Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

3-cü Xülasə Yanvar 2011-ci il

Dövlət satınalmaları

Satınalan təşkilat nədir?

MÜNDƏRİCAT

- Ümumi təriflər: dövlət orqanı, fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilat
- Birgə satınalma və mərkəzi satınalma
- Kommunal xidmət sektorunda satınalan təşkilatlar
- İstisnalar

www.sigmaweb.org
Bu sənəd Avropa İttifaqının maliyyə yardımı ilə hazırlanmışdır. Burada ifadə olunan fikirlər heç vəchlə Avropa İttifaqının rəsmi rəyi kimi qəbul edilə bilməz və İƏİT, yaxud ona üzv dövlətlərin və ya Sigma proqramında iştirak edən benefisiar ölkələrin fikirlərini əks etdirməyə bilər.

Dövlət sektorunda satınalmalar haqqında Direktivlər yalnız müəssisə "satınalan təşkilat" olduqda tətbiq edilir. “Satınalan təşkilat” termini 2004/18/EC saylı direktivdə müəyyən edilmişdir (bundan sonra ‘Direktiv’). Direktiv satınalan təşkilatın tərifində əhatə edilən hər hansı müəssisəyə münasibətdə tətbiq edilməlidir. Direktiv satınalan təşkilatın tərifində əhatə edilməyən müəssisəyə şamil edilməyəcək. Hər hansı müəssisə tərifə uyğun gəlməsə belə, qaydalara əməl etməyə çalışırsa, bu o demək deyil, ki, Direktiv müddəalarının hər hansı pozuntusu iddianın qaldırılması üçün əsas təşkil edir. Direktiv ya tətbiq edilir, ya da edilmir, "orta mövqe" yoxdur.

Direktivə əsasən satınalan təşkilatın iki əsas kateqoriyası mövcuddur:

- dövlət orqanları
- fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilatlar:

Dövlət orqanı nədir?: Direktivdə dövlət orqanları "dövlət, regional və ya yerli hakimiyyət orqanları" kimi müəyyən edilir. Bu tərif təkcə dövlət icra hakimiyyəti orqanlarını deyil, bütün dövlət müəssisələrini, başqa sözlə dövlət idarələrini regional və yerli hakimiyyət orqanlarını əhatə edir. "Dövlət" termini həmçinin "*qanunvericilik, icra və məhkəmə* hakimiyyətini həyata keçirən bütün orqanları" bildirir. Eyni söz bu səlahiyyətləri federal dövlətdə federal səviyyədə icra edən orqanlara şamil edilə bilər.

Dövlət sözünün tərifi genişdir və Avropa Ədalət Məhkəməsi (AƏM) təşkilatın dövlət orqanı tərifinə uyğun gəlib-gəlmədiyini müəyyən etmək üçün funksional yanaşma qəbul etmişdir. Beləliklə, o, sözügedən təşkilatın milli qanunvericiliyə əsaslanan formal təsnifatından çox faktiki funksiyasına nəzərə salır.
Satınalan təşkilatlar həmçinin bir və ya bir neçə belə təşkilat tərəfindən formalaşdırılmış assosiasiya, yaxud bir və ya bir neçə ictimai hüquqa tabe təşkilat ola bilər.

"Fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilat" nədir?: Belə təşkilatların tərifi sadə deyil, bu daha çox hər hansı təşkilatın müəyyən xüsusiyyətlərə sahib olub-olmamasından asılıdır. Bu xüsusiyyətlər sözügedən təşkilatın ictimai hüquqa tabe təşkilat hesab edilməsi üçün şərt kimi irəli sürülür.

Əsas sual fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilatın mövcudluğuna dəlalət edən, Direktiv tərəfindən tələb olunan bu üç *kumulyativ* şərtlə əlaqədardır. Avropa Ədalət Məhkəməsi dəfələrlə bu üç şərtin hamısına cavab verən təşkilatın həmin tərifə uyğun olduğuna dair qərar qəbul etmişdir. Direktivin 1(9)-cu maddəsində müəyyən edilən aşağıdakı şərtlərə cavab verən təşkilat fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilat hesab edilir:

- 1-ci şərt: sənaye, kommersiya səciyyəsi daşımayan, ümumi maraqlara xidmət məqsədilə təsis edilmiş təşkilat olmaq

- 2-ci şərt: hüquqi şəxs olmaq

- 3-cü şərt: əsasən dövlət, regional və ya yerli hakimiyyət orqanları, yaxud fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilat tərəfindən maliyyələşdirilmək; yaxud belə təşkilatların nəzarəti altında idarə olunmaq; yaxud üzvlərinin yarısından çoxunun dövlət, regional və ya yerli hakimiyyət orqanları və ya fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilatlar tərəfindən təyin olunan inzibati, idarəetmə və ya müşahidə şurasına malik olmaq.

1-ci şərtin mənası nədir?: Bu, Direktivdə müəyyən edilmir, lakin Avropa Ədalət Məhkəməsi bu şərtə xüsusi nəzər salmış və iki bir-biri ilə əlaqəli sual müəyyən etmişdir: (1) təşkilat ümumi maraqlara xidmət məqsədilə təsis edilibmi (2) ümumi maraq kəsb edən ehtiyaclar sənaye və ya kommersiya səciyyəsi daşıyırmı (tərifin şərtlərinin ödənməsi üçün ümumi maraq kəsb edən ehtiyaclar sənaye və ya kommersiya səciyyəsinə daşımamalıdır).

'Ümumi maraq kəsb edən ehtiyaclar" *bir qayda olaraq* mal və xidmətlərin bazarda mövcudluğu ilə ödənməyən ehtiyaclardır və ümumi maraqla bağlı səbəblərdən dövlət bu ehtiyacı özü ödəməyə qərar verir, yaxud bu yolla həlledici təsirə malik olmaq istəyir. Avropa Ədalət Məhkəməsi dövlət tələblərinə nail olunmalı olan konkret vəzifələr kontekstindən baxmağa meyl göstərir; müəyyən fəaliyyətlərin birmənalı olaraq dövlət orqanlarının əlində saxlanması; dövlətin sözügedən fəaliyyətlərlə bağlı xərcləri qarşılamaq öhdəliyi; xidmətlərə görə müəyyən edilən qiymətlər üzərində nəzarət; tələb olunan monitorinq və ya təhlükəsizlik dərəcəsi; və 'ictimai maraq'.

Bu tərifin məqsədinə uyğun olaraq, daha bir meyar ümumi marağın sənaye və ya kommersiya səciyyəsi daşımamasıdır. Bunlar bir qayda olaraq sərbəst bazarlarda mənfəət üçün yerinə yetirilən fəaliyyətlərdir.

Bu tərifin əhatə etdiyi təşkilatlara ictimai mənzil fondları, müstəsnalıq əsasında rəsmi inzibati sənədlərin hazırlanması üçün təsis olunmuş hər hansı təşkilat, iki bələdiyyə orqanı tərəfindən yaradılmış və tullantıların yığılması, yollarının təmizlənməsi kimi işlərin həvalə edildiyi açıq tipli səhmdar cəmiyyət, xarici investisiya cəlb etmək üçün çalışan regional inkişaf agentlikləri misal ola bilər.

Direktivin III Əlavəsinə hər bir üzv dövlətdə "fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilat" tərifinə uyğun gələn müəssisələrin siyahısı daxildir. Siyahıların mümkün qədər əhatəli olmasına cəhd göstərilir, lakin bu siyahılar tam siyahı hesab edilə bilməz. Hətta siyahıda adı çəkilməyən təşkilat belə, üç şərtin hamısına cavab verdikdə, tərifə uyğun hesab ediləcək.

Satınalan təşkilat birgə satınalma və ya mərkəzi satınalmada iştirak edə bilərmi?

Təşkilatların öz tələblərini birləşdirərək birgə və ya mərkəzi satınalma təşkilatı vasitəsi ilə satın alması həm inzibati resurslara, həm də xərclərə qənaət baxımından çox səmərəli ola bilər. Direktivdə satınalan təşkilatın birgə satınalmalarda iştirakını qadağan edən müddəa yoxdur. Direktivə mərkəzi satınalma təşkilatının təsis edilməsinə və fəaliyyətinə icazə verən ayrıca müddəa daxildir.

- **Birgə satınalma:** Bir sıra satınalan təşkilatlar sadəcə tələblərini birləşdirməyə və müqavilənin bağlanması prosedurunu birlikdə yerinə yetirməyə üstünlük verə bilərlər. Birgə satınalmanın bu forması hər bir satınalan təşkilatın adından və ya digərlərinin adından çıxış edən bir satınalan təşkilat tərəfindən həyata keçirilə bilər. Bu satınalan təşkilatlar hər hansı xüsusi təyinatlı şirkətin xidmətindən istifadə etmədən, yaxud aralarından birini digərləri üçün müvəkkil seçmədən sadəcə birgə fəaliyyət göstərdikdə, satınalan təşkilat assosiasiyası kimi fəaliyyət göstərmiş hesab ediləcəklər.

- **Mərkəzi satınalma təşkilatları:** Direktiv mərkəzi satınalma funksiyası - mərkəzi satınalma təşkilatı kimi - nəzərdə tutulmaqla xüsusi olaraq təsis edilmiş satınalan təşkilatın yaradılmasına icazə verir.

  Direktiv məqsədlərinə uyğun olaraq, mərkəzi satınalma təşkilatı "satınalan təşkilatlar üçün nəzərdə tutulan materialları və/və ya xidmətləri əldə edən", yaxud "satınalan təşkilatlar üçün nəzərdə tutulan işlər, materiallar və ya xidmətlər üçün çərçivə müqavilələri və ya dövlət sifarişi müqavilələri bağlayan" mərkəzi satınalma təşkilatıdır. Direktiv həmçinin nəzərdə tutur ki, "Üzv dövlətlər satınalan təşkilatların işləri, məmulatları və/və ya xidmətləri mərkəzi satınalma təşkilatından və ya bu təşkilat vasitəsilə əldə edə biləcəyini müəyyən edə bilələr" və mərkəzi satınalma təşkilatı Direktivin şərtlərinə riayət etdikdə işləri, məmulatları və/və ya xidmətləri mərkəzi satınalma təşkilatından və ya bu təşkilat vasitəsilə satın alan təşkilatlar da Direktivə riayət etmiş hesab olunurlar.

Kommunal xidmət sektorunda satınalan təşkilatlar

Kommunal xidmətlərin satın alınması haqqında direktiv hansı müəssisələrə şamil edilir?:

Kommunal xidmətlərin satın alınması haqqında direktiv yalnız müəssisə direktivdə müəyyən edilən kommunal müəssisə tərifinə uyğun gəldikdə tətbiq edilir. Müəssisənin Kommunal xidmətlərin satın alınması haqqında direkitvin tərifinə uyğun gəlib-gəlməməsi onun özəl və dövlət müəssisəsi olmasından asılı deyil. Bu iki amildən asılıdır: müəssisə dəqiq müəyyən edilmiş ixtisaslaşmış sahədə fəaliyyət göstərirmi və hansı əsasda fəaliyyət göstərir.

Həmçinin yadda saxlamaq vacibdir ki, dövlət sektorunda satınalma direktivindən fərqli olaraq, kommunal xidmətlərin satın alınması direktivində müəyyən edilən tərifə uyğun gələn müəssisələr yalnız kommunal xidmətlərin satın alınması direktivinə müəyyən edilən müvafiq fəaliyyəti həyata keçirdikdə və yalnız müəyyən edilmiş müqavilə növlərindən söhbət getdikdə direktivə tabe olurlar.

Müəyyən edilmiş müəssisələrin üç növü var:

- **Satınalan təşkilatlar:** "Satınalan təşkilat"ın tərifi dövlət sektorunda satınalmalar direktivi ilə eynidir. Satınalan təşkilatın iki əsas növü vardır və bu məsələ ilə bağlı presedent hüquq asanlıqla uyğunlaşdırıla bilən tərifin meydana gəlməsi ilə nəticələnmişdir. Bu iki növ - "dövlət təşkilatları" və "fəaliyyəti ictimai hüquqla tənzimlənən təşkilatlar"dır:

- **Dövlət müəssisələri:** Kommunal xidmətlərin satın alınması direktivinə əsasən, dövlət müəssisələri dövlət orqanlarının üzərində sahibkarlıq, maliyyə iştirakı və ya müəssisənin tənzimləndiyi qaydalar vasitəsi ilə birbaşa və ya dolayı qaydada həlledici təsirə malik olduğu müəssisələrdir.

- **Xüsusi və müstəsna hüquqlar əsasında fəaliyyət göstərən müəssisələr:** Kommunal xidmətlərin satın alınması direktivi həmçinin üçhissəli tərifin əhatə etdiyi müəssisələrə şamil edilir. Bunlar aşağıdakı təşkilatlardır:
  - dövlət orqanı və ya dövlət müəssisəsi olmayanlar;
  - yuxarıda qeyd edilən müvafiq fəaliyyətlərdən *birini* həyata keçirənlər;
  - üzv dövlətin səlahiyyətli orqanı tərəfindən verilmiş "xüsusi və ya müstəsna hüquq" əsasında fəaliyyət göstərənlər.

"Müvafiq fəaliyyət" nə deməkdir?: Kommunal xidmətlərin satın alınması direktivində müəyyən edilən tərifə uyğun gələn müəssisələr yalnız kommunal xidmətlərin satın alınması direktivinə müəyyən edilən "müvafiq fəaliyyəti" həyata keçirdikdə və yalnız müəyyən edilmiş müqavilə növlərindən söhbət getdikdə direktivə tabe olurlar. Qısa şəkildə desək, müvafiq fəaliyyətlər aşağıdakı şəbəkələrin təmin edilməsi və idarə edilməsindən ibarətdir:

- Su
- Elektrik enerjisi, qaz, istilik daxil olmaqla - enerji, eləcə də neft, qaz kömür və digər bərk yanacaqların çıxarılması, yataqların axtarışı məqsədilə coğrafi ərazilərin istismarı.
- Daşıma xidmətləri - transport şəbəkələrinin idarə edilməsi və terminal fəaliyyətlərinin yerinə yetirilməsi
- Poçt xidmətləri

Kommunal xidmətlərin satın alınması haqqında Direktiv müqavilənin bir neçə müvafiq fəaliyyəti əhatə etdiyi, yaxud həm kommunal xidmətlərin satın alınması, həm də dövlət sektorunda satınalmalar direktivinə uyğun gələn fəaliyyətlərin, həmçinin kommunal xidmətlərin satın alınması direktivinə uyğun gələn və gəlməyən fəaliyyətlərin fərqləndirilməsi üçün mexanizm təmin edir.

30-cu maddədə müəyyən edilən immunitet müddəası nədir?

30-cu maddəyə əsasən, Avropa Komissiyası müvafiq fəaliyyəti yerinə yetirildiyi üzv dövlətdə birbaşa rəqabətə məruz qalan və girişin məhdudlaşdırılmadığı bazarda həyata keçirən satınalan təşkilatlara Kommunal xidmətlərin satın alınması direktivinin müddəalarına qarşı immunitet verə bilər.

Bazarın sərbəst rəqabət prinsipinə əsaslanıb-əsaslanmadığının təhlili zamanı sözügedən üzv dövlətdəki hüquqi və faktiki vəziyyət nəzərə alınır və mütləq hər bir konkret hal ayrıca təhlil edilməlidir.

İmmunitet Avropa Komissiyasının Aİ-yə üzv dövlət, satınalan təşkilat tərəfindən təşviq edilən və ya Komissiyanın öz təşəbbüsünə əsaslanan qərarı ilə verilir. 30-cu maddədə müəyyən edilən prosedur nəşr edilmə tələbləri, müddətin uzadılması, qərarın yönləndirilməsi kimi digər məsələləri də əhatə edən 2005/15 saylı qətnamə ilə tamamlanmışdır.

Əlavə ədəbiyyat siyahısı:

SIGMA Dövlət Satınalmaları haqqında Təlimat Kitabçası