფიციტი ჩვეულებრივი მოვლენაა საქართველოს ყველა სექტორში. სსგსდ-სა და სხვა სამთავრობო უწყებებს შორის გადასახადების აკრეფის დროს ნაკლები თანამშრომლობა განსაკუთრებით უარყოფითად აისახება საგზაო სექტორზე. არსებული მდგომარეობის სავარაუდო მიზეზებია:

- უწყებრივი დაპირისპირება. საგადასახადო უწყებათა ხელმძღვანელობა ეწინააღმდეგებოდა სსფ-ს ცალკე საგადასახადო უწყებად ჩამოყალიბებას და ეს კონფლიქტი დღესაც გრძელდება
- ფუნქციებისა და მოვალეობების გაუმიჯნაობა. საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებს, რომლებიც უნდა დაეხმარონ სსფ-ს საგზაო გადასახადების აკრეფაში, ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი საგადასახადო შემოსავლების საკუთარი წლიური გეგმა აქვთ. იყო შემთხვევები, როდესაც საგზაო გადასახადების სახით შემოსული თანხები ამ უწყებების ფინანსთა სამინისტროსა და ცენტრალური ბიუჯეტის მიმართ არსებული წლიური გეგმის შესასრულებლად გამოიყენეს. ცენტრალურ ბიუჯეტში უკანონოდ გადარიცხული სსფ-ს შემოსავლები მოგვიანებით სასამართლო გადაწყვეტილებით სსგსდ-ს დაუბრუნდა, მაგრამ ამან შეაფერხა უწყების წლიური გეგმის შესრულება და სერიოზული ზარალი მიაყენა საქართველოს საგზაო სექტორს
- სსფ-ს არაინფორმირებულობა. საგადასახადო და საბაჟო უწყებების ხელმძღვა-

²⁸ დეტალური ინფორმაცია იხ. მე-10 თავში

ნელები ვერ უზრუნველყოფენ სსფ-ს საგადასახადო სამსახურებს საჭირო ინფორმაციით. შესაძლოა, ეს განპირობებულია იმით, რომ აღნიშნული უწყებები ცდილობენ, თავიდან აიცილონ სხვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან მათ მიერ გადასახადების აკრეფის ნებისმიერი, თუნდაც შემთხვევითი, გადამოწმების შესაძლებლობა. ამ დასკვნის სასარგებლოდ მეტყველებს ფართოდ გაგრცვლებული აზრი იმის შესახებ, რომ საგადასახადო და საბაჟო უწყებებში განსაკუთრებით მაღალია კორუფციის დონე.

აშკარაა, რომ თითოეული სახელმწიფო უწყება საკუთარი მიზნების მიღწევას (რომლებიც ყოველთვის როდი შეესაბამება სახელმწიფო მიზნებს) სხვების ინტერესთა საზიანოდ ცდილობს.

ცნობილია, რომ კანონების ეფექტურობას მათი განხორციელება განსაზღვრავს. საქართველოს მაგალითზე ამას ნამდვილად ვერ ვიტყვით. კანონმორჩილების დაბალი კულტურა (განსაკუთრებით სამართალდამცავ სახელმწიფო უწყებებში) საკანონმდებლო აქტების გამოცემას დროისა და ენერჯის ფლანგვად აქცევს. აღნიშნულ პრობლემას კარგად აცნობიერებს ქართული საზოგადოება და ამაში ლომის წილი არასამთავრობო ორგანიზაციებს, უცხოელ ექსპერტებსა და მთავრობის ზოგიერთ წარმომადგენელს მიუძღვის. მიუხედავად ამისა, მრავალი სამთავრობო უწყების ძირითად საქმიანობას სწორედ კანონების შექმნა წარმოადგენს და არა მათი გატარება. ზემოთქმულის მიზეზი დიდწილად სამართალდამცავ ორგანოთა კორუმპირებულობაა, რომლებიც მათ ხელთ არსებულ უფლებამოსილებას არა საზოგადო, არამედ პირადი მიზნებისათვის იყენებენ.

რაც შეეხება საქართველოს საგზაო სექტორთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო საქმიანობას, სსგსდ-სა და დამოუკიდებელ ექსპერტებს მიაჩნიათ, რომ მრავალი კანონი და მარეგულირებელი აქტი ყოველმხრივ მოძველებულია და სერიოზულ ცვლილებასა და გაუმჯობესებას საჭიროებს. ეს ძირითადად ეხება საქართველოს კანონებს “საავტომობილო გზების შესახებ” და “საგზაო ფონდის შესახებ”. ამჟამად სსგსდ მუშაობს “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის ახალ პროექტზე, რომლის პარლამენტში წარდგენა 2004 წელსაა დაგეგმილი.

6 1996 წლის საპრეზიდენტო პროგრამა

6.1 პროგრამის შინაარსი

1996 წელს საქართველოს საგზაო სისტემის განვითარებისა და შენახვის დაბალი დონე მთავრობის ძირითადი საზრუნავი გახდა. მთავრობამ გააცნობიერა, რომ გზების, მათ შორის ძირითადი საერთაშორისო მარშრუტების, მძიმე მდგომარეობა აფერხებდა საქართველოს ეკონომიკურ ზრდასა და სატრანსპორტო ქვეყნად გარდაქმნას. საკითხის აქტუალიზაცია განაპირობა იმ გარემოებამ, რომ საქართველოზე გამავალი სატრანსპორტო დერეფნის განვითარება, შესაძლოა, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ერთ-ერთი მთავარი წყარო გამხდარიყო. მით უფრო, რომ სსფ-ს 1995

წლის შემოსავლები, რომლითაც საქართველოს საგზაო სექტორის დაფინანსება უნდა მომხდარიყო, დაგეგმილზე გაცილებით დაბალი აღმოჩნდა.

ამ საკითხთა გადასაწყვეტად საქართველოს პრეზიდენტმა 1996 წლის 14 ივნისს გამოსცა №388 ბრძანებულება “საქართველოს საავტომობილო გზების აღდგენისა და განვითარების ღონისძიებათა შესახებ”²⁹. ამ ბრძანებულების თანახმად, სპეციალურმა სამთავრობო კომისიამ შეიმუშავა საქართველოს საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა, რომელიც დამტკიცდა პრეზიდენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის №837 დადგენილებით. სსგსდ-ს 1997 წლის დებულების თანახმად, აღნიშნული პროგრამის განხორციელება სსგსდ-ს პრიორიტეტად გამოცხადდა.

პროგრამა უნდა განხორციელებულიყო 1997 წლიდან 2010 წლამდე. ჩასატარებელ სამუშაოთა სექტორი შთამბეჭდავი იყო: უნდა მომხდარიყო საქართველოს თითქმის მთელი საგზაო სისტემის (ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების გარდა) რეაბილიტაცია და მოდერნიზაცია³⁰. სარეაბილიტაციო სამუშაოები 5 წელიწადში, ანუ 2001 წლისათვის უნდა დასრულებულიყო. დარჩენილი სამუშაო გეგმის მიხედვით თანდათანობით, 14 წლის განმავლობაში განხორციელდებოდა, ისე, როგორც ეს დანართი 4-ის პირველ ცხრილშია მოცემული.

პროგრამის საერთო ღირებულება 2306.8 მილიონ ლარს შეადგენდა (დაახლოებით 2 მილიარდი აშშ დოლარი 1996 წლის გაცვლითი კურსის მიხედვით) და შემდეგნაირად უნდა გადანაწილებულიყო:

ღონისძიებები	საორიენტაციო სამუშაოების ღირებულება 14 წლის განმავლობაში (მლნ. ლარში 1996 წლის გაცვლითი კურსით)
პრიორიტეტული მარშრუტების რეაბილიტაცია	214
პრიორიტეტული მარშრუტების მოდერნიზაცია	1100
დანარჩენი მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზის ნაწილობრივი რეაბილიტაცია	459
მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზების ყოველწლიური მოვლა-შენახვა	285.7
სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესი	56.8
საპროექტო-კვლევადიების სამუშაოები	88.4
ძირითადი საშუალებების შეძენა	102.9
ჯამი	2306.8

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა

²⁹ №388 ბრძანებულება მოცემულია დანართში 3

³⁰ პროგრამაში მოცემული განსაზღვრებით, რეაბილიტაცია “დაზიანებული გზების შეკეთებასა და მის საერთაშორისო მოთხოვნილებების დონემდე მოყვანას” ნიშნავს, ხოლო მოდერნიზაცია გულისხმობს “გზის გამტარუნარიანობის გადიდებას”, ცალკეული მონაკვეთების რეკონსტრუქციას და მისასვლელი გზების მშენებლობას

საპრეზიდენტო პროგრამაში მოცემულ დასაფინანსებელ სამუშაოთა განრიგი წარმოდგენილია დანართი 4-ის მეორე ცხრილში.

პრიორიტეტული მარშრუტები, რომლებიც მათი ისტორიული და თანამედროვე ეკონომიკური თუ სტრატეგიული მნიშვნელობის მიხედვით განისაზღვრა, საქართველოს ხუთ ძირითად საერთაშორისო საავტომობილო გზას მოიცავს:

1. ფოთი-თბილისი-წითელი ხიდი (საქართველო-აზერბაიჯანის საზღვარი): 1996 წლის შეფასებით, აღნიშნული მაგისტრალის მდგომარეობა სავალალო იყო, ზოგიერთ მონაკვეთზე სრულიად განადგურებული იყო საფარი, მოშლილი იყო ინფრასტრუქტურა და არ არსებობდა აუცილებელი საგზაო მომსახურების ობიექტები. პროგრამა ითვალისწინებდა: აღნიშნული გზის დაუყოვნებლივ რეაბილიტაციას, მზარდი მოძრაობის, ტვირთნაკადის (ყოველწლიურად 10-15 მილიონი ტონა) გამტარუნარიანობისა და მოძრაობის უსაფრთხოების ამაღლებას. სარეაბილიტაციო სამუშაოების სავარაუდო ღირებულება 66 მილიონ ლარს შეადგენდა. ტვირთგამტარიანობის გასაზრდელად პროგრამა ითვალისწინებდა გზის მოდერნიზების სამუშაოებსაც, რაც გულისხმობდა გზის მონაკვეთების რეკონსტრუქციასა და მისასვლელი გზების მშენებლობას. მოდერნიზების ამ სამუშაოთა ღირებულება 567 მილიონ ლარს შეადგენდა
2. მცხეთა-ყაზბეგი-ლარსი (საქართველო-რუსეთის საზღვარი): აღნიშნული გზის სარეაბილიტაციო სამუშაოთა ღირებულება 98.5 მილიონ ლარს, ხოლო მოდერნიზების სამუშაოთა ღირებულება 73 მილიონ ლარს შეადგენდა
3. სარფი-ბათუმი-ურეკი-სამტრედია: სარეაბილიტაციო სამუშაოთა ღირებულება 20 მილიონ ლარს, ხოლო მოდერნიზების სამუშაოთა ღირებულება 224 მილიონ ლარს აღწევდა
4. ხაშური-ახალციხე-თურქეთის საზღვარი: სარეაბილიტაციო სამუშაოთა ღირებულება 15.5, ხოლო მოდერნიზების სამუშაოთა ღირებულება 109 მილიონი ლარი იყო
5. თბილისი-მარნეული-გუგუთი (საქართველო-სომხეთის საზღვარი): სარეაბილიტაციო სამუშაოთა ღირებულება 12, ხოლო მოდერნიზების სამუშაოთა ღირებულება 127 მილიონ ლარს შეადგენდა.

6.2 პროგრამის განხორციელება

პროგრამის ამოქმედების პირველივე წლებში გაირკვა, რომ ის წარუმატებლობისთვის იყო განწირული. 1997 წელს, ნაცვლად გათვალისწინებული 55.7 მილიონი ლარისა, მხოლოდ 33.4 მილიონი ლარის მობილიზება მოხერხდა, რამაც 22.3 მილიონი ლარის დეფიციტი წარმოქმნა. 1998 წელს მობილიზებულ რესურსთა ოდენობა ოდნავ გაიზარდა და 36.4 მილიონ ლარს მიაღწია, მაგრამ პროგნოზირებულ 73.4 მილიონ ლარზე გაცილებით ნაკლები იყო. დაფინანსების ყველაზე მაღალი დონე 1999 წელს იქნა მიღწეული (43.2 მილიონი ლარი), რაც 1998-1999 წლებში სსფ-ს მაღალი შემოსავლებით აიხსნება. 1999 წლიდან მოყოლებული, პროგრამის დაფინანსება შედარებით სტაბილური იყო და წელიწადში 32-36 მილიონ ლარს

შეადგენდა. მიუხედავად ამისა, პროგრამის წლიური დეფიციტი 2000 წლის 84.2 მილიონი ლარიდან 2002 წლისათვის 112.6 მილიონამდე გაიზარდა. საპრეზიდენტო პროგრამის დაფინანსება 6 წლის განმავლობაში 615.3 მილიონი ლარი უნდა ყოფილიყო, რეალურად კი ამ თანხამ მხოლოდ 215.3 მილიონი ლარი, ანუ დაგეგმილის 35% შეადგინა. ამ პერიოდში დეფიციტმა დაახლოებით 400 მილიონ ლარს მიაღწია. საპრეზიდენტო პროგრამის ფინანსური მონაცემები იხილეთ ცხრილში:

წლები	გათვალისწინებული დაფინანსება (მლნ. ლარი)	ფაქტობრივი შესრულება (მლნ. ლარი)	შესრულების პროცენტული მაჩვენებელი	დეფიციტი (მლნ. ლარი)
1 1997	55.7	33.4	60	22.3
2 1998	73.4	36.4	49.6	23.8
3 1999	90.4	43.2	47.8	47.2
4 2000	116.2	32.0	27.5	84.2
5 2001	132.7	36.0	28.8	96.7
6 2002	146.9	34.3	23.3	112.6
სულ	615.3	215.3	35.0	400.0

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი: ცნობა საქართველოს კონტროლის პალატისათვის

ზემოაღნიშნულის თანახმად, პირველ ხუთ წელში პროგრამით დაგეგმილი იყო პრიორიტეტული მარშრუტების რეაბილიტაცია და ნაწილობრივი მოდერნიზაცია. მიუხედავად ამისა, საქართველოში გზების მოდერნიზაციის სამუშაოები დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ არ ჩატარებულა. ხუთი პრიორიტეტული მარშრუტიდან გასული ექვსი წლის განმავლობაში მხოლოდ ფოთი-თბილისი-წითელი ხიდის გზას დაეთმო მეტ-ნაკლები ყურადღება. მისი სარეაბილიტაციო და მოვლა-შენახვის სამუშაოები მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის კრედიტებით განხორციელდა. რეაბილიტაციისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოები სხვა მარშრუტებზეც ჩატარდა და აქაც ძირითადად მოვლა-შენახვისა და პერიოდული შეკეთების სამუშაოები ჭარბობდა. მთლიანობაში, შესრულებული სამუშაო მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა პროგრამით გათვალისწინებულ მოცულობას.

საპრეზიდენტო პროგრამის შეუსრულებლობის ძირითადი მიზეზი იმთავითვე მისი არარეალურობა იყო. როგორც მეორე ცხრილშია ნაჩვენები (დანართი 4), პროგრამის დაფინანსება სსფ-ს შემოსავლებით (გარდა შემოსავლების იმ ნაწილისა, რომელიც კანონის თანახმად ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა-შენახვას უნდა მოხმარებოდა), ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების, საკრედიტო სახსრებისა და საგზაო პროექტებში ინვესტიციების ხარჯზე უნდა მომხდარიყო. პროგრამის დაფინანსების სქემა ემყარებოდა იმ პირობას, რომ სამივე ზემოაღნიშნული წყაროდან შემოსული ფინანსური სახსრების ოდენობა გაიზრდებოდა.

სსფ-ს შემოსავლების ზრდა ეფუძნებოდა პროგნოზს, რომ გაიზრდებოდა საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობის, სატრანსპორტო საშუალებათა

საკუთრების გადასახადებით და საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო მოძრაობაზე მოსაკრებლებით მობილიზებული სახსრები. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი ეკისრება საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ ყველა საწარმოს. აქედან გამომდინარე, მომდევნო წლებში აღნიშნული გადასახადის სახით შემოსული თანხების ზრდა უნდა მომხდარიყო საწარმოთა რიცხვის, მათი წარმოების გაფართოებისა და ზოგადად ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლის საფუძველზე.

სატრანსპორტო საშუალებათა საკუთრების გადასახადის შემოსავლების ზრდა ემყარებოდა იმ გათვლებს, რომ 1996 წელს საქართველოს საავტომობილო პარკი საჭიროზე გაცილებით მცირე იყო, შესაბამისად, მომდევნო წლებში მასაც ზრდის ტენდენცია უნდა ჰქონოდა.

საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო მოძრაობაზე მოსაკრებლის ზრდა უნდა მომხდარიყო ტრასეკას დერეფნის განვითარებისა და მეტი მოცულობის სატრანზიტო მოძრაობის მოზიდვის შედეგად. იქმნება მოჯადოებული წრე: ტრასეკას დერეფნის საქართველოს მონაკვეთს შეკეთება და მოდერნიზება ესაჭიროება, რათა დამატებითი სატრანზიტო ტვირთები მოიზიდოს, ამავე დროს ქვეყნისათვის აუცილებელია მეტი ტრანზიტული ტვირთების მოძრაობა, რათა შეკეთებისა და მოდერნიზების სამუშაოების დაფინანსება შეძლოს.

პროგრამის დაწყებისას სსფ ჯერ კიდევ “ახალბედა” დაწესებულება გახლდათ და ფორმირების პროცესში მრავალ პრობლემას გადააწყდა. სსფ-ს შემოსავლების ზრდის პროგნოზი უმეტესად გადასახადების აკრეფის მექანიზმებისა და სხვა საგადასახადო უწყებებთან თანამშრომლობის გაუმჯობესებას ეფუძნებოდა.

პროგრამის დაფინანსების მეორე წყარო ცენტრალური ბიუჯეტი იყო, რომლიდან გამოყოფილი თანხები საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდის პროპორციულად გაიზრდებოდა. საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა, თავის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების, გადასახადების აკრეფის გაუმჯობესებისა და ქვეყნის მშპ-ში ჩრდილოვანი ეკონომიკის წილის შემცირების შედეგად მოხერხდებოდა.

მესამე ძირითადი წყარო – პროგრამის სავარაუდო დეფიციტის დასაფინანსებლად საჭირო კრედიტები და ინვესტიციები – ზემოაღნიშნულ ორ წყაროზე იყო დამოკიდებული. იმ დროისათვის საქართველოს მთავრობა მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამდა ქვეყანაში უცხოელ ინვესტორთა მოსაზიდად, ხოლო ეკონომიკური ზრდისა და სტაბილურობის მიღწევის საფუძველზე უნდა გაზრდილიყო საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ნდობა საქართველოს მიმართ.

სამწუხაროდ, ზემოაღნიშნული პროგნოზებიდან ბოლომდე ასრულება არც ერთს არ ეწერა: სსფ-ს რეალური შემოსავლები ზრდის ნაცვლად 2000 წელს მკვეთრად დაეცა, რაზეც გავლენა რუსეთის 1998 წლის ეკონომიკურმა კრიზისმა იქონია. მისით გამოწვეულ უარყოფით შედეგებს საქართველომ დღემდე ვერ დააღწია თავი. იკლო საგადასახადო შემოსავლებმაც. ამის მიზეზს კანონების ხშირი ცვლა, პასუხისმგებელ უწყებათა შეუთანხმებელი მუშაობა, საგადასახადო სამსახურებსა და სამართალდამცავ ორგანოებში არსებული კორუფცია წარმოადგენდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის მუდმივი შეუსრულებლობის შედეგად სსფს იშვიათად თუ იღებდა დაფინანსებას გზების აღდგენის, სტიქიით გამოწვეული დაზიანების აღმოფხვრისა და შეკეთებისთვის. ტრასეკას დერეფნის განვითარება პროგნო-

ზირებულზე გაცილებით დუნედ მიმდინარეობს. საქართველომ ვერ შეძლო დიდი მოცულობის სატრანზიტო ტვირთების მოზიდვა, რაც, სხვა მიზეზებთან ერთად, ქვეყანაში უვარგისი გზების შედეგია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ რამდენიმე გრანტი და კრედიტი მიიღო საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დონორი ქვეყნებისაგან, მათი ოდენობა საჭიროზე მცირე იყო. პროგრამის განხორციელებაზე კონტროლის მიზნით შექმნილი სამთავრობო კომისია თავისი არსებობის განმავლობაში რიგიანად ვერასდროს ფუნქციონებდა, ისევე, როგორც, პრეზიდენტის №388 ბრძანებულებაში ჩამოთვლილი სხვა სამთავრობო უწყებები, რომლებიც პროგრამის შექმნაში მონაწილეობდნენ.

საპრეზიდენტო პროგრამის წარუმატებლობა აშკარაა. პირვანდელი ენთუზიაზმი დიდი ხანია გაქრა და სსგსდ-ს თანამშრომლები უიმედოდ უპასუხებენ პროგრამის განხორციელების შესახებ დასმულ კითხვებს. ამავე დროს, ეს პროგრამა, ისევე, როგორც სხვა მრავალი, ჯერ კიდევ მოქმედებს და ხშირად გამოიყენება საგზაო სექტორის უმძიმესი მდგომარეობის გასამართლებლად. პროგრამა აშკარად მიუღწეველ მიზნებს ისახავდა და დღესდღეობით მეტ-ნაკლებად რეალური შედეგების მიუღწევლობაც ამ გარემოებას მიეწერება.

მთლიანობაში, საქართველოს საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა კიდევ ერთი მაგალითია იმისა, რომ მთავრობის მაღალ ეშელონებში მიღებული გადაწყვეტილებები ვერ ხორციელდება, მიუხედავად მიზნების პრიორიტეტულობისა.

7 საგზაო სექტორის სახელმწიფო მართვა

7.1 საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოს საგზაო სექტორის მმართველმა ორგანომ მრავალი ცვლილება განიცადა. 1992 წელს მინისტრთა კაბინეტის ბრძანებულებით შეიქმნა სახელმწიფო კონცერნი “საქავტოგზა”³¹. “საქავტოგზა” მხოლოდ ეკონომიკურ საქმიანობას ეწეოდა და რაიმე პოლიტიკური, მმართველობითი ფუნქცია არ გააჩნდა. 1995 წელს “ადმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონით,³² “საქავტოგზას” მიენიჭა მმართველობითი ძალაუფლება და იგი გახდა სახელმწიფო კონცერნი “საქავტოგზა”. 1997 წელს “საქავტოგზა” საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტად გარდაიქმნა³³.

³¹ საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 26 ივნისის №681 ბრძანებულება

³² საქართველოს კანონი “ადმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ”, 13 დეკემბერი, 1995 წელი

³³ საქართველოს კანონი “ადმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ”, 15 აპრილი, 1997 წელი

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი პასუხისმგებელია საქართველოს საგზაო სექტორის მართვაზე, სახელმწიფო რეგულირებასა და ზედამხედველობაზე. სსგსდ-ს ასევე გააჩნია საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სამართალდაცვითი ფუნქციები. სსგსდ ანგარიშვალდებულია უშუალოდ საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე. მასზე დაკისრებული ფუნქციების სათანადოდ შესასრულებლად სსგსდ-მ მჭიდროდ უნდა ითანამშრომლოს სხვა სახელმწიფო უწყებებთან, როგორცაა: ფინანსთა სამინისტრო, საგადასახადო დეპარტამენტი, საბაჟო დეპარტამენტი, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

სსგსდ-ს ორგანიზაციული სტრუქტურა ერთმმართველობის პრინციპზეა აგებული. მისი ფუნქციები ხორციელდება შემდეგი სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით:

- სსგსდ-ს ცენტრალური აპარატი
- საგზაო ფონდისა და საგზაო საგადასახადო სამმართველოები
- სხვა დაქვემდებარებული ორგანიზაციები (რომლებიც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ): აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების საავტომობილო გზების დეპარტამენტები, კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციის სამმართველო და პროექტების ექსპერტიზის სამმართველო.

სსგსდ-ს სტრუქტურის, მისი დეპარტამენტებისა და დაქვემდებარებული ორგანიზაციების მოვალეობების, ასევე სსგსდ-ს მიზნების, ფუნქციებისა და უფლებამოვალეობების შესახებ დამატებითი ინფორმაცია იხილეთ დანართში 5.

სსგსდ-ს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე და მისი მოადგილეები რომლებიც სსგსდ-ს აპარატის, საუწყებო და დაქვემდებარებული ორგანიზაციების საერთო მართვასა და ზედამხედველობას ახორციელებენ. სსგსდ-ს ინფორმაციით, ცენტრალური აპარატი 55, საგზაო საგადასახადო სამმართველო კი 160 თანამშრომლისგან შედგება, რომლებიც ძირითადად საქართველოს რეგიონებში მუშაობენ, საგზაო ფონდის სამმართველოში შედის 187 სრულ განაკვეთზე მყოფი და 13 ხელშეკრულებით მომუშავე თანამშრომელი. სსგსდ-ს თანამშრომელთა უმრავლესობა უწყებაში საბჭოთა პერიოდიდან მუშაობს. რეორგანიზაციის პროცესის მიუხედავად, სსგსდ-მ შეინარჩუნა ძირითადი ტექნიკური და ადმინისტრაციული პერსონალი. კადრების ცვლა თითქმის არ ხდება: გასული 5 წლის განმავლობაში მხოლოდ 5 ახალი თანამშრომელი მიიღეს, რომელთაც პენსიაზე გასული თანამშრომლები შეცვალეს. სსგსდ-ს ინფორმაციით, ახალი კადრების შერჩევა “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის თანახმად, კონკურსის საფუძველზე ხდება.

კადრების კვალიფიკაციის ასამაღლებლად და მათი უნარ-ჩვევების გასაუმჯობესებლად სსგსდ დროგამოშვებით ატარებს ტრენინგებს. ამგვარი წვრთნები მიმდინარეობს მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის პროგრამის ფარგლებში, ასევე სხვა სამთავრობო უწყებების ინიციატივით. ზოგჯერ სსგსდ-ს თანამშრომლებს (ძირითადად მაღალი თანამდებობის პირებს) საშუალება ეძლევათ, კვალიფიკაცია საზღვარგარეთ აიმაღლონ.

სსგსდ-ს ინფორმაციით, ამ უწყების რიგითი თანამშრომლის საშუალო ხელფასი თვეში 40 ლარს (≈ 20 აშშ დოლარი), ხოლო განყოფილების უფროსის ხელფასი 90

ლარს (≈45 აშშ დოლარი) შეადგენს. იგივე მდგომარეობაა საგზაო ფონდსა და საგზაო საგადასახადო სამმართველოებში. სსგსდ-ში დაბალი ანაზღაურების საკომპენსაციოდ³⁴, სსგსდ-ს №7 ბრძანებულების საფუძველზე და საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის თანახმად, შემუშავდა მოსამსახურეთა მატერიალური წახალისებისა და მატერიალურ-ტექნიკური განვითარების სისტემა³⁵. სსგსდ-ს მუშაკთა მატერიალური სტიმულირების ფონდის კუთვნილი თანხების ოდენობას (საგზაო ფონდისა და საგზაო საგადასახადო სამმართველოს მიერ გადასახადების აკრეფის ყოველთვიური გეგმის შესრულების პროცენტის საფუძველზე) ყოველთვიურად ადგენს სსგსდ-ს ეკონომიკური და ფინანსური ურთიერთობების სამმართველო. გაანგარიშებები დასამტკიცებლად სსგსდ-ს ხელმძღვანელობასა და ფინანსთა სამინისტროს წარედგინება. სსგსდ-ს ცენტრალური აპარატი მუშაკთა მატერიალური წახალისებისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარების ფონდში მიღებული სახსრების 35%-ს იღებს, ხოლო დარჩენილი 65% პროპორციულად ნაწილდება საგზაო ფონდსა და საგზაო საგადასახადო სამმართველოებზე. ცენტრალური აპარატის მიერ სტიმულირების ფონდიდან მიღებული თანხის 80% თანამშრომელთა სახელფასო დანამატებს, ხოლო 20% სსგსდ-ს მატერიალურ-ტექნიკურ ხელშეწყობას ხმარდება. კონტროლის პალატის მონაცემებით, 2001 წელს სსგსდ-ს სტიმულირების ფონდის სახსრებმა 592 ათასი ლარი შეადგინა, აქედან 229.6 ათასი ლარი ცენტრალურ აპარატს გადაერიცხა, 279.8 ათასი – საგზაო ფონდის სამმართველოს, ხოლო 82.6 ათასი ლარი – საგზაო საგადასახადო სამმართველოს³⁶. სსგსდ-ს ინფორმაციით, სტიმულირების სისტემა სსგსდ-ს თანამშრომელთა საშუალო ხელფასის 50%-იან დანამატს გულისხმობს, გადასახადების ამკრეფი უწყებების თანამშრომლები კი ხელფასის 5-6-ჯერ მეტ სახელფასო დანამატს იღებენ.

7.2 ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების დონე

სსგსდ-მ საქართველოს მთავრობის მიერ დაკისრებული და სსგსდ-ს დებულებით განსაზღვრული მრავალი ფუნქცია და ვალდებულება ვერ შეასრულა.

სსგსდ შეიქმნა საგზაო სექტორში მარეგულირებელი ფუნქციების განხორციელებისა და, რაც მთავარია, საგზაო სექტორში სამთავრობო პოლიტიკის შემუშავებისა და წარმართვისთვის, რაც გულისხმობს: გრძელვადიანი სამთავრობო პროგრამების შემუშავებას და კონტროლს მათი განხორციელებაზე; საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული ფინანსური და ეკონომიკური მდგომარეობის მრავალმხრივ

³⁴ სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით, 2003 წლისათვის საქართველოში საარსებო მინიმუმით თვეში 117.3 ლარს შეადგენდა (≈58 აშშ დოლარი)

³⁵ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის თანახმად (1997 წლის 13 ივნისი – 2001 წლის 22 ივნისის მდგომარეობით), საგადასახადო უწყებებს უფლება აქვთ, ჩამოაყალიბონ ფინანსური წახალისებისა და მატერიალურ-ტექნიკური ხელშეწყობის ფონდი. ფონდის შემოსავლები საგადასახადო შემოსავლების წლიური გეგმის შესრულებაზეა დამოკიდებული. შესაბამისად, თუ გეგმა 70%-80%-ით სრულდება, ფონდი გეგმის 70%-ის გადამეტებით მობილიზებული თანხის 3%-ს იღებს, თუ 80%-90%-ით – 80%-ის გადამეტებით მობილიზებული თანხის 5%-ს, 90%-100%-ის შემთხვევაში, გეგმის 90%-ის გადამეტებით მობილიზებული თანხის 10%-ს, ხოლო 100%-ით შესრულებისას, გეგმის 100%-ის გადამეტებით მობილიზებული თანხის 15%-ს.

³⁶ კონტროლის პალატის მონაცემებით, წახალისების ფონდის თანხები მხოლოდ ნაწილობრივ იქნა დახარჯული თანამშრომელთა სახელფასო დანამატებზე, გარკვეული თანხა სსგსდ-ს, საგზაო ფონდისა და საგზაო საგადასახადო სამსახურების ანგარიშებზე დარჩა, მაგრამ კონტროლის პალატის ანგარიშში არანაირ ინფორმაციას არ იძლევა იმის შესახებ, თუ როგორ გაიხარჯა დარჩენილი სახსრები.

ანალიზს; სექტორის ძირითადი მიმართულებებისა და განვითარების პროგნოზირებას; საგზაო სექტორში არსებული გადაუდებელი პრობლემების გადაჭრას და მთლიანად სექტორის შესაძლებლობების გაფართოებას.

საქართველოს საგზაო სექტორში ერთადერთ გრძელვადიან პროგრამას “საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის” საპრეზიდენტო პროგრამა წარმოადგენს. ის ფაქტი, რომ ექვსი წლის განმავლობაში პროგრამის შეუსრულებლობის მიუხედავად სსგსდ-მ ვერ შეძლო, თუნდაც ელიარებინა პროგრამის არარეალურობა და გაერკვია წარუმატებლობის მიზეზები, ბადებს ეჭვს, რომ სსგსდ-ს არ შეუძლია მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულება.

კიდევ ერთი ვალდებულება, რომელიც სსგსდ-მ ვერ შეასრულა, საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის რეგულარული გამოქვეყნება გახლავთ. სსგსდ სამთავრობო უწყებებს დროულად და სრული სახით არ აწვდის ანგარიშებს, გაანგარიშებებსა და სტატისტიკურ მონაცემებს. მაგალითად, ხშირად ხდება, როცა სსგსდ არ წარუდგენს ანგარიშებს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა (სშს) და სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტს. ეს ამ უწყებების მიერ საჯარო სექტორისა და ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის შესახებ მონაცემების დამუშავებასა და ანალიზს მნიშვნელოვნად აფერხებს. სსგსდ-ს მიერ სატენდერო პროცედურებისა და დადებული ხელშეკრულებების შესახებ ანგარიშების დაგვიანებით წარმოდგენაც ხელს უშლის სშს-ს, დროულად მოახდინოს რეაგირება სახელმწიფო შესყიდვებისას გამოვლენილ დარღვევებზე და აფერხებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ანგარიშების მომზადებას.

სსგსდ-ს სხვა სახელმწიფო უწყებებთან ყველა დონეზე ახლო თანამშრომლობა ევალება. მიუხედავად იმისა, რომ სსგსდ-ს მხრიდან არაერთხელ იყო მცდელობა, სხვა სახელმწიფო უწყებებთან ერთობლივი ბრძანებულებებისა და მარეგულირებელი აქტების საშუალებით მჭიდრო კოოპერაცია ჩამოყალიბებულიყო, შედეგები სახარბიელო ნამდვილად არ გახლავთ. გადასახადების აკრეფის დროს სსგსდ-ს, საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტების შეუთანხმებელი მუშაობა მრავალჯერ გამხდარა სერიოზული პრობლემების მიზეზი - რამდენიმეჯერ სასამართლო განხილვაც გახდა საჭირო მათ შორის არსებული დავის გადასაწყვეტად. სსგსდ-სა და ფინანსთა სამინისტროს, საგზაო პოლიციის სამმართველოს, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, თბილისის მერიას შორის წამოჭრილი დაპირისპირებები მნიშვნელოვნად აფერხებს საგზაო სექტორის განვითარებას. სსგსდ-ს, ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სამინისტროსა და საქართველოს საგზაო-სატრანსპორტო ადმინისტრაციას შორის არსებული გართულებული ურთიერთობები ძალზე უარყოფით გავლენას ახდენს საქართველოს სატრანზიტო ფუნქციაზე. სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენელთა მოკითხვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ არც ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სამინისტრო, არც საქართველოს საგზაო-სატრანსპორტო ადმინისტრაცია, საგზაო გადაზიდვების კომპანიები და სატრანსპორტო საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები არ მონაწილეობენ სსგსდ-ს მიერ წლიური სამუშაო გეგმის შემუშავებაში.

ის, რომ საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების სფეროში საგზაო პოლიციის სამმართველოსთან ნაყოფიერად ვერ თანამშრომლობს, სსგსდ-ს მუშაობის სერიოზული ხარვეზია, განსაკუთრებით საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების

სავალალო სტატისტიკის გათვალისწინებით³⁷. მიუხედავად იმისა, რომ გზების მძიმე მდგომარეობა საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების გამომწვევ მიზეზად იშვიათად სახელდება, საგზაო პოლიცია ხშირად სწორედ ამას მიიჩნევს არაპირდაპირ მიზეზად. ამით კიდევ ერთხელ დასტურდება საგზაო ხელმძღვანელობისა და საგზაო პოლიციის თანამშრომლობის აუცილებლობა.

ძალზე მცირედი გაკეთდა სხვა ქვეყნებთან თანამშრომლობის სფეროში. მნიშვნელოვანი იქნებოდა მეზობელ ქვეყნებთან ახლო თანამშრომლობა, როგორებიცაა სომხეთი, აზერბაიჯანი და რუსეთი. საქართველოს ხელისუფლების მიერ საგზაო ქსელის რეაბილიტაციის შესახებ შეთანხმებების შეუსრულებლობა მეზობელი ქვეყნების, სახელდობრ, სომხეთის, დიდ უკმაყოფილებას იწვევს.

სსგსდ-ს სასარგებლოდ უნდა ითქვას, რომ მან გზების რეაბილიტაციისათვის საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებისა და ქვეყნებისაგან რამდენიმე გრანტი და კრედიტი მოიპოვა. მიუხედავად ამისა, ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობები სრულად არ არის გამოყენებული.

სსგსდ-ს კიდევ ერთი შეუსრულებელი ფუნქცია გახლავთ საგზაო სექტორის მონაცემთა ბაზის შექმნა. სსგსდ-ს ხელმძღვანელობა აღნიშნავს ამგვარი მონაცემთა ბაზის შექმნის აუცილებლობას და მისი შეუქმნელობის მიზეზად რესურსების ნაკლებობას ასახელებს. სსგსდ-ს კომპიუტერიზაცია რამდენიმე წლის წინ დაიწყო და ამ მიმართულებით მიღწეული შედეგების მიუხედავად (საგზაო ფონდის სამმართველოს კომპიუტერიზაცია), მონაცემთა უდიდესი ნაწილი მხოლოდ ნაბეჭდი სახით არსებობს, რაც ძალზე ართულებს მათ მოძიებას, დამუშავებას, ანალიზსა და გავრცელებას. სსგსდ-ს მიერ საინფორმაციო ტექნოლოგიების არასაკმარისი გამოყენება სერიოზულად აფერხებს კავშირს ცენტრალურ ხელმძღვანელობასა და რაიონის წარმომადგენლებს შორის (მაგ., გადასახადების ამკრეფნი და საგზაო სამუშაოთა ზედამხედველები, რომლებიც საქართველოს რეგიონებში მუშაობენ).

რაც მთავარია, სსგსდ-მ ვერ შეძლო გზებისა და საგზაო სამუშაოთა ხარისხის კონტროლის სათანადო უზრუნველყოფა და სახელმწიფო კონტრაქტების საკონკურსო წესით გაფორმება³⁸.

7.3 სსგსდ-ს ორგანიზაციული საკითხები და საქართველოს საგზაო ფონდი

საქართველოს სახელმწიფო საგზაო ფონდის არსებობის საკითხი შექმნის დღიდან (1995 წელი) განუწყვეტელი დისკუსიის საგანია. ამ უწყების მიმართ არსებობს რამდენიმე კითხვა:

- რამდენად მართებულია, რომ საგზაო ფონდის სახსრები და საგზაო გადასახადების სახით შემოსული თანხები მხოლოდ ქვეყნის საგზაო სექტორის დაფინანსებას ხმარდებოდეს

³⁷ 2002 წელს საქართველოში 2011 საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევა იქნა რეგისტრირებული, რომელთა შედეგად 515 ადამიანი დაიღუპა და 2509 დაშავდა (“საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა 2002”, საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი).

³⁸ იხ. მე-10 თავი

- უნდა გააჩნდეს თუ არა სახელმწიფო საგზაო ფონდს საგზაო გადასახადების აკრეფის უფლება
- უნდა ექვემდებარებოდეს თუ არა სახელმწიფო საგზაო ფონდი საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტს

1995 წელს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მისიამ საქართველოს მინისტრთა კაბინეტს წარუდგინა მემორანდუმი³⁹ 1996 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო პოლიტიკის საკითხებისა და საგადასახადო კოდექსის პროექტის შესახებ. მემორანდუმის ერთი ნაწილი სახელმწიფო საგზაო ფონდს ეხებოდა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ექსპერტებს მიაჩნიათ, რომ საგადასახადო შემოსავლების მიზნობრივი გამოყენება გამართლებულია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საგადასახადო ვალდებულება და შემოსავლების მიზნობრიობა მჭიდრო კავშირშია ერთმანეთთან. მიზნობრივი გადასახადი საშუალებას იძლევა, ამ სახით გადახდილი თანხები მათი გამოყენებით მიღებულ სარგებელს შეუდარდეს. მაგალითად: მთელ რიგ ქვეყნებში საწვავზე გადასახადით მიღებული შემოსავლები გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვისათვის გამოიყენება. აღნიშნული გადასახადი გაცილებით მისაღებია გადამხდელთათვის, რაკი საგადასახადო შემოსავლები მოსახლეობისათვის თვალსაჩინო, სასარგებლო მიზანს ხმარდება. საქართველოში საგზაო გადასახადები პოტენციურ სარგებელთან ყოველთვის როდია დაკავშირებული. მაგალითისთვის ავიღოთ საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადი: იგი საწარმოთა წლიური ბრუნვის მიხედვით იანგარიშება და სულაც არ არის დაკავშირებული გზების გამოყენებასთან.

სავალუტო ფონდის ექსპერტებს ასევე მიაჩნიათ, რომ საგადასახადო შემოსავლების მიზნობრიობის განსაზღვრა ამცირებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მოქნილობას და შესაძლოა ხელი შეუშალოს შემოსავლების ეფექტიან განაწილებას. საბიუჯეტო სახსრებზე მოთხოვნილება უნდა დაკმაყოფილდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის სწორი და ღია განაწილებით; შესაბამისად, მიზნობრივი გადასახადები არასაბიუჯეტო ფონდს კი არ უნდა წარმოადგენდეს, არამედ ბიუჯეტის ნაწილი უნდა იყოს. ამას გარდა, სავალუტო ფონდის ექსპერტები თვლიან, რომ სახელმწიფო საგზაო ფონდში გადასახადების აკრეფის ფუნქციის არსებობა ართულებს ქვეყანაში გადასახადების ამოღების მთლიან პროცესს. ამის მიზეზი არის ის, რომ ფონდი ახდენს საგადასახადო ინსპექციის ფუნქციების დუბლირებას. შედეგად, გადამხდელს ურთიერთობა უწევს რამდენიმე გადასახადების ამკრეფ უწყებასთან. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაცია ითვალისწინებდა არსებული საგზაო გადასახადების გაუქმებას, ბენზინსა და დიზელზე სააქციზო გადასახადის გაზრდას – შესაბამისად, მეტი შემოსავლების მობილიზებას გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვისათვის.

მსგავსი რეკომენდაციები გამოითქვა მსოფლიო ბანკის კონსულტანტის მიერ 1998 წელს⁴⁰ “ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტის” საბოლოო ანგარიშში. ეს რეკომენდაციები გულისხმობდა: საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით

³⁹ საქართველო: საგადასახადო პოლიტიკა 1996 წლის ბიუჯეტის კანონში და საგადასახადო კოდექსის პროექტის შემუშავება, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 27 სექტემბერი, 1995 წელი

⁴⁰ დანართი 4: საქართველოში გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის დაფინანსება – სახელმწიფო საგზაო ფონდი და მასთან დაკავშირებული კანონები; საბოლოო ანგარიშში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, აპრილი, 1998 წელი

სარგებლობისათვის გადასახადის გაუქმებას, სახელმწიფო საგზაო ფონდის რეფორმირებას და მის დაქვემდებარებას ფინანსთა სამინისტროსთვის ან ისეთი დამოუკიდებელი, არასაბიუჯეტო უწყების ჩამოყალიბებას, რომელიც საქართველოს სპეციფიკას მიესადაგებოდა, თანაც სავალუტო ფონდისათვის მისაღები იქნებოდა. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებზე გადასახადის გაუქმებით დაკლებული შემოსავლების საკომპენსაციოდ შემოთავაზებული იყო საწვავზე დამატებითი გადასახადის შემოღება. საგზაო ფონდის რეფორმირება მოიცავდა: მისი სამმართველოების გაერთიანებას, ზოგიერთი გადასახადის რომელიმე სხვა უწყებისათვის გადაბარებას (მაგ., საბაჟო დეპარტამენტის ან ავტოტრანსპორტის ინსპექტირების სამსახურებისათვის) და თანამშრომელთა მხოლოდ იმ რაოდენობის შენარჩუნებას, რამდენიც საკმარისი იქნებოდა საწვავზე გადასახადის ასაკრეფად. ექსპერტთა ვარაუდით, აღნიშნული ზომების გატარებით სახელმწიფო საგზაო ფონდის დარჩენილ თანამშრომელთა პროდუქტიულობა შვიდჯერ მაინც გაიზრდებოდა.

კვლევის შედეგად წარმოჩნდა, რომ მოსახლეობის შეხედულებები სახელმწიფო საგზაო ფონდისა და საგზაო გადასახადების შესახებ არაერთგვაროვანია. გამოკითხულთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ საგზაო ფონდის საქმიანობამ რაღაც შედეგი მაინც იქონია გზების მდგომარეობაზე, განსაკუთრებით თუ შევადარებთ გზების მდგომარეობას გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისისას; თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ ეს შედეგი მოსალოდნელზე გაცილებით უარესი იყო.

სატრანსპორტო საწარმოები, რომლებიც “საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის თანახმად ყველაზე მაღალი განაკვეთით იბეგრება, საგზაო ფონდის მიმართ უკიდურესად ნეგატიურ დამოკიდებულებას გამოხატავენ. მათთვის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადი წლიური ბრუნვის 2%-ს შეადგენს. ამას ემატება შემოსვლისა და ტრანზიტის მოსაკრებლები, სატრანსპორტო საშუალების საკუთრების გადასახადი და ისეთი არაპირდაპირი გადასახადიც, როგორცაა აქციზი იმპორტირებულ ბენზინზე (საგზაო გადასახადების სრული ნუსხა იხ. დანართში 6). ამავე დროს, გზების მძიმე მდგომარეობის გამო ყველაზე მეტად სწორედ ეს საწარმოები ზარალდება. მაგალითად: საქართველოში ტვირთების გადამზიდველი ერთ-ერთი საწარმო ყოველწლიურად დაახლოებით 30000 აშშ დოლარს იხდის საგზაო გადასახადების სახით, რაც მისაღები იქნებოდა, რომ არა დამატებით კიდევ 40000 აშშ დოლარის გზების ცუდი მდგომარეობით გამოწვეული ავტოტრანსპორტის შეკეთების ხარჯი. სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ სახელმწიფო საგზაო ფონდი უნდა გამოეყოს გზების სახელმწიფო დეპარტამენტს. მათი აზრით, ჩაირიცხება საგზაო გადასახადები ცენტრალურ ბიუჯეტში თუ დამოუკიდებელ, არასაბიუჯეტო ფონდში, სსფ-ს სსგსდ-საგან გამოყოფის შედეგად გადასახადების აკრეფისა და მიღებული შემოსავლების განკარგვის პროცესი უფრო გამჭვირვალე იქნება და შესაძლებელი გახდება შემოსული სახსრების მიზნობრივი ხარჯვის ეფექტური კონტროლი. ასეთ დროს შესასრულებელი საგზაო სამუშაოების ყოველწლიური გეგმის მომზადებისას სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენელთა აზრისა და რეკომენდაციების მეტად გათვალისწინებაც შესაძლებელი გახდებოდა.

მაღალი საგზაო გადასახადები, გზების არასახარბიელო მდგომარეობა, სსგსდ-ს ხელმძღვანელობის მიერ სახელმწიფო საგზაო ფონდში მობილიზებული სახსრების მართებულად განკარგვის მიმართ რწმენის დეფიციტი განაპირობებს მოსახლეობის

უარყოფით დამოკიდებულებას სახელმწიფო საგზაო ფონდისა და საგზაო გადასახადების მიმართ. კერძო მეწარმეებს, რომელთაც წლიური ბრუნვის 1%-ის გადახდა ეკისრებათ, არ ესმით, თუ რატომ უნდა იბეგრებოდნენ ამ გადასახადით, რადგან მათი საქმიანობა გზების გამოყენებასთან დიდად არ არის დაკავშირებული. აღნიშნული ზუსტად ასახავს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველოს მთავრობისათვის 1995 წელს წარმოდგენილ მემორანდუმს: თუ მიზნობრივი გადასახადები არ უკავშირდება მათი გადახდით მიღებულ სარგებელს, საზოგადოება ყოველთვის უარყოფითად იქნება განწყობილი ამგვარი გადასახადების მიმართ. ამავე დროს, იქმნება მათთვის თავის არიდებისა და ეკონომიკური საქმიანობის კანონდარღვევით წარმართვის სტიმული.

წარმოდგენილ შეხედულებებს ეწინააღმდეგებიან ის საწარმოები, რომელთა საქმიანობას გზების მშენებლობა და მოვლა-შენახვა წარმოადგენს. აღნიშნულ საწარმოთა შემოსავლები მთლიანად დამოკიდებულია გზების სახელმწიფო დეპარტამენტთან დადებულ ხელშეკრულებებზე. მათთვის სახელმწიფო საგზაო ფონდი შემოსავლის ერთადერთ წყაროს წარმოადგენს, ხოლო ფონდის სახელმწიფო საგზაო დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში ყოფნა ერთადერთი გარანტიაა იმისა, რომ ფონდში შემოსულ სახსრებს მთავრობა ბიუჯეტის სხვა მუხლებში არსებული დეფიციტის შესავსებად არ გამოიყენებს.

სსფ-ზე კონტროლი კვლავ რჩება გაცხარებული პოლიტიკური დებატების საგნად. მასალების ანალიზის და კვლევისას ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად აღმოჩნდა, რომ პოლიტიკოსები, სახელმწიფო მოხელეები და ეკონომისტები მიიჩნევენ: გადასახადების აკრეფა მხოლოდ ერთი უწყების, კერძოდ კი საქართველოს საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ უნდა ხორციელდებოდეს. ეს გააადვილებდა საგადასახადო შემოსავლებისა და საგზაო გადასახადებით მიღებული შემოსავლების კონტროლს. დღესდღეობით სსფ-ს შემოსავლებზე ანგარიშგება სსგსდ-ს მიერ ხორციელდება. სსგსდ-სა და სსფ-ს აუდიტს საქართველოს კონტროლის პალატა ახორციელებს. ის, რომ კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული შემოწმებების ხარისხი საკმაოდ დაბალია, ხოლო სსგსდ-მ შესაძლოა სსფ-ში მობილიზებული შემოსავლების რეალური ოდენობა განზრახ შეამციროს, გვაფიქრებინებს, რომ სსფ-ს კონტროლის სფეროში მეტი გამჭვირვალობაა საჭირო.

ასევე პრობლემურია დაგეგმვის, გადასახადების აკრეფის, კონტროლისა და ხარჯვის ფუნქციების ერთ ორგანიზაციაში – სსგსდ-ში მოქცევა. დღესდღეობით სსგსდ ადგენს სსფ-ს შემოსავლების პროგნოზებს, შესაბამისად, საგზაო სამუშაოების გეგმებს, აკონტროლებს სსფ-ს განყოფილებების მიერ გადასახადების აკრეფას, განკარგავს სსფ-ს სახსრებს, წარადგენს ანგარიშებს სსფ-ს შემოსავლებისა და საკუთარი დანახარჯების შესახებ. არსებული სისტემის გასამართლებლად სსგსდ-ს მიერ წარმოდგენილი არგუმენტი არის ის, რომ ქვეყანაში გადასახადების აკრეფის ძალზე დაბალი დონეა, ცენტრალური ბიუჯეტის შეუსრულებლობა ჩვეულებრივ მოვლენას წარმოადგენს და საგადასახადო უწყებებში მაღალია კორუფციის ხარისხი. სსგსდ შეახსენებს მის ოპონენტებს, რომ სსფ-ს ჩამოყალიბებამდე საგზაო სექტორი მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტზე იყო დამოკიდებული, რომელიც, თავის მხრივ, ვერ აკმაყოფილებდა ქვეყნის საჭიროებებს. საგზაო გადასახადებით მიღებული შემოსავლების საგზაო ფონდში აკუმულირება რესურსების მეტ-ნაკლები მობილიზების საშუალებას იძლევა. ამავე დროს, საგზაო ფონდი გადასახადების ამკრეფი ერთადერთი უწყებაა,

რომელიც რეგულარულად ასრულებს საგადასახადო შემოსავლების გეგმას. უნდა აღინიშნოს, რომ სსფ-ს საგადასახადო შემოსავლების გეგმას ადგენს სსგსდ, ანუ უწყება, რომელიც პასუხს აგებს გეგმის შესრულებაზე, სხვა საგადასახადო უწყებებში საქმე სხვაგვარადაა.

არსებობს კიდევ ერთი მიზეზი, რის გამოც სსგსდ წინააღმდეგია სსფ-ს მისი დაქვემდებარებიდან გაყვანისა. სსფ არა მხოლოდ საგზაო სექტორისათვის საჭირო რესურსების არსებობას ნიშნავს, არამედ სსგსდ-ს ცენტრალური აპარატის შენარჩუნებასაც განაპირობებს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მის სტრუქტურაში გადასახადების ამკრეფი ერთეულის არსებობა სსგსდ-ს უფლებას აძლევს, რომ მისი სახით საგადასახადო უწყებებისათვის გათვალისწინებულმა სტიმულირების სისტემამ იარსებოს, რაც ფინანსური წახალისების და სხვა სახელმწიფო უწყებებთან შედარებით მეტი სახსრების აკუმულირების საშუალებას იძლევა.

სსგსდ-სა და სსფ-ს გამოკითხულ თანამშრომელთა უმრავლესობა აღიარებს, რომ გზების მომხმარებლები სსგსდ-ს მუშაობით და სსფ-ს სახსრებზე კონტროლის მონოპოლიზებით უკმაყოფილონი არიან. ამასთან, აღნიშნავენ, რომ მიმდინარე ეტაპზე ალტერნატივა არ არსებობს. ისინი ეთანხმებიან აზრს, რომ მომავალში სსფ უნდა გამოეყოს სსგსდ-ს სტრუქტურას, დამოუკიდებელ უწყებად ჩამოყალიბდეს ან ფუნქციები საქართველოს საგადასახადო დეპარტამენტს გადაულოცოს. ისე კი, გაუგებარია, კიდევ რა პირობები უნდა შეიქმნას, რომ ეს ნაბიჯი გადაიდგას.

7.4 კორუფცია საქართველოს საგზაო სექტორში და საგზაო სექტორის არატრანსპარენტულობა

სსფ-ს სტატუსისა და მასზე სსგსდ-ს კონტროლის შესახებ არგუმენტების საფუძველს წარმოადგენს ფართოდ გავრცელებული აზრი, რომ ეს სისტემა კორუმპირებულია. მსოფლიო ბანკის მიერ საქართველოში კორუფციის შესახებ ჩატარებული კვლევის⁴¹ შედეგებით, სახელმწიფო სტრუქტურებს შორის ყველაზე კორუმპირებულად საგადასახადო უწყებები მიიჩნევა და, რაკი სსფ გადასახადების ამკრეფ უწყებას წარმოადგენს, ეს მოსაზრება მასზეც ვრცელდება. ერთადერთი განსხვავება სსფ-ს საგადასახადო სამსახურებსა და საგადასახადო დეპარტამენტს შორის გახლავთ ის, რომ სსფ-ს საგადასახადო სამსახურები არ არიან უფლებამოსილნი, შეამოწმონ საწარმოთა ფინანსური დოკუმენტების სისწორე და ამ მხრივ დამოკიდებულნი არიან საქართველოს საგადასახადო დეპარტამენტის მონაცემებზე.

როგორც ირკვევა, საგადასახადო ინსპექტორთათვის ქრთამის მიცემა ჩვეულ პრაქტიკას წარმოადგენს. ასეთ დროს გადასახადებიდან თავის არიდების ფაქტები არ ფიქსირდება, შესაბამისად, სანქციებიც არ მოჰყვება.

ჟურნალისტური გამოძიების შედეგებით, საგზაო გადასახადების გადაუხდელობას ასევე არ მოსდევს არანაირი სანქცია. არადა, მთელ რიგ მსხვილ საწარმოებს საკმაოდ დიდი საგადასახადო დავალიანება აქვთ. რაკი ამგვარ საწარმოთა უმრავლესობა სახელმწიფო საწარმოებია, პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და

⁴¹ კორუფცია საქართველოში: კვლევის შედეგები, მსოფლიო ბანკი, იენისი, 2000 წელი

ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმების საფუძველზე ხდება საგადასახადო დავალიანებების ჩამოწერა ან გადავადება.

სსგსდ-ს დახურული სტრუქტურა განამტკიცებს იმ მოსაზრებას, რომ საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფცია მძვინვარებს. სსგსდ პასუხისმგებელია სსფ-ს შემოსავლისა და გასავლის განსაზღვრაზე, რომლებიც წინა წლების შესრულების მაჩვენებლების საფუძველზე იგეგმება. წლიური გეგმა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა დაამტკიცოს, მაგრამ იმის გამო, რომ საგზაო სექტორი არასაბიუჯეტო ფონდიდან ფინანსდება, აღნიშნული საკითხების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას სსგსდ გაცილებით მეტი უფლებებით სარგებლობს, ვიდრე სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები. სსფ პასუხისმგებელია შემოსავლების წლიური გეგმის შესრულებაზე. სსფ-ში საგადასახადო შემოსავლების აკუმულირებაზე კონტროლს სსგსდ ახორციელებს და მას ხარჯვითი მუხლების განსაზღვრის სრული უფლება გააჩნია.

აღნიშნული სისტემის გამო მრავალ პოლიტიკოსში, მთავრობის წარმომადგენელში, ჟურნალისტსა და საგადასახადების გადამხდელში ეჭვს აღძრავს სსფ-ს განცხადებები იმის თაობაზე, რომ საგზაო გადასახადების აკრეფის მხრივ ეს უწყება მაქსიმალურად ეფექტურია. ისინი ვარაუდობენ, რომ იგი ხელოვნურად ამცირებს არსებულ საგადასახადო ბაზას ან სრულად არ აღრიცხავს შემოსავლებს. ეს კარგად ცნობილი კორუფციული სქემაა: შემოსავლები რეალურზე ნაკლები იგეგმება, წლის ბოლოსათვის მათი მობილიზების გეგმა სრულდება და საგადასახადების ამკრეფი უწყება მატერიალური სტიმულირების თანხებს იღებს. ამასობაში დაგეგმილ და რეალურ საგადასახადო შემოსავლებს შორის სხვაობის უკანონო მითვისება ხდება. სსგსდ-სა და სსფ-ს ფინანსების აუდიტს საქართველოს კონტროლის პალატა ახორციელებს, მაგრამ მისი ანგარიშები ძირითადად სსგსდ-ს ხარჯებს თუ საგადასახადო შემოსავლების დინამიკას ასახავს და არ იძლევა მობილიზებული და რეალურად შესაძლებელი შემოსავლების შედარებას.

წესით, სსგსდ-ს უნდა აწყობდეს სსფ-ს მისი დაქვემდებარებიდან გაყვანა. ამ შემთხვევაში სსგსდ არ იქნება შემოსავლების შესრულებაზე პასუხისმგებელი და მიეცემა შესაძლებლობა, სსფ-ს საგადასახადო შემოსავლების უფრო მაღალი გეგმა დაუწესოს, საქმიანობის უფრო ეფექტურად წარმართვა მოსთხოვოს, მკაცრი სანქციები გაატაროს ურჩი გადამხდელებისა და სსფ-ს იმ თანამშრომელთა მიმართ, რომლებიც გეგმას ვერ ასრულებენ. აქედან გამომდინარე, სსგსდ-სთვის სსფ-ს სახსრების გამოყენების უფლებამოსილება და იმავდროულად ამ სახსრების აკუმულირებაზე კონტროლი შეუთავსებელია საზოგადოების ინტერესებთან.

მოსაზრება სსგსდ-ს სისტემის კორუმპირებულობის შესახებ მომდინარეობს სსგსდ-სა და საგზაო საწარმოთა შორის არსებული ურთიერთობებიდან: მასში, ისევე, როგორც სახელმწიფო კონტრაქტების დადების პრაქტიკაში, საბჭოთა პერიოდიდან მოყოლებული, ცოტა რამ თუ შეიცვალა.

საბჭოთა პერიოდში საქართველოს საგზაო სექტორი ვიწრო სპეციალიზაციის სფეროდ ჩამოყალიბდა, სადაც შეზღუდული რაოდენობის საწარმოები მოღვაწეობდნენ. ყოველწლიურად სახელმწიფო საგზაო ადმინისტრაციისაგან ეს საწარმოები ფიქსირებულ სამუშაო გეგმასა და ანაზღაურებას იღებდნენ, ხოლო სტიქიური უბედურებებით გამოწვეული დაზიანებების აღმოსაფხვრელად ცენტრა-

ლური ბიუჯეტიდან დამატებითი ფინანსები გამოიყოფოდა. არ იყო არანაირი კონკურენცია; ყველა საწარმო ანგარიშვალდებული იყო სახელმწიფო საგზაო ადმინისტრაციის წინაშე, რომელიც, თავის მხრივ, პასუხს აგებდა აღნიშნულ საწარმოთა მიერ თანხების მიზნობრივ ხარჯვაზე. ამას ემატებოდა კადრების უცვლელობა. აღნიშნულმა ფაქტორებმა განაპირობა მჭიდრო პროფესიული და პირადი ურთიერთობების ჩამოყალიბება საგზაო საწარმოებსა და სახელმწიფო საგზაო ადმინისტრაციას შორის. მთლიანობაში, საბჭოთა მმართველობისას ჩამოყალიბებული სისტემა შეიძლება შეფასდეს, როგორც კლანური, რომელშიც "უცხო" არ დაიშვებოდა.

პოსტკომუნისტური ქვეყნების შესახებ მომზადებულ ანგარიშებში კორუფციის ერთ-ერთ ძირითად მიზეზად ხშირად საბჭოთა მემკვიდრეობა სახელდება. იგივე შეიძლება ითქვას საქართველოს საგზაო სექტორზეც. ამ დარგის წარმომადგენელთა უმრავლესობა, მათ შორის სსგს-ს თანამშრომლებიც, აღიარებს, რომ თვით საბჭოთა პერიოდშიც საგზაო სექტორში კორუფცია ყვაოდა. სახელმწიფო ქონების (სამშენებლო მასალების) დატაცება და მათი ადგილზე გაყიდვა, სახელმწიფო სახსრების გაფლანგვა და მაკონტროლებელთათვის ქრთამის მიცემა ჩვეულებრივ პრაქტიკას წარმოადგენდა. იმ დროს საქართველოში შედარებით უკეთესი გზების არსებობა მხოლოდ ცენტრალიზებულად მოწოდებული უხვი ფინანსური სახსრებით აიხსნება. სსგს-ს თანამშრომლების განცხადებით, საგზაო სექტორი ყოველწლიურად 200 მილიონ მანეთს იღებდა, რაც, სხვადასხვა გათვლებით, საქართველოს გზების მოვლა-შენახვისათვის ყოველწლიურად საჭირო 100 მილიონ აშშ დოლარის ტოლფასია.⁴²

მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა პერიოდისდარი უხვი დაფინანსება უკვე დიდი ხანია, აღარ არსებობს, საგზაო სექტორში არსებული ურთიერთობები, საქმიანობის პრინციპებისა და მეთოდების მსგავსად, უცვლელი რჩება. მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციით განხორციელებული საგზაო საწარმოთა პრივატიზების შედეგად ვერ მოხერხდა სექტორში კონკურენტული ბაზრის ჩამოყალიბება. მიუხედავად იმისა, რომ საგზაო საწარმოთა გარკვეული რაოდენობა პრივატიზების პირველივე წლებში ბაზრიდან განიდევნა, ხოლო რამდენიმე საწარმომ გაერთიანება მოახერხა და უფრო მაღალი ტექნიკური შესაძლებლობების მქონე ორგანიზაციად ჩამოყალიბდა, უმრავლესობა საბჭოური ტიპის მცირე საწარმოდ დარჩა. მათ მუდმივად უწევთ ბრძოლა გადარჩენისათვის. უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის შემდეგ ვერც ერთმა ახალმა საგზაო საწარმომ ვერ შეძლო ამ ბაზარზე შეღწევა. ეს შეიძლება იმით აიხსნას, რომ სსგს კვლავ რჩება საქართველოში საგზაო სამუშაოების ერთადერთ დამკვეთად, მენარდეთა შერჩევისას ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებებს ერთ პირთან მოლაპარაკების შემთხვევაში და გადამწყვეტ როლს თამაშობს ღია და დახურულ ტენდერებში.

ქართულ საზოგადოებასა და პოლიტიკურ წრეებში არსებობს მოსაზრება, რომ სსგს-სა და საგზაო საწარმოთა წარმომადგენლებს შორის არსებული პირადი ურთიერთობები დიდ გავლენას ახდენს საგზაო სამუშაოების მენარდეთა შერჩევაზე. ეს მოსაზრება დასტურდება იმ ფაქტითაც, რომ არც ერთ ახლადშექმნილ საწარმოს, რომელიც საბჭოთა პერიოდში საგზაო სექტორს არ ეკუთვნოდა, კონტრაქტი არ მიუღია. რესპონდენტებმა აღიარეს, რომ ახალი კომპანიებისათვის შეუძლებელია

⁴² კონტროლის პალატა, "საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი", 30 ოქტომბერი, 2002 წელი

საგზაო სამშენებლო ბაზარზე შეღწევა, თუ, რა თქმა უნდა, სსგსდ-ს “ნაცნობ” საწარმოებზე მეტს არ გადაუხდინან. მაგრამ მსხვილი “ოტკატები” ახალ საწარმოთათვის საგზაო სამუშაოების ჩატარებას წამგებიანს ხდის, შესაბამისად, სსგსდ-ს მიერ გამართულ ტენდერებში მონაწილეობას ისინი თავს არიდებენ.

საქართველოს კანონმა “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” ნაყოფიერი ნიადაგი შექმნა “ოტკატების” სისტემის ჩამოყალიბებისთვის, როდესაც წარმატებული მენარდე კონტრაქტისთვის დამკვეთს სახელშეკრულებო თანხის ნაწილს უბრუნებს. გარდა “ოტკატებისა”, სსგსდ სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების სხვა ფორმას - ერთ პირთან მოლაპარაკებას იყენებს, რათა შეინარჩუნოს სისტემა, რომელიც სსგსდ-ს ხარჯების კონტროლს ძალზე ართულებს. მცირე კონტრაქტი, რომლის მინიჭებაც “სახელმწიფო შესყიდვათა შესახებ” კანონის თანახმად უკონკურსოდ ხდება, ძირითადად იმ საწარმოებს ეძლევა, რომლებიც საგზაო სამუშაოს განხორციელების ადგილთან ახლოს მდებარეობს. ასეთი კონტრაქტებით ხორციელდება საგზაო სამუშაოების უდიდესი ნაწილი. ეს ნიშნავს, რომ სსგსდ სამუშაოთა განაწილების ზონალური პრინციპის ერთგულია.

ხშირია საგზაო საწარმოებთან გზების მოვლა-შენახვის სამუშაო ხელშეკრულებების დადება შესასრულებელ სამუშაოთა მოცულობის განუსაზღვრელად. ასეთ დროს საგზაო საწარმო არსებული რესურსების ფარგლებში უნდა უზრუნველყოს გზების მოვლა-შენახვის სამუშაოთა მაქსიმალური მოცულობა, რეალურად კი ხელშეკრულებაში კონკრეტული სამუშაოების მოცულობისა და სახეობის განუსაზღვრელობა საწარმოს მიერ შესრულებული სამუშაოს ეფექტურ კონტროლს შეუძლებელს ხდის. ამის გამო მრავალი კონკურენტუნარო საწარმო უაღრესად მოძველებული ტექნიკითა და არასაკმარისი რესურსებით სსგსდ-ს წყალობით ხელოვნურად შემორჩა საგზაო ბიზნესს.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საქართველოში გზების ხარისხი უარესდება, რაკი საგზაო საწარმოებს გზების ცუდ მოვლა-შენახვაზე პასუხი არ მოეთხოვებათ. სახელმწიფო უწყებებს შორის შეუთანხმებელი მუშაობის გამო ძალზე რთულია სსგსდ-დან თანხების გადინების, საგზაო საწარმოთა ანგარიშებზე მათი ჩარიცხვის და ხარჯთაღრიცხვის კონტროლი. ზემოაღნიშნული წარმოადგენს სსგსდ-ს თანამშრომელთა მიერ სახელმწიფო სახსრების თითქმის ურისკო გაფლანგვას. თუ გავითვალისწინებთ, რომ სსგსდ-ს მიერ მცირე კონტრაქტებზე გაცემული თანხები გზების საჭირო მდგომარეობამდე მისაყვანად საკმარისი კეთილსინდისიერი საქმიანობის შემთხვევაშიც არ იქნებოდა, გასაგებია, რომ არავინ ცდილობს გამოყოფილი თანხის შედარებას რეალურად ჩატარებული სამუშაოების შესაძლო ღირებულებასთან.

ასე რომ, საგზაო სამუშაოების განაწილების სსგსდ-სეული “პოლიტიკა” საგზაო საწარმოებს კორუფციისაკენ თავად უბიძგებს, რაც ამ უკანასკნელთ სახელმწიფო კონტრაქტებით უზრუნველყოფს და საგზაო სამუშაოების ხარისხზე ზრუნვას თავიდან აცილებს.

სსგსდ-ში და ზოგადად საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციის მაღალი დონის შესახებ მოსაზრების ფართოდ გავრცელებას ხელს უწყობს სსგსდ-ს სისტემის არატრანსპარენტულობა: სსფ-სა და სსგსდ-ს საქმიანობის შესახებ გამოქვეყნებული ინფორმაციის სიმცირე და დაბრკოლებები ამ სახის ინფორმაციის მოპოვებისას.

“საავტომობილო გზების შესახებ” საქართველოს კანონის მეორე მუხლის თანახმად, სსგსდ ვალდებულია, სსფ-ს რესურსების გამოყენების წლიური გეგმა და გაწეული ხარჯების შესახებ ანგარიშები ქართულ პრესაში გამოაქვეყნოს. მეტიც, მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციით, სსგსდ-მ საზოგადოებასთან ურთიერთობების კარგად დაგეგმილი პოლიტიკა უნდა წარმართოს, რაც მოიცავს ყოველთვიურად საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული ვითარების (სსგსდ-ს საქმიანობის, შემოსავლებისა და ხარჯების, მოგებისა და ზარალის) შესახებ სტატიებისა და პრესრელიზების გამოქვეყნებას. ამ დონისზეების მიზანი საგზაო პრობლემებზე საზოგადოების ყურადღების გამახვილებაა. ზემოაღნიშნულიდან ძალზე ცოტა რამ თუ განხორციელდა: ერთხელ გამოქვეყნდა სსგსდ-ს მიერ გაწეული დანახარჯების ანგარიში და დროდადრო ვრცელდება პრესრელიზები, რომლებიც არა იმდენად სექტორში მიმდინარე პროცესებს ასახავს, რამდენადაც სსგსდ-ს მიმართ გამოთქმული კრიტიკული განცხადებების პასუხია. ნებისმიერ შემთხვევაში, საზოგადოებასთან ურთიერთობის რამდენადმე მიზანმიმართული პოლიტიკის წარმართვა არ შეინიშნება. ქართული მასმედიით სსგსდ-სა და საგზაო სექტორის შესახებ გამოქვეყნებული ინფორმაცია ძირითადად უარყოფითია ან საქართველოს გზების მდგომარეობის კრიტიკას შეიცავს და საგზაო სექტორში გავრცელებულ კორუფციულ ფაქტებს ამხელს. სამწუხაროდ, ასეთ პუბლიკაციებში გამოქვეყნებული ინფორმაცია ძირითადად არაკომპეტენტურია და ადვილად შეიძლება იქნას უარყოფილი. ეს საშუალებას აძლევს სსგსდ-ს, საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული პრობლემებიდან საზოგადოების ყურადღება სხვა საკითხებზე გადაიტანოს.

ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის თანახმად⁴³, საჯარო ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ყველა დაინტერესებული პირისთვის⁴⁴. პასუხისმგებელმა უწყებამ მოთხოვნიდან 10 დღის ვადაში უნდა დააკმაყოფილოს ნებისმიერი განაცხადი საჯარო ინფორმაციის მიწოდების შესახებ. მეტიც, საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსის 36-ე მუხლის თანახმად, ყველა საჯარო უწყებამ უნდა დანიშნოს პირი, რომელიც უშუალოდ აგებს პასუხს საჯარო ინფორმაციის მიწოდებაზე. საკუთარი გამოცდილებიდან შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ სსგსდ-ს ათ დღეზე გაცილებით მეტი სჭირდება საჯარო ინფორმაციის მიწოდებისათვის. თვეზე მეტი ცდა და სსგსდ-ს სხვადასხვა განყოფილებებში ათობით სატელეფონო ზარი დაგვჭირდა, რათა სასურველი ინფორმაცია მიგვეღო. მეტიც, დაინტერესდნენ, თუ რა მიზნით გამოვიყენებდით მიღებულ ინფორმაციას. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ რაკი ერთხელ გადავლახეთ “ზღვარი”, შემდგომ აღარ გაგვჭირვებია სსგსდ-დან ინფორმაციის მიღება და თანამდებობის პირთა ინტერვიუება. როგორც ამბობენ, სხვა ორგანიზაციებსა და ჟურნალისტებს საამისოდ გაცილებით მეტი სირთულეების გადალახვა უწევთ. ერთი რამ ცხადია: ქართული და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების მკაცრი მონიტორინგი სამთავრობო უწყებებზე დადებით გავლენას ახდენს ამ უკანასკნელთა საქმიანობის გამჭვირვალობაზე.

სსგსდ-სა და სსფ-ს საქმიანობის, მათი მიღწევებისა და მათ წინაშე წამოჭრილი პრობლემების არასაკმარისი საჯაროობა, სიძნელეები სსგსდ-დან ინფორმაციის მოპოვების დროს ხელს უწყობს აღნიშნული სტრუქტურების მიმართ საზოგადოების

⁴³ საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი 3, 25 ივნისი, 1999 წელი

⁴⁴ საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო უწყებების ფინანსური ინფორმაცია საჯაროა და ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი დაინტერესებული მხარისათვის

უნდობლობის გაღვივებას. კვლევის მიმდინარეობისას გამოთქმული შენიშვნები ნათლად ასახავს საზოგადოების დამოკიდებულებას აღნიშნული საკითხებისადმი: “სსგსდ-მ წარმატებას ჯერ ვერაფერში მიაღწია”, “სსფ-ს რომ პირველი ნაბიჯი გადაედგა და ეჩვენებინა, რომ გადასახადების სახით მიღებული თანხები კი არ იფლანგება, არამედ დანიშნულებისამებრ იხარჯება, გადამხდელებში უფრო დიდი იქნებოდა გადახდის სურვილი”, “სსგსდ-სა და სსფ-ს პრობლემა ისაა, რომ გზების უმრავლესობა მცირედ თუ გაუმჯობესდა”, “სტრუქტურა უაღრესად გაუმჭვირვალეა, არ არსებობს ინფორმაცია სსფ-ს შემოსავლებისა და სსგსდ-ს ხარჯების შესახებ, რის გამოც მათი საქმიანობა ვიზუალური დაკვირვებით ფასდება”. საქართველოს იმდროინდელი ფინანსთა მინისტრის, ზურაბ ნოღაიდელის აზრით, “ხარჯები უფრო გამჭვირვალედ უნდა იყოს გაწერილი. უფრო კონკრეტულად უნდა ითქვას – რა როდის გაკეთდება, რომ გარკვეული პერიოდის მერე საზოგადოებისათვის ცნობილი გახდეს შედეგები”⁴⁵.

სატრანსპორტო სექტორის კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტის, ტრანსპორტის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ავტოსაგზაო გადამზიდველი საწარმოების ჩამოშორება საგზაო სექტორის პოლიტიკის ჩამოყალიბების, გეგმების შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებიდან. როგორც გავარკვიეთ, საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტსა და სსგსდ-ს შორის არანაირი სამუშაო ურთიერთობა არ არსებობს. სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლებს მიაჩნიათ, რომ ამის მიზეზი სსგსდ-ს ხელმძღვანელობის მხრიდან თანამშრომლობის სურვილის არქონაა. სსგსდ-ს თანამშრომლები კი ამტკიცებენ, რომ არ არსებობს კანონი, რომელიც მათ სატრანსპორტო სექტორის თანამშრომლებთან კონსულტაციების გამართვას დაავალდებულებდა.

სატრანსპორტო სექტორის უკმაყოფილება გასაგებია: ისინი ზარალდებიან გზების სავალალო მდგომარეობით და ეკრძალებათ იმ პროცესებზე ზემოქმედება, რომლებიც სატრანსპორტო სექტორზე უარყოფით გავლენას ახდენს. სფეროები, რომლებშიც სატრანსპორტო სექტორს დადებითი წვლილის შეტანა შეუძლია, მოიცავს: საგზაო სამუშაოების დაგეგმვას, სატენდერო პროცედურების ზედამხედველობას და შერჩეულ მენარდეთა საქმიანობის კონტროლს.

ტრასეკას დერეფნისა და საერთაშორისო სატრანსპორტო სისტემაში საქართველოს მონაწილეობის აქტიური მხარდამჭერი, სატრანსპორტო საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები და ავტოსატრანსპორტო გადამზიდველი საწარმოები საქართველოს საგზაო ქსელის განუვითარებლობასა და არასაკმარის მოვლა-შენახვას მათი საქმიანობისა და საქართველოს სატრანზიტო ქვეყნად ჩამოყალიბების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ ფაქტორად მიიჩნევენ და ამის მიზეზად საქართველოს საგზაო სექტორში არსებულ კორუფციას ასახელებენ. ისინი წარმოადგენენ დაინტერესებულ ჯგუფს, რომელსაც სსგსდ-სა და საგზაო საწარმთა მკაცრი მონიტორინგი სავსებით შეუძლია. მათგან რამდენიმე გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უშუალო მონაწილეობას ითხოვს, უმრავლესობა კი – სსგსდ-ს მიერ გზების პრიორიტეტული შესაკეთებელი მონაკვეთების შესახებ მათი წინადადებების

⁴⁵ “საგზაო ფონდი – გზების აღდგენის საშუალება თუ პრეზიდენტის “გაჭირვების ტალკევი”, 24 საათი, 22 მაისი, 2003 წელი

გათვალისწინებას და ტენდერებისა და საგზაო სამუშაოების მიმდინარეობაზე დაკვირვების უფლებას.

სატრანსპორტო სექტორის მონიტორინგში მონაწილეობას სსგსდ-ს ყოველმხრივ ეწინააღმდეგება და საბუთად საამისო საკანონმდებლო საფუძვლის უქონლობას იშველიებს. თუმცა სსგსდ-ს საქმიანობაზე გარე კონტროლის საჭიროებას აღნიშნავს უკლებლივ ყველა – პოლიტიკოსი, სახელმწიფო უწყებათა თანამშრომელი, ჟურნალისტი და დაინტერესებული ჯგუფები. საქართველოს მთავრობა ვალდებულია, ეს გაითვალისწინოს.

სსგსდ-ს ყოფილი თავმჯდომარე ექსპრეზიდენტ შევარდნაძის ახლო მეგობრად და მხარდამჭერად ითვლებოდა. მასმედით სსგსდ-ს მიმართ მკაცრი კრიტიკა გაისმოდა მაშინდელი ოპოზიციური პარტიების “ტრიბუნიდან”, რომლებიც სსგსდ-ს სსფ-ს სახსრებით პრეზიდენტისა და მისი რეჟიმის მიმართ ლოიალურად განწყობილი პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებაში ამხელდნენ. მმართველი პოლიტიკური ძალის მიმართ სსგსდ-ს ლოიალურობა ხშირად სახელდებოდა სსგსდ-სა და სსფ-ს მიმართ ანტიკორუფციული, სამართალდამცავი და აუდიტორული უწყებების მხრიდან გამოჩენილი უყურადღებობის მიზეზად, მაგრამ ამის დამადასტურებელი რაიმე საფუძვლიანი მტკიცებულება ვერც ვერასდროს იქნა მოპოვებული.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ სსგსდ-სა და სსფ-ს საქმიანობა გაცილებით მკაფიო და საჯარო უნდა იყოს. ამისი ერთ-ერთი მიზეზი ისიც გახლავთ, რომ დახშული სისტემისა და ინფორმაციის ნაკლებობის დროს გაცილებით მეტი საფუძველია ეჭვისა და პასუხისმგებელ უწყებათა საქმიანობის უარყოფითად შეფასებისათვის. რაც მთავარია, ცნობილია, რომ საზოგადოების მონაწილეობა მთავრობის საქმიანობაში და მისი კონტროლი საუკეთესო ანტიკორუფციული საშუალებაა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც სამართალდამცავ და სამთავრობო ანტიკორუფციულ ორგანოებს არ გააჩნიათ საკმარისი რესურსები კანონების გატარებისა და ქვეყნის ეკონომიკურ სფეროებში წესრიგის დასამყარებლად. მეტიც, საგზაო სექტორის პრობლემების საჯარო გაშუქება საგზაო გადასახადების ზრდის სტიმულირებას მოახდენდა და ამით შესაძლებელია შეცვლილიყო საგზაო გადასახადებისადმი სატრანსპორტო სექტორისა და კერძო ბიზნესის დამოკიდებულება, რომლებსაც საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი ეკისრებათ და რომელთა წვლილიც სსფ-ს შემოსავლებში ძალზე დიდია საიმისოდ, რომ მათი ინტერესები უგულვებელიყოს.

8 ფინანსები

8.1 სსგსდ-ს შემოსავლები და საგზაო გადასახადები

სსგსდ-სა და საქართველოს კონტროლის პალატის ინფორმაციით, სსგსდ-ს შემოსავლის წყაროებს წარმოადგენს:

- სსფ-ს შემოსავლები, მათ შორის საგზაო გადასახადები და მოსაკრებლები
- ცენტრალური ბიუჯეტის ასიგნებები
- პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა თუ დადგენილებების საფუძველზე სხვა წყაროებიდან გადმორიცხული მიზნობრივი თანხები
- უცხოური კრედიტები, ინვესტიციები და გრანტები

სსგსდ-ს შემოსავლები 1996 წლიდან 2003 წლის პირველ 5 თვემდე ფინანსური წყაროების მიხედვით წარმოდგენილია დანართში 7.

2003 წელს სსფ-ს შემოსავლები რვა წყაროდან შეივსო, ესენია:

- იმპორტირებულ ბენზინზე დაწესებული აქციზი
- გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის
- ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მესაკუთრეთა გადასახადი
- საქართველოს ტერიტორიაზე ავტომანქანების შემოსვლის მოსაკრებელი
- გადასახადი ტვირთის გადამტებისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის
- გადასახადი საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციისათვის
- გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსებისთვის
- გადასახადი რიკოთის საუღელტეხილო გვირაბით სარგებლობისთვის

1995 წელს, საგზაო ფონდის ჩამოყალიბების დღიდან, განუწყვეტლივ იცვლებოდა საგზაო გადასახადების რაოდენობა და მათი განაკვეთები. საგზაო გადასახადები და მათი ოდენობა “საგზაო ფონდის შესახებ” კანონით, საქართველოს საგადასახადო კოდექსითა და სხვა საკანონმდებლო აქტებით არის განსაზღვრული. საგზაო გადასახადების განაკვეთები, მოსაკრებლები და მათი აკრეფის მექანიზმები მოცემულია დანართში 6.

ცენტრალური ბიუჯეტიდან ასიგნებათა ოდენობა ყოველი ფისკალური წლისათვის განსაზღვრულია კანონით “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ”. სსგსდ-ს ინფორმაციით, საგზაო სექტორისათვის ცენტრალური ბიუჯეტის ასიგნებები დამოკიდებული იყო სსფ-ს შემოსავლების დაგეგმილ მოცულობაზე და სსფ-ს შემოსავლების ზრდასთან ერთად მცირდებოდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის ქრონიკული შეუსრულებლობის ფონზე, არც სსფ-ს შექმნამდე და არც ამის შემდეგ სსგსდ-ს ბიუჯეტით დაგეგმილი დაფინანსება სრულად არასდროს მიუღია. სსგსდ-ს ინფორმაციით, 1998 წლიდან მოყოლებული, არასტაბილური დაფინანსების გამო სსგსდ-ს წლიური ხარჯების დაგეგმვისას არ ხდებოდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან მისაღები სახსრების გათვალისწინება. საბიუჯეტო ასიგნებანი გაუთვალისწინებელი ხარჯებისა და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციების მიერ დაფინანსებულ პროექტთა თანადაფინანსებისათვის გამოიყენება.

გაუთვალისწინებელი ხარჯების დაფინანსება ხორციელდება საქართველოს პრეზიდენტის ფონდიდან და სხვა წყაროებიდან პრეზიდენტის შესაბამისი ბრძანებულების საფუძველზე. მიზნობრივი თანხები ძირითადად სტიქიით (მაგ. ზვავი, მეწყერი, წყალდიდობა) გამოწვეული შედეგების აღმოსაფხვრელად ან სსგსდ-ს გეგმით გაუთვალისწინებელი გადაუდებელი საგზაო სამუშაოების დასაფინანსებლად გამოიყოფა.

უცხოურმა კრედიტებმა და გრანტებმა საქართველოს საგზაო ქსელის რეაბილიტაციის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა. სსგსდ-მ ორი მიზნობრივი გრანტი მიიღო ევროკავშირისა და იაპონიის მთავრობისაგან, ორიც კრედიტი – მსოფლიო ბანკიდან და ქუვეითის ფონდიდან. გარდა ამისა, სსგსდ საქართველოს სატრანსპორტო სექტორის განვითარების მიზნით განხორციელებული პროექტების ფარგლებში არაპირდაპირ იღებდა საერთაშორისო დახმარებას.

საგზაო გადასახადები სსგსდ-ს შემოსავლის ძირითად წყაროს წარმოადგენს; შესაბამისად, მათი სრულად ამოღება საქართველოს საგზაო სექტორისა და მთლიანად ქვეყნისათვის უადრესად მნიშვნელოვანია. თუ გადავხედავთ სსგსდ-ს მთლიანი შემოსავლის დინამიკას, დავინახავთ, თუ რამდენად მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სსფ-ს საგადასახადო შემოსავლები სსგსდ-ს საქმიანობის დაფინანსებაში. მაგრამ საგზაო გადასახადების სახით მიღებული შემოსავლების შესახებ სსგსდ-სა და კონტროლის პალატის მიერ მოწოდებული მონაცემები არ ითვალისწინებს ინფლაციას, შესაბამისად, ისინი წლების მანძილზე სსფ-ს მიერ მიღებული რეალური საგადასახადო შემოსავლების შედარების საშუალებას არ იძლევა. 1998-2002 წლებში ინფლაციის საშუალო დონე (საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემების საფუძველზე გაკეთებული გათვლებით) 7%-ს შეადგენდა, სსფ-ს მიერ შემოსავლების მობილიზების დონის გამოსავლენად უპრიანი იქნებოდა სსგსდ-ს შემოსავლების წარმოდგენა ინფლაციის დონის გათვალისწინებით. მეტიც, როგორც აღმოჩნდა, არ ხდებოდა სსფ-ს საგადასახადო ბაზის შესაძლებლობების განსაზღვრა, რის გარეშეც შეუძლებელია გადასახადის ამკრეფი ერთეულების ეფექტურობის შეფასება. ჩვეულებრივ, გადასახადების აკრეფაში მიღწეული სსფ-ს წარმატება მისი შემოსავლების გეგმით ფასდება, მაგრამ დაგეგმვისა და გეგმის შესრულების პასუხისმგებლობის ერთ უწყებაში, სსგსდ-ში, მოქცევა ნიშნავს, რომ ეს მეთოდი გამოუსადეგარია რეალური მდგომარეობის შესაფასებლად.

განსაკუთრებულ შემფოთებას იწვევს სსგსდ-სა და კონტროლის პალატის ფინანსურ მონაცემებში აღმოჩენილი შეცდომები, უზუსტობები. შეძლებისდაგვარად ვცადეთ მათი დაზუსტება სსგსდ-ს, სსფ-ს წარმომადგენლებთან და დამოუკიდებელ ექსპერტებთან, მაგრამ ვერც ამის შემდეგ ვაგებთ პასუხს წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილ მონაცემთა სისწორეზე.

1997 წელს სსფ-ს შემოსავლების გეგმა 20 მილიონ ლარს შეადგენდა⁴⁶, რეალურად კი დაგეგმილზე 6.7 მილიონი ლარით (ანუ 34%-ით) მეტი იქნა მობილიზებული. სსფ-ს შემოსავლების ასეთი მნიშვნელოვანი ზრდის ძირითადი მიზეზი იყო ის, რომ საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის დაწესებული გადასახადების აკრეფა წინა წელთან შედარებით თითქმის ორჯერ გაიზარდა (იხ. დანართი 7). წინა წლის მიღწევების საფუძველზე 1998 წელს სსფ-ს შემოსავლების გეგმა 25 მილიონ ლარამდე გაიზარდა, თუმცა ამ წელს სსფ-ს შემოსავლებმა 39.4 მილიონ ლარს მიაღწია. აღნიშნული მკვეთრი მატების მთავარი მიზეზი გახლდათ პარლამენტის გადაწყვეტილება, იმპორტირებულ ბენზინზე აქციზის სახით შემოსული სახსრების ნაწილი საქართველოს საგზაო ფონდში გადარიცხულიყო. ამას დაემატა შედარებით დიდი ტრანსფერები ცენტრალური ბიუჯეტიდან, საერთაშორისო დახმარების თანხები და 1998 წელს სსგსდ-ს შემოსავლებმა ყველაზე მაღალ დონეს – 46.890 მილიონ ლარს მიაღწია.

1999 წელს სსფ-ს დაგეგმილი შემოსავლების ოდენობა 35.1 მილიონ ლარს შეადგენდა, რეალურმა შემოსავალმა კი 42.463 მილიონ ლარს მიაღწია. ამის მიუხედავად, სსგსდ-ს მთლიანი შემოსავლები წინა წელთან შედარებით შემცირდა, რაც ნაწილობრივ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერების ნაკლებობითა და საერთაშორისო დახმარების შემცირებით აიხსნება. 2000 წელს სსფ-ს შემოსავლებმა მკვეთრად იკლო, რაც 2000 წლის 13 ივლისს “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილების შესახებ” კანონსა და საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა გამოიწვია. 2000 წლის ივლისიდან მოყოლებული, იმპორტირებული ბენზინის აქციზით შემოსული სახსრები მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში ირიცხებოდა, რამაც სსფ-ს შემოსავლები წინა წელთან შედარებით თითქმის 9.3 მილიონი ლარით შეამცირა. ამასთანავე, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საკუთრების გადასახადის განაკვეთის შემცირების გამო, სსფ-მ დაგეგმილზე დაახლოებით 1.3 მილიონი ლარით ნაკლები შემოსავლები მიიღო. შედეგად, 2000 წელს სსგსდ-ს შემოსავლებმა მხოლოდ 32.3 მილიონი ლარი შეადგინა.

2001 წელს, მას შემდეგ, რაც ბენზინზე სააქციზო გადასახადის ნაწილი კვლავ სსფ-ს დაუბრუნდა, მდგომარეობა გამოსწორდა და საწარმოთაგან საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადის აკრეფაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საკუთრების გადასახადის ახალმა განაკვეთებმა შემოსავლები წინა წელთან შედარებით ორჯერ, ხოლო 1999 წელთან შედარებით 2.5-ჯერ შეამცირა, აღნიშნულის კომპენსირება მოხდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან გაზრდილი ტრანსფერებით, საწვავ-საპოხ მასალათა რეალიზაციის გადასახადისა და რიკოთის გვირავით სარგებლობის მოსაკრებლის სახით მობილიზებული შემოსავლების ზრდით. ამას დაემატა საერთაშორისო დახმარების სახით მიღებული 25.9 მილიონი ლარი. შედეგად, სსგსდ-ს მთლიანმა შემოსავალმა 2001 წელს 66.2 მილიონი ლარი შეადგინა.

⁴⁶ მონაცემები დაგეგმილი შემოსავლების მოცულობის შესახებ, მიღებულ იქნა კონტროლის პალატის შემოწმების ანგარიშებიდან

2002 წელს საშემოსავლო მუხლების უმეტეს ნაწილში კვლავ ზრდა შეიმჩნეოდა, თუ არ ჩავთვლით ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საკუთრების გადასახადს, საწვავ-საპოს მასალებზე გადასახადებს და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებს. სსგსდ-ს მთლიანმა შემოსავლებმა 43.9 მილიონი ლარი შეადგინა. 2002 წელს სსგსდ-ს შემოსავლების მნიშვნელოვან დანამატს საერთაშორისო დახმარების სახით მიღებული 44.8 მილიონი ლარი შეადგენდა, რის შედეგადაც მთლიანი სახსრების ოდენობამ 88.7 მილიონ ლარს მიაღწია. 2000 წლიდან სსგსდ-ს შემოსავლების გაუმჯობესება საკმარისი არ გახლავთ, რომ სსფ-ს მომავალი შემოსავლების მიმართ ოპტიმისტურად განვეწყოთ. მიუხედავად იმისა, რომ რამდენიმე ასპექტში პროგრესი თვალსაჩინოა, მრავალი პრობლემა კვლავ გადაუჭრელი რჩება და ხშირად მთელი სექტორისთვის საშიშ ფორმებს იღებს.

სსფ-ს უმნიშვნელოვანეს მიღწევას უდავოდ საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადის აკრეფის მაღალი მაჩვენებელი წარმოადგენს. 1995 წელს “საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის საფუძველზე შემოღებულმა ამ გადასახადმა საქართველოს კერძო სექტორის დიდი უკმაყოფილება გამოიწვია. თუმცა, როგორც გვითხრეს, ამჟამად ქართულ საწარმოთა უდიდესი ნაწილი იხდის აღნიშნულ გადასახადს. სსგსდ-ს ინფორმაციით, გადასახადის ამოღება მას შემდეგ გაიზარდა, რაც საწარმოებს განემარტათ, რომ იგი პროდუქციის წარმოების დანახარჯში შედიოდა, რაც გადამხდელთა საგადასახადო ტვირთს მნიშვნელოვნად ამცირებს. მიუხედავად ამისა, გასულ წლებში დაგროვილი საგადასახადო დავალიანება კვლავ რჩება, რაც ართულებს სსფ-ს საგადასახადო სამსახურების მუშაობას, რადგან საგადასახადო დავალიანებები ჩვეულებისამებრ სსფ-ს მომდევნო ფისკალური წლის შემოსავლების გეგმაში აისახება. კონტროლის პალატის ინფორმაციით, 2002 წლის ივლისის მდგომარეობით, 80-ზე მეტი საწარმოს საგადასახადო დავალიანება სსფ-სადმი 14.8 მილიონ ლარს შეადგენდა. ცალკეულ საწარმოთა საგადასახადო დავალიანებების ოდენობა 10 ათასიდან 5.6 მილიონ ლარამდე მერყეობს. დავალიანებების ძირითადი ნაწილი 2000-2001 წლებში დაგროვდა. სსგსდ-ს ინფორმაციით, გასულ წლებში არსებული 15 მილიონ ლარზე მეტი ოდენობის დავალიანების რესტრუქტურისა და განხორციელება პრეზიდენტის ბრძანებულებებისა და ფინანსთა სამინისტროსთან მიღწეული შეთანხმებების საფუძველზე, მაგრამ ასეთი დავალიანებების უმეტესი ნაწილი მაინც არ იქნა გადახდილი.

მიუხედავად იმისა, რომ სსფ გადასახადების ამკრეფ უწყებას წარმოადგენს, მას ურჩ გადამხდელთა საბანკო ანგარიშების დაყადაღების გარდა სხვა უფლება არ გააჩნია. ეს პრაქტიკა კი განსაკუთრებით ეფექტური არ აღმოჩნდა. ერთ-ერთი მიზეზი გახლავთ ის, რომ ქართული საწარმოების უმრავლესობა საბანკო ოპერაციებს კვლავაც ნაღდი ფულით აწარმოებს. სხვა მიზეზი, რომელსაც ხაზგასმით აღნიშნავს სსგსდ, არის ის, რომ 2000 წლამდე კერძო საწარმოებს მხოლოდ ერთი საბანკო ანგარიში შეეძლოთ ჰქონოდათ და იგი საგადასახადო სამსახურებისთვის უნდა ეცნობებინათ, ამჟამად კი უფლება აქვთ, ნებისმიერ ბანკში რამდენიმე ანგარიში იქონიონ. შედეგად, როდესაც საგადასახადო სამსახური მისთვის ცნობილი საბანკო ანგარიშის დაყადაღებას აპირებს, საწარმო ახალ ანგარიშს ხსნის და იგი საგადასახადო სამსახურებსა თუ სსფ-ში არ ფიქსირდება.

სსგსდ-სა და სსფ-ს მიაჩნიათ, რომ საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის გადასახადების აკრეფაში კიდევ ერთი პრობლემა კომპანიების

წარმოების მოცულობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის ნაკლებობაა. წლის საგადასახადო შემოსავლების მოცულობის გეგმის შემუშავებისას სსფ საგადასახადო და სტატისტიკის დეპარტამენტებიდან მიღებულ მონაცემებს იყენებს. ხოლო ეს უკანასკნელი კი, როგორც სსგსდ-სა და კონტროლის პალატის მიერ წარმოდგენილი მასალებით ჩანს, აღნიშნულ მონაცემებს სსგსდ-ს არ აწვდის, რითაც არღვევს პრეზიდენტის 1998 წლის №17 ბრძანებულებას. რაც შეეხება საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ მოწოდებულ მონაცემებს, მათი სანდოობა საეჭვოა აღნიშნულ სტრუქტურაში არსებული კორუფციის მაღალი დონის, შესაბამისად, კერძო საწარმოთა წარმოების მოცულობის ხელოვნური შემცირების გამო, რაც გავლენას ახდენს სსფ-ს შემოსავლებზე.

სსგსდ-ს გათვლებით, საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობისათვის საგადასახადო მიღებული სავარაუდო შემოსავალი დაახლოებით 25 მილიონ ლარს შეადგენს. შესაბამისად, საგადასახადების აკრეფის, სამართალდამცავი მექანიზმების გაუმჯობესებისა და პასუხისმგებელ სახელმწიფო უწყებებს შორის შეთანხმებული მუშაობის შემთხვევაში, შესაძლებელია საქართველოს საგზაო სექტორში ყოველწლიურად დამატებით სულ მცირე 10 მილიონი ლარის მობილიზება, რაც სსგსდ-ს შემოსავლების 20%-ზე მეტით ზრდას ნიშნავს.

იგივე მდგომარეობაა საწვავ-საპოხი მასალების გაყიდვისთვის დაწესებული გადასახადის აკრეფის სფეროშიც. ამ გზით მიღებული შემოსავლების მოცულობა 1995 წლიდან მოყოლებული, იზრდებოდა და 2002 წელს 1.5 მილიონი ლარი შეადგინა. სსგსდ-ს გათვლებით, ამ საგადასახადო სულ ცოტა 2 მილიონი ლარის მობილიზება უნდა ხდებოდეს. აღნიშნული საგადასახადო მიღებული შემოსავლების შესაძლო მოცულობა გაურკვეველია იმ მიზეზით, რომ საწვავის წარმოებისა და რეალიზაციის უდიდესი ნაწილი ჩრდილოეთ ეკონომიკურ საქმიანობას წარმოადგენს. კონტროლის პალატის ინფორმაციით, საქართველოში მოქმედ საწარმოთაგან, რომლებიც საწვავ-საპოხი მასალების წარმოებით ან გაყიდვით არიან დაკავებულნი, უმრავლესობა თავს არიდებს საგადასახადების გადახდას ან არარეალურად მცირე მოგებას აჩვენებს. სხვადასხვა გათვლებით, აღნიშნული სფეროს საგადასახადო დავალიანება 2002 წლის მონაცემებით დაახლოებით 1.3 მილიონ ლარს შეადგენდა და 44 საწარმო სსფ-ს დასაბეგრი თანხის ოდენობას სრულად არ უჩვენებდა. პრობლემა ის არის, რომ სსფ-ს ამ მხრივ მაკონტროლებელი ფუნქციები არ გააჩნია და მთლიანად საგადასახადო სამსახურების მიერ მოწოდებულ მონაცემებზეა დამოკიდებული. საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის ნოემბრის №483 ბრძანებულების თანახმად, კერძო საწარმოების შემოწმებისას საგადასახადო ინსპექციის თანამშრომლებმა მათ მიერ საგზაო გადასახადების გადახდაც უნდა გააკონტროლონ და ყოველი შემოწმების შემდეგ სსფ-ს მოახსენონ იმ ორგანიზაციების ფინანსური მდგომარეობის შესახებ, რომლებიც თავს არიდებენ საგზაო გადასახადებს. კონტროლის პალატის ინფორმაციით, საგადასახადო ინსპექტორების მიერ აღნიშნული ვალდებულებების შესრულება არაა დამაკმაყოფილებელია. მეტიც, ხშირად საწარმოთა მიერ დეკლარირებული მოგება ხელოვნურად არის შემცირებული და სსფ უძღურია, მიიღოს შესაბამისი ზომები, რაკი დეკლარირებული მოგება საგადასახადო ინსპექტორების მიერ არის ოფიციალურად დამტკიცებული. სხვა მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომელიც ართულებს საწარმოთა მოგების განსაზღვრას, საწვავ-საპოხი მასალების ბაზარზე დიდი რაოდენობით კონტრაბანდული ან უკანონოდ წარმოებული საწვავის არსებობა წარმოადგენს.

სსფ-ს შემოსავლებისთვის უდიდეს პრობლემას საქართველოში საწვავის კონტრაბანდა წარმოადგენს – 2002 წელს იმპორტირებულ ბენზინზე სააქციზო გადასახადით მიღებული სახსრების წილმა სსფ-ს შემოსავლების 30%-ზე მეტი შეადგინა. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, 1998 წლიდან მოყოლებული, სსფ-ს შემოსავლებში იმპორტირებულ ბენზინზე აქციზით მიღებული შემოსავლების ოდენობა მუდმივად იცვლებოდა. სსგსდ-ს ინფორმაციით, 1998 წელს, როდესაც ეს გადასახადი შემოიღეს, საქართველოს პარლამენტმა მხარი დაუჭირა შემოსავლების მთლიანად სსფ-სათვის გადარიცხვას. მაგრამ, ცენტრალური ბიუჯეტის საშემოსავლო გეგმის შესრულების დროს წამოჭრილი პრობლემების გამო, პარლამენტმა მიიღო დროებითი დებულება, რომლის თანახმად სსფ-ს წილი აღნიშნულ საგადასახადო შემოსავლებში 50%-მდე შემცირდა. აღნიშნული დებულება ძალაში იყო 1999 წლის ივნისამდე, როდესაც მიიღეს გადაწყვეტილება შემოსავლების 100%-ის ცენტრალურ ბიუჯეტში ჩარიცხვის შესახებ. ამის შემდეგ 2000 წელს სსფ-ს შემოსავლები საგრძნობლად შემცირდა. სსგსდ-ს რესურსების მწვავე დეფიციტის გამო 2000 წელს სსფ-ს წილი 30%-მდე აღდგა და ეს მდგომარეობა დღემდე უცვლელია.

იმის გამო, რომ იმპორტირებულ ბენზინზე სააქციზო გადასახადი საბაჟო დეპარტამენტის მიერ იკრიფება, სსფ აღნიშნული გადასახადით მიღებულ შემოსავლებს ვერ აკონტროლებს. შსფ გადმორიცხული თანხების სიზუსტეს ერთადერთი საშუალებით ადგენდა: ითვლიდა იმპორტირებული ბენზინის დეკლარირებული ოდენობიდან მიღებული საგადასახადო შემოსავლების 30%-ს. პრობლემა ის არის, რომ დიდი რაოდენობით კონტრაბანდის გამო, იმპორტირებული ბენზინის შესახებ სტატისტიკური მონაცემები უადრესად არაზუსტია. ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემებით, იმპორტირებული ბენზინის მოცულობა მერყეობდა და 1998 წელს 441 ათას ტონას, 1999 წელს – 331, 2000 წელს – 117, 2001 წელს – 261 ათას, ხოლო 2002 წელს 270 ათას ტონას შეადგენდა. ამავე დროს, ექსპერტთა შეფასებით, საქართველოში ბენზინის მოხმარება წლიურად 450-დან 600 ათას ტონამდეა⁴⁷. ნავთობის ადგილობრივი წარმოება ყოველწლიურად დაახლოებით 74 ათას ტონას შეადგენს და რამდენიმე სახის ნავთობპროდუქტი (მაგ., ბენზინი, ნავთი) იწარმოება. დეკლარირებული იმპორტისა და მოხმარების მონაცემებს შორის არსებული სხვაობა საქართველოში კონტრაბანდული ბენზინის წილად მოდის. კონტრაბანდული ბენზინი ქვეყანაში დიდი რაოდენობით ორი გარემოების გამო აღწევს, ესაა: კორუფცია საბაჟო დეპარტამენტსა და სახელისუფლებო წრეებში. ხელისუფლების წარმომადგენლები თავად მონაწილეობენ საწვავის ბიზნესში. ექსპერტების გათვლებით, კონტრაბანდის აღკვეთის შემთხვევაში იმპორტირებულ საწვავზე არსებული სააქციზო გადასახადით შესაძლებელია 140-202 მილიონი აშშ დოლარის მობილიზება⁴⁸. თუ გავითვალისწინებთ, რომ 2002 წელს აღნიშნული წყაროდან საგადასახადო შემოსავალმა 46 მილიონი აშშ დოლარი შეადგინა, ნათელია: კონტრაბანდის საწინააღმდეგო ეფექტური ქმედებების შედეგად სსფ-ს შემოსავლებმა საგრძნობლად უნდა მოიმატოს.

ამასთანავე, საბაჟო დეპარტამენტის უპასუხისმგებლო მოქმედება ხშირად აფერხებს სსგსდ-სა და სსფ-ს წარმატებულ მუშაობას. ასე მაგალითად, საბაჟო დეპარტამენტი, იმპორტირებული ბენზინის სააქციზო გადასახადს, მათ შორის სსფ-ს წილსაც,

⁴⁷ კონფერენციის რეკომენდაციები ნავთობპროდუქტების სექტორიდან შემოსავლების მობილიზების შესახებ; USAID, ამერიკის საგარეო პალატა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2003 წლის მაისი

⁴⁸ კონფერენციის რეკომენდაციები ნავთობპროდუქტების სექტორიდან შემოსავლების მობილიზების შესახებ; USAID, ამერიკის საგარეო პალატა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2003 წლის მაისი

ცენტრალურ ბიუჯეტში რიცხავს და სსფ-ს უხდება სსფ-ს წილის უკან გამოთხოვა (ზოგჯერ სასამართლოს მეშვეობითაც). კონტროლის პალატის მონაცემებით, სსფ-ს მაგიერად ცენტრალურ ბიუჯეტში გადაირიცხა:

- 2002 წლის ივნისში – 1 448 118 ლარი
- 2003 წლის იანვარში – 2 652 636 ლარი
- 2003 წლის აპრილში – 3 262 067 ლარი

სსფ-ს აზრით, საბაჟო დეპარტამენტს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული საგადასახადო გეგმა აქვს შესასრულებელი და როდესაც ამას ვერ ახერხებს, სხვაობას სსფ-ს კუთვნილი საგადასახადო შემოსავლებით ფარავს.

სხვა საგზაო გადასახადი, რომლის აკრეფაც საბაჟო დეპარტამენტს ავალია, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და ტრანზიტისთვის დაწესებული მოსაკრებლები გახლავთ. სსფ-სათვის ჩარიცხული აღნიშნული გადასახადები მუდმივად დაგეგმილზე ნაკლებია. მაგალითად, 2002 წელს რეალურმა შემოსავლებმა 7.8 მილიონი ლარი შეადგინა, ნაცვლად დაგეგმილი 12 მილიონისა. სსფ-ს მიაჩნია, რომ ეს საბაჟოს კორუმპირებული თანამშრომლების გამო ხდება, რასაც ადასტურებენ სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლებიც. საქართველოს ტერიტორიაზე მოძრავ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა რაოდენობა, როგორც წესი, შემცირებულია, ხოლო მათ შესახებ მონაცემები და ტვირთის წონა ოფიციალურ ანგარიშებში მუდმივად გაყალბებულია, რაც უარყოფითად აისახება სსფ-ს შემოსავლებზე. საბაჟო დეპარტამენტს აღნიშნული გადასახადების აკრეფის უფლება 1998 წელს გადაეცა. სსფ ვერ ახერხებს საბაჟო დეპარტამენტის მიერ საქართველოს საზღვრების გადამკვეთი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რეგისტრირებული რაოდენობის გადამოწმებას, შესაბამისად, ვერ აკონტროლებს ვერც ამ გადასახადით შემოსულ თანხას.

თუმცა, 1999 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო მოსაკრებლების სახით მიღებული შემოსავლების სტაბილური კლება საქართველოში გადაზიდვების შემცირებითაც აიხსნება. როგორც ჩვენ მიერ ჩატარებული გზების მომხმარებელთა გამოკითხვით ჩანს, გართულებული საბაჟო პროცედურები, მაღალი ტარიფები და საბაჟოს თანამშრომელთა მიერ მოთხოვნილი ქრთამები წარმოადგენს იმ მიზეზებს, რის გამოც სატრანზიტო ტვირთებით მოძრავი ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მფლობელები შექლებისდაგვარად ერიდებიან საქართველოს ტერიტორიაზე მოძრაობას.

იმის გამო, რომ სატრანზიტო და იმპორტირებული ტვირთების დიდი ნაწილი საქართველო-თურქეთის საზღვრით შემოდის, აჭარის საბაჟოს თანამშრომელთა საქმიანობაზე დიდადაა დამოკიდებული შემოსვლისა და სატრანზიტო მოსაკრებლების აკრეფა. კონტროლის პალატამ მნიშვნელოვანი დარღვევები გამოავლინა საგადასახადო შემოსავლების გადარიცხვებში, რაც კანონმდებლობის აბსოლუტურ უგულვებელყოფაში გამოიხატება⁴⁹. ცხრილში მოცემულია სარფის საბაჟოს

⁴⁹ სსფ-სა და “აჭარავეტოგზას” (აჭარის საგზაო ხელმძღვანელობა) შორის არსებული ურთიერთობები ძალიან გავს აჭარისა და საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ურთიერთობებს. აჭარის ხელისუფლების პოლიტიკის მსგავსად, “აჭარავეტოგზა” ანგარიშს აბარებს სსფ-ს აჭარაში აკრეფილი გადასახადების შესახებ, თუმცა შემოსავლებს სსფ-ში არ რიცხავს.

თანამშრომლების მიერ საქართველოს საზღვაო ბანკში ჩარიცხული და ამ ანგარიშიდან გადმორიცხული თანხების ოდენობა:

წელი	ანგარიშზე გადარიცხული თანხა (ლარებით)	გადარიცხული თანხები (ლარებით)			საბანკო მომსახურების თანხა (ლარებით)	ანგარიშზე დარჩენილი თანხა (ლარებით)
		სახელმწიფო საგზაო ფონდი	”აჭარავტო- გზა”	გაურკვეველი დანიშნულებით		
1998	1,565,800	---	629,700	---	3,800	930,300
1999	4,605,800	735,700	2,424,700	2,318,600	14,600	44,500
2000	5,222,600	---	2,625,700	2,625,700	15,700	---
2001, 2002 წლის პირველი ნახევარი	6,566,100	---	3,275,200	3,275,200	15,700	---

წყარო: კონტროლის პალატა, “საქართველოს სახელმწიფო საბაჟო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიში”, 2002 წელი

როგორც ცხრილშია ნაჩვენები, სარფის საბაჟოზე აკრეფილი შემოსავლები 17960200 ლარს შეადგენს, სსფ-მ 735700 ლარი მიიღო, “აჭარავტოგზამ” - 8955200 ლარი, ხოლო 8219500 ლარი უკვალოდ გაქრა და ამ ფაქტის გამოძიება არ მომხდარა. აღნიშნული მონაცემები სსგსდ-მ წარუდგინა კონტროლის პალატას, ამ უკანასკნელმა აჭარის ხელისუფლებისაგან საჭირო ნებართვის მიუღებლობის გამო ვერ შეძლო შემოწმების ადგილზე ჩატარება. სსგსდ-მ თხოვნით მიმართა აჭარის უზენაეს საბჭოს, მინისტრთა კაბინეტსა და სხვა სამთავრობო უწყებებს, ჩაეტარებინათ აღნიშნული ფაქტის გამოძიება, თუმცა ყველა ეს თხოვნა უპასუხოდ დარჩა.

როგორც მოცემულია დანართში 7, “საქართველოს საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის საფუძველზე 1995 წელს შემოღებული ტვირთის წონის გადამეტებისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვის გადასახადები 2003 წლამდე არ იკრიფებოდა. ტვირთის წონის გადამეტებაზე გადასახადის აკრეფა საბაჟო დეპარტამენტის ვალდებულებაა, ხოლო სსფ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიულ დატვირთვაზე გადასახადების აკრეფას ახორციელებს. სსგსდ-სა და სხვა წარმომადგენელთა ინფორმაციით, ტვირთის გადამეტებაზე გადასახადის აუკრეფლობა საბაჟოს თანამშრომელთა კორუმპირებულობითა და ტვირთის ასაწონი დანადგარის უქონლობით აიხსნება. სტანდარტულ პრაქტიკას წარმოადგენს ტვირთის ზედდებულში ტვირთის წონის შედარება ავტოსატრანსპორტო საშუალების ტვირთამწეობასთან, რომლის საფუძველზეც ზუსტდება წონის გადამეტება, მაგრამ ეს მეთოდი არაეფექტურია ორი მიზეზის გამო:

- ხშირად ხდება ზედდებულების გაყალბება და ტვირთის რეალური წონის შემცირება;
- რაკი საბაჟოს თანამშრომლები უფლებამოსილნი არიან, ზედდებულის სისწორის შესამოწმებლად მოახდინონ ავტოსატრანსპორტო საშუალების

ჩამოტვირთვა და მისი აწონვა (რასაც ისინი ხშირად მიმართავენ), მძღოლს და ტვირთის მეპატრონეს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა დამნაშავე, ურჩევნია, ამ ძვირადღირებული (გაცდენილი დროისა და გაჩერების ხარჯები) და ხანგრძლივი პროცედურის თავიდან ასაცილებლად საბაჟოს თანამშრომლებს ქრთამი გადაუხადოს.

2002 წლამდე ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა დერძზე ზენორმატიული დატვირთვის გადასახადის აუკრეფლობა საჭირო დანადგარების უქონლობით აიხსნებოდა. კონტროლის პალატის მასალების მიხედვით, ამ დანადგარების შესყიდვა დიდი ხნის მანძილზე ვერ მოხერხდა, რადგან საბაჟო დეპარტამენტი და სსფსდ ვერ შეთანხმდნენ, სად უნდა დამონტაჟებულიყო ისინი – საბაჟოს ზონაში თუ მის გარეთ. საბოლოოდ, 2001 წელს საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს თანხმობით გადაწყდა სასწორების საბაჟო ზონებში დამონტაჟება. 2002 წლის ივნისში ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ასაწონი 5 დანადგარი შეისყიდეს და საქართველოში ჩამოიტანეს. მათი საერთო ღირებულება 535 ათას ლარს შეადგენდა, მაგრამ ისინი დღემდე ვერ დამონტაჟდა. სსფსდ-ს ინფორმაციით, ამის მიზეზი საბაჟო დეპარტამენტის წინააღმდეგობაა, რომელსაც არ სურს, საბაჟო ზონაში სსფსდ გადასახადების ამკრეფთა ყოფნა დაუშვას.

შედგად, სსფ შემოსავლის მნიშვნელოვან ნაწილს კარგავს, რადგან, როგორც სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლები იუწყებიან, სატრანზიტო სატვირთო მანქანების უმრავლესობა გადატვირთულია. რაც მთავარია, ტვირთის გადამტვირთულ წონაზე გადასახადების მიზანია, ტვირთის გადამზიდველებს მანქანების გადატვირთვის სურვილი მოუსპოს, რადგან გადატვირთული ავტოსატრანსპორტო საშუალებები გზებს აზიანებს. ამ მექანიზმების განუხორციელებლობა ნეგატიურ ზეგავლენას ახდენს საქართველოში გზების მდგომარეობაზე.

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადით მიღებული სსფსდ შემოსავლები 1996 წლიდან მოყოლებული, იკლებდა და ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი 2001-2002 წლებში აღინიშნა. პარადოქსია, რომ საგადასახადო შემოსავლების დონე ეცემა, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა რიცხვი კი წლების მანძილზე მატულობს. ამას ორგვარი ახსნა აქვს: 2000 წელს საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით გადასახადის განაკვეთი თითქმის ოთხჯერ შემცირდა, ძრავის სიმძლავრეზე დაწესებული ტარიფების ნაცვლად, ავტოსატრანსპორტო საშუალების გაბარიტებისა და ტვირთამწეობის მიხედვით ფიქსირებული საგადასახადო განაკვეთი დაწესდა. მეორე მიზეზი ის გახლავთ, რომ ავტოსატრანსპორტო საშუალების მფლობელები თავს არიდებენ აღნიშნული გადასახადის გადახდას. კონტროლის პალატის მონაცემებით თბილისსა და აჭარაში არსებული მდგომარეობის შესახებ, 2001 წელს აღნიშნული გადასახადი თბილისში ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მფლობელების მხოლოდ 87%-მა, ხოლო აჭარაში 28%-მა გადაიხადა.

ამ გადასახადის აკრეფა ავტოსატრანსპორტო საშუალების რეგისტრაციის, ხელახალი რეგისტრაციისა და ყოველწლიური ტექნიკური დათვალიერების დროს ხორციელდება. ავტოსატრანსპორტო საშუალების მფლობელებმა სსფსდ ანგარიშზე უნდა გადაიხადონ თანხა და ავტოსატრანსპორტო საშუალების რეგისტრაციის ან ტექნიკური დათვალიერებისას წარმოადგინონ საბანკო ქვითარი. საგზაო პოლიციამ საანგარიშო პერიოდის ბოლოს (კალენდარული თვე) უნდა წარმოადგინოს ანგარიში,

რომელშიც აღნიშნული იქნება რეგისტრირებული ან შემოწმებული ავტოსატრანსპორტო საშუალების რაოდენობა, რათა სსფ-მ შეძლოს საგზაო პოლიციის მონაცემების მის ანგარიშზე აკუმულირებული თანხის ოდენობასთან შედარება.

გადასახადებისთვის თავის არიდების ძირითად მიზეზად საგზაო პოლიციაში არსებული კორუფცია სახელდება. საქართველოს ანტიკორუფციული ბიუროს მასალებით, საქართველოში 2002 წელს იმპორტირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ნახევარი კანონდარღვევით (განბაჟებისა და შესაბამისი გადასახადების გარეშე) დარეგისტრირდა. იმპორტირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების კანონდარღვევით რეგისტრაციის გამოვლენილი ფაქტები იძლევა ეჭვის საფუძველს, რომ საგზაო პოლიცია ზედაპირულად ამოწმებს ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადს (მსუბუქი ავტომობილების მესაკუთრეთა მიერ გადასახადებისთვის თავის არიდება მეტად საეჭვოა, რადგან ამ სახის ავტოსატრანსპორტო გადასახადის განაკვეთი საკმაოდ დაბალია, მაგრამ სატვირთო მანქანებისა და ავტობუსების მესაკუთრეთათვის მისი გადახდა შესაძლოა საკმაოდ დიდ პრობლემას წარმოადგენდეს). მეტიც, სსგსდ-ს ინფორმაციით, რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათაგან რეგულარულად მხოლოდ ნახევარი გადის ტექნიკურ დათვალიერებას. რაიონებში საგზაო პოლიცია ნაკლებად აქცევს ყურადღებას ტექდათვალიერების ფირნიშის არქონას და ჯარიმა (ჩვეულებრივ, ქრთამი) გაცილებით მცირეა. სატვირთო მანქანების მფლობელებს, რომლებსაც ეს მანქანები საბჭოთა დროიდან (პრივატიზების შედეგად) ერგოთ, ურჩევნიათ, რომ 50-100 ლარის ოდენობის გადასახადისა და ტექდათვალიერების ღირებულების გადახდის მაგივრად, საგზაო პოლიციელს 5 ლარი ქრთამად მისცენ. სსგსდ-ს გათვლებით, ავტოსატრანსპორტო საშუალების საკუთრების საგადასახადო ბაზა საშუალებას იძლევა, მობილიზებული შემოსავლები სულ ცოტა ორჯერ გაიზარდოს.

სსფ-ს გადასახადებიდან ყველაზე არაეფექტური, საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსების გადასახადია. სსგსდ-ს მონაცემებით, აღნიშნული გადასახადით შემოსული სახსრები იმდენად მცირეა (2001 წელს ამ თანხამ 6 ათასი ლარი შეადგინა, ნაცვლად დაგეგმილი 100 ათასისა), რომ გადასახადის აკრეფის ხარჯებსაც ვერ ფარავს. სსგსდ-ს მიაჩნია, რომ ეს გადასახადი უნდა გაუქმდეს ან მისი აკრეფის უფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უნდა გადაეცეს.

რიკოთის გვირაბით სარგებლობის მოსაკრებელი (ეს საქართველოში ერთადერთი ფასიანი გზაა) მაკონტროლებელი ორგანოებისა და მასშედიის თვალთახედვის არეში მისი შემოდების დღიდან მოექცა. მიღებული შემოსავლები თავად გვირაბის მოვლა-შეკეთებისათვის არის განკუთვნილი. გვირაბი რიკოთის უღელტეხილზე ფოთი-წითელი ხიდის ძირითად მაგისტრალზე მდებარეობს. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს შემოვლითი უფასო გზა, გვირაბს მაინც ინტენსიურად იყენებენ, განსაკუთრებით კი მძიმე სატვირთო მანქანების მფლობელები. გვირაბის გავლით მოძრავი ავტომანქანების რაოდენობის შესახებ ზუსტი მონაცემები არ არსებობს, მაგრამ კონტროლის პალატის მონაცემების საფუძველზე შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ გვირაბით დღეში საშუალოდ 2000-ზე მეტი ავტომანქანა სარგებლობს⁵⁰.

⁵⁰ კონტროლის პალატა, “ საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიში”, 2001 წელი

ჩატარდა არაერთი ჟურნალისტური გამოძიება, რათა გამოვლენილიყო შესაძლო სხვაობა გვირაბით სარგებლობის რეგისტრირებულ და რეალურად აკრეფილ თანხებს შორის. 1999 წელს კონტროლის პალატამ რიკოთის გვირაბის გამშვები პუნქტის შემოწმება წამოიწყო. 1999 წელს ჩატარებული რევიზიის შედეგად აღმოჩნდა, რომ რეგისტრირებულ თანხასადა რეალურად აკრეფილ ოდენობას შორის სხვაობა 308 ლარს შეადგენდა (1764 ლარის ნაცვლად სალაროში 1456 ლარი აღმოჩნდა)⁵¹. აღნიშნული სხვაობის მიზეზად ზოგიერთი მძღოლის მიერ მოსაკრებლის გადახდაზე უარი დასახელდა. 1999 წლის 22 დეკემბერს დილის 9 საათიდან 15 საათამდე ჩატარებული ფარული შემოწმების შედეგად გამოვლენილმა განსხვავებამ 235 ლარი შეადგინა⁵². გამშვები პუნქტის თანამშრომლებმა ისევ იგივე ახსნა წარმოადგინეს, რაც კონტროლის პალატის ინსპექტორების მიერ დამაკმაყოფილებლად ჩაითვადა. 2000 და 2001 წლებში ჩატარებული შემოწმებების შედეგად არანაირი დარღვევა არ გამოვლენილა. ცნობილი ტელეპროგრამა “60 წუთის” მიერ 2001 წელს ჩატარებული ჟურნალისტური გამოძიების მიხედვით, რიკოთის გვირაბით სარგებლობისათვის დაწესებულმა შემოსავლებმა ყოველწლიურად სულ ცოტა, 6 მილიონი ლარი უნდა შეადგინოს, შესაბამისად, მხოლოდ 2001 წელს 5.4 მილიონი ლარის მითვისებას ჰქონდა ადგილი. გაზეთ “ალიას” მიერ ჩატარებული ჟურნალისტური გამოძიების მიხედვით, ყოველწლიურად სულ ცოტა, 180 ათასი ლარი სალაროს გვერდის ავლით გადის⁵³.

გამშვები პუნქტების თანამშრომელთა კეთილსინდისიერებაში დაუჭვების საფუძველს იძლევა ის ფაქტიც, რომ მიუხედავად 2002 წელს პუნქტზე სპეციალური დანადგარის განთავსებისა, შეტონებს ავტომატში მძღოლების ნაცვლად თავად გამშვები პუნქტის თანამშრომლები ათავსებენ. როგორც არაერთმა ჟურნალისტმა აღნიშნა, ამგვარი “სისტემა” საშუალებას იძლევა, ყველა შეტონი არ მოხვდეს ავტომატში, ნაწილი უკანვე სალაროში დაბრუნდეს და ხელახლა გაიყიდოს. თუ გამშვები პუნქტის თანამშრომელთა რაოდენობას (გვირაბის თითოეულ გასასვლელში 2 ცვლაში მომუშავე 28 თანამშრომელია) და მათ საშუალო ყოველთვიურ ხელფასს (36 ლარი, ანუ 18 აშშ დოლარი) გავითვალისწინებთ, ჟურნალისტების მიერ დახატული სურათი სარწმუნო ხდება.

წლიური შემოსავლების გამოთვლისას, თუ ავიღებთ დღეში საშუალოდ 2000 ავტომანქანას და გვირაბით სარგებლობის მინიმალურ განაკვეთს (1 ლარი), წლიურად მივიღებთ 730 ათას ლარს, რაც რიკოთის გვირაბიდან მიღებული შემოსავლის რეგისტრირებულ მაქსიმალურ ოდენობაზე 80.8 ათასი ლარით მეტია. მსოფლიო ბანკის კონსულტანტების გათვლებით, რიკოთის გვირაბის მოვლა-შენახვის წლიური ხარჯი დაახლოებით 1 მილიონ ლარს შეადგენს⁵⁴. გვირაბის არსებული მდგომარეობა, გზის ზედაპირის, განათებისა და ვენტილაციის ჩათვლით, ძალზე არადამაკმაყოფილებელია (რასაც სსგსდ-ს ხელმძღვანელობაც აღიარებს, თუმცა ამის მიზეზად მცირე დაფინანსებას ასახელებს). ზემოაღნიშნულიდან ნათლად

⁵¹ კონტროლის პალატა, “ საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიში”, 1999 წელი

⁵² კონტროლის პალატა, “ საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიში”, 1999 წელი

⁵³ “რა ოდენობით და როგორ ხდება რიკოთის გვირაბის შემოსავლების მითვისება”, “ალია” №75, 1-2 ივლისი, 2003 წელი

⁵⁴ დანართი 4: საქართველოში გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის დაფინანსება – სახელმწიფო საგზაო ფონდი და მასთან დაკავშირებული კანონები; საბოლოო ანგარიში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, აპრილი, 1998 წელი

ჩანს, რომ რიკოთის საუღელტეხილო გვირგვინით მიღებული შემოსავლები გვირგვინის მოვლა-შენახვას სრულად რომ ხმარდებოდეს, იგი გაცილებით უკეთეს მდგომარეობაში იქნებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ შემოსავლების სიმცირის მიზეზად სსგსდ-სა და სსფ-ს თანამშრომლები საგადასახადო ბაზის სიმცირეს ასახელებენ, ზემოაღნიშნული ფაქტები ცხადყოფს, რომ ეს ასე არ არის. ქვეყანაში საგზაო გადასახადები სრულად რომ იკრიფებოდეს, სსფ-ს შემოსავლები ყველაზე პესიმისტური პროგნოზითაც 50 მილიონი ლარით გაიზრდებოდა, რაც სსფ-ს ამჟამინდელი მთლიანი შემოსავლის დაახლოებით 116%-ით ზრდას ნიშნავს.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად საზოგადოებაში გავრცელებული აზრისა, გადასახადების არასრული აკრეფა მხოლოდ სსფ-ს ხარვეზი არ არის, სსფ-ს შემოსავლების სიმცირეში სხვა სახელმწიფო უწყებებსაც მიუძღვის ბრალი. მთლიანობაში, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საგზაო სექტორის ცუდი მდგომარეობის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს იმ სახელმწიფო უწყებებში არსებული კორუფცია წარმოადგენს, რომელთაც ამ სფეროსთან ერთი შეხედვით არც არაფერი აკავშირებთ.

8.2 სსგსდ-ს დანახარჯები

სსგსდ-ს დანახარჯს ძირითადად საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მშენებლობა, პერიოდული შეკეთება და მოვლა-შენახვა წარმოადგენს. აღნიშნული ხარჯები სსგსდ-ს მთლიანი წლიური ხარჯის 60%-95% შეადგენს.

2001 წლამდე საგზაო ქსელის მოვლა-შენახვის და სსგსდ-სა და მისი საუწყებო ორგანიზაციების შენახვა სსგსდ-ს დანახარჯების გეგმის ერთადერთი მუდმივი მუხლი გახლდათ. 2001 წლიდან გაჩნდა საერთაშორისო კრედიტებთან დაკავშირებული სხვა მნიშვნელოვანი ხარჯები, მათ შორის სამუშაოების თანადაფინანსება და მიღებული სესხების საპროცენტო გადასახადისა და ძირითადი თანხის დაფარვის ხარჯები. გარდა იმისა, რომ აღნიშნული ხარჯები სსგსდ-სა და სსფ-სათვის დამატებით “ტვირთს” წარმოადგენს, აღნიშნული ხარჯები სსგსდ-სა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შორის გაცხარებული დებატების საგანი გახდა, რომლის შინაარსი მოკლედ ასე შეიძლება გადმოიცეს: “თუ კრედიტები მხოლოდ საქართველოს საგზაო სექტორისათვის გამოიყენება, ვის უნდა დაეკისროს მათი გადახდა – ფინანსთა სამინისტროს თუ სსგსდ-ს?”

მეტიც, მიუხედავად იმისა, რომ 1997 წელს ამგვარი პოლიტიკა საქართველოს პრეზიდენტმა განსაზღვრა, სსგსდ-ს მიერ წინა წლების დავალიანების გადახდა მიმდინარე წლის ბიუჯეტიდან მხოლოდ 2001 წელს დაიწყო, რამაც დამატებითი ხარჯი წარმოშვა. გარდა ამისა, 2001 წელს სსგსდ-ს ხარჯვით გეგმაში შევიდა რეზერვები გაუთვალისწინებელი ხარჯებისათვის. მომდევნო წლებში კი საგანგებო შემთხვევებისათვის გამიზნული გადმორიცხვები ცენტრალური ბიუჯეტიდან, პრეზიდენტის ფონდიდან და სხვა წყაროებიდან გაცილებით ნაკლები იყო. ამასთანავე, სსგსდ-ს შენობების მოვლა-შენახვისა და საკადრო ხარჯები 1996

წლის 1.17 მილიონი ლარიდან 2002 წლისათვის 1.8 მილიონ ლარამდე, ე.ი. 64%-ით გაიზარდა. სსგსდ-ს ძირითადი ხარჯვითი მუხლების ზრდამ სსგსდ-ს დანახარჯების მთლიან გეგმაში საგზაო სამუშაოების წილი 1996-2000 წლების 90%-დან 2001-2003 წლების 60%-მდე შეამცირა. 1996 წლიდან 2003 წლის პირველ 5 თვემდე სსგსდ-ს დანახარჯების შესახებ მონაცემები მოცემულია დანართში 8.

სსგსდ-ს შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკაზე მრავალი შიდა თუ გარე ფაქტორი ახდენს გავლენას, რომელიც სსგსდ-ს მიერ ყოველთვის არ არის გათვალისწინებული. სსგსდ-ს დანახარჯები ყოველი ფისკალური წლისათვის უნდა დაიგეგმოს, ხოლო საქონლისა და მომსახურების შესყიდვის ხარჯები სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ უნდა დამტკიცდეს. კონტროლის პალატის მონაცემებით, სსგსდ-ს დამტკიცებული გეგმით განსაზღვრული ხარჯების ოდენობა მუდმივად შეუსრულებელია. ასე მაგალითად, 2001 წელს⁵⁵:

- სსგსდ-მ კადრებისა და შენობების მოვლა-შენახვის დაგეგმილ ხარჯებს 9%-ით გადააჭარბა
- საგზაო სამუშაოთა გეგმით გათვალისწინებული ხარჯები 9%-ით მეტი იყო
- ვალის მომსახურების გეგმის 27% არ შესრულდა
- დავალიანების გასტუმრების გეგმიური ოდენობა 28%-ით იყო გადაჭარბებული
- გაუთვალისწინებელი ხარჯებისათვის გეგმით გათვალისწინებული თანხა 27%-ით იქნა გადამეტებული
- თბილისის მერიისათვის გადარიცხული თანხების ოდენობა 78%-ით აღემატებოდა დაგეგმილს
- 2001 წლის წლიური დანახარჯების გეგმა 97%-ით შესრულდა.

დაგეგმილსა და რეალურ ხარჯებს შორის სხვაობა ძირითადად საშემოსავლო გეგმებში მომხდარი ცვლილებებით აიხსნება. ამის მიზეზებია: გაუთვალისწინებელი შემთხვევები; სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ გამოწვეული პრობლემები; სსგსდ-ს მიერ ცუდი დაგეგმვა (რაც უმეტესად ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის არასწორი პროგნოზირების გამო ხდება); სახელმწიფო უწყებებს შორის ინფორმაციის გაცვლის სიმცირე და კანონმდებლობის (კერძოდ, საქართველოს საგადასახადო კოდექსის) ხშირი ცვლილება. უნდა აღინიშნოს, რომ დაგეგმილი ხარჯების შეუსრულებლობა საქართველოს სამთავრობო უწყებებისთვის ტიპურ მოვლენას წარმოადგენს, ხოლო მაკონტროლებელი ორგანოების უმოქმედობა მას ჩვეულ პრაქტიკად აქცევს. თუმცა, გარდა გეგმების შეუსრულებლობისა, სხვა მნიშვნელოვანი პრობლემაც არსებობს - ესაა სახელმწიფო ფინანსების არაეფექტური გამოყენება.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სსგსდ-ს ძირითად ხარჯვით მუხლს საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მშენებლობა, რეაბილიტაცია, პერიოდული შეკეთება და მოვლა-შენახვა წარმოადგენს. აქვე იგულისხმება გზების

⁵⁵ კონტროლის პალატა “ საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიში” 2002 წელი

პროექტირება, დაგეგმარება, დაზვერვითი სამუშაოები და მომავალი პროექტების ფინანსური დაგეგმვა. ძნელია, საპროექტო და ფინანსური დოკუმენტების ამომწურავად შესწავლის გარეშე შეაფასო სსგსდ-ს მიერ საგზაო სამუშაოებზე გამოყენებული სახსრების ეფექტურობა. თუმცა კონტროლის პალატისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მასალებში და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციისა და Transparency International – საქართველოს ერთობლივ ანგარიშში სსგსდ-ს საქმიანობაში მთელი რიგი დარღვევებია აღნუსხული⁵⁶.

განსაკუთრებულ შეშფოთებას იწვევს სსგსდ-ს სატენდერო პროცედურების გაუმჭვირვალობა და “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის დარღვევები. უპირველესად, ეს ეხება მენარდეთა შერჩევის საკითხს: როდესაც სსგსდ ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას, სამუშაოების სახელშეკრულებო ღირებულება ხშირად აჭარბებს კანონით დაშვებულ ლიმიტს. გარდა ამისა, ე.წ. “lump sum contract”-ის პრაქტიკამ საქართველოში ფეხი ვერ მოიკიდა. გადახდის ძირითად ფორმას შესრულებული სამუშაოს თვის ბოლოს ანაზღაურება წარმოადგენს. ასეთ ფორმას კიდევ არაფერი უჭირდა, შემოწმების მონაცემები და მათი შემდგომი დამუშავება ზუსტი და სანდო რომ ყოფილიყო. მაგრამ სსგსდ-ს, კერძო მენარდეებსა და ხარისხის მაკონტროლებელ ორგანიზაციებს (როცა კი ასეთები მონაწილეობენ) შორის დიდი ხნის წინ ჩამოყალიბებული “ახლო ურთიერთობები”, სსგსდ-ს მიერ მენარდეთა შერჩევის მანკიერი პრაქტიკა და შეკეთებულ გზათა ცუდი ხარისხი მთლიანობაში საკმარის საფუძველს იძლევა, რომ სავსე შემოწმების ანგარიშთა სანდოობაში ეჭვი შეგვეპაროს.

ხელშეკრულებები, რომლებიც სამუშაოს ყოველთვიურ ანაზღაურებას გულისხმობს, მიჩნეულია დაგროვებული დავალიანების ძირითად მიზეზად. გასული წლების დავალიანებათა მომდევნო წლის ბიუჯეტიდან დაფარვის უფლება სსგსდ-ს საქართველოს პრეზიდენტმა ჯერ კიდევ 1996 წელს მიანიჭა და მას შემდეგ ეს პრაქტიკა ფართოდ გავრცელდა. პრობლემა ის არის, რომ სსგსდ-სა და კერძო საწარმოებს შორის დადებულ ხელშეკრულებებში აღმოჩენილი უამრავი დარღვევის გამო დასაფარი დავალიანების ზუსტი ოდენობა პრაქტიკულად გაურკვეველია. მაკონტროლებელი ორგანოებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოვლინდა შემდეგი სახის დარღვევები:

- არ არის მითითებული ხელშეკრულების დამდები მხარეები
- არ არის განსაზღვრული შესასრულებელი სამუშაო
- არ არის მითითებული სამუშაოს საერთო ღირებულება
- არ არის აღნიშნული სამუშაოთა დაწყებისა და დასრულების ვადა
- არ არის განსაზღვრული ხელშეკრულების დამდებ მხარეთა უფლებები და მოვალეობები

შემოსავლების წლიური გეგმების შეუსრულებლობა (რაც ხშირად სსგსდ-ს

⁵⁶ “საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის სამოქალაქო მონიტორინგი”, Transparency International - Georgia, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბილისი, ნოემბერი, 2002 წელი

კონტროლს არ ექვემდებარება) და გაუთვალისწინებელი ხარჯებისათვის საჭირო რეზერვების სიმცირე არ იძლევა სწორი დაგეგმვის საშუალებას. ამის გამო გროვდება დაგალიანება კერძო მენარდეების მიმართ, რაც ყოველწლიურად ამცირებს ჩასატარებელი სამუშაოების მოცულობას.

სსგსდ-ს დანახარჯებს სხვა პრობლემაც ახლავს, კერძოდ, საგზაო სამუშაოების ხარისხის არასაკმარისი კონტროლი. სსგსდ-ს საგზაო სამუშაოების პრიორიტეტებისა და საგზაო სექტორის მცირე რესურსების გათვალისწინებით, სახსრების უდიდესი ნაწილი საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მოვლა-შენახვას ხმარდება. ამ გზებზე სამუშაო კონტრაქტების მოცულობა შედარებით დიდია, რაც მიმზიდველია სამშენებლო საწარმოებისათვის, რომლებსაც დიდი მოცულობის სამუშაოების წარმოება და უკეთესი ხარისხის შეთავაზება შეუძლიათ. აგრეთვე, იმის გამო, რომ დიდი კონტრაქტებისადმი სახელმწიფო მაკონტროლებელი უწყებებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ყურადღება გაცილებით მაღალია, სახელშეკრულებო პირობები და ვალდებულებებიც გაცილებით უფრო მკაფიოდაა განსაზღვრული.

შიდასახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გზებზე მდგომარეობა შედარებით მძიმეა ნაკლები დაფინანსების გამო. შესაბამისად, კონტრაქტები მცირე საწარმოებს ეძლევათ. მათ კი სამუშაოების შესასრულებლად არც საჭირო რესურსები აქვთ და ვერც მაღალი ხარისხით დაიკვეხნიან. დიდი კომპანიების მხრიდან მცირე კონტრაქტებისადმი ნაკლები ინტერესი აიხსნება დიდი სამობილიზაციო ხარჯებით, რის გამოც, ბუნებრივია, სამუშაო კონტრაქტები შესაკეთებელი მონაკვეთების მახლობლად არსებულ საწარმოებს ეძლევათ – სამუშაო ზონალური პრინციპით ნაწილდება. სსგსდ-ს ინსპექტორთა მიერ საველე სამუშაოების ხარისხის კონტროლი ძალზე სუსტია, რადგან ყველა იმ მონაკვეთზე, რომლებზეც საგზაო სამუშაო მიმდინარეობს, ძვირი ჯდება სრულ განაკვეთზე მომუშავე ინსპექტორის მიმაგრება და სსგსდ-ც ამჯობინებს, დეფექტებზე თვალი დახუჭოს. სსგსდ-ს ერთ-ერთი თანამშრომლის სიტყვებით: “იმ თანხით, რასაც ჩვენ მათ ვუხდით, რა ხარისხს უნდა ველოდოთ? ასეთი დაფინანსების პირობებში შეუძლებელია ხარისხიანი სამუშაოს შესრულება, მეტის გადახდის საშუალება კი ჩვენ არ გვაქვს.”

ცნობისათვის: 2002 წელს საერთაშორისო მნიშვნელობის გზების მოვლა-შენახვის სამუშაოები რვა საგზაო-სამშენებლო საწარმომ ჩაატარა და თითოეულ საწარმოს საამისოდ საშუალოდ 499.5 ათასი ლარი გადაეცა; შიდასახელმწიფოებრივი გზების მოვლა-შენახვის სამუშაოები 63 საწარმოს მიერ განხორციელდა და თითოეული საწარმოს მიერ შესრულებული სამუშაოს საშუალო ღირებულება 79.6 ათას ლარს შეადგენდა; ადგილობრივი გზების მოვლა-შენახვის სამუშაოები 61 საგზაო საწარმოს მიერ შესრულდა და ერთ საწარმოზე სამუშაოს საშუალო ღირებულება 61.4 ათას ლარს აღწევდა⁵⁷.

ჩნდება კითხვა: თუ არასაკმარისი დაფინანსების გამო ვერ ხერხდება ხარისხიანი სამუშაოების ჩატარება, ღირს კი საერთოდ გადამხდელთა სახსრების ხარჯვა გზების უხარისხო მომსახურებაზე? ამასთანავე, იმის მაგივრად, რომ სსგსდ-მ საწარმოებს სამუშაოების ხარისხის ამაღლებისაკენ უბიძგოს, იგი ხელს უწყობს სამუშაოს უხარისხო შესრულებას და თავის გასამართლებლად დაფინანსების

⁵⁷ აღნიშნული გათვლები გაკეთდა სსგსდ-ს მიერ მოწოდებული მონაცემების საფუძველზე

სიმცირეს ასახელებს. მცირე საწარმოთათვის მომდევნო წელს სამუშაო კონტრაქტის მიღება გარანტირებულია ზონალური განაწილების პრინციპით და დამოკიდებულია გზის მდგომარეობაზე, ანუ რაც უფრო ცუდ მდგომარეობაშია გზა, მით უფრო დიდია შანსი, რომ საწარმომ ახალი კონტრაქტი მიიღოს. სსგსდ აცხადებს, რომ გზები პერიოდულ მოვლა-შენახვას საჭიროებს და თუ ეს არ განხორციელდა, რამდენიმე წელიწადში საჭირო გახდება მათი რეაბილიტაცია, რაც გაცილებით მეტ ხარჯებს მოითხოვს. თუმცა, როგორც გვგონია, რეაბილიტაციის მაღალი ხარჯების კომპენსირება რეაბილიტირებული მონაკვეთების უფრო მაღალი ხარისხით და შემდგომი მოვლა-შენახვის ხარჯების შემცირებით მოხერხდებოდა. გარდა ამისა, ყოველწლიურად უხარისხო მოვლა-შენახვის სამუშაოებზე მილიონების ხარჯვას, უმჯობესი იქნებოდა, სარეაბილიტაციო სამუშაოებისათვის სახსრების აკუმულირება მომხდარიყო. სამომავლოდ ეს შეამცირებდა გაუთვალისწინებელ ხარჯებს (2002 წელს ამგვარმა ხარჯებმა დაახლოებით 8.4 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც სსგსდ-ს ბიუჯეტით გათვალისწინებულ რეზერვებზე 4.6-ჯერ მეტია).

დასკვნა: მიუხედავად იმისა, რომ სსგსდ-ს დანახარჯების უმეტესობა საგზაო სამუშაოებზე მოდის, აღნიშნული ხარჯების ეფექტურობა და მიღებული სარგებელი გაცილებით ნაკლებია ვიდრე შეიძლება ყოფილიყო, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ საქართველოს საგზაო სექტორის რესურსების სიმცირეს.

უკანონო შემოსავლების დამალვის ყველაზე ნაცად ხერხს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის მაკონტროლებელ ორგანოთა საქმიანობისთვის ხელის შეშლა წარმოადგენს. შესაბამისად, სსგსდ-ს მიერ უპირატესობის მინიჭება მცირე მენარდებისათვის (რომელთა კონტროლი გაცილებით რთულია, ვიდრე დიდი პროექტების მონაწილე კომპანიებისა) განიხილება, როგორც სსგსდ-ს მიერ გაწეული ხარჯების კონტროლისაგან თავის დაღწევის საშუალება.

სსგსდ-ს მიერ კადრებისა და შენობა-ნაგებობების, მათ შორის საუწყებო ორგანიზაციების შენახვაზე გაწეული ხარჯები ასევე არაეფექტურად არის მიჩნეული. კადრებისა და შენობა-ნაგებობების მოვლა-შენახვის ხარჯების მატებას სსფ-ს მიერ აკრეფილი გადასახადების ზრდით, სსფ-ში დამატებითი თანამშრომლების საჭიროებით და ინფლაციით ხსნიან. მაგრამ თუ ამ უკანასკნელის არიდება შიდასაუწყებო ზომების საშუალებით შეუძლებელია, სხვა ხარჯების შემცირება საგადასახადო განყოფილებების, განსაკუთრებით სსფ-ს რაიონული განყოფილებების კომპიუტერიზაციით თავისუფლად მიიღწევა. საინფორმაციო და კავშირგაბმულობის ტექნოლოგიების უფრო ფართოდ გამოყენება მნიშვნელოვნად შეამცირებდა სსგსდ-სა და სსფ-ს კავშირგაბმულობის ხარჯებს. მეტიც, სსგსდ-ს განყოფილებების კომპიუტერიზაციისა და კადრების მომზადების შედეგად ამალდებოდა შრომის პროდუქტიულობა, რაც სსგსდ-სა და სსფ-ს საოპერაციო ხარჯებისა და თანამშრომელთა შემცირების საშუალებას მისცემდა.

2001 წლიდან უცხოური კრედიტებით განხორციელებული სამუშაოების თანადაფინანსება და ვალის მომსახურების გადასახადები სსგსდ-ს მნიშვნელოვანი ხარჯვითი მუხლი გახდა. მსოფლიო ბანკთან ხელშეკრულების თანახმად, პროექტის ღირებულების 72.7%-ის დაფინანსება კრედიტით, ხოლო 27.3% – საქართველოს მთავრობის მიერ უნდა მომხდარიყო. სსგსდ-სა და ფინანსთა სამინისტროს შორის მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე სამინისტრო უზრუნველყოფდა საქართველოს მხარის თანადაფინანსების წილის 16.67%-ს (დღგ-ს ნაწილი), ხოლო სსგსდ დარჩენილ

13.33%-ს დააფინანსებდა⁵⁸. ქუეყითის ფონდის საკრედიტო ხელშეკრულების თანახმად, საქართველოს მხარე 32%-იან თანადაფინანსებას უზრუნველყოფდა, საიდანაც ფინანსთა სამინისტრო დღგ-ს ნაწილს დაფარავდა, ხოლო დანარჩენი სსფ-ს სახსრებით შეივსებოდა⁵⁹. სსგსდ პასუხისმგებელია წინა და მიმდინარე სესხების მომსახურებაზეც. კონტროლის პალატის მონაცემებით, სსგსდ-მ უკვე რამდენიმეჯერ ვერ შეძლო აღნიშნული ვალდებულებების შესრულება, რის გამოც მას საჯარიმო გადასახადები დაერიცხა – ეს სსგსდ-ს მცირე რესურსების გათვალისწინებით აშკარად მიუღებელ პრაქტიკას წარმოადგენს⁶⁰.

კონტროლის პალატის შემოწმების შედეგად სსგსდ-ს საბუღალტრო პროცედურებში რამდენიმე დარღვევა გამოვლინდა, კერძოდ: არასწორი საბუღალტრო ჩანაწერები, ცენტრალურ ბიუჯეტსა და სპეციალურ სამთავრობო ფონდებში თანხების არასრული და დაგვიანებული ჩარიცხვები, თანხების დაგვიანებით გადახდა და ა.შ. კონტროლის პალატამ აღმოაჩინა სსგსდ-ს ანგარიშებიდან თანხების შეცდომით გადარიცხვის შემთხვევებიც. ასეთ გადარიცხვებს ძირითადად საბუღალტრო შეცდომებით ხსნიან. ეს სახსრები გარკვეული პერიოდის შემდეგ სსგსდ-ს ანგარიშზე დააბრუნეს. შესაძლოა, ამგვარი “შეცდომები” სახელმწიფო სახსრების პირადი მიზნებით გამოყენების ნაცნობ ხერხს წარმოადგენდეს (რომელიც 90-იან წლებში პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოშიც ფართოდ გამოიყენებოდა). ჩვეულებრივ, “ნასესხები” თანხა ძალზე მომგებიანი მოკლევადიანი ინვესტიციებისათვის გამოიყენებოდა, ხოლო მოგებას “მსესხებელი” და “გამსესხებელი” (თანამდებობის პირი) იყოფდნენ. შეცდომით გადარიცხული სახსრების დაბრუნების შემდეგ სახელმწიფო აუდიტორული უწყებები თავს აღარ იწუხებენ, სსგსდ-ს საქმიანობა კი ფერხდება და ეს უარყოფითად აისახება საქართველოს საგზაო სექტორზე.

კონტროლის პალატის ინსპექტორთა მიერ აღმოჩენილ სხვა “მცირე დარღვევებს”⁶¹ შორის უნდა აღინიშნოს სსგსდ-ს მიერ გადასახადებისგან თავის დაძვრენის შემთხვევები. მაგალითად, სპეციალურ რეზერვებზე გადასახადის, მოგების გადასახადის, ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის, ქონებისა და დამატებითი ღირებულების გადასახადის, სოციალური დაცვისა და ჯანდაცვის ფონდში გადასარიცხი და სხვა თანხების გადაუხდელობა.

მრავალი დარღვევა აღმოჩნდა სსგსდ-ს მიერ კერძო ორგანიზაციებზე მანქანა-დანადგარებისა და შენობა-ნაგებობების მიქირაგებაში. მაგალითად, კერძო ორგანიზაციების მიერ ქირის გადაუხდელობისას სსგსდ შესაბამის ზომებს არ მიმართავდა. სსგსდ-ს თანამშრომლები ამას შემდეგნაირად განმარტავენ: ქირის გადაუხდელობის შემთხვევაში ურჩ საწარმოებს შესაბამისი ოდენობის თანხას უქვითავენ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანხიდან. თუმცა სსგსდ-სა და კერძო მენარდეებს შორის ასეთი გარიგებების წერილობითი დადასტურების და სამუშაო ხელშეკრულებებში შესაბამისი მუხლების არარსებობა საფუძველს იძლევა, ვივარაუდოთ, სინამდვილეში როგორ და ვის სასარგებლოდ ხდებოდა ქირის

⁵⁸ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 2002 წელი და სსგსდ-ს მონაცემები

⁵⁹ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 2002 წელი და სსგსდ-ს მონაცემები

⁶⁰ დამატებითი ცნობებისათვის იხ. მე-9 თავი

⁶¹ კონტროლის პალატის ანგარიშებში გამოყენებული ტერმინი

თანხების გამოყენება. არ არის გამორიცხული, რომ სსგსდ-ს მიმართ დავალიანების არსებობას კერძო საწარმოები მომავალი კონტრაქტების მოსაპოვებლად იყენებენ.

ამას ხელს უწყობს ის გარემოებაც, რომ 1990-იანი წლების დასასრულს სახელმწიფო ქონების პრივატიზება უამრავი დარღვევით წარიმართა. კონტროლის პალატის მასალებით, ყოფილი სახელმწიფო მანქანა-დანადგარები ამჟამად რამდენიმე ორგანიზაციის საკუთრებაა, რომლებიც მათ სსგსდ-საგან პრივატიზაციამდე იქირავენ და შემდგომ მათი პრივატიზება მოახდინეს. ამის შესახებ სსგსდ-ს უკმაყოფილება არ გამოუთქვამს. გადმოცემით, ასეთი პრივატიზების შედეგად ამჟამად არსებულმა ზოგიერთმა საგზაო სამშენებლო საწარმომ დიდი სარგებელი ნახა, სსგსდ-ს “ხელგაშლილობის გამო” არსებული საუკეთესო მანქანა-დანადგარები ჩალის ფასად ჩაიგდო ხელში.

სსგსდ სათანადოდ ვერ იცავს სახელმწიფო ინტერესებს საგზაო სექტორში. აქტივების არაეფექტური მართვის გამო იფლანგება სახელმწიფო სახსრები. სსგსდ-ს არგუმენტი, რომ მდგომარეობის გამოსწორება შეუძლებელია, ვიდრე არ მოხდება საკმარისი რესურსებით უზრუნველყოფა, ცხადყოფს: სსგსდ-ს ხელმძღვანელობას არ შესწევს პრობლემების გადაჭრისა და ვითარების არსებითი შეცვლის უნარი. მეტიც, საგზაო სექტორში რესურსების განკარგვის პრაქტიკა ნათლად მიუთითებს პირადი ინტერესების პრიმატს სახელმწიფო ინტერესებზე.

9 საერთაშორისო დახმარება

1992 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს საგზაო ქსელის რეაბილიტაციისა და განვითარებისათვის გრანტები და კრედიტები ძირითადად შემდეგი დონორების მიერ გამოიყო: ევროგაერთიანება, იაპონიის მთავრობა, მსოფლიო ბანკი და არაბული ეკონომიკური განვითარების ქუვეითის ფონდი. ამ ორგანიზაციების მიერ საქართველოს საგზაო სექტორისათვის გამოყოფილი სახსრების მთლიანი მოცულობა, რომელიც ჯერ სრულად არ არის ათვისებული, 67.5 მილიონ აშშ დოლარს შეადგენს⁶². საქართველოს საგზაო სექტორმა სხვა პროექტების ფარგლებშიც მიიღო საერთაშორისო დახმარება, ისე, რომ მათში სსგსდ უშუალოდ არ მონაწილეობდა. ინფორმაცია ევროგაერთიანებისა და იაპონიის მთავრობის გრანტების, მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის კრედიტების შესახებ იხილეთ დანართში 9.

საქართველოს საგზაო სექტორისათვის გაწეული საერთაშორისო დახმარების სფეროში წამოჭრილი ძირითადი პრობლემური საკითხები შეიძლება შემდეგნაირად შეჯამდეს:

- საქართველოს მთავრობის მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებებით განსაზღვრული ვალდებულებების შეუსრულებლობა
- საერთაშორისო დონორებთან დადებული საკრედიტო ხელშეკრულებების საფუძველზე განხორციელებული პროექტების თანადაფინანსებასთან დაკავშირებით წამოჭრილი უთანხმოებები სამთავრობო უწყებებს შორის

⁶² კვლევითი ჯგუფის გათვლები კონტროლის პალატის ანგარიშების საფუძველზე

- საერთაშორისო დახმარების სახსრების არაეფექტური გამოყენება
- სატენდერო პროცედურების არატრანსპარენტულობა და არაობიექტურობა
- საერთაშორისო დახმარების სახსრების განკარგვის არატრანსპარენტულობა

ზემოაღნიშნული პრობლემები ძირითადად საქართველოს მთავრობის მიერ საგზაო ქსელის განვითარებისათვის აღებულ კრედიტებს უკავშირდება. მიზეზი ის გახლავთ, რომ გაცილებით იოლია გრანტების კონტროლი, რადგან ისინი უფრო მცირე, მიზნობრივია და დონორი ქვეყნების ან ორგანიზაციების მიერ მონიტორინგი უკეთ ხორციელდება. მიუხედავად ამისა, უცხოური გრანტებით მიღებული შედეგები შეიძლება ქართულმა ორგანიზაციებმა პირადი სარგებლისთვის გამოიყენონ.

იაპონიის მთავრობის გრანტით შექმნილი მანქანა-დანადგარები ზემოაღნიშნულის კარგი მაგალითია. გრანტი საქართველოს პრეზიდენტის თხოვნისა და იაპონელი ექსპერტების მიერ საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული მდგომარეობის შესწავლის შედეგად გამოიყო. კვლევის შედეგებმა ცხადყო, რომ ქართულ საგზაო საწარმოთა დაბალი პროდუქტიულობის ერთ-ერთ საგულისხმო მიზეზს თანამედროვე საგზაო-სამშენებლო მანქანა-დანადგარების ნაკლებობა წარმოადგენს. მანქანა-დანადგარები სსგსდ-ს უნდა შეესყიდა და ისინი საგზაო საწარმოებისთვის მიეჭირავენ. აღმოჩნდა, რომ სსგსდ-ს არ შეეძლო მანქანა-დანადგარების სათანადო მოვლა და შენახვა. ამის შემდეგ გადაწყდა, ჩატარებულიყო ტენდერი იმ ფირმის გამოსავლენად, რომელიც შეძლებდა საჭირო მომსახურებას, თუმცა მანქანა-დანადგარები მეორე დღესვე “დროებით” შესანახად, სსგსდ-ს მიერ ყოველგვარი კონკურსის გარეშე გადაეცა ერთ-ერთ ფირმას. რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, მანქანა-დანადგარები დღესაც ამ ფირმის განკარგულებაშია. მეტიც, ტენდერი არც მათ დაჭირავებაზე გამოცხადებულა. კვლევისას გამოვლენილი მასალების მიხედვით, სსგსდ კერძო საწარმოთათვის მიჭირავებული მანქანა-დანადგარებისათვის უმეტეს შემთხვევაში არანაირ ქირას არ იღებს. სსგსდ-ს ინფორმაციით, ქირის თანხები მოგვიანებით ამ კომპანიებთან სამუშაო კონტრაქტით გათვალისწინებულ თანხებს აკლდება. თუმცა სსგსდ-ს აღნიშნული განცხადების დამადასტურებელი დოკუმენტი ვერ იქნა მოძიებული. შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ მანქანა-დანადგარების გაჭირავებით სსგსდ-ს ხელმძღვანელობა ხელს ითბობდა. ამავე დროს, სსგსდ-ს შეეძლო, მანქანა-დანადგარების გაჭირავებით მიღებული შემოსავლები საკუთარი ტექნიკური შესაძლებლობების გაუმჯობესებისა და საქართველოში უნიკალური და ძვირადღირებული მანქანა-დანადგარების შენახვისათვის გამოეყენებინა. ამის ნაცვლად მათ მომსახურებაში სსგსდ წელიწადში სულ ცოტა 81864 ლარს იხდის.

სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი მანქანა-დანადგარების გასაჭირავებლად ტენდერების ღიად და ობიექტურად ჩატარების მთავარ მიზანს ისეთი დამჭირავებლის გამოვლენა წარმოადგენს, რომელსაც ამ კაპიტალის გამოყენებით მაქსიმალური მოგების მიღება, შესაბამისად, უფრო მაღალი ფასის შეთავაზება შეუძლია. აქედან გამომდინარე, სსგსდ-ს კუთვნილი მანქანა-დანადგარების გაჭირავებისათვის ღია და ობიექტური ტენდერის ჩატარებით სსგსდ-ს სახელმწიფოს ეკონომიკური რესურსების ეფექტურობისა და მაქსიმალური შემოსავლების უზრუნველყოფა შეეძლო. ამ სახსრებით შეიძლებოდა სსგსდ-ს გადაუდებელი პრობლემების მოგვარება და უწყების თანამშრომელთა სამუშაო პირობების გაუმჯობესება.

როგორც აღმოჩნდა, მსოფლიო ბანკის კრედიტთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ პრობლემას პროექტის თანადაფინანსება წარმოადგენს. კანონებისა და საკანონმდებლო აქტების არსებულ იერარქიაში საერთაშორისო ხელშეკრულებები კონსტიტუციის შემდეგ დგას. ეს ნიშნავს, რომ საქართველოს სამთავრობო უწყებების მიერ გამოცემულ საკანონმდებლო აქტებს ან უწყებებს შორის მიღწეულ შეთანხმებებს უპირატესობა ვერ ექნება საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან შედარებით. მსოფლიო ბანკსა და საქართველოს მთავრობას შორის დადებული ხელშეკრულების თანახმად, თანადაფინანსების თანხები არა სსფ-დან, არამედ ცენტრალური ბიუჯეტიდან უნდა გამოიყოს. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროსა და სსგსდ-ს შორის მიღწეული შეთანხმება მსოფლიო ბანკის საგზაო პროექტის თანადაფინანსების გადანაწილების შესახებ კანონის დარღვევას წარმოადგენს (დაწვრილებითი ინფორმაციისათვის იხ. დანართი 9). სსგსდ-ს ინფორმაციით, ის აცნობიერებდა ფინანსთა სამინისტროსთან დადებული შეთანხმების არამართებულობას, მაგრამ მხოლოდ ასე თუ მოხერხდებოდა საკრედიტო ხელშეკრულების რატიფიცირება პარლამენტში. მართლაც, მხოლოდ ფინანსთა სამინისტროსა და სსგსდ-ს შორის ქვეხელშეკრულების დადების შემდეგ გადაწყდა მსოფლიო ბანკსა და საქართველოს მთავრობას შორის დადებული საკრედიტო ხელშეკრულების რატიფიცირება პარლამენტის მიერ.

აღსანიშნავია, რომ ვერც ფინანსთა სამინისტრო და ვერც სსგსდ ვერ ახერხებდა ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თანადაფინანსების დროულ უზრუნველყოფას. მსოფლიო ბანკის 2003 წლის ივნისის სახედამხედველო მისიის მემორანდუმით, ფინანსთა სამინისტრო მუდმივად აგვიანებდა თანადაფინანსების დღგ-ს ნაწილის დაფარვას. იგივე სამინისტრო იძულებული იყო, სასამართლოსათვის მიემართა, რათა სსგსდ-ს მსოფლიო ბანკთან და ქუვეითის ფონდთან დადებული საკრედიტო ხელშეკრულებით ნაკისრი თანადაფინანსების ვალდებულებები შეესრულებინა. 2003 წლის ივნისის მდგომარეობით, სსგსდ-ს მიერ ფინანსთა სამინისტროს მიმართ დავალიანება 3133900 აშშ დოლარსა და 59145 ქუვეითურ დინარს შეადგენდა⁶³.

ფინანსთა სამინისტროსათვის თანხების გადაუხდელობას სსგსდ საბაჟო დეპარტამენტის მიერ ჩადენილი დარღვევებით, კერძოდ კი იმპორტირებულ ბენზინზე აქციზიდან მიღებული შემოსავლების სსფ-ს წილის ცენტრალურ ბიუჯეტში გადარიცხვით გამოწვეული სახსრების სიმცირით ხსნიდა. აღნიშნული უთანხმოება სასამართლოს 2003 წლის 13 ივნისის დადგენილებით გადაწყდა, რომლის თანახმად სსგსდ-ს ფინანსთა სამინისტროსათვის ვალის გადახდა დაეკისრა. ამ დავალიანებას გამოაკლდა საბაჟო დეპარტამენტის სსგსდ-სადმი არსებული ვალი.

ეს ფაქტი ერთ-ერთი იმ მრავალთაგანია, როდესაც რესურსების მწვავე დეფიციტის პირობებში ერთი სამთავრობო უწყების მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობა მეორე უწყების საქმიანობის შეფერხებას იწვევს. მაგრამ განსაკუთრებით დიდ პრობლემას საერთაშორისო შეთანხმებების პირობათა დარღვევა წარმოადგენს. შედეგად, ქვეყანა არა მხოლოდ საერთაშორისო დონორთა ნდობას კარგავს, არამედ სათანადო სტანდარტებით ვერ ხორციელდება ძვირადღირებული საერთაშორისო პროექტები. ამის გამო საქართველოს საგარეო ვალის ღირებულება საერთაშორისო კრედიტებით მიღებულ სარგებელს აღემატება და ეს უმძიმეს ტვირთად აწევს მომავალ თაობებს.

⁶³ თბილისის საოლქო სასამართლოს 2003 წლის 13 ივნისის გადაწყვეტილება (საქმე №31ა-90)

საქართველოს მთავრობასა და მსოფლიო ბანკს შორის დადებული ხელშეკრულების კიდევ ერთი პირობა არ შესრულდა⁶⁴: “საქართველოს მთავრობა ვალდებულია, გამოყოს თანხები გზების მოვლა-შენახვისათვის იმ ოდენობით, რაც არ იქნება სსგსდ-ს 1999 წლის ბიუჯეტზე ნაკლები და ყოველწლიურად შესწორდება სესხის ამღების მთლიანი შემოსავლების გაზრდის ან შემცირების პროპორციულად”⁶⁵. მსოფლიო ბანკის სახელმძღვანელო მისიის გათვლებით, საქართველოს საგზაო სექტორის დაფინანსების დინამიკა საკრედიტო ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ დაფინანსებასთან შედარებით შემდეგნაირად გამოიყურება (თანხები მოცემულია მილიონი ლარით):

	1999 (ფაქტობრივი)	2000 (ფაქტობრივი)	2001 (ფაქტობრივი)	2002 (ფაქტობრივი)	2003 (საპროექტო)
საგზაო ფონდის შემოსავლები	42,592	32,200	38,756	42,300	50,2*
ვალდებულებები (პარტნიორი ფონდი, კრედიტების დაბრუნება)	-	-	5,475	14,203	15,3
გზების მოვლა-შენახვის თანხები	42,592	32,200	33,281	28,097	34,9
პროექტით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესაბამისი დაფინანსების ოდენობა	42,592	46,340	52,178	57,395	62,7
დეფიციტი	-	14,140	18,897	29,298	27,8

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

1999 წლიდან მოყოლებული, საქართველოში გზების მოვლა-შენახვისათვის არსებული სახსრების ოდენობამ ზრდის მაგივრად იკლო. შემაშფოთებელი მარტო ის არ გახლავთ, რომ საქართველოს მთავრობა ვერ ახერხებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ კიდევ ერთი პირობის შესრულებას: პროექტის ფარგლებში მიმდინარე საგზაო სამუშაოები იმის გათვალისწინებით დაიგეგმა, რომ საგზაო ქსელის სათანადო მოვლა-შენახვა და პერიოდული შეკეთება სსგსდ-ს მიერ 1999 წლის მოცულობის შესაბამისად მოხდებოდა, მაგრამ სსგსდ-ს რესურსების საგრძნობი დეფიციტის პირობებში პროექტის მიზნები პრაქტიკულად მიუღწეველია.

გამოკითხული ექსპერტები შეშფოთებას გამოთქვამენ საერთაშორისო კრედიტებით დაფინანსებულ სამუშაოთა სახეობების თაობაზე. სამუშაოთა დიდი ნაწილი ზედაპირული დამუშავებისკენაა მიმართული, თუმცა ექსპერტებს მიაჩნიათ, რომ უპირანი იქნებოდა სარეაბილიტაციო სამუშაოების ჩატარება. საქმე ის გახლავთ, რომ გზების ზედაპირული დამუშავების სამსახურის ნორმატიული ვადა 4-5 წელია, რეაბილიტირებული მონაკვეთებისა კი გაცილებით მეტი. ამასთან, გზის მონაკვეთების

⁶⁴ ციტატა მსოფლიო ბანკის სახელმძღვანელო მისიის შემორანდუმიდან, გზების პროექტი, საქართველო, 6-14 ივლისი, 2003 წელი

⁶⁵ აღნიშნული ხელშეკრულების თანახმად კრედიტის მიმღებ მხარეს საქართველოს სახელით ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენდა

* საკონტროლო ციფრი 2003 წლის ბიუჯეტის პროექტიდან

რეაბილიტაცია საგრძნობლად ამცირებს მოვლა-შენახვის ხარჯებს და იზრდება საერთაშორისო კრედიტებით მიღებული სარგებელი. მსოფლიო ბანკის კრედიტის ფარგლებში გაწეული სამუშაოების მიმდინარეობის შესახებ საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ მოხსენებაში⁶⁶ სარეაბილიტაციო სამუშაოების წილის გაზრდის შესახებ ისიც აღინიშნა, რომ ზედაპირული დამუშავების სამუშაოები ერთი საგზაო საწარმოს მიერ არის მონოპოლიზებული, რადგან საჭირო მანქანა-დანადგარები მხოლოდ მას გააჩნია. ამ გარემოებას თუ გავითვალისწინებთ, საფუძვლიანი ჩანს მოსაზრება, რომ ამგვარი სამუშაოების ღირებულება გაზრდილია და საბაზრო ფასებს საგრძნობლად აღემატება.

სსგსდ-ს მიაჩნია, რომ სამუშაოები სწორად არის დაგეგმილი და სრულად შეესაბამება საქართველოს საგზაო სექტორის საჭიროებებს. სსგსდ, რა თქმა უნდა, უფლებამოსილია, თავად გადაწყვიტოს, როგორ გამოიყენოს საკრედიტო სახსრები, მაგრამ უპრიანი იქნებოდა ქართველ და უცხოელ ექსპერტთა აზრის გათვალისწინებაც. ასე მაგალითად, ანტი ტალღების აზრით (მსოფლიო ბანკის პროგრამის ჯგუფის ხელმძღვანელი): “ნებისმიერი ქვეყნისათვის არასწორი სტრატეგიაა საკრედიტო სახსრებით გზების მოვლა-შენახვის დაფინანსება; ეს სახსრები საგზაო ქსელის გაუმჯობესებისა და დაგროვილი სარემონტო სამუშაოების შესამცირებლად უნდა იქნას გამოყენებული”⁶⁷.

ქართველ ექსპერტებს, მასმედიის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საგზაო სექტორის წარმომადგენლებს ეეჭვებათ მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის კრედიტებზე ჩატარებული ტენდერების ობიექტურობა. კვლევის შედეგების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ მსოფლიო ბანკის კრედიტის ფარგლებში კონკურსი უფრო გამჭვირვალე და კონკურენტულ პირობებში ტარდება, ობიექტურობამდე ჯერ კიდევ ბევრი უკლია. როგორც ამბობენ, ტენდერები “ობიექტურია ფორმით, მაგრამ არა შინაარსით”. შენიშვნები ძირითადად შემდეგი მიმართულებებით კეთდება:

- სატენდერო კომისია ძირითადად სსგსდ-ს თანამშრომლებისაგან შედგება და მას სსგსდ-ს ხელმძღვანელი ან მის მიერ დანიშნული პირი თავმჯდომარეობს
- სხვა სამთავრობო უწყებების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მასმედიის წარმომადგენლები იშვიათად მონაწილეობენ კომისიის მუშაობაში
- სატენდერო პროცედურები არასაკმარისად გამჭვირვალეა
- მომსახურებისა და სამუშაოების ღირებულება განსხვავდება საბაზრო ფასებისგან
- სატენდერო წინადადებებში სამშენებლო მასალებისა და მანქანა-დანადგარების ფასები გაზრდილია, შესაბამისად, მატულობს კონტრაქტის ღირებულება

⁶⁶ მოხსენება “განვითარების კრედიტის შესახებ №3357-GE (საავტომობილო გზების პროექტი)”, საქართველოსა და განვითარების საერთაშორისო ასოციაციას შორის ხელშეკრულების შესრულების მიმდინარეობის შესახებ 2002 წლის 31 მარტის მდგომარეობით

⁶⁷ ბატონი ანტი ტალღების გამოსვლა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებზე გამართულ ერთობლივ სემინარზე, თბილისი, 18-19 აპრილი 2002 წელი

ობიექტურობისა და საჯაროობის ნაკლებობა შეიმჩნეოდა ქუვეითის ფონდის კრედიტით გათვალისწინებული სამუშაო კონტრაქტების დადებისას. მილიონობით დოლარის კონტრაქტები დახურული ტენდერებით გაიცა და ქუვეითურ-ქართული საწარმოები ქუვეითის ფონდისა და სსგსდ-ს მიერ იქნა მხარდაჭერილი. რაკი ეს საერთაშორისო ხელშეკრულების პირობას წარმოადგენდა და მას საქართველოს მთავრობაც დათანხმდა, უშუალოდ სსგსდ-ს ბრალი ვერ დაედება, თუმცა დაირღვა საქართველოს კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”.

უნდა აღინიშნოს, რომ 1999 წელს სსგსდ საგზაო სამუშაოებში უცხოური კომპანიების მონაწილეობის სასტიკი წინააღმდეგი იყო. მისი არგუმენტი ის გახლდათ, რომ უცხოელ მენარდეთა მონაწილეობა ხელს შეუშლიდა ადგილობრივი საგზაო სამშენებლო და მოვლა-შენახვის დარგის განვითარებას. მაშინ მსოფლიო ბანკი დაეთანხმა მის ამ პოზიციას იმ პირობით, რომ შესყიდვების ფორმის განსაზღვრა სატენდერო პაკეტების მოცულობის გათვალისწინებით მოხდებოდა. ხაზგასმით იყო აღნიშნული, რომ ადგილობრივ საწარმოთათვის გარკვეული პრივილეგიები დასაშვებია იყო, თუმცა კონტრაქტის დადებისას ძირითად კრიტერიუმს პროექტის ეკონომიკური ეფექტურობა წარმოადგენდა. საგზაო სამუშაოების ხარისხის მიხედვით შეიძლება შეფასდეს, რამდენად გამართლებული იყო სსგსდ-ს პოზიცია.

საერთო შეფასებით, მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის კრედიტებით განხორციელებული სამუშაოების ხარისხი გაცილებით მაღალია, ვიდრე სსგსდ-ს სხვა პროექტებისა, თუმცა მრავალი მცირე დეფექტი მაინც გამოვლინდა. კვლევის შედეგების მიხედვით, ხარისხში სხვაობა ნაწილობრივ იმით აიხსნება, რომ პრიორიტეტული მარშრუტები, რომელთა რეაბილიტირება და მოვლა-შენახვაც საერთაშორისო კრედიტებით ხდება, ყოველთვის უკეთეს მდგომარეობაში იყო, ვიდრე საქართველოს საგზაო ქსელის სხვა მონაკვეთები.

სხვა ფაქტორი, რამაც უცხოური კრედიტების უკეთ გამოყენება განაპირობა, ხარისხის უკეთესი კონტროლია. საგზაო სამუშაოების ხარისხის კონტროლი ტენდერის საფუძველზე შერჩეული ქართული კომპანიების მიერ ხორციელდება, რომელთა საქმიანობის მონიტორინგსაც, თავის მხრივ, საგზაო სამუშაოთა ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი უცხოელი მენარდენი ახორციელებენ. ქართველ მენარდეთათვის კარგად არის ცნობილი, რომ საერთაშორისო პროექტებში შემდგომი კონტრაქტების მიღების შესაძლებლობა მათ წარმატებულ მუშაობასა და ხარისხის დაცვაზეა დამოკიდებული. ერთ-ერთი რესპონდენტის ციტირება რომ მოვახდინოთ: “მსოფლიო ბანკის კრედიტის ფარგლებში დაფინანსება უკეთესია, შესაბამისად, უფრო ადვილია, მენარდებს სამუშაოების მაღალი ხარისხით შესრულება მოსთხოვო.” თუმცა, როგორც ვიზუალური დაკვირვებით გაირკვა, მსოფლიო ბანკის სახსრებით 2001-2002 წლებში შეკეთებული გზების რამდენიმე მონაკვეთი განმეორებით შეკეთებას საჭიროებს, რაც გვაფიქრებინებს, რომ საერთაშორისო პროექტების ფარგლებში ჩატარებული საგზაო სამუშაოების ხარისხიც არ არის დამაკმაყოფილებელი.

კრედიტის ათვისების საზოგადოებრივი მონიტორინგი ვერ ხერხდება იმის გამოც, რომ მწირია ინფორმაცია პროექტების მიზნებისა და ამოცანების შესახებ. კონტროლის პალატა მხოლოდ პროექტებისა და გამოყოფილი რესურსების ათვისებას აღწერს. ჩატარებული ინსპექციების ანგარიშები უცხოური კრედიტების გამოყენების მართებულობისა და ეფექტიანობის ანალიზს არ იძლევა. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (სშს), რომელიც ყურადღებით ადევნებდა თვალყურს

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესს და დაუყოვნებლივ რეაგირებდა ადგილობრივად დაფინანსებული პროექტებში არსებულ პროცედურულ დარღვევებზე, აცხადებს: იგი არ არის უფლებამოსილი, საერთაშორისო ტენდერების მონიტორინგი განახორციელოს. ეს უდავოდ შეცდომაა, რადგან სშს-ს აქვს საჭირო რესურსები და გამოცდილება, რათა საერთაშორისო დონორების მიერ დაფინანსებული კონტრაქტების ობიექტური განაწილება უზრუნველყოს.

საერთაშორისო პროექტებში კორუფციის ძირითად ფორმებს სატენდერო წინადადებებში ფასების ხელოვნური ზრდა და “ოტკატები” წარმოადგენს. მეტიც, ზოგიერთი საწარმოს ამ სფეროში მონოპოლია აქვს დაწესებული. ეს ხელს უშლის საგზაო სექტორში კონკურენტული გარემოს შექმნას და საშუალებას იძლევა, ზოგიერთმა საწარმომ გამოიყენოს საკუთარი პრივილეგიებული მდგომარეობა და სხვებს პირობები და ფასები უკარნახოს.

10 სახელმწიფო შესყიდვები და ხარისხის კონტროლი

10.1 სახელმწიფო შესყიდვები

10.1.1 კორუფციის მიზეზები შესყიდვების პრაქტიკაში

შესყიდვების არსებული პრაქტიკა მოიცავს კორუფციის ფართო შესაძლებლობებს. თუ კომუნისტურ ეპოქაში არაკანონიერი საქმიანობის დაფარვა ან დამატებითი დაფინანსების მოპოვება ქრთამის მეშვეობით ხდებოდა, დღეს ის “ოტკატის” სისტემამ შეცვალა: კონტრაქტორი კონტრაქტის ღირებულების გარკვეულ წილს უხდის პირებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან კონტრაქტის მინიჭებაზე. ასეთი სისტემა აფერხებს სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახსრების განაწილების ჯანსაღი პრაქტიკის დამკვიდრებას, რამაც უნდა უზრუნველყოს ფისკალური რესურსების ეფექტური გამოყენება. ერთ-ერთი კვლევის დასკვნით, გამოკითხულ მეწარმეთა უმრავლესობას მიაჩნია, რომ სწორედ არაოფიციალურმა გადასახადებმა ათქმევინა უარი შესყიდვებში მონაწილეობაზე (იხ. დანართი 11). აღმოჩნდა, რომ რესპონდენტები არაოფიციალურ გადასახადებს უფრო დიდ პრობლემად აღიქვამენ, ვიდრე ოფიციალურ გადასახადებსა და პროცედურების სირთულეს.

შესყიდვების პრაქტიკა უნდა განიხილებოდეს ფართო კონტექსტში. ის არ უნდა იყოს იზოლირებული საგზაო სექტორსა და საზოგადოებაში მიმდინარე პროცესებისაგან. ასე რომ, დეპარტამენტის სხვა ინსტიტუტებთან ურთიერთქმედება უთუოდ ახდენს გავლენას მთელ სექტორზე, კერძოდ, შესყიდვების პრაქტიკაზე.

არასრულყოფილი კანონმდებლობა, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვებს, დიდ გავლენას ახდენს მიმდინარე პროცესებზე. ის აურზაური, რომელიც ჩვეულებრივ ახლავს დეპარტამენტის, ფინანსთა სამინისტროსა და საბაჟო უწყების ურთიერთობებს, რა თქმა უნდა, ვნებს შესყიდვების პრაქტიკას.

დეპარტამენტის მოხელეები, რომლებსაც ჩვენ გავესაუბრეთ, ამბობენ, რომ შეუძლებელია უმწვავესი პრობლემებით გარემოცული მათი სამსახური მოკლე ხანში ოაზისად ქცეულიყო.

ჩვენი გუნდის მიერ გამოკითხული კომპანიების ხელმძღვანელები ადასტურებენ, რომ სახელმწიფოს მათი დიდძალი ფული მართებს და არასტაბილური დაფინანსება სერიოზულად უშლის ხელს შესყიდვების ნორმალურად წარმართვას. როდესაც 2003 წელს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის სეკვესტრის საკითხს განიხილავდა, სექტორი მთლიანად პარალიზებული იყო.

შესყიდვებზე სხვა ფაქტორებიც ახდენს გავლენას. შესყიდვის ობიექტის ფასების ხელოვნური გაზრდა იმის წინაპირობაა, რომ კონტრაქტის დადების შემდეგ ადგილი ექნება არაოფიციალურ გადასახადს (“ოტკატს”). კორუფციული ჯაჭვი გრძელდება ხარისხის კონტროლის დროს.

ყველაფერი ეს ნეგატიურად მოქმედებს შესყიდული სახსრებისა და მასალების ხარისხზე და მათ რაციონალურ გამოყენებაზე. ტენდერების ცუდი რეპუტაცია ამცირებს პრეტენდენტთა წრესაც. ამ შემთხვევაში ის შემოიფარგლება იმ კომპანიებით, რომლებიც ადვილად მიდიან არაკანონიერ გარიგებებზე, არ ერიდებიან სამუშაოს ფალსიფიკაციას და სხვა.

ცნობილია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობა წარმოადგენს სამართლიანი კონკურენციის წინაპირობას. ამავე დროს, ფართოდ გავრცელებულია მოსაზრება, რომ გზების მშენებლობის და მოვლა-შენახვის სექტორი წარმოადგენს “სახელმწიფოს სახელმწიფოში” და ის დახურული სფეროა (ამ მოვლენის ისტორიულ-პოლიტიკური წინამძღვრები და მასზე ადამიანური ფაქტორის ზეგავლენა გაკვირვებით უკვე ვახსენეთ მოხსენების წინა თავებში). ამ მოსაზრების მიუხედავად, დეპარტამენტის მოხელეებთან შეხვედრებისას პრობლემები არ შეგვექმნია. პირიქით, დეპარტამენტის მოხელეები აცხადებდნენ, რომ მათ საზოგადოებრივი მონიტორინგის საწინააღმდეგო არაფერი აქვთ, ისინი მხოლოდ დილემატანტების ჩარევას უფროსიან.

ამასთან, კომპანიების ხელმძღვანელების გამოკითხვა ნაკლებად ინფორმაციული აღმოჩნდა, ვიდრე მოველოდით. ჰიპოთეზურად, ისინი წარმოადგენენ ტენდერების პრაქტიკაში შესაძლებელი კორუფციის მსხვერპლს. მაგრამ ისინი უფრო თავშეკავებულნი და ფრთხილნი იყვნენ, ვიდრე დეპარტამენტის რიგითი მოხელეები. აღსანიშნავია, რომ დიდი ძალისხმევა დაგვიჭირდა საიმისოდ, რათა მოგვეხდინა ინტერვიუების ორგანიზება შპს-ების წარმომადგენლებთან. ვითვალისწინებთ რა მათ მოუცლევლობას, მაინც უნდა ითქვას, რომ ისინი არ ამუღავნებენ გასაუბრების დიდ სურვილს. იყო შემთხვევები, როდესაც მათ უარი თქვეს ჩვენთან შეხვედრაზე. მიზეზად სახელდებოდა ის, რომ არ სურდათ დამატებითი პრობლემები. საინტერესოა ერთი დეტალი: დეპარტამენტის მოხელეები არ მაღავდნენ, რომ სრულად იყვნენ ინფორმირებული კომპანიების დირექტორებთან ჩვენი შეხვედრების თაობაზე.

ცალკე პრობლემა იყო დამოუკიდებელი ექსპერტების მოძებნაც, რადგან არ არსებობს უშუალოდ ამ სფეროზე ორიენტირებული საზოგადოებრივი ინსტიტუტი. შევხვდით ექსპერტებს სხვა სამშენებლო სფეროებიდანაც, რომლებიც გაცილებით კრიტიკულნი იყვნენ, ვიდრე მათი კოლეგები საგზაო სექტორიდან.

10.1.2 შესყიდვების ახალ პირობებთან ადაპტაცია

როგორც გამოკვლევამ ცხადყო, შესყიდვების ახალ პირობებთან ადაპტაციის პროცესი გზების მშენებლობის და მოვლა-შენახვის სექტორში მძიმედ მიმდინარეობს. ამის დასტურია არაერთი დარღვევა კანონისა “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” და დებულებისა “სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ” (შემდგომში “დებულება”)⁸⁸. ეს დარღვევები აღნუსხულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, კონტროლის პალატისა და მასმედიის მიერ.

საგზაო დეპარტამენტისა და სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის (მოგვიანებით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს) ურთიერთობებში თავიდანვე არსებობდა პრობლემები. გარკვეულმა დრომ გასტანა, სანამ საგზაო დეპარტამენტში შეიქმნებოდა სათანადო ქვედანაყოფი, რომელიც პასუხს აგებდა სექტორში სახელმწიფო შესყიდვების წარმართვაზე. ასეთი ქვედანაყოფი უნდა ჩამოყალიბებულიყო 1999 წლის ივლისში, მას შემდეგ, რაც სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი ამოქმედდებოდა. ამ სამსახურს უნდა ეთანამშრომლა სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტთან, რომელიც ეკონომიკის სამინისტროს სტრუქტურაში შედიოდა, მაგრამ ეს ნაბიჯი ვერ გადაიდგა.

იგივე შეიძლება ითქვას გეგმებისა და ანგარიშების წარდგენის პრაქტიკაზე. მაგალითად, კანონის 24-ე მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ საგზაო დეპარტამენტს მოსთხოვა ანგარიში 2001 წელს განხორციელებული შესყიდვების შესახებ. პასუხად წარუდგინეს 2001 წლის ანგარიში, რომელიც შეიცავდა მხოლოდ მსოფლიო ბანკის და ქუვეითის ფონდის კრედიტით განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ინფორმაციას.

დეპარტამენტის მიერ დამტკიცებული 2001 წლის საგზაო სამუშაოების წლიური გეგმა სააგენტოს საერთოდ არ წარუდგინეს, ხოლო 2002 წლის გეგმა დაგვიანებით მიაწოდეს, რითაც დაირღვა კანონის 52-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მოთხოვნა. ამასთანავე, გეგმა არ მოიცავდა ინფორმაციას, რომელიც გათვალისწინებულია “დებულების” მე-3 მუხლით (პუნქტი 7): დაფინანსების წყაროებზე, შესყიდვის ობიექტებზე, შესყიდვების მეთოდებზე, შესყიდვების ვადებზე, გრძელვადიან კონტრაქტებზე და ა.შ.

კონტროლის პალატისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ დაფიქსირებულია კანონით და “დებულებით” განსაზღვრული მოთხოვნების არაერთი დარღვევა.

ქვემოთ მოცემულია ტიპური ნაკლოვანებების სია, რომელიც შენიშნეს 2003 წელს დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული ერთ-ერთი ტენდერის დროს, მაგალითად:

1. ერთ-ერთმა პრეტენდენტმა წარმოადგინა ვადაგასული საკვალიფიკაციო მონაცემები, მაგრამ სატენდერო კომისიას არ გამოუყენებია დებულების მე-9 მუხლის მე-9 პუნქტით მინიჭებული უფლება წარმოდგენილი მონაცემების ხელახალი დადასტურების თაობაზე
2. სამი კომპანია დისკვალიფიცირებული იქნა იმის გამო, რომ მათ მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტებში იყო შეცდომები. ამრიგად, დაირღვა კანონის მე-10

⁸⁸ დებულება “სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ”, 2001 წელი

მუხლის (პუნქტი 6) მოთხოვნა, ანუ მათუნდა მისცემოდათ წარმოდგენილ დოკუმენტებში არსებული ხარვეზების შესწორების შესაძლებლობა. ამავე დროს კომისიას არ მოუხდენია არავითარი რეაგირება ერთ-ერთი პრეტენდენტის მიერ წარმოდგენილ არასრულყოფილ დოკუმენტაციაზე

3. ერთ-ერთმა პრეტენდენტმა არ წარმოადგინა ცნობა ხელმძღვანელი პირის ნასამართლობის, რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის, გაკოტრება-სანაციის და ქონებაზე ყადაღის არარსებობის შესახებ (კანონის მე-10 მუხლი). ამის მიუხედავად, კომისიამ ჩათვალა, რომ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია სრულყოფილია. კომისიის ანგარიშში არ იყო აღნიშნული ერთ-ერთი პრეტენდენტის საკვალიფიკაციო მონაცემი, მიუხედავად ამისა, შერჩევის დროს მას უარი ეთქვა
4. რამდენიმე კომპანიამ თავის საკვალიფიკაციო მონაცემებში წარმოადგინა სხვადასხვა იურიდიულ პირთან დადებული ხელშეკრულებები იმის თაობაზე, რომ ისინი კონკრეტულ შესყიდვებში მონაწილეობის პერიოდში ქმნიან დროებით გაერთიანებას. წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში არ იყო გამოიჭნული მონაწილეთა ფუნქციები, არ იყო გაწერილი ქვეკონტრაქტორთა მოვალეობები. პროტოკოლის მიხედვით კი, ეს კომპანიები აპირებდნენ მუშაობას სუბკონტრაქტორების გარეშე
5. წარმოდგენილ ოპერატიულ ანგარიშს არ ახლავს დებულების 32-ე მუხლის მე-9 პუნქტის “დ” ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ინფორმაცია განხილულ სატენდერო წინადადებებზე კომისიის დასკვნების შესახებ, რის გამოც სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს გაუჭირდა გაერკვია, შეესაბამებოდა თუ არა აღნიშნული პროცედურა კანონის მოთხოვნებს
6. შეუსაბამოა სამუშაოების დამთავრების ვადებიც: განცხადებაში ერთი თარიღია მითითებული, სატენდერო დოკუმენტაციაში კი – სხვა. კანონის მე-12 მუხლის 1 პუნქტის თანახმად, განცხადება ტენდერის ჩატარების შესახებ, სატენდერო თუ შესყიდვებთან დაკავშირებული ნებისმიერი დოკუმენტაცია უნდა მოიცავდეს შესასყიდი ობიექტის დეტალურ აღწერას.

როგორც კანონის მე-6, მე-7 და “დებულების” მე-5 მუხლები ადგენს, არსებობს სახელმწიფო შესყიდვების 4 მეთოდი, რომელთა გამოყენება დამოკიდებულია შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ფასზე:

- ღია ტენდერი – სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის ფასი აღემატება 230000 ლარს
- დახურული ტენდერი – სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის ფასი 230000 ლარზე ნაკლებია, მაგრამ აღემატება 120000 ლარს
- ფასთა კოტირების მეთოდი – სამშენებლო სამუშაოების შესასყიდი ფასი აღემატება 50000 ლარს, მაგრამ 120000 ლარზე ნაკლებია
- ერთ პირთან მოლაპარაკება - სამუშაოების შესასყიდი ფასი არ აღემატება 50000 ლარს და ა.შ.

ყურადღებას იქცევს ბოლო მათგანი, რადგან კანონი მისი გამოყენების დროს საკმაოდ ხშირად ირღვევა. ამ მეთოდის გამოყენებისას 2002 წელს გაიხარჯა საკმაოდ დიდი თანხა - 10481432 ლარი. კანონის 22-ე მუხლის თანახმად, ეს ფორმა გამოიყენება, თუ შესასყიდი ობიექტის სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 10000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოებისა - 50000 ლარს; არსებობს ფორსმაჟორული სიტუაცია და ასეთ დროს აუცილებელია შესყიდვის დაუყოვნებლივ განხორციელება; მიმწოდებლისაგან მიღებული სამუშაოების ხარისხის გაუარესების თავიდან ასაცილებლად და სამუშაოს შედეგის შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია შესყიდვის განხორციელება ამავე მომწოდებლისაგან, იმ შემთხვევის გარდა, როდესაც ახალი შესყიდვის ღირებულება აღემატება თავდაპირველი მიწოდების ღირებულებას.

ამ დებულების დარღვევის არაერთი შემთხვევა დაფიქსირდა კონტროლის პალატისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მიერ 2001-2002 წლებში. მაგალითად, რეგისტრირებულია ერთ პირთან მოლაპარაკების ფაქტი, როცა შესყიდვის ღირებულება შეადგენდა 170400 ლარს, რაც სამჯერ აღემატება დაწესებულ ლიმიტს.

ამავე ფორმის არასწორ გამოყენებას ადგილი ჰქონდა, როდესაც ხელი მოეწერა კონტრაქტს, რომლის ღირებულება 112800 ლარს შეადგენდა. ამ შემთხვევაში ფასთა კოტირება უნდა მომხდარიყო.

2002 წელს ზესტაფონში ჩასატარებელი სამუშაოების შესყიდვის დროს კანონის დებულებების დარღვევით გამოიყენეს ერთ პირთან მოლაპარაკების ფორმა. შესყიდვის ღირებულება შეადგენდა 309000 ლარს. ამ შემთხვევაში უნდა ჩატარებულიყო ღია ტენდერი. ამგვარი დარღვევის ფაქტი შეიძლება უამრავი დასახელდეს.

ბოლო ფაქტი განხილული იყო პრესაში („ალია საქართველოდან“, 2003 წლის 6-7 მარტი). ჟურნალისტი ეჭვობდა, რომ ასეთი ტიპის კონტრაქტების დადება მიკერძობით ხდება. საგზაო დეპარტამენტის ერთ-ერთმა მოხელემ არ გამორიცხა ასეთი შესაძლებლობა. მან განმარტა ისიც, რატომ მოხდა კონკრეტული შესყიდვის დროს ლიმიტის გადაჭარბება. მისი თქმით, ადგილობრივი გზების მოვლა-შენახვა რაიონის შემოსავლებით ხდება. მან აღიარა, რომ შესყიდვის სხვა მეთოდი უნდა გამოყენებულიყო, მაგრამ თანხები ერთდროულად არ შემოდის და წინასწარ ძნელია მისი მოცულობის განსაზღვრა. ასე მაგალითად, ამ რაიონში წინასწარ დაგეგმილი იყო შემოსავლის მიღება 30000-40000 ლარის ოდენობით, მაგრამ უეცრად მეტი შემოსავალი იქნა ამოღებული და, ფაქტობრივად, სამუშაოები გაგრძელდა პროცედურული მოთხოვნების დარღვევის მიუხედავად. აღსანიშნავია ისიც, რომ ქალაქში რეალურად ფორსმაჟორული სიტუაცია იყო. მაგრამ, ხომ დაირღვაო კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” - დააყენა საკითხი ჟურნალისტმა. მოხელემ გულუბრყვილოდ უპასუხა, რომ ისინი ყოველთვის აკეთებდნენ თავის საქმეს, სანამ ეს კანონი ძალაში შევიდოდა. რა მნიშვნელობა აქვს საქმეს ვინ გააკეთებს.

„დებულების“ მიხედვით (მუხლი 4, პუნქტი 4), თუ შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 5000 ლარს, სახელმწიფო შესყიდვის მოსამზადებელი სამუშაოების დასრულებისთანავე (ერთ პირთან მოლაპარაკების შემთხვევაში - მოლაპარაკების დაწყებამდე) შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია, შესყიდვის პროცედურის დაწყების შესახებ აცნობოს სააგენტოს.

ასეთი დარღვევების აღმოჩენისას სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ უნდა მიმართოს კონტროლის პალატას („დებულების“ 31-ე მუხლი) ან უნდა მიიღოს სხვა ზომები. როგორც შესყიდვების სააგენტოში ერთ-ერთ ჟურნალისტს განუცხადეს, ადმინისტრაციული კოდექსის მიხედვით რეაგირება უნდა მოხდეს ფაქტის გამოვლენიდან 2 თვის განმავლობაში. ორგანიზაცია თავის კვარტალურ ანგარიშებში არ ატყობინებს სააგენტოს ცვლილებების შესახებ და ამ უკანასკნელს მხოლოდ წლის ბოლოს აყენებენ ფაქტის წინაშე.

სხენებული ნაკლოვანებების ერთ-ერთი მიზეზია გარკვეული შეუსაბამობა საგზაო დეპარტამენტის სატენდერო დოკუმენტაციასა და კანონის მოთხოვნებს შორის. სექტორის წარმომადგენლებთან საუბრების დროს აღინიშნა, რომ კანონისა და „დებულების“ მოთხოვნები ზედმეტად დეტალიზებულია; დიდი დრო იხარჯება ანგარიშების მომზადებაზე; სექტორის სპეციფიკის გამო შეუძლებელია, წინასწარ განსაზღვრო ყველა წვრილმანი და ამის გამო დროდადრო თავს იჩენს მონაცემთა შეუსაბამობა დაგეგმვისა და შესრულების ანგარიშებში.

„სჯობს, იყოს მეტი ნდობა და არაა აუცილებელი, ყოველ ცვლილებაზე ანგარიში იწერებოდეს“, - თქვა ერთ-ერთმა გამოკითხულმა. „ჩვენ დავიდალეთ დაუსრულებელი და უშედეგო შემოწმებებით,“ - ამბობს მეორე რესპონდენტი.

შესყიდვების სააგენტო აქტიურ მიმოწერას აწარმოებს საგზაო დეპარტამენტთან, რამაც გარკვეული შედეგი გამოიღო – დეპარტამენტში ჩატარდა რიგი ღონისძიებებისა. იგივე შეიძლება ითქვას კონტროლის პალატის შემოწმებებზე, რითაც იმპულსი მიეცა სექტორში სახელმწიფო შესყიდვების პრაქტიკის განვითარებას. 2002 წლის მაისში დეპარტამენტმა მიიღო სპეციალური დადგენილება, რომლის მიზანი იყო შესყიდვების პროცედურებზე კონტროლის გაძლიერება. მეორე დადგენილება მიზნად ისახავდა კონტრაქტთა გაფორმების პრაქტიკის გაუმჯობესებას და “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის მოთხოვნებთან მის სრულ შესაბამისობას. დეპარტამენტის ზოგმა მოხელემ გაიარა შესყიდვების ორგანიზაციის სპეციალური ტრენინგი.

საგულისხმოა, რომ კონტროლის პალატის შემოწმებისას არც ერთხელ არ აღმოჩნდა სერიოზული დარღვევა და დეპარტამენტის ხელმძღვანელის ბრძანებები, რომლებიც ამ შემოწმებების შედეგებს მიეძღვნა, არ გამოირჩეოდა სიმკაცრით. ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია საერთაშორისო ორგანიზაცია Transparency International-ის მიერ საგზაო მეურნეობაში ჩატარებული სამოქალაქო მონიტორინგი (2002 წელი). მისი ანგარიში გამოირჩევა კატეგორიულობით და კრიტიკულად აფასებს მაკონტროლებელი ორგანოების საქმიანობას, რომლებმაც, ავტორთა აზრით, არ გამოიჩინეს სათანადო კეთილსინდისიერება საგზაო მეურნეობაში არსებული მდგომარეობის შესწავლისას. მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ სექტორს აქვს ხელშეუხებლობის გარანტია ხელისუფლებისაგან და დაცულია როგორც სამოქალაქო, ისე სახელმწიფო კონტროლისაგან, არაერთხელ გამოითქვა საგაზეთო პუბლიკაციებში. მაგალითად, ერთ-ერთ სტატიაში აღწერილი იყო 1998 წელს დეპარტამენტის მესვეურების მიერ კონტროლის პალატის თანამშრომლების მოქრთამვის ფაქტი. ჩვენთან შესხვედრებისას ჟურნალისტები საუბრობდნენ აპრობირებულ ქართულ ხერხზე, რესტორანში დაპატიჟებაზე, რომელსაც დეპარტამენტის წარმომადგენლები ხშირად მიმართავენ. საქმეში ჩაუხედავი კაცისათვის ძნელია გაარჩიოს, საქმე სტუმართმოყვარეობის გამოხატვასთან გვაქვს

თუ მოქრთამვის მცდელობასთან. უცხოელი სპეციალისტები, რომლებიც შესრულებულ სამუშაოთა ხარისხის კონტროლს აწარმოებენ (იგულისხმება საერთაშორისო კრედიტების ათვისება), მუდმივად იმყოფებიან ასეთი მოპატიუებების პრესის ქვეშ.

კვლევის პროცესში კონტაქტები გვქონდა იმ ჟურნალისტებთან, რომლებმაც არაერთხელ გამოიძიეს სექტორში არსებული დარღვევები. ჩვენ შეგნებულად არ გვიცდია მათი დასკვნების დაკნინება ან მათთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის მინიჭება, რადგან გამორიცხული არ იყო მათზე პოლიტიკური სიმპათიების გავლენა. ზოგიერთმა ჟურნალისტმა პუბლიკაციებში სერიოზული შეცდომები დაუშვა. ამის მიუხედავად, ჟურნალისტების მოსაზრებები მაინც ფასეულია, რაკი ავტორებს ახლო შეხება აქვთ ჩვენი კვლევის პრობლემატიკასთან.

10.1.3 რეფორმები: რეალური თუ მოხვევებითი?

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში საგზაო სექტორში მოღვაწე მიმწოდებლების უფლებათა დარღვევის შესახებ არც ერთი საჩივარი არ არის რეგისტრირებული. სააგენტოს “ცხელი ხაზი”დუმს. ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ რეფორმები საგზაო სექტორში, კერძოდ, შესყიდვების სფეროში დაუბრკოლებლად მიმდინარეობს?

შესყიდვების სწორად წარმართვის წინაპირობად მიჩნეულია თვით სექტორში ეფექტური რეფორმების ჩატარება. პრეზიდენტის ბრძანებულების შესაბამისად, დეპარტამენტის ზოგიერთ ქვედანაყოფს მიეკუთვნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი. გზის მოვლა-მოპირკეთების ორგანიზაციათა 80% და სამშენებლო ორგანიზაციათა 100% კი სადღეისოდ პრივატიზებულია.

რას ფიქრობენ ამის შესახებ თვითონ რესპონდენტები? ყველა, ვინც კომპანიებს წარმოადგენდა, მიესალმებოდა სექტორში დანერგილ სიახლეებს. ამასთანავე, მათ არ გამოუხატავთ დიდი აღფრთოვანება, როდესაც კითხვები რეფორმების შედეგებს შეეხო. “განსაკუთრებული არაფერი მომხდარა”, “კომპანიები ძველებურად არიან დამოკიდებულნი დეპარტამენტზე”, “ყველაფერი გაკეთდა უცხოელი კრედიტორების დაუხმების გამო, ვინაიდან ისინი ამჯობინებენ, საქმე დამოუკიდებელ სტრუქტურებთან იქონიონ”, - იყო პასუხები. “სექტორი ძველებურად უკიდურესად ცენტრალიზებულია” - ასეთი იყო გამოთქმული აზრი.

ზოგიერთმა გამოკითხულმა სინანულით გაიხსენა საბჭოური წარსული, როდესაც სექტორს ცენტრი უხვად აფინანსებდა და ტექნიკით თუ სამშენებლო მასალითაც ამარაგებდა. დღეს კომპანიებს თავად უწევთ ზრუნვა ყოველივე ამაზე, ფასები კი კატასტროფულად გაიზარდა. ადრე ერთი ტონა ასფალტის ფასი 34 რუბლი იყო, დღეს კი 50 დოლარია. არსებობს სათადარიგო ნაწილების პრობლემა. ხდება ისე, რომ გამოუვალ სიტუაციაში მყოფი კომპანიები იძულებულნი არიან, შეიძინონ არასერტიფიცირებული სათადარიგო ნაწილები.

კომპანიები ბიტუმს იძენენ ირანსა და აზერბაიჯანში. ეს მათ მძიმე მდგომარეობაში აგდებს, რაკი ურთიერთობა უწევთ ისეთ კორუმპირებულ და მოუქნელ სტრუქტურასთან, როგორც საბაჟო დეპარტამენტი. “ცემენტი შემომაქვს რუსეთიდან, - გვითხრა ერთ-ერთმა რესპონდენტმა, - ჩემი შპს ზარალდება ბიუროკრატიული

ხრიკების გამო, ამავე მიზეზით საქონლით დატვირთული ვაგონები ტერმინალში ფერხდება”. კომპანიების კიდევ ერთი თავსატეხი არანაკლებ კორუმპირებულ სტრუქტურასთან, საგადასახადო სამსახურთან ურთიერთობაა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საგზაო სექტორი წარმოადგენს დახურულ, კლანურ სტრუქტურას. აქედან გამომდინარე, ის შეიძლება განვიხილოთ, როგორც კორუფციის კერა. მეორე მხრივ, დასაშვებია ისიც, რომ სექტორში არსებული ტრადიციები ხელს უწყობს კორპორაციული ურთიერთობების განვითარებას. ინტერვიუებში ეს გარემოება არაერთხელ იყო აქცენტირებული: “ჩვენ ერთი ოჯახი ვართ, გვაკავშირებს მრავალწლიანი თანამშრომლობა და ყველა პრობლემას ერთობლივად ვწყვეტთ” - ეს აზრი ლაიტმოტივად გასდევდა ყველა გამოკითხვას.

გადაჭრით ვერ ვიტყვით, რომ ასეთი სენტიმენტები აკნინებს პროფესიულ ეთიკასა და სამართლიანი კონკურენციის პრინციპებს. მეორე მხრივ, ასეთი “თემური” სისტემა, რომელშიც დიდ მნიშვნელობას იძენს პიროვნული ურთიერთობანი, შეიძლება გახდეს ინტერესთა კონფლიქტისა და კანონდარღვევის საფუძველი.

საერთოდ ასეთი სისტემები ორიენტირებულია გათანაბრების პრინციპზე. ეს შეიძლება გამართლებული იყოს იმ სიტუაციაში, როდესაც მთელი სექტორი მძიმე მდგომარეობაშია და რაციონალურია, რომ ყველას გაეწიოს თანაბარი დახმარება. “ერთმანეთს უნდა დავეხმაროთ” - იყო ტიპური პასუხი.

სექტორში არსებული სიტუაცია ხელს უწყობს ამ პრინციპის შეუვალობას. აქ, ფაქტობრივად, მუშაობს 10-12 დიდი კომპანია და არ არსებობს კონკურენტული გარემო. ამ კომპანიებს აქვთ სამრეწველო ინფრასტრუქტურა რეგიონებში, რაც შესაძლებელს ხდის, დაიზოგოს დრო და სახსრები. ტენდერებში ეს კომპანიები უდავო ფავორიტები არიან.

კორპორაციული პრინციპის გამოვლინებად უნდა ჩაითვალოს სექტორში არაკონკურენტუნარიანი, მოძველებული ტექნიკის მქონე და სუსტად აღჭურვილი კომპანიების დღემდე მოღვაწეობა. ასეთი კომპანიებისთვის გაწეული დახმარება ღატაკ ნათესავეებზე ზრუნვას წააგავს. ჩვეულებრივ, მათთან ფორმდება წვრილი კონტრაქტები. ამ კომპანიების სპეციალიზაცია გარკვეულ რეგიონებში, გარკვეულ მონაკვეთებზე მიმდინარე გზის მოვლა-შენახვისა და შეკეთების სამუშაოების წარმოებაა. ამ სამუშაოებში დასაქმებულია ადგილობრივი მოსახლეობა.

ექსპერტები სხვა სამშენებლო სექტორიდან აქცენტს აკეთებენ კორპორატივიზმის ნეგატიურ მხარეებზე. გამოითქვა მოსაზრება, რომ წვრილ კომპანიებთან მცირე მოცულობის კონტრაქტებს დებენ, გამოიყენება შესყიდვების ისეთი ფორმები, როგორცაა ერთ პირთან მოლაპარაკება და დახურული ტენდერი. ნეპოტიზმის აღბათობა იზრდება. თუ შესყიდვების ობიექტი არ არის დეტალურად წარმოდგენილი, არსებობს მაქინაციების შესაძლებლობა.

როგორც ზემოთ აღვნიშნა, გზების მშენებლობისა და შენახვის სამუშაოების ბაზარზე სექტორის დეცენტრალიზაციის შემდეგ სხვა სამშენებლო სექტორიდან არ შემოსულა არცერთი ახალი კომპანია. ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ იმ პირობებში, როდესაც საგზაო დეპარტამენტს გააჩნია შესყიდვების განხორციელების მონოპოლიური შესაძლებლობები, ის ამუღავნებს კორპორაციულ ეგოიზმს.

საპასუხოდ გზის მშენებლები მიუთითებენ, რომ მთავარი სიძნელე, რის გამოც კომპანიები სხვა სამშენებლო სექტორიდან საგზაო ბაზარზე შედევას ვერ ახერხებენ, არის ის ნორმა, რომლის მიხედვითაც კომპანიას უნდა ჰქონდეს საგზაო სექტორში მუშაობის 5-წლიანი სტაჟი. საგზაო სექტორის წარმომადგენლები თვლიან, რომ ეს მოთხოვნა სამართლიანია. სხვა სამშენებლო სექტორების წარმომადგენლებისათვის კი იგი მიუღებელია და განიხილება, როგორც ხელოვნურად შექმნილი დაბრკოლება, რომელიც ხელს უშლის სექტორში ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებას.

დაისვა კითხვა იმის თაობაზეც, თუ რატომ არ მონაწილეობენ საქართველოში ჩატარებულ ეროვნულ და საერთაშორისო ტენდერებში უცხოური სამშენებლო კომპანიები. ამის მიზეზად დასახელებული იყო შესყიდვების მცირე მოცულობა. გამონაკლისს წარმოადგენს რუსული კომპანია, რომელმაც 2001 წელს ტენდერი მოიგო. ბევრ უცხოელს ჰქონდა შესყიდული სატენდერო პაკეტი, მაგრამ ტენდერებში მონაწილეობა არ მიუღია. უცხოური კომპანიები მეტად აქტიურობენ საკონსულტაციო მომსახურებისა და ხარისხის კონტროლის სფეროებში. ამასთან, აღიარებულია, რომ უცხოური კომპანიები ბევრად უკეთ არიან აღჭურვილნი, ვიდრე ქართული კომპანიები.

ჩვენი ინტერვიუები გარკვეულწილად წარმოადგენდა სექტორში სატენდერო პროცესების მონიტორინგის მცდელობას და დაისვა კითხვები სატენდერო კომისიის საქმიანობის თაობაზე. სამწუხაროდ, ამ კითხვებზე პასუხები არ იყო ამომწურავი. ინტერვიუების დროს აღინიშნა კანონისა და “დებულების” დარღვევის ფაქტები, მაგრამ ჩამონათვალი აშკარად ჩამორჩებოდა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსა და კონტროლის პალატის დოკუმენტებში მოცემულ ნუსხას.

კომპანიების ხელმძღვანელები დამაკმაყოფილებლად აფასებენ სატენდერო კომისიის საქმიანობას და ტენდერებს სამართლიანად თვლიან. ისინი მიიჩნევენ, რომ სატენდერო პროცედურები საჯარო, ინფორმაცია და მასალები კი ხელმისაწვდომი იყო. მათი აზრით, არ მომხდარა რომელიმე პრეტენდენტის დისკრიმინაცია. დეპარტამენტის მოხელეები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ტენდერების ორგანიზაციას, შეუძლებლად თვლიან რომელიმე პრეტენდენტის მხრიდან რაიმე გავლენას ტენდერის შედეგებზე.

რესპონდენტები არ ეწინააღმდეგებიან სატენდერო კომიტეტის შემადგენლობის გაზრდას: “მაგრამ უნდა მოხდეს პროფესიონალების ხარჯზე”, “სამწუხაროდ, დილემანტები ყველაზე მეტად აქტიურობენ” - ითქვა მათ მიერ. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ კომპანიების ზოგიერთმა ხელმძღვანელმა ზუსტად არ იცოდა, რამდენი წევრისაგან შედგებოდა სატენდერო კომიტეტი, არადა, მათ კომპანიებს მოგებულნი ჰქონდათ მნიშვნელოვანი ტენდერები.

კომპანიების ხელმძღვანელებმა აღიარეს, რომ სექტორში არის კორუფცია, მაგრამ ისინი არ თვლიან, რომ სიტუაცია ამ მხრივ დრამატულია. “კორუფცია სექტორში ბევრად ნაკლებია, ვიდრე სხვა სფეროებში” – იყო საერთო პასუხი. ერთ-ერთი გამოკითხული მოჰყვა, თუ როგორ გააოცა მისი კოლეგები უცხოელი სპეციალისტის მონაყოლმა იმის თაობაზე, თუ რა დონის კორუფციაა იმ ქვეყნების საგზაო მეურნეობაში, რომლებიც საქართველოზე განვითარებულ სახელმწიფოებად ითვლებიან.

“ოტკატების” თაობაზე გვიპასუხეს, რომ პრეტენდენტები თავიანთ სატენდერო წინადადებებში ცდილობენ, წარმოადგენონ მაქსიმალურად დაბალი ფასები იმისთვის, რომ კონკურსში გამარჯვების მეტი შანსი ჰქონდეთ. სხვაგვარად ტენდერში მონაწილეობას აზრი არა აქვს.

ამავე დროს, ექსპერტებს, რომლებიც არ წარმოადგენდნენ საგზაო სექტორს, საპირისპირო აზრი აქვთ. ისინი თვლიან, რომ სატენდერო პროცედურები (განსაკუთრებით ეროვნული) ფორმალურ ხასიათს ატარებს. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ყველაფერი რიგზეა და ყველა მოთხოვნა დაცულია, მაგრამ სინამდვილეში ყველაფერი წინასწარაა განსაზღვრული. თვითონ გზის მშენებლებს არა აქვთ სათანადო ტენდერებში მონაწილეობის გამოცდილება. ისინი ღიად ლაპარაკობენ თავიანთი სატენდერო წინადადებების დეტალებზე, რაც, ჩვეულებრივ, საიდუმლოდ უნდა ინახებოდეს. მათ შორის ხდება სხვადასხვა გარიგებები.

აღინიშნა ისიც, რომ არ არსებობს შესყიდვების პროცესის კონტროლის მექანიზმი ფორსმაჟორული სიტუაციების დროს. გეოგრაფიული ფაქტორის გამო საქართველოს გზების მეურნეობაში არსებობს ფორსმაჟორული სიტუაციების მაღალი ალბათობა (განსაკუთრებით ზამთარში – მთიან რეგიონებში). ამ შემთხვევებისათვის ქვეყნის ბიუჯეტიდან მნიშვნელოვანი თანხა გამოიყოფა. მაგალითისთვის, 2002 წელს განხორციელდა 2919000 ლარის შესყიდვები.

ამ ექსპერტთა აზრით, ჩვეულებრივ მოქალაქეებს ჰგონიათ, რომ საგზაო სამუშაოების დროს კორუფცია მასალების მოპარვით შემოიფარგლება. სინამდვილეში კი კორუფციაა ფასების ხელოვნურად გაბერვა და “ოტკატი”. ეს უკანასკნელი საქართველოში შეადგენს შესყიდვების მოცულობის 10%-დან 40%-მდე (არაოფიციალური ინფორმაცია). ასეთ ვითარებაში კომპანიები იძულებულნი არიან, უფრო თავის გადარჩენაზე იფიქრონ, ვიდრე საქმიანობის ხარისხზე. უკმაყოფილებას ხმამაღლა არავენ გამოხატავს და სისტემიდან გასვლას მასში მონაწილეობას ამჯობინებს.

გადაუმოწმებელი ინფორმაციით, სხვა სამშენებლო სექტორში მოღვაწე კომპანიებმა, რომლებიც ცდილობდნენ გზის მშენებლობის ბაზარზე შეღწევას, მოგვიანებით ხელი აიღეს თავიანთ განზრახვაზე არა იმდენად მაღალი კონკურენციის, რამდენადაც სექტორში დაწესებული “ოტკატის” პრაქტიკის გამო. ამასთან, “ოტკატის” ოდენობა მათთვის უფრო მაღალი იყო, ვიდრე “შინაური” კომპანიებისათვის.

უცხოელ ინვესტორებს შეეძლოთ, ბიძგი მიეცათ სექტორში რეფორმებისა და ჯანსაღი საბაზრო ურთიერთობების განვითარებისათვის (როგორც ეს გააკეთეს მსოფლიო ბანკმა და ქუვეითის ფონდმა), მაგრამ უცხოელი კერძო ინვესტორები დააფრთხო ქართველი ჩინოვნიკების კორუფციულმა მადამ (შეუმოწმებელი ინფორმაცია).

ყველა რესპონდენტი ერთხმად ადასტურებს, რომ საერთაშორისო ტენდერებმა დიდი სამსახური გაუწია საგზაო სექტორში სახელმწიფო შესყიდვების პროგრესული ფორმების დანერგვას. თუმცა ერთ-ერთმა დამოუკიდებელმა ექსპერტმა გამოთქვა კრიტიკული შენიშვნები მსოფლიო ბანკის კრედიტებისთვის ჩატარებული ტენდერების მიმართ. მისი აზრით, კომისიაში უნდა შესულიყვნენ არა მარტო საგზაო დეპარტამენტის მესვეურები, არამედ სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებისა

და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებიც. თავად ექსპერტები და მისი კოლეგები ამ პროცესის მხოლოდ ფინალურ სტადიაზე ჩართეს, როდესაც კონკურსების შედეგები ფაქტობრივად გარკვეული იყო. აქედან გამომდინარე, ის თვლის, რომ ტენდერები სათანადოდ საჯარო არ არის.

ექსპერტმა ყურადღება გაამახვილა სხვა გარემოებაზეც. არ იყო აუცილებელი, რომ სატენდერო წინადადებები წარდგენილი ყოფილიყო ინგლისურ ენაზე. ეს დისკომფორტს უქმნიდა კომისიის ქართველ წევრებს. მისი აზრით, სატენდერო წინადადების ინგლისურ ვერსიას უნდა ერთვოდეს ქართული ვარიანტი.

ამავე რესპონდენტის აზრით, 2001 წლის ერთ-ერთ ტენდერს, რომელიც მსოფლიო ბანკის კრედიტისთვის ჩატარდა, ახლდა ნაკლოვანებები (იგულისხმება ტენდერი 15 ავტომობილის შესყიდვაზე). კომისიამ ვერ შეძლო უზრუნველყო პრეტენდენტთა შორის ჯანსაღი კონკურენცია და დაედგინა ბაზრის ადეკვატური ფასები. ზოგ შემთხვევაში შეთავაზებული ფასი ბევრად აღემატებოდა საბაზრო ფასს. იყო შესაძლებლობა 1.2-1.5 მილიონი დოლარის ეკონომიისა, რაც საკმარისი იქნებოდა 10-11 კილომეტრი გზის რეაბილიტაციისთვის.

ექსპერტი აღნიშნავს ფაქტს, როდესაც 2002 წლის აპრილში ჩატარებულ ტენდერზე თითქმის ყველა ლოტზე წარდგენილი იყო თითო წინადადება, თანაც ერთი და იმავე ორგანიზაციის მიერ, ვინაიდან საქართველოს სხვა კომპანიებს შესაბამისი აღჭურვილობა არ გააჩნიათ. ეს ვითარება ამ კომპანიას ფაქტიურად მონოპოლისტად აქცევს და საშუალებას აძლევს, სამუშაოების ღირებულება საკუთარი შეხედულებისამებრ განსაზღვროს. აქ არ უნდა გამოირიცხოს ინტერესთა კონფლიქტიც.

როგორც ზემოთ ითქვა, ტენდერების ჩატარებას წინ უსწრებს რამდენიმე პროცედურა, რომელთაც შეიძლება ახლდეს კორუფციული გარიგებები. ეს შეიძლება მოხდეს ობიექტის აღწერის, პროექტირების სტადიაზე, საპროექტო-ხარჯთაღრიცხვის ექსპერტიზის დროს და ა.შ. შედეგად, შეიძლება ხელოვნურად გაზარდონ შესყიდვის ობიექტის ფასი.

შეგვექმნა შთაბეჭდილება, რომ ამ სამუშაოებს ატარებს ორგანიზაციათა ძალზე ვიწრო წრე, ამასთან, ისინი წარმომადგენენ საგზაო დეპარტამენტის სტრუქტურაში შემავალ ქვედანაყოფებს. ჩვენ ვიკითხეთ, არსებობდა თუ არა დეპარტამენტისაგან მეტ-ნაკლებად “დამოუკიდებელი” ორგანიზაციები, რომლებსაც შეეძლოთ სამუშაოების შესრულება. კითხვაზე პირდაპირ პასუხს თავი აარიდეს და მხოლოდ ის გვითხრეს, რომ წარმატებულ ორგანიზაციებს ჰყავთ უაღრესად კვალიფიციური თანამშრომლები, აქვთ კარგი რეპუტაცია და ამის გამო მათ ენდობიან უცხოელი პარტნიორები⁶⁹.

ამ მხრივ შესყიდვების წინმსწრები სიტუაცია ბევრად არ განსხვავდება თვითონ შესყიდვების პროცედურისაგან, ალბათ, იმიტომაც, რომ სექტორში მომუშავე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ დებულებებში არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული სახელმწიფოს მიერ მათი კონტროლის ფორმები და ფარგლები,

⁶⁹ დეპარტამენტის თანამშრომელმა გამორიცხა სატენდერო ობიექტზე ფასის ხელოვნურად გაზრდის ფაქტი. დეპარტამენტის საბჭოს სხდომებზე, სადაც პროექტებისა და მათი ხარჯთაღრიცხვის დამტკიცება ხდება, მხოლოდ იმაზეა ლაპარაკი, ფასები რამენაირად მინიმუმამდე შემცირდეს.

რაც წარმოადგენს საქართველოს “საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ” კანონის მე-6 მუხლის დარღვევას.

10.2 ხარისხის კონტროლი

ტრანსპორტის სექტორის ზოგიერთმა გამოკითხულმა წარმომადგენელმა განაცხადა, რომ ძნელად თუ მოიძებნება პიროვნება, რომელსაც შეუძლია თქვას, რომ საქართველოს გზები შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. გამოითქვა მოსაზრება, რომ საქართველოს არ შესწევს უნარი, იფუნქციონიროს, როგორც ევროპულმა სატრანსპორტო კორიდორმა. ეს აზრი გამოსჭვიოდა ნეიტრალურ საუბრებშიც. ერთ-ერთმა სატრანსპორტო კომპანიის დირექტორმა ისიც კი თქვა, რომ პრეზიდენტიდან დაწყებული, მძღოლით დამთავრებული, ყველას უნდა რცხვენოდეს საქართველოს გზების დღევანდელი მდგომარეობის გამო.

როგორ აფასებენ საქართველოს გზების ხარისხს თვითონ გზის მშენებლები? საერთაშორისო მნიშვნელობის გზების მდგომარეობა თითქმის ყველამ დადებითად შეაფასა. ამავე დროს, ისინი ბევრად კრიტიკულნი იყვნენ რესპუბლიკური და მუნიციპალური მნიშვნელობის გზებზე საუბრისას. გამონაკლისს წარმოადგენს ბოლნისის რაიონში არსებული გზები: რაიონის მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები ქმნის იმის პირობას, რომ გზები ნორმალურ კონდიციაში იყოს⁷⁰.

გამოკითხულთა თქმით, ჩვენ მივიღეთ არცთუ ისე ცუდი მემკვიდრეობა კომუნისტური ხანისაგან, რომელიც განიავდა გზების სექტორის დაუფინანსებლობის გამო. მდგომარეობა გამოსწორდა უცხოური დახმარების და არა საქართველოს ბიუჯეტის ხელშეწყობით.

ძნელი არ იყო გზების ხარისხის შემფასებელი ექსპერტების მოძებნა. უნდა ითქვას, რომ არა მარტო ტრანსპორტის სფეროს წარმომადგენლებმა, ჟურნალისტებმა და უბრალო მოქალაქეებმაც გამოამჟღავნეს სამშენებლო მასალების ტექნოლოგიური ნიუანსების ცოდნა. ერთმა ჟურნალისტმა გაიხსენა, რომ როდესაც თვალს ადევნებდა გზის ერთ-ერთი მონაკვეთის შეკეთებას, შენიშნა, როგორ ეწეოდნენ მასალების “ეკონომიას” მშენებლები (“კვირის პალიტრა”, 4-10 ივნისი, 2001). მოგვიანებით მან ჰკითხა ინჟინერს, შეიძლებოდა თუ არა ერთი მანქანა ასფალტის ყიდვა. “პრობლემა არ არის”, - მიუგო ინჟინერმა და თანხაც დაუსახელა.

ამ მხრივ სიმპტომატურია რიკოთის გვირაბი. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სპეციალური ავტომატები დამონტაჟდა იმისათვის, რომ ამოღებული გადასახადი სრულად მოხმარებოდა გვირაბის მოვლა-შენახვას. ჟურნალისტები და პარლამენტის წევრები შეეცადნენ, დაეთვალიათ შემოსული შემოსავლები. ერთ-ერთმა პოლიტიკოსმა საპარლამენტო არჩევნების დროს “რიკოთის ფაქტი” არგუმენტად გამოიყენა დეპარტამენტის ყოფილ უფროსთან დისკუსიაში. სახელდებოდა დანაკარგების განსხვავებული ციფრები, მაგრამ ერთი რამ ცხადი იყო: გვირაბი უმძიმეს მდგომარეობაშია.

⁷⁰ მეგზვევები ამჯობინებენ ისაუბრონ საერთაშორისო მნიშვნელობის გზების მდგომარეობაზე, რომელიც მიჩნეულია დეპარტამენტის საქმიანობის პრიორიტეტად, ტრანსპორტის მუშაკები კი აქცენტს რესპუბლიკური მნიშვნელობისა და მუნიციპალურ გზებზე აკეთებენ. ამით აიხსნება მკვეთრი განსხვავება შეფასებებში.

ქვეყნებმა გამოთქვეს კმაყოფილება უცხოელ პარტნიორებთან თანამშრომლობის გამო, რომლებიც კრედიტების ათვისების შეთანხმების ფარგლებში თვითონ აწარმოებენ ხარისხის კონტროლს. ისინი გამოირჩევიან პრინციპულობით, ამასთან, მათი ხელფასები ბევრად აღემატება თვით დეპარტამენტის თავმჯდომარის ხელფასს.

როგორც დამოუკიდებელმა ექსპერტმა განაცხადა, სამუშაოები, რომლებიც ჩატარებულია შეთანხმების ფარგლებში, შეესაბამება სტანდარტებს, თუმცა გვხვდება დარღვევებიც. განსაკუთრებით აღინიშნა ქუთაისთან მდებარე 2-კილომეტრიანი მონაკვეთი. მუშაობის დეფექტი ახსნილი იყო ცუდი კლიმატური პირობებით, რომელიც დაემთხვა სამუშაოების ჩატარებას. მსოფლიო ბანკის წარმომადგენლებმა ეს აზრი გაიზიარეს და დეფექტების რეგისტრაციით შემოიფარგლნენ.

“თუ ასეთ ნაკლოვანებებს ვაწყდებით საერთაშორისო კრედიტების ათვისებისას, წარმოიდგინეთ, რა ხდება, როცა შესყიდვები რესპუბლიკური ბიუჯეტის ხარჯზე იწარმოება!” – შენიშნა იმავე ექსპერტმა.

ქვემოთ მოყვანილია ტიპური ან შესაძლო სცენარი იმისა, თუ როგორ აიძულებს “ოტკატი” კომპანიებს სახსრების ეკონომიას, ხშირად არაკანონიერი გზით, რაც გამოიხატება მასალების ფალსიფიკაციაში. ტექნიკური დოკუმენტაციით და კონტრაქტით გათვალისწინებული მასალების ნაცვლად, გამოიყენება უფრო იაფი, ნაკლებხარისხიანი და მოძველებული. შესაძლებელია მანიპულაციები საბუღალტრო დოკუმენტაციაშიც, როდესაც ხდება მასალების რეალური ფასების შემცირება და მაღალი გადასახადებისთვის თავის არიდება. ადგილი შეიძლება ჰქონდეს პერსონალის ხელფასით და საოპერაციო (სამუშაო ადგილზე მისი მიყვანისა და განთავსების) ხარჯებით მანიპულაციას.

ზოგჯერ, მაგალითად, სტიქიური უბედურების შემდეგ დროებითი ღონისძიებების ფარგლებში სრულდება სამუშაოების მინიმუმი. მშენებლები არ დაგიდევნენ ხარისხს. შედეგად, არ ხდება გზის სრული აღდგენა და გარკვეული დროის შემდეგ ის მოითხოვს რეაბილიტაციას (რომელსაც ხშირად იგივე კომპანია ახორციელებს) ან ხდება მანიპულაცია მანძილით, როდესაც კარიერები მდებარეობს უფრო ახლოს, ვიდრე ეს დოკუმენტაციაშია ნაჩვენები და სხვა. მსგავსი ხრიკების სია შეიძლება უსასრულოდ გაგრძელდეს. ნებისმიერ შემთხვევაში ზარალდება მომხმარებელი.

საქართველოში არსებობს კომპანიები, რომლებიც დასპეციალებულნი არიან ხარისხისა და ჩატარებული სამუშაოების საპროექტო მოთხოვნილებებთან შესაბამისობის კონტროლზე. ზოგიერთი მათგანი წარმოდგენდა დეპარტამენტის ქვედანაყოფს. უცხოელი კრედიტორების რეკომენდაციებით, მოხდა მათი პრივატიზაცია, რათა კონტროლის პროცედურა დეპარტამენტისგან უფრო დამოუკიდებელი გამხდარიყო.

შექმნილია სპეციალური ინსპექტორატები. მათი საქმიანობა მთელ ქვეყანას მოიცავს. ინსპექტორები აკონტროლებენ პროექტების განხორციელებას და ხარჯთაღრიცხვას. ისინი ამტკიცებენ სამუშაოების დასრულებას, ადგენენ ტესტებს და ა.შ. მათი დასკვნების საფუძველზე ხდება შესრულებული სამუშაოების ანაზღაურება. ინსპექტორატი მონაწილეობს სამუშაოების მიღება-ჩაბარების აქტის გაფორმებაში.

ხარისხის კონტროლის პროცედურებში სხვა სტრუქტურებიც მონაწილეობენ: დაწყებული საპროექტო ორგანიზაციებით, დამთავრებული ავტონისპექციითა და

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებით. გზების ხარისხს რეგულარულად ამოწმებს კონტროლის პალატა. სპეციალური კონტროლის მექანიზმები გათვალისწინებულია კონტრაქტებში. ასე მაგალითად, მიმწოდებელმა თავისი ხარჯებით უნდა აანაზღაუროს დაშვებული დეფექტები. ერთ-ერთი კომპანიის დირექტორმა გვიამბო, როგორ მოიპარა ადგილობრივმა მოსახლეობამ საგზაო ნიშნები და როგორ მოუხდა ამ ნიშნების ყიდვა თავად კომპანიას.

ხარისხის მაკონტროლებელი ერთ-ერთი კომპანიის ხელმძღვანელის თქმით, ბოლო 5-8 წლის განმავლობაში ისინი მიუახლოვდნენ ევროპულ სტანდარტებს. პროექტების განხორციელების დისციპლინა მკვეთრად გაიზარდა და მისი ინდექსი 90%-ს შეადგენს. მან გამოიცილა კორუფციის შესაძლებლობა თავის სფეროში. ინჟინრებს აქვთ საკმაოდ მაღალი ხელფასი (თვეში 300-500 ლარი), ე.ი. მათთვის აუცილებლობას არ წარმოადგენს კორუფციაში მონაწილეობა. “საერთოდ, ჩვენს სფეროში არასოდეს იყვნენ მაგნატები”, - თქვა მან.

ამგვარი კომპანიების შექმნა უთუოდ წინგადადგმული ნაბიჯია. ამასთანავე, ისინი ისეთივე დამოკიდებულ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ, როგორც საგზაო სექტორში მოქმედი სხვა შპს-ები. მით უფრო, რომ ინტერვიუს დროს დირექტორს არ გამოუხატავს შპს-ების შექმნის გამო დიდი აღფრთოვანება და ამ ფაქტს განიხილავდა, როგორც იძულებით ნაბიჯს. დროდადრო ის უნებლიეთ საუბრობდა, როგორც დეპარტამენტის მოხელე (მისი ადრინდელი სტატუსი).

მენეჯმენტს, რომელიც დაფუძნებულია ძლიერ კორპორაციულ პრინციპებზე, აქვს ნეგატიური და პოზიტიური მხარეები. ის შეიძლება იყოს ფუნქციონალური, როდესაც სისტემა დგას სრული კოლაფსის წინაშე. მისი მიზანია, შეაჩეროს დეგრადაციის პროცესი, მაგრამ შეიძლება დაამუხრუჭოს კონკურენციის განვითარება და საერთოდ სექტორის რეფორმირებაც.

ფაქტობრივად, საგზაო მეურნეობამ მოახერხა და თავი დაადწია 90-იანი წლების განუკითხაობას, მაგრამ ეს მოხერხდა მართვის ძველი სისტემის წყალობით. მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციებისთ ინიციატივით გახდა შესაძლებელი სექტორის რესტრუქტურირაცია. დღეს ის დგას უფრო ძირეულ და ეფექტურ რეფორმათა აუცილებლობის წინაშე.

11 დასკვნები

11.1 კორუფცია, სახელმწიფო შესყიდვები და გარე კონტროლი

საქართველოს საგზაო სექტორი ქვეყნის ეკონომიკის ერთ-ერთ ყველაზე ჩაკეტილ სექტორს წარმოადგენს. გადაწყვეტილების მიღებისა და კონტროლის უფლებამოსილებათა ერთ უწყებაში კონცენტრაციამ ნაყოფიერი ნიადაგი შეუქმნა საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციის გავრცელებას.

ამჟამად სსგსდ უფლებამოსილია, შეიმუშაოს სსფ-ს შემოსავლების გეგმა, გააკონტროლოს მისი შესრულება და სსფ-ს საგადასახადო განყოფილებების მეშვეობით აკრიფოს გადასახადები; შეიმუშაოს დანახარჯების გეგმა და სურვილისამებრ განკარგოს სსფ-ს შემოსავლები; შეარჩოს მენარდენი საგზაო სამუშაოებისათვის; განახორციელოს მენარდეთა მიერ სამუშაოს შესრულების ზედამხედველობა და ხარისხის კონტროლი; მიიღოს შესრულებული სამუშაო.

სახელმწიფოს მიერ მინიჭებული ასეთი უფლებამოსილებებისა და საქართველოში დიდი მოცულობის საგზაო სამუშაოების ალტერნატიული მომხმარებლის არარსებობის პირობებში საგზაო სამშენებლო და მოვლა-შენახვის საწარმოები მთლიანად სსგსდ-ზე არიან დამოკიდებული.

სსგსდ-სადმი ამ საწარმოთა უადრესი ღლიალობა სათავეს ჯერ კიდევ საბჭოთა ეპოქიდან იღებს, ანუ იმხანად სამშენებლო საწარმოებს ძალზე ვიწრო სპეციალიზაცია გააჩნდათ, რისი შედეგიცაა საგზაო სამშენებლო და მოვლა-შენახვის საწარმოთა სახელმწიფო საგზაო ადმინისტრაციასთან (იგი მოგვიანებით სსგსდ-დ გარდაიქმნა) მჭიდრო ურთიერთობები. ფორმალური პრივატიზების მიუხედავად, ეს ურთიერთობები დღემდე შენარჩუნებულია. ფორმალური, ვამბობთ, რადგან მიუხედავად გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის დარგის პრივატიზებისა, საქართველოს საგზაო სექტორში კერძო ინვესტიციების არარსებობის გამო დარგი მთლიანად სახელმწიფო კონტრაქტებზეა დამოკიდებული, ისინი კი მხოლოდ სსგსდ-სთან “კარგი ურთიერთობებითაა” ხელმისაწვდომი. შედეგად, საგზაო მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის დარგში ვერ ჩამოყალიბდა კონკურენტული გარემო და ფაქტობრივად შენარჩუნებულია მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა. მის საფუძველზე ამოქმედდა “ოტკატების” მექანიზმი (“ოტკატები” საკონტრაქტო ღირებულების 10%-40% შეადგენს), სსფ-ს სახსრები უკონტროლოდ გაედინება და ხელს უწყობს კორუფციული სისტემის განვითარებას.

სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში აღმოჩენილი მთელი რიგი კანონ-დარღვევები ცხადყოფს, რომ სსგსდ უგულებელყოფს არსებულ კანონმდებლობას და იყენებს სამუშაოს განაწილების ძველ მეთოდებს (ზონალურ პრინციპს): კონტრაქტებს ანიჭებს ერთ პირთან მოლაპარაკებას მაშინაც კი, როდესაც საკონტრაქტო ღირებულება აჭარბებს “საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონით განსაზღვრულ თანხას. იმ შემთხვევაშიც, როცა თითქოსდა დაცულია შესყიდვების კანონიერი პრინციპები, თითქმის შეუძლებელია კონტროლი იმ მცირე პროექტებისა, რომლებიც ზონალური პრინციპით და ერთ პირთან

მოლაპარაკების შედეგად გაიცემა. საკონტრაქტო თანხები არასაკმარისია დაგეგმილი სამუშაოების შესასრულებლად, რის გამოც მენარდები სახსრების ფარგლებში “რაც მოხერხდება”, იმის გაკეთებას ცდილობენ და კომპლექსური შემოწმების გარეშე შეუძლებელია იმის გაგება, თუ რამდენი დაიხარჯა რეალურად. ასეთი პრაქტიკა განსაკუთრებით დამაფიქრებელია, რადგან ართულებს “ოტკატების” გამოვლენას.

“სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვების კონკურსის წესით განხორციელებას საგზაო სამშენებლო და მოვლა-შენახვის დარგში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება უნდა უზრუნველყო. თუმცა, კვლევის შედეგად ირკვევა, რომ სსგსდ-ს შესყიდვების პრაქტიკაში საკონკურსო პრინციპებმა ფართო გავრცელება ვერ ჰპოვა და სსგსდ-ს მიერ ჩატარებული ტენდერები ფორმალური ხასიათისაა. ამის ძირითად მიზეზს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ კანონებში არსებული ხარვეზები წარმოადგენს.

პირველი: კორუფციისა და “ოტკატების” სისტემის განვითარებისათვის ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონში არსებული დებულებანი სატენდერო კომისიის შემადგენლობის შესახებ. ამ კანონის თანახმად, კომისიის წევრები იმავე უწყების თანამშრომლები არიან, რომელიც საკონკურსო შერჩევის პროცესს წარმართავს. მენარდეთა შერჩევის პროცესის შიდაუწყებრივი წარმართვა უზრუნველყოფს თითქმის ურისკო “ოტკატებს” გაცემული კონტრაქტების სანაცვლოდ.

მეორე: კანონი არ ავალდებულებს ტენდერის ჩამტარებელ სახელმწიფო უწყებას ტენდერის პროცედურების ზედამხედველობისთვის დამოუკიდებელი ექსპერტების ან საზოგადოების წარმომადგენელთა მოწვევას. ეს არის უმნიშვნელოვანესი ხარვეზი, სსგსდ კი საჯაროობისა და გარე კონტროლის ნაკლებობას იმით ხსნის, რომ კანონი მას ამას არ ავალდებულებს.

მესამე: სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, რომელიც სატენდერო პროცედურებისა და შესყიდვების მონიტორინგისათვის შეიქმნა, უფლებამოსილია, საკონკურსო პროცესის შეფასება მხოლოდ პოსტ ფაქტუმ, ტენდერის ჩამტარებელი უწყების მიერ მიწოდებული დოკუმენტაციით მოახდინოს. ამ უწყებას არა აქვს იმის საშუალება, რომ ტენდერის მონიტორინგი მისი მიმდინარეობისას განახორციელოს, დარღვევები მყისიერად გამოავლინოს და მათზე რეაგირება მოახდინოს. ეს შეზღუდვები ხელს უშლის მთავრობას ეფექტურად აკონტროლოს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვა.

სსფ-სა და სსგსდ-ზე საჯარო კონტროლის მექანიზმად განიხილებოდა სსფ-სთან საკონსულტაციო საბჭოსა და საპრეზიდენტო პროგრამის ფარგლებში სამთავრობო კომისიის ჩამოყალიბება, რამაც ვერანაირი შედეგი ვერ გამოიღო. საბჭოც და კომისიაც მხოლოდ ფორმალურად არსებობს. ეს ადასტურებს, რომ საქართველოს საგზაო სექტორის ეფექტური მონიტორინგისა და მისი ხელშეწყობისათვის საჭიროა პროცესებში დაინტერესებულ მხარეების, მათ შორის სხვა უწყებების, სატრანსპორტო სექტორისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა ჩართვა.

სსგსდ-ს გაკონტროლებას ისიც ართულებს, რომ სახელმწიფო მაკონტროლებელი და აუდიტორული უწყებები ან არაკეთილსინდისიერად ასრულებენ მათზე დაკისრებულ ფუნქციებს (კონტროლის პალატა), ან არ გააჩნიათ სათანადო საკანონმდებლო მექანიზმები (სშს). შესაბამისად, კონტროლის პალატის მიერ ჩატარებული ინსპექციების ანგარიშებში ნაკლებადაა სსგსდ-სა და სსფ-ს ქმედებათა

კანონიერების ანალიზი და სათანადო დასკვნები. მეტიც, გამოვლენილ კანონდარღვევებზე მაკონტროლებელ ორგანოთა ზომები ხშირად სსგსდ-ს ინფორმირებით შემოიფარგლება, რაც ვერანაირად ვერ ჩაითვლება ეფექტურ ზომად თანამდებობის პირთა უკანონო ქმედების წინააღმდეგ. რა გასაკვირია, რომ აღნიშნულ შეტყობინებებზე სსგსდ რეაგირებდა გაფრთხილებებითა და პასუხისმგებელ პირთა მკაცრად დასჯის დაპირებით. იმედია, ახალი მთავრობისა და სსგსდ-ს ახალი თავმჯდომარის მოსვლით მდგომარეობა შეიცვლება.

როგორც უკვე ითქვა, კორუფციის დონე უცხოელ დონორთა მიერ დაფინანსებულ პროექტებში უფრო დაბალია, ვიდრე სსგსდ-ს პროექტებში. ეს შესყიდვების პროცედურების გამჭვირვალობითა და კერძო მენარდების მიერ განხორციელებული უკეთესი კონტროლით აიხსნება. კვლევის დროს მოპოვებული ინფორმაციით, დონორთა მიერ დაფინანსებულ პროექტებში კორუფცია ძირითადად სატენდერო წინადადებებში ფასების ხელოვნურად გაზრდისა და “ოტკატების” ფორმით გვხვდება.

11.2 ფინანსები და გადასახადების აკრეფა

1992 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს საგზაო სექტორის დაფინანსება არასაკმარისი იყო. მსოფლიო ბანკის კონსულტანტის გათვლებით საქართველოს საგზაო ქსელის რეაბილიტაციისათვის (ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების გარდა) 560 მილიონი აშშ დოლარი, ხოლო აღდგენილი გზების სათანადო მოვლა-შენახვისთვის ყოველწლიურად დამატებით 100 მილიონი აშშ დოლარია საჭირო. სსგსდ-ს შემოსავლები დაგეგმილ ოდენობაზე გაცილებით ნაკლები იყო და მაქსიმალურ ოდენობას – 46890 მილიონ ლარს (დაახლოებით 23.4 მილიონ აშშ დოლარს), თუ არ ჩაეთვლით უცხოური დახმარებას, 1998 წელს მიაღწია.

სსფ-ს, როგორც სსგსდ-ს ქვემდებარე ორგანიზაციის ჩამოყალიბებით სსგსდ-ს ხელსაყრელი პირობები შეექმნა, რომლებიც ვერ იქნა სექტორის სასარგებლოდ გამოყენებული. მიუხედავად იმისა, რომ მიღწეული იქნა გარკვეული შედეგები და ამჟამად სსგსდ მეტ-ნაკლებად სტაბილურ შემოსავლებს იღებს, ეს ნამდვილად არ არის საკმარისი. კვლევის შედეგებმა დაგვანახა, რომ ამას აქვს რამდენიმე მიზეზი.

პირველი ის არის, რომ საქართველოში სსფ ერთადერთი საგადასახადო უწყებაა, რომელიც არა ფინანსთა სამინისტროს, არამედ საგადასახადო შემოსავლების საბოლოო მომხმარებელს - სსგსდ-ს ექვემდებარება. ეს ნიშნავს, რომ სსგსდ სსფ-სთვის ადგენს შემოსავლების გეგმას, რომელსაც ფინანსთა სამინისტრო წინა წლის გეგმის შესრულების საფუძველზე ამტკიცებს. სსგსდ-ს სტრუქტურაში საგადასახადო უწყების არსებობა მას უფლებას აძლევს, შექმნას თანამშრომელთა მატერიალური სტიმულირების სისტემა, რომელიც გადასახადების მობილიზაციის ხარისხზეა დამოკიდებული. ასეთი პირობები ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის კორუფციისათვის და ხელს უშლის უფრო მაღალი შემოსავლების დაგეგმვას. რეალურად, შესაძლებელზე დაბალი ოდენობის შემოსავლების დაგეგმვით სსგსდ უზრუნველყოფს როგორც გეგმის შესრულებას და თანამშრომელთა მატერიალურ სტიმულირებას, ისე გეგმის გადამეტებით მიღებული შემოსავლების საკუთარი შეხედულებისამებრ გამოყენებას. განსაკუთრებულ შემოფოტებას იწვევს ის ფაქტი, რომ არ ხდება შემოსავლების გამოთვლა სსფ-ს საგადასახადო ბაზიდან გამომდინარე.

საგადასახადო შემოსავლების აკრეფა და გადასახადების ამკრეფ განყოფილებათა მუშაობა უფრო ადვილი შესაფასებელი იქნებოდა, სსფ ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საგადასახადო უწყება რომ იყოს ან საგზაო გადასახადების აკრეფა საგადასახადო დეპარტამენტის მიერ ხორციელდებოდა და სსფ-ს დაფინანსება ცენტრალური ბიუჯეტიდან ხდებოდა. მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ მხოლოდ სსფს უნდა იყოს უფლებამოსილი, განკარგოს საგზაო გადასახადებით მიღებული შემოსავლები და მართოს თუ დააფინანსოს საქართველოს საგზაო სექტორი. საგზაო გადასახადების აკრეფის უფლებამოსილების საგადასახადო დეპარტამენტისათვის გადაცემის სასარგებლოდ მეტყველებს ის გარემოება, რომ მას ხელეწიფება, განახორციელოს აუდიტი კერძო კომპანიებში და გადაუხდელობის შემთხვევაში საჭირო სამართლებრივი ზომები მიიღოს. ამის უფლება კი სსფ-ს არ გააჩნია. გარდა ამისა, საგადასახადო დეპარტამენტს აქვს უკეთესი რესურსები, მათ შორის უფრო ზუსტი სტატისტიკური მონაცემები, განყოფილებები საქართველოს ყველა რეგიონში და საჭირო ტექნიკური აღჭურვილობა. დღესდღეობით სსფ სტატისტიკური მონაცემების მისაღებად და საეჭვო საწარმთა აუდიტისათვის საგადასახადო დეპარტამენტს მიმართავს. ეს დამატებით ბიუროკრატიულ პროცედურებს მოითხოვს, ამცირებს გადასახადის აკრეფის ეფექტურობას და აიძულებს კერძო საწარმოებს, ერთის მაგივრად გადასახადის ამკრეფ ორ უწყებასთან იქონიონ საქმე.

მეორე: როგორც ქართველმა და უცხოელმა ექსპერტებმა აღნიშნეს, საგზაო გადასახადი მიზნობრივია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის უშუალოდ უკავშირდება გზის გამოყენებას. საქართველოში არსებულ საგზაო გადასახადებს შორისაა “საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი”, რომელიც წლიური ბრუნვის მიხედვით იანგარიშება და დიფერენცირებულია საწარმოს სახეობის მიხედვით, რაც გადამხდელთა წინააღმდეგობას იწვევს. გარდა ამისა, საქართველოში ძალზე ძნელი და არაეფექტიანია ისეთი გადასახადების აღმინისტრირება, რომლებიც ბრუნვის მიხედვით იანგარიშება, რადგან არ არსებობს სანდო სტატისტიკური მონაცემები საწარმთა ბრუნვის მოცულობის შესახებ და ქვეყანაში ჩრდილოვანი ეკონომიკის წილი ძალზე დიდია. შესაბამისად, სსფ-ს შემოსავლები გაიზრდება, თუ “საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი” უფრო პირდაპირი, ეკონომიკურად გამართლებული გადასახადით შეიცვლება, მაგალითად, გაიზრდება გადასახადი ბენზინსა და დიზელის საწვავზე.

მესამე: საგზაო გადასახადების ამკრეფი უწყებები, სსფ, საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტები ნაკლებად თანამშრომლობენ ერთმანეთთან, რაც ძალზე უარყოფითად აისახება სსფ-ს შემოსავლებზე. ამის მიზეზია ის, რომ სსფ, საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტები სხვადასხვა სამთავრობო უწყებების მიმართ არიან ანგარიშვალდებულნი და შემოსავლების საკუთარი გეგმები აქვთ. რაკი საქართველოში არაა დამაკმაყოფილებელია გადასახადების აკრეფის აღმინისტრირება, ხოლო საზოგადოებრივი და სახელმწიფო ზეწოლა საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებზე გაცილებით დიდია, ისინი ყოველთვის ეცდებიან, უპირველესად საკუთარი გეგმა შეასრულონ, თუნდაც სსფ-ს ხარჯზე. საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებში არსებული კორუფცია, რისი შედეგიცაა სსფ-სათვის არაზუსტი მონაცემების მიწოდება და სსფ-ს მიერ გამოვლენილი დარღვევების უგულებელყოფა, სსფ-ს დაბალი შემოსავლების ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია.

კანონმდებლობის, განსაკუთრებით საგადასახადო კოდექსის ხშირი და უსისტემო ცვლილება, აძნელებს სსფ-ს შემოსავლებისა და მომდევნო წლის სამუშაოთა დაგეგმვას. იგი არყევს სსგსდ-ს ფინანსურ საფუძველს შეუსაბამოსა და წინააღმდეგობრივს ხდის მარეგულირებელ აქტებს და აფერხებს კანონის დაცვას.

გზების გარკვეულ მონაკვეთებზე საფასურის დაწესება მსოფლიოში ცნობილ პრაქტიკას წარმოადგენს და მისი გამოყენება საქართველოში რამდენიმე ადგილზე შეიძლებოდა (იქ, სადაც ალტერნატიული უფასო გზა არსებობს). ეს ხელს შეუწყობდა შემოსავლების ზრდას და გზების ამ მონაკვეთების უკეთ მოვლა-შენახვას. მაგრამ ექსპერიმენტი, რომელიც რიკოთის გვირაბით სარგებლობაზე მოსაკრებლის დაწესებას გულისხმობს, დიდად წარმატებული ვერ გამოდგა. საჭირო დანადგარების დამონტაჟების მიუხედავად, შემოწმებების შედეგად არაერთი დარღვევა გამოვლინდა, რაც განამტკიცებს იმ მოსაზრებას, რომ გვირაბით სარგებლობის მოსაკრებელი უკანონო შემოსავლის კიდევ ერთ წყაროდ იქცა. ამავე დროს, რესურსების სიმცირის გამო გვირაბი ისევე მოუვლელი და შეუკეთებელია. აქედან გამომდინარე, საქართველოში ფასიანი სახელმწიფო გზების შემოღება, ალბათ, იმ დრომდე უნდა გადაიდოს, ვიდრე მოსაკრებლის სრულად აკრეფა და ეფექტური კონტროლი არ მოხერხდება.

11.3 სსგსდ-ს ფუნქციების შესრულება

სსგსდ-მ თავისი ფუნქციების შესრულებას თავი ვერ გაართვა. დღემდე სსგსდ მხოლოდ საქართველოს საგზაო სექტორის რეგულირებასა და ქვეყნის საგზაო ქსელის მოვლა-შენახვაზე ამახვილებდა ყურადღებას. მაგრამ სსგსდ-მ უგულებელყო მისი მთავარი ფუნქცია - სექტორის განვითარება და მასში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება. არ შეინიშნება საქართველოს საგზაო ქსელის განვითარებისა და მოვლა-შენახვის სტრატეგია, ერთიანი სოციალურ-ეკონომიკური ხედვა, მეცნიერულ-ტექნიკური მიღწევების საგზაო სექტორში დანერგვის არანაირი ნიშანი. საგზაო სექტორის მდგრადი განვითარებისათვის კი საჭიროა გრძელვადიანი პროგრამის არსებობა, მისი განხორციელების ანალიზი და საჭიროების შემთხვევაში პროგრამის მოდიფიცირება.

გრძელვადიანი პროგრამის შექმნის ერთადერთ მცდელობას საქართველოს გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის 1996 წლის საპრეზიდენტო პროგრამა წარმოადგენს. აღნიშნული პროგრამის განხორციელება თავიდანვე შეუძლებელი შეიქნა. მიუხედავად იმისა, რომ პირველი 6 წლის განმავლობაში დეფიციტმა 400 მილიონ ლარს მიაღწია, სსგსდ-მ და მთავრობამ არ აღიარა პროგრამის შეუსაბამობა. მეტიც, მისი არარეალურობით ხშირად იოლი ამოცანების გადაუჭრელობასაც ამართლებენ.

სსგსდ-მ ვერ შეასრულა სხვა მნიშვნელოვანი ვალდებულებებიც: საქართველოს მოსახლეობისა და ეკონომიკის საგზაო კომუნიკაციებით უზრუნველყოფა; საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების ასამაღლებლად საგზაო პოლიციასთან თანამშრომლობა; საქართველოს საგზაო სექტორში წარმოების თანამედროვე მეთოდების დანერგვა; “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის მიხედვით გზების გასწვრივ ინფრასტრუქტურის განვითარების რეგულირება.

11.4 საქართველოში გზების მდგომარეობა და ხარისხის კონტროლი

საქართველოს საგზაო ქსელის მძიმე მდგომარეობა მათი რეაბილიტაციისა და მოვლა-შენახვისათვის საჭირო რესურსების ნაკლებობით აიხსნება. ადგილობრივ და შიდასახელმწიფოებრივ გზებთან შედარებით, საერთაშორისო მნიშვნელობის გზები გაცილებით უკეთეს დღეშია. საერთაშორისო გზების - საქართველოს მეზობელ ქვეყნებთან დამაკავშირებელი ძირითადი მარშრუტების უკეთესი მოვლა-შენახვის მიზეზი საქართველოს მიერ ტრასეკას ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებები გახლავთ, ასევე ის ფაქტი, რომ საქართველოს სატრანზიტო ქვეყნად განვითარება დიდი ხნის განმავლობაში სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტს წარმოადგენდა. ბოლო წლების მანძილზე საერთაშორისო გზები შეკეთდა, ზოგიერთ მონაკვეთზე კი რეაბილიტაციაც განხორციელდა.

შიდასახელმწიფოებრივი გზების მდგომარეობა გაცილებით მძიმეა და აქ იშვიათად ტარდება პერიოდული მოვლა-შენახვის სამუშაოები. სავალალო მდგომარეობაშია ადგილობრივი გზები, რომლებიც საბჭოთა პერიოდში მცირე დასახლებებს აკავშირებდა, ისინი გრუნტის გზებად იქცა ან საერთოდ განადგურდა.

სსგსდ-ს რესურსების სიმცირის გათვალისწინებით, საჭიროა სამუშაოების მართებული შერჩევა და ხარისხის უმკაცრესი კონტროლი. უმნიშვნელოვანესია უცხოური გრანტებისა და კრედიტების სახით მიღებული თანხების მიზნობრივი ათვისება. ის ფაქტი, რომ უცხოური დახმარების დიდი ნაწილი გზების რეაბილიტაციის მაგივრად მოვლა-შენახვის პერიოდულ სამუშაოებს ხმარდება, ქართველმა და უცხოელმა ექსპერტებმა არაერთხელ გააკრიტიკეს. შეკეთებული გზების საექსპლუატაციო ვადა გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე რეაბილიტირებული გზებისა, თანაც რეაბილიტაციის შემდეგ მათი მოვლა-შენახვა გაცილებით იაფი ჯდება. სსგსდ-ს მიერ მოვლა-შენახვაზე აქცენტის გაკეთებამ ასეთი შედეგი გამოიღო: გზის მრავალი მონაკვეთი, რომელზეც 2001-2002 წლებში მსოფლიო ბანკის კრედიტით შეკეთების სამუშაოები ჩატარდა, თითქმის იგივე მდგომარეობაშია, როგორშიც შეკეთებამდე იყო. აქედან გამომდინარე, ნასესხები თანხების მოკლევადიან შეკეთებაზე ხარჯვა გაუმართლებელია. ამით იზრდება საგარეო ვალი, რაც საქართველოს მომავალ თაობებს მძიმე ტვირთად დააწვება.

ხშირად სსგსდ-ს მიერ მოვლა-შენახვისთვის უპირატესობის მინიჭებას საფუძვლად კორუფცია და ნეპოტიზმი უდევს. მოვლა-შეკეთების სამუშაოებზე გაწეული დანახარჯები გაცილებით ძნელი გასაკონტროლებელია, რაც მენარდებს უკანონო მოგებას აძლევს. პარლამენტშიც სსგსდ-ს მიერ უცხოური კრედიტების არაეფექტური ხარჯვის მაგალითად დასახელდა გარკვეული სახეობის საგზაო სამუშაოების ზოგიერთი საწარმოს მიერ მონოპოლიზების საკითხი, რომელიც სარგებლობს პრივილეგირებული მდგომარეობით და მაღალ ფასებს აწესებს.

ითვლება, რომ ადგილობრივად დაფინანსებული პროექტებისაგან განსხვავებით უცხოური კრედიტებით დაფინანსებული სამუშაოების ხარისხის კონტროლი გაცილებით უკეთესია. ეს უფრო ჯანსაღი კონკურენციითა და, რაც უფრო მნიშვნელოვანია, უცხოელი მენარდების მიერ პროექტების ზედამხედველობით აიხსნება. ასეთი პროექტების ხარისხის კონტროლი ქართველი ქვემენარდების მიერ ხორციელდება, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან უცხოელი

ზედამხედველების წინაშე. თუმცა, შეკეთებულ მონაკვეთებზე მაინც აღმოჩნდა მცირე დეფექტები, მიუხედავად ამისა, ხარისხის დარღვევებისა და სამშენებლო მასალების დატაცების მასშტაბები გაცილებით ნაკლებია.

სახელმწიფო შესყიდვების დროს აღმოჩენილი კანონდარღვევების გათვალისწინებით, გაუმართლებელია ხარისხის კონტროლისა და ჩატარებული სამუშაოების მიღების მხოლოდ სსგსდ-ს განკარგულებაში დატოვება. კვლევის შედეგები ცხადყოფს, რომ სსგსდ-ს არასდროს განუხორციელებია ხარისხის სათანადო კონტროლი; მცირე კონტრაქტებზე კი ამგვარი კონტროლი საერთოდ არ ხდება. შედეგად, საქართველოს მოსახლეობა იღებს გზას, რომელიც იმდენად უხარისხოა, რომ გაჩენილ ნაპრალებში პირველივე წვიმის შემდეგ ბალახი იწყებს ამოსვლას.

ეს იმას არ ნიშნავს, რომ სსგსდ-ს არ უნდა შეეძლოს საგზაო სამუშაოთა ხარისხის კონტროლი. როგორც შემკვეთს, სსგსდ-ს უნდა ჰქონდეს უფლება, შეამოწმოს მენარდეთა მუშაობის მიმდინარეობა და სამუშაოთა ხარისხი, მაგრამ ამაში უნდა მონაწილეობდეს მესამე მხარეც – ხარისხის კონტროლზე ორიენტირებული კერძო კომპანია ან არასამთავრობო ორგანიზაცია. მათი შერჩევა ღია ტენდერის საშუალებით უნდა მოხდეს და უნდა განისაზღვროს იურიდიული პასუხისმგებლობაც დეფექტების გამორჩენის შემთხვევაში. საამისო მზადყოფნა გამოთქვეს სატრანსპორტო საწარმოებმაც. მონიტორინგში შესაძლებელია ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს მონაწილეობაც.

ერთი რამ აშკარაა: რომ არსებობდეს საგზაო სამუშაოების მკაცრი კონტროლი, თუნდაც არსებული რესურსების ფარგლებში, საქართველოს გაცილებით უკეთესი საგზაო ქსელი ექნებოდა.

11.5 ცუდი გზების ნეგატიური შედეგები

ჩვენ გავვიჭირდა იმის დაზუსტება, თუ რა თანხებს კარგავს საქართველო გზების ცუდი მდგომარეობის გამო, რადგან ამგვარი მონაცემები ან საერთოდ არ არსებობს, ან კონფიდენციალურია. შესაბამისად, მათზე ხელი არ მიგვიწვდებოდა. გარდა ამისა, უარყოფითი გავლენა ყოველთვის ციფრებში ვერ აისახება.

საერთაშორისო დონეზე ეს გამოიხატება იმაში, რომ საგზაო ქსელის ცუდი მდგომარეობა და საგზაო ინფრასტრუქტურის განუვითარებლობა აფერხებს ტრასეკას დერეფნის საქართველოს მონაკვეთის, შესაბამისად, მთლიანად ტრასეკას განვითარებას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს, როგორც სატრანსპორტო ქვეყნის დაბალ კონკურენტუნარიანობას სხვა ფაქტორებიც განაპირობებს (დაუბალანსებელი სატარიფო პოლიტიკა, კორუფცია საბაჟოზე, პოლიტიკური არასტაბილურობა, მძიმე კრიმინოგენური ვითარება და სხვა), ბევრი საქართველოს მარშრუტს თავს სწორედ ცუდი გზების გამო არიდებს.

ადგილობრივ დონეზე საქართველოს გაუმართავი საგზაო ქსელი აფერხებს სატრანსპორტო ბაზრის, მათ შორის საგზაო გადაზიდვებისა და სამგზავრო ტრანსპორტირების განვითარებას. გარდა ამისა, საქართველოში საგზაო ტრანსპორტი წარმოადგენს ტრანსპორტირების ძირითად საშუალებას. სატრანსპორტო სექტორისათვის მიყენებული ზარალი განსაკუთრებით საგულისხმოა, თუ გავითვალისწინებთ,

რომ საქართველოში საგზაო გადასახადებისა და მოსაკრებლების სახით სატრანსპორტო საწარმოები სხვა საწარმოებზე გაცილებით მეტს იხდიან.

საქართველოში საგზაო ქსელის, უფრო ზუსტად კი შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების სავალალო მდგომარეობა აფერხებს ქვეყნის ადმინისტრაციულ, ეკონომიკურ, კულტურულ ცენტრებს შორის კავშირს. ზოგი დასახლება საერთოდ იზოლირებულია.

ეკონომიკური დანაკარგების გარდა, რომლებიც გამოწვეულია ქვეყნის ტერიტორიაზე გადაადგილების დაბრკოლებით, რაც, თავის მხრივ, პრობლემებს უქმნის ვაჭრობას, მზა პროდუქციისა და სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მიწოდებას, იწვევს მუშახელის მიგრაციას, საგზაო ქსელის განუვითარებლობას სერიოზული პოლიტიკური შედეგებიც მოჰყვება, რაკი იმ ადგილების მოსახლეობა, სადაც კავშირი გაწყვეტილია, თავს “ცენტრიდან” გარიყულად თვლის.

ცუდი გზები და საგზაო ინფრასტრუქტურის გაუმართაობა ხელს უშლის ტურიზმის, მათ შორის ავტოტურიზმის განვითარებას საქართველოში – გასათვალისწინებელია, რომ ტურისტებისათვის მიმზიდველი მრავალი კულტურული ძეგლი და ღირსშესანიშნაობა ქვეყნის ძნელადმისაღწევ ადგილებში მდებარეობს.

საგზაო პოლიციის ინფორმაციით, ცუდი გზები ხშირად ხდება საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების მიზეზი. პოლიციის ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები აღნიშნულ ფაქტებს არ ასახავს, რადგან “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის თანახმად, საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების უშუალო ან ერთ-ერთ მიზეზად გზის არადაამაკმაყოფილებელი მდგომარეობის დაფიქსირება მხოლოდ სსგსდ-ს წარმომადგენლების თანდასწრებით შეიძლება, რაც იშვიათად ხდება. შესაბამისი სტატისტიკური მონაცემების ნაკლებობა შეუძლებელს ხდის იმ სახიფათო საგზაო მონაკვეთების გამოვლენას, რომლებზეც მაღალია საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების რიცხვი. შესაბამისად, არ ხდება პრევენციული ზომების გატარება. საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების დროს მრავალი ადამიანი იღუპება ან სახიზრდება, საგზაო ხელმძღვანელობას კი არანაირი პასუხი არ მოეთხოვება, თუნდაც მისი ბრალეულობა საგზაო პოლიციამ დაადასტუროს. საგზაო ხელმძღვანელობის მიერ არ ხდება ზარალის ანაზღაურება, რაც “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონში არსებული ხარვეზის შედეგია. არადა, სსგსდ-სა და სხვა პასუხისმგებელ ორგანოებს ზარალის ანაზღაურება რომ უწევდეთ, გზების ხარისხზეც იზრუნებდნენ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოსათვის საგზაო ქსელის განუვითარებლობით მიყენებული ზარალი ძალზე მასშტაბურია საიმისოდ, რომ უგულებელიყოფს. სსფ-ს საგადასახადო შემოსავლები და სახელმწიფო ბიუჯეტი საგრძნობლად გაიზრდებოდა, საგზაო ქსელის მდგომარეობა რომ გამოსწორებულიყო. სახელმწიფო შემოსავლების ზრდა როგორც გარკვეული დარგების განვითარებით (მაგალითად, საგზაო გადაზიდვებისა და მგზავრთა ტრანსპორტირებით, ტურიზმით, სატრანზიტო ტრანსპორტირებით და ა.შ.), ისე ქვეყანაში საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებით მიღწეული საერთო ეკონომიკური განვითარების საფუძველზე მოხდებოდა. ამასთან, საკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის განვითარებით გაადვილდებოდა არსებული პოლიტიკური დაძაბულობის მოხსნა.

12 რეკომენდაციები

საქართველოს საგზაო სექტორში შექმნილი ვითარების გამოსასწორებლად ჩვენი აზრით, მართებულია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

სსფ უნდა გამოეყოს სსგსდ-ს და ფინანსთა სამინისტროს ერთეულად უნდა ჩამოყალიბდეს ან საგზაო გადასახადების აკრეფის უფლებამოსილება საგადასახადო დეპარტამენტს უნდა გადაეცეს (გარდა იმ გადასახადებისა, რომლებიც ამჟამად საბაჟო დეპარტამენტის მიერ იკრიფება). უნდა განისაზღვროს საგზაო გადასახადებით მიღებული შემოსავლების მიზნობრიობა, რომელსაც საქართველოს საგზაო ქსელის რეაბილიტაცია და მოვლა-შენახვა უნდა წარმოადგენდეს; უნდა მიიღწეს საგზაო გადასახადების ეფექტური ადმინისტრირება; აღნიშნულის შედეგად, სსგსდ გადასახადების აკრეფაზე კონტროლს ვეღარ განახორციელებს, მაგრამ სულ ცოტა იმავე ოდენობის დაფინანსებას მიიღებს. იმავედროულად, სსგსდ-ს ექნება სტიმული, მოახდინოს სსფ-ს საგადასახადო პოტენციალის ანალიზი და მოსაზრებები გამოთქვას საგადასახადო ერთეულთა მუშაობის შესახებ.

იმის გამო, რომ საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების სარგებლობით გადასახადის ადმინისტრირება არაეფექტურია და გადასახადი არ უკავშირდება უშუალოდ გზების გამოყენებას, უპრიანი იქნებოდა მისი გაუქმება და სანაცვლოდ ბენზინსა და დიზელზე გადასახადის გაზრდა.

საჭიროა შეწყდეს არსებული კანონმდებლობის, კერძოდ კი, საგადასახადო კოდექსისა და საგზაო გადასახადების მარეგულირებელი აქტების ხშირი ცვლა. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ზოგად პრობლემას წარმოადგენს, კანონების ხშირი ცვლით საგზაო სექტორი განსაკუთრებით ზარალდება, რადგან გადასახადებთან და ბიუჯეტთან დაკავშირებული სტაბილური კანონმდებლობის უქონლობის გამო, შეუძლებელი ხდება მომდევნო წლის შემოსავლების ოდენობის განსაზღვრა.

უნდა მოხერხდეს საქართველოს საგზაო სექტორში უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა. ინვესტიციების მოსაზიდად საქართველოს მთავრობამ უნდა შეასრულოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებები.

საგზაო ქსელის განვითარებისა და საგზაო სექტორისათვის საჭირო ფინანსური სახსრების გასაზრდელად განხილული უნდა იქნას კერძო ფასიანი გზების შექმნის შესაძლებლობა. ალტერნატიული ფასიანი გზების მშენებლობისათვის უცხოელი და ადგილობრივი ინვესტორების მოზიდვა შესაძლებელია შეღავათიანი პირობებით: გრძელვადიანი კონტრაქტებით და გარკვეული დროის მანძილზე ინვესტორისთვის აღნიშნული გზების მფლობელობის უფლების გადაცემით. გარდა გზების უკეთესი ხარისხისა, გზების მშენებლობისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოებზე ალტერნატიული დამკვეთის გამოჩენა ხელს შეუწყობს კორუფციასთან ბრძოლას.

რიკოტის გვირაბით სარგებლობაზე მოსაკრებელი კერძო საწარმომ უნდა აკრიფოს, ხოლო მიღებული შემოსავლები გვირაბის მოვლა-შენახვას უნდა მოხმარდეს. გარდა ამისა, მიზანშეწონილია განადგურების პირას მყოფი შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების კერძო სექტორის წარმომადგენლების ან სათემო ორგანიზაციებისათვის გადაცემა საკონცესიო ხელშეკრულების საფუძველზე.

საქართველოს საგზაო სექტორში კორუფციის შესამცირებლად, მეტი საჯაროობისა და კონკურენტული გარემოს ჩამოსაყალიბებლად საჭიროა შესყიდვების პროცედურებსა და საგზაო სამუშაოების ხარისხზე საზოგადოებრივი მონიტორინგის დამკვიდრება.

საქართველოს “კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” სერიოზულ ცვლილებას მოითხოვს. პირველი: უნდა შეიცვალოს დებულებები სატენდერო კომისიების შემადგენლობის შესახებ და სავალდებულო უნდა გახდეს კომისიებში დამოუკიდებელი ექსპერტების, სატრანსპორტო სექტორისა და საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართვა. ამასთანავე, საკონკურსო წინადადებები შეიძლება დაიყოს ორ ნაწილად: ტექნიკურ და ფინანსურ წინადადებებად, რომლებსაც სხვადასხვა, ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი ერთეულები შეაფასებენ და წინასწარ განისაზღვრება კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებითაც საუკეთესო წინადადება შეირჩევა – ასეთი პრაქტიკა ხშირად გამოიყენება დასავლეთში დიდი სამშენებლო პროექტების დროს.

სახელმწიფო შესყიდვათა სააგენტოს უნდა მიენიჭოს სატენდერო პროცედურების კონტროლის უფლება, რათა მან დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში დროულად მიიღოს ზომები. თავის სფეროში იგი უნდა მოქმედებდეს, როგორც აუდიტორული და სამართალდამცავი უწყებაც.

კონტრაქტების ზონალური განაწილება მინიმუმამდე უნდა დავიდეს. ჩვენი აზრით, უმჯობესია მცირე კონტრაქტების უფრო მოზრდილ კონტრაქტებად კონსოლიდაცია და მათზე ღია ტენდერების გამოცხადება, რათა მხოლოდ იმ კომპანიებმა მიიღონ მოვლა-შენახვის სამუშაოების გრძელვადიანი კონტრაქტები, რომლებსაც აქვთ სათანადო ტექნიკური ბაზა და გამოცდილება. ამით ხარისხის კონტროლიც გაცილებით იოლი და ეფექტური იქნებოდა.

სსგსდ-ს უნდა ჩამოსცილდეს ხარისხის კონტროლის ფუნქცია და, უცხოური კრედიტებით დაფინანსებული პროექტების მსგავსად, ეს ფუნქცია ღია ტენდერების საფუძველზე შერჩეულ კერძო საწარმოებს ან არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა გადაეცეს. საგზაო სამუშაოებზე უნდა დაიშვებოდეს დამოუკიდებელი მონიტორინგი. შესაძლებელია ამ პროცესში ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს, როგორც მაკონტროლებელი უწყების ჩართვა.

კონტროლის პალატის ან სხვა აუდიტორული უწყებების ფუნქციობა მხოლოდ დარღვევების გამოვლენით არ უნდა შემოიფარგლებოდეს: მათ უნდა გადადგან დამატებითი ნაბიჯები, რათა დამნაშავეები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად დაიასაჯონ.

უპრიანი იქნებოდა ტექნიკური და მართვის უნარის მქონე ახალგაზრდა სპეციალისტების დაქირავება და სსგსდ-სა და კერძო საწარმოებს შორის ტრადიციული ურთიერთობის აღმოფხვრა. ფინანსურ, შესყიდვების, მართვისა და ხარისხის კონტროლის განყოფილებებში მნიშვნელოვან თანამდებობებზე უპირატესობა, ალბათ, ისეთ ხალხს უნდა მიენიჭოს, რომლებმაც დასავლეთში მიიღეს განათლება ან აქვთ დასავლურ კომპანიებში მუშაობის გამოცდილება.

საკონსულტაციო საბჭოებს ან სამთავრობო კომისიებს უნდა მიეცეთ რეალური უფლებამოსილება, რათა გავლენა მოახდინონ პროცესებზე. ისინი უნდა დაკომ-

პლექტდეს ისეთი ხაღხით, ვინც უშუალოდ არის დაინტერესებული საგზაო სექტორის გამართული ფუნქციონირებით.

საქართველოს საგზაო სექტორის განვითარებისათვის აუცილებელია, საჯაროდ იქნას აღიარებული 1996 წლის საქართველოს გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამის წარუმატებლობა და შემუშავდეს ახალი, გრძელვადიანი პროგრამა, რომელშიც პროგრამის განხორციელებისა, და მოდიფიცირების მექანიზმები ჩაიდება. სსგსდ-მ საგზაო საწარმოებთან ყოველდღიური ურთიერთობის ნაცვლად, საქართველოს საგზაო სექტორში ეროვნული პოლიტიკის შემუშავებაზე, კოორდინირებასა და განხორციელებაზე უნდა იზრუნოს.

განსაკუთრებული ძალისხმევაა საჭირო სხვა სამთავრობო უწყებებთან, კერძოდ, ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სამინისტროსთან, საავტომობილო ტრანსპორტის დეპარტამენტთან, საგზაო პოლიციასთან, სტატისტიკის დეპარტამენტთან, საბაჟო დეპარტამენტთან, საგადასახადო დეპარტამენტთან, ფინანსთა სამინისტროსთან და ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებთან თანამშრომლობის ჩამოსაყალიბებლად და წამოჭრილი პრობლემების დროულად და ეფექტურად გადასაწყვეტად.

უსაფრთხო საგზაო მოძრაობის უზრუნველსაყოფად გზის არადამაკმაყოფილებელი მდგომარეობით გამოწვეული საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევებისათვის უნდა შემუშავდეს და ამოქმედდეს სსგსდ-ს პასუხისმგებლობის მექანიზმები. “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონში უნდა შევიდეს შესაბამისი ცვლილებები, რათა საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევების გამომწვევ მიზეზთა გამოძიების უფლებამოსილება მთლიანად საგზაო პოლიციას ან რომელიმე დამოუკიდებელ საგამოძიებო უწყებას გადაეცეს.

უკეთესი ანგარიშების უზრუნველსაყოფად უპრიანი იქნებოდა დამოუკიდებელი არასამთავრობო ორგანიზაციების, მაგალითად, გზების მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ასოციაციის ჩამოყალიბება, რომელიც გზების მომხმარებელთა უფლებებს დაიცავდას.

ბოლოთქმა

2003 წლის 23 ნოემბრის “ვარდების რევოლუციის” კვალად ძირეული ცვლილებები მიმდინარეობს საქართველოს სამთავრობო სტრუქტურებში, მათ შორის საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტსა (სსგსდ) და სახელმწიფო საგზაო ფონდში (სსფ).

2003 წლის დეკემბერში⁷¹ დაინიშნა სსგსდ-ს ახალი ხელმძღვანელი, რასაც მოჰყვა მაღალი თანამდებობის ხელმძღვანელი პირების შეცვლა. განყოფილებების უფროსებისა და მოადგილეების თანამდებობებზე მოვიდნენ ახალი კადრები, თუმცა ტექნიკური და დამხმარე პერსონალი ძირითადად უცვლელი დარჩა. მიმდინარეობს

⁷¹ პრეზიდენტის მოვალეობის შემსრულებლის ბრძანება №1620, 16 დეკემბერი, 2003 წელი

საორგანიზაციო სტრუქტურის გადასინჯვაც და ახლო მომავალში მოსალოდნელია მისი შეცვლა.

2004 წლის 11 თებერვალს მიღებული იქნა ახალი კანონი “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ”, რომლის თანახმად სსგსდ დაექვემდებარა ახლადშექმნილ ინფრასტრუქტურისა და განვითარების სამინისტროს. განხილვის პროცესშია სსგსდ-ს იურიდიული სტატუსის შეცვლაც, მათ შორის უწყების “საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად” გარდაქმნის საკითხი. “საჯარო სამართლის იურიდიული სუბიექტის” სტატუსი სსგსდ-ს მეტ თავისუფლებას მიანიჭებდა სტრუქტურის, მომუშავეთა რაოდენობის, სახელფასო პოლიტიკის განსაზღვრის, აგრეთვე აღჭურვილობის შექმნისა თუ გრანტებისა და კრედიტების მოპოვების თვალსაზრისით. ეს საშუალებას მისცემს სსგსდ-ს, რომ იგი ორიენტირებული იყოს საგზაო სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებაზე და არა ჩამოყალიბებაზე, რაც შეიძლება მიღწეული იქნეს გარკვეული ფუნქციების (მაგ. პოლიტიკის ფორმირება, საერთაშორისო ურთიერთობები, ტექნიკური სტანდარტების შემუშავება-დამტკიცება და ა.შ.) ინფრასტრუქტურისა და განვითარების სამინისტროსათვის გადაცემით.

“საქართველოს სახელმწიფო საგზაო ფონდის შესახებ” კანონში 2003 წლის 31 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებების⁷² შედეგად შემცირდა საგზაო გადასახადების რაოდენობა. 2004 წლის 1 იანვრიდან არსებობს მხოლოდ ოთხი სახის საგზაო გადასახადი: საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისთვის გადასახადი, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი, საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის მოსაკრებელი და ტვირთის გადამტებისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვის გადასახადი.

2004 წლის 1 მარტიდან სსფ-ს ჩამოერთვა გადასახადების აკრეფის ფუნქცია და ის ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო განყოფილებას გადაეცა. სსგსდ-მ შეინარჩუნა მხოლოდ რიკოთის გვირაბით სარგებლობისათვის გადასახადის მოკრების ფუნქცია. ყველა საგზაო გადასახადი განკუთვნილია სსგსდ-სა და საგზაო სექტორისათვის.

2003 წელს სსგსდ-ს მთლიანი ბიუჯეტი შეადგენდა 50.2 მილიონ ლარს, 2004 წლის იანვარ-მარტის პერიოდში⁷³ კი სსგსდ-ს შემოსავალმა 12.398 ლარს მიაღწია. 2003 წლის განმავლობაში საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობის გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი შეადგენდა 18.75 მილიონ ლარს, ე.ი. 1.563 მილიონ ლარს თვეში. ახალი ხელმძღვანელობის დროს ამ სახის გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი იანვარ-თებერვლის პერიოდში 2.303 მილიონ ლარამდე (თვეში) გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ მარტში, ე.ი. გადასახადების მოკრების ფუნქციის საგადასახადო განყოფილებისათვის გადაცემიდან პირველ თვეში, შემოსავალი 704.3 ათას ლარამდე შემცირდა, მოსალოდნელია გადასახადებით მიღებული შემოსავლის ხელახალი მატება, ვინაიდან იზრდება საგადასახადო განყოფილების მიერ საგზაო გადასახადების მოკრების კონტროლი. 2004 წლის

⁷² შესწორება №3179, “კანონი საქართველოს საგზაო ფონდის კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ”, 31 დეკემბერი, 2003 წელი

⁷³ ვინაიდან საქართველოში საანგარიშო წელი იწყება 1 იანვარს, წლის პირველ თვეში გადასახადების მოკრების მანველებელი შედარებით დაბალია.

იანვრის შემდეგ რიკოთის გვირაბიდან მიღებული შემოსავალი 60%-ით გაიზარდა, რაც განამტკიცებს იმ მოსაზრებას, რომ სსფ-ს შემოსავლების დაბალ დონეს განაპირობებდა სსგსდ-ს ადრინდელი ადმინისტრაციის მიერ გადასახადების არაეფექტიანი მოკრება და სსფ-ს შემოსავლების დამალვა.

სსგსდ-მ შეძლო წინა ადმინისტრაციის დროს დაგროვილი ყველა დავალიანების გასტუმრება. ეს მოიცავს: დავალიანებას საგზაო სამშენებლო კომპანიებისადმი წინა წელს გაწეული სამუშაოებისათვის, მსოფლიო ბანკისა და ქუვეითის ფონდის მიერ გამოყოფილი კრედიტების ფარგლებში სსგსდ-ს თანადაფინანსების წილს, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებისაგან მიღებული სესხების პროცენტს, პირველად თანხასა და ჯარიმებს.

შეიცვალა შესყიდვების პრაქტიკისადმი სსგსდ-ს დამოკიდებულებაც. 2004 წლის 1 იანვრიდან მოყოლებული, ჩატარდა 18 ღია ტენდერი. თუმცა გაფორმდა მხოლოდ 7 კონტრაქტი, 11 ტენდერი უშედეგოდ დასრულდა კონკურენციის სიმცირისა და მაღალი ფასების შემოთავაზების გამო, რაც უპრეცედენტო მოვლენაა. როგორც ჩანს, სსგსდ-ს ადმინისტრაციას მტკიცედ აქვს გადაწყვეტილი, აღმოფხვრას შესყიდვების კორუფციული პრაქტიკა, რომელიც ათწლეულების განმავლობაში არსებობდა და რეალურად დაამკვიდროს შესყიდვის საკონკურსო პრინციპები, თუნდაც ეს განმეორებითი ტენდერების ჩატარებას და დამატებით ხარჯებს მოითხოვდეს.

ადგილობრივი და სახელმწიფოთშორისი გზების შეკეთებაზე 55 კონტრაქტი გაფორმდა (კონტრაქტის ღირებულებები განსაზღვრულია შესყიდვების შესახებ კანონის შესაბამისად) ერთ პირთან მოლაპარაკების საფუძველზე. სსგსდ-ს ხელმძღვანელი პირების ცნობით, მათ დაიწყეს პოტენციური კონტრაქტორების მიერ წარმოდგენილი ხარჯთაღრიცხვების შემოწმება. ეს საკმარის მოულოდნელი აღმოჩნდა გზათა მშენებლობის ბევრი კომპანიისათვის, რომლებიც მიჩვეულნი არიან მომსახურებაზე ზედმეტად მაღალი ფასების დაწესებას და ამით ახდენენ “ოტკატის” კომპენსირებას. მეტიც, ახლა წინასწარი გადახდა ხდება საბანკო გარანტიებისა და საკონტრაქტო პირობების სრული დაცვით.

ნაწილობრივ გაუმჯობესდა ხარისხის კონტროლის სისტემა. საგზაო სამუშაოების თითოეული კონტრაქტი დღეს უკვე ითვალისწინებს ერთწლიან საგარანტიო პერიოდს, რომლის განმავლობაშიც მენარდენი ვალდებული არიან, ყველა დეფექტი თავიანთი ხარჯებით შეაკეთონ. სსგსდ-სთან შეიქმნა საგზაო სამუშაოების ხარისხის კონტროლის სპეციალური კომისია, ხოლო დიდ პროექტებში ხარისხის კონტროლი ხორციელდება ტენდერის საფუძველზე შეჩეული კერძო კომპანიების მიერ. სსგსდ-ს ინფორმაციით, ახლა, როდესაც ყველა მენარდეს დროულად უხდიან, გაცილებით ადვილია ხარისხის მოთხოვნების დაცვა, რაც ადრე თითქმის უგულებელყოფილი იყო.

სსგსდ-ს კიდევ ერთ წარმატებად უნდა ჩაითვალოს (ტრანსპორტის რეფორმისა და რეაბილიტაციის ცენტრთან ერთად) წინასწარი შეთანხმება მსოფლიო ბანკის მიერ ახალი კრედიტის გამოყოფის შესახებ “შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გზების პროექტისათვის”, რომელიც 2005 წლის იანვარში დაიწყო. კრედიტის ღირებულება 30 მილიონ დოლარს შეადგენს და მისი ხანგრძლივობა სამი წელია (2005-2008 წწ.). კრედიტი გამიზნულია შიდასახელმწიფოებრივი და

ადგილობრივი გზების 300-350 კმ-ის რეაბილიტაციისათვის. ახალი კრედიტით გათვალისწინებული სამუშაოებისათვის სატენდერო დოკუმენტაციის მოსამზადებლად გაფორმდა კონტრაქტი სამ კომპანიასთან.

როგორც ჩანს, სსგსდ-ს ახალმა ადმინისტრაციამ კარგად გააცნობიერა გამჭვირვალობისა და ანგარიშგების აუცილებლობა, რასაც მოჰყვა სსგსდ-ს საზოგადოებასთან და მასმედიასთან ურთიერთობის განყოფილების გაძლიერება. ახლა სსგსდ კითხვებს რამდენიმე დღეში უპასუხებს. საქართველოს პრესაში ბოლო სამი თვის განმავლობაში გამოქვეყნდა თვრამეტი პუბლიკაცია სსგსდ-ს შესახებ, მათ შორის ფინანსური ანგარიშები, სტატიები საგზაო სექტორის პრობლემებზე, ინფორმაციები ტენდერების გამოცხადების, ტენდერების შედეგების, გაფორმებული კონტრაქტების ღირებულებების, კონტრაქტების პარტნიორების, გზების იმ მონაკვეთების შესახებ, რომლებიც საჭიროებს შეკეთებას და იმ მიზეზებზე, თუ რატომ არ დაფინანსდა ზოგიერთი კონტრაქტი. სსგსდ-მ დაათვალიერა განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაში მყოფი გზები, რასაც მიჰყვანა სატელევიზიო გადაცემები საგზაო სექტორზე საზოგადოების ყურადღების გასამახვილებლად.

დაგეგმილია სსგსდ-სთან სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა, რომლის შემადგენლობაში შევლენ მთავრობისა და სატრანსპორტო სექტორის წარმომადგენლები (სახელმწიფო მოხელეები, საგზაო გადაამზიდველები და არასამთავრობო სატრანსპორტო ორგანიზაციები). სამეთვალყურეო საბჭოს მიზანია, გაიზარდოს სსგსდ-ს საქმიანობის გამჭვირვალობა. სამეთვალყურეო საბჭო განახორციელებს სსგსდ-ს ხარჯების ეფექტიანობის მონიტორინგს, განსაზღვრავს განვითარების პრიორიტეტებს და დაეხმარება საგზაო სექტორის პრობლემების გადაჭრას. თუმცა, როგორც სსფ-ს საკონსულტაციო საბჭოს გამოცდილება გვკარნახობს, სამეთვალყურეო საბჭოს სრულფასოვანი ფუნქციონირება დიდ პრობლემებთან იქნება დაკავშირებული.

სსგსდ-მ გამოაცხადა კონკურსი ინოვაციური და რენტაბელური წინადადებების შესახებ, რაც ითვალისწინებს რიკოტის გვირაბის განათების, ჰაერის კონდიცირებისა და გადასახადის მოკრების პრობლემების გადაჭრას. უკვე მიღებულია რამდენიმე წინადადება კერძო კომპანიებისაგან, რაც მნიშვნელოვნად შეამცირებს გვირაბის მომსახურების ხარჯებს. სსგსდ-ს ადმინისტრაციამ გადაწყვიტა, ადრინდელი პრაქტიკისაგან განსხვავებით (რაც ითვალისწინებდა მხოლოდ გზებზე “საკერებლის დადებას”), მთლიანად აღადგინოს საქართველოს საგზაო ქსელი. ამას მოჰყვა 2004 წლისათვის მთელი რიგი აღდგენითი სამუშაოების დაგეგმვა, მათ შორის ხიდების აღდგენა – მათი უმრავლესობა სასწრაფო შეკეთებას მოითხოვს.

როგორც ჩანს, ჩვენს ანგარიშში წარმოდგენილი ზოგიერთი რეკომენდაცია სსგსდ-ს ადმინისტრაციამ გაითვალისწინა და მათი განხორციელებაც დაიწყო. ადრეა იმის თქმა, ეს ნაბიჯები ამჟამინდელი ძლიერი პოლიტიკური ზეწოლის დროებითი შედეგია თუ საქართველოს საგზაო სექტორში ძირეული ძვრების ნიშნები. ერთი რამ კი უდავოა – თუ სსგსდ-ს ადმინისტრაცია ამ კურსიდან არ გადაუხვევს, საქართველოს აქვს რეალური შანსი, იქონიოს უკეთესი გზები და სრულფასოვნად განავითაროს სატრანსპორტო ქსელი.

დანართი 1 – სატრანსპორტო სტატისტიკა

ტვირთის გადატანა საერთო სარგებლობის ტრანსპორტის სახეების მიხედვით (ათასი ტონა)

წლები	სულ	მათ შორის			
		რკინიგზა	საავტომობილო	საზღვაო	საჰაერო
1980	239977,7	86528,7	147348,0	6091,0	10,0
1985	276273,9	91258,9	175915,0	9084,0	16,0
1990	253074,9	76860,9	167070,0	9127,0	17,0
1991	182020,9	56709,9	115032,0	10267,0	12,0
1992	47106,8	14633,4	26545,0	5921,4	7,0
1993	23049,8	7965,9	10416,0	4662,9	5,0
1994	14567,1	3173,4	8168,0	3224,2	1,5
1995	14985,1	4656,4	8690,0	1636,6	2,1
1996	14149,0	4783,7	8800,0	561,8	3,5
1997	19703,0	7200,0	12200,0	300,0	3,0
1998	24124,1	8494,9	15000,0	625,0	4,2
1999	25913,4	9492,0	16000,0	419,1	2,3
2000	30060,0	11496,1	18500,0	62,6	1,3
2001	33168,7	13137,0	20000,0	30,5	1,2
2002	37400,0	14900,0	22500,0	-	1,3

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

ყველა სახის საერთო სარგებლობის ტრანსპორტის ტვირთბრუნვა
(მლნ. ტონა/კმ)

წლები	სულ	მათ შორის			
		რკინიგზა	საავტომობილო	საზღვაო	საჰაერო
1980	74281,6	19639,7	2355,0	52261,8	25,1
1985	74915,6	17829,4	3017,5	54041,4	27,3
1990	79937,6	15476,7	2577,6	61854,9	28,4
1991	66584,8	12116,7	1652,5	52788,7	26,9
1992	40927,7	3511,9	387,7	37018,9	9,2
1993	34611,2	1553,6	121,4	32931,5	4,7
1994	26680,2	954,8	83,6	25637,8	4,0
1995	15519,3	1246,0	130,0	14138,3	5,0
1996	7412,7	1141,4	131,3	6132,0	8,0
1997	5987,7	2006,2	303,5	3671,4	6,6
1998	10390,0	2573,7	385,0	7421,9	9,4
1999	9045,8	3160,4	420,0	5460,3	5,1
2000	5001,7	3192,1	475,0	611,7	2,9
2001	5156,8	4473,0	520,0	161,1	2,7
2002	5710,6	5057,5	543,0	-	3,17

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

დანართი 1 – სატრანსპორტო სტატისტიკა

ტონა ტვირთის გადატანის საშუალო მანძილი საერთო სარგებლობის ტრანსპორტის სახეების მიხედვით (კმ)

წლები	სარკინიგზო	საავტომობილო	საზღვაო	საჰაერო
1980	227	16	8580	2510
1985	195	17	5949	1706
1990	201	15	6777	1671
1991	214	14	5142	2242
1992	240	15	6252	1314
1993	195	12	7062	940
1994	301	10	7952	2667
1995	268	15	8639	2381
1996	239	15	10915	2286
1997	277	25	13828	2357
1998	303	26	11875	2238
1999	333	26	13029	2217
2000	340	26	9772	2231
2001	340	26	5282	2250
2002	-	-	-	-

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

მგზავრთა გადაყვანა ტრანსპორტის ცალკეული სახეობის მიხედვით (მლნ. კაცი)

წლები	სულ	მათ შორის						
		რკინიგზა	ავტობუსი	ტროლეიბუსი	მეტროპოლიტენი	ტრამვაი	საზღვაო	საჰაერო
1980	984,0	31,0	643,8	123,7	142,5	39,4	1,2	2,4
1985	1138,4	25,6	804,2	112,7	144,8	47,3	1,3	2,5
1990	1043,9	14,8	735,2	77,5	183,4	29,5	0,8	2,7
1991	870,5	11,0	613,3	56,1	167,3	20,1	0,3	2,4
1992	354,9	7,6	149,9	27,1	157,8	11,8	0,01	0,7
1993	311,9	7,3	81,5	28,6	182,2	11,7	-	0,6
1994	246,4	9,8	87,6	7,8	138,0	2,9	0,01	0,3
1995	277,7	3,1	116,2	9,7	142,2	6,2	-	0,3
1996	320,3	3,0	141,0	13,8	155,2	7,0	0,002	0,3
1997	318,7	1,9	176,0	18,8	114,0	7,8	0,01	0,2
1998	326,3	2,3	205,0	15,8	96,4	6,6	-	0,2
1999	340,9	1,9	226,0	15,8	89,8	7,2	-	0,2
2000	366,7	2,3	235,0	16,2	105,4	7,7	-	0,1
2001	364,0	2,1	240,0	15,7	97,3	8,8	-	0,1
2002	373,84	2,1	249,5		122,1		-	0,1375

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

მგზავრობრუნვა ტრანსპორტის ცალკეული სახეობის მიხედვით
(მლნ. მგზავრი/კმ)

წლები	სულ	მათ შორის						
		რკინიგზა	ავტობუსი	ტროლეი- ბუსი	მეტროპო- ლიტენი	ტრამვაი	საზღვაო	საჰაერო
1980	15500,6	3622,0	6134,0	606,1	912,0	208,8	36,7	3981,0
1985	18349,6	3724,0	8169,0	552,2	926,7	250,7	41,0	4686,0
1990	17823,0	2457,0	8335,0	379,8	1173,8	156,4	24,0	5297,0
1991	15176,1	2135,0	7110,0	274,9	1070,7	106,5	6,0	4473,0
1992	5793,2	1210,0	2147,0	132,8	1009,9	62,5	3,0	1228,0
1993	4062,5	916,9	1204,4	140,1	1166,1	62,0	-	573,0
1994	4035,1	1164,5	1463,5	38,2	883,2	15,4	2,6	467,7
1995	4035,6	371,1	1907,3	47,5	910,1	32,9	-	766,7
1996	4053,9	380,3	2049,9	67,2	993,0	36,9	0,2	526,2
1997	5015,7	293,7	3400,0	93,9	729,4	50,5	1,2	447,0
1998	5523,6	396,9	3910,0	85,7	616,9	43,1	-	471,0
1999	5722,9	355,1	4310,0	92,0	574,8	45,1	-	345,9
2000	6002,0	452,9	4500,0	90,5	674,6	46,2	-	237,8
2001	6122,6	398,0	4700,0	106,0	622,7	55,4	-	240,5
2002	5676,9	392,3	4987,3	-	-	-	-	297,3

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

ერთი მგზავრის გადაყვანის საშუალო მანძილი ტრანსპორტის
ცალკეული სახეობის მიხედვით (კმ)

წლები	რკინიგზა	ავტო- ბუსი	ტროლეიბუსი	მეტროპო- ლიტენი	ტრამვაი	საზღვაო	საჰაერო
1980	116,8	9,5	4,9	6,4	5,3	30,6	1658,9
1985	145,5	10,2	4,9	6,4	5,3	31,5	1874,4
1990	166,0	11,3	4,9	6,4	5,3	30,0	1961,9
1991	194,1	11,6	4,9	6,4	5,3	20,0	1863,8
1992	159,2	14,3	4,9	6,4	5,3	300,0	1754,3
1993	125,6	14,8	4,9	6,4	5,3	-	955
1994	118,8	16,7	4,9	6,4	5,3	259,0	1559,0
1995	119,7	16,4	4,9	6,4	5,3	-	2555,6
1996	126,8	19,3	5,0	6,4	5,3	120,0	1754,0
1997	154,6	19,3	5,0	6,4	5,3	120,0	2235,0
1998	172,6	19,1	5,4	6,4	6,5	-	2355,0
1999	186,9	19,1	5,8	6,4	6,3	-	1730,0
2000	196,6	19,1	5,6	6,4	6,0	-	2378,0
2001	189,5	19,6	6,7	6,4	6,3	-	2405,0
2002	-	-	-	-	-	-	-

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

დანართი 2 - სატრანსპორტო მარშრუტების სტატისტიკური მონაცემები

საერთო სარგებლობის გზების სიგრძე სახეების მიხედვით (კმ)

წლები	რკინიგზა	მეტროპოლიტენი (ორმხრივი)	ტრამვაი (ორმხრივი)	ტროლეიბუსი (ორმხრივი)	საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზები
1980	1420	19	50	160	22196
1985	1465	23	50	215	21334
1990	1586	25	43	300	21599
1991	1586	25-	43	337	21651
1992	1586	25	43	289	21601
1993	1586	25	43	281	21094
1994	1586	25	43	213	20738
1995	1586	25	41	289	20970
1996	1586	25	41	284	20298
1997	1586	25	36	311	20120
1998	1586	25	36	311	20215
1999	1576	25	36	311	20215
2000	1562	27	36	270	20362
2001	1565	27	36	272	20229
2002	-	-	-	-	-

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი

საგზაო ქსელის სიგრძე და პარამეტრები

გზის კატეგორია	სულ სიგრძე (კმ)	გზების კატეგორია ⁷⁴				
		I კმ	II კმ	III კმ	IV კმ	V კმ
საერთაშორისო	1474	13	765	180	422	94
შიდასახელმწიფოებრივი	3326	0	33	266	1839	1188
ადგილობრივი	15429	0	0	0	3310	12119
სულ	20229	13	798	446	5571	13401

წყარო: სამხრეთ კავკასიის სამი სახელმწიფოს სატრანსპორტო პოლიტიკისადმი მიძღვნილი სემინარის დოკუმენტები, აპრილი, 2002

⁷⁴ გზის კატეგორია განისაზღვრება ძველი საბჭოური სტანდარტების მიხედვით, რომლებიც დღემდე გამოიყენება საქართველოში. გზის პარამეტრებიდან გამომდინარე (შემაღგენლობა და გამტარუნარიანობა), განსაზღვრულია 5 კატეგორია, სადაც I კატეგორია უმაღლესია, V – უმდაბლესი.

დანართი 2 - სატრანსპორტო მარშრუტების სტატისტიკური მონაცემები

ხიდები

გზის კატეგორია	რაოდენობა	სიგრძე (მეტრებში)	საშუალო სიგრძე (მეტრებში)
საერთაშორისო	609	24646	40
შიდასახელმწიფოებრივი	1191	28536	24
ადგილობრივი	2227	33737	15
სულ	4077	86,919	

წყარო: დასკვნითი ანგარიში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, IDA – მსოფლიო ბანკის დაფინანსება, აპრილი, 1998

სადრენაჟო მიწები

გზის კატეგორია	რაოდენობა	სიგრძე (მეტრებში)	საშუალო სიგრძე (მეტრებში)
საერთაშორისო	2909	55321	19
შიდასახელმწიფოებრივი	5936	77862	13
ადგილობრივი	15099	117573	8
სულ	23944	250756	

წყარო: დასკვნითი ანგარიში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, IDA – მსოფლიო ბანკის დაფინანსება, აპრილი, 1998

გვირაბები და გალერეები

გზის კატეგორია	გვირაბები		გალერეები	
	რაოდენობა	სიგრძე (მეტრებში)	რაოდენობა	სიგრძე (მეტრებში)
საერთაშორისო	9	8879	7	1115
შიდასახელმწიფოებრივი	7	2695	4	469
სულ	16	11574	11	1584

წყარო: დასკვნითი ანგარიში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, IDA – მსოფლიო ბანკის დაფინანსება, აპრილი, 1998

უღელტეხილები

გზის კატეგორია	რაოდენობა	მდგომარეობა ზამთარში
საერთაშორისო	3	გახსნილი
შიდასახელმწიფოებრივი	11	4 – გახსნილი, 7 - ჩაკეტილი
ადგილობრივი	2	ჩაკეტილი
სულ	16	

წყარო: დასკვნითი ანგარიში, ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი, IDA – მსოფლიო ბანკის დაფინანსება, აპრილი, 1998

დანართი 3 – საკანონმდებლო ასპექტები

კანონი საავტომობილო გზების შესახებ

1994 წლის 11 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ”. 1991 წლის შემდეგ ეს იყო საქართველოს საგზაო სექტორის ახალი მარეგულირებელი აქტების შემუშავებისკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი.

“საავტომობილო გზების შესახებ” კანონი მოიცავს შემდეგ დებულებებს:

- საავტომობილო გზების ცნება, მისი შემადგენელი ნაწილები და ინფრასტრუქტურა
- საავტომობილო გზების სახეობები და მათი კლასიფიკაცია
- საგზაო ორგანოს სტრუქტურა და საგზაო ორგანოს უფლება-მოვალეობები
- საგზაო დარგის დაფინანსება და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა
- საავტომობილო გზებითა და საგზაო ინფრასტრუქტურით სარგებლობის წესები და საქართველოს საგზაო ქსელის სახელმწიფო კონტროლი;
- საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოება და სამედიცინო დახმარება საავტომობილო გზებზე
- საგზაო ორგანოების მუშაკთა უფლებები
- საგზაო სამუშაოთა წარმოების ნორმები და ა.შ.

კანონის თანახმად, საავტომობილო გზების ცნებაში გაერთიანებულია: მიწის ვაკისი სავალი ნაწილი, ხიდები, გვირაბები, ესტაკადები, სატრანსპორტო კვანძები, წყალგამტარი ნაგებობები, საყრდენი კედლები, გზების გასწვრივ მდებარე საველოსიპედო და საცალფეხო ბილიკები, ასევე განსხვავების ზოლები და მის ფარგლებში არსებული სხვა საგზაო ნაგებობანი.

საავტომობილო გზები თავისი დანიშნულებით იყოფა საერთო სარგებლობის და საუწყებო გზებად. საუწყებო გზებს მიეკუთვნება კერძო ან სახელმწიფო ორგანიზაციების საკუთრებაში მყოფ ტერიტორიაზე მდებარე შენობა-ნაგებობებთან მისასვლელი გზები. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზები თავისი მნიშვნელობით საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ გზებად იყოფა:

- საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზები – საქართველოს სხვა ქვეყნებთან დამაკავშირებელი გზები
- შიდასახელმწიფოებრივი საავტომობილო გზები – საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული გზები, რომლებიც აკავშირებს ადმინისტრაციულ, სამრეწველო და კულტურული ცენტრებს: საქართველოს დედაქალაქს, ავტონომიურ რესპუბლიკათა დედაქალაქებს, რაიონების ადმინისტრაციულ ცენტრებს და ცნობილ კურორტებს; სამხედრო და განსაკუთრებული მნიშვნელობის გზები

- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზები – აკავშირებს დასახლებულ პუნქტებს, ადმინისტრაციულ ცენტრებს, საერთაშორისო და რესპუბლიკურ გზებს

საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ნუსხას, რომლის გადახედვა სსგდს-ს მიერ 5 წელიწადში ერთხელ ხდება, ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ნუსხას, რომლის კორექტირებაც 3 წელიწადში ერთხელ წარმოებს, ამტკიცებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები.

საწყის ეტაპზე საგზაო სექტორში ერთიანი პოლიტიკის გატარება საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის კომპეტენციას წარმოადგენდა. კანონში 1997 წლის 16 ოქტომბერს შესული ცვლილებებით აღნიშნული ვალდებულება სსგდს-ს გადაეცა. 2001 წლის 20 ივლისიდან საგზაო ქსელის განვითარებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის გადაწყვეტა ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სამინისტროსთან თანამშრომლობით ხდება.

კანონის თანახმად, გზებს მათი მესაკუთრე მართავს, რომელიც ახორციელებს გზების მშენებლობას, რეკონსტრუქციის, შეკეთების, მოვლა-შენახვის სამუშაოებს. შესაბამისად, საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მართვას სსგდს ახორციელებს – რომელიც ამ გზებს სახელმწიფოს სახელით განაგებს. ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებს ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოები მართავენ. საგზაო პოლიცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელი არიან საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების კონტროლსა და არსებულ ნორმებთან შესაბამისობაზე.

კანონი ავალდებულებს საგზაო ორგანოებს, რომ მათ აუნაზღაურონ საავტომობილო გზებით მოსარგებლეებს ცუდი საგზაო პირობების შედეგად მომხდარი ავტოსაგზაო შემთხვევებით გამოწვეული ზარალი, თუ ამ შემთხვევის მიზეზი ის იყო, რომ საგზაო ორგანოებმა მთლიანად ან ნაწილობრივ არ შეასრულეს დაკისრებული მოვალეობანი⁷⁵. ამავე დროს, გზებით მოსარგებლეების მიზეზით გზის საფარის დაზიანების შემთხვევაში სწორედ ეს უკანასკნელი არიან ვალდებულნი, აანაზღაურონ მიყენებული ზარალი.

საგზაო სექტორისა და საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების დაფინანსება ხდება როგორც ბიუჯეტის ხარჯზე, ისე სხვა წყაროებით. საგზაო სექტორის ფინანსური უზრუნველყოფისთვის 1995 წელს შეიქმნა სახელმწიფო საგზაო ფონდი.

სახელმწიფო საკუთრების საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობაზე საფასურის დაწესება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ ორ დასახლებულ პუნქტს შორის არსებობს პარალელური უფასო გზა. 1997 წლის 16 ოქტომბერს კანონში შესული ცვლილების თანახმად გზებით სარგებლობის საფასური გამოიყენება ამავე გზების მოვლა-შენახვისა და განვითარებისათვის.

“საავტომობილო გზების შესახებ” კანონი 17 შეზღუდვასა და აკრძალვას მოიცავს. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია:

⁷⁵ მუხლი 19, საგზაო ორგანოების პასუხისმგებლობა, საქართველოს კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ”

- იმ სატრანსპორტო საშუალებით მოძრაობა, რომლის ზომები ტვირთიანად აღემატება საერთო საგზაო წესით დადგენილ გაბარიტებს
- რეკლამების დაყენება საგზაო ორგანოების უნებართვოდ
- გზის ვაკისზე ვაჭრობა
- საავტომობილო გზებზე, გზისპირა ზონებში (გზის ღერძიდან 100 მეტრი ორივე მხარეს) გზების მფლობელებთან შეუთანხმებლად ნებისმიერი სამშენებლო, სამელიორაციო, სასოფლო-სამეურნეო, გეოლოგიური ძიების სამუშაოები, კავშირგაბმულობის ხაზებისა და სხვა კომუნიკაციების გაყვანა, ახალი ნაგებობის აშენება და არსებულის შეკეთება და სხვა განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელება
- ნებართვის გარეშე ჯიხურების და სხვა მოძრავი ნაგებობების განლაგება საავტომობილო გზებზე და გზისპირა ზონებში.

“საავტომობილო გზების შესახებ” კანონში ორჯერ (1997⁷⁶ და 2001⁷⁷ წლებში) შეიტანეს ცვლილებები. ძირითადი ცვლილებები შეტანილია ჩვენ მიერ აღწერილი კანონის ძირითად დებულებებში.

კანონი საგზაო ფონდის შესახებ

საგზაო სექტორისათვის მეორე მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ნაბიჯს 1995 წლის 2 სექტემბერს “საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის მიღება წარმოადგენდა. ამ კანონით განისაზღვრება საქართველოში გზების განვითარებისა და მოვლა-შენახვისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების შექმნის გზები და იქმნება საგზაო ფონდის ჩამოყალიბების სამართლებრივი საფუძველი. კანონი განსაზღვრავს საგზაო ფონდის მიზნებს და რესურსების ათვისების წესებს.

“საგზაო ფონდის შესახებ” კანონის მიღების შემდეგ მასში მრავალი შესწორება და დამატება შევიდა (1996⁷⁸, 1997⁷⁹, 1999⁸⁰, 2001⁸¹ და 2002⁸² წლებში), მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანი დამატებები წინამდებარე მიმოხილვას დავურთეთ. ცვლილებათა უმრავლესობა გადასახადების განაკვეთებს, საგადასახადო ბაზის გაფართოებასა და გადასახადების გადახდის პროცედურებს შეეხება.

⁷⁶ კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს რესპუბლიკის კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე”, 16 ოქტომბერი, 1997 წელი

⁷⁷ კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს კანონში დამატებების შეტანის თაობაზე”, 20 ივლისი, 2001 წელი

⁷⁸ კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს რესპუბლიკის კანონში დამატებების შეტანის თაობაზე”, 27 ივნისი, 1996 წელი

⁷⁹ კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს რესპუბლიკის კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე”, 16 ოქტომბერი, 1997 წელი

⁸⁰ კანონი “საქართველოს ზოგად საკანონმდებლო აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე”, 16 აპრილი, 1999 წელი, “კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე”, 9 ივნისი, 1999 წელი

⁸¹ კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე”, 5 ივნისი, 2001 წელი

⁸² კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე”, 7 ივნისი, 2002 წელი

სსფ შეიქმნა, როგორც არასაბიუჯეტო ფონდი, რომლის მიზანსაც საავტომობილო გზების მოვლა-შენახვის, შეკეთების, რეკონსტრუქციისა და მშენებლობის, აგრეთვე სამეცნიერო-ტექნიკური სიახლეების დანერგვისა და დარგის განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა ხარჯების დაფინანსება წარმოადგენდა. კანონი, გარდა ზემოაღნიშნული მიზნებისა, კრძალავს სსფ-ს რესურსების სხვა მიზნით გამოყენებას.

1997 წლის 16 ოქტომბრიდან სსფ სსგსდ-ს⁸³ მიერ იმართება. ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს საგზაო გადასახადების აკრეფის პროცედურებს და სსფ-ს რესურსების გამოყენებას. სსგსდ-ს ყოველწლიურად ქართული პრესით სსფ-ს რესურსების გამოყენების გეგმისა და გასული წლის დანახარჯების გამოქვეყნება ევალება.

კანონი განსაზღვრავს სსფ-ს შემოსავლის წყაროებს:

- გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის
- გადასახადი საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციისათვის
- სატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი
- გადასახადი საქართველოს ტერიტორიაზე ავტომანქანით შემოსვლისა და სატრანზიტო მოძრაობისათვის
- გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსებისათვის
- საგზაო ორგანიზაციების ამონაგები სესხებიდან, გამართული ლატარიებიდან, აქციების გაყიდვიდან და საჯარიმო სანქციებიდან საქართველოს ბიუჯეტის ასიგნების ჩათვლით;
- კანონით გათვალისწინებული სხვა წყაროები.

საგზაო გადასახადების ადმინისტრირება ხდება საქართველოს საგადასახადო კოდექსის XIV მუხლის თანახმად. საგზაო ფონდში გადასახადების მობილიზება, შემოსავლების რეგისტრირება და კონტროლი კანონით დადგენილი წესით ხორციელდება სსფ-ს საგადასახადო ინსპექციების, სახელმწიფო საგადასახადო ინსპექციისა და საბაჟო დეპარტამენტის მიერ.

აღნიშნული კანონის თანახმად, საწარმოებისა და სხვა ორგანიზაციების მიერ გადახდილი გადასახადები წარმოების დანახარჯებში იანგარიშება. ამოღებული დავალიანებები და ჯარიმების სახით მიღებული შემოსავლები, დარღვევის აღმომჩენი ორგანიზაციის მოსაკრებლის გარდა, სსფ-ს გადაერიცხება.

კანონის თანახმად და საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 270-ე მუხლის მიხედვით, დაშვებულია სსფ-სა და სსგსდ-ს თანამშრომელთა მატერიალური წახალისების სისტემის სპეციალური ფონდის ჩამოყალიბება.

⁸³ ტექსტის ორიგინალში სსფ მინისტრთა კაბინეტს ექვემდებარებოდა. 1995 წლის 18 ოქტომბრის №674 დადგენილებით, სსფ-ს მართვის უფლებამოსილება სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზას” გადაეცა, რომელიც მოგვიანებით, 1997 წელს, სსგსდ-დ გადააკეთდა.

საქართველოს საგზაო ფონდის გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლისა და რესურსების მიზნობრივი გამოყენების წესები და პროცედურები

1995 წლის 18 ოქტომბერს მინისტრთა კაბინეტმა გამოსცა დადგენილება “საქართველოს რესპუბლიკაში საგზაო ფონდის გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლისა და მიზნობრივი გამოყენების წესის შესახებ”⁸⁴. აღნიშნული დადგენილება მოიცავდა:

- დებულებას სსფ-ს მართვის უფლებამოსილების სახელმწიფო კონცერნ “ავტოგზისათვის” გადაცემის შესახებ
- დამტკიცებას დებულებისა “საქართველოს რესპუბლიკაში საგზაო ფონდის გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლის, მიზნობრივი გამოყენებისა და გადასახადებისათვის თავის არიდების შემთხვევაში პასუხისმგებლობის წესის შესახებ”
- დავალებებს სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებისათვის, მათ შორის: ფინანსთა სამინისტროს, სახელმწიფო საგადასახადო სამსახურის, სოციალური და ეკონომიკური ინფორმაციის კომიტეტის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა (საგზაო პოლიციის დეპარტამენტს) და თბილისის მერიის მხრიდან “საქავტოგზისათვის” გარკვეული მონაცემების მიწოდებას და საგზაო გადასახადების აკრეფაში დახმარებას.

გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლისა და მიზნობრივი გამოყენების წესებში განსაზღვრულია საგზაო გადასახადების განაკვეთები, პროცედურები და გადახდის ვადები, გადაუხდელობის შემთხვევაში შესაბამისი სამართალდაცვითი პროცედურები და საანგარიშო ფორმები.

საქართველოს საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა

1996 წლის 14 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტმა გამოსცა ბრძანებულება “საქართველოს საავტომობილო გზების აღდგენისა და განვითარების ღონისძიებათა შესახებ”⁸⁵. ბრძანებულება მოიცავს საქართველოს საგზაო სექტორში არსებული პრობლემების აღწერას და მასში პრიორიტეტი ენიჭება გზების რეაბილიტაციას. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ტრასეკას სატრანსპორტო დერეფნის განვითარებას, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს საქართველოს სატრანზიტო ქვეყნად გარდაქმნას. ბრძანებულება მიუთითებს საქართველოს საგზაო სექტორში გასატარებელ ღონისძიებებზე, რომელთა შორისაა საგზაო სისტემის რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამის შემმუშავებელი სამთავრობო კომისიის შექმნა და პროგრამის განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზაცია.

ბრძანებულება კონკრეტულად ითვალისწინებდა შემდეგ ღონისძიებებს:

⁸⁴ მინისტრთა კაბინეტის 1995 წლის 18 ოქტომბრის №674 დადგენილება

⁸⁵ საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 14 ივნისის №388 ბრძანებულება

1. საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და განვითარების ქვეყნის ეკონომიკის პრიორიტეტად გამოცხადებას
2. “საქავტოგზის” მიერ ანგარიშის მომზადებას საქართველოს საგზაო ქსელში არსებული მდგომარეობისა და მისი განვითარების შესაძლებლობების შესახებ
3. საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამის შემუშავებისა და მისი განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზების მიზნით სამთავრობო კომისიის შექმნას.

კომისიას უნდა წარემართა სახელმწიფო პოლიტიკა აღნიშნულ სექტორში, რათა უზრუნველყო ტრასეკას დერეფნის განვითარება და საქართველოს სატრანზიტო ქვეყნად გადაქცევა. კომისიაში შედიოდნენ: საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის (საავტომობილო გზებისა და აეროდრომების კათედრა), “საქავტოგზის” (მოგვიანებით სსგსდ), საქართველოს საავტომობილო ტრანსპორტის სახელმწიფო დეპარტამენტის, ვაჭრობისა და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების სამინისტროს (მოგვიანებით ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო), იუსტიციის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს (საგზაო პოლიციის დეპარტამენტი), საქართველოს სახელმწიფო კანცელარიის (ეკონომიკური სამსახურის კომუნიკაციების საკითხთა ჯგუფი), საქართველოს ტრანსპორტის საკოორდინაციო საბჭოს, “საქსახგზაპროექტის” (საგზაო-საპროექტო ინსტიტუტი), თავდაცვის სამინისტროს, ევრაზიის სატრანსპორტო დერეფნის პრობლემური ცენტრის, სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს, პრეზიდენტის ადგილობრივი მმართველობისა და რეგიონული პოლიტიკის საკოორდინაციო სამსახურის, ტრანსპორტის პრობლემათა ინსტიტუტის, პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტის მშენებლობისა და კომუნალური მეურნეობის ქვეკომიტეტის წარმომადგენლები.

4. სამთავრობო კომისიას უნდა შეემუშავებინა პროგრამა, რომელიც გაითვალისწინებდა შემდეგ ამოცანებს:
 - პრიორიტეტული მარშრუტების განსაზღვრას და მათი რეაბილიტაციის პროგრამის შემუშავებას
 - ზამთრის მოვლა-შენახვის პროგრამის შემუშავებას
 - ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამის შექმნას
 - სამთავრობო რეზერვებიდან, დიდი საინვესტიციო პროექტებიდან, სსფ-ს რესურსებიდან, მძიმეწონიანი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გზებით სარგებლობის გადასახადიდან, ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან და უცხოური ინვესტიციებით ფინანსების მობილიზებას
 - ქვეკომისიის შექმნას “საქავტოგზის”, რეაბილიტაციასა და მშენებლობაში მონაწილე სხვა მხარეების მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად, რომელიც მეცნიერულ კვლევაზე დაყრდნობით შეიმუშავებდა საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და მიწის შესყიდვის პოლიტიკას

- საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა და მსოფლიო გამოცდილების გათვალისწინებით, ასევე “საგზაო ფონდის შესახებ კანონის” მიხედვით საწვავ-საპოხი მასალებით მოვაჭრე ორგანიზაციებისათვის საგადასახადო სისტემის შემუშავებას, შესაბამისად, ხსენებულ კანონში სათანადო ცვლილებების შეტანას 1996 წლის 30 ივნისამდე.

განსაკუთრებული დავალებები მიეცა მთავრობის წევრებს:

- საგარეო საქმეთა, საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა და ვაჭრობის მინისტრებს დაევალებათ ევრაზიის ქვეყნებისათვის ტრასეკას დერეფნის წარმადობისა და შესაძლებლობების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება; ევრაზიული დერეფნის განვითარებით და ინვესტირებით დაინტერესებულ სხვა ქვეყნებთან, განსაკუთრებით დსთ-ს წევრ-ქვეყნებთან, აქტიური მოლაპარაკებების გამართვა და ურთიერთობების ჩამოყალიბება; ყოველწლიურად პრეზიდენტისათვის ანგარიშის ჩაბარება მიღწეული შედეგებისა და ინვესტიციების საგარეო მოცულობის შესახებ
- ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს დაევალება ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად საქართველოს ტერიტორიაზე მიმდინარე ყველა დიდი საინვესტიციო პროექტიდან საქართველოს გზების რეაბილიტაციისათვის სავალდებულო ფინანსური შენატანების წესის შემუშავება და სამთავრობო კომისიისათვის მისი წარდგენა
- ფინანსთა სამინისტროს დაევალება, განეხილა წინადადება ყოველწლიურად ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან საგზაო სისტემის განვითარებისათვის მაქსიმალური ოდენობის ასიგნებათა გამოყოფის შესახებ; “საქავტოგზისათვის” საგზაო გადასახადების, მათი აღრიცხვის, კონტროლისა და მიზნობრივი გამოყენებისათვის ხელშეწყობა; გადასახადებისათვის თავის არიდების შემთხვევაში პასუხისმგებლობის წესის შემუშავება
- სახელმწიფო კონცერნ “საქავტოგზას” დაევალება საქართველოს გზების კლასიფიკაცია და სახელმწიფო კანცელარიისათვის წარდგენა; გზების მართვის ახალი პროექტის წარმოდგენა; შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზებზე მძიმეწონიანი სატრანსპორტო საშუალებების გაბარიტებისა და წონის პარამეტრების კონტროლისა და მათი ლიცენზირებისათვის საჭირო მექანიზმების შემუშავება; ტექნიკური ინფორმაციის მომზადება ძირითადი გზების გასხვისების ზოლსა და მიმდებარე ტერიტორიებზე მისასვლელი გზების მშენებლობისათვის და სამთავრობო კომისიისათვის წარდგენა; ახალი ტექნოლოგიებისა და მსოფლიო სტანდარტების მოთხოვნათა გათვალისწინებით საგზაო სამუშაოთა ეფექტიანი დაგეგმვის და სამუშაოთა ხარისხის ამაღლების ახალი სისტემის შემუშავება.

პრეზიდენტის 1996 წლის 25 დეკემბრის №837 ბრძანებულებით დამტკიცდა “საქართველოს გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა”. პროგრამის ხანგრძლივობა 15 წელიწადს შეადგენდა, აქედან პირველი 5 წელი პრიორიტეტული მარშრუტების რეაბილიტაციას ეთმობოდა. ბრძანებულება შეიცავდა მითითებებს პასუხისმგებელი უწყებების ხელმძღვანელებისა და სამთავრობო კომისიის წევრებისათვის: კომისიას მთავრობისთვის ანგარიშები უნდა წარედგინა გასული წლის გეგმის შესრულებისა და მომდევნო წლის გეგმის შესახებ.

საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების კლასიფიკაცია და ნუსხა

1996 წლის 25 დეკემბრის პრეზიდენტის №834⁸⁶ ბრძანებულებით დამტკიცდა საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების კლასიფიკაცია და ნუსხა. ახალი კლასიფიკაციის მიხედვით, საქართველოში 1581 კმ საერთაშორისო, 3392.3 კმ შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გზები იყო (სულ 4973.3 კმ). მათ შორის 4803.1 კმ ექვემდებარებოდა “საქავტოგზას”, ხოლო დანარჩენი 170.2 კმ - ადგილობრივ მმართველობას.

კანონი სამშენებლო დარგში სახელმწიფო დაკვეთების შესახებ

1998 წლის 6 თებერვალს მიიღეს კანონი “სამშენებლო დარგში სახელმწიფო დაკვეთების შესახებ”. კანონის მიზანს სამშენებლო დარგში, მათ შორის გზებისა და საგზაო ინფრასტრუქტურის სამშენებლო სფეროში, სახელმწიფო დაკვეთების რაციონალური განკარგვა, გამოყოფილი სახსრების მიზნობრივად გამოყენება, კონკურენციის განვითარება და სამუშაოს ხარისხის ამაღლება წარმოადგენდა.

აღნიშნული კანონის თანახმად, სახელმწიფო დაკვეთები 100 ათას ლარზე მეტი ღირებულების სამშენებლო სამუშაოებზე და 10 ათასი ლარის ღირებულების საპროექტო-საძიებო სამუშაოებზე კონკურსის საფუძველზე უნდა გაიცეს. საქართველოს სამშენებლო ბაზარზე შესაღწევად კომპანიას (ქართულს ან უცხოურს) ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტროს ლიცენზია სჭირდებოდა. ამავე სამინისტროს ევალებოდა დამატებითი წესების შემუშავება სატენდერო პროცედურების, ტენდერების ზედამხედველობის, გაცემული სახელმწიფო დაკვეთების შესრულების, ტენდერში მონაწილე მხარეთა შორის წამოჭრილ უთანხმოებათა გადაწყვეტის შესახებ.

“სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის მიღების შემდეგ გაუქმდა “კანონი სამშენებლო დარგში სახელმწიფო დაკვეთების შესახებ”, თუმცა ძირითადი პრინციპები ახალ კანონშიც შენარჩუნებულია.

კანონი საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ

1999 წლის 9 სექტემბერს მიიღეს საქართველოს კანონი “საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ”. აღნიშნული კანონი აწესრიგებს საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის ლიცენზირების საკითხებს, განსაზღვრავს საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის სახეობებს. საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობაზე ლიცენზიას გასცემს საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო.

პირველი ფასიანი გზა

1999 წლის 25 იანვარს, სსგდ-ს №6 ბრძანების⁸⁷ საფუძველზე, საქართველოში პირველად რიკოტის უღელტეხილით სარგებლობისთვის დაწესდა გადასახადი.

⁸⁶ პრეზიდენტის ბრძანებულება №834 “საქართველოს საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების განსაზღვრის მხედველობისა და ნუსხის დამტკიცების შესახებ”, 25 დეკემბერი, 1996 წელი

⁸⁷ საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის თავმჯდომარის 1999 წლის 25 იანვრის №6 ბრძანება “რიკოტის საუღელტეხილო გვირაბით სარგებლობისათვის საფასურის განაკვეთების შესახებ”

მიღებული შემოსავალი გვირაბის რეაბილიტაციასა და მოვლა-შენახვას უნდა მოხმარებოდა.

სსგსდ-ს რეორგანიზაცია

საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 3 თებერვლის №32⁸⁸ ბრძანებულებით, სსგსდ-ს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის ორი იურიდიული პირი - გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის დირექცია და გზების რეაბილიტაციისა და მოვლა-შენახვის დირექცია კერძო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაიქმნა.

სპეციალური კომისიის ჩამოყალიბება

2000 წლის 22 ივნისს გამოიცა სსგსდ-სა და საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს ერთობლივი №109-30 ბრძანება⁸⁹, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა სპეციალური კომისია. მას უნდა შეემოწმებინა საქართველოს ტერიტორიაზე უცხო ქვეყნებში რეგისტრირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებებისაგან შემოსვლისა და სატრანზიტო გადასახადთა აკრეფის მიმდინარეობა და გადახდილი თანხების შესაბამის საბანკო ანგარიშებზე შეტანა. საბაჟო დეპარტამენტს ევალებოდა ბენზინის აქციზით მიღებული შემოსავლებისა და უცხო ქვეყნებში რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის/სატრანზიტო მოსაკრებლების შესახებ მონაცემთა სსგსდ-სათვის ყოველთვიურად წარდგენა.

სსფ-ს საკონსულტაციო საბჭო

2000 წლის 24 სექტემბერს, პრეზიდენტის №419 ბრძანებულების⁹⁰ საფუძველზე შეიქმნა სსფ-ს საკონსულტაციო საბჭო. საბჭოს დაევალა სსფ-ს შემოსავლებისა და ხარჯების სისტემატური ანალიზი, სსფ-ს მართვის საჯაროობის უზრუნველყოფა. საბჭო შეიქმნა მსოფლიო ბანკის წინასაპროექტო შეფასების მისიის (“გზების რეაბილიტაციის პროექტი”) მოთხოვნათა შესაბამისად. იგი 14 წევრისაგან შედგებოდა, მათ შორის იყვნენ: სსგსდ-ს, ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს, ტექნიკური უნივერსიტეტის, საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს, სახელმწიფო კანცელარიის, ფინანსთა სამინისტროს, საგზაო პოლიციის, კომპლექსური ინსტიტუტის “საქგზამეცნიერების”, ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სამინისტროსა და სატრანსპორტო საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები.

კანონი “სამშენებლო საქმიანობის შესახებ”

2000 წლის 27 ოქტომბერს მიიღეს კანონი “სამშენებლო საქმიანობის შესახებ”. აღნიშნული კანონი განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე სამშენებლო

⁸⁸ საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 3 თებერვლის №32 ბრძანებულება

⁸⁹ საქართველოს საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროსა და საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის ერთობლივი ბრძანება №109-30 “საგზაო ფონდის გადასახადების შემოსავალზე კონტროლის გაძლიერების ღონისძიებათა შესახებ”

⁹⁰ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №419 “სახელმწიფო საგზაო ფონდის საკონსულტაციო საბჭოს შექმნის შესახებ”, 24 სექტემბერი, 2000 წელი

საქმიანობის მონაწილეთა ურთიერთობების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ ასპექტებს, ადგენს ამ საქმიანობასთან დაკავშირებული ნორმების დაცვისა და რეგულირების მექანიზმს. კანონი ითვალისწინებს: სამშენებლო კომპლექსის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფას; ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული განვითარების ხელშეწყობას; დარგში კონკურენტული გარემოს შექმნას და სამშენებლო პროდუქციის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფას.

სამშენებლო საქმიანობის ყველა მონაწილე ვალდებულია, დაიცვას სამშენებლო ნორმები, წესები და სტანდარტები. დამკვეთმა საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის განსახორციელებლად უნდა შეარჩიოს შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე მენარდე, უზრუნველყოს სამშენებლო პროექტის ექსპერტიზა, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მიიღოს მშენებლობის დაწყების ნებართვა, დააფინანსოს შესასრულებელი სამუშაო. სამშენებლო საქმიანობის მონაწილეთა სამეურნეო-საფინანსო ურთიერთობა განისაზღვრება ხელშეკრულების საფუძველზე. სახელმწიფო ორგანოების (მაკონტროლებელი სამსახურების გარდა) წარმომადგენლებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ სამშენებლო კომპანიების სამეურნეო-საფინანსო საქმიანობაში.

სამშენებლო საქმიანობის დროებით ან საბოლოოდ შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება იყოს სამშენებლო წესებისა და სახელშეკრულებო ვალდებულებების უხეშო დარღვევა.

სამშენებლო დარგში სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელია საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო და სხვა შესაბამისი უწყებები. სწორედ ეს სამინისტრო იბარებს შესრულებულ სამუშაოს.

სამშენებლო საქმიანობის მონაწილეთა შორის წარმოშობილ ნებისმიერ დავას განიხილავს სასამართლო.

დებულება საგზაო ფონდის გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლისა და მიზნობრივი გამოყენების შესახებ

2001 წლის 28 ნოემბერს გამოიცა დებულება “საგზაო ფონდის გადასახადების აკრეფის, შემოსავლების აღრიცხვის, კონტროლისა და მიზნობრივი გამოყენების შესახებ”.

სსგდ-ს ევალება სსფ-ს სახსრების მიზნობრიობისა და მოცულობის განსაზღვრა ყოველწლიური პროგრამის საფუძველზე, რომელსაც იგი შეიმუშავებს და დადგენილი წესით წარუდგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების დროს.

საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის გადასახადი და საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსების გადასახადები უნდა გადაირიცხოს სსფ-ში და დამტკიცებული წლიური გეგმის შესაბამისად გამოყენებული იქნას გზების მოვლა-შენახვისა და სსგდ-ს მიერ დაგეგმილი სხვა საქმიანობისათვის.

კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”

2001 წლის 30 მარტს მნიშვნელოვანი ცვლილებები და დამატებები იქნა შეტანილი 1998 წლის 9 დეკემბერს მიღებულ კანონში “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ”⁹¹ რითაც პრაქტიკულად ახალი კანონი იქნა მიღებული.

კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. იგი ითვალისწინებს: ფულადი სახსრების რაციონალურ ხარჯვას, სამუშაოების შესრულებისა და მომსახურების სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარებას; სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტურად წარმართვას; სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობას და სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი სისტემის შექმნას.

კანონის თანახმად, ეკონომიკის სამინისტროში იქმნება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, რომლის ხელმძღვანელს საქართველოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველსაყოფად იქმნება სშს-ს საზედამხედველო საბჭოც.

შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია: შეარჩიოს საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების შემსრულებელი; განახორციელოს მის მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულების კონტროლი; რაციონალურად განახორციელოს სახელმწიფო შესყიდვები; დროულად აუნაზღაუროს მიმწოდებელს საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების ღირებულება; თავიდან აიცილოს ინტერესთა კონფლიქტი; განხორციელებული შესყიდვების შესახებ ანგარიშები წარუდგინოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს, სტატისტიკის დეპარტამენტს და ა.შ. სახელმწიფო უწყებების მიერ ნებისმიერი საქონლის, სამუშაოს ან მომსახურების შესყიდვა უნდა განხორციელდეს შესყიდვების წლიური გეგმის მიხედვით.

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ფორმები:

- ღია ტენდერი
- დახურული ტენდერი
- ფასთა კოტირება
- ერთ პირთან მოლაპარაკება

სახელმწიფო შესყიდვის საშუალება დამოკიდებულია ხელშეკრულების მოცულობაზე⁹². ღია და დახურულ ტენდერებს ატარებს სატენდერო კომისია არანაკლებ 5 წევრის შემადგენლობით, რომელსაც ქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი. სატენდერო კომისია გადაწყვეტილებას იღებს მისი წევრების ხმათა უმრავლესობით. კომისიის სხდომის შესახებ დგება ოქმი, რომელსაც ხელს აწერენ სატენდერო კომისიის წევრები.

⁹¹ “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” კანონის სრული ტექსტი მასში შეტანილი ცვლილებებითა და დამატებებით იხ. დანართში 12

⁹² სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საკითხთა დეტალური აღწერა იხ. მე-10 თავში

ღია ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში სატენდერო კომისია შემსყიდველი ორგანიზაციის სახელით აქვეყნებს განცხადებას ტენდერის შესახებ. პრეტენდენტთა კვალიფიკაციის მონაცემთა ანალიზის შედეგად დგება ტენდერში მონაწილეთა სია. პრეტენდენტთა წინადადებების შეფასებამდე შემსყიდველ ორგანიზაციასა და თითოეულ პრეტენდენტს შორის იდება ხელშეკრულება განზრახვათა შესახებ. სატენდერო კომისია განიხილავს მხოლოდ იმ პრეტენდენტთა წინადადებებს, რომლებმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადეს ხელშეკრულება განზრახვათა შესახებ. სატენდერო წინადადებები ფასდება სატენდერო დოკუმენტაციაში განსაზღვრული კრიტერიუმებით. დახურულ ტენდერში მონაწილეობის წინადადება უნდა დაეგზავნოს არანაკლებ 5 ორგანიზაციას. განსახილველ წინადადებათა რაოდენობა არ უნდა იყოს სამზე ნაკლები.

შესყიდვის პროცესი უნდა აისახოს შესაბამის ანგარიშში და წარედგინოს ეკონომიკის სამინისტროს კანონით დადგენილ ვადაში. ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა შეეძლოს ამ ანგარიშების გაცნობა და წელიწადში ერთხელ მაინც ისინი საჯაროდ უნდა გამოქვეყნდეს.

საკონკურსო-საატესტაციო პროგრამა

2002 წლის 22 ივლისს სსგსდ-ს თავმჯდომარემ გამოსცა ბრძანება⁹³, რომლის თანახმადაც სსგსდ-სა და მისი საუწყებო დაწესებულებების თანამშრომლებს რეგულარულად უნდა გაეცლოთ ატესტაცია.

⁹³ სსგსდ-ს თავმჯდომარის №50 ბრძანება “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის ცენტრალური აპარატის, საქვეუწყებო დაწესებულებების საგზაო ფონდის და საგზაო საგადასახადო სამმართველოების საჯარო მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო პროგრამის დამტკიცების შესახებ”, 22 ივლისი, 2002 წელი

დანართი 4 – საპრეზიდენტო პროგრამა: სამუშაო გრაფიკი და დაფინანსება

ცხრილი 1. საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციის, მოდერნიზაციისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოების ჯამური კალენდარული გრაფიკი

№	საქართველოს საავტომობილო გზების აღდგენისა და განვითარების ღონისძიებები	სიგრძე (კმ)	დირექტულება მლნ. ლარი	საორიენტაციო დირექტულება და ვადები													
				1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	პრიორიტეტული მარშრუტების რეაბილიტაცია	833	214	19.6	29.4	42.6	57.8	64.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	პრიორიტეტული მარშრუტების მოდერნიზაცია	626	1100	8.5	9.7	10	13.9	18.8	79.9	86	96.5	106.3	116.1	125.1	135.4	145.7	148.1
3	დანარჩენი მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზების ნაწილობრივი რეაბილიტაცია	5180	459	7.8	10.2	10.6	13.1	14	27.7	32	33.4	37.1	42.7	48.8	53.3	60.7	67.6
4	მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზების ყოველდღიური მოვლა-შენახვა	6013	285.7	11	12	12	13	14	16	20	22	23	24	25	28	31.7	34

5	სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესი		56.8	1.2	1.6	2.1	2.7	3.1	3.4	3.8	4.2	4.6	5.1	5.5	6	6.5	7
6	საპროექტო კვლევების სამუშაოები		88.4	1.6	2.3	3.2	4.1	4.9	5.4	5.9	6.5	7.2	7.9	8.6	9.3	10.3	11.2
7	ძირითადი საშუალებების შეძენა		102.9	2.3	2.8	3.8	4.7	5.6	6.1	6.9	7.7	8.3	9.1	10	10.8	11.9	12.9
8	სულ		2306.8	52	68	84.3	109.3	125	138.5	154.6	170.3	186.5	204.9	223	242.8	266.8	280.8

წყარო: საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა

ცხრილი 2. საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამის ფინანსური უზრუნველყოფა (როგორც სამუშაოთა ღირებულება, ისე შემოსავალი მოცემულია 1996 წლის ფასებში)

№	გადასახადის დასახელება	1996 წლის პროგნოზი	სა.შ. წლიური ზრდის ტემპი 1996-2000 წწ (%)	1997	1998	1999	2000	სა.შ. წლიური ზრდის ტემპი 2000 - 2010 წწ (%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის	5.0	9	8.6	9.4	10.2	11.1	9	12.1	13.2	14.4	15.7	17.1	18.6	20.3	22.1	24.1	26.3
	მათ შორის რაიონები*	1.0	-	3.0	3.3	3.6	3.9	-	4.2	4.6	5.0	5.4	5.9	6.4	7.0	7.6	8.3	9.0
2	საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციისთვის	0.5	0.76	1.0	1.0	1.0	1.0	-	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2
3	ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ფლობისათვის	5.0	7.5	5.3	5.8	6.2	6.7	15	7.7	8.9	10.2	11.7	13.5	15.5	17.8	20.5	23.6	27.1
4	გზის ვაკისის ფარგლებში	0.2	-	0.3	0.3	0.3	0.3	-	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

* ამ გადასახადებით რაიონებში მიღებული შემოსავალი მილიანად რაიონებში რჩება და ხმარდება ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მოვლა-შენახვას

	კომუნიკაციების განთავსებისა თვის**																	
5	გზების მიმდებარე ზოლში რეკლამების განთავსებისა თვის**	0.08	9	0.1	0.1	0.1	0.1	5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
6	საქართველოს ტერიტორიაზე ავტომაქსანების შემოსვლისა თვის	7.0	9	12.5	13.6	14.8	16.1	15	18.5	21.3	24.5	28.2	32.4	37.3	42.9	49.3	56.7	65.2
7	გზების ცალკეული მონაკვეთებით სარგებლობისა თვის და გზისპირა ზოლებში სამუშაოების ჩატარებაზე ნებართვის გაცემისათვის	0.1	9	0.3	0.3	0.4	0.4	5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
8	სულ საგზაო ფონდის შემოსავლები	17.9	-	28.1	30.5	33	35.7	-	39.8	45.4	51.2	57.7	65.1	73.6	83.2	94.1	106.8	121
9	მათ შორის რეგიონებში	1.0	-	3.0	3.3	3.6	3.9	-	4.2	4.6	5	5.4	5.9	6.4	6.8	7.6	8.3	9
10	ბიუჯეტის ასიგნებანი	6.0	-	12.3	18	27	40.5	10	44.6	49	53.9	59.3	65.2	71.7	78.9	86.8	95.5	105
11.	სულ ფინანსური რესურსები (8 + 10)	28.9	-	40.4	48.5	60	76.2	-	80.4	94.4	105.1	117	130.3	145.3	162.1	180.9	202.3	226

** ამ გადასახადით ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებიდან მიღებული შემოსავლები მილიანად რაიონებში რჩება და ხმარდება ადგილობრივი გზების მოვლა-შენახვას

12.	დოტაცია ადგილობრივი გზების მოვლა-შენახვაზე მცირეშემოსავლიანი რაიონებისათვის	-	-	0.7	2.2	2.5	3	-	3.5	3.8	3.5	4.1	4.4	4.8	5.5	5.5	6.3	7.1
13.	ფინანსური რესურსები, რომლებიც მიემართება საპრეზიდენტო პროგრამის დაფინანსებისათვის (11-9-12)	-	-	36.7	43	53.9	71.3	-	72.7	86	96.6	107.5	120	134.1	151.8	167.8	187.7	209.9
14.	სულ საჭირო სახსრები: მათ შორის	-	-	52	68	84.3	109.3	-	125	138.5	154.6	170.3	186.5	204.9	223.0	242.8	266.8	280.8
	პრიორიტეტული მარშრუტების მოდერნიზაცია	-	-	8.5	9.7	10	13.9	-	18.8	79.9	86	96.5	106.3	116.1	125.1	135.4	145.7	148.1
	პრიორიტეტული მარშრუტების რეაბილიტაცია	-	-	19.6	29.4	42.6	57.8	-	64.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	დანარჩენი მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზების ნაწილობრივი რეაბილიტაცია	-	-	7.8	10.2	10.6	13.1	-	14	27.7	32	33.4	37.1	42.7	48.8	53.3	60.7	67.6
	მაგისტრალური და რესპუბლიკური გზების ყოველდღიური მოვლა-შენახვა	-	-	11	12	12	13	-	14	16	20	22	23	24	25	28	31.7	34

	სამეცნიერო ტექნიკური პროგრესი	-	-	1.2	1.6	2.1	2.7	-	3.1	3.4	3.8	4.2	4.6	5.1	5.5	6	6.5	7
	საპროექტო კვლევები-ების სამუშაოები	-	-	1.6	2.3	3.2	4.1	-	4.9	5.4	5.9	6.5	7.2	7.9	8.6	9.3	10.3	11.2
	ძირითადი საშუალებების შექმნა	-	-	2.3	2.8	3.8	4.7	-	5.6	6.1	6.9	7.7	8.3	9.1	10	10.8	11.9	12.9
15.	დეფიციტი, რომელიც კრედიტებით და ინვესტიციებით უნდა შეივსოს	-	-	15.3	25	30.4	38	-	52.3	52.8	58	62.8	66.5	70.8	71.2	75	79.1	70.9

წყარო: საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა

დანართი 5 – სსგსდ-ს სტრუქტურა და ვალდებულებები

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის სტრუქტურა და მისი ქვედანაყოფების უფლებამოსილებები⁹⁴

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის სტრუქტურაში შედის: ცენტრალური აპარატი, საუწყებო დაწესებულებები და დეპარტამენტს დაქვემდებარებული ორგანიზაციები (საჯარო სამართლის იურიდიული პირები).

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის აპარატის სტრუქტურა:

- დეპარტამენტის ხელმძღვანელობა
- თავმჯდომარის აპარატი
- საერთო განყოფილება
- კადრებისა და იურიდიულ საკითხთა განყოფილება
- ტექნიკური სამმართველო
- გზების ექსპლუატაციის სამმართველო
- ეკონომიკისა და ფინანსების სამმართველო
- საკონკურსო სამმართველო
- საზღვარგარეთთან ურთიერთობების განყოფილება
- სპეციალური განყოფილება
- საზოგადოებასთან და პრესასთან ურთიერთობების განყოფილება
- სამეურნეო მომსახურების განყოფილება

საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 3 თებერვლის ბრძანებულებით (№32), კერძო სამართლის იურიდიულ პირებად გარდაიქმნენ დეპარტამენტს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები: გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის დირექცია და გზების რეაბილიტაციისა და მოვლა-შენახვის დირექცია.⁹⁵

დეპარტამენტის ხელმძღვანელის აპარატი უზრუნველყოფს საგზაო სისტემის მართვას.

საერთო განყოფილების ძირითად ამოცანას წარმოადგენს დეპარტამენტის ცენტრალური აპარატის საქმის წარმოება და საკანცელარიო მომსახურება.

⁹⁴ სსგსდ-ს დებულება, 1997 წლის 22 სექტემბერი, პრეზიდენტის ბრძანებულება №235, 7 მაისი, 1999 წელი; პრეზიდენტის ბრძანებულება №426, 7 ივლისი, 1999 წელი; პრეზიდენტის ბრძანებულება №32, 3 თებერვალი, 2000 წელი; პრეზიდენტის ბრძანებულება №177, 2 მაისი, 2003 წელი;

⁹⁵ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №32, 3 თებერვალი, 2000 წელი

კადრებისა და იურიდიულ საკითხთა განყოფილების ფუნქციებია: დარგის საკანონმდებლო პროექტების მომზადება, დეპარტამენტის იურიდიული მომსახურება, დეპარტამენტის სისტემაში კანონიერებისა და მართლწესრიგის დაცვა. განყოფილება ხელმძღვანელობს საინჟინრო-ტექნიკური და სხვა პერსონალის შერჩევას და დანიშვნა-გათავისუფლებას.

ტექნიკური სამმართველოს ძირითად ამოცანას წარმოადგენს მისი უშუალო მონაწილეობა საგზაო სისტემის სამეცნიერო-ტექნიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებაში, პროგრესული ტექნოლოგიების, კონსტრუქციების და სამუშაოთა წარმოების მეთოდების ძიებასა და შერჩევა-დანერგვაში საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნების შესაბამისად დარგის ერთიანი ტექნიკური პოლიტიკის შემუშავების მიზნით. საავტომობილო გზების, ე.წ. ხელოვნურ ნაგებობათა და სხვა სპეციალური დანიშნულების საგზაო ნაგებობების საინჟინრო პროექტის დასამუშავებლად შესაბამისი დავალებების მომზადება და მათი წარდგენა დასამტკიცებლად.

გზების ექსპლუატაციის სამმართველოს ძირითადი ამოცანებია საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოწყობილობების სრულყოფა და განვითარება, მათი საექსპლუატაციო მანვენებლების სისტემატური ზრდა, ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მოვლა-შენახვისა და მშენებლობის კოორდინაცია; დეპარტამენტის შესაბამის სამმართველოებთან ერთად მოვლა-შენახვის, პერიოდული შეკეთების, რეაბილიტაციის, რეკონსტრუქციისა და მოდერნიზაციის პერსპექტიული გეგმების შემუშავება.

ეკონომიკისა და ფინანსების სამმართველოს ფუნქციებია: საავტომობილო გზების დარგის ეკონომიკური და ფინანსური განვითარების ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, დარგის საბუღალტრო-ეკონომიკური საქმიანობის ანალიზი და მისი განვითარების მოკლე და გრძელვადიანი პროგნოზირება, საგზაო ფონდის შემოსავლების ანალიზი, პროგნოზირება და კონტროლი, დარგის რესტრუქტურისა და ეკონომიკური რეფორმების მიმდინარეობის ანალიზი და საჭიროების შემთხვევაში წინადადებების მომზადება და შესაბამისი კორექტივების შეტანა. საავტომობილო გზების რეკონსტრუქციისა და მოვლა-შენახვისათვის მსოფლიოს საფინანსო ორგანიზაციებიდან მიღებული გრანტებისა და კრედიტების, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებების, საგზაო ფონდისა და სხვა მიზნობრივი სახსრების ხარჯზე განხორციელებული სამუშაოების წლიური გეგმების მომზადება და მათი გაცნობა მოიჯარისა და დაქვემდებარებული ორგანიზაციებისათვის; სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შედგენისას დეპარტამენტის ინტერესების დაცვა ზემდგომ ინსტანციებში, დარგის დაქვემდებარებული ორგანიზაციებიდან საბუღალტრო, ეკონომიკური და საფინანსო მანვენებლების შესახებ ინფორმაციის მიღება, დამუშავება და ნაერთი ანგარიშების წარდგენა შესაბამის ორგანოებში, დარგის განსახელმწიფოებრიობისა და პრივატიზაციასთან დაკავშირებული სამუშაოების ორგანიზება და მეთოდური ხელმძღვანელობა.

საკონკურსო სამმართველო ახორციელებს საგზაო ფონდის, საბიუჯეტო, საკრედიტო, საგრანტო და სხვა სახის შემოსავლებით მიღებული სახსრების საკონკურსო წესით განაწილებას; ადგენს დეპარტამენტის მიერ გაწეული შესყიდვების კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებს.

სპეციალური განყოფილება ორგანიზაციას უწევს დეპარტამენტის სისტემაში საიდუმლო საქმის წარმოებას, ამზადებს წინადადებებს სამობილიზაციო რეზე-

რეგების ნომენკლატურისა და მოცულობების შესახებ, აკონტროლებს დაქვემდებარებულ საგზაო ორგანიზაციებში სამობილიზაციო რეზერვების შენახვას, განახლებასა და შევსებას.

საზღვარგარეთთან ურთიერთობის განყოფილების ფუნქციაა სხვადასხვა ქვეყნებთან საქმიანი ურთიერთობების დამყარება.

საზოგადოებასთან და პრესასთან ურთიერთობის განყოფილების ფუნქციაა საზოგადოებასთან და მასმედიასთან ურთიერთობების მოგვარება.

დეპარტამენტის საუწყებო დაწესებულებები:

დეპარტამენტის საუწყებო დაწესებულებების – საგზაო ფონდის სამმართველოსა და საგზაო-საგადასახადო სამმართველოს ძირითად საქმიანობას წარმოადგენს „საქართველოს საგზაო ფონდის შესახებ“ კანონით დადგენილი გადასახადების ამოღება.

საგზაო ფონდის სამმართველოს ძირითადი ფუნქციაა, შეაგროვოს საავტომობილო გზებით სარგებლობის, გზის ვაკისის ფარგლებში კომუნიკაციების განთავსებისთვის და გზის მიმდებარე ზოლში რეკლამების განთავსებისათვის დაწესებული გადასახადები.

საგზაო-საგადასახადო სამმართველოს ძირითად ამოცანას წარმოადგენს საგზაო გადასახადების - საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციის, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ფლობის გადასახადების და რიკოთის გვირაბით სარგებლობის საფასურის საგზაო ფონდში აკუმულირება.

დეპარტამენტს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები:

აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის საავტომობილო გზების დირექცია ვალდებულია, შეიმუშაოს აფხაზეთის რეგიონში საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების პროექტი და წარუდგინოს სახელმწიფო დეპარტამენტს ერთიანი პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ანალოგიური ფუნქცია ეკისრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საავტომობილო გზების დირექციას აჭარის რეგიონში. მან კოორდინირება უნდა გაუწიოს რეგიონში ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მოვლა-შენახვასა და მშენებლობა-რეკონსტრუქციას.

პროექტების ექსპერტიზის სამმართველო ასრულებს შემდეგ ძირითად ფუნქციებს: ატარებს საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის ექსპერტიზას და ადგენს შესაბამის დასკვნას საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის ტექნიკური დოკუმენტაციის დამუშავებისა და დამტკიცების დადგენილი წესების შესაბამისად; ადგენს წესებს რაციონალიზატორული წინადადებებისა და გამოგონებებისათვის; მონაწილეობს რთული ობიექტების დაპროექტების განხილვასა და ძირითადი საპროექტო გადაწყვეტილებების მიღებაში.

კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციის სამმართველო უზრუნველყოფს საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის სისტემაში არსებული კავშირგაბმულობის სახაზო, სასადგურო მოწყობილობების, რადიოსადგურების მოვლა-პატრონობას და ტექნიკურ ექსპლუატაციას.

დეპარტამენტს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დებულებები დამტკიცდა დეპარტამენტში. მაგრამ, როგორც კონტროლის პალატის მასალებით ირკვევა, ეს დებულებები არ მოიცავს ამ ორგანიზაციების ფინანსურ საქმიანობას და სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმებს, რაც არღვევს კანონს “საჯარო სამართლის იურიდიული პირების უფლებების შესახებ”.

დეპარტამენტის უფლება-მოვალეობები

დეპარტამენტის ძირითადი ამოცანებია:

- საგზაო დარგში ერთიანი სოციალური, ეკონომიკური და სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის შემუშავება და გატარება, სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების ქსელის მართვა, მისი სრულყოფა და განვითარება ეკონომიკური, დემოგრაფიული, ეკოლოგიური და ეროვნულ-პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინებით
- დარგის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება და რეალიზაცია
- ავტოსატრანსპორტო კომუნიკაციებით ეროვნული მეურნეობისა და მოსახლეობის უზრუნველყოფა
- დარგის სახელმწიფო რეგულირება
- დარგის საკანონმდებლო ბაზის, ნორმატივებისა და სტანდარტების შემუშავება და დანერგვა
- ქვეყნის საავტომობილო გზების ქსელის განვითარების პერსპექტიული მიმართულებების განსაზღვრა და მათი რეალიზაციის ზედამხედველობა;
- დარგის საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა, ამ სფეროს კოორდინაცია, უცხოური ინვესტიციებისა და კრედიტების მოსაზიდად დასაბუთებული წინადადებებისა და ღონისძიებების მომზადება-რეალიზაცია
- საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი და მისი გათვალისწინებით დარგის სტრუქტურის სრულყოფა, ეკონომიკური რეფორმირების სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება და განხორციელება, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა
- საერთაშორისო საგზაო ორგანიზაციებში საქართველოს წარდგენა
- საზღვარგარეთის ქვეყნებთან თანამშრომლობა
- დარგის სამეცნიერო-ტექნიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავება, პროგრესული ტექნოლოგიების, კონსტრუქციებისა და სამუშაოთა წარმოების მეთოდების ძიება, შერჩევა და დანერგვა
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მოვლა-შენახვისა და მშენებლობის კოორდინაცია, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების თანაბრად განვითარების უზრუნველყოფა

- საჯარო ხელისუფლების სამხარეო და რაიონულ ორგანოთა სტრუქტურებში შემავალი დეპარტამენტის პროფილის სამსახურთა საქმიანობის მეთოდური და მეთოდოლოგიური ხელმძღვანელობა
- დეპარტამენტის სისტემაში კანონიერებისა და მართლწესრიგის დაცვა
- დარგის განვითარების საპრეზიდენტო პროგრამის რეალიზაცია

დეპარტამენტის ფუნქციებია:

- დარგის საქმიანობის ანალიზი და მისი განვითარების მოკლე და გრძელვადიანი პროგნოზირება
- დარგის განვითარების გრძელვადიანი სახელმწიფო პროგრამებისა, მათ საფუძველზე ყოველწლიური პროგრამების შემუშავება და მათი შესრულების კონტროლი
- კანონპროექტების შესახებ დასკვნებისა და შენიშვნების მომზადება
- ლიცენზირების ერთიანი სისტემის შემუშავება და განხორციელება
- საპროექტო-სახარჯთაღრიცხვო დოკუმენტაციის დარგობრივი ექსპერტიზა, საავტომობილო გზების სამუშაოთა ხარისხის კონტროლი
- დარგში რესტრუქტურისაციისა და ეკონომიკური რეფორმების პერიოდული ანალიზი, საჭიროების შემთხვევაში მათში შესაბამისი კორექტივების შეტანა
- საავტომობილო გზების მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და მოვლა-შენახვისთვის გამოყოფილი სახსრების მიზნობრივად ხარჯვის კონტროლი
- საავტომობილო გზების მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოთა დამკვეთის ფუნქციის შესრულება, საგზაო სამუშაოთა კონკურსით განაწილება
- დარგობრივი საინფორმაციო ბანკის, საინფორმაციო სისტემების შექმნა და განვითარება
- დეპარტამენტის საკადრო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება
- სახელმწიფო ბიუჯეტთან ანგარიშსწორება
- საუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების უზრუნველყოფა საფინანსო, საკრედიტო, სამართლებრივი, ორგანიზაციული და სხვა სახის მომსახურებით, მათი ინტერესების დაცვა
- “ევროპა-კავკასია-აზიის” სატრანსპორტო დერეფნის შექმნასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული სამუშაოების ორგანიზაცია და კოორდინაცია, დაინტერესებულ ქვეყნებთან და საერთაშორისო საფინანსო-საკრედიტო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა
- საგანგებო სიტუაციებისა და სტიქიური მოვლენების მოსალოდნელი შედეგების

ანალიზი, შეფასება და პროფილაქტიკურ ღონისძიებათა შემუშავება, სალიკვიდაციო სამუშაოების კოორდინაცია, საავტომობილო გზებზე შეუფერხებელი მოძრაობისთვის აუცილებელი ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება

- თანამშრომლობა საგზაო პოლიციის მთავარ სამმართველოსთან საავტომობილო გზებზე უსაფრთხო და შეუფერხებელი მოძრაობის უზრუნველსაყოფად
- დარგის სამობილიზაციო ღონისძიებათა გეგმის შემუშავება
- დეპარტამენტის საუწყებო დაწესებულებების, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა სახელმწიფო ქონების, აგრეთვე დარგის პრივატიზებული საწარმოების სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი ქონების ნაწილის მართვა
- დარგის მუშა-მოსამსახურეთა მომზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება
- დარგის მუშა-მოსამსახურეთა შრომისა და საყოფაცხოვრებო პირობების გასაუმჯობესებლად ღონისძიებათა შემუშავება და მათი რეალიზაციის ხელშეწყობა
- “საავტომობილო გზების შესახებ” კანონის შესაბამისად საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში ინფრასტრუქტურის განვითარების რეგულირება და სხვადასხვა ობიექტების მშენებლობისათვის სათანადო ნებართვის გაცემა

დეპარტამენტს უფლება აქვს:

- მონაწილეობა მიიღოს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის, კანონპროექტების, ინდიკატური გეგმების, სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტების შემუშავებასა და განხილვაში
- დეპარტამენტისათვის დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად მოითხოვოს შესაბამისი ინფორმაცია როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სტრუქტურებიდან
- მართოს მის დაქვემდებარებაში მყოფი სახელმწიფო საწარმოები და სახელმწიფო ქონება
- დადგენილი წესით შექმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და სახელმწიფოს საუწყებო დაწესებულებები, მოახდინოს მათი რეორგანიზაციული კვიდაცია
- დარგის ინტერესებიდან გამომდინარე, გამოსცეს ბრძანებები, დაამტკიცოს ინსტრუქციები, მეთოდური მითითებები და სხვა აქტები, რომელთა შესრულება სავალდებულოა საქართველოს სამინისტროებისა და უწყებების, საწარმოების, ორგანიზაციების და ფიზიკური პირებისთვის განურჩევლად მათი საკუთრების, ორგანიზაციული თუ სამართლებრივი ფორმისა
- საჭიროების შემთხვევაში გააფორმოს ხელშეკრულებები იურიდიულ და ფიზიკურ პირებთან, ანაზღაუროს მათი მომსახურება
- ხელშეკრულების საფუძველზე მოიწვიოს კონსულტანტები

- გააფორმოს შრომითი ხელშეკრულებები (კონტრაქტები) მოქალაქეებთან და უზრუნველყოს მათი შრომის ანაზღაურება
- მიაწოდოს სპეციალისტები საზღვარგარეთ კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, კონფერენციებისა და სიმპოზიუმებში მონაწილეობის მისაღებად
- განსაკუთრებული მნიშვნელობის პროექტების რეალიზაციისათვის საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგინოს დასაბუთებული წინადადებები საბიუჯეტო ასიგნებათა დამატებით გამოყოფის შესახებ
- საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან შეთანხმებით, გზების ცალკეული მონაკვეთებით სარგებლობაზე დააწესოს საფასური
- დაამყაროს ურთიერთობები სხვა ქვეყნების შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, იურიდიულ და ფიზიკურ პირებთან, და დადოს მათთან ხელშეკრულება
- დასვას საკითხი იმ ორგანიზაციებისათვის ლიცენზიის გაუქმების თაობაზე, რომლებსაც აქვთ საგზაო სამუშაოების წარმოების უფლება, მაგრამ ლიცენზიის მიღებისას არ მიუღიათ დეპარტამენტის თანხმობა
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსის შესაბამისად (კარი XV, თავი 47), შექმნას დეპარტამენტის მუშაკთა მატერიალური წახალისებისა და დეპარტამენტის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარების ფონდი, დაადგინოს ამ ფონდის სახსრების განკარგვის წესი
- განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლებამოსილებანი

დეპარტამენტი ვალდებულია:

- მოახსენოს საქართველოს პრეზიდენტს დეპარტამენტისათვის დაკისრებული ამოცანების შესრულებისა და უფლებამოსილებათა რეალიზაციის შესახებ
- მჭიდროდ ითანამშრომლოს ცენტრალურ, ავტონომიური რესპუბლიკების, სამხარეო და რაიონულ (საქალაქო) სახელისუფლებო უწყებებთან
- დადგენილ ვადაში და სათანადო ფორმით უზრუნველყოს შესაბამის სახელმწიფო უწყებაში საანგარიშგებო, საპროგნოზო და სტატისტიკური ინფორმაციის წარდგენა
- საზოგადოებას სისტემატურად მიაწოდოს ინფორმაცია დარგში მიმდინარე პროცესების შესახებ
- უზრუნველყოს საავტომობილო გზებზე უსაფრთხო და შეუფერხებელი მოძრაობა
- დაიცვას დეპარტამენტის საუწყებო დაწესებულებების საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და დარგში დასაქმებული მუშაკების ინტერესები
- პასუხი აგოს თავის კომპეტენციაში შემავალ საკითხებზე

დანართი 6 – საგზაო გადასახადები და მოსაკრებლები

საქართველოში ამჟამად შემდეგი სახის საგზაო გადასახადებია დაწესებული:

1. სააქციზო გადასახადი იმპორტირებულ ბენზინზე

საქართველოს საბაჟო დეპარტამენტის სააქციზო სამსახურის ინფორმაციით, საქართველოში იმპორტირებულ ბენზინზე, მისი სახეობის მიუხედავად, დაწესებული სააქციზო გადასახადი ტონაზე 200 ლარს შეადგენს (≈ 100 აშშ დოლარი). სააქციზო გადასახადის აკრეფას ახორციელებს საქართველოს საბაჟო დეპარტამენტი. საქართველოს საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების, 1998 წლის “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” კანონის და საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 22 ივნისის №383 ბრძანებულების თანახმად, იმპორტირებულ ბენზინზე სააქციზო გადასახადის სახით მიღებული შემოსავლების ნაწილი სსფ-ში გადაირიცხება. 1998 წლიდან მოყოლებული, იმპორტირებულ ბენზინზე სააქციზო შემოსავლებში სსფ-ს წილი 100%-დან 30%-მდე მერყეობდა.

2. გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის

“საგზაო ფონდის შესახებ” საქართველოს კანონის თანახმად, გადასახადს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის იხდის საქართველოს ტერიტორიაზე საწარმოო საქმიანობით დაკავებული ყველა საწარმო. საგადასახადო განაკვეთები შემდეგნაირად არის განსაზღვრული⁶:

- საგზაო და სამგზავრო გადაზიდვებით დაკავებული ყველა საწარმო იხდის ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა გამოყენებით მიღებული შემოსავლის 2%-ს;
- კომერციული ბანკები გაწეული მომსახურებისათვის იხდიან მიღებული შემოსავლის 0.5%-ს;
- სავაჭრო და საბროკერო საქმიანობით დაკავებული მეწარმეები იხდიან გაწეული მომსახურებისათვის მიღებული შემოსავლის 0.1%-ს;
- სხვა საწარმოები იხდიან წარმოებული პროდუქციის ან გაწეული მომსახურებისათვის მიღებული შემოსავლის 1%-ს
- საწარმოები, რომელთა საწარმოო ან კომერციული საქმიანობის ადგილი გასხვისების ზოლში მდებარეობს, იხდიან გადასახადს შესაბამისი განაკვეთის ორმაგი ოდენობით.

გადასახადების აკრეფას ახორციელებენ სსფ-ს შესაბამისი განყოფილებები. კანონის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის ბოლოს (ყოველკვარტალურად) გადამხდელებმა სსფ-ს შესაბამის სამსახურებს საგადასახადო დეკლარაცია უნდა წარუდგინონ და სსფ-ს საბანკო ანგარიშზე შესაბამისი თანხა გადარიცხონ. გადასახადი საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზებით სარგებლობისათვის ჩაითვლება წარმოების დანახარჯებში.

⁶ საქართველოს კანონი “საგზაო ფონდის შესახებ”, მუხლი 4

3. ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მეშვიდე მუხელშია განსაზღვრული. აღნიშნული გადასახადის განაკვეთებია⁹⁷:

მსუბუქ ავტომობილებზე - ყოველწლიურად 5 ლარი (≈2.5 აშშ დოლარი)

სატვირთო ავტომობილებზე:

ტვირთამწევობით 3 ტონამდე – ყოველწლიურად 10 ლარი (≈5 აშშ დოლარი)

ტვირთამწევობით 3-დან 10 ტონამდე – ყოველწლიურად 50 ლარი (≈25 აშშ დოლარი)

ტვირთამწევობით 10-დან 20 ტონამდე – ყოველწლიურად 80 ლარი (≈40 აშშ დოლარი)

ტვირთამწევობით 20 ტონაზე მეტი – ყოველწლიურად 100 ლარი (≈50 აშშ დოლარი)

ავტობუსებზე:

12-მდე სამგზავრო ადგილის რაოდენობით – ყოველწლიურად 50 ლარი (≈25 აშშ დოლარი)

13-დან 30-მდე ადგილის რაოდენობით – ყოველწლიურად 70 ლარი (≈35 აშშ დოლარი)

30-ზე მეტი ადგილის რაოდენობით – ყოველწლიურად 100 ლარი (≈50 აშშ დოლარი)

ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადს იხდიან ავტოსატრანსპორტო საშუალებების რეგისტრაციისა და ყოველწლიური ტექნიკური დათვალიერებისას. ავტოსატრანსპორტო საშუალების რეგისტრაცია, ხელახალი რეგისტრაცია და ტექნიკური დათვალიერების გავლა შეუძლებელია ამ გადასახადისგარეშე. გადასახადის აკრეფა ხდება სსფ-ს განყოფილებების მიერ საგზაო დეპარტამენტთან და შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად.

4. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის მოსაკრებელი

საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლის და სატრანზიტო მოსაკრებლები განისაზღვრება საქართველოს საგადასახადო კოდექსით. მათი გადამხდელია საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსული უცხო ქვეყნებში რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალების, ასევე, საქართველოში რეგისტრირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალების ნებისმიერი მფლობელი, თუკი იგი საქართველოს გავლით სატრანზიტო გადაზიდვას ახორციელებს. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო გადასახადებს საბაჟო მოსაკრებლებთან ერთად იხდიან. აღნიშნული გადასახადი შეადგენს⁹⁸:

მსუბუქ ავტომობილებზე – 60 ლარს (≈30 აშშ დოლარი)

სატვირთო ავტომობილებზე:

ტვირთამწევობით 3 ტონამდე – 230 ლარს (≈115 აშშ დოლარი)

⁹⁷ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2003 წლის მდგომარეობით), მუხლი 161

⁹⁸ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2003 წლის მდგომარეობით), მუხლი 205

ტვირთამწეობით 3-დან 10 ტონამდე – 380 ლარს (≈190 აშშ დოლარი)

ტვირთამწეობით 10-დან 20 ტონამდე – 480 ლარს (≈240 აშშ დოლარი)

ტვირთამწეობით 20-დან 40 ტონამდე – 650 ლარს (≈325 აშშ დოლარი)

ტვირთამწეობით 40 ტონაზე მეტი: – 880 ლარს (≈440 აშშ დოლარი)

ავტობუსებზე:

12-მდე სამგზავრო ადგილის რაოდენობით – 115 ლარს (≈57 აშშ დოლარი)

13-დან 30-მდე ადგილის რაოდენობით – 230 ლარს (≈115 აშშ დოლარი)

30-ზე მეტი ადგილის რაოდენობით – 380 ლარს (≈190 აშშ დოლარი)

საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო მოსაკრებლების გადახდა საზღვრის გადაკვეთისას ხდება. გადასახადების აკრეფას ახორციელებს საბაჟო დეპარტამენტი და მიღებული სახსრები სსფ-ს ანგარიშზე ირიცხება. საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსვლისა და სატრანზიტო მოსაკრებელთა გადახდაზე გარკვეული შეღავათები დაწესდა საქართველო-სომხეთისა და საქართველო-აზერბაიჯანის საზღვრების მიმდებარე რაიონებში რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მძღოლებისათვის.

5. გადასახადები ტვირთის წონის გადამეტებისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის

გადასახადები ტვირთის წონის გადამეტებასა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის განისაზღვრება საქართველოს საგადასახადო კოდექსით. გადასახადების გადამხდელებს საქართველოს ტერიტორიაზე შემოსული უცხო ქვეყნებში რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა და საქართველოში რეგისტრირებულ ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა მძღოლები წარმოადგენენ. იმ შემთხვევაში, როდესაც ტვირთის წონა აღემატება ავტოსატრანსპორტო საშუალების ტვირთამწეობას, მისი მფლობელი ან მძღოლი იხდის გადასახადს თითოეულ დამატებით ტონაზე შემდეგი განაკვეთით⁹⁹:

20 ტონამდე ტვირთამწეობის ავტოსატრანსპორტო საშუალებები – შემოსვლის მოსაკრებლის 10%-ის ოდენობით

20 ტონაზე მეტი ტვირთამწეობის ავტოსატრანსპორტო საშუალებები – შემოსვლის მოსაკრებლის 5%-ის ოდენობით

საქართველოში თითოეულ ღერძზე დაშვებული დატვირთვა 10 ტონაა. ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის გადასახადი შეადგენს¹⁰⁰:

≤ 0.5 ტონა თითოეულ ღერძზე – 50 ლარი (≈25 აშშ დოლარი)

0.5-1.0 ტონა თითოეულ ღერძზე – 80 ლარი (≈40 აშშ დოლარი)

⁹⁹ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2003 წლის მდგომარეობით), მუხლი 205

¹⁰⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსი (2003 წლის მდგომარეობით), მუხლი 205

1.0-1.5 ტონა თითოეულ ღერძზე – 100 ლარი (≈50 აშშ დოლარი)

1.5-2.0 ტონა თითოეულ ღერძზე – 125 ლარი (≈62 აშშ დოლარი)

2.0-2.5 ტონა თითოეულ ღერძზე – 170 ლარი (≈85 აშშ დოლარი)

2.5-3.0 ტონა თითოეულ ღერძზე – 250 ლარი (≈125 აშშ დოლარი)

ავტოსატრანსპორტო საშუალება, რომლის ღერძზე დატვირთვა 13 ტონას აღემატება, საქართველოში არ დაიშვება.

ტვირთის წონის გადამეტების გადასახადების აკრეფა საქართველოს საზღვარზე ხორციელდება, ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ღერძზე ზენორმატიული დატვირთვისათვის გადასახადები კი სსგსდ-ს მიერ შერჩეულ ადგილებში იკრიფება. ამას ახორციელებენ საგადასახადო დეპარტამენტისა და სსფ-ს თანამშრომლები, ხოლო შემოსავლები სსფ-ს საბანკო ანგარიშებზე ირიცხება.

6. საწვავ-საპოხ მასალათა რეალიზაციის გადასახადები

საწვავ-საპოხ მასალათა რეალიზაციის გადასახადები განისაზღვრება საქართველოს კანონით “საგზაო ფონდის შესახებ”. გადასახადი იკრიფება სსფ-ს მიერ. საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციისათვის გადასახადებს ამ მასალების მწარმოებლები იხდიან, რომელთათვის გადასახადის ოდენობა პროდუქციის გაყიდვის შემდეგ აქციზითა და დღგ-ს გამოკლებით მიღებული შემოსავლის 5%-ს შეადგენს; ხოლო აღნიშნული პროდუქციის რეალიზატორი და შუამავალი ფირმებისათვის ეს ოდენობა (აქციზისა და დღგ-ს გადახდის შემდეგ) პროდუქციაში გადახდილ და მიღებულ ფასს შორის სხვაობის 5%-ია¹⁰¹. კანონის თანახმად, გადამხდელებმა საანგარიშო პერიოდის ბოლოს (ერთი თვე) სსფ-ს შესაბამის სამსახურებში საგადასახადო დეკლარაცია უნდა წარადგინონ და სსფ-ს თანამშრომელთა მიერ მითითებულ საბანკო ანგარიშებზე შესაბამისი თანხა გადარიცხონ.

7. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსების გადასახადები

საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის, სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსების გადასახადები განისაზღვრება საქართველოს კანონით “საგზაო ფონდის შესახებ”. გადასახადები იკრიფება საგზაო ფონდის სამმართველოს მიერ. საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების მიმდებარე ზოლში მიწისქვეშა კომუნიკაციების ექსპლუატაციის გადასახადს ამ კომუნიკაციების მფლობელები იხდიან და მისი განაკვეთი ერთ გრძივ მეტრზე 0.15 ლარს შეადგენს¹⁰², სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსების გადასახადებს სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების მფლობელები იხდიან, რომელთათვის შემდეგი განაკვეთებია დაწესებული¹⁰³:

¹⁰¹ “საქართველოს კანონი საგზაო ფონდის შესახებ”, მუხლი 5

¹⁰² “საქართველოს კანონი საგზაო ფონდის შესახებ”, მუხლი 8

¹⁰³ “საქართველოს კანონი საგზაო ფონდის შესახებ”, მუხლი 8

- საერთაშორისო მნიშვნელობის საავტომობილო გზების გასწვრივ განთავსებული სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშებისთვის - კვადრატულ მეტრზე 26 ლარი
- შიდასახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების გასწვრივ სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსებისათვის - კვადრატულ მეტრზე 20 ლარი
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების გასწვრივ სარეკლამო სტენდებისა და ფირნიშების განთავსებისათვის - კვადრატულ მეტრზე 6.5 ლარი

კანონის თანახმად, გადამხდელებმა საანგარიშო პერიოდის ბოლოს (ერთი წელიწადი) სსფ-ს შესაბამის სამსახურებს უნდა წარუდგინონ საგადასახადო დეკლარაცია და სსფ-ს თანამშრომელთა მიერ მითითებულ საბანკო ანგარიშებზე შესაბამისი თანხა გადაიხადონ.

8. რიკოთის საუღელტეხილო გვირაბით სარგებლობის მოსაკრებელი

რიკოთის საუღელტეხილო გვირაბით სარგებლობის მოსაკრებელი განისაზღვრება სსგსდ-ს თავმჯდომარის 1999 წლის 25 იანვრის №6 ბრძანებულებით. მოსაკრებელს იხდის ყველა ავტოსატრანსპორტო საშუალების მძღოლი რიკოთის უღელტეხილის ორივე მიმართულებით გავლისას და დაწესებული განაკვეთები შეადგენს¹⁰⁴:

- მსუბუქი მანქანებისა და ავტობუსებისათვის (რომლებშიც სამგზავრო ადგილების რაოდენობა 30-ს არ აღემატება) – 1 ლარს
- 10 ტონამდე ტვირთამწეობის სატვირთო მანქანებისათვის – 2 ლარს
- სატვირთო მანქანებისათვის, რომელთა ტვირთამწეობაც 10 ტონას აღემატება და ავტობუსებისათვის, რომელშიც სამგზავრო ადგილების რაოდენობა 30-ს აღემატება – 3 ლარს

გადასახადებს კრეფს სსფ-ს საგზაო საგადასახადო სამსახურები და მიღებული შემოსავლები გვირაბის მოვლა-შენახვისათვის არის განკუთვნილი.

¹⁰⁴ სსგსდ-ს თავმჯდომარის 1999 წლის 25 იანვრის ბრძანება №6

დანართი 7 – სსგსდ-ს შემოსავლები 1996-2003 წლებში

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოსავლები დაფინანსების წყაროების მიხედვით 1996 წლიდან 2003 წლის პირველი 5 თვის ჩათვლით (ათასი ლარი)

№	წყაროები	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	აქციზი (30% იმპორტირებული ბენზინის აქციზიდან)	-	-	11,724.0	13,591.4	4,319.1	11,298.3	13,652.9	4,200.0
2	საავტომობილო გზებით სარგებლობის გადასახადი	5,906.0	11,719.9	11,010.2	10,816.1	11,741.0	15,500.0	16,224.2	7,796.1
3	ავტოსატრანსპორტო საშუალებების საკუთრების გადასახადი	5,914.0	5,252.5	5,541.1	5,618.4	4,374.3	2,044.7	1,879.4	838.3
4	გადასახადი საქართველოს ტერიტორიაზე ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შემოსვლისათვის	7,169.0	8,563.0	9,855.3	10,646.6	9,935.0	7,782.3	8,985.4	3,271.5
5	გადასახადი ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ზენორმატიული დატვირთვისათვის	-	-	-	-	-	-	-	32.5
6	საწვავ-საპოხი მასალების რეალიზაციის გადასახადი	585.0	996.8	1,279.1	1,293.9	1,421.9	1,566.1	1,521.9	542.0
7	რიკოტის გვირაბით სარგებლობის საფასური	274.0	407.3	451.4	496.7	184.0	624.4	649.2	239.0
8	ტრანსფერტი ბიუჯეტიდან (პრეზიდენტის ფონდი, სახელმწიფო ბიუჯეტი)	7,295.0	8,868.0	3,527.2	300.0	300.0	1,500.0	1,000.0	200.0
9	უცხოური გრანტები და კრედიტები	-	3,177.5	3,502.1	626.9	-	25,930.0	44,771.0	-
10	შემოსავალი ლატარიის რეალიზაციიდან	-	-	-	113.7	-	-	-	-
11	ნაშთი								1,705.5
	სულ	27,143.0	38,985.0	46,890.4	43,503.7	32,275.3	66,245.8	88,684.0	18,824.9

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

¹⁰⁵ ფასები მოცემულია ნომინალის მიხედვით. 1996–2003 წლებში ინფლაციის საშუალო დონე შეადგენდა 7%-ს

დანართი 8 – სსგსდ-ს დანახარჯები 1996-2003 წლებში

საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის ხარჯები 1996 წლიდან 2003 წლის პირველი 5 თვის ჩათვლით (ათასი ლარი)

№	ხარჯების დასახელება	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	გზების მშენებლობა, რეაბილიტაცია, მიმდინარე, პერიოდული რემონტი, შენახვა ზამთრის პერიოდში, გამწვანება	27,570.9	35,252.1	43,282.3	39,941.7	26,492.9	48,472.6	75,009.1	11,057.0
2	ქუვეითის ფონდისა და მსოფლიო ბანკის კრედიტების თანადაფინანსება	-	-	-	-	-	2,215.0	6,804.3	1,535.0
3	ათვისებულ კრედიტებზე ძირითადი და სარგებლობის გადასახადის გადახდა	-	-	-	-	-	3,259.7	1,141.6	-
4	წინა წლებში შესრულებული სამუშაოების აუნაზღაურებელი ნაწილის გადახდა	-	-	-	-	-	3,860.0	5,819.6	3,918.8
5	დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების აპარატის ხარჯები	1,169.8	1,485.5	1,426.9	1,393.8	1,391.0	1,792.9	1,817.6	573.9
6	სარეზერვო ხარჯები მოსალოდნელი სტიქიური მოვლენების სალიკვიდაციოდ	-	-	-	-	-	1,912.0	1,788.0	912.2
7	კრედიტებისა და გრანტების მომსახურების ხარჯები	-	-	-	-	-	-	149.5	16.5

დანართი 8 – სსგსდ-ს დანახარჯები 1996-2003 წლებში

8	თბილისის მერიისათვის გადაცემული ტრანსფერტები	-	-	1,271.0	1,704.5	1,226.6	536.2	-	-
9	ორგანიზაციების მიერ ზედმეტად ჩარიცხული თანხების უკან დაბრუნება	-	-	-	-	313.9	521.9	4.3	-
10	მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განმტკიცება და ხარჯები	-	208.4	70.5	19.9	-	18.6	-	-
11	ლატარიის გამოშვების ხარჯები	-	-	-	115.8	-	-	-	-
12	სასამართლო გადაწყვეტილებებით დაკისრებული გადასახდელი თანხები	-	-	-	-	-	-	-	400.0
	სულ	28,740.7	36,946.0	46,050.7	43,175.7	29,424.4	62,588.9	92,534.0	18,413.4

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

დანართი 9 – საერთაშორისო გრანტები და კრედიტები

ევროგაერთიანების გრანტი¹⁰⁶

1997 წლის მარტში საქართველოს მთავრობასა და ევროგაერთიანებას შორის დაიდო ფინანსური ხელშეკრულება №197/202 2 მილიონი ეკიუს გამოყოფის შესახებ. ეს თანხა გათვალისწინებული იყო:

- მდინარე ხრამზე მშენებარე ხიდის დასრულებისა და მასთან მისასვლელი გზების მშენებლობისათვის
- წითელ ხიდზე აღდგენითი და სარემონტო სამუშაოების ჩასატარებლად
- წითელ ხიდზე საკონტროლო-გამშვები პუნქტის მოსაწყობად

გრანტის გამოყოფა 1996 წელს, ტასისის პროგრამით მოხდა. პროექტის ხანგრძლივობა 12 თვეს შეადგენდა. მისი განხორციელება 1997 წლის სექტემბერში დაიწყო და 1998 წლის ოქტომბერში დასრულდა.

ხელშეკრულების მიხედვით, შესრულებულ სამუშაოებს ევროკომისია აანაზღაურებდა და თანხა პირდაპირ მენარდეთა ანგარიშზე ჩაირიცხებოდა. ავანსი საერთო თანხის 35%-ს შეადგენდა, ხოლო შუალედური გადახდა ყოველი 3 თვის ბოლოს მოხდებოდა. ანაზღაურება ხდებოდა შესრულებული სამუშაოს მოცულობისა და ღირებულების ევროკომისიის დამკვირვებლის, სსგსდ-სა და მენარდეთა ერთობლივი დაანგარიშების საფუძველზე. თუმცა ხელშეკრულებით განსაზღვრული თანხის 5% შეეოვნდა, რათა მისი გადახდა საგარანტიო პერიოდის (1 წელი) შემდეგ მომხდარიყო. ევროკომისიის გრანტის ფარგლებში განხორციელებულ სამუშაოებში 3 ქართველი მენარდე მონაწილეობდა.

სამუშაოთა მთლიანმა ღირებულებამ, გარდა საკონტროლო-გამშვები პუნქტისა, 1858600 ეკიუ (2826900 ლარი) შეადგინა. თუმცა ლარისა და ეკიუს გაცვლითი კურსის ვარდნის გამო წარმოქმნილი დეფიციტის დასაფარად საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან დამატებით კიდევ 650 ათასი ლარი იქნა გამოყოფილი და პროექტის ღირებულება 3477000 ლარამდე გაიზარდა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ევროგაერთიანების გრანტით სასაზღვრო საკონტროლო-გამშვები პუნქტის მშენებლობა არ განხორციელდა, რაკი ევროგაერთიანებამ მიმდინარე საზღვრის დემილიტარიზაციის გამო სამუშაოები არ დააფინანსა. მათი საფასური სსგსდ-მ გადაიხადა.

იაპონიის მთავრობის გრანტი

საქართველოს პრეზიდენტის თხოვნით, იაპონიის მთავრობამ განიხილა საქართველოსათვის საგზაო-სამშენებლო მანქანა-დანადგარების გრანტის სახით გამოყოფის საკითხი.

¹⁰⁶ კონტროლის პალატა, “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტი”, 1999 წელი და სსგსდ-ს მასალები

1998 წლის ივნისში სსგსდ-მ იაპონიის საელჩოს წარუდგინა გზების რეაბილიტაციის პროექტი, ხოლო 2001 წლის თებერვალში იაპონიის მთავრობამ პროექტის შესამუშავებლად საქართველოში მისია გამოგზავნა. პროექტი წარუდგინა იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (JICA). საჭირო მანქანა-დანადგარები შეარჩია იაპონური კომპანიამ CPC, რის შემდეგაც სსგსდ-სა და იაპონიის საელჩოს შორის დაიდო შეთანხმება საქართველოსათვის 304 მილიონი იაპონური იენის გამოყოფის თაობაზე. ტენდერით შეირჩა მომწოდებელი (“მიცუბიში”). 2001 წლის 30 ოქტომბრის ანგარიშ-ფაქტურისა და 2001 წლის 29 დეკემბრის საბაჟო დეკლარაციის თანახმად, საქართველოში შემოიტანეს 16 ერთეული საგზაო-სამშენებლო მანქანა და სათადარიგო ნაწილები 8 კომპლექტი. მანქანა-დანადგარები მოიცავდა:

- ასფალტ-ბეტონის დამგებს
- დიდი სიმძლავრის ბუღდოზერს
- 4 მაღალი წარმადობის ავტოგრიდერს
- 4 მტვირთავს
- 4 სატკეპნ მანქანას
- 40-ტონიანი ტვირთამწეობის ტრაილერს;
- “პიკაპის” ტიპის საპატრულო დანიშნულების მანქანას

მანქანა-დანადგარების საერთო ღირებულებამ 266.9 მილიონი იენი, ანუ 4263500 ლარი (2300000 აშშ დოლარი) შეადგინა.

მანქანა-დანადგარები სსგსდ-ს გადაეცა. სსგსდ-ს თავმჯდომარის მიერ 2002 წლის 2 აპრილს გაცემული ბრძანების თანახმად, უნდა შექმნილიყო სპეციალური სატენდერო კომისია, რომელიც შეიმუშავებდა აღნიშნული მანქანა-დანადგარების გაქირავების წესებს ჩაატარებდა ტენდერს იმ კომპანიის გამოსავლენად, რომელიც მანქანა-დანადგარების მოვლა-შენახვას უზრუნველყოფდა. 2002 წლის 3 აპრილს მანქანა-დანადგარები სს “გრაალი 92”-ს გადაეცა დროებით შესანახად (რისი საფასურიც ყოველთვიურად 6822 ლარს შეადგენდა), სანამ შეირჩეოდა კომპანია, რომელიც მანქანა-დანადგარების მოვლა-შენახვას განახორციელებდა. კონტროლის პალატის მონაცემებით, 2002 წლის სექტემბერში 16 მანქანა-დანადგარიდან 7 ჯერ კიდევ “გრაალი 92”-ის განკარგულებაში იყო, ხოლო 9 კერძო მენარდებს მიაქირავეს.

მსოფლიო ბანკის კრედიტები

1996 წლის 31 იანვარს საქართველოს მთავრობასა და საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს შორის მიღწეული იქნა შეთანხმება საქართველოს სარკინიგზო და საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისათვის 12 მილიონი აშშ დოლარის სესხის გამოყოფის თაობაზე. 8.75 მილიონი აშშ დოლარი საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისათვის იყო განკუთვნილი და შემდეგ საქმიანობას უნდა მოხმარებოდა:

- საინჟინრო სამუშაოებს – 2.4 მილიონი აშშ დოლარი
- მანქანა-დანადგარებისა და მასალების შესყიდვას – 3.1 მილიონი აშშ დოლარი

- კვლევების ჩატარებასა და საკონსულტაციო მომსახურებას – 1.3 მილიონი აშშ დოლარი
- სარეზერვო ფონდის შექმნას (მოგვიანებით ეს სახსრები საგზაო სამუშაოებისათვის გამოიყენეს) – 1.95 მილიონი აშშ დოლარი

შეთანხმების თანახმად, საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს წილი საინჟინრო (გზების მშენებლობისა და შეკეთების) სამუშაოების საერთო ღირებულების 57%-ს შეადგენდა, ხოლო საქართველოს მხარეს დარჩენილი 43% უნდა დაეფინანსებინა. ამით თავდაპირველი თანხა 4.21 მილიონი აშშ დოლარით გაიზარდა. პროექტი უნდა დასრულებულიყო 1998 წლამდე.

კონტროლის პალატის მონაცემებით, მენარდეების, მანქანა-დანადგარებისა და მასალების მიმწოდებელთა შერჩევა ტენდერის საფუძველზე განხორციელდა. წესები და პირობები საერთაშორისო განვითარების სააგენტოსთან და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან შეთანხმეს. სატენდერო კომისიაში შედიოდა ევრაზიის სატრანსპორტო დერეფნის პრობლემების საკოორდინაციო ცენტრის (ესდპკ) წარმომადგენელი. ტენდერის შედეგები ესდპკ-სა და მსოფლიო ბანკს გააცნეს. მსოფლიო ბანკის მიერ შერჩეულ კანდიდატთა დამტკიცების შემდეგ სსგსდ-სა და კერძო მენარდეებს შორის ხელშეკრულებები დაიდო. დასრულებული სამუშაოები დაამტკიცა სპეციალურმა კომისიამ, რომელშიც ესდპკ-ს წარმომადგენელიც შედიოდა. კომისიის დასკვნები ესდპკ-მ მსოფლიო ბანკს წარუდგინა და საქართველოს მხრიდან თანადაფინანსების უზრუნველყოფის შემდეგ გამოიყო დაფინანსება.

კრედიტმა სსგსდ-ს საშუალება მისცა შეესრულებინა 1300 კმ საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი გზების შეკეთებისა და მოვლა-შენახვის სამუშაოები, შეესყიდა საჭირო დანადგარები და მასალები. ჩატარდა 1.2 მილიონი კუბური მეტრის მიწის სამუშაოები; დაახლოებით 77 ათას კვადრატულ მეტრზე¹⁰⁷ გაკეთდა ორმაგი ასფალტის საფარი; 110597 კვადრატულ მეტრზე ჩატარდა ზედაპირული დამუშავების სამუშაოები; აშენდა ორი ხიდი; აღადგინეს 1320 კვადრატული მეტრი დამცავი კედელი. სამშენებლო მასალებზე, მანქანა-დანადგარებსა და სათაღარიგო ნაწილებზე 2015100 აშშ დოლარი დაიხარჯა. მნიშვნელოვან შენაძენად უნდა ჩაითვალოს გარემოს დაცვითი ლაბორატორია და ხიდების საცდელი ლაბორატორია.

1996 წლის 31 იანვარს საქართველოს მთავრობასა და საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს შორის დადებული №2809 საკრედიტო ხელშეკრულებით მთლიანმა დანახარჯმა 9408200 აშშ დოლარი შეადგინა, აქედან საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს წილი 6796900 აშშ დოლარი იყო.

ჯერ კიდევ მსოფლიო ბანკის პირველი კრედიტით მიმდინარე საგზაო სისტემის სარეაბილიტაციო სამუშაოებისას განიხილებოდა მეორე ანალოგიური კრედიტის გამოყოფის საკითხი. 1998 წელს მსოფლიო ბანკის ექსპერტთა მიერ საქართველოში გაწეული ინტენსიური სამუშაოს შედეგად, 2000 წლის 26 ივლისს საქართველოს

¹⁰⁷ მონაცემები №2809–GE საკრედიტო ხელშეკრულების შესახებ მოპოვებულ იქნა კონტროლის პალატის “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტიდან”, 1999 წელი, და სსგსდ-ს მასალებიდან

მთავრობასა და მსოფლიო ბანკს შორის დაიდო №3357–GE სასესხო ხელშეკრულება¹⁰⁸, რომელიც 29.8 მილიონი SDR-ის¹⁰⁹, ანუ 40 მილიონი აშშ დოლარის გამოყოფას გულისხმობდა. ხელშეკრულების თანახმად, საქართველოს მთავრობა გამოყოფს დარჩენილ 15 მილიონ აშშ დოლარს (27.3%), კრედიტის ვადა 35 წელია 10-წლიანი შეღავათიანი პერიოდით, რომლის საპროცენტო გადასახადი წელიწადში 0.75%-ს შეადგენს. სესხის მიმღებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო წარმოადგენს, რომელიც, თავის მხრივ, თანხას იგივე პირობებით გაასესხებს სსგს-ზე. სამუშაოები 2001 წელს დაიწყო და 2004 წელს უნდა დასრულდეს.

საქართველოს პარლამენტში 15-მილიონიანი თანადაფინანსების საკითხი ცხარე კამათის საგანი გახდა. მსოფლიო ბანკის მისია ითხოვდა, რომ თანადაფინანსება მომხდარიყო ცენტრალური ბიუჯეტის და არა სსფ-ს სახსრებიდან, რაც ასევე ხელშეკრულების ერთ-ერთ პირობას წარმოადგენდა. მაგრამ, ფინანსთა სამინისტროს რჩევით, საბიუჯეტო რესურსების სიმცირის გამო, თანადაფინანსება ორად უნდა გაყოფილიყო: დღგ-ს და პროექტში თანამონაწილეობის ნაწილებად. ფინანსთა სამინისტრო დათანხმდა დღგ-ს ნაწილის ცენტრალური ბიუჯეტის სახსრებით გადახდას (თანადაფინანსების მთლიანი თანხის 55%), ხოლო ფინანსთა სამინისტროსა და სსგს-ს შორის 2000 წლის 7 ნოემბერს დადებული ქვეხელშეკრულების თანახმად, სსგს თანადაფინანსების მეორე ნაწილს უზრუნველყოფდა (45%)*. აღნიშნული ცვლილებების შეტანის შემდეგ, 2000 წლის 10 ნოემბერს, მოხდა ხელშეკრულების რატიფიცირება.

ხელშეკრულების თანახმად, პროექტი ხორციელდება სსგს-ს და ევრაზიული სატრანსპორტო დერეფნის საინვესტიციო ცენტრის (ესდსც) დახმარებით. ფუნქციები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

- სსგსდ პასუხისმგებელი იყო ჩასატარებელ სამუშაოთა დაგეგმვასა და მართვაზე, სატენდერო დოკუმენტაციის მომზადებაზე, ხარისხის კონტროლსა და შესრულებული სამუშაოების მიღებაზე, დასრულებული სამუშაოების ანაზღაურებისათვის შესაბამისი ანგარიშ-ფაქტურების მომზადებასა და ესდსც-სათვის მათ წარდგენაზე
- ესდსც პასუხისმგებელია პროექტის ფარგლებში სსგს-ს მოქმედებების კოორდინაციაზე, სსგს-ს დავალებით ყველა საჭირო ფინანსური ოპერაციის ჩატარებასა და საპროექტო ანგარიშების მომზადებაზე

მსოფლიო ბანკის ინფორმაციით, 50 მილიონი აშშ დოლარი გზების რეაბილიტაციას უნდა მოხმარებოდა: აქცენტი გაკეთდებოდა გზების შეკეთებაზე, მაგისტრალების მოდერნიზებაზე, საგზაო ნიშნებისა და ნიშნულების საშუალებით საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების ამაღლებაზე. პროექტი სამ ძირითად გზას მოიცავდა: ფოთი – წითელი ხიდის, თბილისიდან სომხეთამდე და თბილისიდან რუსეთის საზღვრამდე. პროექტის დანარჩენი თანხა საგზაო სექტორის მმართველობის ინსტიტუციურ და პროფესიულ გაუმჯობესებას უნდა მოხმარებოდა.

¹⁰⁸ მონაცემები №3357–GE საკრედიტო ხელშეკრულების შესახებ მოპოვებულ იქნა კონტროლის პალატის “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და ქვესაუწყებო დაწესებულებების შემოწმების 2002 წლის აქტიდან” და სსგს-ს მასალებიდან

¹⁰⁹ სპეციალური ნასყიდობის უფლება

* საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საერთაშორისო ხელშეკრულების დარღვევა უფრო მაღალი რანგის კანონის დარღვევას წარმოადგენს

პროექტი ითვალისწინებს:

- საგზაო ტრანსპორტირების ხარჯების შემცირებას და საქართველოს ძირითად სატრანსპორტო დერეფნების გაუმჯობესებას
- გზებით სარგებლობის გადასახადებით გზების მოვლა-შენახვის სტაბილურ დაფინანსებას
- სსგსდ-ს გაძლიერებას და კერძო საგზაო სამშენებლო სექტორის ჩამოყალიბებას, მთელი საგზაო ქსელის, მათ შორის, ადგილობრივი გზების მართვისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესებას.

პროექტი ორი ძირითადი კომპონენტისგან შედგება:

- პირველი: მოიცავს ძირითადი საგზაო ქსელის პრიორიტეტული მონაკვეთების პერიოდულ შეკეთებასა და მოვლა-შენახვას, მათ შორის სადრენაჟო სისტემის გაუმჯობესებას (470კმ) და ზედაპირულ დამუშავებას (282კმ); გზების პრიორიტეტული მონაკვეთების რეაბილიტაციას (159კმ), საგზაო ნიშნულებითა და საგზაო ნიშნებით აღჭურვას; მდინარეებზე ცივსა და სონდისხევეზე ხიდების რეკონსტრუქციას (173.7მ)
- მეორე: მოიცავს სსგსდ-ს ინსტიტუციონალურ გაძლიერებას; სსფ-ს მოდერნიზაციასა და საგზაო გადასახადების დახვეწას; საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების სისტემის შექმნას; გზის საფარის მართვის სისტემის ფორმირებას; გზების მონაცემთა ბაზის შექმნას; ტექნიკური სტანდარტების საერთაშორისო ნორმებთან მისადაგებას; ფინანსური მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას; კონტრაქტების მართვის გაუმჯობესებას; სექტორის წარმატებული საქმიანობის ინდიკატორების დაგეგმვას; ფინანსური აუდიტებისათვის საჭირო ტრენინგების, დაფინანსებისა და მოწყობილობების უზრუნველყოფას

კრედიტი დანახარჯის ტიპის მიხედვით:

ხარჯის კატეგორია	რაოდენობა (SDR)
სამუშაოები	22,900,000
საქონელი	600,000
საკონსულტაციო მომსახურება	2,300,000
დამატებითი საოპერაციო ხარჯები	500,000
პროექტის მოსამზადებლისთვის გაცემული ავანსის დაბრუნება	500,000
გაუნაწილებელი ხარჯები	3,000,000
სულ	29,800,000

წყარო: ამონარიდი კონტროლის პალატის 2001 წლის “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტზე” დართული 2000 წლის 26 ივლისს საქართველოს მთავრობასა და საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს შორის დადებული საკრედიტო ხელშეკრულებიდან

ხელშეკრულება ითვალისწინებდა შემდეგი მანქანა-დანადგარების შეძენას:

- 13 მაღალი გამავლობის ავტომობილი
- 4 ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა ასაწონი სისტემა
- 1 დეფლექტომეტრი
- 1 საველე გეოლოგიური ლაბორატორია
- 1 საბურღი დანადგარი
- 20 საგზაო მოძრაობის ინტენსიურობის საზომი ხელსაწყო
- 40 კომპიუტერი და პრინტერი შესაბამისი პროგრამული უზრუნველყოფით
- 12 ასლის გადასადები მანქანა
- 22 ფაქსი
- საინფორმაციო ცენტრისათვის საჭირო სხვა ტექნიკა

პროექტით გათვალისწინებული 2001-2004 წლების სამუშაოები:

სამუშაოს დასახელება	2001	2002	2003	2004	სულ
რეაბილიტაცია	58.0	25.0	49.0	39.0	171.0
პერიოდული შეკეთება და მოვლა-შენახვა (კმ)	-	64.0	68.0	125.5	257.5
ხიდი მდინარე ცივზე (მ)	-	-	87.0	-	0.087
ხიდი მდინარე სონდისხევზე (მ)	-	-	62.0	-	0.062
სულ	58.0	89.0	117.0	164.5	428,649

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

2001-2003 წლებში ჩატარდა რამდენიმე საერთაშორისო ტენდერი, რათა გამოეყვინათ მენარდეები შემდეგი სამუშაოების შესასრულებლად: კონსულტაცია, გზების მოვლა-შენახვა და რეაბილიტაცია; ტექნიკური დახმარება და ზედამხედველობა, პროექტირება და სატენდერო დოკუმენტების მომზადება; შესყიდვების დროს დახმარება და სხვა სამუშაოების ჩატარება. მსოფლიო ბანკის საგზაო პროექტის ფარგლებში სულ 30 მენარდე შეირჩა, აქედან 22 კონტრაქტი გაიცა ქართულ საწარმოზე, ხოლო 8 – უცხოურ კომპანიებზე. ტექნიკური დახმარებისა და სამუშაოების ზედამხედველობის პროექტი Louis Berger International-მა მოიპოვა.

ქუვეითის ფონდის კრედიტი

2000 წლის 7 მარტს დაიდო საკრედიტო ხელშეკრულება საქართველოს მთავრობასა და არაბთა ეკონომიკური განვითარების ქუვეითის ფონდს შორის. სესხის ოდენობა

5 მილიონ ქუვეითურ დინარს შეადგენდა (16249000 აშშ დოლარი). 2000 წლის 27 ივნისს ხელშეკრულება რატიფიცირებული იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ¹¹⁰.

კრედიტის ვადა 20 წელს შეადგენს 4-წლიანი შეღავათიანი პერიოდით, რომლის წლიური საპროცენტო გადასახადი 3%-ია. ძირითადი თანხის გადახდა 32 ტრანშის სახით და ნახევარწლიანი ინტერვალით უნდა მოხდეს. საქართველოს მხარემ იკისრა საკრედიტო თანხის ოდენობის 32%-ის (7639000 აშშ დოლარი) თანადაფინანსება: თანამონაწილეობის დღგ-ს ნაწილი ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაიფარებოდა, ხოლო პროექტში თანამონაწილეობის ნაწილი - სფ-ს სახსრებით შეივსებოდა. შესაბამისად, პროექტის ღირებულება 23888000 აშშ დოლარამდე გაიზარდა. პროექტის ხანგრძლივობა 2 წელიწადს (2002-2003 წწ) შეადგენდა.

პროექტი ითვალისწინებდა:

- საგზაო მოძრაობის არსებული და მომავალი მოთხოვნილებების სათანადო დონეზე უზრუნველყოფას
- მოძრაობის დროის შემცირებას
- საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების გაუმჯობესებას
- ახალი ტექნოლოგიებისა და დანადგარების დანერგვით საქართველოში გზების მშენებლობის შესაძლებლობების ამაღლებას

სამუშაოთა სპექტრი მოიცავდა 100 კმ-იანი მონაკვეთის რეაბილიტაციას; სადრენაჟო სისტემის, გზის ნიშნულებისა და საგზაო ნიშნების დამონტაჟებას; საკონსულტაციო მომსახურებას და პროექტის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

კრედიტი დანახარჯის ტიპის მიხედვით:

ერთეული	სახსრების გადანაწილება (ქუვეითურ დინარებით)	კრედიტისა და ქართული თანადაფინანსების მოცულობა (აშშ დოლარებით)
საგზაო სამუშაოები	3,850,000	15,638,000
საკონსულტაციო მომსახურება კონსტრუქციების დეტალური დაპროექტება და შემოწმება	400,000	1,614,000
საგზაო მოწოდებლობები	300,000	975,000
გაუთვალისწინებელი ხარჯები	450,000	1,842,000

წყარო: ამონარიდი კონტროლის პალატის 2001 წლის “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტისა და საუწყებო დაწესებულებების შემოწმების აქტზე” დართული საქართველოს მთავრობასა და არაბთა ეკონომიკური განვითარების ქუვეითის ფონდს შორის დადებული საკრედიტო ხელშეკრულებიდან

¹¹⁰ კონტროლის პალატის 2002 წლის “საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის შემოწმების ანგარიშიდან” და სსგსდ-ს მასალებიდან მიღებული მონაცემები

პროექტით გათვალისწინებული 2002-2003 წლების სამუშაოები:

ადგილმდებარეობა	2002	2003	სულ
მარნეული-სადახლო (კმ)	10.0	-	10.0
სამტრედია – ლანჩხუთი – გრიგოლეთი (კმ)	18.0	39.3	57.3
ფოთში შემოსასვლელი გზა (კმ)	2.0	2.8	4.8
ხიდი მდინარე კაპარჭაზე (მ)	-	222.0	0.222
სულ	30.0	42.1	72.322

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

ხელშეკრულების თანახმად, მენარდეთა შერჩევა დახურული ტენდერების საფუძველზე მოხდა და მასში ქართული და ქუვეითური კომპანიები მონაწილეობდნენ. საკონსულტაციო მომსახურებისათვის კონტრაქტი ქუვეითურ კომპანია “Pan Arab Consulting Engineers” მიენიჭა. ხელშეკრულების ერთ-ერთ მთავარ პირობას ქვემენარდებად ქართული კომპანიების შერჩევა წარმოადგენდა. საგზაო სამუშაოებისათვის ტენდერი შვიდ ქართულ-ქუვეითურ ერთობლივ საწარმოს შორის ჩატარდა, სადაც ქუვეითურ კომპანიებს რეკომენდაციას ქუვეითის ფონდის უწევდა, ხოლო ქართულ კომპანიებს – სსგსდ. მათგან ერთი ერთობლივი საწარმო შეირჩა. კონტრაქტის ღირებულება 18493100 აშშ დოლარს შეადგენდა.

დასრულებული სამუშაოების სსგსდ სპეციალურმა კომისიამ ჩაიბარა; საკონტრაქტო ღირებულების 2.5% მოიტოვეს 1-წლიანი საგარანტიო ვადის გასვლამდე და მას მენარდებს მაშინ გადაუხდიან, თუ დასრულებულ სამუშაოებში დეფექტი არ აღმოჩნდება.

დანართი 10 - სსგსდ-ს 1996-2003 წლების ტენდერები

1996-2003 წლებში სსგსდ-ს მიერ ჩატარებული საერთაშორისო და ეროვნული ტენდერები

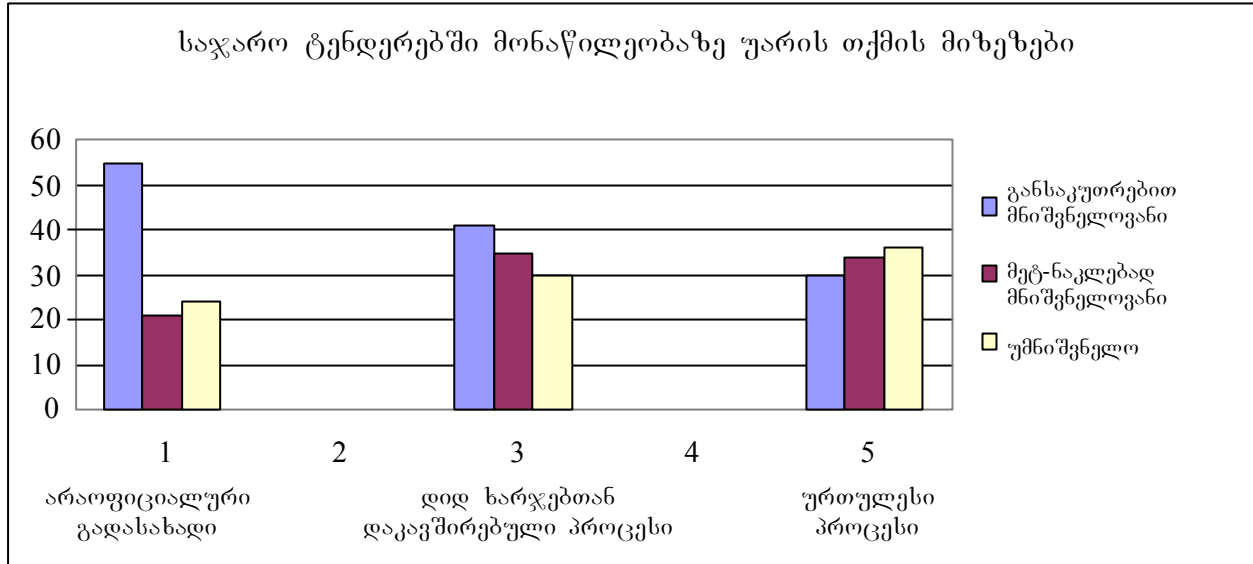
№	დასახელება	წლები					სულ			
		1996	1997	1998	1999	2000		2001	2002	2003
ა	სახელმწიფო საგზაო ფონდი									
1	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული დახურული ტენდერები		13	4	1		1			19
2	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული ღია ტენდერები				10		3	19	19	51
3	ტენდერში მონაწილეთა წლიური რაოდენობა		43	12	12		12	19	24	122
4	ტენდერში რამდენჯერმე გამარჯვებულთა რიცხვი		2	1				1		4
ბ	ქუვეითის ფონდის სახსრები (კრედიტი №589)									
1	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული დახურული ტენდერები						1			1
2	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული ღია ტენდერები									
3	ტენდერში მონაწილეთა წლიური რაოდენობა						14			14
4	ტენდერში რამდენჯერმე გამარჯვებულთა რიცხვი									
ბ	განვითარების საერთაშორისო ასოციაციის კრედიტი (№2809-GE)									
1	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული დახურული ტენდერები									
2	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული ღია ტენდერები	1	1							2
3	ტენდერში მონაწილეთა მთლიანი წლიური რაოდენობა	76	18							94
4	ტენდერში რამდენჯერმე გამარჯვებულთა რიცხვი	1	1							2

დანართი 10 - სსკსდ-ს 1996-2003 წლების ტენდერები

დ	განვითარების საერთაშორისო ასოციაციის კრედიტი (№3357-GE)					
1	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული დასურული ტენდერები					
2	საგზაო სამუშაოებზე გამოცხადებული ღია ტენდერები		1	5	3	9
3	ტენდერის მონაწილეთა მთლიანი წლიური რაოდენობა		8	11	13	32
4	ტენდერში რამდენჯერმე გამარჯვებულთა რიცხვი		4	1	3	8

წყარო: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი

დანართი 11 - საჯარო ტენდერებში მონაწილეობაზე უარის თქმის მიზეზები



წყარო: კორუფცია საქართველოში, გამოკითხვის მასალები: მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ანგარიში, რომელიც ეფუძნებოდა საქართველოს მოსახლეობის აზრის კვლევის საერთაშორისო ბიუროს მიერ მსოფლიო ბანკისა და აშშ-ს განვითარების სააგენტოს დაფინანსებითა და საქართველოს მთავრობის ხელშეწყობით ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებს (იენისი, 2000 წელი)

დანართი 12 – საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ

საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“

2001 წლის 20 აპრილის მდგომარეობით (გამოქვეყნებულია: “საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში” 1998 წელი, №7 და 2001 წელი, №10)

თავი I

ზოგადი დებულებანი

მუხლი 1. კანონის მოქმედების სფერო

1. ეს კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს.

2. ამ კანონით დადგენილი წესები ვრცელდება ყველა სახის სახელმწიფო შესყიდვაზე, „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების გარდა.

3. „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესს შეიმუშავენ საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭო და ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

მუხლი 2. კანონის მიზანი

კანონის მიზანია:

ა) სახელმწიფო შესყიდვებისათვის განკუთვნილი ფულადი სახსრების რაციონალური ხარჯვის უზრუნველყოფა;

ბ) სახელმწიფო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის წარმოების, სამუშაოების შესრულების და მომსახურების გაწევის სფეროში ჯანსაღი კონკურენციის განვითარება;

გ) სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ სამართლიანი და არადისკრიმინაციული მიდგომის უზრუნველყოფა;

დ) სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა;

ე) სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი სისტემის შექმნა და მის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ჩამოყალიბება.

მუხლი 3. კანონში გამოყენებული ტერმინების განმარტება

კანონში გამოყენებულ ტერმინებს აქვს შემდეგი მნიშვნელობა:

ა) სახელმწიფო შესყიდვა (შემდგომ-შესყიდვა) – სახელმწიფო საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად ნებისმიერი სახის საქონლის, სამუშაოების და მომსახურების შესყიდვა, რომელთა დაფინანსება ხორციელდება:

ა.ა) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტში კონსოლიდირებული სახსრებით;

ა.ბ) აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების სახსრებით;

ა.გ) საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრებით;

ა.დ.) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სპეცსახსრებით;

ა.ე.) უცხოეთის ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე დახმარებისა და კრედიტის სახით მიღებული სახსრებით (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ეს კანონი კოლიზიაში შედის შესაბამის საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან ან საკრედიტო და საგრანტო ხელშეკრულებებით განსაზღვრულია შესყიდვების განხორციელების საერთაშორისო პრაქტიკაში აღიარებული ამ კანონისაგან განსხვავებული წესები);

ა.ვ.) სახელმწიფო გარანტიით მიღებული კრედიტებით;

ა.ზ.) სახელმწიფო ქონების საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (საქართველოს ეროვნული ბანკის გარდა) სახსრებით, ამ სახსრების წარმოშობის წყაროს მიუხედავად.

ბ) შემსყიდველი ორგანიზაცია – საქართველოს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მმართველობითი ორგანოები, საბიუჯეტო დაწესებულება-ორგანიზაციები, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები, აგრეთვე სხვა დაწესებულებები და საწარმოები, რომლებიც საქონლის, სამუშაოებისა და მომსახურების შესყიდვებს ახორციელებენ ამ მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით განსაზღვრული სახსრებით;

გ) შესყიდვის ობიექტი – შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ შესასყიდი კონკრეტული სახეობის საქონელი, სამუშაო და მომსახურება;

დ) პრეტენდენტი – საქართველოს ან უცხო ქვეყნის ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებმაც გაიარეს საკვალიფიკაციო შეფასების პროცედურა;

ე) მიმწოდებელი – საქართველოს ან უცხო ქვეყნის ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადეს ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების შესახებ;

ვ) სამშენებლო სამუშაო – სამუშაო, რომელიც დაკავშირებულია შესყიდვის ობიექტის და/ან მისი ნაწილების მშენებლობასთან, რემონტთან, რეკონსტრუქციასა და რესტავრაციასთან (საპროექტო სამუშაოების გარდა);

ზ) პრეფერენციული შეღავათი – დასაშვები სხვაობა უცხო ქვეყნის პრეტენდენტის და საქართველოს პრეტენდენტის სატენდერო წინადადებების ღირებულებებს შორის, რომლის არსებობის შემთხვევაში, ფასთა კრიტერიუმით შეფასებისას, უპირატესობა ენიჭება საქართველოს პრეტენდენტს;

თ) ფასთა კოტირება – გამარტივებული მეთოდი საქონლის, მომსახურების და მცირე სახის სამუშაოების შესყიდვისათვის, რომელთა სავარაუდო ღირებულება აღემატება 10.000 ლარს და ნაკლებია 25.000 ლარზე, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვისას აღემატება 50.000 ლარს და ნაკლებია 120.000 ლარზე;

ი) ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვა – განსაკუთრებული სახის შესყიდვა, რომლის ობიექტია ინტელექტუალური და სხვა სახის საკონსულტაციო მომსახურება, მეცნიერული კვლევები და ექსპერიმენტები, საპროექტო სამუშაოები, სასწავლო-საგანმანათლებლო სფეროში სახელმწიფო დაკვეთის განთავსება;

კ) საქონელი – ნებისმიერი სახისა და აღწერილობის საგნები (მათ შორის ნედლეული, ნაკეთობები, მოწყობილობები, შენობა-ნაგებობები, წარმოების სხვა

საშუალებები და მოხმარების საგნები), როგორც მყარ, ასევე თხევად და აიროვან მდგომარეობაში, აგრეთვე ელექტროენერგია, საქონლის მიწოდების თანამდევით მომსახურება, როცა ამ მომსახურების ღირებულება არ აღემატება თვით საქონლის ღირებულებას;

ლ) მომსახურება – შესყიდვის ნებისმიერი ობიექტი საქონლისა და სამუშაოების გარდა.

მუხლი 4. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო

1. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიზნით „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად იქმნება მუდმივმოქმედი დამოუკიდებელი ორგანო – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო (შემდგომში – სააგენტო), რომლის თავმჯდომარესაც საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

2. სააგენტოს საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველია საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები, ეს კანონი და მათ შესაბამისად შემუშავებული სააგენტოს დებულება.

3. სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამჭვირვალობის, სააგენტოს მუშაობის საჯაროობისა და დემოკრატიული პრინციპებით მართვის მიზნით სააგენტოსთან იქმნება სამეთვალყურეო საბჭო 7 წევრის შემადგენლობით (სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარის ჩათვლით), რომელთაც ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი. სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს დებულებას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობა კომპლექტდება მმართველობისა და მაკონტროლებელი ორგანოების თანამდებობის პირებისაგან (საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის, ფინანსთა და იუსტიციის სამინისტროების, კონტროლის პალატის წარმომადგენლები), ასევე საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მასმედიის წარმომადგენლებისაგან. სამეთვალყურეო საბჭო ფუნქციონირებს საზოგადოებრივ საწყისებზე.

4. სააგენტოს სტრუქტურა და დებულება უნდა გამომდინარეობდეს ამ კანონიდან და მას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. სააგენტოს საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განისაზღვრება სააგენტოს დებულებით.

5. სააგენტოს დაფინანსება ხორციელდება:

ა) საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი მიზნობრივი სახსრებით;

ბ) ხელშეკრულების საფუძველზე შესრულებული სამუშაოდან მიღებული შემოსავლით;

გ) საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული სხვა შემოსავლით.

6. სააგენტოს ძირითადი ფუნქციებია:

ა) ამ კანონის მოქმედებისათვის საჭირო ნორმატიული აქტებისა და სტანდარტული სატენდერო დოკუმენტაციის შემუშავება და გამოცემა, მათი საერთაშორისო ნორმებთან ჰარმონიზაცია;

ბ) შემსყიდველი ორგანიზაციებიდან მიღებული ანგარიშების საფუძველზე სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის სისტემატური შესწავლა, გაანალიზება და სათანადო გადაწყვეტილებების მისაღებად საქართველოს პრეზიდენტისათვის წინადადებების მომზადება;

გ) სპეციალური სასწავლო პროგრამების, სასწავლო-მეთოდოლოგიური

მასალებისა და დოკუმენტაციის სტანდარტული ფორმების მომზადება, სემინარებისა და ტრენინგების ჩატარება ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოებისათვის, სამართალდამცავი ორგანოებისათვის, მასმედის წარმომადგენლებისა და სხვა დაინტერესებული პირებისათვის;

დ) განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი საინფორმაციო ბაზის ჩამოყალიბება და სრულყოფა;

ე) შემსყიდველი ორგანიზაციებისათვის საექსპერტო და საკონსულტაციო-სარეკომენდაციო მომსახურების გაწევა;

ვ) მიმწოდებელთა რეესტრის წარმოება;

ზ) თანამედროვე საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების საშუალებათა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში დანერგვისათვის ხელის შეწყობა;

თ) სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობისათვის შესაბამისი ნორმატიული აქტებისა და ანგარიშგებითი ინფორმაციის გამოქვეყნება, სპეციალური პერიოდული ბიულეტენის დაარსება;

ი) სახელმწიფო შესყიდვების დროს წარმოქმნილი დავის ადმინისტრაციული წესით განხილვა;

კ) სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების კანონიერებაზე ზედამხედველობა და სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის რეგულირების პოლიტიკის განსაზღვრა.

მუხლი 41. სააგენტოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებანი

1. სააგენტოს თავმჯდომარე:

ა) სააგენტოსთან არსებულ სამეთვალყურეო საბჭოსთან შეთანხმებით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს – ბრძანებებს, რომელთა შესრულება სავალდებულოა სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე ყველა სუბიექტისათვის;

ბ) შიგორგანიზაციულ საკითხებზე გამოსცემს განკარგულებებს;

გ) აწესრიგებს სააგენტოს გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს;

დ) თვალყურს ადევნებს სააგენტოს სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ თავიანთი მოვალეობების შესრულებას, დადგენილი წესით ახორციელებს თანამშრომელთა საქმიანობის კონტროლს;

ე) კომპეტენციის ფარგლებში თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს სააგენტოს თანამშრომლებს;

ვ) განკარგავს სააგენტოს სახსრებს და აკონტროლებს მათ გამოყენებას;

ზ) სააგენტოს გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებზე საქართველოს პრეზიდენტს დადგენილი წესით წარუდგენს წინადადებებს შესაბამისი გადაწყვეტილებების მისაღებად.

2. სააგენტოს თავმჯდომარე კანონით დადგენილი წესით პასუხს აგებს სააგენტოს საქმიანობაზე.

მუხლი 42. სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს უფლება – მოვალეობები და საქმიანობის წესი

1. სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭო:

ა) თავის სხდომებზე განიხილავს სააგენტოს თავმჯდომარის მიერ გამოსაცემი ნორმატიული აქტების პროექტებს, სააგენტოს სტრუქტურული ქვედანაყოფების დებულებებს და მათ მიერ გაწეული საქმიანობის შედეგებს;

ბ) ვალდებულია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით გაითვალისწინოს

სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები და თავის სხდომებზე სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე მხარეებს შესაძლებლობა მისცეს დაუბრკოლებლად წარმოადგინონ თავიანთი ინტერესები;

ვ) თავისი საქმიანობის შესახებ ადგენს ყოველწლიურ ანგარიშს და წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს. იგი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებრიობისათვის.

2. სააგენტოსთან არსებულ სამეთვალყურეო საბჭოს უფლება აქვს საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში შემსყიდველი ორგანიზაციებისაგან მოითხოვოს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ნებისმიერი სახის ინფორმაცია და შეამოწმოს მათი სისწორე.

3. სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს სხდომა საჯაროა და მისი გადაწყვეტილებები ქვეყნდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. სამეთვალყურეო საბჭოში არსებული ინფორმაციის საიდუმლოების დაცვის წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

მუხლი 5. შემსყიდველი ორგანიზაციების უფლება-მოვალეობები

1. შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია:

ა) ამ კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესებით შეარჩიოს შესყიდვის მიმწოდებელი და დადოს მასთან ხელშეკრულება;

ბ) ამ კანონით დადგენილი წესით მოახდინოს შესყიდვაში მონაწილეობის მსურველი ან მონაწილე პირის დისკვალიფიკაცია;

გ) სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე ნებისმიერ დროს შეწყვიტოს შესყიდვის განხორციელება, თუ ამის აუცილებლობა წარმოიქმნება მისგან დამოუკიდებელი და წინასწარ გაუთვალისწინებელი ობიექტური მიზეზების გამო, აგრეთვე სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე;

დ) განახორციელოს კონტროლი და ზედამხედველობა მიმწოდებლის მიერ ხელშეკრულების პირობების შესრულებაზე;

ე) საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად შეაჩეროს ან შეწყვიტოს სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ დადებული ხელშეკრულების მოქმედება, თუ მიმწოდებლის მიერ წარმოდგენილი საკვალიფიკაციო მონაცემები ყალბი აღმოჩნდება, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში.

2. შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია:

ა) რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს სახელმწიფო შესყიდვები მისთვის გამოყოფილ ასიგნებათა ფარგლებში ამ კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესების დაცვით;

ბ) სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე დაიცვას შესყიდვაში მონაწილე პირების მიერ მისთვის მიწოდებული ინფორმაციის კონფიდენციალობა;

გ) წარუდგინოს სააგენტოს სახელმწიფო შესყიდვების განთავსების პროცედურების ანგარიშები ამ კანონის 24-ე მუხლით დადგენილი ფორმითა და ვადებში;

დ) სააგენტოს მიერ შემუშავებული და საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტთან შეთანხმებით დამტკიცებული ფორმების შესაბამისად დაუყოვნებლივ წარუდგინოს სააგენტოს სტატისტიკური ანგარიში განხორციელებული შესყიდვის შესახებ;

ე) საქონლის მიწოდების, სამუშაოების შესრულებისა და მომსახურების გაწვევისთანავე აუნაზღაუროს მიმწოდებლებს საქონლის, სამუშაოს და/ან

მომსახურების ღირებულება, თუ ხელშეკრულებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული;

ე) ამ მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად შესყიდვის შეწყვეტის შემთხვევაში განხორციელოს ეს შესყიდვა მხოლოდ შეწყვეტილი შესყიდვის პროცედურის გაგრძელების მეშვეობით;

ზ) ამ მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, გადაწყვეტილების მიღებიდან არა უგვიანეს 3 დღისა აცნობოს თავისი გადაწყვეტილება და მისი მიღების საფუძველი სააგენტოს და შესყიდვაში მონაწილე პირებს. ამავე დროს შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებული არ არის შესყიდვაში მონაწილე პირებს წარუდგინოს კონკრეტული მტკიცებულებანი ან დეტალური ინფორმაცია, რის საფუძველზეც მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, აგრეთვე აუნახდაუროს მათ შესყიდვაში მონაწილეობასთან დაკავშირებული ხარჯები, სატენდერო მოსაკრებლის გარდა.

მუხლი 51. ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები და წესები

1. ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობები და წესები ეხება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებულ შემდეგი სახის საქმიანობას:

ა) შესყიდვის წინამოსამზადებელი სამუშაოები, შესყიდვის ობიექტის მახასიათებლებისა და სავარაუდო ღირებულების დადგენის ჩათვლით;

ბ) სატენდერო კომისიის წევრების, შესყიდვის განხორციელებაზე სხვა პასუხისმგებელი პირების შერჩევა;

გ) ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების, სატენდერო დოკუმენტაციისა და სხვა მასალების მომზადება;

დ) საკვალიფიკაციო მონაცემების, სატენდერო წინადადებების განხილვა და შეფასება;

ე) ამ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში დისკუსიების და მოლაპარაკებების ჩატარება;

ვ) დახურული ტენდერის ჩატარებისას პოტენციურ მონაწილეთა შერჩევა;

ზ) სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი;

თ) სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებული სხვა საქმიანობა.

2. დაუშვებელია სახელმწიფო შესყიდვისას მასში მონაწილეობის მსურველმა ან/და მონაწილე პირმა თხოვნით მიმართოს შემსყიდველ ორგანიზაციას (მის ხელმძღვანელს, თანამშრომელს) ან სახელმწიფო მართვის სტრუქტურებს და მათ წარმომადგენლებს შუამდგომლობის შესახებ, ან მოახდინოს მათზე პირდაპირი ან ფარული ზეგავლენა ნებისმიერი გზით, რათა მოიპოვოს სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ მისთვის ხელსაყრელი ხელშეკრულების დადების უფლება.

3. დაუშვებელია შემსყიდველმა ორგანიზაციამ სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურების მომზადება, განხორციელება ან/და სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურების ზედამხედველობა დააკისროს პირს ან კონსულტანტად (ექსპერტად) მოიწვიოს პირი, თუ იგი:

ა) ახლო ნათესაურ კავშირშია სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურებში მონაწილე რომელიმე იურიდიული პირის ხელმძღვანელ თანამშრომელთან ან უშუალოდ მონაწილესთან, თუ ეს უკანასკნელი ფიზიკური პირია;

ბ) ბოლო სამი წლის განმავლობაში მუშაობდა სახელმწიფო შესყიდვის

პროცედურებში მონაწილე ორგანიზაციაში;

ვ) პირადი, ან საქმიანი ინტერესით დაკავშირებული ან მოლაპარაკებას აწარმოებს ასეთი კავშირების დამყარებაზე სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურებში მონაწილე იურიდიულ ან ფიზიკურ პირთან.

4. დაუშვებელია სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურებში მონაწილეობა მიიღონ იურიდიულმა და ფიზიკურმა პირებმა, რომლებიც მონაწილეობდნენ სახელმწიფო შესყიდვის წინამოსამზადებელ სამუშაოებში.

5. ამ მუხლის მე-3 და მე-4 პუნქტების მოთხოვნები აგრეთვე ვრცელდება:

ა) სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლის განხორციელებაში მონაწილეებზე;

ბ) ერთ პირთან მოლაპარაკების საშუალებით სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებაზე მოლაპარაკებაში მონაწილეებზე.

6. ღია ან დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში, საკვალიფიკაციო მონაცემების მიღების ვადის დასრულებისთანავე სატენდერო კომისიის ყველა წევრი, მოწვეული კონსულტანტი (ექსპერტი) და შემსყიდველი ორგანიზაციის ყველა ის თანამშრომელი, რომელიც დაკავშირებულია ამ შესყიდვის განხორციელებასთან, ვალდებულია წერილობით დაადასტუროს, რომ მისი მონაწილეობა ამ კონკრეტული სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელებასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში არ ეწინააღმდეგება ზემოაღნიშნულ მოთხოვნებს.

7. საკონსულტაციო მომსახურების შესყიდვის დროს მხედველობაშია მისაღები, რომ:

ა) კონსულტანტმა (ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა ან/და მისმა ფილიალმა) მონაწილეობა არ უნდა მიიღოს სახელმწიფო შესყიდვის ისეთ პროცედურებში, რომლებიც შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს ამ კონსულტანტის სხვა დავალებას;

ბ) ნებისმიერმა კონსულტანტმა (ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა) უნდა უზრუნველყოს შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის პროფესიული, ობიექტური და მიუკერძოებელი რჩევის მიცემა ამ ორგანიზაციის ინტერესების გათვალისწინებით.

მუხლი 52. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა

1. შემსყიდველი ორგანიზაცია სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებს წინასწარ განსაზღვრული და დამტკიცებული წლიური გეგმის შესაბამისად. მრავალწლიანი შესყიდვის შემთხვევაში სახელმწიფო შესყიდვის დაგეგმვასა და განხორციელებას შემსყიდველი ორგანიზაცია აწარმოებს საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად. სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვის წესი განისაზღვრება სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით.

2. სახელმწიფო შესყიდვების წლიური გეგმის პროექტის შემუშავების წესი უნდა შეესაბამებოდეს „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ და „საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური დაგეგმვის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონებს.

3. წლის განმავლობაში შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული ერთგვაროვანი საქონლის, მომსახურებისა და სამუშაოს შესყიდვა განიხილება ერთ შესყიდვად, თუ მისი დაფინანსება ხდება ერთიანი წყაროდან.

4. სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ბიუჯეტების დამტკიცების შემდეგ არაუგვიანეს 20 დღისა სახელმწიფო შესყიდვების დაზუსტებულ გეგმას ამტკიცებს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი და წარუდგენს სააგენტოს.

თავი II

სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების საშუალებები

მუხლი 6. სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების საშუალებები

1. სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების საშუალებებია:
 - ა) ღია ტენდერი;
 - ბ) დახურული ტენდერი;
 - გ) ერთ პირთან მოლაპარაკება.
2. ამ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ღია ან დახურული ტენდერი შეიძლება ჩატარდეს ორ ეტაპად.
3. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესი განისაზღვრება ამ კანონით და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.
4. ფასთა კოტირების მეთოდი და ინტელექტუალური მომსახურების შესყიდვის წესი განისაზღვრება შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით.

თავი III

ტ ე ნ დ ე რ ი

მუხლი 7. ტენდერის ფორმის შერჩევის წესი

1. ღია ტენდერი ტარდება იმ შემთხვევაში, როცა შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 70.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში – 230.000 ლარს.
2. დახურული ტენდერი ტარდება იმ შემთხვევაში, როცა შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება ნაკლებია 70.000 ლარზე, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში – 230.000 ლარზე და აღემატება 25.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შემთხვევაში – 120.000 ლარს.

მუხლი 8. სატენდერო კომისიის შექმნისა და საქმიანობის წესი

1. ღია და დახურულ ტენდერს ატარებს სატენდერო კომისია, რომელსაც არანაკლებ 5 წევრის შემადგენლობით ქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი.
2. სატენდერო კომისიის წევრებად ინიშნებიან შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი და/ან მისი მოადგილეები, შემსყიდველი ორგანიზაციის სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები.
3. სატენდერო კომისიის შემადგენლობაში არ შეიძლება იყოს პირი რომელიც არის პრეტენდენტი ფიზიკური პირის ან იურიდიული პირის ხელმძღვანელის ახლო ნათესავი, ფონდის ან კავშირის სახით არსებული პრეტენდენტი იურიდიული პირის დამფუძნებელი ან წევრი, ან პირი რომელსაც აქვს წილი პრეტენდენტი იურიდიული პირის საწესდებო კაპიტალში.
4. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილების საფუძველზე, სატენდერო კომისიაში, ექსპერტებად და კონსულტანტებად სათათბირო ხმის უფლებით შეიძლება მოწვევულ იყვნენ შესაბამისი დარგის სპეციალისტები და სახაზინო დაწესებულებების წარმომადგენლები.
5. სატენდერო კომისიას თავმჯდომარეობს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მის მიერ დანიშნული პირი.

6. სატენდერო კომისიის საქმიანობის ტექნიკური და ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მიზნით შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელის ბრძანებით ამ ორგანიზაციის მოსამსახურეებისაგან იქმნება სატენდერო კომისიის აპარატი, რომელსაც ხელმძღვანელობს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე.

7. სატენდერო კომისია გადაწყვეტილებებს იღებს კომისიის წევრთა სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. კომისიის წევრს, რომელიც არ ეთანხმება სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებას, უფლება აქვს წერილობით წარადგინოს თავისი აზრი, რომელიც თან უნდა დაერთოს სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილებას. ხმათა რაოდენობის თანაბრად განაწილების შემთხვევაში გადამწყვეტია სატენდერო კომისიის თავმჯდომარის ხმა.

8. სატენდერო კომისიის სხდომის შესახებ დგება ოქმი, რომელსაც ხელს აწერენ სხდომაზე დამსწრე სატენდერო კომისიის წევრები.

მუხლი 9. განცხადება ტენდერის ჩატარების შესახებ

1. ღია ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში სატენდერო კომისია შემსყიდველი ორგანიზაციის სახელით აქვეყნებს განცხადებას ტენდერის ჩატარების შესახებ:

ა) შესაბამისი ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ საინფორმაციო საშუალებებში;

ბ) საერთაშორისო ვაჭრობის პრაქტიკაში მიღებულ ერთ-ერთ ენაზე, აგრეთვე უცხო ქვეყნების იმ პერიოდულ ან სპეციალიზებულ გამოცემებში, რომლებიც ფართოდ ვრცელდება საერთაშორისო მასშტაბით და უგზავნის იმ განცხადებებს საქართველოში აკრედიტებულ უცხო ქვეყნების დიპლომატიურ და საკონსულო წარმომადგენლობებს, თუ შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება აღემატება 600.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში – 8.000.000 ლარს.

2. ღია ტენდერის ჩატარებისას, აუცილებლობის შემთხვევაში, სატენდერო კომისია იყენებს ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების გავრცელების დამატებით საშუალებებს.

3. დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში სატენდერო კომისია განცხადებას ტენდერის ჩატარების შესახებ უგზავნის ამ კანონის შესაბამისად წინასწარ შერჩეულ არანაკლებ ხუთ პირს.

4. ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადებაში მითითებული უნდა იყოს:

ა) შემსყიდველი ორგანიზაციის რეკვიზიტები;

ბ) შესასყიდი საქონლის სახეობა, რაოდენობა და ხარისხი, მიწოდების ადგილი და ფორმა, შესასრულებელი სამუშაოს ან გასაწვევი მომსახურების სახეობა და შესრულების ან გაწვევის ადგილი, აგრეთვე სხვა მონაცემები, რომელთა მითითებას შემსყიდველი ორგანიზაცია საჭიროდ ჩათვლის შესყიდვის ობიექტის აღწერის მიზნით;

გ) შესასყიდი საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების გაწვევის სასურველი ან სავალდებულო ვადები;

დ) საკვალიფიკაციო მონაცემების შეფასების კრიტერიუმები და წესი;

ე) საკვალიფიკაციო მონაცემების წარდგენის ვადა, ადგილი და ენა;

ვ) მოთხოვნები საკვალიფიკაციო მონაცემების დამადასტურებელი დოკუმენტების შესახებ;

ზ) სატენდერო დოკუმენტაციის მიღების წესი, ვადა, ადგილი და ენა. აგრეთვე სატენდერო დოკუმენტაციის მიღებისათვის დაწესებული მოსაკრებლის განაკვეთი.

5. განცხადებას ტენდერის ჩატარების შესახებ ამტკიცებს სატენდერო კომისია.

6. სატენდერო კომისია აქვეყნებს ან აგზავნის განცხადებას ტენდერის

ჩატარების შესახებ საკვალიფიკაციო მონაცემების მიღების დაწყებამდე არანაკლებ 15 კალენდარული დღით ადრე. დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში სატენდერო კომისიამ უნდა შეარჩიოს ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების გაგზავნის ისეთი საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს შერჩეულ პირთა მიერ განცხადების უმოკლეს ვადაში მიღებას.

7. სატენდერო კომისიას უფლება აქვს შეცვალოს ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადებაში მითითებული ინფორმაცია. ეს ცვლილებები უნდა გამოქვეყნდეს იმავე საინფორმაციო საშუალებებში, რომლებშიც გამოქვეყნდა განცხადება ტენდერის ჩატარების შესახებ, ხოლო დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში შეტყობინება განცხადებაში შეტანილი ცვლილებების შესახებ უნდა გაეგზავნოს ყველა პირს, რომელსაც კომისიამ მიმართა თავდაპირველად.

8. ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადებაში ცვლილებების შეტანა და ამ ცვლილებების გამოქვეყნება (მიწოდება) უნდა განხორციელდეს საკვალიფიკაციო მონაცემების წარდგენის ვადის დასრულებამდე არანაკლებ 5 კალენდარული დღით ადრე.

მუხლი 10. საკვალიფიკაციო მონაცემები

1. შესყიდვაში მონაწილეობის მისაღებად პრეტენდენტი იურიდიული პირის საკვალიფიკაციო მონაცემები უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

ა) მის ქონებაზე არ უნდა იყოს დადებული ყადაღა, მის მიმართ არ უნდა მიმდინარეობდეს გაკოტრების ან სანაციის საქმის წარმოება, არ უნდა ხორციელდებოდეს მისი რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია;

ბ) მისი ხელმძღვანელები უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში არ უნდა იყვნენ მსჯავრდებულნი ან შესყიდვის დაწყების მომენტისათვის მათ მიმართ არ უნდა იყოს აღძრული სისხლის სამართლის საქმე მათ სამსახურეობრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული დანაშაულისათვის.

2. შესყიდვაში მონაწილეობის მისაღებად პრეტენდენტი ფიზიკური პირის საკვალიფიკაციო მონაცემები უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

ა) უნდა იყოს ქმელითუნარიანი;

ბ) მის მიმართ არ უნდა მიმდინარეობდეს გაკოტრების საქმის წარმოება;

გ) უკანასკნელი 5 წლის განმავლობაში არ უნდა იყოს მსჯავრდებული ან შესყიდვის დაწყების მომენტისათვის მის მიმართ არ უნდა იყოს აღძრული სისხლის სამართლის საქმე მის ეკონომიკურ და სამსახურეობრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული დანაშაულისათვის.

3. თუ საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოითხოვს ლიცენზიის, სერტიფიკატის ან სხვა სახის ნებართვის არსებობას, შესყიდვაში მონაწილეობის მისაღებად პრეტენდენტს უნდა ჰქონდეს შესაბამისი ლიცენზია, სერტიფიკატი ან სხვა სახის ნებართვა.

4. თუ შესყიდვაში მონაწილეობის მსურველი ან პრეტენდენტი პირის მიერ წარმოდგენილი საკვალიფიკაციო მონაცემები ყალბი აღმოჩნდება ან ვერ დააკმაყოფილებს საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს მოახდინოს ამ პირის დისკვალიფიკაცია შესყიდვის ნებისმიერ ეტაპზე, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე.

5. დისკვალიფიცირებულ პირს უფლება აქვს სასმართლოში გაასაჩივროს მისი დისკვალიფიკაციის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება.

6. თუ საკვალიფიკაციო მონაცემების შესახებ დოკუმენტაცია არაზუსტი ან არასრულია, ან მასში ტექნიკური შეცდომაა დაშვებული, შემსყიდველი ორგანიზაცია

მის წარმომდგენ პირს აძლევს დაშვებული შეცდომის ან უზუსტობის გამოსწორების ან დოკუმენტაციის საჭირო ინფორმაციით შევსების საშუალებას. საკვალიფიკაციო დოკუმენტაციის დაზუსტების ან შევსების პროცესი უნდა დასრულდეს საკვალიფიკაციო შერჩევის დამთავრებამდე.

7. საკვალიფიკაციო მონაცემების შეფასების წესი განისაზღვრება ნორმატიული აქტით.

მუხლი 11. საკვალიფიკაციო შერჩევა

1. საკვალიფიკაციო შერჩევის მიზანია პრეტენდენტთა განსაზღვრა წარდგენილი საკვალიფიკაციო მონაცემების საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის გზით.

2. საკვალიფიკაციო შერჩევა უნდა დასრულდეს საკვალიფიკაციო ვადის დასრულებიდან არა უგვიანეს 10 დღისა.

3. საკვალიფიკაციო შერჩევის შედეგად სატენდერო კომისია იღებს გადაწყვეტილებას, რომელშიც აისახება ტენდერში მონაწილეობის მსურველი პირის ან პირების დისკვალიფიკაციის მიზეზები და მტკიცდება პრეტენდენტთა სია.

4. საკვალიფიკაციო შერჩევის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება მისი მიღებიდან არა უგვიანეს 5 დღისა ეცნობება ყველა პირს, რომელმაც დადგინდ ვადაში წარმოადგინა საკვალიფიკაციო მონაცემები. დისკვალიფიკაციის შემთხვევაში აგრეთვე ეცნობებათ დისკვალიფიკაციის საფუძვლები. სატენდერო კომისიამ უნდა შეარჩიოს გადაწყვეტილების შეტყობინების ისეთი საშუალება, რომელიც უზრუნველყოფს საკვალიფიკაციო მონაცემების წარმომდგენი პირებისათვის გადაწყვეტილების უმოკლეს ვადაში მიწოდებას.

მუხლი 12. სატენდერო დოკუმენტაცია

1. სატენდერო კომისია ამტკიცებს სატენდერო დოკუმენტაციას ტენდერის ჩატარების შესახებ განცხადების გამოქვეყნებამდე (გაგზავნამდე).

2. პრეტენდენტის მიერ ამ კანონის მე-19 მუხლით განსაზღვრული მოსაკრებლის გადახდის შემდეგ (მოსაკრებლის არსებობის შემთხვევაში) სატენდერო კომისია ვალდებულია პრეტენდენტის მოთხოვნისთანავე გადასცეს მას სატენდერო დოკუმენტაცია.

3. სატენდერო დოკუმენტაცია უნდა შეიცავდეს:

ა) ინსტრუქციას პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებების შედგენის შესახებ;
ბ) პრეტენდენტთა წინადადებების შეფასების წესებსა და კრიტერიუმებს, ამ კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის მითითებით;

გ) შესასყიდი საქონლის რაოდენობას, სამუშაოებისა და მომსახურების მოცულობას, საქონლის მიწოდების, სამუშაოს შესრულების ან მომსახურების გაწევის სავალდებულო ან სასურველ ვადებს და ადგილს, აგრეთვე სხვა მონაცემებს, რომელთა მითითებას შემსყიდველი ორგანიზაცია საჭიროდ ჩათვლის ობიექტთან დაკავშირებით;

დ) შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მონაცემების სრულ აღწერას, მათ შორის, შესაბამის ტექნიკურ სპეციფიკაციებს, გეგმებს, ნახაზებსა და ესკიზებს, აგრეთვე შესყიდვის ობიექტის ალტერნატიულ ტექნიკურ და ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, თუ ამას დაუშვებს შემსყიდველი ორგანიზაცია;

ე) სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების იმ აუცილებელ პირობებს, რომლებიც შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის წინასწარ არის ცნობილი, აგრეთვე მითითებას ხელშეკრულების ფორმაზე;

ვ) მეთოდებს, რომელთა მიხედვითაც უნდა იყოს გაანგარიშებული სატენდერო

წინადადების ღირებულება, იმის მითითებით, საქონლის, სამუშაოების ან მომსახურების ღირებულების გარდა, უნდა შეიცავდეს თუ არა იგი სხვა ხარჯებსაც (ტრანსპორტირება, დაზღვევა, გადასახადები და სხვა);

ზ) მითითებას იმ ვალუტის შესახებ, რომელშიც უნდა იყოს გაანგარიშებული სატენდერო წინადადების ღირებულება;

თ) სატენდერო წინადადებების წარდგენის ვადას, ადგილსა და ენას;

ი) პრეტენდენტების მიერ სატენდერო დოკუმენტაციის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისა და განმარტებების მოთხოვნის საშუალებებსა და პროცედურას, ხოლო ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში - აგრეთვე პრეტენდენტებთან მოლაპარაკებების გამართვის შესაძლებლობას;

კ) პრეტენდენტთა წინადადებების გახსნის დროს, ადგილსა და წესს;

ლ) სატენდერო კომისიის აპარატის იმ თანამდებობის პირთა ვინაობას და საკონტაქტო მისამართს, რომელთაც უფლება აქვთ იქონიონ კავშირი პრეტენდენტებთან და მიაწოდონ მათ ინფორმაცია და განმარტებები შესყიდვის პროცედურების შესახებ.

4. შესყიდვის ობიექტის ტექნიკური და ხარისხობრივი მაჩვენებლების აღწერისათვის გამოყენებული ტექსტური მასალები, სპეციფიკაციები, გეგმები, ნახაზები, ესკიზები და სხვა მასალები უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოში და საერთაშორისო პრაქტიკაში აღიარებულ სტანდარტებს, ტექნიკურ მაჩვენებლებს, ტერმინოლოგიას და პირობით აღნიშვნებს. შესყიდვის ობიექტის აღწერილობაში დაუშვებელია სასაქონლო ნიშნის, პატენტის, მოდელის, წარმოშობის წყაროს ან მწარმოებლის მითითება.

5. პრეტენდენტის წერილობითი თხოვნით ან საკუთარი ინიციატივით სატენდერო კომისია განმარტავს და აზუსტებს სატენდერო დოკუმენტაციაში შესყიდვის პროცედურებთან და ობიექტთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, რაც ფორმდება სატენდერო დოკუმენტაციის დამატების სახით და ერთდროულად ეგზავნება ყველა პრეტენდენტს სატენდერო წინადადების მიღების ვადის დასრულებამდე 15 კალენდარული დღით ადრე. სატენდერო დოკუმენტაციის დამატება არ უნდა ცვლიდეს სატენდერო დოკუმენტაციის შინაარსს.

მუხლი 13. პრეფერენციული შეღავათი

შესყიდვაში საქართველოსა და უცხო ქვეყნების პრეტენდენტების მონაწილეობის შემთხვევაში, საქართველოს პრეტენდენტის მიერ წარდგენილი სატენდერო წინადადების ღირებულების მიმართ გამოიყენება პრეფერენციული შეღავათი 15%-ის ფარგლებში.

მუხლი 14. ხელშეკრულება განზრახვათა შესახებ

1. სატენდერო წინადადებების განხილვის დაწყებამდე შემსყიდველი ორგანიზაცია ყველა პრეტენდენტთან ცალ-ცალკე დებს ხელშეკრულებას განზრახვათა შესახებ, რომლის მიხედვითაც:

ა) ტენდერში გამარჯვების შემთხვევაში პრეტენდენტი იღებს შემსყიდველ ორგანიზაციასთან სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების ვალდებულებას სატენდერო წინადადებაში განსაზღვრული პირობების მიხედვით;

ბ) შემსყიდველი ორგანიზაცია პრეტენდენტის გამარჯვების შემთხვევაში იღებს მასთან სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების ვალდებულებას პრეტენდენტის სატენდერო წინადადებაში განსაზღვრული პირობების მიხედვით, შესყიდვის განხორციელების შეწყვეტისა და პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის შემთხვევების გარდა.

2. ხელშეკრულება განზრახვათა თაობაზე უნდა ითვალისწინებდეს

სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების ვადას, პრეტენდენტის სატენდერო წინადადების მოქმედების ვადას, მხარეთა პასუხისმგებლობას განზრახვათა შესახებ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის.

3. განზრახვათა შესახებ ხელშეკრულების პირობების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ფორმების განსაზღვრის წესს ადგენს შესაბამისი ნორმატიული აქტი.

მუხლი 15. პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებების წარდგენისა და განხილვის წესი

1. პრეტენდენტთა სატენდერო წინადადებები სატენდერო კომისიას წარედგინება დახურული კონვერტებით. კონვერტები იხსნება ერთობლივად პრეტენდენტთა თანდასწრებით სატენდერო კომისიის სხდომაზე, სატენდერო წინადადებების მიღების ვადის დასრულებისთანავე. კონვერტების გახსნის შემდეგ კომისია ადგენს სატენდერო წინადადებების განხილვის და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ვადებს.

2. პრეტენდენტებს უფლება აქვთ სატენდერო წინადადებების გახსნამდე ნებისმიერ დროს წერილობით გამოითხოვონ ან შეცვალონ სატენდერო წინადადება.

3. სატენდერო კომისია განიხილავს მხოლოდ იმ პრეტენდენტთა წინადადებებს, რომლებმაც შემსყიდველ ორგანიზაციასთან დადეს ხელშეკრულება განზრახვათა შესახებ.

4. სატენდერო წინადადებათა შეფასება ხორციელდება სატენდერო დოკუმენტაციაში მითითებული კრიტერიუმების და ამ კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით. თუ პრეტენდენტის მიერ წარდგენილი სატენდერო წინადადება არ შეესაბამება სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს, სატენდერო კომისია ახდენს პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციას.

5. სატენდერო კომისია არ ახდენს პრეტენდენტის სატენდერო წინადადების დისკვალიფიკაციას, თუ ის შეიცავს ისეთ უზუსტობებს, რომლებიც არსებითად არ ეწინააღმდეგება სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული მოთხოვნების არსს ან რომელთა გამოსწორება შესაძლებელია სატენდერო წინადადების არსის შეუცვლელად.

6. ამ მუხლის მეხუთე პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სატენდერო კომისია მიმართავს პრეტენდენტს სატენდერო წინადადების დაზუსტების მოთხოვნით.

7. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილება ტენდერში გამარჯვებული პრეტენდენტის შესახებ მიიღება კომისიის წევრთა მიერ სატენდერო დოკუმენტაციით განსაზღვრული შეფასების კრიტერიუმების და ამ კრიტერიუმების პრიორიტეტულობის გათვალისწინებით წარდგენილი წერილობითი დასკვნების საფუძველზე.

8. სატენდერო კომისიის წევრის დასკვნაში მითითებული უნდა იყოს ის პრეტენდენტი, რომელსაც კომისიის წევრი ანიჭებს უპირატესობას, აგრეთვე უპირატესობის მინიჭების საფუძველები.

9. პრეტენდენტი გამარჯვებულად ჩაითვლება, თუ მას სატენდერო კომისიის წევრთა სითი შემადგენლობის აბსოლუტური უმრავლესობის დასკვნებით მიენიჭება უპირატესობა. ხმების თანაბრად განაწილების შემთხვევაში გადაამწყვეტად ითვლება სატენდერო კომისიის თავმჯდომარის დასკვნა.

10. სატენდერო კომისიის გადაწყვეტილება ტენდერში გამარჯვებული პრეტენდენტის შესახებ ფორმდება კომისიის აქტის სახით, რომელსაც თან ერთვის კომისიის წევრთა დასკვნები. ოქმში მითითებული უნდა იყოს ინფორმაცია

სატენდერო წინადადებების განხილვაში მონაწილე პირების და ტენდერში მონაწილე პრეტენდენტების შესახებ, აგრეთვე პრეტენდენტების მიერ წარდგენილი წინადადებების მოკლე აღწერა.

11. პრეტენდენტს უფლება აქვს სასამართლოში გაასაჩივროს ტენდერის ჩატარებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხი.

მუხლი 16. გამარჯვებულ პრეტენდენტთან ხელშეკრულების დადება

1. საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად განზრახვათა შესახებ ხელშეკრულებისა და გამარჯვებული პრეტენდენტის სატენდერო წინადადებით განსაზღვრული პირობების საფუძველზე გამარჯვებულ პრეტენდენტსა და შემსყიდველ ორგანიზაციას შორის იდება ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.

2. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების აუცილებელ პირობებს განსაზღვრავს შესაბამისი ნორმატიული აქტი.

3. სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში, თუ სამშენებლო ობიექტი განლაგებულია საქართველოს ტერიტორიაზე შესყიდული სამუშაოების შესრულებაში მონაწილე საინჟინრო-ტექნიკური პერსონალისა და მუშა-მოსამსახურეების არანაკლებ 70% უნდა იყვნენ საქართველოს მოქალაქეები.

4. გამარჯვებული პრეტენდენტის დისკვალიფიკაციის ან მის მიერ სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებაზე უარის თქმის შემთხვევაში სატენდერო კომისია მიმართავს ტენდერში მონაწილე დანარჩენ პრეტენდენტებს სატენდერო წინადადებათა ხელახალ განხილვაში მონაწილეობის თაობაზე, ხოლო აუცილებლობის შემთხვევაში – აგრეთვე განზრახვათა შესახებ ხელშეკრულების მოქმედების ვადის გაგრძელების თაობაზე. თუ არც ერთმა პრეტენდენტმა არ გამოთქვა თანხმობა სატენდერო წინადადებათა ხელახალ განხილვაში მონაწილეობის მიღებაზე, ტარდება ახალი ტენდერი. თუ სატენდერო წინადადებათა ხელახალ განხილვაში მონაწილეობის სურვილი გამოთქვა ერთმა ან რამდენიმე პრეტენდენტმა, ხდება მათი სატენდერო წინადადებების ხელახალი განხილვა და შეფასება.

მუხლი 17. ხელახალი ტენდერის ჩატარება

1. თუ ტენდერის გამოცხადების შემდეგ არც ერთი სატენდერო წინადადება არ იქნა წარმოდგენილი ან პრეტენდენტთა მიერ წარმოდგენილი არც ერთი სატენდერო წინადადება არ შეესაბამება სატენდერო დოკუმენტაციის მოთხოვნებს, ანდა სატენდერო წინადადებათა ხელახალი განხილვისა და შეფასების პროცესში ვერ გამოვლინდა გამარჯვებული, სატენდერო კომისია ადგენს ახალ სატენდერო დოკუმენტაციას და ატარებს ხელახალ ტენდერს.

2. ამ მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს ჩამოაყალიბოს ახალი სატენდერო კომისია ან შეცვალოს მისი შემადგენლობა.

მუხლი 18. ტენდერის მიმდინარეობის დროს პრეტენდენტებთან მოლაპარაკების დაუშვებლობა

სატენდერო კომისიას უფლება არა აქვს გამართოს მოლაპარაკება ტენდერში მონაწილეობის მსურველ პირებთან და პრეტენდენტებთან, ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების შემთხვევის გარდა.

მუხლი 19. სატენდერო მოსაკრებელი

1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სპეცსახსრებით, უცხოეთის ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე დახმარებისა და კრედიტის სახით მიღებული სახსრებით, სახელმწიფო გარანტიით მიღებული კრედიტებით, სახელმწიფო ქონების საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (საქართველოს ეროვნული ბანკის გარდა) სახსრებით შესყიდვების განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციის მიღებისათვის წესდება სატენდერო მოსაკრებლის შემდეგი განაკვეთები:

ა) ღია ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში – 500 ლარი;

ბ) დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში – 150 ლარი.

2. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე ადგილობრივი ბიუჯეტების სახსრებით, ასევე აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების, საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სპეცსახსრებით შესყიდვების განხორციელებისას სატენდერო დოკუმენტაციის მიღებისათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით შეიძლება დაწესდეს ადგილობრივი სატენდერო მოსაკრებელი, რომლის განაკვეთებიც არ უნდა აღემატებოდეს ამ მუხლის პირველი პუნქტით დადგენილ სატენდერო მოსაკრებლის განაკვეთებს.

მუხლი 20. პრეტენდენტთა შერჩევა დახურული ტენდერის დროს

1. დახურული ტენდერი ჩატარების შემთხვევაში განცხადება დახურული ტენდერის ჩატარების შესახებ ეგზავნება სატენდერო კომისიის მიერ შერჩეულ პირებს.

2. დახურული ტენდერის ჩატარებისას განსახილველ სატენდერო წინადადებათა რაოდენობა არ უნდა იყოს სამზე ნაკლები, წინააღმდეგ შემთხვევაში შემსყიდველი ორგანიზაცია უფლებამოსილია სააგენტოსთან შეთანხმებით ან გააგრძელოს დაწესებული ტენდერი ან შეწყვიტოს იგი და გამოაცხადოს ღია ტენდერი.

3. ამ მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტებით დადგენილი წესების გარდა დახურული ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში გამოიყენება ღია ტენდერისათვის დადგენილი წესები.

მუხლი 21. ორეტაპიანი ტენდერი

1. ორეტაპიანი ტენდერი ტარდება იმ შემთხვევაში, როცა:

ა) შესყიდვის ობიექტის თავისებურებიდან გამომდინარე შეუძლებელია ყველა ეკონომიკური და ტექნიკური პირობის წინასწარ განსაზღვრა და შემსყიდველ ორგანიზაციას აუცილებლად მიაჩნია ტენდერის პირველ ეტაპზე პრეტენდენტებთან მოლაპარაკება ტექნიკური, ეკონომიკური და სხვა მონაცემების დაზუსტების მიზნით;

ბ) შესყიდვის ობიექტია საკონსულტაციო მომსახურება, სამეცნიერო კვლევა, ძიება, ექსპერიმენტი ან საკონსტრუქტორო და საპროექტო სამუშაოები, რომელთა შედეგებისა და ღირებულების განსაზღვრა წინასწარ შეუძლებელია.

2. ორეტაპიანი ტენდერის პირველ ეტაპზე პრეტენდენტები წარადგენენ პირველად სატენდერო წინადადებებს ღირებულების გარეშე.

3. ტენდერის პირველ ეტაპზე სატენდერო კომისიას უფლება აქვს გამართოს მოლაპარაკებები პრეტენდენტებთან პირველადი სატენდერო წინადადებების

ნებისმიერი პირობის დაზუსტების და სატენდერო დოკუმენტაციის საბოლოო მოთხოვნების განსაზღვრის მიზნით.

4. პირველადი სატენდერო წინადადების განხილვის შედეგად სატენდერო კომისია ადგენს სატენდერო დოკუმენტაციის საბოლოო ვარიანტს. პრეტენდენტის მიერ სატენდერო მოსაკრებლის გადახდის შემდეგ მას გადაეცემა სატენდერო დოკუმენტაციის საბოლოო ვარიანტი.

5. ამ მუხლის პირველი და მე- 2 - 4 პუნქტებით დადგენილი წესების გარდა, ორეტაპიანი ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში გამოიყენება ერთეტაპიანი ტენდერის ჩატარებისათვის დადგენილი წესები.

თავი IV

ერთ პირთან მოლაპარაკება

მუხლი 22. ერთ პირთან მოლაპარაკება

1. შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს მიიღოს გადაწყვეტილება შესყიდვის განხორციელების შესახებ ერთ პირთან მოლაპარაკებით, თუ:

ა) შესყიდვის ობიექტის სავარაუდო ღირებულება არ აღემატება 10.000 ლარს, ხოლო სამშენებლო სამუშაოების შესყიდვის შემთხვევაში 50.000 ლარს;

ბ) საქონლის მიწოდება, სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების გაწევა მხოლოდ ერთი პირის ექსკლუზიური უფლებაა;

გ) არსებობს ფორს-მაჟორული სიტუაცია და აუცილებელია შესყიდვის დაუყოვნებლივ განხორციელება;

დ) მიმწოდებლისაგან მიღებული საქონლის (ტექნოლოგიის ან მოწყობილობის), სამუშაოებისა და მომსახურების ხარისხის გაუარესების თავიდან აცილების მიზნით, აგრეთვე მიღებული საქონლის ან შესრულებული სამუშაოს შედეგის შემდგომი ექსპლუატაციის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია საქონლის, სამუშაოებისა და მომსახურების შესყიდვის განხორციელება ამავე მიმწოდებლისაგან, იმ შემთხვევის გარდა, როდესაც განსახორციელებელი შესყიდვის სავარაუდო ღირებულება აღემატება თავდაპირველი მიწოდების ღირებულებას;

2. ერთ პირთან მოლაპარაკებას შესყიდვის განხორციელების შესახებ აწარმოებს შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელი ან მის მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით უფლებამოსილი პირი.

თავი V

სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების შესახებ ხელშეკრულების პირობების გადასინჯვა

მუხლი 23. სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების შესახებ

ხელშეკრულების პირობების გადასინჯვა

1. მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების შეცვლა დაუშვებელია, თუ ამ ცვლილებების შედეგად იზრდება ხელშეკრულების ღირებულება ან უარესდება ხელშეკრულების პირობები შემსყიდველი ორგანიზაციისათვის, გარდა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 398-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

2. მიმწოდებელთან დადებული ხელშეკრულების პირობების გადასინჯვის წესი განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით.

თავი VI

სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი და კონტროლი

მუხლი 24. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ანგარიში

1. შესყიდვის პროცესი აისახება სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ანგარიშში, რომლის შედგენის და შენახვის წესი განისაზღვრება შესაბამისი ნორმატიული აქტით.

2. ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ანგარიშს თან უნდა დაერთოს სატენდერო კომისიის სხდომების ოქმები. ტენდერში მონაწილე ექსპერტებისა და კონსულტანტების დასკვნები, აგრეთვე სხვა დოკუმენტები, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება ამ მუხლის პირველი პუნქტით განსაზღვრული ნორმატიული აქტით.

3. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ანგარიში წარედგინება სააგენტოს შემდეგ ვადებში:

ა) ტენდერის ჩატარების შემთხვევაში - სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებიდან არა უგვიანეს 10 დღისა;

ბ) ერთ პრეტენდენტთან მოლაპარაკების შემთხვევაში - თუ შესყიდვის ობიექტის ღირებულება აღემატება 25.000 ლარს - ხელშეკრულების დადებიდან არა უგვიანეს 10 დღისა;

გ) 25.000 ლარზე ნაკლები ღირებულების სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ანგარიშები - ყოველკვარტალურად, არა უგვიანეს მომდევნო კვარტლის პირველი თვის 10 რიცხვისა.

4. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ანგარიშები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული პირისათვის მათი მოთხოვნის შემთხვევაში, ხოლო ამ ანგარიშების მოკლე მიმოხილვა რეგულარულად უნდა ქვეყნდებოდეს შესაბამისი ნორმატიული აქტით განსაზღვრულ საინფორმაციო საშუალებებში.

5. ორ მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების ტენდერის საშუალებით განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ანგარიშს სატენდერო კომისიის თავმჯდომარე წარუდგენს საქართველოს პრეზიდენტს მთავრობის სხდომაზე.

6. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ფინანსთა სამინისტროები, ადგილობრივი საფინანსო ორგანოები ვალდებული არიან სისტემატურად (ყოველთვიურად) მიაწოდონ სააგენტოს ინფორმაცია საბიუჯეტო დაწესებულებებისათვის სახსრების ფაქტობრივი გამოყოფის შესახებ.

7. სააგენტო უფლებამოსილია სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ნებისმიერ ეტაპზე შემსყიდველი ორგანიზაციებისა და შესყიდვებში მონაწილე პირთაგან მოითხოვოს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ნებისმიერი დოკუმენტი და ინფორმაცია, სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ხელშეკრულებების შესრულებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ჩათვლით.

8. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალების უზრუნველყოფის მიზნით, სააგენტო ვალდებულია აწარმოოს მონიტორინგი სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში ისეთი პრინციპების დაცვაზე, როგორცაა საჯაროობა და სამართლიანობა, დადგენილი პროცედურების ზუსტად შესრულება და ანგარიშგება, ღია და ეფექტიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა, რაციონალური და თავისუფალი არჩევანის შესაძლებლობა.

თავი VI¹

სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავის განხილვისა და გასაჩივრების წესი

მუხლი 24¹. გასაჩივრებისა და დავის განხილვის წესი

1. სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, მონაწილე, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ გაასაჩივრონ შემსყიდველი ორგანიზაციის (სატენდერო კომისიის) ქმედებები შემსყიდველ ორგანიზაციაში, სააგენტოსა ან სასამართლოში, თუ მათ მიანჩნიათ, რომ სახელმწიფო შესყიდვისას დარღვეულ იქნა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესები ან/და შელახულ იქნა მათი უფლებები.

2. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე პრეტენზიის წარმოშობის შემთხვევაში პრეტენზიის მქონე პირს შეუძლია თხოვნით მიმართოს შემსყიდველ ორგანიზაციას გადასინჯოს სატენდერო კომისიის ან შემსყიდველი ორგანიზაციის პასუხისმგებელი პირის გადაწყვეტილება ან/და განიხილოს წარმოქმნილი დავა.

3. პრეტენზიის მქონე პირი ამ მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრულ შემთხვევაში უფლებამოსილია საჩივრით მიმართოს შემსყიდველ ორგანიზაციას არა უგვიანეს 20 კალენდარული დღისა იმ გარემოებების შეტყობის ან იმ გადაწყვეტილების მიღების დღიდან, რომლებმაც გამოიწვიეს პრეტენზია ან დავა. საჩივრის განხილვის პროცესში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ, აგრეთვე იმ პირებს, რომელთა ინტერესებსაც უშუალოდ ეხება ან შეიძლება შეეხოს წარმოქმნილი საჩივარი.

4. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, მონაწილე, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს სახელმწიფო შესყიდვასთან დაკავშირებული დავების განხილვის მიზნით შეუძლიათ მიმართონ სააგენტოს.

5. სააგენტოში საჩივრის შეტანა სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, მონაწილე, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ საჩივართან დაკავშირებით შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილება მათ არ დააკმაყოფილებთ.

6. ამ მუხლის მე-4 და მე-5 პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში სააგენტოს საჩივრის მიღებიდან არა უგვიანეს 10 დღისა გამოაქვს წერილობითი დასაბუთებული გადაწყვეტილება, რომელიც ეცნობება საჩივრის წარმდგენ პირს და შემსყიდველ ორგანიზაციას.

7. თუ სააგენტოს მიერ საჩივრის და მასთან დაკავშირებული გარემოებების დეტალური შესწავლის შედეგად დადასტურდება საჩივრის სამართლიანობა, სააგენტო უფლებამოსილია:

ა) მიუთითოს შემსყიდველ ორგანიზაციას მის არასწორ ქმედებაზე და მოსთხოვოს მას შესყიდვის პროცედურების კანონმდებლობის დაცვით განახორციელება;

ბ) მოსთხოვოს შემსყიდველ ორგანიზაციას მიღებული გადაწყვეტილებების გადასინჯვა ან გაუქმება;

გ) ამ კანონის მოთხოვნათა დარღვევის შემთხვევაში კანონმდებლობით გათვალისწინებული ორგანოების წინაშე დააყენოს სახელმწიფო შესყიდვაში

მონაწილე მხარეების პასუხისმგებლობის საკითხი.

8. ამ მუხლის მე-3 პუნქტში მითითებული ვადის გასვლის, აგრეთვე სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადების შემდეგ ნებისმიერი საჩივრის განხილვა დასაშვებია მხოლოდ სასამართლო წესით.

9. გასაჩივრებას არ ექვემდებარება პრეტენზია, თუ იგი ეხება:

ა) ამ კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესების დაცვით სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების საშუალების შერჩევას;

ბ) შემსყიდველი ორგანიზაციის გადაწყვეტილებას სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურების შეწყვეტის შესახებ, რომელიც მიღებულია ამ კანონითა და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით დადგენილი წესით.

10. საჩივარს უნდა ჰქონდეს სერიოზული საფუძველი და ახლდეს მომჩივანის დასაბუთებული განმარტება იმის შესახებ, რომ მისი მოთხოვნების დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში იგი მნიშვნელოვნად დაზარალდება.

11. სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების დადებამდე შემსყიდველ ორგანიზაციაში, სააგენტოში ან სასამართლოში საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში, შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია შეაჩეროს შესყიდვების პროცედურები 10 დღის ვადით. შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელის, სააგენტოს ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით შეჩერების ვადა შეიძლება გაგრძელდეს, მაგრამ მისი საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 30 დღეს, თუ გადაწყვეტილება შესყიდვის პროცედურების შეჩერების შესახებ მიღებულია შემსყიდველი ორგანიზაციის ხელმძღვანელის ან სააგენტოს მიერ.

12. შემსყიდველ ორგანიზაციას უფლება აქვს გასაჩივრების პერიოდში სააგენტოსთან შეთანხმებით არ შეაჩეროს შესყიდვის პროცედურები, თუ შესყიდვის განხორციელების დაყოვნება შეუძლებელია ან გაუმართლებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე.

13. სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობის მსურველ, მონაწილე, პრეტენდენტ და მიმწოდებელ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ შემსყიდველი ორგანიზაციის და სააგენტოს მიერ საჩივართან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებები გაასაჩივრონ სასამართლო წესით.

14. ზარალი, რომელიც ამ მუხლით გათვალისწინებული განხილვის შედეგად შეიძლება გადახდილ იქნეს მომჩივანისთვის, უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ შესყიდვების პროცედურებში მონაწილეობასთან დაკავშირებული ხარჯების ანაზღაურებით და არ უნდა ითვალისწინებდეს სავარაუდო მოგების ანაზღაურებას.

თავი VII

გარდამავალი დებულება

მუხლი 25. 2000 წლის 1 იანვრამდე საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 20 ივნისის №317 ბრძანებულებით გათვალისწინებული საქონლის შესყიდვის წესი

ამ კანონის მოქმედება 2000 წლის 1 იანვრამდე არ ვრცელდება „ქვეყნის ძალოვანი სტრუქტურებისათვის გათვალისწინებული ბიუჯეტური ასიგნებების ოპტიმალური გამოყენებისა და ადგილობრივი საწარმოების მაქსიმალურად ამოქმედების ხელშემწყობ ზოგიერთ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 20 ივნისის №317 ბრძანებულებით გათვალისწინებულ საქონელზე.

თავი VIII

დასკვნითი დებულებანი

მუხლი 26. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის შექმნა და ამ კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით მისაღები ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრომ 1999 წლის 1 ივლისამდე შექმნას სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტი.

2. საქართველოს პრეზიდენტმა 1999 წლის 1 ივლისამდე დანიშნოს საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის თავმჯდომარე.

3. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრომ 1999 წლის 1 ივლისამდე მიიღოს ამ კანონის ამოქმედებისათვის აუცილებელი ნორმატიული აქტები.

4. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტმა საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან შეთანხმებით 1999 წლის 1 ივლისამდე დაამტკიცოს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ სტატისტიკური ანგარიშის ფორმა.

5. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის ხარჯები გათვალისწინებულ იქნეს 1999 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში.

მუხლი 26¹. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნა და ამ კანონის ამოქმედებასთან დაკავშირებით მისაღები ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროს სახელმწიფო შესყიდვების დეპარტამენტის სააგენტოდ რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით 2001 წლის 1 მაისამდე გამოცემულ იქნეს შემდეგი კანონქვემდებარე აქტები:

ა) საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შექმნისა და მისთვის სახელმწიფო ქონების გადაცემის შესახებ“;

ბ) საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

2. სააგენტომ თავისი უფლებამოსილებათა განხორციელება დაიწყო და სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს პირველი შემადგენლობა დაინიშნოს 2001 წლის 1 მაისიდან.

3. 2001 წლის 1 ივნისამდე საქართველოს პარლამენტმა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და სისხლის სამართლის კოდექსებში შესაბამისი დამატებების შეტანით დაადგინოს პასუხისმგებლობის ფორმები სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევისათვის.

4. 2001 წლის 1 ივნისამდე სააგენტოს თავმჯდომარემ გამოსცეს ბრძანება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე.

5. 2001 წლის 1 ივნისამდე საქართველოს პრეზიდენტმა დაამტკიცოს „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესი.

6. საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭომ 2001 წლის 1 ივნისამდე დაამტკიცოს ეროვნული ბანკის მიერ განსახორციელებელი შესყიდვების წესი.

მუხლი 27. ძალადაკარგული ნორმატიული აქტები

1. კანონის გამოქვეყნებისთანავე ძალადაკარგულად ჩაითვალოს საქართველოს პრეზიდენტის 1998 წლის 28 ოქტომბრის №612 ბრძანებულება „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროსათვის გათვალისწინებული ბიუჯეტური ასიგნებებიდან პროდუქციით უზრუნველყოფის გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

2. 1999 წლის 1 ივლისიდან ძალადაკარგულად ჩაითვალოს:

ა) საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1993 წლის 30 მარტის №264 დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საჭიროებისათვის პროდუქციისა და საქონლის მიწოდების შესახებ“;

ბ) საქართველოს პრეზიდენტის 1996 წლის 31 მარტის №244 ბრძანებულება „საქართველოს სამხედრო ძალების მატერიალურ-ტექნიკურ უზრუნველყოფაში ქვეყნის სამრეწველო პოტენციალის მაქსიმალურად გამოყენების ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ“;

გ) „სამშენებლო დარგში სახელმწიფო დაკვეთების შესახებ“ საქართველოს კანონი (პარლამენტის უწყებანი, №8-9, 21.02.1998).

3. 2000 წლის 1 იანვრიდან ძალადაკარგულად ჩაითვალოს საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 20 ივნისის №317 ბრძანებულება „ქვეყნის ძალოვანი სტრუქტურებისათვის გათვალისწინებული ბიუჯეტური ასიგნებების ოპტიმალურად გამოყენებისა და ადგილობრივი საწარმოების მაქსიმალურად ამოქმედების ხელშემწყობ ზოგიერ გადაუდებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

მუხლი 28. კანონის ამოქმედება

ამ კანონის მე-7 და მე-8 თავები ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე, ხოლო კანონის დანარჩენი თავები - 1999 წლის 1 ივლისიდან.

ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (მიღებულია 1999 წლის 25 ივნისს)
- საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი (მიღებულია 1999 წლის 23 ივლისს)
- საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი (მიღებულია 1999 წლის 22 ივლისს)
- საქართველოს კანონი “სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის შესახებ” (მიღებულია 2002 წლის 14 მაისს)
- საქართველოს კანონი “საბაჟო მოსაკრებელთა შესახებ” (მიღებულია 1999 წლის 28 მაისს, 2001 წლის 16 მარტს მასში ცვლილებები შეიტანეს)
- საქართველოს კანონი “მშენებლობის პროექტების კომპლექსური ექსპერტიზისა და დამტკიცების შესახებ” (მიღებულია 1999 წლის 16 აპრილს)
- საქართველოს კანონი “არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ” (მიღებულია 1997 წლის 14 ნოემბერს)
- საქართველოს კანონი “საავტომობილო გზების შესახებ” (მიღებულია 1994 წლის 11 ნოემბერს, 1997 წლის 16 ოქტომბერს მასში ცვლილებები შეიტანეს)
- საქართველოს კანონი “საგზაო ფონდის შესახებ” (მიღებულია 1995 წლის 2 სექტემბერს, 1999 წლის 6 ივნისსა და 2002 წლის 7 ივნისს მასში ცვლილებები შეიტანეს)
- საქართველოს კანონი “სამშენებლო საქმიანობის შესახებ” (მიღებულია 2000 წლის 27 ოქტომბერს)
- საქართველოს კანონი “საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობის ლიცენზირების შესახებ” (მიღებულია 1999 წლის 9 სექტემბერს)
- საქართველოს კანონი “სამშენებლო დარგში სახელმწიფო დაკვეთების შესახებ” (მიღებულია 1998 წლის 6 თებერვალს)
- საქართველოს კანონი “საგზაო უსაფრთხოების შესახებ” (მიღებულია 2000 წლის 27 სექტემბერს)
- საქართველოს კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” (გამოქვეყნდა საქართველოს საკანონმდებლო ბიულეტენში “საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე”, №7, 1998 წელი, №10, 2001 წელი)
- პრეზიდენტის დადგენილებები, საქართველოს პარლამენტის დადგენილებები, სახელისუფლებო უწყებათა დადგენილებები (1992 წლის 25 აგვისტოდან 2003 წლის 14 აპრილამდე)

საქართველოს საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის საპრეზიდენტო პროგრამა, საავტომობილო გზების სამინისტრო, სახელმწიფო კონცერნი “საქავტოგზა”, თბილისი, 1996 წელი

სახელმწიფო კონტროლის პალატის დოკუმენტები (სახელმწიფო კონტროლის პალატის არქივები, 1997-2002 წწ)

ტრანსპორტის რეაბილიტაციის პროექტი: საქართველოს საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტი, BCEOM (French Engineering Consultants), Scott Wilson (Consulting Engineers), საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს დაფინანსებით (მსოფლიო ბანკი), თბილისი, 1998 წლის აპრილი

ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის სატრანსპორტო პოლიტიკის საკითხებისადმი მიძღვნილი ერთობლივი სემინარის მასალები, 18-19 აპრილი, 2002 წელი

კორუფციასთან ბრძოლა: ეროვნული უსაფრთხოების ელემენტები, TI- რესურსების სახელმძღვანელო, 2000 წელი

კორუფცია საქართველოში: გამოკითხვის მასალები: მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ანგარიში, რომელიც ეყრდნობოდა საქართველოს მოსახლეობის აზრის კვლევის საერთაშორისო ბიუროს მიერ მსოფლიო ბანკისა და აშშ-ს განვითარების სააგენტოს დაფინანსებითა და საქართველოს მთავრობის ხელშეწყობით ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებს ივნისი, 2000 წელი

საერთაშორისო საზოგადოება და საქართველო (1992-2000), თბილისი, მარტი, 2000 წელი

საერთაშორისო საზოგადოება და საქართველო (1992-2000), თბილისი, მარტი, 2002 წელი

საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული (1999), საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2000 წელი

საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული (2000), საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2001 წელი

საქართველოს სტატისტიკური წელიწადეული (2001), საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2002 წელი

საქართველო: სტატისტიკური მიმოხილვა (2002), საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2003 წელი

საქართველო: სტატისტიკური მიმოხილვა (2003), საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი, თბილისი, 2003 წელი

საავტომობილო გზების სახელმწიფო დეპარტამენტის საზოგადოებრივი ზედამხედველობა, თრანსპარენცე ინტერნაციონალ – საქართველო, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, თბილისი, ნოემბერი, 2002 წელი

საქართველოს შეფასების ანგარიში, მიღებულია GRECO-ს მეხუთე პლენარულ სხდომაზე, სტრასბურგი, 11-15 ივნისი, 2001 წელი

არჩილ გეგეშიძე: საქართველოს, როგორც სატრანზიტო ქვეყნის ფუნქცია და მდგრადი განვითარება (ანგარიში წარდგენილი იქნა მდგრადი განვითარების მსოფლიო სამიტზე და მისი მოძიება შესაძლებელია ვებგვერდზე: <http://www.johannesburgsummit.org>)

მასმედიის მასალები:

გაზეთები: “ალია”, “დილის გაზეთი”, “24 საათი”, “კვირის პალიტრა”

სატელევიზიო პროგრამა “60 წუთი”, 2001 წელი

ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრი (TraCCC) წარმოადგენს ამერიკელ მეცნიერთა ჯგუფს, რომელიც ეწევა აკადემიურ კვლევას, სპეციალისტთა მომზადებასა და გადამზადებას, საზოგადოებრივ განათლებას. ამ ჯგუფის მიერ შემუშავებული ანალიტიკური მოხსენებები და რეკომენდაციები მიეწოდება როგორც ამერიკის შეერთებული შტატების, ისე სხვა დაინტერესებული ქვეყნების მთავრობებს, ეროვნულ თუ საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებს. ცენტრს აფინანსებს ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტი. დაწვრილებითი ინფორმაცია ცენტრის შესახებ შეგიძლიათ ნახოთ ინტერნეტში, მისამართზე: www.american.edu/traccc/

ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევითი ცენტრის საქართველოს ოფისში (TraCCC GO) მუშაობს ამერიკელ და ქართველ მეცნიერთა ერთობლივი ჯგუფი, რომლის საქმიანობაც ძირითადად ორიენტირებულია კორუფციისა და ტრანსნაციონალური დანაშაულის კვლევაზე საქართველოში. საქართველოს ოფისი ახორციელებს საზოგადოებრივ საქმიანობას, ატარებს საჯარო ლექციებსა და სპეციალურ ლექცია-სემინარებს დაინტერესებულ პირთათვის, ყოველთვიურად აქვეყნებს პრესის მიმობილვას აღნიშნულ საკითხებზე. ვრცლად ინფორმაცია საქართველოს ოფისის შესახებ შეგიძლიათ ნახოთ ვებგვერდზე: www.traccc.cdn.ge