«Թափանցիկ, մատչելի և հաշվետու գնումներ» (TAAP) ծրագրի շրջանակում իրականացված հետազոտությունների սեղմագրեր

- **«Մեկ անձից իրականացվող գնումների ծավալները և մրցակցային ձևի ընտրության այլընտրանքային հնարավորությունները»**
- **«Պետական գնումների բողոքարկման համակարգի վերլուծություն»**

Սույն զեկույցները մշակվել են «Թափանցիկ, մատչելի և հաշվետու գնումներ» (TAAP) ծրագրի շրջանակում: Ծրագիրն իրականացվում է «ՀԿ Կենտրոն» քաղաքացիական հասարակության զարգացման հասարակական կազմակերության (ՀԿ Կենտրոն) առաջնորդությամբ և «Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն» (ԻԱԿ) և «Համայնքը և երիտասարդները» երիտասարդական և խորհրդատվական հասարակական կազմակերպությունների հետ գործընկերությամբ կազմված կոնսորցիումի միջոցով:

Ծրագիրն իրականացվում է «Տվյալներ հաշվետու և թափանցիկ գործունեության համար» (ԴԱՏԱ) ծրագրի շրջանակում՝ ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության աջակցությամբ՝ Եվրասիա համագործակցություն հիմնադրամի և ԴԱՏԱ ծրագրի գործընկերների կողմից: ԴԱՏԱ ծրագիրն իրականացվում է Ամերիկայի ժողովրդի աջակցությամբ՝ ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության միջոցով:

Զեկույցում արտահայտված տեսակետները և նյութերի բովանդակությունը միմիայն ՀԿ Կենտրոնինն ու TAAP կոնսորցիումի անդամ կազմակերպություններինն են և պարտադիր չէ, որ արտահայտեն ԱՄՆ ՄԶԳ կամ ԱՄՆ կառավարության տեսակետները:

ՄԵԿ ԱՆՁԻՑ ԻՐԱԿԱՆԱՑՎՈՂ ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԾԱՎԱԼՆԵՐԸ ԵՎ ՄՐՑԱԿՑԱՅԻՆ ՁԵՎԻ ԸՆՏՐՈՒԹՅԱՆ ԱՅԼԸՆՏՐԱՆՔԱՅԻՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ. ՀԵՏԱԶՈՏՈՒԹՅԱՆ ՍԵՂՄԱԳԻՐ

Հետազոտական խմբի ղեկավար՝ Հ. Բեջանյան, տ.գ.թ., ասիստենտ
Հետազոտական խմբի անդամներ՝ Լ. Գասպարյան, Ք. Մարկոսյան

Յուրաքանչյուր երկրի կառավարություն մշտապես փորձում է բարեփոխումների միջոցով ստեղծել պետական գնումների այնպիսի համակարգ, որը կապահովի հանրային միջոցների առավել արդյունավետ, կայուն և նպատակային օգտագործումը: Իր գոյության 3 տասնամյակների ընթացքում Հայաստանն անցել է պետական գնումների բարեփոխումների հսկայական ուղի, որի արդյունքում ձևավորվել է կայուն և կենսունակ համակարգ, որը համահունչ է ԱՀԿ պետական գնումների համաձայնագրի նոր տեքստին և Եվրասիական տնտեսական միության պայմանագրին:

Զարգացող երկրներում պետական գնումները ոչ միայն լուծում են կարիքների բավարարման խնդիրները, այլ նաև յուրօրինակ գործիք են տնտեսության զարգացումը խթանելու և հարկաբյուջետային կոնսոլիդացիայի իրականացման տեսանկյունից: 2020 թ. արդյունքներով՝ ՀՀ պետական գնումների տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ի մեջ կազմել է 6,3 տոկոս, ինչը զարգացող այլ երկրների հետ համեմատ բավականին ցածր ցուցանիշ է:

Պետության կարիքների բավարարման նպատակով պատվիրատուների կողմից 2020 թ. կազմակերպվել են ընդհանուր թվով 115 305 ընթացակարգ 322,246.2 մլն. դրամ ընդհանուր արժեքով, ինչը նախորդ տարվա համեմատությամբ նվազել է շուրջ 32 մլրդ դրամով: 2020 թ. արդյունքներով կնքված գնման պայմանագրերի արժեքի 44.5 տոկոսը բաժին է ընկնում մեկ անձից գնումներին, ինչը բավականին բարձր ցուցանիշ է համադրելի երկրների հետ համեմատած: Դրամական արտահայտությամբ 2018 թվականին մեկ անձից գնումների ծավալը կազմել է 131,376,6 մլն. դրամ, որը կազմել է պետական գնումների ընդհանուր ծավալի 50 տոկոսը: 2019 թվականին մեկ անձից գնումների ծավալը աճել է շուրջ 36 տոկոսով՝ կազմելով ընդհանուր ծավալի 52,6 տոկոսը: Արդեն 2020 թվականին մեկ անձից գնումները նվազել են 21 տոկոսով և կազմել 141,022,8 մլն. դրամ: Համադրելի երկրների համեմատությամբ այս ցուցանիշը էականորեն ավելի բարձր է:

2020 թ. բնական մենաշնորհով (գազ, էլեկտրաէներգիա և նմանատիպ այլ ապարանքներ և ծառայություններ, որոնք հնարավոր չէ ձեռք բերել այլ աղբյուրից և որոնց գինը որպես կանոն չի որոշում մատակարարը) պայմանավորված մեկ անձից գնումների ծավալը կազմել է շուրջ 14,547.1 մլն. դրամ, կամ մեկ անձից կատարված

գնումների շուրջ 10 տոկոսը: Վերջին տարիների ընթացքում առողջապահական ծառայությունների ձեռքբերումները շարունակաբար աճել են 2020 թ. հասնելով 102,9 մլրդ. դրամի, որը կազմում է տվյալ տարվա մեկ անձից իրականացվող գնումների 71.8 տոկոսը: Առողջապահական ծախսերի տեսակարար կշիռը մեկ անձից գնումների մեջ բարձր է նաև նախորդ տարիներին, և հենց այս ուղղությամբ կատարվող ծախսերն են հիմնական «մեղավորը», որ մեկ անձից իրականացվող գնումները ունեն նման մեծ տեսակարար կշիռ: Ըստ էության վերոնշյալ ծախսերը, որոնք կազմում են մեկ անձից գնումների 81,8% միասին չի հանդիսանում քննության լուջ առարկա , քանզի այլ աղբյուրներ առկա չեն այդ ծառայությունների մատակարարման/մատուցման համար:
Մեկ անձից իրականացվող գնումների հաջորդ խումբը իր մեջ ներառում է բանկային ծառայությունները, որի ծավալը 2020թ. կազմել է 83,9 մլն. դրամ, կապի ծառայությունները՝ համապատասխանաբար 4,277.5 մլն. դրամ և պատվիրատուների կողմից կատարված ապահովագրական ծախսերը, որը 2020 թ. արդյունքներով կազմել է շուրջ 358.6 մլն. դրամ:

Մեկ անձից իրականացված գնումների վերջին բաղադրիչն իրենից ներկայացնում է գնումների բազային միավորը չգերազանցելու հանգամանքով պայմանավորված գնումները, որոնց ընդհանուր ծավալը 2018 թ. կազմել է 10,862.2 մլն. դրամ, 2019 թ. 18,903.3 մլն. դրամ և 2020 թ. 26,388.9 մլն դրամ, որից շուրջ 12 մլրդ. դրամը հանդիսանում կորոնավիրուսային վարակի (COVID-19) կանխարգելման, վերահսկման, բուժման և այլ համալիր միջոցառումների շրջանակում ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների ձեռքբերման ծախսեր:

Ելնելով հետազոտության արդյունքներից՝ հետազոտական խումբը եզրակացնում է.

- Մեկ անձից իրականացված գնումների գերակշիռ մասը՝ 70,1 տոկոսը բաժին է ընկնում պետական պատվերի շրջանակներում մատուցված առողջապահական ծառայությունների մատուցման ծախսերին:
- Մեկ անցի իրականացված գնումների շուրջ 10 տոկոսը բաժին է ընկնում բնական մենաշնորհ ունեցող հանրային ծառայություններին, որոնց համար երկրում առկա է միայն մեկ միասնական օպերատոր և սահմանված սակագներ:
- Փոքր համայնքներում և ոլորտային կազմակերպություններում 4 ծախսային հոդվածներով մի շարք գնման առարկաների գնման ծավալների փոքր լինելու պատճառով կազմակերպվել են մեկ անձից գնման ընթացակարգեր, որոնց ընդհանուր ծավալը կազմել է 4,873.06 մլն. դրամ:
- Մեկ անձից գնման դեպքում մրցակցության և գործընթացի թափանցիկության մակարդակը, ինչը կարող է հանգեցնել հանրային միջոցների ոչ արդյունավետ և ոչ նպատակային օգտագործման:
- Մի շարք հոդվածներով գնման գործընթացների մասնակի և տեղային կենտրոնացումը կարող է հանգեցնել մրցունակության և թափանցիկության

ավելացման, որը կբերի նաև հանրային միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման:

Հիմք ընդունելով կատարված եզրահանգումները՝ հետազոտական խումբը առաջարկում է.

- Նախատեսվող առողջապահության միասնական ապահովագրական համակարգի ներդրման շրջանակներում առողջապահության ոլորտի ծախսերը սահմանել որպես գնում չհանդիսացող ծախսեր և չկիրառել գնումների գործընթացը այս ծախսերի իրականացման ժամանակ:
- Գնման ընթացակարգերի մեջ սահմանել առանձին ընթացակարգ՝ Բնական մենաշնորհով պայմանավորված և այլընտրանք չունեցող գնումների համար:
- Իրականացնել համայնքների և ոլորտային կազմակերպությունների ընդհանրական ապրանքատեսակների գնման գործընթացի կենտրոնացում տեղական ինքնակառավարման մարմիններում և գերատեսչություններում:
- Համայնքներում և ոլորտային կազմակերպություններում գնումների գործընթացի կենտրոնացման ժամանակ կիրառել միասնական և ստանդարտացված տեխնիկական բնութագրեր:

Ամփոփելով հետազոտության արդյունքները՝ հետազոտական խումբը հանգել է այն եզրակացության, որ մեկ անձից գնում ընթացակարգի կիրառման մեծ տեսակարար կշիռը պետական գնումների մեջ, որը հաճախ շահարկումների տեղիք է տալիս, պայմանավորված է ինչպես մեթոդական այնպես էլ բովանդակային խնդիրներով: Հետազոտական խմբի կողմից կատարված առաջարկությունները հնարավորություն կտան լուծել մատնանշված մի շարք խնդիրներ, որի արդյունքում Մեկ անձից իրականացվող գնումների ծավալը 2020 թ. արձանագրված 45,9 տոկոսից կնվազի հասնելով 8,2 տոկոսի: Բարեփոխումների արդյունքում կավելանա նաև մրցակցության մակարդակը և կբարելավվի գործընթացի թափանցիկությունը, որն էլ իր հերթին կհանգեցնի հանրային միջոցների առավել արդյունավետ և նպատակային օգտագործման:

ՊԵՏԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԲՈՂՈՔԱՐԿՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ. ՀԵՏԱԶՈՏՈՒԹՅԱՆ ՍԵՂՄԱԳԻՐ

Հետազոտող փորձագետ՝ Արմենուհի Բուռնազյան

Ողջ աշխարհում հանրային գնումների համակարգը համարվում է կոռուպցիոն դրսևորումների տեսանկյունից առավել ռիսկային ոլորտներից մեկը, ինչը պայմանավորված է համակարգում շրջանառվող խոշոր գումարներով և դրանից բխող չարաշահումների գայթակղությամբ: Ինստիտուտների թերզարգացվածության հետևանքով կոռուպցիոն դրսևորումների հաճախականությունը և հնարավորություններն առավել հավանական են անցումային տնտեսություն ունեցող երկրներում, այդ թվում՝ Հայաստանում:

Վերոնշյալ ռիսկերը կարող են դրսևորվել գնումների գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում՝ սկսած պլանավորումից և տեխնիկական բնութագրերի նախագծումից մինչև պայմանագրի կատարման ընթացքի նկատմամբ հսկողությունը: Այս առումով արդյունավետ բողոքարկման համակարգի առկայությունը կարող է զսպաշապիկ հանդիսանալ նման ռիսկերի դրսևորման համար:

Ընդհանուր առմամբ, գնումների բողոքարկման արդյունավետ, անկախ և վստահելի համակարգ ունենալու նպատակով պետք է բացառվեն բողոքարկման մարմնի շահերի բախման հնարավոր բոլոր իրավիճակները, իսկ ընդունված որոշումները պետք է լինեն թափանցիկ, մատչելի հանրության համար, արտաքին ազդեցություններից զերծ, անկողմնակալ, ինչպես նաև բխեն գնումների մասին օրենսդրությունից:

Հաշվի առնելով վերոնշյալ սկզբունքները՝ սույն հետազոտության շրջանակում ուսումնասիրության են ենթարկվել գնումների հետ կապված բողոքներ քննող անձանց կողմից ընդունված որոշումները՝ օրենսդրությանը համապատասխանության և դրանցում առկա միտումների, ինչպես նաև ռիսկերի բացահայտման նպատակով:

Մասնավորապես, հետազոտությունը ամփոփում է 2021 թ. հունվար-նոյեմբեր ժամանակահատվածում ՀՀ պետական գնումների բողոքարկման համակարգի քանակական և որակական վերլուծության արդյունքները: Նշվածի համատեքստում ստացված արդյունքների հիման վրա վեր են հանվել համակարգի ընթացիկ հիմնախնդիրները, ինչպես նաև դրանց բարելավման հնարավոր ուղիները, որոնք ամփոփվել են եզրակացությունների և առաջարկությունների տեսքով:

Ընդհանուր առմամբ, պետգնումների բողոքարկման համակարգի 2021թ. օգոստոսին նախաձեռնված օրենսդրական փոփոխությունները միտված են ինստիտուցիոնալ և կիրառելիության տեսակետից բողոքարկման արդյունավետ համակարգ ունենալուն:

Սույն նախագծով նախատեսվում են բողոքարկման համակարգին վերբերվող հետևյալ հիմնական փոփոխությունները՝

- Գնման ընթացակարգերի բողոքարկման լիազորությունը վերապահվելու է միայն դատարաններին՝ նման դեպքերի համար սահմանելով հատուկ վարույթով որոշումների կայացման ընթացակարգ: Պատվիրատուի և գնահատող հանձնաժողովի գործողությունների (անգործության) և որոշումների դեմ բողոք ներկայացնելու հնարավորություն ընձեռվելու է միայն շահագրգիռ անձանց, իսկ գնման առարկայի բնութագրերը, նախառրակավորման հայտարարության կամ հրավերի պահանջները բողոքարկելու հնարավորությունը՝ յուրաքանչյուր ցանկացողին:
- Գնումների հետ կապված վեճերը քննվելու են Երևանի առաջին ատյանի ընդհանուր իրավասության դատարանում և լուծվելու են հայցադիմումը վարույթ ընդունելուց հետո՝ 30 օրվա ընթացքում (նախատեսված ժամկետը կարող է երկարաձգվել մեկ անգամ մինչև 10 օրացուցային օրով):
- Մասնակիցները ներառվելու են գնումների գործընթացին մասնակցելու իրավունք չունեցող մասնակիցների ցուցակում (սև ցուցակում) լիազոր մարմնի կողմից՝ պատվիրատուի ղեկավարի պատճառաբանված որոշման հիման վրա:

Նախաձեռնվող փոփոխությունը հիմնավորվում է այն փաստով, որ արտադատական բողոքարկման համակարգն արդյունավետ չէ այն տեսակետից, որ կայացվող որոշումները ՀՀ օրենսդրության տեսանկյունից խնդրահարույց են, միմյանց հակասող, ինչի հետևանքով կամ դրանք բողոքարկվում են դատարաններում, կամ գնման ընթացակարգերը հայտարարվում են չկայացած, ինչը դրանք կազմակերպելու և անցկացնելու տեսակետից հանգեցնում են ծրագրերի ձախողման, դժգոհությունների և ֆինանսական կորուստների:

Այնուամենայնիվ, բողոքարկման արտադատական համակարգից ընդհանրապես հրաժարվելու գաղափարը պարունակում են որոշակի ռիսկեր: Մասնավորապես, հաշվի առնելով ՀՀ դատարանների գերծանրաբեռնվածությունը և հաճախ այլ գործերի համար սահմանված քննության ժամկետների չպահպանումը, կասկած է առաջացնում պետգնումների վերաբերյալ բողոքները մանրամասն և բազմակողմանի ուսումնասիրելու հնարավորությունը: Բացի այդ, գնումների հետ կապված վեճերի քննման համար սահմանված նախկինի համեմատ խոշոր վճարները կարող են անհարկի խոչընդոտ հանդիսանալ բողոքների ներկայացման համար:

1) Նախաձեռնվող փոփոխությունը հանգեցնում է նաև նրան, որ մասնակցին գնումների Սև ցուցակում ներառելու որոշումը փաստացի վերապահվում է պատվիրատուի ղեկավարին, և ստացվում է, որ գործընթացը

իրականացվում է միայն մի կողմի ներկայացրած փաստարկների ներքո և այդ որոշման բողոքարկումը կարող է իրականացվել միայն դատական կարգով: Մինչդեռ, ինչպես վկայում են բողոքները քննող անձանց որոշումների ուսումնասիրությունները, քիչ չեն լինում այն դեպքերը, երբ մասնակիցը չի կատարում իր պարտավորությունները արտաքին գործոնների հետևանքով և օբյեկտիվ պատճառներով: Ի լրումն, այս դրույթը փաստացի սահմանափակում է մասնակիցների իրավունքները և կարող է նպաստել կոռուպցիոն ռիսկերի առաջացմանը:

<u>Բարեփոխման ուղղություն:</u> Առնվազն գնումների Սև ցուցակում ներառելու ընթացակարգերի մասով կարծում ենք ավելի արդյունավետ և դյուրին կարող է լինել օգտագործել արտադատական ինստիտուտների հնարավորությունները: Դա կարող է իրականացվել ոչ միայն ներկա արտադատական բողոքարկման համակարգը բարելավելու կամ նոր անկախ կառույց ստեղծելու, այլև ՀՀ-ում գործող համապատասխան կառույցների պոտենցիալը օգտագործելու միջոցով (օրինակ՝ Մրցակցության պաշտպանության հանձնաժողովի և այլն):

2) ՀՀ պետգնումների օրենսդրությունը հստակ չի սահմանում տեղեկատվության հրապարակման ձևաչափը, ինչը երբեմն սահմանափակում է տեղեկատվության վերարտադրության/վերամշակման և վերլուծության հնարավորությունը: Սա հատկապես վերաբերվում է բողոքարկման որոշումների հրապարակման ձևաչափերին, քանի որ ներկայումս կիրառվող ձևաչափի դեպքում տեղեկատվության վերամշակումը և օգտագործումը բավականին ժամանակատար և աշխատատար է:

<u>Բարեփոխման ուղղություն:</u> Այս առումով կարելի է օգտվել մի շարք երկրների փորձից, օրինակ՝ Ուկրաինայի օրենսդրությունը հստակորեն սահմանում է այն ձևաչափը, որը պետք է օգտագործվի պետական գնումների մասին տեղեկատվության հրապարակման ժամանակ: Մասնավորապես, պետգնումների օրենքի 5-րդ հոդվածը նշում է, որ դա պետք է կատարվի բաց տվյալների ձևաչափով (առանձին օրենքով սահմանված), այնպիսի ձևաչափով, որը թույլ կտա անվճար և ավտոմատ թվային եղանակով տեղեկատվության վերամշակում և օգտագործում: Կոստա Ռիկայի պետգնումների օրենքի 40-րդ հոդվածը սահմանում է, որ կենտրոնացված պետական գնումների կայքը պետք է վերարտադրի տեղեկատվությունը այնպիսի թվային ձևաչափերով, որը թույլ կտա հանրության համար տեղեկատվության բեռնումը, պատճենումը, մանիպուլյացիան և վերաօգտագործումը:

3) Պետգնումների շրջանակում ներկայացված բողոքների մասով կայացված որոշումների միտումների և պատճառների ուսումնասիրությունը վկայում

է, որ հաճախ են հանդիպում նույնանման դեպքեր, որոնց մասով կայացվում են հիմնականում նմանատիպ որոշումներ: Մասնավորապես, պատվիրատուների կողմից չեն պահպանվում պետգնումների օրենսդրությամբ սահմանված որոշակի դրույթներ և թույլ են տրվում հիմնականում նույնատիպ թերացումներ:

Բարեփոխման ուղղություն: Պատվիրատուների կարողությունների բարձրացման առումով և բողոքների քանակի կրճատման համար առաջարկվում է անցկացնել վերապատրաստումներ՝ գնահատող հանձնաժողովների կողմից հաճախակի թույլ տրված վրիպումների/սխալների վերաբերյալ հավելյալ բացատրություններ և պարզաբանումներ տրամադրելով: Բացի այդ, արդյունավետ կլինի մշակել հաճախ հանդիպող և նախատիպային դարձած դեպքերի քննության վերաբերյալ ուսուցողական նյութեր և՛ պատվիրատուների, և՛ մասնակիցների իրազեկման համար:

4) Բողոքարկման ընթացակարգերի մասնակիցների շրջանում ուսումնասիրության արդյունքները վկայում են, որ մասնակիցները լիովին չեն վստահում ներկայումս գործող ինչպես պետգնումների, այնպես էլ բողոքարկման համակարգին և մատնանշում են դրանցում առկա արդյունավետության խնդիրների մասին: Միևնույն ժամանակ, գերակշիռ մեծամասնությունը տեղյակ չէ նախաձեռնվող օրենսդրական փոփոխություններից, ինչը վկայում է այդ մասով հանրային իրազեկման խնդիրների մասին:

Բարեփոխման ուղղություն: Պետգնումների օրենսդրական նախագծի մասով անհրաժեշտ է նախաձեռնել հանրային իրազեկման արդյունավետ եղանակներ, որպեսզի դրանում առաջարկվող դրույթների և նախատեսվող փոփոխությունների վերաբերյալ տրվեն պատշաճ բացատրություններ՝ հետագայում հանրության շրջանում թյուրըմբռնումներից և դժգոհություններից խուսափելու նպատակով: