

Պետական գնումների
թափանցիկության ապահովումը
տեղական և տարածքային
մակարդակներում

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Պետական գնումների
թափանցիկության ապահովումը
տեղական և տարածքային
մակարդակներում**

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքուկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքուկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, խնդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ publishing@coe.int հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Փաստաթղթերի և հրատարակությունների բաժին, Եվրոպայի խորհուրդ

Եվրոպայի խորհուրդ, փետրվար 2020

Տպագրված է Կոմայուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

Բովանդակություն

ՆԱԽԱԲԱՆ	4
ՊԵՏԱԿԱՆ ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԹԱՓԱՆՑԻԿՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՅՈՎՈՒՄԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ՄԱԿԱՐԴԱԿՆԵՐՈՒՄ ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇԱԳԻՐ	9
Ներածություն	12
Կոռուպցիան գնումների գործընթացում	17
Այացույց և գնահատում	20
Կոռուպցիան ենթակառուցվածքներին առնչվող գնումներում	29
Համակարգային ռիսկեր	32
Քաղաքականության առաջարկներ	43
Գրականության ցանկ	56
ԲԱՆԱԶԵՎ 421 (2017)	61
ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 405 (2017)	71

Նախաբան

Ինչպե՞ս տեղական և տարածքային մակարդակներում թափանցիկ դարձնել պետական գնումները: Այս գրքույկի նպատակն է պատասխանել այս հարցին և բարձրացնել տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների, պաշտոնատար անձանց և պետական գնումների գործընթացի բոլոր մասնակիցների իրազեկվածությունը: Այս ոլորտն առանձնակի ենթակա է կոռուպցիոն ռիսկերի, քանի որ առնչվում է ոչ միայն խոշոր պետական ծախսերի հետ, այլև ենթադրում է պետական ռեսուրսների փախանցում մասնավոր հատվածին:

Գրքույկը գնումների բարդ ընթացակարգն ավելի լավ հասկանալու պրակտիկ գործիք է, որում ներկայացվում են կոռուպցիայի վտանգ առաջացնող կառուցվածքային խնդիրներ: Փորձի բացակայությունը, «պտտվող դռների» երևույթը, երբ տեղական իշխանության աշխատակիցներն աշխատանքի են անցնում մասնավոր ընկերություններում և մասնակցում պետական պայմանագրերի համար մրցույթների, ինչպես նաև թափանցիկության պակասը պետական գնումների գործընթացում առկա խնդիրների և ռիսկերի օրինակներ են:

Այս հարցի վերաբերյալ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի ընդունած գեկույցում առաջարկվում են մի շարք կոնկրետ միջոցառումներ, որոնք տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են իրականացնել այս տեսակ կոռուպցիայի ռիսկերը նվազեցնելու համար: Դրանց շարքում են ներթին հսկողության և գնահատման մեխանիզմների ստեղծումը, գործընթացի բոլոր փուլերում պետական գնումների տվյալներ հրապարակելու միջոցով թափանցիկության բարձրացումը, ազգային ստանդարտների ձևավորումը և պետական գնումների առցանց համակարգերի ներդրումը՝ այս գործընթացներում մարդկային միջամտությունն ավելի պատշաճ վերահսկելու համար:

Սակայն պետական գնումներում կոռուպցիայի դեպքերի բացահայտումը բարդ խնդիր է, հետևաբար կարիք կա ողջ գործընթացի համար սահմանել հստակ կանոններ և ընթացակարգեր: Կոռուպցիայի կանխարգելման ռազմավարության արդյունավետությունն ապահովելու համար հարկավոր է կարգավորել խնդրի բոլոր կողմերը: Այս ամենն արտացոլված է

Կոնգրեսի «Հանրային Էթիկա» շարքում, որը տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային էթիկայի առաջխաղացման գործողությունների ճանապարհային քարտեզի մաս է կազմում: Գրքուկի նպատակն է ներկայացնել գործնական պատասխաններ և գործիքներ այն մարտահրավերների համար, որոնց դիմակայում են տեղական և տարածքային իշխանությունները:

**Պետական գնումների
թափանցիկության
ապահովումը տեղական
և տարածքային
մակարդակներում**

Բացատրական հուշագիր

CG33(2017)13

19-ը հոկտեմբերի 2017թ.

**Ձեկուցող՝ Ամելի ՏԱՐՇԻՍ ԻՆՉՐԵ
Շվեդիա (L, ILDG)**

Ամփոփագիր

Պետական գնումներն առանձնակի խոցելի են կոռուպցիայի զանազան ձևերի առջև, քանի որ դրանք պետական ծախսերի զգալի մասն են կազմում, և տեղի է ունենում պետական միջոցների հարածուն փոխանցում մասնավոր հատվածին կամ շահույթ չիտապնդող կազմակերպություններին: Չեկույցը քննության է առնում համակարգային այն խնդիրները, որոնք առկա են տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների գնումներում և առաջացնում են կոռուպցիոն ռիսկեր, օրինակ՝ պայմանագրային ոլորտի ոչ բավարար փորձագիտական գիտելիքներ, «պտտվող դռան» երևույթ կամ թափանցիկության բացակայություն, և առաջարկում է գործնական քայլեր՝ տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի ազդեցությունը նվազեցնելու նպատակով:

Իր բանաձևում Կոնգրեսը տեղական և տարածքային իշխանություններին կոչ է անում

գնահատել գնումներում առկա զանազան կոռուպցիոն ռիսկերը և ձևավորել ներքին հսկողության և գնահատման մեխանիզմներ: Կոնգրեսը կոչ է անում տեղական և տարածքային իշխանություններին գործընթացի բոլոր փուլերում տվյալներ և գնումների մանրամասներ հրապարակելու միջոցով բարելավել թափանցիկությունը՝ հանրային վերահսկողությունը խրախուսելու և քաղաքացիական հասարակությանը ներգրավելու համար:

Իր հանձնարարականում Կոնգրեսը կոչ է Նախարարների կոմիտեին խրախուսել անդամ պետությունների կառավարություններին և խորհրդարաններին ընդունել պետական գնումների ազգային ստանդարտներ և ներդնել էլեկտրոնային գնումների համակարգեր՝ մարդկային հայեցողության չափը նվազեցնելու նպատակով:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

ՏՀԶԿ երկրներում պետական գնումները միջինը կազմում են պետական ընդհանուր ծախսերի 29%-ը, թեև տեղական և տարածքային իշխանությունների ծախսերի մասնաբաժինը կենտրոնական կառավարության կամ պետական ձեռնարկությունների համեմատ երկրից երկիր էապես տարբերվում է: Այն ընդգրկում է խոշոր ծրագրերի, օրինակ՝ նոր ենթակառուցվածքների ծախսերը, ինչպես նաև ընթացիկ կարիքների համար առօրյա գնումները՝ ճանապարհների պահպանումից մինչև գրասենյակային պիտույքներ:

Կոռուպցիան սահմանվում է որպես վստահված իշխանության չարաշահում (Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնլը): Քաղաքական կոռուպցիան ի հայտ է գալիս, երբ պաշտոնատար անձը խախտում է իր պաշտոնին առնչվող կանոնները, որպեսզի դրանից օգտվեն իր մերձավորները կամ որևէ ընկերություն, ընդ որում դա անում է անձնական կամ կուսակցության համար օգուտներ ստանալու խոստման դիմաց: Նման փոխանակման նախաձեռնողը կարող է լինել պաշտոնատար անձը կամ ընկերությունը:

Կոռուպցիան կարող է լինել խիստ պատեհա-

պաշտական, այսինքն՝ մեկանգամյա գործողություններ՝ ելնելով անձնական կամ նեպոտիստական շահից, կամ համակարգային, օրինակ՝ կազմակերպված քաղաքական կուսակցության կամ էլիտայի կողմից որպես քաղաքական գործունեությունը ֆինանսավորելու և հավատարիմ աջակիցներ հավաքագրելու (ինչպես կլիենտելիզմի դեպքում), ինչպես նաև ավելի անձնական օգուտներ քաղելու միջոց: Սովորաբար, կոռուպցիայի մակարդակը պայմանավորված է՝

- ▶ պաշտոնատար անձանց հնարավորություններով, այսինքն՝ գործընթացները հսկելու որքան իշխանություն և ազատություն ունեն նրանք,
- ▶ իրենց իշխանությունը սահմանափակող հաշվետվողականության մակարդակով, այսինքն՝ ինչ չափով այլոք իշխանություն ունեն քննության ամենել նրանց որոշումները և գործողությունները և հսկողության տակ պահել նրանց (Mungiu-Pippidi, 2006):

Պետական գնումները չափազանց խոցելի են քաղաքական կոռուպցիայի առումով: Սա արտացոլում է այն փաստը, որ իրենց բուն եությանը պետական գնումներն ընդգրկում են պետական միջոցների փոխանցում: Այս միջոցները

փոխանցվում են մասնավոր հատվածի կամ շահույթ չհետապնդող կազմակերպությունների (կամ երբեմն պետական այլ մարմինների), որոնք շահում են ապրանքների մատակարարման, աշխատանքների իրականացման կամ ծառայությունների մատուցման պայմանագրերը: Պետական գնումների ոլորտի պետական քաղաքականության նպատակն է ընտրել այն մատակարարին, ով կարող է լավագույնս ապահովել բարձրորակ ապրանքներ, աշխատանք կամ ծառայություններ՝ հարկատուների գումարի դիմաց ապահովելով առավելագույն արժեք: Սակայն գնումների գործընթացը գրավիչ թիրախ է անհատների և ընկերությունների համար, որոնք ձգտում են կոռուպցիոն եղանակով խաթարել գործընթացը և ստանալ անձնական կամ կուսակցական օգուտ:

Ենթադրվում է, որ պետական գնումների ոլորտում հանրության համար լավագույն արդյունքներ կլինեն այն դեպքում, եթե պայմանագրերի շնորհման համար առկա է բաց մրցակցություն, իսկ դրանց վերաբերյալ որոշումներն անկողմնակալ են և կայացվում են գումարի դիմաց լավագույն արժեք ապահովելու հիմքով: Պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիան ներառում է միջոցներ, որոնք խանգարում են բաց մրցակցությանը կամ շնորհում են պայմանագրերը որոշակի կապերից ելնելով, օրինակ՝

Նեպոտիստական կամ կլիենտելիստական կապերն ընտանիքի, ազգականների կամ քաղաքական դաշնակիցների հետ: Կոռուպցիան պետական գնումներում կարող է ընդգրկել նաև ուղղակի կաշառակերություն:

Կոռուպցիան կարող է լինել նաև մասնավոր-մասնավոր հարաբերություն՝ առանց պաշտոնատար անձանց մասնակցության: Օրինակ, կոռուպցիայի ձև է այն երևույթը, երբ մրցույթի մասնակիցները ձևավորում են կարտել և հանցավոր համաձայնության են գալիս՝ մանիպուլացնելով մրցույթի արդյունքները: Երբեմն հանցավոր համաձայնության եկած մատակարարները միմյանց միջև բաժանում են որոշակի ապրանքների գնումների շուկան և յուրաքանչյուր մատակարարին ապահովում կոնկրետ հատվածի բացառիկ մատչելիությունը (օրինակ՝ ըստ որոշակի տարածքի կամ սարքավորումների): Այլ դեպքերում մրցույթները մանիպուլացվում են և «հաջողությունը» շրջանառվում է կարտելի անդամների միջև: Մատակարարները տարիների ընթացքում հերթով են ներկայացնում մրցույթի հայտեր, իսկ մյուս մասնակիցները հայտեր չեն ներկայացնում կամ ներկայացնում են ուռճացված գներով հայտեր, ինչը ստիպում է պաշտոնատար անձանց ընտրել կոնկրետառաջարկ: Հաջորդիվ, աշխատանքների մի մասի իրականացման համար կարտելի ան-

դամները ենթակապալի պայմանագրեր են կնքում միմյանց հետ կամ կիսում շահույթը կամ պարզապես համաձայնության գալիս թույլատրել այլ ընկերության հաղթել հաջորդ մրցություն: Կոռուպցիայի այս ձևը կարիք չունի ներգրավել պետական հատվածի դերակատար, թեև նման գործունեության վերաբերյալ ապացույցներն անտեսելու համար պաշտոնատար անձանց հաճախ կաշառում են:

Պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիան կարող է հանգեցնել գումարի դիմաց ցածր արժեքի և օպտիմալից վատ արդյունքների: Այն կարող է նաև հանգեցնել որոշ քաղաքական կամ սոցիալական խմբերի անարդար քաղաքական առավելություններ ստանալուն՝ խարխուլելով ժողովրդավարությունը և ժողովրդավարության գործընթացները:

Պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիան խարխուլում է նաև շուկայական տնտեսությունը, քանի որ ֆավորիտիզմի դրսևորումը պայմանագրերի բաշխման ոլորտում նշանակում է, որ չկոռումպացված ընկերություններն ունենում են մրցակցելու դժվարություններ և խոչընդոտվում է նոր ընկերությունների մուտքը շուկա: Սա երկարատև վնաս է հասցնում որոշակի ապրանքների շուկային, ինչը հանգեցնում է գների աճի և գումարի դիմաց ավելի ցածր արժեքի:

Պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիան կարող է նաև խարխալել կառավարության հանդեպ վստահությունը և դա կարող է հատկապես վնասակար լինել անցումային երկրներում, որոնք ձգտում են ամրապնդել պետության լեգիտիմությունը: Պետական գնումների ոլորտում անօրինականությունների շուրջ սկանդալները համեմատաբար հաճախակի են և երբեմն հանգեցնում են կառավարության հրաժարականի:

Կոռուպցիան գնումների գործընթացում

Գնումների գործընթացն ունի չորս փուլ՝ (i) կարիքների գնահատում, (ii) մրցույթի փաթեթի նախապատրաստում, (iii) մրցույթի հայտարարություն և հաղթողի ընտրություն և (iv) պայմանագրի կատարում: Յուրաքանչյուր փուլում գործընթացը խոցելի է կոռուպցիոն նպատակներով մանիպուլյացիաների համար:

Կարիքների գնահատման փուլում պատվիրատուն գնահատում է ապրանքների կամ ծառայությունների իր կարիքները, որոշում է՝ ինչ գնել և պատրաստում պլանավորած գնման բյուջե: Կոռումպացված անհատները կարող են մանի-

պուլացնել համակարգը՝ կեղծ ուռճացնելով կարիքները, դիտավորությամբ խեղաթյուրելով ծախսերի նախահաշիվները կամ չափից ավելի մեծ գումարներ նախատեսել սխալների համար:

Փաթեթի մշակման փուլում պատրաստվում են մրցույթի փաստաթղթերը, որտեղ սահմանվում են պահանջները, այդ թվում՝ որակին կամ անվտանգությանն առնչվող չափանիշները: Կոռուպցիայի դրսևորում է, երբ պահանջները սահմանվում են կոնկրետ մատակարարներին բարենպաստ կամ անբարենպաստ եղանակով, եթե կիրառվում են ընտրության և պայմանագրի ստորագրման ոչ հստակ չափորոշիչներ կամ առանց նախնական հիմնավորման ընտրվում են ոչ մրցակցային ընթացակարգեր (օրինակ՝ չափազանցվում է գնումների հրատապությունը):

Մրցույթի հայտարարության և հաղթողի ընտրության փուլում հրապարակվում է գնումների մասին ծանուցում, տրամադրվում են մրցույթի փաստաթղթերը և կատարվում է առաջարկների հարցում: Մասնակիցներն իրենց առաջարկները ներկայացնում են գնումների մասնագետին, ով գնահատում է ստացված առաջարկները և որոշում հաղթող մասնակցին, ում հետ պետք է կնքվի պայմանագիր: Պաշտոնատար անձինք կարող են կոռուպցիոն ազդեցությունն ունենալ գործընթացի վրա՝ մշակելով գնահատման չա-

փորոշիչներ, որոնք նպաստավոր են որոշակի մատակարարի համար կամ ընդգծում են նրա թերությունները, չիրապարակելով պատշաճ հանրային ծանուցում գնումների մասին (ինչից օգտվում են ներքին տեղեկատվության ծանոթ կամ նախկինում նման պայմանագրեր շահած մասնակիցները), կատարելով առաջարկների հարցում, որոնք գիջում են նախընտրելի մատակարարի առաջարկին, ընդունելով ուշացումով ներկայացված կամ մերժելով օրինական հայտերը, գնահատման փուլում կայացնելով կողմնակալ որոշումներ: Մասնակիցներն իրենց հերթին կարող են գալ հանցավոր համաձայնության՝ իրենց մեջ որոշելով՝ որ ընկերության հայտն է «հաղթելու», և հետո սահմանել իրենց համապատասխան գները, որոնք կերաշխավորեն կոնկրետ ընկերության հաջողությունը: Հետո՝ իրենց համաձայնությանը համապատասխան, նրանք հերթափոխով «հաջողության» են հասնում՝ կազմակերպելով հաջորդող հայտերի ներկայացումը նույն ճանապարհով:

Պայմանագրի կատարման փուլում հաղթող մասնակիցը պետք է ապահովի համաձայնեցված ապրանքները և ծառայությունները՝ պայմանագրով համաձայնեցված պայմաններով և ժամկետներում: Սակայն պայմանագրի կատարումը մշտադիտարկելու պատասխանատվությունը, որը գործընթացի շատ ավելի թույլ

վերահսկվող մասն է, մնում է պատվիրատուին՝ նախարարությանը կամ տեղական կառավարման մարմին: Կոռուպցիան կարող է ի հայտ գալ, եթե արտոնյալ ենթակապալառուները պատասխանատվություն չեն կրում կամ անտեսվում է չափանիշներից ցածր ապրանքների մատակարարումը, ինչպես նաև եթե կոռումպացված ընկերությունը և կոռումպացված վերահսկող պաշտոնատար անձը հանցավոր համաձայնության են գալիս գնի բարձացման կամ բնութագրերում փոփոխությունների վերաբերյալ: Թեև կոռուպցիան կարող է ակնհայտ դառնալ միայն պայմանագրի այս փուլում, այն կարող է լինել ավելի վաղ փուլում պաշտոնատար անձանց և ընկերության միջև հանցավոր համաձայնության արդյունք:

Ապացույց և գնահատում

Պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիայի դեպքերը բավականին դժվար է բացահայտել: Դա մասամբ արտացոլում է այն փաստը, որ կոռուպցիոն գործողությունների մասնակիցները շահագրգռված են թաքցնել իրենց անօրինական քայլերը, քանի որ բացահայտվելու դեպքում նրանք կարող են պատիժ կրել: Միևնույն ժամանակ, նրանք հաճախ ունենում են նաև

իրենց գործողությունները թաքցնելու կամ դրանք թափանցիկ դարձնելու ջանքերը խաթարելու լծակներ: Այս դժվարությունն արտացոլում է դատողությունների բարդ բնույթը՝ արդյո՞ք ակնհայտ խախտումները ավելի շուտ կոռուպցիայի, թե՞ ոչ կոմպետենտ լինելու կամ անարդյունավետության դրսևորում են:

Ապացույցները հստակ վկայում են, որ պետական գնումների ոլորտը լայնորեն ընկալվում է որպես կոռումպացված: Կոռուպցիայի նկատմամբ վերաբերմունքի մասին Եվրոբարոմետրի հատուկ հետազոտությունը (հրապարակված է 2014 թ., հիմնված է 2013 թ. փետրվար-մարտ ամիսների հետազոտության վրա) պետական գնումներում կոռուպցիայի ընկալման մասով կոնկրետ հարցեր է տվել այն ընկերություններին, որոնք մասնակցում են կամ չեն մասնակցում պետական պայմանագրերի համար մրցույթներին (Եվրոբարոմետր, 2014): Նախորդող երեք տարիների ընթացքում պետական գնումների ընթացակարգերին մասնակցած ընկերությունների 35% կարծում էին, որ կոռուպցիան տեղական/տարածքային գնումներում լայն տարածված է եղել: Կարծիք կար, որ կոռուպցիան տարածքային/տեղական գնումներում ավելի տարածված չէր, քան ազգային մակարդակի գնումներում:

Նախորդող երեք տարիների ընթացքում պետական գնումների մրցույթներին չմասնակցած ընկերությունների 64% կարծում էին, որ կոռուպցիան տեղական/տարածքային գնումներում լայն տարածված է եղել: Թեև կարելի է առարկել, որ այս խումբն այդքան էլ լավ տեղեկացված չէ, նրանց ընկալումներն այդուհանդերձ չափազանց կարևոր են, քանի որ կոռուպցիայի համատարած լինելու մասին ընկալումը կարող է բավարար լինել, որ որոշ ընկերություններ չմասնակցեն մրցույթի, հետևաբար սահմանափակվի շուկայի մատչելիությունը և բաց մրցակցությունը: ԵՄ-ի տարածքում ընկերությունների 11%-ը նշում են, որ որոշել են չմասնակցել ամենավազն մեկ մրցույթի, քանի որ «տպավորություն են ունեցել, որ գործարքը կատարվել է նախքան գնումների մրցույթի մասին ծանուցելը» (Պորտուգալիայի ընկերությունների մեկ երրորդից մինչև ընդամենը 1%-ը Դանիայում), իսկ մասնակիցների 16%-ը չեն մասնակցել մրցույթի, քանի որ «տպավորություն են ունեցել, որ չափորոշիչները հարմարեցված են կոնկրետ մասնակիցներին» (36%-ից Պորտուգալիայում մինչև 7% Դանիայում):

Կոռուպցիայի ընկալումները ոլորտների միջև էապես տարբերվում են: Շինարարության և կառուցապատման, ճարտարագիտության և էլեկտրոնիկայի ոլորտներն ամենաշատն էին ասոցաց-

վում կոռուպցիոն պայմանագրերի հետ: Ճինարարության և կառուցապատման ոլորտում ընկերությունների 35%-ը նշում են, որ կոռուպցիայի հետևանքով չեն հաղթել մրցույթում: Ֆինանսական ծառայությունները, բանկային ոլորտը և ներդրումներն ամենաքիչն են ասոցացվում կոռուպցիայի հետ, սակայն ընկերությունների 18%-ը նշել են, որ իրենց կարծիքով կոռուպցիան խանգարել է հաղթել այս ոլորտների մրցույթներում:

Ավելի փոքր ընկերությունները կոռուպցիան ավելի տարածված են համարում, քան ավելի խոշոր ընկերությունները: Մինչև 100,000 եվրո տարեկան շրջանառություն ունեցող ընկերությունների 48%-ը կարծում են, որ կոռուպցիայի հետևանքով չեն շահել տեղական/տարածքային գնումների պայմանագիր, իսկ 50 միլիոն եվրոն գերազանցող տարեկան շրջանառություն ունեցող ընկերությունների միայն 11%-ն է այդ կարծիքին: Թեև ընկալումները կոռուպցիայի իրական մակարդակների ոչ կատարյալ ցուցիչ են, հավանական է, որ ավելի խոշոր ընկերությունները համեմատաբար հեշտությամբ են խուսափում կաշառք վճարելուց, քանի որ ունեն զգալի ազդեցություն և պատվիրատուներն էլ կարող են ցանկություն ունենան ներգրավել հեղինակավոր ընկերություն: Մյուս կողմից, ավելի խոշոր ընկերություններից

կարող է ավելի հազվադեպ կաշառք պահանջեն հավանաբար այն պատճառով, որ պաշտոնատար անձինք համարում են, որ այդ ընկերություններում գործում են հսկողության ավելի խիստ մեխանիզմներ և, հետևաբար, ավելի մեծ է իրենց անօրինական գործունեությունը բացահայտելու հավանականությունը: Սակայն հնարավոր է նաև, որ ավելի փոքր ընկերությունները չեն հաղթում մրցույթներում ընդունելի պատճառներով, բայց անհաջողության համար մեղադրում են կոռուպցիան:

Նույնիսկ ԵՄ տարածքում երկրից երկիր էապես տարբերվում են նաև կոռուպցիայի ընկալումները: Սլովակիայում հարցված ընկերությունների 84%-ը նշել են, որ լայն տարածում է ունեցել կոնկրետ ընկերություններին հարմարեցված բնութագրեր կազմելու պրակտիկան, ինչը մոտ է Յունաստանի (81%), Իսպանիայի և Կիպրոսի (երկուսն էլ 80%) մակարդակներին: Ամենաքիչը մրցույթի հարմարեցված փաստաթղթերի համատարած պրակտիկան նշում են դանիական ընկերությունները (23%), որոնց հաջորդում են Միացյալ Թագավորությունը և Էստոնիան (երկուսն էլ 35%):

Այլ երկրների դեպքում ընկալումների մասին նման մանրամասն տվյալներ չկան: Համաշխարհային տնտեսական ֆորումի Գլոբալ

մրցունակության զեկույցը տալիս է հետևյալ հարցը. «Որքան հաճախ են ընկերությունները կատարում չփաստաթղթավորված լրացուցիչ վճարումներ կամ կաշառք վճարում պետական պայմանագրեր կամ լիցենզիաներ ստանալու հետ»: Հնարավոր պատասխանները 1-ից (շատ հաճախ) մինչև 7 (երբեք չի եղել) սանդղակով էին: Այս չափանիշով Նոր Չելանդիան, Ֆինլանդիան և Սինգապուրը ամենաքիչ կոռումպացված են՝ համապատասխանաբար 6.5, 6.5 և 6.4 միավորներով: Եվրոպական երկրներից ամենավատ ցուցանիշն ունեն Յունգարիան (2.6), Բոսնիա և Հերցեգովինան (2.6) և Ուկրաինան (2.4): Աֆրիկայում լավագույն ցուցանիշը Ռուանդայինն է՝ 5.3, սակայն աֆրիկյան երկրների մեծ մասի միավորը 4-ից ցածր է, իսկ վատագույն կատարողականը Նիգերիայինն է (1.8): Ասիայում երկրների մեծ մասի ցուցանիշը 3-5 տիրույթում է, թեև Բանգլադեշը 139-րդն է 140 պետություններից՝ 1.8 միավորով: Լատինական Ամերիկան ներկայացնում է լայն դիսպարսիոն, որն ընդգրկում է ամենակոռումպացված երկրներից Արգենտինան (1.8) և Վենեսուելան (1.7), որոնք 140 երկրների շարքում համապատասխանաբար 138-րդն ու 140-րդն են:

ԵՄ ֆինանսավորած ANTICORRP ծրագրի շնորհիվ վերջերս մշակվել են պետական գնում-

ների ուլորտում ֆավորիտիզմի մի խումբ ցուցանիշներ, որոնք վերաբերում են գործընթացի որոշակի հարցերի (օրինակ՝ մեկ աղբյուրով մրցակցությունը սահմանափակող ընթացակարգերի տարածված կիրառում կամ պահանջների անհարկի նեղ սահմանում) և արդյունքների (օրինակ՝ հաղթող մասնակիցներն ամուր քաղաքական կապեր ունեն կամ հաղթում են միայն որոշակի այլ մասնակիցների հետ համատեղ գործելով) շուրջ (Mungiu Pippidi, 2015):

Պետական գնումների ուլորտում կոռուպցիան չափելու այս նոր մեթոդաբանությունը չի հիմնվում ընկալման հարցումների վրա, այլ փոխարենն օգտվում է «մեծ ծավալների տվյալներից» (big data) և բարձր մակարդակի ծրագրային լեզուներով աշխատող համակարգչի տվյալների մշակման հնարավորությունից (Mihály Fazekas & Kocsis, 2015): Մեթոդը վերլուծում է պայմանագրային տվյալների մեծ շարքեր, այդ թվում՝ տեղեկատվություն գնումների գործընթացի և մրցույթում հաղթողների ու պարտվողների մասին: Այս տվյալները վերլուծելով հնարավոր է նույնականացնել կոռուպցիայի վտանգ նախանշող «կարմիր դրոշակները»: Մի քանի տարիների և տարբեր պատվիրատուների մեծ թվով պայմանագրերի վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս նույնականացնել առանձին պատվիրատուների և կոնկրետ ըն-

կերությունների (կամ կարտելների) հետ կապված սխեմաները: Սա կարող է տեղեկություններ հաղորդել հետագա քննություններին, որոնց նպատակն է պարզել՝ արդյո՞ք սխեմաները կոռուպցիայի արդյունք են, թե՞ ոչ: Ավելին, վերլուծությունը հիմնված է օբյեկտիվ տվյալների, ոչ թե ընկալումների վրա և հետևաբար ավելի արժանահավատ է:

Գնումների ոլորտում կարմիր դրոշակները կամ հնարավոր կոռուպցիոն ռիսկն ընդգրկում են շատ կարճ ժամկետներով մրցույթները (որոնք նպաստավոր են ներքին տեղեկություններին տիրապետող անձանց համար), ոչ մրցակցային ընթացակարգերի կիրառումը (ճանապարհ է հարթում ֆավորիտիզմի համար), մեկ անձի մասնակցությունը (ենթադրվում է, որ այլ ընկերությունների մասնակցությունը խոչընդոտվել է) և հաղթող մասնակիցների շարքում շատ երիտասարդ ընկերությունների գերակշիռ թիվը: Այդուհանդերձ, կարող են նաև լինել միանշանակ ընդունելի պատճառներ վերոնշյալ բոլոր գործոնների դեպքում, հետևաբար պահանջվում է մանրակրկիտ վերլուծություն:

Այս մեթոդը կիրառվում է ԵՄ ֆինանսավորած Digiwhist (Թվային ազդարար) խոշոր հետազոտական ծրագրում՝ ԵՄ պետություններում պայմանագրերի կնքումը վերլուծելու համար: Ծրա-

գիրը հավաքում և գնահատում է միկրոմա-
կարդակի տվյալներ՝ օգտագործելով պետական
գնումների առանձին գործարքներից ստացված
տեղեկությունները, ինչպես նաև հաղթող մաս-
նակիցների ֆինանսական և սեփականատիրու-
թյան հատկանիշնիշները: Այս տվյալները կա-
րող են կապվել ընդհանուր գույքի և եկամուտ-
ների հայտարարագրի տեղեկությունների հետ՝
նպատակ ունենալով բացահատել պետական
գնումներում շահերի հնարավոր բախումնե-
րը և նույնականացնել համապատասխան
օրենսդրությունների և դրանց իրականացման
համակարգային խոցելի կողմերը (տես՝
www.digiwhist.eu):

Հանրային ծառայությունների մատուցման
ոլորտում արտապատվիրման և մասնավոր-
պետական գործընկերությունների
մասնակցության աճը ջնջել է ավանդական
սահմանները պետական և մասնավոր
հատվածների միջև, ինչը կարող է
սահմանափակել հաշվետվողականությունը
(OECD, 2011b): Սա կարող է առաջացնել շահերի
բախում, օրինակ՝ պաշտոնատար անձանց
կամ քաղաքական գործիչների դեպքում,
ովքեր օգտագործում են գնումների պլանների
մասին իրենց ներքին տեղեկատվությունը
կամ գնումների որոշումների վրա իրենց
ազդեցությունն ի նպաստ մրցույթին

մասնակցող իրենց ընկերների, ազգականների կամ դաշնակիցների կամ իրենց համար ապագա աշխատանք ապահովելու համար (David-Barrett, 2013):

Կոռուպցիան ենթակառուցվածքների առնչվող գնումներում

Պայմանագրի կատարման փուլում խնդիրներ են արձանագրվել մասնավորապես խոշոր ենթակառուցվածքային ծրագրերին առնչվող գնումների դեպքում: Չիլիում ենթակառուցվածքների կոնցեսիաների վերլուծությունը 25 տարվա կտրվածքով ցույց է տվել, որ պայմանագրի կնքումից շատ կարճ ժամանակ անց պայմանագրերը հաճախ վերաբանակցվել են, և դրանց արդյունքում գրեթե միշտ ավելացել են պատվիրատուների ծախսերը և(կամ) նվազել են հաղթողների ներդրումային պարտավորությունները (Guasch & Straub, 2009): Հինգ մայրցամաքների 20 պետություններում 258 խոշոր ենթակառուցվածքային ծրագրերին առնչվող ծախսերի նախահաշիվների և պահանջարկի հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ տասը ծրագրերից ինն ունեն զգալի գերաժախս (միջինը 44.7% երկարթզի ծրագրերով), և ծախսերը

կանխատեսելու մեր կարողությունները վերջին 70 տարում չեն բարելավվել (Flyvbjerg & Molløy, 2011): Ենթակառուցվածքային ծրագրերի պահանջարկի կանխատեսումների վերաբերյալ նմանօրինակ հետազոտությունը, որն ընդգրկում է 30-ամյա ժամանակահատված, ցույց է տալիս, որ օգուտները մշտապես գերազնահատվում են, իսկ ծախսերը՝ թերազնահատվում:

Այս փաստերը հարց են առաջացնում՝ արդյո՞ք պայմանագիրը կնքելուց հետո ծախսերի ավելացումն իրականում անկանխատեսելի էր: Սխալներից շատերը հնարավոր է պատճառաբանվեն կոմպետենտության պակասով, անարդյունավետությամբ կամ աղճատված ընկալմամբ, որը կապվում է «ալլանավորման սխալի հետ»:¹ Սակայն Ֆլայվբերգի և Մոլլոյի կարծիքով սխալ կանխատեսումների ծավալները և ժամանակի ընթացքում բարելավման բացակայությունը կարող են վկայել այն մասին, որ կանխատեսողները և քաղաքական կամ բյուրոկրատական գործակալները ներգրավված են «ռազմավարական մոլորեցման» մեջ՝ գիտակցաբար թյուր կերպով ներկայացնելով ծախսերն ու օգուտները, ապա օգուտ քաղելով հետագա ճշգրտումներից (Flyvbjerg & Molløy, 2011): Կապալառուները կարող են ցածր գին առաջարկել մրցույթում հաղթելու համար, ապա

¹ Kahneman and Tversky, 1979

ծրագրի ամբողջ ընթացքում բանակցել փոփոխություններ, այդ թվում՝ գնի ավելացում կամ ավելի էժան ռեսուրսների օգտագործում, ինչը կավելացնի իրենց շահույթը: Վտանգ կա, որ պատվիրատուի գնումների թիվը կարող է հանցավոր համաձայնության գալ նման ռազմավարության շուրջ:

Ռազմավարական մոլորեցումը կարող են օգտագործել գնումների գործընթացում հայեցողական լիազորություններ ունեցող պաշտոնատար անձինք կամ ընտրված ներկայացուցիչները, պլանավորողները և մասնակիցները, ովքեր փորձում են մանիպուլացնել պետական գնումների գործընթացն իրենց սեփական շահի համար: Պարտադիր չէ, որ կաշառակերությունը խթանի ռազմավարական մոլորեցումը: Ընտրական տրամաբանությունը նույնպես կարող է խրախուսել ընտրված ներկայացուցիչներին մանրամասն չուսումնասիրել ենթակառուցվածքային ծախսային պլանները՝ ձգտելով առնչություն ունենալ առանցքային ծրագրի հետ և գիտակցելով, որ պայմանագրային ծախսերի ավելացման բեռն ընկնելու է իրենց հաջորդողների վրա, երբ իրենք պաշտոնաթող կլինեն:

Այս ռիսկերը կարելի է որոշ չափով կանխել՝ մշակելով կառավարման համակարգեր, որոնք պահանջում են, որ նոր պայմանագրերը, պայ-

մանագրերի ժամկետի երկարաձգումներն ու խոշոր փոփոխությունները հաստատվեն վերահսկող մարմինների կամ միջկուսակցական խմբերի կողմից: Ավելին, այս ընթացակարգերը պետք է խստագույնս իրականացվեն: Կոռուպցիոն սկանդալների դեպքում հաճախ կանոնների անտեսումն է պատճառ հանդիսանում:

Համակարգային ռիսկեր

Չետագոտությունները ցույց են տալիս, որ տեղական և տարածքային իշխանությունների գնումներում առկա մի շարք համակարգային խնդիրներ առաջացնում են կոռուպցիոն ռիսկեր, իսկ դրանք ի հայտ են գալիս տարբեր կոնտեքստներում՝ նույնիսկ, երբ առաջին հայացքից պետական գնումները խիստ կարգավորված են: Դրանք նշված են ստորև:

Կարգավորող դաշտը և հաստատությունները

Կարգավորող միջավայրի վերլուծությունը կարող է օգնել բացահայտել այն առանցքային ռիսկային ոլորտները, որտեղ առկա է ավելի թույլ վերահսկողություն: ԵՄ անդամ պետություններում, օրինակ, մրցույթի փուլը համեմա-

տաբար խիստ կարգավորվում է Պետական գնումների մասին ԵՄ դիրեկտիվով, որը սահմանում է որոշակի արժեք ունեցող պայմանագրերի դեպքում կիրառվող ընթացակարգի տեսակները, ստացվելիք գնային առաջարկների քանակը և այլ միջոցներով երաշխավորում գործընթացի մրցակցային բնույթը: Այս կարգավորումներն ուժեղ համակարգ են ապահովում տեղական, տարածքային և համապետական մակարդակների պետական գնումների համար: Սակայն դրանք կիրառելի են քննության համար ԵՄ սահմանած շեմից բարձր պայմանագրերի դեպքում: Օրինակ, 5,186,000 եվրոն գերազանցող աշխատանքների իրականացման պայմանագրերը կարգավորվում են ԵՄ դիրեկտիվով և պետք է հրապարակվեն ԵՄ Պաշտոնական տեղեկագրում: Այս շեմից ցածր արժեքով պայմանագրերը ենթակա են ավելի թույլ հսկողության: Ավելին, շեմն ինքնին պատվիրատուների համար խոշոր պայմանագրերը շեմից ցածր արժեքով մի քանի փոքր պայմանագրերի բաժանելու խթան է հանդիսանում, ինչը թույլ է տալիս խուսափել մանրամասն հսկողությունից:

Պայմանագրային ոլորտի սակավ փորձ

Պայմանագրերի կնքումը բարդ ոլորտ է, իսկ ընկերությունները հաճախ ավելի մեծ ռեսուրսներ ունեն, քան տեղական և տարածքային իշխանությունները, և կարող են վարձել թանկ իրավաբաններ, որոնք կօգնեն նրանց պատրաստել պայմանագրեր: Վտանգ կա, որ պայմանագրում նրանք կընդգրկեն կոռուպցիոն նպատակ ունեցող դրույթներ, որոնք պաշտոնատար անձինք, ընտրված ներկայացուցիչները կամ աուդիտի թիմերը կարող են չտեսնել: Նույնիսկ այն դեպքերում, երբ առկա է պայմանագրային ոլորտի պատշաճ փորձ, մրցույթը կազմակերպող գնումների մասնագիտացված վարչությունը և ծառայությունից օգտվող պետական պատվիրատուն (օրինակ՝ SS վարչություն) կարող են տարանջատված լինել: Պայմանագիրը ստորագրելուց հետո դրա մշտադիտարկելու և կատարողականը ստուգելու պատասխանատվությունը հաճախ փոխանցվում է պատվիրատուին, բայց դա առաջացնում է «խզում», որը հավանական է սահմանափակի հաշվետվողականությունը: Վտանգ կա, որ մատակարարը կփորձի կոռումպացված հարաբերությունների մեջ ներգրավել SS վարչությունը՝ ձգտելով վերաբանակցել պայմանագիրը գնումների վարչության պահանջած ընթացակարգերը շրջանցելով:

Կախված գնումների առարկայից՝ պայմանագրային ոլորտի փորձագի կարիքը և կոռուպցիոն ռիսկերի չափերը կարող են տարբեր լինել: Որոշակի չափով ստանդարտացված ապրանքների գնման համար մեծ փորձ չի պահանջվում և կենտրոնացված կամ խմբավորված գնումները կարող են տրամաբանական լինել: Սակայն շինարարական աշխատանքների կամ ծառայությունների գնումների պատշաճ և հանրային շահերը պաշտպանող պայմանագրեր կազմելու համար կարող են պահանջվել լուրջ փորձագիտական գիտելիքներ: Հավանաբար ավելի բարդ կլինի երաշխավորել հաշվետվողականությունը, որը կարող է պահանջել թե՛ տեղական իրավիճակի լավ իմացություն, թե՛ պայմանագրային ոլորտի փորձ:

Այս խնդիրը հաճախ ավելի է սրվում, երբ տեղական և տարածքային իշխանությունների ֆինանսական միջոցները սահմանափակ են կամ նրանք բյուջեները կրճատելու ճնշման տակ են: Պայմանագրային ոլորտի փորձագետ իրավաբաններ կարելի է վարձել ժամանակավոր կամ մշտական հիմունքներով: Սակայն դա ծախսատար է, իսկ պետական հատվածի կազմակերպությունները սովորաբար չունեն միջոցներ կամ չեն ցանկանում ծախսել իրենց միջոցները նմանատիպ օժանդակ գործառույթների վրա, քանի որ վախենում են քննադա-

տության ենթարկվել աշխատակազմին կամ խորհրդատուներին բարձր աշխատավարձ վճարելու համար: Կադրերի մեծ հոսունությունը և ծրագրերի կառավարման փորձի պակասը խոշոր ծրագրերի դեպքում նույնպես հանգեցնում են անձնական պատասխանատվության և հաշվետվողականության թերացումների:

Պատասխանատվություն արտապատվիրած ծառայությունների համար

Չանրային ծառայությունների մատուցման արտապատվիրումը տեղական և տարածքային իշխանությունների համար դառնում է տարածված և հարաճուն պրակտիկա, ինչը հաճախ մոտիվացվում է արդյունավետությունը բարձրացնելու ցանկությամբ: Սա կարող է նվազեցնել պատասխանատվությունն այդ ծառայությունների մատուցման համար և մեծացնել կոռուպցիոն ռիսկերը:

Արտապատվիրումը չպետք է ազդի պատասխանատվության վրա կամ էլ մեծացնի կոռուպցիոն ռիսկերը: Տեսականորեն, երբ տեղական իշխանությունն արտապատվիրում է ծառայություններ, այն պետք է պահպանի կապալառուներին մշտադիտարկելու պատասխանատվությունը: Գործնականում, սակայն, տեղական

իշխանությունը հաճախ չունի այս գործառույթն իրականացնելու կարողություն: Մշտադիտարկման համար տեղական իշխանությանը պետք է ունենալ ծառայության մասին փորձագիտական գիտելիքներ, բայց այն ճնշումները, որոնք ի սկզբանե ստիպել են արտապատվիրել ծառայությունը, անհավանական են դարձնում տեղական իշխանության ներսում փորձագիտական գիտելիքների առկայությունը:

Բացի այդ, ծառայությունների արտապատվիրման դեպքում հաճախ խիստ սահմանափակվում են հանրության՝ մատակարարներին հաշվետու պահելու կարողությունները: Դժվար է տեղեկություններ ստանալ մասնավոր մատակարարներից, քանի որ գործում են առևտրային գաղտնիքի մասին օրենքներ: Նույնիսկ այն պետություններում, որտեղ գործում են տեղեկատվության ազատության մասին օրենքներ, դրանք հաճախ կիրառելի չեն հանրային ծառայություններ մատուցող մասնավոր ընկերություններին: Երբեմն պահանջվում է առանձին ոլորտներին հարմարեցնել նաև թափանցիկ գործելակերպի պահանջները: Որոշ ոլորտներում կարող են լինել թափանցիկ գործելակերպը սահմանափակելու հիմնավոր պատճառներ, սակայն չի կարելի թույլատրել, որ դա վերածվի ընդհանուր առմամբ պետական գնումներին հատուկ չափանիշի:

«Պտտվող դռների» երևույթը

«Պտտվող դռների» պրակտիկան նկարագրում է այն իրավիճակը, երբ տեղական կառավարման մարմնի աշխատակիցները տեղափոխվում են մասնավոր ընկերություններ, որոնք մասնակցում են պետական գնումների մրցույթներին: Արտասովոր երևույթ է, երբ պետական պայմանագրերի համար հայտ ներկայացնող կապալառուները աշխատանքի են ընդունում տեղական կառավարման մարմնի աշխատակիցներին, հատկապես հաշվի առնելով արտապատվիրման ծավալների աճը: Սա առաջացնում է վտանգ, որ քաղաքացիական ծառայողները կամ, տեղական իշխանությունների դեպքում, ընտրված ներկայացուցիչները, պաշտոն զբաղեցնելու ընթացքում, կարող են չարաշահել ներքին տեղեկատվությանը տիրապետելու հանգամանքը կամ մշակել քաղաքականություն կամ պայմանագրեր, որոնք հնարավորություններ են ստեղծում իրենց, ընկերների կամ մասնավոր հատվածի ընկերությունների համար, որտեղ հետագայում աշխատանքի են անցնելու:

«Յետպետական» զբաղվածության հետ կապված կարող են առաջանալ շահերի բախման զանազան ձևեր:

Անհատը կարող է չարաշահել իր պաշտոնեա-

կան դիրքը որոշակի ընկերության համար նպաստավոր քաղաքականություն մշակելու կամ դրա օգտին պայմանագրային որոշումներ կայացնելու համար (օրինակ՝ կոնկրետ ծառայության մատուցումն արտապատվիրելու քաղաքականություն կամ որոշակի տեսակի ապրանքներ կամ ծառայություններ կոնկրետ մատակարարից ձեռք բերելու մասին որոշում)՝ նպատակ ունենալով սերտ հարաբերություններ հաստատել այդ ընկերության հետ և, այդպիսով, բացել հետագա աշխատանքի ճանապարհ: Սա, գրեթե լիարժեք վստահությամբ, կարելի է համարել պաշտոնեական դիրքի չարաշահում:

ԱՄՆ-ում կատարած հետազոտությունը պարզել է, որ նման երևույթները բավականին տարածված են, այսինքն՝ պաշտոդ զբաղեցնելու ընթացքում որոշ պաշտոնյաներ նպաստավոր պայմաններով պայմանագրեր են հատկացնում ընկերությունների, որոնք հետագայում նրանց աշխատանքի են ընդունում: Պետական ծառայողի դեմ ամենահայտնի դատական գործերից մեկը վերաբերում է այս խնդրին: ԱՄՆ Պաշտպանության նախարարության գնումների համար պատասխանատու մի աշխատակից կայացրել է Բոինգ ընկերության համար նպաստավոր պայմանագրային որոշում: Կնքված պայմանագիրը խիստ նպաստավոր էր ըն-

կերության համար պետության և հանրային շահերի հաշվին: Պաշտոնատար անձը հետագայում ախատանքի էր անցել կապալառու ընկերությունում, բայց իրավախախտումը բացահայտվել էր և նա ենթարկվել էր պատասխանատվության:

Մեկ այլ իրավախախտում՝ անհարկի ազդեցությունը, կարող է ի հայտ գալ, եթե նախկին պաշտոնատար անձը, ով այժմ աշխատում է որևէ ընկերությունում, ազդեցություն է գործադրում իր նախկին գործընկերների վրա՝ նոր գործատուի համար նպաստավոր որոշում կայացնելու համար: Այս դեպքում անձն անհարկի ազդեցություն է գործադրում, իսկ նրա նախկին գործընկերների որոշումը կլինի կողմնակալ:

Շահերի բախման մեկ այլ տեսակ է, երբ անհատն օգտագործում է իր պաշտոնեական դիրքի շնորհիվ ստացած գիտելիքը կամ ունեցած հանրային դերը՝ ֆինանսական օգուտներ ստանալու նպատակով: Այս օգուտները նա կարող է ստանալ թե՛ պաշտոնավարման ընթացքում, թե՛ դրանից հետո: Երբեմն այն փոխկապակցված է «կողմերը փոխելու» երևույթի հետ, երբ անհատը թողնում է պետական պաշտոնը և աշխատանքի անցնում մասնավոր ընկերությունում, որը նրանից պահանջում է հակադրվել նախկինում կառավարության անունից ներկայացված դիր-

քորոշմանը: Այս իրավիճակը կարող է խնդրահարույց համարվել, քանի որ հնարավոր է՝ անհատին հասանելի է եղել պետական գաղտնիք հանդիսացող տեղեկատվություն, որն այժմ կարող է օգտագործվել կառավարության նպատակը ձախողելու համար:

Անցումը պետականից մասնավոր դերակատարման կարող է լինել օրինական և տալ բազմաթիվ օգուտներ, սակայն շահերի բախումից խուսափելու համար այն պետք է մանրակրկիտ կերպով կարգավորվի:

Ոչ ֆորմալ ազդեցության ցանցեր

Բազմաթիվ փաստերը և բացահայտված սկանդալների վերլուծությունները հուշում են, որ կոռուպցիան ծաղկում է այնտեղ, ուր որևէ անհատ կամ խումբ տեղական կառավարման մարմնի վրա ունի չափազանց մեծ ոչ ֆորմալ ազդեցություն: Այս ոչ ֆորմալ ազդեցությունը կարող է բխել ֆորմալ իշխանությունից: Օրինակ, երբ տարիներ շարունակ մեկ քաղաքական կուսակցություն ղեկավարել է տեղական կառավարման մարմինը, անհատները ձևավորում են պատրոնաժային լիազորություններ և կապեր, որոնք հնարավորություն են տալիս նրանց ոչ ֆորմալ ազդեցություն ունե-

նալ ռեսուրսների բաշխման վրա: Մյուս կողմից, ոչ ֆորմալ ազդեցությունը կարող է բխել առանձին առաջնորդի անձնական հատկանիշներից: Երբեմն անհատներն ունակ են իշխել իրենց գործընկերներին կամ ենթականերին՝ խարիզմայի կամ ճնշման միջոցով համոզելով նրանց դառնալ կոռուպցիայի հանցակից կամ անտեսել անօրինականությունները: Նման դեպքերում թուլանում է հաշվետվողականությունը և մեծանում են կոռուպցիոն ռիսկերը:

Այս խնդիրը դժվար է ուսումնասիրել և քանակապես գնահատել: Սակայն կան որոշակի ապացույցներ, որ տեղական իշխանությունների պետական գնումների ոլորտում կոռուպցիան և չարաշահումները կարող են ավելի տարածված լինել այնտեղ, ուր իշխող քաղաքական կուսակցությունը դոմինանտ է և/կամ երկար տարիներ մրցակից չի ունեցել: Մեկ կուսակցության գերիշխանության և գնումներում կոռուպցիայի միջև այս կապը պահանջում է ավելի համակարգային ուսումնասիրություն:

Քաղաքականության առաջարկներ

Տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են մեղմել կոռուպցիոն ռիսկի հանդեպ իրենց խոցելի կողմերը՝ մի շարք քայլերի հետևելով:

Հաստատություններ և վերահսկողություն

Որոշ դեպքերում հաղորդման մեխանիզմների համեմատաբար պարզ բարեփոխումներն էական ազդեցություն են ունենում գնումների կառուցվածքի վրա: Կոլումբիայում և Սերբիայում կատարած ուսումնասիրություններն անդրադարձել են մի կանոնի ներդրմանը, որով նախքան գնումների փակ ընթացակարգեր կիրառելը պատվիրատուներից պահանջվում էր ստանալ իշխանության վերադաս մարմնի թույլտվությունը: Երկու դեպքում էլ տեղի էր ունեցել փակ ընթացակարգերի կիրառման կտրուկ նվազում:

Վերահսկողության ֆորմալ ինստիտուցիոնալ համակարգի կարևոր տարր է օմբուդսմենը կամ պետական գնումների գործակալությունը, այլ խոսքով՝ անկախ մարմին, որին հանրությունը կարող է հաղորդել կասկածների մասին կամ բողոքներ ներկայացնել: Շատ հաճախ բողոք-

ներ ներկայացնում են մրցույթում պարտված մասնակիցները, քանի որ այդ ընկերությունները կարող են ավելի լավ գնահատել՝ արդյո՞ք պայմանագիրը շտրիկվել է ազնիվ եղանակով, թե՞ գործընթացը եղել է խախտումներով: Մյուս կողմից, պարտված մասնակիցների բերած բողոքները երբեմն անազնիվ խաղի դրսևորում են, որի նպատակն է անազնիվ կերպով թույլ չտալ մրցակցին շահել պայմանագիրը կամ պայմանագրի կատարման ուղղությամբ առաջընթաց արձանագրել: Նման բողոքները քննող անկախ մարմինը ծայրաստիճան կարևոր է:

Պետական պայմանագրերի անաչառությունը երաշխավորելու հարցում կարևորագույն դերակատարում ունեն աուդիտորները՝ թե՛ պատվիրատու կազմում գործող ներքին աուդիտը, թե՛ արտաքին աուդիտի ինստիտուտները, որոնք անկախ լինելու միտում ունեն: Պայմաններն էապես տարբերվում են երկրից երկիր, բայց ֆինանսների խիստ տնտեսման ժամանակ այս գործառույթի միջոցները կրճատելու միտում կա, ինչը խորացնում է կոռուպցիոն ռիսկերը: Չափազանց կարևոր է պահպանել աուդիտի գործառույթի անկախությունը, որպեսզի տեղական կառավարման մարմինները ստուգող ինստիտուտները պայմանագրերի երկարացման հարցում կախյալ չլինեն այդ մարմիններից: Աուդիտորական մարմինները պետք է ունենան հա-

մապատասխան փորձագիտություն և պաշտպանված լինեն ֆինանսավորման կրճատումներից: Նրանք պետք է ունենան վրեժխնդրության վախից ազատ կերպով սեփական գործընկերների որոշումները վիճարկելու իշխանություն և անկախություն:

Թափանցիկ մրցույթ և բաց տվյալներ

Պետական գնումների թափանցիկության բարելավումը կենսական է: Նոր տեխնոլոգիաները հնարավորություն են տալիս բացել և հրապարակել պայմանագրային տվյալների մանրամասները: Սա ոչ միայն հնարավոր է դարձնում հանրության և կառավարության առանձին մարմինների մանրակրկիտ քննությունը, այլև ունի կանխարգելիչ ազդեցություն, քանի որ պաշտոնատար անձինք զգուշանում են պետական գնումների գործընթացում մեքենայությունների գնալ, երբ գիտեն, որ մանրամասները կարող են բացահայտվել: Պայմանագրային բաց համակարգեր ներդնելով՝ մի շարք երկրներ բարձրացրել են մրցակցության մակարդակը և նվազեցրել գները, քանի որ գնումների գործընթացի բազմաթիվ մանրամասներ բաց են և հասանելի: Այս առումով առանձնակի լավ է փաստաթղթավորված Սլովակիայի հաջող փորձը (օրինակ, տես՝ Sunlight Foundation, 2013): Բացի այդ, ուսումնասիրությունը վերահաստա-

տում է, որ գնումների գործընթացի թափանցիկությունը, որի հետևանքով ավելանում է մասնակիցների թիվը, փոխվում է նրանց կազմը և ի հայտ են գալիս տեղականից բացի այլ մասնակիցներ, հանգեցնում է գների նվազման (Lewis-Faupel et al, 2014):

Պետական գնումների թափանցիկությունն ապահովելու համար պատվիրատուներից պահանջվում է ստեղծել համակարգ, որը համակարգչի համար ընթեռնելի ձևաչափերով ավտոմատ հավաքագրում է գնումների ընթացակարգերի մասին տվյալներ և հրապարակում դրանք: Եթե համարժեք տվյալներ չեն հավաքագրվում կամ չեն հրապարակվում համակարգչի համար ընթեռնելի ձևաչափերով, շատ դժվար է օգտվել վերլուծական նոր մեթոդներից, որոնք մեծ թվով պայմանագրեր մշակելու համար կիրառում են գերիզոր համակարգիչներ: Բացի այդ, ճշգրիտ տվյալներ հավաքագրելու և հրապարակելու համար պատվիրատուները պետք է համագործակցեն: Որոշ դեպքերում տվյալները մատչելի են, բայց մուտքագրված տվյալների որակը ցածր է, իսկ բազմաթիվ արժեքներ բացակայում են: Սա խանգարում է վերլուծությանը, քանի որ հստակ չէ՝ արդյո՞ք տվյալներն անտեսվել են դիտավորությամբ՝ քննությունից խուսափելու համար, թե՞ մանրամասների հանդեպ անուշադրության

հետևանքով: Պատվիրատուները, որոնք ցանկանում են բացել իրենց տվյալները պետք է ժամանակ տրամադրեն և ձևավորեն ինստիտուտներ, որոնք կապահովեն ներկայացվող տվյալների պիտանելիությունը (Mihály Fazekas & Dávid-Barrett, 2015):

Թափանցիկության պահանջները պետք է տարածվեն արտապատվիրված ծառայություններ մատուցող մատակարարների վրա: Ընկերությունները կարող առարկել, որ նման կանոնները խարխիլում են առևտրային գաղտնիքը: Սակայն հաշվի առնելով հանրային միջոցներ ծախսելու փաստը՝ հնարավորության դեպքում ցանկալի է ձգտել առավելագույն թափանցիկության:

Թափանցիկ մրցույթ պահանջելու հնարավոր արատավոր հետևանք կարող է լինել մասնակիցների միջև հանցավոր համաձայնություններին նպաստելը՝ կարտելի անդամների համար հեշտացնելով իրենց հետ հանցավոր համաձայնություն ունեցող համագործակիցների վարքագծին հետևելը: Նման հանցավոր համաձայնության հետևանքով հանրությունը կարող է ուռճացված գներ վճարել ապրանքների և ծառայությունների դիմաց այնպես, ինչպես պայմանագիրը ստանալու համար ընկերության կաշառք վճարելու դեպքում:

Պայմանագրերի թափանցիկությունը չարաչա-
հել են նաև խարդախները, ովքեր ձգտում են
կատարել ծառայություն մատուցողների դերը
և յուրացնել միջոցները: Ընդհանուր առմամբ,
թափանցիկության օգուտներն ակնհայտորեն
ավելին են, քան դրա առաջացրած լրացուցիչ
ռիսկերը, սակայն պետք է ջանքեր գործադրել
նման ռիսկերի հանդեպ խոցելիությունը
մեղմելու համար:

Էլեկտրոնային գնումներ

Որոշ պատվիրատուներ պետական գնումներում
կոռուպցիան սվազեցնելու մեծ հաջողություն են
արձանագրել ներդնելով «Էլեկտրոնային գնում-
ների» համակարգեր, որոնք գնումների գործըն-
թացում սվազագույնի են հասցնում մարդ-
կային հայեցողությունը: Էլ-գնումները ստան-
դարտացված և ավտոմատացված ընթացա-
կարգեր են կիրառում գործարքի հնարավորինս
մեծ թվով բաղադրիչների դեպքում: Օրինակ,
մրցույթի մասին հայտարարությունները
հրապարակվում են հանրության համար բաց
կայքում, որտեղ հնարավոր է ներբեռնել մրցույ-
թի փաթեթը: Ընկերության փաստաթղթերը
(գրանցման վկայական կամ նախորդող փոր-
ձի մասին ապացույցներ) հնարավոր է պահել
առցանց: Հատուկ ստեղծված SS համակարգի
«Էլ-հանձնում» էջի միջոցով հայտերը պաշտոնա-

պես ներկայացվում են պատվիրատուներին և հետագայում բացվում այդ համակարգում:

Էլ-գնումների համակարգում փաստաթղթերն ավելի մատչելի են և սովորաբար ավելի էժան է դրանցից օգտվելը: Եթե կապալառուներն օգտվեն համակարգից, հնարավոր կլինի խնայել ժամանակը և ռեսուրսները, ինչպես նաև բարելավել մրցակցությունը: Համակարգի օգնությամբ ընկերությունները խուսափում են այն սխալներից, որոնց արդյունքում դրանք կարող են որակազրկվել մրցույթից: Ի հավելումս, էլ-գնումների համակարգերը մեկ տեղում են հավաքում վերաբերելի ամբողջ տեղեկատվությունը՝ խուսափելով կրկնություններից և աջակցելով կանոնավոր աուդիտներին: Մյուս կողմից, էլ-գնումները կարող են փոխլրացնել ոչ ճկուն համակարգերը, որոնք դժվարությամբ են ընդունում ոչ տիպային դեպքերը (Mihaly Fazekas & Blum, 2016):

Թեև կոռուպցիայի ռիսկերը նվազեցնելու հարցում էլ-գնումների համակարգերի արդյունավետության մասին ապացույցները սակավ են, իրականացված հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ էլ-գնումների ներդրումը կարող է հանգեցնել մասնակիցների թվի ավելացման, նախընտրաբար ոչ տեղական ընկերությունների հաղթող ճանաչվելուն և պայմանագրերի որա-

կյալ իրականացման (Lewis-Faupel et al 2014), իսկ որոշ դեպքերում գների սվազման (Singer, Konstantinidis, Roubik, & Beffermann, 2009): Բրազիլիայի, Մեքսիկայի և Ռումինիայի կառավարությունների գեկույցներում նշվում է, որ էլ-գնումները մոտ 20% ծախսերի խնայողություն են տվել (Auriol, 2006):

Սակայն հարկ է նշել, որ շուկայի մատչելիությունը բարելավելու ազդեցություններն ի հայտ են գալիս միայն այն դեպքում, երբ շուկայում կան դերակատարներ, որոնք կարող են օգտագործել Նոր հնարավորությունները: Դժվար է համոզել ընկերություններին վստահել բարեփոխված համակարգին, երբ գնումների ոլորտի կոռուպցիան ունեցել է համակարգային բնույթ, և արդյունքում օգուտները կարող են տեսանելի դառնալ միայն միջնաժամկետում: Այս պատճառով գնումների բարեփոխումներին զուգահեռ պետք է իրականացվեն հեռանկարային մասնակիցների կարողությունների և վստահության ամրապնդման միջոցառումներ: Դա է եղել գնումների բարեփոխումների հաջողության կարևորագույն գրավականն Ուկրաինայում՝ ProZorro ծրագրի շրջանակներում:

Մասնագիտական կարողություն

Տեղական կառավարման մարմինները լավ պատրաստված և լիազորություններով օժտված մասնագետների կարիք ունեն, որոնք կարող են կազմակերպել բարդ գնումներ՝ հաշվի առնելով և պաշտպանելով հանրային շահերը: Գնումների գործընթացներում ներգրավված աշխատակիցները պետք է պարտադիր մասնակցեն ընթացակարգերին վերաբերող կանոնավոր վերապատրաստումների և ընդլայնեն իրենց փորձը: Սակայն նման վերապատրաստումները պետք է համատարած հասանելի լինեն, հակառակ դեպքում վտանգ կա, որ վերապատրաստումները կամ գնումների գործընթաց կազմակերպելու լիցենզիաները կարող են իրենց հերթին դառնալ կոռուպցիայի աղբյուր:

Հարկ է երաշխավորել, որ գնումների մասնագետները շարունակեն մշտադիտարկումը նույնիսկ պայմանագրերի ստորագրելուց հետո, ոչ թե փոխանցեն այդ դերը պատվիրատու վարչություններին: Ստորագրելուց հետո էլ պայմանագրի արդյունավետ իրականացումը բարդ աշխատանքների և ծառայությունների պարագայում կարող է պահանջել մասնագիտական գիտելիքներ:

Հանրային բարեվարքության կանոններ և վերապատրաստում

Գնումները վերահսկելու լիազորություն ունեցող բաղաբաղական գործիչները և պաշտոնատար անձինք պետք է վերապատրաստվեն իրենց գործունեությանն առնչվող էթիկական նորմերի թեմաներով (Հանրային կյանքի չափանիշների կոմիտե, 2014): Վարքականոնները և աշխատակիցների հետ աշխատանքային պայմանագրերը պետք է պարունակեն բաժիններ, որոնք նախանշում են գնումների ոլորտում բարեվարքություն դրսևորելու անհատական պարտականությունները: Կոնկրետ ռիսկերին, օրինակ՝ նվերներին և պարգևներին առնչվող կանոնները կարող են օգնել շահերի բախումները կանխելու հարցում (տես՝ Շվեդիայի օրինակը, IMM Sweden, 2014): Աշխատանքի էթիկայի հարցերով վերապատրաստումը պետք է իրականացվի որպես պաշտոնը ստանձնելու ծրագրերի մաս և հաճախակի կրկնվի, քանի որ հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ նման վերապատրաստումներն առավել արդյունավետ են կանոնավոր կրկնության դեպքում (Local Government Association, 2014; Delois and Kolb, 2008): Կարևոր է նաև ազդարարների համար ապահովել թե՛ գիծ կամ նմանօրինակ ծառայություն, ինչը հնարավորություն կտա աշխատողներին բարձրաձայնել իրենց մտա-

հոգսությունները բարեվարքության հնարավոր խախտումների մասին:

Էթիկայի վերապատրաստումներում պետք է ընդգրկվեն նաև հանրային ծառայություններ մատուցող կապալառուները: Նրանց էթիկական երկընտրանքների կոնկրետ խորհուրդներ գոյություն ունեն (Beckett, Bukowski, Halliday, & Talebi, 2014):

Տեղական իշխանությունները պետք է ունենան գնումների գործընթացում շահերի բախումը սահմանող հստակ կանոններ, բոլոր, այդ թվում՝ վերահսկողական դեր ունեցող պաշտոնատար անձանց և ընտրված ներկայացուցիչների համար: Նման կանոնները չեն արգելում շահերի բախումները, այլ առնվազն պահանջում են հայտնել դրանց մասին և հավուր պատշաճի ինքնաբացարկ հայտնել որոշումների կայացման գործընթացներից: Կանոնները պետք է փոխլրացնեն շահերի բախման կամ գույքի և Եկամուտների հայտարարագրերի ռեգիստրները (որոնք պետք է պարտադիր լրացնեն պաշտոնատար անձինք և ընտրված ներկայացուցիչները): Ռեգիստրները պետք է մատչելի լինեն հանրությանը կամ ներկայացվեն այն մարմին, որն ունի դրանք ստուգելու լիազորություններ: Եկամուտների և գույքի մասին հայտարարագրերը առավել արդյունա-

վետ են, երբ դրանք իրավապարտադիր են և դրանց տեղեկությունների իսկությունը ստուգվում է տվյալների այլ շտեմարանների հետ համեմատելով, ինչպես դա արվում է Ռուսինիայում (OECD, 2011a).

Պետական պաշտոնից հետո զբաղվածության կանոնակարգումը («պտտվող դուռ») պետք է ձգտի հավասարակշռել շահերի բախման դեպքերի կրճատման և անհատներին բավարար ազատություն տալու միջև՝ պետական ծառայության գրավչությանը վասա չհասցնելու համար: Նույնիսկ խախտման երևույթը կարող է խաթարել հանրային վստահությունն իշխանությունների հանդեպ (David-Barrett, 2011):

Համատեղ գործողություններ

Բարեվարքության պայմանագիրը (ԲՊ) կամավոր համաձայնագիր է պետական մարմնի և գնումների պայմանագիր կնքող մասնակիցների միջև, որով երկու կողմերը համաձայնում են զերծ մնալ կոռուպցիոն սովորույթներից: Եթե գնումների մրցույթի մասնակիցները խախտում են պայմանագիրը, ապա նրանց հանդեպ կիրառվում են պատժամիջոցներ՝ սև ցուցակ, քննություն կամ պայմանագրի լուծում: Պայմանագրի կատարումը մշտադիտարկում է քաղաքացիական հասարակությունը, որն էլ կատա-

րում է վեճերի հաշտարարի դերը: Բարեվարքության առաջին պայմանագիրը կիրառվել է Նավթի վերամշակման գործարանի ծրագրում 1994 թվականին Էկվադորում, որից հետո բազմաթիվ երկրներ կրկնել են այդ փորձը: Թրանսփերընսի Ինթերնեյշնլը (ԹԻ) հատուկ խրախուսում է ԲՊ-երը: ԹԻ-ը համագործակցել է ավելի քան 30 պետությունների, այդ թվում՝ Գերմանիայի և Հունգարիայի պետական մարմինների հետ՝ պետական գնումներում ԲՊ-ների կիրառման հարցերում:

Ավելի լայն իմաստով՝ կառավարությունները, ընկերությունները և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները ժամանակ առ ժամանակ նախաձեռնում են համատեղ գործողություններ, որոնք ուղղված են գնումների ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելմանը: Շվեդիայում, օրինակ, շինարարական ընկերությունները կարևորագույն դեր են ունեցել՝ հանդես գալով Կաշառակերության և կոռուպցիայի կանխարգելման համատեղ նախաձեռնությամբ, որը էթիկական մոտեցումների հիման վրա սահմանում է շինարարական և անշարժ գույքի ոլորտներում գործող ընկերությունների փոխգործակցությունը: Նախաձեռնությունն ուղեցույցներ է սահմանում կոռուպցիայի ռիսկերի հանդեպ զգայուն մի շարք բնագավառների համար, այդ թվում՝ ներկայացուցչական ծախ-

սեր, հովանավորություն և գործընկերային հարաբերություններ: Ավելին, ուղեցույցներն ընդգրկում են մի շարք հիպոթետիկ սցենարներ, որոնք օգնում են պատվիրատուների աշխատակիցներին վերլուծել առաջացող հնարավոր բախումները (IMM Sweden, 2016):

Գրականության ցանկ

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>

Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., & Talebi, M. (2014). *Ethical Standards for Providers of Public Services*.

Committee on Standards in Public Life. 2014. *Ethics in Practice: Promoting Ethical Standards in Public Life*. Available here <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>

David-Barrett, E. (2011). *Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business*.

David-Barrett, E. (2013). Corruption in UK Local Government. Transparency International UK.

Delois A. Frisque and Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design. Human Resource Development Quarterly, 19

Eurobarometer. (2014). BUSINESSES ' ATTITUDES TOWARDS CORRUPTION IN THE EU Directorate-General for Home Affairs.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base. Internal World Bank document.

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools.

Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data (GTI Working Papers No. GTI-WP/2015:02). Budapest.

Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures. In S.

Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Sweden. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Sweden. (2016). *Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption*.

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association. (2014) *Councillors' guide: A guide for new councilors*, Local Government Association. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION.

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority. (2011). Procurement Fraud in the Public Sector.

OECD. (2011a). Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption.

OECD. (2011b). Government outsourcing. *Government at a Glance 2011*.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Belfermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

Sunlight Foundation. (2013). Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

ԲԱՆԱԶԵՎ 421 (2017)

**Պետական գնումների թափանցիկության
ապահովումը տեղական և տարածքային
մակարդակներում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2017 թվականի հոկտեմբերի 19-ին

1. Կոռուպցիան իր զանազան ձևերով ոչ միայն լուրջ սպառնալիք է Եվրոպայում կառավարման և ժողովրդավարության համար, այլև խաթարում է քաղաքացիների վստահությունը ժողովրդավարական հաստատությունների հանդեպ: Կոռուպցիայի լայն տարածումը հավասարապես ազդում է քաղաքացիների, կառավարությունների և գործարար աշխարհի վրա՝ մեծացնելով անկանխատեսելիությունը և խոչընդոտելով նոր ներդրումները: Այս գիտակցմամբ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսն իր 31-րդ նիստին ընդունեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզը, որը նաև խթանում է հանրային էթիկան տեղական և տարածքային մակարդակներում: Ճանապարհային քարտեզը նախատեսում է թեմատիկ զեկույցների պատրաստում, որոնցից մեկը նվիրված է պետական գնումների թափանցիկությանը:

2. Տեղական և տարածքային իշխանությունների համար պետական գնումները հանրային ծառայությունների մատուցման էական մասն են, այդ իսկ պատճառով արդյունավետ գնումները լավ կառավարման բանալին են: Սակայն քանի որ գնումները պետական ծախսերի խոշոր մասն են, և հարաճուն կերպով տեղի է ունենում պետական միջոցների փոխանցում մասնավոր հատվածին կամ ոչ առևտրային կազմակերպություն-

ներին, գնումների գործընթացն առանձնակի խոցելի է կոռուպցիայի զանազան տեսակների առջև:

3. Կոռուպցիան գնումների գործընթացում ունի տարբեր ձևեր, այդ թվում՝ թափանցիկ և մրցակցային գործընթացի հաշվին պետական պայմանագրերի կնքումն ընկերների կամ քաղաքական հովանավորների հետ կամ գնումների գործընթացը մանիպուլացնելու նպատակով կարտելների կազմումը:

4. Հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով արտապատվիրման և պետական-մասնավոր գործընկերությունների կիրառման ընդլայնումը կարող է առաջացնել պետական գնումների ոլորտում շահերի բախում: Պաշտոնատար անձինք կամ քաղաքական գործիչները կարող են օգտագործել գնումների պլանների մասին ներքին տեղեկությունները կամ գնումների որոշումների վրա իրենց ազդեցությունն ի շահ գնումների մրցույթին մասնակցող բարեկամների, ազգականների կամ դաշնակիցների: Կոռուպցիայի մեկ այլ կարևոր աղբյուր է «պտտվող դռան» երևույթը, որի դեպքում աշխատակիցները տեղական կառավարման մարմնից տեղափոխվում են մասնավոր հատված՝ հաճախ տեղական կառավարման մարմնի համար գնումների մրցույթին մասնակցող ընկերու-

թյուններ: Քաղաքացիական ծառայողները կարող են օգուտներ քաղել իրենց հասանելի ներքին տեղեկություններից կամ պաշտոն զբաղեցնելու ընթացքում մշակել քաղաքական պայմանագրեր, որոնցից օգուտ կքաղեն մասնավոր մատակարարի համար աշխատելու ընթացքում, կամ ստեղծել այլ հնարավորություններ իրենց կամ բարեկամների համար:

5. Գնումների ամբողջ գործընթացը պարունակում է գանազան ռիսկեր՝ կարիքների գնահատման փուլից մինչև իրականացման փուլ: *Կարիքների գնահատման փուլում* անհատը կարող է ուռճացնել կարիքները՝ ազդելով մրցակցության ամբողջ գործընթացի վրա, կամ չափից ավելի մեծ գումարներ նախատեսել սխալների համար: *Փաստաթղթերը կազմելու փուլում* ռիսկերը կապված են պահանջներ կամ ընտրության ոչ հստակ չափորոշիչներ մշակելու հետ: *Յադարդին որոշելու փուլում* կոռումպացված պաշտոնատար անձը կարող է շեշտադրել կոնկրետ մատակարարի թերությունները և այլ մատակարարների ենթադրյալ առավելությունները: Վերջապես *իրականացման փուլում* կապալառուին մշտադիտարկելու հետ փոխկապակցված ռիսկերը կարող են հանգեցնել թերի որակի կամ ծախսերի ավելացման, ինչը նշանակում է հանրային միջոցների վատնում:

6. Քանի որ գնումների գործընթացներն անընդհատ ավելի են բարդանում, տեղական իշխանությունները կարող են կանգնել պայմանագրային ոլորտի համարժեք փորձով օժտված աշխատակազմ չունենալու վտանգի առջև: Այս դեպքում տեղական իշխանությունները հայտնվում են անբարենպաստ վիճակում՝ ի տարբերություն ընկերությունների, որոնք ավելի մեծ միջոցներ ունեն իրավաբանների վրա ծախսելու համար: Տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակազմերը լավ պատրաստված չեն գնումների բարդ ընթացակարգեր իրականացնելու և պայմանագրերի կատարումը մշտադիտարկելու համար:

7. Գոյություն ունեն մի շարք գործնական քայլեր, որոնք իրականացնելով տեղական և տարածքային իշխանությունները կարող են նվազեցնել կոռուպցիայի ազդեցությունը՝ սկսելով թափանցիկությունից: Կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու, տեղական և տարածքային իշխանությունների հանդեպ հանրային վստահությունը բարելավելու համար կենսական նշանակություն ունի գնումների գործընթացի բոլոր փուլերում թափանցիկության ապահովումը:

8. Անցումն էլեկտրոնային գնումների համակարգերին զգալի ազդեցություն է ունեցել այս ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու վրա:

9. Վարքականոսների ընդունումը, օրինակ՝ պարգևներ, նվերներ կամ այլ արտոնություններ ընդունելու արգելքը, ինչպես նաև տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների և պաշտոնատար անձնանց համար բարելավարթության թեմաներով վերապատրաստման ծրագրերը նույնպես ապացուցել են պետական գնումների ոլորտում շահերի բախման ռիսկերը կանխարգելելու հարցում իրենց արդյունավետությունը:

10. Կոռուպցիայի դեպքերը պետական գնումների ոլորտում հաճախ բացահայտվում են «ներսի մարդկանց» հաղորդումների շնորհիվ: Այս ազդարարները կարող են ենթարկվել պատասխան ճնշումների և հետևաբար պատշաճ պաշտպանության կարիք ունեն:

11. Հաշվի առնելով վերոնշյալը՝ Կոնգրեսը կոչ է անում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին՝

ա. գնահատել գնումներում առկա զանազան կոռուպցիոն ռիսկերը և ներդնել ներքին հսկողության և գնահատման մեխանիզմներ,

բ. բարելավել թափանցիկությունը՝ հանրային հսկողությունը խրախուսելու և քաղաքա-

ցիական հասարակությանը ներգրավելու նպատակով գործընթացի բոլոր փուլերում հրապարակելով տվյալները և գնումների մանրամասները,

- գ. ապահովել թափանցիկության պահանջների կիրառումը նաև արտապատվիրած ծառայություններ մատուցող մասնավոր կապալառուներին,
- դ. պարզեցնել պետական գնումների ընթացակարգերը՝ շահագրգիռ բոլոր կողմերի համար դրանք հասանելի և հստակ դարձնելու նպատակով,
- ե. ներդնել պետական գնումների էլեկտրոնային համակարգեր, որոնք գնումների հայտարարությունները և փաստաթղթերը հրապարակում են հանրությանը մատչելի կայքում, իսկ մրցույթի հայտերը ներկայացվում են հատուկ ստեղծված SS համակարգերի միջոցով,
- զ. խրախուսել պատվիրատուների և մրցույթի մասնակիցների միջև բարեվարքության պայմանագրերի կնքումը, որով կողմերը համաձայնվում են զերծ մնալ կոռումպացված գործելակերպից և ենթարկվել քաղաքացիական հասարակության մշտադիտարկմանը,

- է. խրախուսել տեղական պաշտոնատար անձանց վերապատրաստումը՝ բարդ պայմանագրեր կնքելու և աուդիտի գործառույթներ իրականացնելու համար,
- ը. խրախուսել խարդախության դեմ պայքարի մշակույթի ձևավորումը՝ ռիսկերի վերաբերյալ կրթության և խարդախության դեպքերի հայտնաբերման ու կանխարգելման միջոցով,
- թ. ձևավորել հաղորդման ընթացակարգեր, որոնք երաշխավորում են հաղորդումների գաղտնիությունը և խախտման կասկածի մասին հաղորդում տալու դեպքում անձի պաշտպանությունը,
- ժ. ներդնել գնումների գործընթացում շահերի բախումը կանխելու երաշխիքներ, օրինակ՝ գնումների գործընթացում ներգրավված բոլոր անձանց համար վարքականոն, որոնք հստակեցնում են նրանցից ակնկալվող էթիկական չափանիշները: Դրանք, օրինակ, կարող են ընդգրկել պարգևներ, նվերներ և այլ արտոնություններ ստանալու արգելք,
- ժա. մշակել վերապատրաստման ծրագրեր այս կանոններն իրականացնելու համար,

ժբ. դիտարկել հարկադրման մեխանիզմներ, օրինակ կարգապահական վարույթներ և պատժամիջոցներ ներդնելու և գործող մեխանիզմները կանոնավոր գնահատելու հնարավորությունը՝ այս կանոնների կիրառմանն աջակցելու համար:

12. Կոնգրեսը որոշում է նկատի առնել վերոնշյալ նկատառումները և հանձնարարականները Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության եվրոպական վարքականոնի վերանայման ընթացքում:

ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 405 (2017)

**Պետական գնումների թափանցիկության
ապահովումը տեղական և տարածքային
մակարդակներում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2017 թվականի հոկտեմբերի 19-ին

1. Կոռուպցիան իր զանազան ձևերով ոչ միայն լուրջ սպառնալիք է Եվրոպայում կառավարման և ժողովրդավարության համար, այլև խաթարում է քաղաքացիների վստահությունը ժողովրդավարական հաստատությունների հանդեպ: Կոռուպցիայի լայն տարածումը հավասարապես ազդում է քաղաքացիների, կառավարությունների և գործարար աշխարհի վրա՝ մեծացնելով անկանխատեսելիությունը և խոչընդոտելով նոր ներդրումները: Այս գիտակցմամբ Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսն իր 31-րդ նիստին ընդունեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզը, որը նաև խթանում է հանրային էթիկան տեղական և տարածքային մակարդակներում: Ծանապարհային քարտեզը նախատեսում է թեմատիկ զեկույցների պատրաստում, որոնցից մեկը նվիրված է պետական գնումների թափանցիկությանը:

2. Պետական գնումները տեղական և տարածային կառավարման մարմինների համար հանրային ծառայությունների մատուցման կենտրոնում են: Միևնույն ժամանակ գնումները կարող են առանձնակի խոցելի լինել կոռուպցիայի տեսանկյունից, քանի որ դրանք ենթադրում են հանրային միջոցների փոխանցում մասնավոր հատվածին կամ ոչ առևտրային կազմակերպություններին:

3. Հետևաբար մաքուր և արդյունավետ գնումների գործընթացի ապահովումը լավ կառավարման կենսական մաս է, ինչը որպես պետական ծախսերի կարևոր հատված ունի կոռուպցիայի զգալի ռիսկեր:

4. Գնումների գործընթացում ռիսկերը նվազեցնելու և տեղական ու տարածքային իշխանությունների հանդեպ հանրային վստահությունը պահպանելու հիմնական սկզբունքը գնումների ցիկլի բոլոր փուլերում առավելագույն թափանցիկությունն է:

5. Պետական գնումները խոցելի են կոռուպցիայի տեսանկյունից, քանի որ ընդգրկում են հանրային միջոցների փոխանցում մասնավոր հատվածին կամ ոչ առևտրային կազմակերպություններին:

6. Կոռուպցիան գնումների գործընթացում կարող է ունենալ տարբեր ձևեր, այդ թվում՝ թափանցիկ և մրցակցային գործընթացի հաշվին պետական պայմանագրերի կնքում ընկերների կամ քաղաքական հովանավորների հետ կամ «պտտվող դռան» երևույթը, երբ քաղաքացիական ծառայողներն ի նպաստ իրենց են օգտագործում ներքին տեղեկատվությունը կամ պաշտոն զբաղեցնելու ընթացում մշակում քաղաքական պայմանագրեր, որոնցից օգտվում են

հետագայում մասնավոր ընկերությունում աշխատելու ընթացքում, կամ այլ հնարավորություններ ստեղծում իրենց կամ բարեկամների համար:

7. Գնումների ամբողջ գործընթացը պարունակում է զանազան ռիսկեր: *Կարիքների գնահատման փուլում* անհատը կարող է ուռճացնել կարիքները՝ ազդելով մրցակցության ամբողջ գործընթացի վրա, կամ չափից ավելի մեծ գումարներ նախատեսել սխալների համար: *Փաստաթղթերը կազմելու փուլում* ռիսկերը կապված են պահանջներ կամ ընտրության ոչ հստակ չափորոշիչներ մշակելու հետ: *Յադրոն որոշելու փուլում* կոռումպացված պաշտոնատար անձը կարող է շեշտադրել կոնկրետ մատակարարի թերությունները և այլ մատակարարների ենթադրյալ առավելությունները: *Իրականացման փուլում* կապալառուին մշտադիտարկելու հետ փոխկապակցված ռիսկերը կարող են հանգեցնել թերի որակի կամ ծախսերի ավելացման, ինչը նշանակում է հանրային միջոցների վատնում:

8. Տեղական կառավարման բազմաթիվ մարմիններ վտանգի առջև են նաև աշխատակազմում պայմանագրային ոլորտի փորձագիտության բացակայության պատճառով, ինչը բարդացնում է պետական գնումների գնահատու-

մը: գնումների գործընթացներում ներգրավված աշխատակազմը կոմպետենտ չէ պայմանագրերի կնքման բարդ ընթացակարգեր իրականացնելու և պայմանագրերի կատարումը մշտադիտարկելու համար:

9. Պետական գնումներում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու արդյունավետ գործիք է գործընթացները «ներսից իմացողների» տված տեղեկատվությունը: Այս ազդարարները պաշտպանության կարիք ունեն: Նրանք կանգնած են պատասխան սպառնալից ճնշումների իրական վտանգի առջև, որոնք կարող են առանձնակի ահաբեկող լինել տեղական մակարդակում:

10. Հաշվի առնելով վերոնշյալ նկատառումները՝ Կոնգրեսը կոչ է անում Նախարարների կոմիտեին խրախուսել անդամ պետությունների կառավարություններին և խորհրդարաններին, ինչպես նաև, երբ կիրառելի է, օրենսդրական լիազորություններով օժտված վարչատարածքային միավորներին՝

ա. ընդունել պետական գնումներին առնչվող ազգային չափանիշներ՝ գործընթացն ավելի թափանցիկ և հեշտ հասկանալի դարձնելու նպատակով,

- բ. ներդնել էլեկտրոնային գնումների համակարգեր՝ ստանդարտացված նորմերի, կապի ընթացակարգերի և առցանց գործիքների կիրառմամբ նվազագույնին հասցնելով գործընթացում մարդկային հայեցողությունը,
- գ. գնումների ցիկլի բոլոր փուլերում ապահովել առավելագույն թափանցիկություն՝ գնումների գործընթացի սկզբից հրապարակելով համապարփակ և համակարգչի համար ընթեռնելի ձևաչափերով տվյալներ,
- դ. ապահովել վերապատրաստման և/կամ մասնագիտական որակավորման հավասար մակարդակ գնումների գործընթացների համար պատասխանատու աշխատակազմի համար,
- ե. մշակել մի խումբ ազգային ցուցանիշներ՝ գնումների գործընթացներում ֆավորիտիզմի ռիսկի վերլուծությանը նպաստելու համար,
- զ. ստեղծել բողոքները քննող անկախ մարմին,
- է. կանոնակարգել աշխատողների շարժը պետականից մասնավոր հատված և հետևել «պտտվող դռան» գործընթացից առաջացող շահերի բախման ռիսկը նվազեցնելուն,

Ձ. ստեղծել ազդարարների անանուն թեժ գիծ՝ խախտումների մասին հաղորդումներին օժանդակելու և նման տեղեկություններ հաղորդողների պաշտպանությունն ապահովելու համար:

ՆՇՈՒՄՆԵՐ

ՆՇՈՒՄՆԵՐ

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

www.coe.int

HYE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման
և համագործակցության գործակալության
ֆինանսական աջակցությամբ: