“Doing Business” Dövlət satınalmaları indikatorunu necə və nə zaman qiymətləndirəcək?

İslahatların beynəlxalq platformada qiymətləndirilməsi ölkənin şəffaf və hesabatlı, azad və liberal investisiya mühitinə, azad ticarət prinsiplərinə meyilliliyi, habelə innovasiya və ixtiralar üçün fundamental baza formalaşdırılması anlamını özündə əks etdirir. Hökumət başçıları və üzvlərinin, beynəlxalq siyasi və iqtisadi təşkilatların, müstəqil beyin mərkəzləri  və ekspertlərin, rəy liderlərinin, investor və biznesmenlərin istinad etdiyi və inteqrasiya üçün praktiki cəhətdən nəzərə aldığı “Doing Business”, “Qlobal Rəqabətlilik” və “İqtisadi Azadlıq” indeksləri ölkələrin milli istehsal sektorundan başlayaraq hüquq-məhkəmə, təhsil, səhiyyə indikatorlarına qədər qiymətləndirir və təkliflər verirlər. Monitorinq və qiymətləndirmə prosedurunun sonunda əldə olunan nəticələr ölkələrin reytinqini formalaşdırır, yuxarıda adıçəkilən fərd və subyektlərin qərar verməsində əhəmiyyətli rol oynayır.

          Prezident İlham Əliyev tərəfindən imzalanan Strateji Yol Xəritələrində  dövlət-özəl münasibətlərinin intensivləşdirilməsi islahat tədbiri kimi digər bütün sub-islahatların ana xəttini təşkil edir. Son illər aparılan davamlı inkişaf strategiyası Dünya Bankı tərəfindən də müsbət dəyərləndirilir. Qeyd edilən Bankın layihəsi olan “Doing Business” indeksi dünya ölkələri arasında dövlət-özəl münasibətlərindəki xətti yanaşmanı təhlil edir və qiymətləndirir. Hesabatın digərlərindən əsas fərqi dövlətin prosedurlar üzrə islahat aparmasını təşviq etməsi və özəl sektoru dövlətin xidmətləri haqqında məlumatlandırmasıdır.

***“Dövlət satınalmaları”-nın iqtisadi inkişafda rolu***

“Doing Business” hesabatına  yeni bir indikator əlavə edildi ki, növbəti illərdə bu indikator üzrə  qiymətləndirmə aparılacaqdır. Yeni indikator dövlət satınalmaları prosesini özündə əks etdirir və “Contracting with the Government” adlanır.     Sözügedən indikatorun qiymətləndirilməsi yol tikintisinin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar məsul dövlət orqanı ilə orta sahibkarlıq subyekti arasındakı münasibətlər əsasında tənzimlənəcəkdir.

Dünyada dövlət satınalmaları orta hesabla ÜDM-in 10%-dən 25%-ə qədər hissəsini əhatə edir. İnkişaf etməkdə olan ölkələr hər il dövlət satınalmalarına 820 milyard ABŞ dollarından çox vəsait xərcləyirlər. Səmərəli dövlət satınalmaları davamlı inkişaf hədəflərinə çatmaq üçün vacib faktordur. Dünyanın əksər milli bazarlarında ən böyük alıcı dövlət sektorudur ki, strateji baxımdan iqtisadi artım üçün katalizator rolunu oynayır. Dövlətlər iqtisadi artıma və məşğulluğun təmin edilməsini qanunvericilik bazasındakı müvafiq bəndlər (dəyişikliklər) və KOS subyektlərinin dövlət satınalmalarında iştirakçılığını təşviq etməklə həyata keçirir. Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda son illər həyata keçirilən iqtisadi islahatlar nəticəsində, yuxarıda sözügedən istiqamətlərlə əlaqədar qanunvericilikdə konkret maddələr əks edilmişdir. Habelə, kiçik və orta sahibkarlıq subyektlərinin dayanıqlı inkişafını milli hökumətlər dövlət satınalmaları vasitəsilə dəstəkləyir ki, yeni bazara daxil olan KOS subyekti üçün əvəzedilməz imkandır. Asiya İnkişaf Bankının “Dövlət satınalmaları və inkluziv inkişafda KOB-ların rolu” adlı yaydığı hesabata əsasən, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə KOB-lar ÜDM-in 33%-ni, məşğulluğun 45%-ni, inkişaf etmiş ölkələrdə isə ÜDM-in 64%-ni, məşğulluğun 62%-ni təşkil edir. Bundan əlavə, innovasiyalara əsaslanan iqtisadi və sosial inkişafın təmin edilməsində maraqlı olan dövlətlərin siyasətində satınalmalar məxsusi rola malikdir. “Ümumdünya Əqli Mülkiyyət Təşkilatı” dövlət satınalmalarında mal və məhsullardan əlavə, inkişaf və tədqiqat xərclərinə əsaslanan xidmətlərin də alınmasında ötən dövrlərlə müqayisədə geniş artımın baş verdiyini qeyd etmişdir. Bütün bunlar məsul dövlət xidmətlərində xidmətlərin beyin mərkəzləri vasitəsilə elmə əsaslanan metodlar ilə həyata keçirilməsinə çağırışdır.

“Dövlət satınalmaları” indikatorunun əsas çağırışı adıçəkilən sahə üzrə dünya ölkələri arasında aparılan islahatların qiymətləndirilməsi və sahibkarlar üçün investisiya imkanlarının şəffaf məlumat bazasının yaradılmasıdır. İndikatorun qiymətləndirilməsi və sözügedən sahə üzrə islahat tədbirlərinin qeydə alınması hüquqi çərçivə və praktiki fəaliyyətin birgə təmin edilməsi əsasında nəzərə alınacaqdır. İndikatorun suallar çərçivəsində hesablananacaqdır. Belə ki, sualların cavabları metodoloji bazaya uyğun olaraq qiymətləndiriləcəkdir. Əgər bir ölkədə hüquqi bazanın mükəmməl olmasına baxmayaraq, icraedici qurum tərəfindən praktikada onun doğru icra edilmədiyi müəyyənləşdirilərsə qiymətləndirmə dərəcəsi aşağı  olacaqdır.

***“Dövlət satınalmaları” ilə əlaqədar indikatorun qiymətləndirmə mərhələləri***

“Dövlət satınalmaları” indikatorunun qiymətləndirmə fərziyyəsi yol tikintisi ilə əlaqədardır. Bildiyiniz kimi, Qlobal Rəqabətlilik Hesabatının 2019-cu il nəşrinə əsasən, Azərbaycan yolların keyfiyyəti indeksi üzrə 27-ci pillədə qərarlaşmışdır. Göstərilən mövqe “Dünya İqtisadi Forumu”nun sorğu metodologiyasına əsasən hesablanıb.

 Qlobal Rəqabətlilik Hesabatından fərqli olaraq, “Doing Business” hesabatının qiymətləndirmə metodologiyası fərqlidir. Belə ki, qiymətləndirmə zamanı satınalma predmeti əsasında yol infrastrukturuna və keyfiyyətinə məsul orqanla kiçik və orta sahibkarlıq subyekti arasındakı elan, müraciət, sənəd yığımı, yoxlanışı və qiymətləndirilməsi, fəaliyyət və ödəniş prosedurlarına baxılacaqdır.

          Prosedurlar aşağıdakı 5 mərhələni əks etdirəcəkdir:

1. Ehtiyacların qiymətləndirilməsi – Satınalma təşkilatı tərəfindən ehtiyacın müəyyən olunması və büdcə mərhələsinin hazırlanması;
2. Tender və təkliflərin toplanılması mərhələsi;
3. Tender təkliflərinə baxılması, qiymətləndirilməsi və müqavilə imzalanması;
4. Müqavilənin idarə edilməsi – bu prosesdə müqavilə şərtlərinin yenidən razılaşdırılması da daxildir;
5. Ödəniş mərhələsi.

Yuxarıda qeyd olunan istiqamətlərin hər biri səmərəlilik, şəffaflıq və hesabatlılıq prinsipləri əsasında keyfiyyət qiymətləndirilməsində nəzərə alınacaqdır.

Mövcud məlumat yığılaraq aşağıdakı iki mənbə əsasında qiymətləndirmə formalaşdırılacaq:

1. İnzibati işlər və satınalma prosesləri sahəsində təcrübəli hüquqşünaslar – sözügedən şəxslər hüquq və qanunvericilik baxımından doğru məlumatların öyrənilməsi, satınalma və podratçı şirkət arasındakı qarşılıqlı əlaqələr haqqında daha çox məlumatlı olurlar;
2. İnşaat və mühəndislik sektorunda fəaliyyət göstərən mütəxəssislər – adıçəkilən şəxslər yuxarıdakı subyektlərin daha az olduğu yerlərdə, daha doğrusu layihələrin praktiki mərhələsində birbaşa iştirak edirlər. İnşaat və mühəndislik sektorunda fəaliyyət göstərən mütəxəssislər aiddir. İnşaat və mühəndislik sektorunda fəaliyyət göstərən mütəxəssislər keyfiyyətə nəzarət və ödənişlərlə əlaqədar hüquq və qanunvericilik tələblərinə riayət olunması səviyyəsi haqqında daha çox məlumatlı olur və obyektiv məlumat datasının formalaşmasında əhəmiyyətli rol oynayırlar.

Yuxarıda qeyd olunan müddəalar “Doing Business” komandası tərəfindən dünyanın 80 ölkəsi arasında aparılan tədqiqatlar əsasında müəyyən olunmuş və optimal təcrübələr müəyyən olunaraq prosedur və keyfiyyət nəzarət indikator və sub-indikatorlar formalaşdırılmışdır.

Aparılan tədqiqat və təhlillər əsasında müəyyənləşdirilir ki, satınalma prosedurlarının daha da təkmilləşdirilməsi sahibkarlıq məmnuniyyətinin formalaşdırılması, məsul qurumun reputasiyasının yüksəlməsinə və maliyyə idarəedilməsində intizama səbəb olur ki, bu vəsaitlərin səmərəli istifadə olunması üçün başlıca şərtdir. Prosedurun mərhələlərindən əlavə satınalma qanunlarının tətbiqinin daha nizamlı və rəvan həyata keçməsi üçün indikatorun metodologiyası 4 sub-indikatora bölünəcəkdir:

1. Keyfiyyət – Burada iştirakçılar arasında bərabər imkanlar, rəqabət, nəşr tələbləri, sub-podratçılıq, qiymətləndirmə, mükafatlandırma, kənarlaşdırma, yenidən razılaşdırma, xitam kimi istiqamətlər qiymətləndiriləcək;
2. Şəffaflıq və hesabatlılıq – Dövlət satınalma prosesinin hər bir mərhələsində şəffaflıq, ictimaiyyətin məlumatlandırılması və qanunun praktikada icra olunma dərəcəsi;
3. Effektivlik (vaxt) – Tenderin rəsmiləşdirilməsi və təkliflərin qiymətləndirilməsi vaxtı, müqavilənin imzalanması prosesi və faktura ödənişi kimi əsas müqavilə idarəetmə xüsusiyyətlərinin təhvil verilməsi vaxtı;
4. Effektivlik (dəyər) – Verilən təkliflərin təhlükəsizliyi, icra edilməsi və tamamlanması ilə bağlı xərclərin qiymətləndirilməsi.

***Qiymətləndirmənin fərziyyə metodologiyası***

Yol infrastrukturu və tikintisi sektoru üzərindən qiymətləndiriləcək indikator olaraq inkişaf etməkdə olan ölkələrin iqtisadi islahatlarında əhəmiyyətli rol oynayacaq. Qeyd etmək lazımdır ki, yol infrastrukturuna çəkilən xərc inkişaf etməkdə olan ölkələrin bir çoxunun, MDB ölkələrinin isə demək olar ki, bütün üzvlərinin iqtisadi böyüməsinə əsas dəstəkverici hissədir. Bundan əlavə, indikator üzərindən aparılan yanaşmalar bu sektor bəzi hallarda xərcləmələrdə zərərli vərdişlərin də qarşısının alınmasına çağırış edəcək, ictimailəşdirəcək və islahatların aparılmasına birbaşa və dolayı dəstək verəcəkdir. Dünya Bankının hesabatlarını təhlil edən zaman müəyyən etmək mümkündür ki, hazırlanan metodologiya və yanaşmalar şəffaflıq, səmərəlilik və hesabatlığın təmin edilməsinə hesablanıb. Sadalananların təmin edilməsi nəticəsində dövlət satınalmalarında dövlət resurslarının səmərəli idarəedilməsi və ən yaxşı şirkətin prosesdə iştirakının təmin edilməsi, nəticə etibarı ilə büdcə vəsaitlərinə qənaətə səbəb olacaq və işin keyfiyyətini artıracaqdır. Bundan əlavə, ölkədə rəqabətin təmin edilməsi nöqteyi nəzərdən, açıq və şəffaf dövlət satınalınması biznes mühitində də canlanma yaradacaq, dövlətin ehtiyaclarını qarşılamaq üçün biznes xidmətləri  diversifikasiya olunacaq, daha aşağı qiymət və keyfiyyətli xidmət təklifi uğrunda rəqabət artacaq və büdcə vəsaitlərinə qənaət olunacaqdır. “Avropa Hüquq Jurnalı”nın 2007-ci il nəşrində aparılan hesablamalara görə qeyri-şəffaf satınalma prosesində və onun icrasına sərf olunan xərcin 25-30% itkiyə səbəb olur.

Beynəlxalq statistik göstəricilərə əsasən, dünya üzrə tikinti sənayesi 1,7 trilyon ABŞ dolları təşkil edir ki, əksər iqtisadiyyatlarda ÜDM-in 5-7 faiz intervalında dəyişir.  Yolların tikintisinə qoyulan dövlət investisiyaları isə dünya üzrə ÜDM-in 2-3,5 faizi arasında dəyişir.

***Azərbaycan timsalında gözləntilər***

Azərbaycanda “Dövlət satınalmaları haqqında” Qanuna uyğun olaraq vahid internet portalının yaradılması ölkədə yeni elektron satınalma modelinə keçidi, dövlət satınalmalarının effektiv planlaşdırılması və icrasını təmin etmişdir. Elektron tender sistemi hesabatlılıq cəhətdən beynəlxalq iqtisadi indekslər tərəfindən müsbət qiymətləndirilir.

          Azərbaycanda elektron satınalmada mikro, kiçik və orta sahibkarlıq subyektlərinin iştirakı “Dövlət satınalmaları haqqında" Qanunla təsbit edilib. Qəbul edilmiş qanun “Doing Business” hesabatının satınalmalar ilə əlaqədar indikatoruna birbaşa təsir edə biləcək amildir. Belə ki,  “Dövlət satınalmaları haqqında" Qanunun 50-1.1-ci maddəsinə əsasən satınalma predmetinin ehtimal olunan qiyməti 3 milyon ABŞ dollarının manat ekvivalentində və ya ondan aşağı olan malların (işlərin, xidmətlərin) satın alınması yalnız mikro, kiçik və orta sahibkarlıq subyektlərinin iştirakı ilə açıq tender üsulunu tətbiq etməklə elektron qaydada həyata keçirilir.  Qeyd etmək lazımdır ki, adıçəkilən indikatorun fərziyyə metodunda dövlət satınalmalarında iştirak etməli orqan kiçik və orta sahibkarlıq subyekti olmalıdır. Bu baxımdan, fərziyyə metoduna əsasən, ən böyük biznes şəhərini eyni bölgə daxilində başqa bir şəhərə bağlayan 20 km-lik iki zolaqlı yol tenderdə qeyd olunur ki, qiymət 2,5 milyon ABŞ dolları əsasında nəzərdə tutulub. Qeyd edək ki, yuxarıda qeyd edilən fərziyyə metodunun mahiyyəti qiymətləndirmə çərçivəsinin konkret müəyyən olunması ilə bağlıdır.

Dövlət satınalmaları üçün vahid internet portalının yaradılması elektron satınalma, dövlət satınalmalarının effektiv planlaşdırılması və icrasına imkan verir. Yeni portal vasitəsilə tender komissiyasının iclaslarının virtual təşkili, satınalmaların nəticələrinin avtomatik rejimdə müəyyən olunması və qərarın bir bank günü ərzində qəbulu, dövlət vəsaitinin istifadəsi zamanı şəffaflığın daha da artması təmin olunacaq. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyevin yanında 2019-cu ilin yekunlarına həsr olunmuş müşavirədə satınalmanın şəffaflığının daha da artırılması dövlətin əsas məqsədi kimi qeyd edilib.

          Dövlət satınalmalarında aparılacaq davamlı islahatlar xarici investorların da cəlbi istiqamətində müsbət meyillər yaradacaqdır. Ölkəmizdə fəaliyyət göstərən xarici sahibkarlıq subyektləri şəffaf və hesabatlı mühitdə investisiya portfelini diversifikasiya edəcək və dövlətin tələbatı olan sahələrdə rahatlıqla iştirak edəcəkdir. Habelə, dövlət satınalmalarında şəffaflıq və hesabatlılığın daha da təkmilləşdirilməsi ölkəmizdən kənarda fəaliyyət göstərən investorların Azərbaycana kapital qoyma istəklərinə də müsbət təsirlərini göstərəcəkdir.

          “Doing Business” tərəfindən “Dövlət Satınalmaları” ilə əlaqəli olan indikator   2020-ci ildə nəşr ediləcək (Doing Business-2021) hesabatda əks etdirilməyəcəkdir. Yalnız 2021-ci il hesabatından sonrakı dövrlərdə müvafiq indikatorun qiymətləndirilməsi mümkün olacaqdır. Bunun əsas səbəbi kimi zəruri məlumatların bütün ölkələrdə mövcud olmaması, inkişafda olan ölkələrdə monitorinqlərin davamlı şəkildə aparılması və mövcud fərziyyə metodologiyasının standartlarına uyğunlaşmaq istiqamətində zamana ehtiyacın olmasıdır.

Nicat Hacızadə

İİTKM-in departament rəhbəri