**Şəffaf Dövlət Satınalmaları Reytinqi 2016**

*Giriş*

“Şəffaflıq Azərbaycan” təşkilatı Gürcüstanın İnformasiya Azadlığının İnkişafı İnstitutu tərəfindən icra olunan “Şəffaf Dövlət Satınalmaları Reytinqi” layihəsində tərəfdaş qismində iştirak edib. Layihə çərçivəsində “Şərq tərəfdaşlığı” üzv dövlətlərində – Azərbaycan, Belarus, Ermənistan, Gürcüstan, Moldova və Ukraynada dövlət satınalmaları sahəsində qanunvericiliyin və onun icra vəziyyətinin qiymətləndirilməsi aparılıb.

Qiymətləndirmə metodologiyası dövlət satınalmaları sahəsində beynəlxalq standartlar və meyarlar əsasında seçilmiş 64 indikatordan ibarətdir. Qiymətləndirmə indikatorları dövlət satınalmaları qanunvericiliyinin mövcud vəziyyətini əks etdirən 5 tematik kateqoriya üzrə seçilib. Bunlar (1) qanunvericilik bazasının yekcinsliyi, (2) səmərəlilik, (3) şəffaflıq, (4) hesabatlılıq və dürüstlük və (5) rəqabətlilik və tərəfsizlikdir.

*Reytinq haqqında*

Qiymətləndirmənin nəticələri göstərib ki, regionda dövlət satınalmaları sahəsində mövcud olan ən təkmil qanunvericilik Ukrayna və Gürcüstana məxsusdur. Bu ölkələrdə satınalmalar sferasını tənzimləyən normativ-hüquqi normalar 100 ballıq şkala üzrə 86%-lə qiymətləndirilmişdir. Müvafiq olaraq, üçüncü və dördüncü yerləri Moldova (74%) və Belarus (71%) bölüşürlər. Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi istiqamətində ən çox islahatlara ehtiyac olan ölkələr isə Ermənistan (60%) və Azərbaycandır (50%).

Azərbaycana gəldikdə isə ölkəmizdə dövlət satınalmaları sahəsində köklü islahatlara ehtiyac var. Şəffaflıq defisiti reytinqdə Azərbaycanın ümumi nəticəsinə xüsusilə mənfi təsir göstərib və bu sahədə ölkənin mövcud qanunvericiliyi 100 baldan 9.4 balla qiymətləndirilib (Diaqram 1). Tender prosesi şəffaf həyata keçirilmədiyi üçün bu sahədə yüksək korrupsiya riski mövcuddur. Satınalma prosesinə ictimai nəzarət imkanlarının məhdud olması isə korrupsiya riskini daha da artırır.

*Problemlər*

*Aşağıda qiymətləndirmə nəticəsində müəyyən edilmiş əsas problemlərdən bir neçəsi əhatə olunub:*

* ***Dövlət satınalmalarının şəffaflıq səviyyəsi çox aşağıdır.***

*Tender sənədləri, satınalma predmetinin ehtimal olunan qiyməti, tender təklifləri, tender komissiyasının qərarları (o cümlədən, qərarların əsaslandığı qiymətləndirmə meyarları), şikayətlər və onların həlli yolları, satınalma müqavilələri, malgöndərənlər barədə məlumatlar, sub-podratçı şirkətlərin adları açıqlanmır. İlli satınalma planları və tender elanlar mütəmadi, vaxtlı-vaxtında və dolğun məzmunla dərc olunmur. Etibarsız malgöndərənlərin siyahısı mövcud deyil ya da ictimaiyyətə açıqlanmır.*

* ***Malların, xidmətlərin və işlərin satın alınması üçün ayrılmış dövlət vəsaitlərinin böyük hissəsi müsabiqə keçirilmədən xərclənir.*** ***Azərbaycan qanunvericiliyində əsas satınalma metodu olan açıq tenderdən başqa satınalma üsullarından istifadə edilməsini məhdudlaşdıran normalar kifayət qədər konkret deyil. Nəticədə qeyri-rəqabətli tender metodları – qapalı və ya bir mənbədən satınalma metodlarından kütləvi şəkildə istifadə olunur və bu zaman satınalmaların dürüstlüyünü təmin etmək çətinləşir.***

*2015-ci ildə bir mənbədən satınalma metodu tətbiq edilməklə bağlanmış birbaşa müqavilələrin dövlət satınalmalarının cəmi məbləğində çəkisi 77,8% olub. Bir mənbədən satınalma bir qayda olaraq tikinti ilə bağlı fəaliyyətləri əhatə edib. Belə ki, birbaşa müqavilələr tikinti istiqaməti üzrə satınalma müqavilələrinin məbləğinin 94,5%-ni təşkil edib (Diaqram 2). Müqayisə üçün açıq tender üsulu ilə bağlanmış satınalma müqavilələrinin ümumi məbləğdəki payı 14%, təkliflər sorğusu və kotirovka üsulları ilə bağlanmış müqavilələrin payı isə 4% olmuşdur (Diaqram 3).*

* ***Qalib gələn şirkətlərin ixtisas göstəriciləri qanunvericiliklə müəyyən olunmuş tələblərə uyğun gəlmir.***

*“Dövlət satınalmaları haqqında” qanunda satınalma prosedurlarında iştirak etmək üçün malgöndərənlərin ixtisas göstəriciləri sırasında onların peşəkarlığı, təcrübəsi, texniki və maliyyə imkanları, işçi qüvvəsi, idarəetmə səriştəsi, etibarlığının olması vurğulanır. Praktikada, bu meyarların nə dərəcədə tətbiq edilməsi isə sual altındadır. Misal üçün, 2016-cı ilin martında təsis olunmuş və 50 AZN nizamnamə kapitalına malik “Kontakt-F” şirkəti həmin il 105 satınalma müqaviləsi bağlayıb və bu müqavilələrin ümumi məbləği 24 milyon AZN-dən çox olub. Sözügedən malgöndərən onlarla dövlət orqanına maşın və avadanlıqlardan tutmuş süpürgələrədək (sonuncunun ümumi dəyəri 256 min AZN məbləğində olub) çox geniş diapozonda mal və xidmətlərin satışını həyata keçirib.*

* *Azərbaycan qanunvericiliyinə görə kommersiya hüquqi şəxslərin təsisçiləri (iştirakçıları) və onların nizamnamə kapitalındakı payları barədə məlumatlar açıqlanmır.*
* *Vəzifəli şəxslər özlərinə və ailə üzvlərinə aid maliyyə xarakterli məlumatları açıqlamırlar.*
* *Tender komissiyaları tərəfindən qalibin seçilməsi proseduru və qiymətləndirmə meyarları, habelə tender iştirakçılarının təklifləri şəffaf deyil.*
* *Dövlət satınalmaları sahəsində dövlət siyasətini həyata keçirən qurum nöqsanların vaxtında aşkarlanması və müvafiq tədbirlərin görülməsi üçün çevik və hesabatlı fəaliyyət göstərmir (və ya göstərə bilmir).*
* ***Vəzifəli şəxslərin fəaliyyətində maraqlar toqquşmasının qarşısının alınması ilə bağlı normalar mövcud deyil və dövlət satınalmalarında maraqların ziddiyəti müddəasının tətbiq dairəsi məhduddur.***

*10 ildən uzun bir müddətdir ki, vəzifəli şəxslərin maraqlar toqquşması məsələsi aktuallığını saxlasa da bu istiqamətdə əməlli irəliləyiş nəzərə çarpmır. “Dövlət satınalmaları haqqında” qanunda tender komissiyasının tərkibində kimlərin iştirak edə bilməyəcəyinə dair müddəalar öz əksini tapsa da, satınalan təşkilatın vəzifəli şəxslərinin malgöndərənə münasibətdə maraqlar toqquşması halları aydın tənzimlənmir. Jurnalist araşdırmaları praktikada hətta sifarişçi dövlət təşkilatı ilə xidmət göstərən quruma eyni şəxsin rəhbərlik etdiyi halların mövcud olduğunu göstərir. Nümunə kimi, Gənclər və İdman Nazirliyi nəzdində Gənclərin Problemləri üzrə Elmi Araşdırmalar Mərkəzi ilə Binəsib Uşaq və Gənclər Birliyi arasında cəmi məbləği 142 min AZN-ə yaxın 3 satınalma müqaviləsini misal göstərmək olar.*

* ***Elektron dövlət satınalmalarının tətbiqi ilə bağlı ərzaq məhsullarının təchizatı sferası istisna olmaqla irəliləyiş gözə çarpmır.***

*Beynəlxalq praktika göstərir ki, dövlət e-satınalmanın tətbiq edilməsi yolu ilə satınalma vəsaitlərinin 5-20%-nə qədər qənaət edə bilər. Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyi yazılı hesabatlarına əsasən 2007-ci ildən bəri elektron satınalmaya keçidlə bağlı təkliflərini Nazirlər Kabinetinə təqdim etsə də bu məsələ uzun müddət gündəmdə olmayıb. Ərzaq məhsullarının e-tender yolu ilə satın alınması istisna olunmaqla digər sahələrdə elektron xidmətlərin tətbiqi və təkmilləşdirilməsi ilə bağlı yenilik demək olar ki yoxdur.*

* ***Dövlət satınalmalarının keçirilməsi zamanı yol verilmiş nöqsanların əhatə elədiyi satınalmaların məbləği 153 milyon AZN-dan çoxdur. Tez-tez rast gəlinən nöqsanlar sırasına aiddir:***
* *Ehtimal olunan qiymətin düzgün müəyyən edilməməsi,*
* *Tenderdə iştirak haqqının alınmaması*
* *Tender komissiyasının fəaliyyətinin müəyyən olunmuş qaydalara uyğun olmaması,*
* *İddiaçı kimi çıxış edən podratçılardan maliyyə vəziyyəti barədə sənədlərin alınmaması,*
* *Podratçıların ixtisas göstəricilərinin müəyyənləşdirilməsi və qiymətləndirilməsində müəyyən olunmuş tələblərə riayət edilməməsi,*
* *Tender, təkliflər və kotirovka sorğusu barədə elanların və nəticələrin müəyyən edilmiş qaydada açıqlanmaması, müvafiq icra hakimiyyəti orqanının internet səhifəsində tələb olunan vaxtda və ya heç yerləşdirilməməsi,*
* *Müqavilələrin satınalma prosedurları tam keçirilmədən bağlanması,*
* *Müqavilənin müvafiq qaydada tərtib edilməməsi,*
* *İxtisas göstəriciləri uyğun olmayan podratçılarla müqavilələrin bağlanılması,*
* *Açıq tender metodu istifadə edilməli olduğu halda digər metodlardan istifadə olunması,*
* *Məbləğ məhdudiyyətinin aradan qaldırmaq məqsədi illə müvafiq xərc maddəsi üzrə bir il ərzində nəzərdə tutulmuş vəsaitin ayrı- ayrı müqavilələrə bölünməsi.*
* ***Şikayətlərə baxılması mexanizmi təkmil deyil və qəbul olunmuş şikayətlərin sayı reallıqla səsləşmir.***

Satınalma prosesi ilə bağlı şikayətlərə baxan qurum satınalmanı həyata keçirən qurumun özü olmamalıdır. Beynəlxalq praktikada ixtisaslaşmış vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrinin də iştirak etdiyi mübahisələrin həlli ilə məşğul olan müstəqil təsisatlar mövcuddur. Azərbaycanda mövcud olan iki pilləli şikayətlərə baxılması mexanizmi (satınalan təşkilatın rəhbəri və Requlyator tərəfindən) şikayətlərə çevik baxılması məqsədini daşısa da, prosesin obyektivliyinə və ədalətliliyinə kölgə salır. Requlyator tərəfindən şikayətlərin sayı barədə açıqlanmış statistikanın prosesdən narazı qalanların gerçək sayını göstərdiyini iddia etmək çox çətindir (Diaqram 4 və 5). Hesablama Palatasının aşkarladığı qüsurların miqyası bizə onu deməyə imkan verir ki, Requlyatora az sayda şikayətin daxil olması mövcud şikayətlərin həlli proseduruna inamın azlığından qaynaqlana bilər.

* **Vətəndaş cəmiyyəti institutlarının dövlət satınalmalarının həyata keçirilməsində iştirak etmək və onlara nəzarət etmək imkanları demək olar ki, mövcud deyil.** Requlyator, xüsusilə Antiinhisar Siyasəti və İstehlakçıların Hüquqlarının Müdafiəsi Dövlət Xidməti ictimaiyyətlə əlaqələrində introvert qalmağa meyllidir. “İctimai iştirakçılıq haqqında” Qanunun tələblərinə uyğun olaraq İctimai Şura yaradılmayıb və VCT-ları qurumun fəaliyyətinə bu və ya digər formada cəlb olunmayıb. Xidmət bu yaxınlarda “Dövlət satınalmaları haqqında” Qanunun yeni layihəsini işləyib hökumətə təqdim etsə də, layihənin ictimai müzakirəyə çıxarılmaması və ixtisaslaşmış VCT-lərin layihə ilə bağlı rəyinin öyrənilməməsi narahatlıq üçün ciddi əsas verir.

*Tövsiyələr*

* Vəzifəli şəxslərin fəaliyyətində maraqlar toqquşmasını tənzimləyən qanun layihəsi ictimai müzakirəyə çıxarılmalı və tezliklə qəbul edilməlidir. Dövlət satınalmaları sahəsində maraqlar toqquşması müddəaları təkcə tender komissiyası üzvlərinə deyil, həm də satınalan təşkilatın vəzifəli şəxslərinə münasibətdə tətbiq olunmalıdır.
* Vəzifəli şəxslər və ailə üzvlərinə aid maliyyə xarakterli məlumatların açıqlanması təmin edilməlidir.
* Dövlət satınalmalarında iddiaçı qismində çıxış etmək istəyən kommersiya qurumlarının təsisçiləri və pay sahibləri haqqında məlumatın açıqlanması tələb olunmalıdır.
* Dövlət satınalmaları şəffaf prosedurlər əsasında həyata keçirilməli, satınalma ilə bağlı məlumatlar tam və vaxtında ictimaiyyətə açıqlanmalıdır. Aşağıdakı sənədlərin və ya bu sənədlərdə əks olunmuş müvafiq məlumatların dərc olunması təmin edilməlidir:
* İllik satınalma planları,
* Dövlət satınalmaları üzrə tenderlər, təkliflər sorğusu və kotirovka sorğusu barədə elanlar,
* Tenderin əsas şərtlər toplusu (və onlara edilmiş dəyişikliklər),
* Tender təklifləri,
* Tender komissiyasının qərarları, o cümlədən qiymətləndirmə meyarları,
* Satınalma prosesinin müxtəlif mərhələlərində daxil olmuş şikayətlər və şikayətlərə baxılmasının nəticələri barədə qərarlar,
* Satınalma müqavilələri,
* Tender iştirakçıları, o cümlədən tenderin qalibi barədə ətraflı məlumat,
* Qalibin müqavilə öhdəliklərinin icrası vəziyyətinə dair məlumat,
* Təhvil-təslim aktları,
* Ödəniş qəbzi,
* Yoxlama və audit hesabatları,
* Subpodratçılar haqqında məlumat.
* Qeyri-rəqabətli satınalma metodları tətbiq edilməklə həyata keçirilmiş satınalmalar haqqında məlumatlar, o cümlədən müsabiqə keçirilməməsinin səbəbləri, satınalma müqaviləsinin dəyəri və qalib şirkət haqqında məlumat mütəmadi qaydada ictimaiyyətə açıqlanmalıdır.
* Requlyator satınalan təşkilatların aldığı mal, xidmət və işlər haqqında rüblük analitik hesabatlar hazırlayaraq dərc etməli, bu hesabatlarda aşkarlanmış nöqsanlar, şikayətlər və şikayətlərə baxılmasının nəticələri əhatə edilməlidir.
* Etibarsız malgöndərənlərin və işində tez-tez nöqsanlara yol verən satınalan təşkilatların siyahısı dövri qaydada dərc olunmalıdır.
* Satınalma müqavilələrinin icrası ilə bağlı həyata keçirilmiş yoxlama və audit nəticələri dərc olunmalı, satınalma prosesinə nəzarət və satınalma müqavilələrinin icrası ilə bağlı İqtisadiyyat Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi və Hesablama Palatasının vəzifə və səlahiyyətləri aydın müəyyən olunmalıdır.
* Requlyator vətəndaşların sorğularını cavablandırmaq və sahibkarlara keyfiyyətli xidmət göstərmək üçün çağrı mərkəzi təsis etməli və mətbuat üzrə məsul şəxs təyin etməlidir.
* Requlyator internet resurslarını təkmilləşdirməli, vebsaytında dərs olunan məlumatların məzmun dolğunluğunu təmin etməli və elektron xidmətlərinin keyfiyyətini artırmalıdır.
* Qanunvericilikdə qeyri-rəqabətli satınalma metodlarından, xüsusilə, bir mənbədən satınalma üsulundan istifadəni məhdudlaşdıran normalar aydın və konkret göstərilməlidir. Müsabiqə keçirilmədən satınalmanın həyata keçirilməsi ehtiyacı ixtiyari qərarlara deyil, sübutlara əsaslanmalıdır.
* Satınalma prosesində ortaya çıxa biləcək şikayətlərə obyektiv və çevik şəkildə baxılması üçün müstəqil qurum təsis edilməli və ya bu səlahiyyət tam Requlyatora verilməli, şikayətlərə baxan qurumun tərkibinə vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələri cəlb edilməlidir.
* Requlyator yanında İctimai Şura təsis edilməli, Şuranın işinə ixtisaslaşmış vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının nümayəndələri daxil edilməlidir. Requlyator satınalma prosesinin bütün mərhələlərində ictimai təşkilatlarla əməkdaşlığı səmərəli formada təşkil etməlidir.
* Tender komissiyalarının qərarlarının obyektivliyinin və keyfiyyətinin təmin edilməsi üçün normalar işlənib hazırlanmalıdır.
* Elektron satınalma proseduru tətbiq edilməli, malların, xidmətlərin və işlərin satın alınması elektron portal üzərindən aparılmalıdır.
* Tenderdə iştirak haqqının miqdarı ağlabatan sərhədlər daxilində müəyyən edilməli və malgöndərənlərdən yalnız onlar tenderin şərtlər toplusunu əldə etdikdən sonra ödənilməsi tələb olunmalıdır.