



Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն Երևանյան գրասենյակ



Ծրագիրը ֆինանսավորվել է Եվրոպական միության կողմից

Ծրագիրը համաֆինանսավորվել է ԵԱՀԿ Երևանյան գրասենյակի կողմից

Իրականացնող՝ Իրավաբանների իրավաբանների ասոցիացիա

Գործընկեր՝ Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն

Իրականացնող՝ «Արժանապատիվ սերունդ ՀԿ»

«ԱՐԺԱՆԱՊԱՏԻՎ ՄԵՆՈՒՆԴ» ՀԿ

«Պետական գնումների կազմակերպման գործընթացներում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման հնարավորությունների մոնիթորինգ»

ԾՐԱԳՐԻ ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆ

ԳԵՂԱՐՔՈՒՆԻՔԻ ՄԱՐԶ

«Պետական գնումների կազմակերպման գործընթացներում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման հնարավորությունների մոնիթորինգ» ծրագիրը իրականացրել է «Արժանապատիվ սերունդ» հասարակական կազմակերպությունը՝ «Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության և «Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն» հասարակական կազմակերպության համագործակցությամբ գործարկվող «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմակողմանի խթանում» ծրագրով տրամադրված փոքր ենթադրամաշնորհների շրջանակներում: Ծրագրի բյուջեն կազմել է 714000 ՀՀ դրամ, որից 554000 ՀՀ դրամը տրամադրվել է «Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության կողմից: Ծրագրի տևողությունն է՝ 2016թ. հոկտեմբերի 1-ից մինչև 2016թ. նոյեմբերի 30-ը:

«Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմակողմանի խթանում» ծրագիրը ֆինանսավորվում է Եվրոպական միության և համաֆինանսավորվում է ԵԱՀԿ-ի կողմից:

ք. Գավառ

2016թ.

Բովանդակություն

1. Նախաբան /իրավիճակի նկարագրություն/
2. Խնդիրների և կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտում
3. Մոնիթորինգի մեթոդաբանություն և գործիքներ
4. Մոնիթորինգի արդյունքների ամփոփում և վերլուծություն
5. Եզրակացություն
6. Առաջարկություններ

«Պետական գնումների կազմակերպման գործընթացներում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման հնարավորությունների մոնիթորինգ» ծրագրի

Հաշվետվություն

1. Նախաբան /իրավիճակի նկարագրություն/

Հայաստանի Հանրապետությունում արդեն երկար ժամանակ գործում է «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքը, որի նպատակն է կարգավորել պետական գնումների կազմակերպման գործընթացները: Օրենքը և դրանից բխող ընդունված օրենսդրական բազմաթիվ ակտերի գլխավոր նպատակներից է նվազեցնել պետական գնումների համակարգում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը՝ ապահովելով գնումների թափանցիկությունը, մրցակցությունը և արդարությունը: Չնայած այն հանգամանքին, որ պետական գնումների մասին օրենսդրությունը անընդհատ կատարելագործվում է այնուամենայնիվ ոլորտում առկա են բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք պարունակում են զգալի կոռուպցիոն ռիսկեր:

«Արժանապատիվ սերունդ» հասարակական կազմակերպությունը կարևորում է պետական գնումների ոլորտում իրականացվող բարեփոխումների գործընթացում հանրության, հասարակական և հատկապես պետության կարիքների համար ապրանքների, ծառայությունների և աշխատանքների գնումներ իրականացնող կազմակերպությունների մասնակցությունը, հատկապես՝ կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման առումով: Կազմակերպությունն իր գործունեության ընթացքում, տարբեր ոլորտների հետ աշխատելով առաջնահերթությունը մշտապես տվել է կարևոր խնդիրների բացահայտմանը, իրազեկության բարձրացմանը, հարաբերությունների թափանցիկությանը և գործառույթների արդյունավետության բարձրացմանը: Կազմակերպության փորձագետները մասնագիտացված են գնումների ոլորտում, մշտապես հետամուտ են փոփոխություններին և դրանց ազդեցության դիտարկմանը կազմակերպությունների վրա:

Հաշվի առնելով վերը նշված հանգամանքները «Արժանապատիվ սերունդ» ՀԿ-ն 2016թ. հոկտեմբեր-նոյեմբեր ամիսներին իրականացրել է «Պետական գնումների կազմակերպման գործընթացներում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման հնարավորությունների մոնիթորինգ» ծրագիրը (այսուհետ՝ Ծրագիր)՝ նպատակ ունենալով մոնիթորինգի միջոցով վերլուծել իրավիճակը գնումների ոլորտում և գնահատել ոլորտում կատարված բարեփոխումների ազդեցությունը Գեղարքունիքի մարզի կրթական և առողջապահական կազմակերպությունների վրա:

Ծրագիրն իրականացվել է «Իրավաբանների հայկական ասոցիացիա» հասարակական կազմակերպության և «Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն» հասարակական կազմակերպության հետ համագործակցությամբ գործարկվող «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմակողմանի խթանում» ծրագրով տրամադրված փոքր ենթադրամաշնորհների շրջանակներում: «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմակողմանի խթանում» ծրագիրը ֆինանսավորվում է Եվրոպական միության և համաֆինանսավորվում է ԵԱՀԿ-ի կողմից:

Ծրագրի շահառուներն են Գեղարքունիքի մարզում գործող կրթական և առողջապահական կազմակերպությունները:

2. Խնդիրների և կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտում

Հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ պայմանավորված ուսումնասիրությունները գնումների ոլորտում նպատակ ունեն բացահայտելու ոլորտում առկա հիմնախնդիրները և նվազեցնելու կոռուպցիոն ռիսկերը:

Պետության կարիքների համար ապրանքներ, ծառայություններ և աշխատանքներ գնող պետական կազմակերպությունների հաջող գործունեությունը պայմանավորված է նաև նրանով, թե որքանով են նրանք լավատեղյակ պետական գնումները կարգավորող կանոններին և ընթացակարգերին և որքան արդյունավետ են դրանք օգտագործում: Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ պետական գնումներին վերաբերվող օրենսդրությունը բավականին ծավալուն է, պարունակում է բազմաթիվ հասկացություններ, ընթացակարգեր և գործառույթներ, որոնք բարդ են և դժվար ընկալելի: Բացի այդ այն անընդհատ փոփոխվում է:

Այս խնդիրները առավել ակնհայտ են մարզերում գործող պետական կազմակերպություններում, որոնք իրենց գործունեության համար անհրաժեշտ գնումները պետք է կատարեն գնումների օրենսդրության համաձայն: Մասնավորապես՝ դա վերաբերվում է մարզերում գտնվող հանրակրթական դպրոցներին և առողջապահական հաստատություններին: Նշված կազմակերպությունները շատ դեպքերում չունեն գնումների գործընթացներին տիրապետող համապատասխան մասնագետներ, հիմնականում աղոտ պատկերացում ունեն գնումների վերաբերյալ ինչը զգալի չափով մեծացնում է ոլորտում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը:

Նշված խնդիրները իրականացնելու, վերլուծելու և գնահատական տալու համար կարևոր գործիք է ոլորտում մոնիթորինգի կիրառումը: Մոնիթորինգի արդյունքում հնարավոր է բացահայտել ոլորտում առկա խնդիրները, որոնք շատ դեպքերում կրում են

համակարգային բնույթ: Դրանք հնարավոր է քննարկել և վերլուծել հարցազրույցների, նամակների, դիտորդության, հանդիպումների և արդյունավետ երկխոսության միջոցով:

3. Մոնիթորինգի մեթոդաբանություն և գործիքներ

Պետական գնումների գործընթացների կազմակերպման ոլորտում մոնիթորինգ իրականացնելու մեթոդաբանությունը հիմնվել է հարցումների անցկացման, զրույցների, հանդիպումների և ծրագրի իրականացման վերաբերյալ տեղեկատվության տարածման վրա: Կազմակերպության փորձագետի կողմից պատրաստվեցին հարցաթերթիկներ, որոնցում ընդգրկվել են գնումների գործընթացի կազմակերպմանը և անցկացմանը վերաբերվող 15 տարբեր հարցեր:

Կազմակերպության փորձագետի կողմից ընտրվել են ՀՀ Գեղարքունիքի մարզի 22 կրթության և առողջապահության ոլորտների կազմակերպություններ, որոնցում իրականացվել է ուսումնասիրությունը: Հիմնականում ընդգրկվել են մարզի Գավառի և Մարտունու տարածաշրջանների կազմակերպություններ:

Հարցումներին մասնակցել են այդ կազմակերպություններում գնումների գործընթացներում ընդգրկված մոտ 100 մասնակիցներ:

Ծրագրի իրականացման ընթացքում մասնակիցների հետ քննարկվել են ծրագրի նպատակն ու խնդիրները, ինչպես նաև ներկայացվել են ակնկալվող արդյունքները: Մասնակիցները ակտիվորեն մասնակցել են հարցումներին և ներկայացրել են գնումների ոլորտում առկա բազմաթիվ խնդիրներ:

Մոնիթորինգը իրականացվել է ծրագրով նախատեսված կազմակերպությունների և անձանց հետ աշխատանքային, փոխադարձ վստահության և երկխոսության մթնոլորտում:

Ծրագրի անցկացման վերաբերյալ տեղեկատվություն, ինչպես նաև նպատակները և խնդիրները գրությամբ ներկայացվել են ՀՀ Գեղարքունիքի մարզպետարան: Մոնիթորինգի արդյունքներն ու ամփոփումը նույնպես ներկայացվել է ՀՀ Գեղարքունիքի մարզպետարան:

Ըստ նախնական հետազոտությունների՝ մոնիթորինգի առարկան հանրության լայն շրջանակների համար բավականին հետաքրքիր, վիճահարույց, ինչ որ չափով փակ ու նաև պակաս թափանցիկ ոլորտ է:

«Արժանապատիվ սերունդ» հասարակական կազմակերպությունը կազմակերպել է արդյունքի ամփոփում և քննարկում նաև տարածքի քաղաքացիական հասարակության մասնակցությամբ: Մոնիթորինգի ամփոփումը էլեկտրոնային եղանակով տարածվել է ծրագրի շահառուներին և հետքերը վաճառված բազմաթիվ այլ անձանց:

Մոնիթորինգի հիմնական գործիքը կազմակերպության փորձագետի կողմից պատրաստված հարցաթերթն էր՝ բաղկացած տասնհինգ հարցերից և առաջարկությունների բաժնից: Հարցաթերթը չի պարունակում հասցեավորված տեղեկատվություն հարցվողների վերաբերյալ, հաշվի առնվելով ոլորտի համակարգային առանձնահատկությունները և ռիսկը:

4. Մոնիթորինգի արդյունքների ամփոփում և վերլուծություն

Մոնիթորինգի ընթացքում հարցումներ են անցկացվել ՀՀ Գեղարքունիքի մարզի Գավառի և Մարտունու բոլոր տարածաշրջաններում գործող 22 կրթության և առողջապահության ոլորտների կազմակերպություններում գնումների գործընթացներում ընդգրկված 100 / հարյուր/ մասնակիցների հետ:

Արդյունքները վերլուծվել և ամփոփվել են փորձագետի կողմից:

Ուսումնասիրության արդյունքում պատրաստվել է զեկույց, որը ներկայացվել է բոլոր շահագրգիռ կազմակերպություններին և անձանց, հասարակական կազմակերպություններին, պետական մարմիններին:

Կցվում է հարցումների ամփոփումը աղյուսակի տեսքով ու թվային վերլուծությամբ՝ որպես սույն հաշվետվության Հավելված 1:

Աղյուսակից երևում է, որ.

1. Հարցմանը մասնակցած բոլոր կազմակերպությունները իրականացնում են գնումների գործընթացներ: Բոլոր հարցվողները գնումների գործընթացներում ընդգրկված անձինք են:
2. Գնումների գործընթացների կազմակերպման սկզբունքներին ծանոթ են հարցման մասնակիցների մեծ մասը /74/, ծանոթ չեն 2 մասնակից, և մասամբ ծանոթ են 24 մասնակից: Այն մասնակիցները, որոնք նշել են, որ ծանոթ են գնումների գործընթացների կազմակերպման սկզբունքներին մեծամասամբ նշում են նաև, որ ծանոթ են հիմնականում ընդհանուր:
3. Կազմակերպությունների մեծ մասում գնումների որակավորված մասնագետ առկա է:
4. Գնումների անցկացման ընթացակարգերին ծանոթ են մասնակիցների 64 տոկոսը, ծանոթ չեն 15 տոկոսը և մասամբ ծանոթ են 21 տոկոսը: Մասնակիցները նշում են, որ հիմնականում ծանոթ են բաց ընթացակարգով անցկացվող գնումներին:

5. Կազմակերպություններում օրենսդրությամբ նախատեսված գնումների պատասխանատու ստորաբաժանում և գնահատող հանձնաժողով ստեղծվել են, որոնց կազմերում ընդգրկվել են տարբեր աշխատակիցներ:
6. Գնումների օրենսդրությանը ծանոթ են մասնակիցների 70 տոկոսը, ծանոթ չեն 3 տոկոսը և մասամբ ծանոթ են 27 տոկոսը:
7. Գնումների գործընթացներում ընդգրկված մասնակիցների մեծ մասը /86 տոկոսը/ գնումների վերաբերյալ որևէ վերապատրաստում չի անցել:
8. Գնումների պլան, որը հանդիսանում է գնումների գործընթացների կազմակերպման սկզբնական փուլ, կազմել են հարցված 22 կազմակերպություններից 20-ը:
9. Գնումների գործընթացների ընթացքում առաջացող խնդիրների հետ կապված մասնակիցները ներկայացրել են տարբեր խնդիրները, այդ թվում հետևյալները.

ա/ գնումների վերաբերյալ օրենսդրությունը շատ բարդ է և հաճախակի է փոխվում.

բ/ հաճախ գնումների ընթացակարգերով ամենացածր գնով ձեռք բերված ապրանքները ցածր որակի են: Հատկապես դա վերաբերվում է առողջապահական կազմակերպությունների կողմից ձեռք բերվող դեղորայքին.

գ/ որոշ դեպքերում գնումների ընթացակարգերով ձեռք բերված ապրանքների գները ավելի բարձր են խանութում վաճառվող նույն ապրանքների գներից.

դ/ գնումների համար կազմվող փաստաթղթերը շատ ծավալուն են և բարդ, ինչի պատճառով փաստաթղթերը հնարավոր է սխալ կազմվեն.

ե/ կազմակերպություններում գնումներով զբաղվող անձինք դրա համար չեն վարձատրվում /բացառությամբ խոշոր առողջապահական կազմակերպությունների/, ինչի պատճառով նրանք շահագրգրված չեն այդ աշխատանքները կատարելու և շատ դեպքերում կատարում են ստիպված.

զ/ գնումների ոլորտում բացակայում են վերապատրաստված մասնագետներ, իսկ վերապատրաստումները վճարովի են անցկացվում.

է/ ապրանքներ վաճառողները կարող են նախապես համաձայնության գալ իրենց կողմից առաջարկվող գների վերաբերյալ.

զ/ հեռավոր բնակավայրերում գտնվող կազմակերպությունների համար ապրանքների ձեռք բերման դժվարությունները:

10. Մասնակիցների 95 տոկոսը նշել է, որ ձեռք բերած ապրանքները համապատասխանում են սահմանված բնութագրերին, 5 տոկոսը նշել է, որ չեն համապատասխանում:
11. Գնումների պայմանագրեր կնքում են բոլոր կազմակերպությունները:
12. Գնումների ոլորտում անհավասար մոտեցումների առնչվել են հարցվածների 6 տոկոսը:
13. Հարցվածների 58 տոկոսը գնումների ոլորտում իրազեկության աստիճանը գնահատել է անբավարար, 27 տոկոսը բավարար և միայն 15 տոկոսը լավ:
14. Առաջարկությունների բաժնում հարցման մասնակիցները կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար ներկայացվել են տարբեր առաջարկություններ, այդ թվում գնումների օրենսդրության պարզեցման խնդրով, գնումները կենտրոնացված կարգով իրականացնելու /հատկապես խոշոր գնումները/, գնումների համակարգողներին, վերապատրաստումները անվճար դարձնելու և այլն:
15. Հարցվածների մեծ մասը գնումների ոլորտում նշում են, որ չեն բախվել կոռուպցիոն ռիսկերի, սակայն նշում են նաև որ դրանք առկա են:

5. Եզրակացություն

Համաձայն ՀՀ օրենսդրության ու այլ իրավական ակտերի պահանջների, պետական կազմակերպությունները իրենց գնումները պետք է իրականացնեն գնումների մասին օրենսդրության համաձայն:

Կատարված հարցումները ցույց են տալիս, որ ոլորտում առկա են բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք կարող են բերել կոռուպցիոն ռիսկերի առաջացմանը:

Ոլորտում առկա են լուծում պահանջող համակարգային խնդիրներ, որոնց զարգացմանը նպաստում են բարդ և հաճախ փոփոխվող օրենսդրությունը, համապատասխան որակավորում ունեցող մասնագետների բացակայությունը, իրազեկության ցածր աստիճանը և այլ խնդիրներ:

6. Առաջարկություններ

Ծրագրի շրջանակներում իրականացված գործողությունների և մոնիթորինգի արդյունքների հիման վրա գնումների ոլորտում առկա կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման նպատակով, առաջարկում ենք՝

- Պարզեցնել գնումների ոլորտին վերաբերվող օրենսդրական դաշտը.
- Որոշ ապրանքների գնումներ իրականացնել կենտրոնացված կարգով.
- Գնումների համակարգողներին վարձատրել կատարված աշխատանքների համար և սահմանել առանձին հաստիք.
- Օրենսդրորեն հնարավորություն ստեղծել գնել ոչ միայն ամենացածր գնով ապրանքը, այլ նաև բարձր որակով /հատկապես դեղորայքի մասով/.
- Գնումների մասնագետների վերապատրաստումները դարձնել անվճար.
- Մեծացնել գնումների նկատմամբ հանրային վերահսկողության մակարդակը:

Իրականացնող՝ «Արժանապատիվ սերունդ» ՀԿ

ՀԿ նախագահ և ծրագրի ղեկավար՝

Ժաննա Ղուլոյան

ՀՀ, Գեղարքունիքի մարզ, ք. Գավառ, Մայադյան փ 93,

Հեռ. (0264), 093 75 91 78,

Էլ. փոստ՝ janna.ghuloyan@gmail.com

«02» դեկտեմբեր, 2016թ.