

Azərbaycanda dövlət satınalmaları: şəffaflıq və ictimai nəzarət üçün məhdudiyyətlər

written by Rovshan Aghayev

Mexanizmlər və sistem effektiv qurulmadıqda dövlət satınalmaları genişmiqyaslı korrupsiya üçün nəhəng resurs mənbəyinə çevrilir. Xüsusilə də büdcə üzərində parlamentin, vətəndaş cəmiyyəti və medianın nəzarət imkanları məhdudlaşdırılıqda satınalma kanalları ilə xərclənən büdcə vəsaitləri üçün korrupsiya riskləri həddən artıq yüksək olur.

Hesablama Palatasının 2020-ci il dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı rəyində [\[1\]](#) Azərbaycanda dövlət satınalmaları sistemində mövcud olan problemlərlə bağlı qeydlər bu sahədə ictimai nəzarətin həyati əhəmiyyətini aydın göstərir. Sənəddən aydın olur ki, 2020-ci ildə 6.6 mlrd. manat ictimai vəsait dövlət satınalma müqavilələri əsasında xərclənib. Bu xərcləmələrin cəmi 32.8%-i açıq tenderlər, 18.8%-i təkliflər sorğusu, 1.7%-i kotirovka sorğusu, 46.7%-i isə bir mənbədən satınalma üsulu vasitəsilə reallaşdırılıb. Sistemin fəaliyyəti üzərində konkret problemlərə toxunmazdan öncə qeyd olunan satınalma üsullarının mahiyyəti və onlar arasında əsas fərqlərə diqqət yetirməyə ehtiyac var.

İstifadə olunan əsas satınalma metodları

Palatanın rəyindən aydın olur ki, 2018-2020-ci illərdə əsas rəqabətli üsul olan açıq tenderlər vasitəsilə satınalmaların həcmində təxminən 3.5% azalma müşahidə edildiyi halda, qeyri-rəqabətli metod olan təkliflər sorğusu vasitəsilə satınalma həcmində 2018-ci ilə nisbətən 2020-ci ildə 7 dəfədən çox artım qeydə alınmışdır. Əlavə olaraq, daha bir qeyri-rəqabətli üsul kimi istifadə edilən bir mənbədən satınalmalar vasitəsilə

xərclənən vəsaitlərin ümumi dövriyyədə payının az qala 50%-ə çatması bu sahədə şəffaflıq və korrupsiya riski ilə bağlı problemlərin nə qədər ciddi olduğunu göstərir.

“Dövlət satınalmaları haqqında” Qanunun[\[2\]](#) 16-cı maddəsinə görə, ictimai vəsaitlərin istifadəsi müxtəlif satınalma üsulları ilə (məsələn, açıq tender, qapalı tender, təkliflər sorğusu, kotirovka sorğusu, bir mənbədən satınalma və s.) həyata keçirilə bilər.

Maliyyə Nazirliyinin 20 may 2013-cü il tarixli qərarına[\[3\]](#) əsasən, satınalma predmeti olan mal, iş və xidmətlərin dəyəri üzrə minimum məbləği 50 min manatı ötdükdə açıq tender üsulundan istifadə edilməlidir. Yeri gəlmişkən, elə həmin qərara əsasən, satınalma predmetinin dəyəri 5000 manatı ötdükdə isə satınalan təşkilat kotirovka sorğusu üsulundan istifadə etməlidir. Qanunvericiliyin tələbinə görə, satınalan təşkilat 3-dən az olmamaq şərti ilə malgöndərənlərdən (podratçılardan) kotirovkalar cəlb edə bilər və prosesin sonunda ən aşağı qiymət kotirovkası təqdim etmiş malgöndərən ilə satınalma müqaviləsi bağlanılır.

Satınalma qanunvericiliyi müdafiə və milli təhlükəsizlik ehtiyaclarının təmin edilməsi üçün qapalı tenderdən istifadə etməyə icazə verir. Lakin bu halda qeyd olunan sektorların geyim, inventar, tibb avadanlıqları, dərman ləvazimatları, xidməti nəqliyyat vasitələri, təmir-tikinti işləri üzrə ehtiyaclarının ödənilməsi ilə bağlı satınalmalar açıq tender üsulu ilə aparılmalıdır.

Bir mənbədən satınalma üsulu o halda tətbiq edilir ki, ya satın alınan mallar yalnız hər hansı konkret təchizatçı subyektə məxsusdur, ya bu subyektin satınalma predmeti olan mal, iş və ya xidmətlər üzərində xüsusi hüquqlar var, ya da təchizatçı bazarda təkdir, onun əvəzedicisi və alternativisi yoxdur. Bu şərtlərdən əlavə, əgər mallara (iş və xidmətlərə) təcili tələbat yarandıqda, tələbatın təcili olmasına gətirib çıxarmış halları qabaqcadan görmək mümkün olmadıqda, fəvqəladə

hallarla üzləşdikdə də bu üsuldan istifadəyə icazə verilir.

Yuxarıda Hesablama Palatasının rəyində təqdim edilmiş statistikadan da göründüyü kimi, 2020-ci ildə dövlət satınalmalarına yönəldilmiş vəsaitlərin az qala yarısı bir mənbədən satınalma üsulu vasitəsilə reallaşdırılıb. Rəydə o da qeyd edilib ki, bir mənbədən satınalmalara xərclənən vəsaitlərin 60,8%-i təcili tələbatın ödənilməsi, 3,78%-i malların (işlərin və xidmətlərin) yeganə məlgöndərəndə olması, 18,3 %-i ölkənin müdafiə və təhlükəsizliyinin təmin edilməsi ilə bağlı olmuşdur.

Satınalma sistemində şəffaflığı təmin etmək üçün tələb olunan mexanizmlər

2018-ci ildən etibarən Azərbaycanda satınalma sisteminin elektronlaşdırılmasına start verilib və bu məqsədlə “Dövlət satınalmaları haqqında” Qanuna 28 dekabr 2018-ci il tarixdə dəyişikliklər[\[4\]](#) də edilib. 2019-cu ilin aprelində isə “Dövlət satınalmalarının vahid internet portalı haqqında Əsasnamə”[\[5\]](#) təsdiqlənib. Qeyd olunan dəyişikliklər satınalmaların elektron formada keçirilməsini əsas tələblərdən biri kimi müəyyən etdi. Həmin tələblərə əsasən, dövlət satınalmaları barədə elanlar və onların nəticələri barədə məlumatlar, tender nəticəsində bağlanmış satınalma müqaviləsi barədə məlumat, satınalan təşkilatın xidmət təklifləri, ixtisas uyğunluğunun müəyyənləşdirilməsi üçün təkliflər və s. rəsmi portalda yayılmalıdır.

Şübhəsiz ki, elektron sistemin üstünlükləri ənənəvi mexanizmlərlə müqayisəyə gəlməz dərəcədə çoxdur. Təəssüf ki, əksər hallarda bu sistemin yalnız texniki üstünlükləri qabardılır. Məsələn, kağız daşıyıcılardan imtinanın xərclərə (çap materiallarından istifadə) və zamana qənaət (zəruri sənəd və məlumatların real vaxt rejimində təqdim edilməsi) edilməsinə vurğu edilir. Halbuki elektronlaşmanın əsas hədəfi satınalmalarda korrupsiya risklərinin aşkarlanması və aradan qaldırılması olmalıdır. Elektron sistem elə modullar təqdim

etməlidir ki, media və vətəndaş cəmiyyəti satınalmalarda maraq konfliktini ilə bağlı problemləri və korrupsiya risklərini dərhal müəyyən edə bilsin. İctimai nəzarət imkanları baxımından sistem elə çalışmalıdır ki, onlayn platformalar satınalma məlumatları ilə maraqlanan bütün tərəflərə maneəsiz çıxışı təmin etsin. Məlumatların onlayn formatda mövcudluğu rəsmi şəxsləri vətəndaşlar qarşısında öz vəzifələrini yerinə yetirməkdə daha məsuliyyətli edir. Bu baxımdan, vətəndaş cəmiyyətinin və medianın dövlət satınalmalarını müntəzəm nəzarətdə saxlaması, daimi ictimai monitorinqlərin təşkili üçün əsas şərt satınalmalarda şəffaflıq, hesabatlılıq və informasiya açıqlığının təmin edilməsidir. Məsələn, satınalma sənədlərinin, ilk növbədə texniki şərtlərin ictimaiyyət üçün açıq olması önəmlidir. Türkiyədə bu təcrübə uğurla istifadə edilsə də, Azərbaycanda adıçəkilən məlumat dəsti qapalıdır.

Azərbaycanda biznes reyestri və benefisiar sahiblərlə bağlı məlumatların açıq olmaması da ciddi problemdir. Halbuki bu baza qapalı olduqda müstəqil ictimai monitorinqlər vasitəsilə satınalmalarda maraq konfliktini və korrupsiya risklərini araşdırmaq imkansızdır. Xüsusilə də benefisiar sahiblər və təsisçilər gizli qaldıqda eyni insanlar və biznes qrupları fərqli adlar altında fərqli şirkətlər yaratmaqla çoxsaylı satınalmalarda iştirak edirlər və elektron satınalma auditləri və ictimai monitorinqlər bu sahədə korrupsiya risklərini araşdırmaqda rıçaqlarını itirirlər.

Təchizatçıların şikayətlərinə baxılması üzrə qərarların onlayn qaydada ictimailəşdirilməsi son dərəcə vacibdir. Qanunsuzluqla üzləşdiyini iddia edərək satınalan təşkilatdan və ya prosedurlardan şikayət verən təchizatçıların şikayətlərinə baxılması, prosesin gedişi ilə bağlı tərtib olunan protokollar və çıxarılan qərarlar satınalmalar üzrə vahid internet portalında yerləşdirilməlidir ki, vətəndaş cəmiyyəti və media bu faktları toplaya, tipik qanun pozuntularının izinə düşə bilsin.

Malların (iş və xidmətlərin) elektron kataloqunun

yaradılmasına ehtiyac var. Bu kataloqda satınalan təşkilatların potensial olaraq təcrübədə ehtiyac duyduğu və ya potensial olaraq ehtiyac duyula biləcək bütün məhsulların (iş və xidmətlərin) təsnifat kodları əsasında kataloqu yaradılır. Belə kataloq bir neçə səbəbdən vacibdir. Əvvəla, satınalan təşkilatlar ehtiyac duyduqları məhsulların (iş və xidmətlərin) texniki parametrləri və məzmunu barədə öncədən məlumat ala bilirlər. Audit və nəzarət orqanları isə satınalma müqavilələrində eyni məhsul və ya xidmətə (işə) görə kəskin qiymət fərqlərinin yaranıb-yaranmadığını aşkarlayan zaman məhsulların (iş və xidmətlərin) unifikasiya olunmuş təsnifat kodları avtomatik müqayisə imkanı yaradacaq. Bu cür təsnifatlaşdırma dövlət satınalmaları sistemində müxtəlif sahələr və təşkilatlar üzrə həm təsnifat kodları əsasında qiymət dəyişikliklərini və fərqlərini, həm də ehtiyac duyulan məhsulların (iş və xidmətlərin) strukturunda və dinamikasında baş verən dəyişiklikləri izləməyə imkan yaradır. Bu cür baza dövlət ehtiyaclarının analizi üçün unikal məlumat bazasıdır. Eyni zamanda, elektron satınalma sistemində bu kodlar üzrə başqa bir bazada *qiymət modulu* yaradılmasına imkan yaradır. Bu baza isə müvafiq təsnifat kodu üzrə potensial olaraq satınalma predmeti olacaq və müvafiq təsnifat kodu əsasında elektron kataloqu yaradılmış bütün mal, iş və xidmətlərin bazar qiymətləri əsasında bazasının formalaşdırılmasını təmin edir, ayda bir dəfə qiymət monitorinqi əsasında baza yenilənir. Orta qiymətlər hesablanarkən statistik çəki formulları əsasında ölkənin bütün coğrafi ərazilərində mövcud olan topdansatış bazarlarının qiymətləri əsas götürülür. Bu halda sifarişçilər real bazar qiymətləri barədə ətraflı və daimi məlumata malik olur, satınalma sənədləri üçün ehtimal olunan qiymətlərin əldə edilməsi üçün əlavə xərc və bazar araşdırmasına ehtiyac qalmır, elektron sistem özü qiymətlərə dair zəruri məlumatları təqdim edir. Eyni zamanda, bu baza satınalan (sifarişçi) təşkilatların ehtimal olunan qiymətlərlə bağlı təkliflərin hazırlanması üçün yalnız özlərinə yaxın olan şirkətlərdən məlumat toplamasının qarşısını alır. Məlumdur ki, bəzi hallarda bazarda əsas oyunçu olan biznes subyektləri belə

qiymət sorğularından kənarda qalırlar ki, bu da satınalmalar sistemində qiymətlərin təhrifinə və korrupsiya risklərinin yüksəlməsinə səbəb olur. Qiymət modulları təchizatçıları qiymət təkliflərinin hazırlanmasına daha obyektiv və məsuliyyətli yanaşmağa məcbur edir. Ən əsası isə elektron sistem qiymət modulu əsasında onlayn hesabatlar hazırlamaq imkanı qazanır. Bu hesabatlarda müxtəlif satınalma müqavilələri üzrə tipik və oxşar malların (xidmətlərin, işlərin) satın alınmasında qiymət fərqləri dərhal üzə çıxır, satınalanların orta bazar qiymətlərindən kənarlaşmaları onların dövlət vəsaitlərinin istifadəsində qənaətli, yoxsa israfçı sərəncamçı olduğunu aşkarlayır. Təchizatçıların qiymət təkliflərində bilərəkdən çox aşağı və ya yüksək qiymət təklif etməsini elektron sistem dərhal üzə çıxarır və etibarsız təchizatçıların siyahısının hazırlanmasında bu məlumat əsas indikatorlardan birinə çevrilir.

Bu cür elektron qiymət modulunun hər kəs üçün açıq olduğu halda ehtimal olunan qiymətlərin tender komissiyasının görüşünə kimi gizli saxlanması zərurətini aradan qaldırır. Əksinə, ehtimal olunan qiymətin əvvəldən açıqlanması biznesə tenderə girməklə bağlı qərarvermə prosesində vacibdir. Bu həm də satınalan təşkilatla təchizatçılardan hansısa birinin gizli sövdələşməsinə mane olur. Çünki təcrübədə bəzən gizli maraqlar üzündən satınalan təşkilat ehtimal olunan qiyməti əvvəlcədən özünə yaxın bildiyi potensial iddiaçıya (təchizatçıya) göndərməklə rəqabət şərtlərini pozmuş olur.

Nəzarət orqanlarının haqsız rəqabət mühitinin və korrupsiya risklərinin yaranmasının qarşısını almaq üçün rəqəmsal imkanlar hesabına etibarsız təchizatçıların "qara siyahısı"nı hazırlayıb onlayn qaydada müntəzəm olaraq ictimailəşdirməsi də vacib mexanizmlərdən biridir. Belə siyahıya düşən təchizatçılar diskvalifikasiya olunaraq müəyyən müddətə dövlət satınalmalarına buraxılmamalıdır. "Qara siyahı" bir neçə müxtəlif meyarlardan istifadə edilə bilər. Məsələn, korrupsiya ittihamı məhkəmə qaydasında təsdiqlənmiş, müqavilənin şərtlərinə uyğun olaraq mal, xidmət və işlərin nəzərdə tutulan

vaxtda və keyfiyyətdə təqdim edilməməsi kimi hallara yol vermiş, ekoloji standartları pozduğuna görə sanksiya ilə üzləşmiş, məqsədli şəkildə vergidən yayındığı, kredit ödənişlərinə əməl etmədiyi təsdiqlənmiş təchizatçılar bu siyahıya daxil edilə bilər.

Bundan başqa, nəzarət orqanı elektronlaşmanın təqdim etdiyi imkanlardan istifadə edərək bir sıra indikatorlar əsasında korrupsiya riski olan müqavilələrin siyahısını hazırlaya və hər rüb belə siyahını onlayn qaydada ictimailəşdirə bilər. Əsas risk faktorları kimi bir neçə faktorunu nəzərdən keçirmək mümkündür. Məsələn, müqavilənin sonunda dəyəri 15%-dən çox artdıqda, tenderdə qalib gələn şirkətin yaradılması ilə tender elanı arasındakı müddət bir ildən az olduqda, qalib şirkətin aktivlərinin və nizamnamə kapitalının dəyəri satınalma müqaviləsi üzrə məbləğin 10%-dən az olduqda, qalib şirkət ofşor zonada qeydiyyatda olduqda, il ərzində bir satınalan təşkilatın satınalma müqavilələrinin 30%-dən çoxu eyni şirkət və ya eyni şəxslərin təsisçisi olduğu şirkətlər tərəfindən icra edildikdə həmin müqavilələr korrupsiya riskli müqavilələr siyahısına daxil edilə bilər. Hələlikse, Azərbaycanın mövcud satınalma sistemi sadalanan ictimai nəzarət mexanizmlərinin hamısından məhrumdur.

İstinadlar:

[1] 2020-ci il üzrə dövlət büdcəsinin icra hesabatına dair Hesablama Palatasının rəyi
[https://sai.gov.az/files/2020-%C4%B0cra-R%C9%99y%20\(3\)-188749903.pdf](https://sai.gov.az/files/2020-%C4%B0cra-R%C9%99y%20(3)-188749903.pdf)

[2] “Dövlət satınalmaları haqqında” Qanun
<http://www.e-qanun.az/framework/1029>

[3] “Dövlət satınalmalarının açıq tender üsulu ilə keçirilməsi üçün minimum məbləğin müəyyən edilməsinə dair” Qərar
<http://www.e-qanun.az/framework/25878>

[4] “Dövlət satınalmaları haqqında” Qanuna dəyişiklik

<http://www.e-qanun.az/framework/41178>

[5] Elektron satınalma Portalının Əsasnaməsi
<http://www.e-qanun.az/framework/42007>