



## Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Համառոտագիր 27

Հունիս 2013

Պետական Գնումներ

# Պետական Գնումների Մոնիտորինգ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

- [Մոնիտորինգի սահմանումը](#)
- [Մոնիտորինգին վերաբերող ԵՄ պահանջները](#)
- [Մոնիտորինգի դերը](#)
- [Մոնիտորինգի տեսակները](#)
- [Հետագա ընթերցանություն](#)

Թույլատրված է տպագրության Կարեն Հիլի կողմից, SIGMA ծրագրի ղեկավար



[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union, and do not necessarily reflect the views of the OECD and its member countries or of beneficiary countries participating in the SIGMA programme.

Պետական գնումների պայմանագրերը կազմում են ցանկացած երկրի ՀՆԱ-ի և բյուջեի ծախսերի զգալի մասը: Համաձայն վերջերս Եվրոպական Հանձնաժողովի կողմից հրապարակված *Գնահատման Հաշվետվության* (2011), պետական գնումները Եվրոպական Միությունում 2009 թվականին կազմել են 2,100 միլիարդ եվրո՝ կազմելով ՀՆԱ-ի 19%-ը: Միայն այս թվերը հանդիսանում են հիմնավոր պատճառ՝ պետական գնումների համակարգերի մոնիտորինգ իրականացնելու համար:

## Ինչպե՞ս է սահմանվում մոնիտորինգը

Օքսֆորդի Անգլերենի Բառարանը (ՕՍԲ) սահմանում է “մոնիտոր” բայը որպես “ժամանակի ընթացքում ինչ-որ բանի առաջընթացի կամ որակի դիտարկում և ստուգում; վերահսկողության տակ պահում”: ՕՍԲ-ի համաձայն՝ “մոնիտոր” բառը ծագել է լատիներեն “մոնիտ” բառից, որը նշանակում է “զգուշացված”: Մեկ այլ սահմանման համաձայն՝ “մոնիտորինգը” “ժամանակի ընթացքում ընդհատվող (կանոնավոր կամ անկանոն) դիտարկումների շարք է, որն իրականացվում է՝ ցույց տալու ձևակերպված ստանդարտին համապատասխանության կամ պահանջվող նորմից շեղման աստիճանը<sup>1</sup>”: Մոնիտորինգի իրականացումն իմաստ ունի միայն այն դեպքում, երբ նախապես սահմանվում է նպատակների կամ թիրախների առումով ցանկալի դրությունը: Մոնիտորինգի դերն է գնահատել, թե արդյոք այս նպատակներին (թիրախներին) հասել են: Վերը նշված աղբյուրի համաձայն՝ մոնիտորինգը պետք է տարբերել “հսկողությունից, որը ստանդարտ մեթոդաբանության կիրառմամբ կրկնվող ուսումնասիրություն է, որն իրականացվում է ժամանակի ընթացքում մի շարք դիտարկումներ կատարելու համար”: Հսկողությունը կարող է տրամադրել արժեքավոր տեղեկություններ, սակայն այն ինքնին չի սահմանում, թե արդյոք նպատակներին և ստանդարտներին հասել են: Մյուս կողմից, հսկողությունից ստացված տեղեկությունները կարող են կիրառվել ներկայիս իրավիճակի մասին դատողությունների համար:

Սույն Համառոտագրի իմաստով՝ “պետական գնումների մոնիտորինգը” պետական գնումների համակարգի յուրաքանչյուր և ցանկացած համակարգային դիտարկում է, որն իրականացվում է հետևողականորեն՝ ժամանակի ընթացքում այս համակարգի գործունեությունը և զարգացումը գնահատելու համար և սահմանելու, թե արդյոք քաղաքականություն մշակողների կողմից նախատեսված (թիրախային) կարգավիճակը իրականություն է դարձել:

Անհրաժեշտ է տարբերել վերը ձևակերպած **մոնիտորինգի** հասկացությունը պետական գնումների կանոնների խախտումները բացահայտելու և ուղղելու նպատակով կիրառվող մեթոդներից և ընթացակարգերից (աուդիտ, ստուգումներ, համապատասխանության ստուգում): Չնայած պետական գնումների կանոնների խախտումների հայտնաբերումը և դրանց դեմ պայքարը (**համապատասխանության գնահատման** միջոցով) պետական գնումների համար սահմանած նպատակներին հասնելու գործիք է, մոնիտորինգը շատ ավելի լայն հասկացություն է, որը չի սահմանափակվում իրավական համապատասխանության գնահատմամբ:

<sup>1</sup> Տե՛ս Hellawell, J.M. (1991), “Մոնիտորինգի հիմնավորման զարգացումը”: Goldsmith, F.B. (ed.), *Բնապահպանության և Էկոլոգիայի Մոնիտորինգ*, Chapman and Hall, New York, էջեր1-14.

Պետական գնումների մոնիտորինգը հիմանակում ներառում է հետևյալ գործողությունները.

- Հավաքագրում;
- Վերլուծություն; և
- Պետական գնումների գանազան տարրերին վերաբերող տվյալների տարածում (օրինակ՝ դրա թափանցիկության, բաց լինելու, մրցակցության և արդյունավետության):

### Ինչպե՞ս կարելի է գործնականում կիրառել մոնիտորինգի արդյունքները

Մոնիտորինգի միջոցով հավաքագրված տեղեկություններն օգտակար են քաղաքականության մշակման, փողի դիմաց արժեքի սահմանման, պետական գնումների հիմնարար սկզբունքներին համապատասխանության վերաբերյալ եզրակացությունների և նախապես սահմանած նպատակներին և թիրախներին հասնելու նպատակով: **Մոնիտորինգի արդյունքները հանդիսանում են հիմք՝ պետական գնումների գործունեության վերաբերյալ պարբերական հաշվետվությունների նախապատրաստման և մասնավորապես, գնումների համակարգի հետագա զարգացման վերաբերյալ խորհուրդների և առաջարկությունների մշակման համար:** Օրինակ՝ Լեհաստանի գնումների համակարգի գործունեության վերաբերյալ տարեկան հաշվետվությունները (քննարկված են ստորև) չեն սահմանափակվում վիճակագրական տվյալների ներկայացմամբ, այլ փորձում են վերլուծել հավաքագրված տեղեկությունները՝ համեմատելով դրանք նախկին հաշվետվությունների ժամանակաշրջանների հավաքագրված տեղեկությունների հետ: Հաշվետվության վերջին մասը, որը նվիրված է եզրակացություններին և խորհուրդներին, ներառում է գործողությունների ներկայացում և քիչ թե շատ մանրամասն առաջարկություններ՝ ապագա գործողությունների վերաբերյալ:

Պետական գնումների համակարգի հետագա զարգացման վերաբերյալ տեղեկացված որոշումների ընդունման նպատակով կառավարությունը պետք է մոնիտորինգի ենթարկի համակարգը: Մոնիտորինգի գործիքների և մեխանիզմների սահմանման պահանջը կարող է ծագել նաև այլ մարմիններից, ինստիտուտներից կամ անձանցից (օրինակ՝ ազգային խորհրդարան, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններ և գործարար հատված):

Մոնիտորինգի գործիքների կամ մեխանիզմների ստեղծման նախաձեռնությունը կարող է գալ նաև պետական գնումների հարցերում հետաքրքրություն ցուցաբերող գիտնականներից, ինչը նկարագրված է ստորև՝ Իսպանիայի հետ կապված:

### Օրինակի ուսումնասիրություն

Իսպանիայում վերջերս ստեղծվել է Պետական Գնումների Հետազոտական Կենտրոն (El Observatorio de Contratación Pública, [www.obcp.es](http://www.obcp.es)): Հետազոտական Կենտրոնը պետական վարչակազմի մաս չի կազմում, այլ շահույթ չհետապնդող անկախ կազմակերպություն է, որը խրախուսում է պետական գնումների հարցերում հետաքրքրություն ցուցաբերող գիտնականների համագործակցությունը: Այն նախատեսված է ծառայելու՝ որպես պետական

գնումների վերաբերյալ մտքերի լաբորատորիա՝ պետական գնումների համակարգի գործունեության բարելավման նպատակով առաջարկների մշակման համար:

### **Հետազոտական Կենտրոնի նպատակներն են.**

- Բարձրացնել Իսպանական պետական գնումների թափանցիկությունը, մրցակցությունը և բարեվարքությունը;
- Ավելացնել պետական գնումների արդյունավետությունը և՛ պատվիրատուի, և՛ մատակարարի կողմից;
- Օժանդակել փոքր և միջին ձեռնարկությունների (ՓՄՁ) մուտքը պետական գնումների շուկա;
- Խթանել նորարարությունը պետական գնումների ոլորտում;
- Խթանել Իսպանական կազմակերպությունների մասնակցությունը պետական գնումների միջազգային շուկային;
- Օժանդակել և նպաստել վարչակազմերի միջև համագործակցությանը հանրային պայմանագրերի ոլորտում:

Մոնիտորինգի ամենակարևոր տարրերից է մոնիտորինգի ընթացքում հավաքագրած **տեղեկությունների տարածումը**: Օրինակ՝ **Լեհաստանում** Պետական Գնումների Գրասենյակը (ՊԳԳ) պատրաստում է պետական գնումների համակարգի գործունեության վերաբերյալ տարեկան հաշվետվություն, որը Նախարարների Խորհրդի կողմից հաստատվելուց հետո հրապարակվում է ՊԳԳ համացանցային էջում ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)): ՊԳԳ-ի կողմից իրականացվող բոլոր այլ վերլուծությունները ևս հասանելի են համացանցային էջում: Ի լրումն տարեկան հաշվետվությունների՝ ՊԳԳ-ն պատրաստում և հրապարակում է շաբաթական և ամսական տեղեկագրեր՝ ներկայացնելով գնումների համակարգի վերջին զարգացումների վերաբերյալ համառոտ տեղեկություններ, ինչպես նաև նշված ժամանակաշրջանում հրապարակված և շնորհված պայմանագրերի վերաբերյալ ամփոփ տվյալներ: Վերը նշված **Իսպանական Հետազոտական Կենտրոնը** տարածում է տեղեկություններ, որոնք վերաբերում են ազգային և միջազգային պետական գնումներին, հրապարակում է Հետազոտական Կենտրոնի աշխատանքներում ներգրավված խորհրդատուների տեսակետները և կարծիքները, և մշակում ու տարածում է խորհրդատուների կողմից իրականացված վերլուծությունների և քննարկումների արդյունքում ձևավորված առաջարկները ներկայացնող տեղեկագրեր:

### **Գոյություն ունե՞ն արդյոք մոնիտորինգին վերաբերող ԵՄ պահանջներ**

Պետական գնումներին վերաբերող ԵՄ օրենսդրությունը չի սահմանում “մոնիտորինգ” եզրույթի նշանակությունը: ԵՄ գործող հանրային պայմանագրերի հրահանգները չեն պարունակում պետական գնումների մոնիտորինգին վերաբերող հատուկ պահանջներ: Հանրային Հատվածի Հրահանգի տեքստում (2004/18) մոնիտորինգին միակ հղումն արված է Հոդված 81-ի վերնագրում – *“Մոնիտորինգի մեխանիզմները”*: Այս հոդվածը սահմանում է. *“Օառայությունների մատուցման և աշխատանքների կատարման պայմանագրերի շնորհման համար վերանայման*

*ընթացակարգերի կիրառմանը վերաբերող օրենքների, կանոնակարգերի և վարչական դրույթների համակարգման վերաբերյալ Խորհրդի 1989 թվականի դեկտեմբերի 21-ի 89/665/ԵՏՀ Հրահանգի համաձայն՝ Անդամ երկրները պետք է ապահովեն այս Հրահանգի կիրարկումն արդյունավետ, հասանելի և թափանցիկ մեխանիզմների միջոցով: Այս նպատակով նրանք, ի թիվս այլոց, նշանակում կամ ստեղծում են անկախ մարմիններ”:*

Նախաբանում (դեկլարատիվ բնույթի դրույթներ 18-19) Հրահանգը հղում է կատարում նաև Հրահանգի Հավելված IIԲ-ում սահմանված ծառայությունների (“Աջ առաջնային ծառայություններ”) պայմանագրերի շնորհման մոնիտորինգին:

Ի լրումն՝ հրահանգը նախատեսում է հաշվետվությունների տրամադրման պարտականությունը.

- Պատվիրատուների կողմից – գնումների առանձին ընթացակարգերի վերաբերյալ հաշվետվությունների պատրաստման պարտականություն (Հոդված 43);
- ԵՄ Անդամ երկրների կողմից – Եվրոպական Հանձնաժողով տվյալ տարվա ընթացքում շնորհված պայմանագրերի վերաբերյալ տարեկան վիճակագրական տեղեկությունների ներկայացում (Հոդվածներ 75-76):

Հոդված 75-ի համաձայն՝ վիճակագրական տեղեկությունների ներկայացմանը վերաբերող պարտականությունը սահմանվել է, որպեսզի “գնահատվի Հրահանգի կիրառումը”:

2011 թվականի դեկտեմբերին ներկայացված և այժմ ընդունման փուլում գտնվող ԵՄ պետական գնումների նոր հրահանգում առաջարկվում են հաշվետվողականությանը և մոնիտորինգին վերաբերող ավելի շատ պարտականություններ:

## **Ո՞րն է մոնիտորինգի դերը պետական գնումներում**

Պետական գնումների մոնիտորինգն ունի հետևյալ գործառույթները.

- Գնահատել պետական գնումների ողջ համակարգի զարգացման եղանակը և դրա առաջխաղացման ուղղությունը (որոշ միտումներ կարելի է նույնականացնել միայն մի քանի տարվա դիտարկումից հետո) և հետևաբար տրամադրել քաղաքականության իրականացման համար կարևոր իմաստալից տեղեկություններ;
- Հայտնաբերել համակարգում փոփոխությունների կատարման անհրաժեշտությունը;
- Սահմանել երկարաժամկետ և կարճաժամկետ առաջնային նպատակներ և գնահատել, թե արդյոք դրանք իրականացվել են;
- Գնահատել այլընտրանքային լուծումների հնարավոր ազդեցությունը;
- Ուղղորդել գնումների քաղաքականության և կիրարկման վերաբերյալ որոշումների ընդունումը;
- Քաղաքականության այլ մշակողների կողմից որոշումների ընդունմանը վերաբերող տեղեկություններ տրամադրել:

## Որո՞նք են արդյունավետ մոնիտորինգի ապահովման պայմանները

Որպեսզի մոնիտորինգն ունենա իմաստալից արդյունքներ՝ պետք է բավարարվեն մի շարք պայմաններ: Առաջին, պետական գնումների քաղաքականության նպատակները պետք է ժամանակի ընթացքում **հաստատուն** լինեն, այլապես դժվար կլինի համեմատել մոնիտորինգի գործընթացի միջոցով ձեռք բերված տեղեկությունները: Երկրորդ, լավ, **վստահելի տվյալների** հասանելիությունը շատ կարևոր է: Արդյունավետ մոնիտորինգը պահանջում է, որ մոնիտորինգի գործունեությանը ներգրավված անձինք ունենան **վերլուծական և հաշվետվությունների պատրաստման լավ ունակություններ**: Նրանք պետք է իմանան, թե որ տեղեկություններն են օգտակար, ինչպես հավաքագրել այս տեղեկությունները, ինչպես մշակել հավաքագրած տվյալները, ինչպես հանգել եզրակացության և ինչպես ներկայացնել մոնիտորինգի արդյունքները: Չորրորդ, մոնիտորինգի արդյունավետությունը կախված է պաշտոնական **օժանդակությունից, ուղղորդումից և գործողություններից**:

## Որո՞նք են մոնիտորինգի տեսակները

Կարող ենք նշել մոնիտորինգի հետևյալ տեսակները.

- Համապատասխանության աուդիտ (ընթացակարգային համապատասխանություն);
- Կատարողականի գնահատում/կատարողականի չափում;
- Քաղաքականությանը համապատասխանության մոնիտորինգ:

### Համապատասխանության աուդիտ

**Համապատասխանության աուդիտը** ենթադրում է պետական գնումներին վերաբերող իրավական դրույթների՝ պատշաճ կարգով կիրառված լինելու ստուգումը: Նման մոնիտորինգը նշանակում է պատվիրատուների գործողությունների ստուգում՝ ձևական (իրավական) համապատասխանության առումով: Մոնիտորինգն իրականացվում է պատվիրատուների կողմից ձեռնարկված գործողությունների (օրինակ՝ տնտեսվարող սուբյեկտների որակավորումը կամ լավագույն հայտի ընտրությունը) կամ անգործության (օրինակ՝ հայտարարությունը չհրապարակելը, երբ պահանջվում էր հրապարակում) ստուգման միջոցով: Այս ստուգումները չեն վերաբերում ողջամիտ կառավարման, արդյունավետության և բարեվարքության տեսանկյունից հանրային ծախսերի գնահատմանը (քանի որ սա աուդիտի անկախ մարմինների դերն է): Ստուգումները չեն վերաբերում նաև կառավարության պետական գնումների քաղաքականության (քաղաքականությունների) իրականացման մոնիտորինգին: Այնուամենայնիվ, հիմնավոր և պատշաճորեն իրականացված ստուգումները կարող են որոշիչ լինել այս քաղաքականության կողմից սահմանած նպատակներին հասնելու համար: Օրինակ՝ եթե քաղաքականության նպատակն է ավելացնել պետական գնումների թափանցիկությունը և բաց լինելը, ապա ոչ թափանցիկ, ոչ մրցակցային ընթացակարգերի կիրառման դեպքերի բացահայտմանը (և պատժմանը) ուղղված ստուգումները պետք է ետ պահեն պատվիրատուներին պայմանագրերի ուղղակի շնորհումը թույլատրող դրույթների չարաշահումից: Արդյունքը կլինի մրցակցային ընթացակարգերի չափաբաժնի ավելացումը (հատկապես, եթե նման ստուգումներն

ուղեկցվում են գնման թափանցիկ և մրցակցային գործընթացներն ավելի հեշտացնող իրավական գործողություններով): Նմանապես, եթե գնումների քաղաքականությունը պետական գնումներում ՓՄՁ-ների մասնակցության ավելացումն է, ընտրության և որակավորման կանոններին (նվազագույն պահանջներ, կարողությունների մակարդակ, պահանջվող փաստաթղթեր և այլն) համապատասխանության ստուգումը պետք է հանգեցնի հանրային պայմանագրերի համար մրցող ՓՄՁ-ների համար արգելքների վերացմանը:

Բուլղարիայի Պետական Գնումների Գործակալությունը, Լեհաստանի Պետական Գնումների Գործակալությունը (ՊԳԳ), Սլովակիայի Պետական Գնումների Գործակալությունը և Պետական Գնումների Կանոնակարգման և Մոնիտորինգի Ռուսիական Ազգային Մարմինը այն մարմինների օրինակներն են, որոնք իրականացնում են համապատասխանության աուդիտ:

### Կատարողականի գնահատում/կատարողականի չափում

“Կատարողականի գնահատականի միջոցով փորձ է արվում պատասխանել այն հիմնարար հարցին, թե արդյոք պետական գնումների համակարգը և գործառնություններն ի վերջո գործում են սահմանված հիմնական նպատակների համաձայն” (տես *Կատարողականի Չափում*, SIGMA Պետական Գնումների Համառոտագիր 21, 2011):

Նման մոնիտորինգը կենտրոնանում է պետական գնումների գործունեության գնահատման վրա՝ **արդյունավետության և օգտավետության** տեսանկյունից: Այս գնահատումն իրականացնելու համար մոնիտորինգում ներգրավված մարմինները պետք է հավաքագրեն և մշակեն պետական գնումների գործընթացներին վերաբերող բազմաքանակ տվյալներ: Այս տվյալները այսուհետ կարելի է միասին կոչել գնումների **ցուցանիշներ**: Ցուցանիշները հիմնականում ներառում են.

- Տրված ժամանակաշրջանում հրապարակված և/կամ նախաձեռնված գնման ընթացակարգերի քանակի վերաբերյալ տեղեկություններ (շուկայի բաց լինելու և մրցունակության գնահատման նպատակով);
- Գնման հայտարարության հրապարակման և պայմանագրի կնքման միջև ընկած միջին ժամանակահատվածը (այս տեղեկությունը թույլատրում է եղրակացություններ անել համակարգի արդյունավետության վերաբերյալ);
- Պայմանագրի նախահաշվային գինը և ընտրված հայտերով առաջարկվող գները (գնման շուկայի չափի ցուցանիշ);
- Տվյալ ընթացակարգի համար ներկայացված հայտերի քանակը (գնումների ընթացակարգերի մրցունակության չափում);
- Գնման գործընթացում մերժված հայտերի քանակը (գնման շուկայի մրցունակության լավ ցուցանիշ – մերժված հայտերը հաշվի չեն առնվում շնորհման ժամանակ, հետևաբար շրջանակը, որից պատվիրատուն կարող է ընտրել, ավելի փոքր է);
- Ներկայացված բողոքների քանակը՝ ի համեմատություն իրականացված գնման ընթացակարգերի ընդհանուր քանակի;



- Բողոքարկման ընթացակարգերի և կատարողականի նմանատիպ գնահատումների միջին տևողությունը (բողոքարկման համարգի արդյունավետությունը գնահատելու համար):

Ցուցանիշների վերլուծությունը տրամադրում է տեղեկություններ, որոնք հնարավորություն են տալիս մոնիտորինգ իրականացնող մարմնի եզրակացություններ անել հետևյալի վերաբերյալ.

- Գնման գործընթացների թոփանցիկությունը, որն արտահայտվում է ընթացակարգերի ընդհանուր քանակում բաց և թափանցիկ ընթացակարգերի մասնաբաժնով; առանց հայտարարության հրապարակման նախաձեռնված ընթացակարգերի ցածր տոկոսը վկայում է պետական գնումների ավելի բաց և թափանցիկ համակարգի մասին;
- Գնումների ընթացակարգերի մրցունակությունը, որը չափվում է հրապարակված հայտարարության իր պատասխան ներկայացված հայտերի միջին թվով; քիչ թվով հայտերը չեն հանգեցնում գնվող ապրանքների, ծառայությունների կամ աշխատանքների համար պատվիրատուի կողմից ավելի բարձր գնի վճարման (ցածր մրցակցային ճնշում), սակայն պետք է ստիպեն մոնիտորինգ իրականացնող մարմնին քննել, թե արդյոք այս իրավիճակն առաջացել է կողմնակալ տեխնիկական մասնագրերի պատրաստումից, որն արհեստականորեն սահմանափակում է մրցակցությունը՝ սահմանելով թեկնածուներից (մասնակիցներից) ակնկալվող կարողությունների չափազանց բարձր մակարդակ և պատվիրատուների նմանատիպ գործողություններից;
- Գնման գործընթացների արդյունավետությունն ու օգտավետությունը, որը չափվում է գնման գործընթացի միջին տևողությամբ՝ հաշվարկված հայտարարության հրապարակման պահից մինչ պայմանագրի կնքման որոշումը կամ պայմանագրի կնքումը;
- Բողոքարկման մարմինների կողմից իրականացվող բողոքարկման ընթացակարգերի արդյունավետությունը, որը չափվում է բողոքի ստացման և բողոքարկման մարմնի կողմից որոշման (վճռի) ընդունման միջև ընկած օրերի քանակով;
- Փողի դիմաց արժեքի ապահովման համար գնման որոշակի ընթացակարգերի համապատասխանությունը, որը չափվում է պատվիրատուի ձեռք բերած խնայողություններով:

Ներկայիս ցուցանիշների համեմատումը նախկին ժամանակաշրջանների ցուցանիշների հետ հնարավորություն է տալիս եզրակացություններ անել համակարգի զարգացման ուղու մասին (օրինակ՝ թե արդյոք առկա է ավելի շատ կամ քիչ մրցակցություն կամ թափանցիկություն և թե արդյոք համակարգը դառնում է ավելի արդյունավետ):



## Օրինակի ուսումնասիրություն

**Լեհաստանի ՊԳԳ**-ն պարտավոր է Նախարարների Խորհրդին ներկայացնել պետական գնումների համակարգի գործունեության վերաբերյալ տարեկան հաշվետվություն: Տվյալ տարում ներկայացված հաշվետվությունն ամփոփում է պետական գնումների համակարգում նախորդ տարի տեղի ունեցած խոշոր զարգացումները: Հաշվետվության բովանդակությունը կարող է տարբերվել տարուց տարի, սակայն տարեկան հաշվետվությունը, այնուամենայնիվ, ունի ընդհանուր հատկանիշներ:

Տարեկան հաշվետվությունները միշտ տրամադրում են.

- Պետական գնումների համակարգի վերաբերյալ վիճակագրական տվյալներ, ինչպիսին է օրինակ՝ հրապարակված և շնորհված պայմանագրերի քանակը և ծավալը (ԵՄ շեմից բարձր և ցածր)՝ հիմնված հասանելի տվյալների վրա;
- Պետական գնումներին վերաբերող այլ վիճակագրական տվյալներ (պայմանագրերի շնորհման համար իրականացված ընթացակարգերի քանակը՝ դասակարգված ըստ գնումների օրենսդրության նախատեսված գնման տեսակների; արտասահմանյան կազմակերպություններին շնորհված պայմանագրերի մասնաբաժինը և արտասահմանում լեհական կազմակերպություններին շնորհված պայմանագրերի քանակը; առանձին գնման ընթացակարգերի տեսակների միջին տևողությունը; մրցութային գործընթացում ներկայացված հայտերի միջին թիվը; պատվիրատուների կողմից կիրառված շնորհման չափորոշիչների միջին թիվը; ներկայացված և քննված բողոքների քանակը և դրանց արդյունքները; ՊԳԳ-ի կողմից իրականացված ստուգումների քանակը և դրանց արդյունքները և այլն);
- Տրված ժամանակաշրջանում ՊԳԳ-ի կողմից իրականացված հիմնական գործունեության նկարագիրը (կապված օրենսդրության, մոնիտորինգի, խորհրդատվական ծառայությունների, տեղեկությունների տարածման և վերապատրաստումների հետ):
- Համապատասխան իրավական դաշտի նկարագրում, քննվող տարվա ընթացքում ընդունված փոփոխությունների ներկայացում և հաջորդ տարվա համար ՊԳԳ-ի կողմից պլանավորված գործողությունները և պարտականությունները:

Կատարողականի գնահատումն իրականացվում է տարբեր մակարդակներում.

- **Ազգային մակարդակ** – գնահատվում է պետական գնումների ողջ համակարգի կատարողականը;
- **Պատվիրատուի մակարդակ** – գնահատվում է պատվիրատուի գործառնությունների կատարողականը;
- **Պայմանագրի կառավարման մակարդակ** – հասցեագրվում է առանձին պայմանագրի կատարման հարցը:

Ազգային մակարդակում մոնիտորինգի իրականացումը սովորաբար գնումների կենտրոնական մարմինների կողմից իրականացվող հիմնական գործառնություններից է,

ի լրումն այնպիսի գործառույթների, ինչպիսիք են գնումների քաղաքականության սահմանումը, առաջնային օրենսդրության մշակումը, երկրորդային օրենսդրության մշակումը (կիրարկող գործիքների մշակում և ձեռնարկների, ցուցումների, ուղեցույցերի պատրաստում, և այլն) և պետական գնումների ոլորտում միջազգային համագործակցությունը: Երբեմն երկու կամ նույնիսկ երեք մարմիններ են իրականացնում այս գործառույթները (օրինակ՝ Չեխիայի Հանրապետությունում, Ֆրանսիայում և Հունգարիայում):

### **Օրինակի ուսումնասիրություն**

**Իսպանիայում** պետական գնումների համար պատասխանատու կենտրոնական մարմինը Պետական Գնումների Խորհրդատվական Մարմինն է (Junta Consultativa de Contratación Administrativa – “Խորհուրդ”), որը Ֆինանսներ նախարարության մասն է կազմում: Խորհուրդը հանրությանը ներկայացնում է, ի թիվս այլոց, հետևյալ փաստաթղթերը.

- Խորհրդի տրամադրած իրավական կարծիքները և հաշվետվությունները;
- Ձեռներեցների ցուցակը, որոնց արգելված է պայմանագրեր կնքել կամ որոնց մասնակցությունը ժամանակավորապես կասեցված է;
- Դասակարգված կազմակերպությունների պաշտոնական ցուցակը;
- Պայմանագրերի Հանրային Ռեեստր

**Ֆրանսիայում** կենտրոնական մակարդակում առնվազն երկու մարմին իրականացնում են մոնիտորինգի ֆունկցիաներ: Իրավական Հարցերի Տնօրինությունը (ԻՏՀ) (Direction des Affaires juridiques – DAJ) Էկոնոմիկայի և Ֆինանսների Նախարարության մասն է: ԻՏՀ-ի Պետական Գնումների Վարչությունը պատասխանատու է առաջնային և երկրորդային օրենսդրության, ստանդարտ մրցութային փաստաթղթերի և ստանդարտ պայմանագրային փաստաթղթերի մշակման համար: Այն նաև պատասխանատու է գնումների քաղաքականության մշակման և ուղեցույցեր ու ցուցումներ պատրաստելու համար: 2005 թվականի նոյեմբերին ստեղծված Պետական Գնումների Տնտեսական Հետազոտությունների Կենտրոնի (ՊԳՏՀ)(L’Observatoire économique de l’Achat public – OEAP) պարտականությունը պետական գնումների տնտեսական տարրին վերաբերող տեղեկությունների հավաքագրումն ու վերլուծումն է, մասնավորապես՝ շնորհիվ պայմանագրերի վերաբերյալ պատվիրատուների կողմից տրամադրված տեղեկությունները: Այն գործում է ԻՏՀ-ի հետ սերտ համագործակցությամբ, իսկ ԻՏՀ Քարտուղարությունն օժանդակում է նրա ամենօրյա աշխատանքին: ՊԳՏՀ-ն հավաքագրում է տվյալները 2004/18 և 2004/17 Հրահանգներում ընդգրկված պայմանագրերի մասին, բոլոր համապատասխան պատվիրատուների կողմից տրամադրված ԵՄ շեմերից ցածր, բայց 90,000 եվրոյից բարձր արժեք ունեցող պայմանագրերի մասին, ՊԳՏՀ-ի կողմից պատահականության սկզբունքով ընտրվող 20,000 եվրոյից մինչև 90,000 եվրո արժեք ունեցող պայմանագրերի մասին, պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի և հանրային/մասնավոր գործընկերության (ՊՄԳ) պայմանագրերի մասին:

**Պետական պատվիրատուի մակարդակում** մոնիտորինգն օգնում է ապահովել գործառնությունների արդյունավետությունն ու օգտավետությունը, բացահայտում է գնումների իրականացման թույլ և ուժեղ կողմերը և սահմանում է բարելավման

առաջնահերթություններ: Այն նաև պատվիրատուի ռազմավարական և գործառնական պլանավորման և կառավարման հիմնական տարրն է:

### **Պայմանագրերի կառավարման մակարդակում մոնիտորինգը.**

- Օժանդակում է պայմանագրային պարտավորությունների կատարմանը;
- Օգնում է ապահովել, որ պայմանագրի առարկան ստեղծի փողի դիմաց արժեք;
- Թույլատրում է համեմատել այլ պայմանագրերի կամ այլ պատվիրատուների հետ, եթե սահմանվել են համեմատման չափորոշիչներ;
- Բացահայտում է գնման գործընթացի ուժեղ և թույլ կողմերը;
- Տրամադրում է ավելի բարձր մակարդակներում բարելավումների իրականացման համար տվյալներ:

**Քաղաքականությանը համապատասխանության մոնիտորինգն** իրենից ներկայացնում է պետական գնումների գործընթացների միջոցով գնումների որոշակի նպատակների հասնելու գնահատումը, ինչպիսիք են օրինակ՝ կայուն պետական գնումները, ՓՄՁ-ների ավելի շատ մասնակցությունը և էլեկտրոնային գնումների կիրառումը: *Կայուն պետական գնումներն* ընդգրկում են շրջակա միջավայրի հետ կապված նկատառումների (**կանաչ պետական գնումներ - ԿՊԳ**) և սոցիալական նկատառումների (**սոցիալապես պատասխանատու գնումներ - ՍՊԳ**) ներառումը պետական գնումների գործընթացներում: Կայուն պետական գնումներն ընդլայնում են պետական գնումների գործողության շրջանակը՝ ներառելով արտաքին հետևանքների հնարավորինս լայն շրջանակ, որն ուղղված է կամ շրջակա միջավայրին, կամ անձանց բարեկեցությանը, որոնք հնարավոր է հանրային պայմանագրի անդամ չեն հանդիսանում: ԿՊԳ ավելի ընդհանուր նպատակը գնման ռազմավարություններն այնպես մշակելն է, որ շրջակա միջավայրի համար բացասական հետևանքները հնարավորինս նվազեցվեն: Կանաչ գնումների իրականացումը կարող է չափվել, օրինակ, այն պայմանագրերի տոկոսով (**արտահայտված և թվով**, և **արժեքով**), որոնցում շրջակա միջավայրին առնչվող տարրերը համարվել են կամ ընտրության, կամ էլ շնորման չափորոշիչներ: Նմանապես, ՍՊԳ կարող է չափվել գնման այն ընթացակարգերի տոկոսով (**քանակը և արժեքը**), որոնցում սոցիալական տարրերը համարվել են կամ ընտրության, կամ շնորհման չափորոշիչներ: Հաշվի առնելով ԵՄ տնտեսության և աշխատաշուկայի համար ՓՄՁ-ների կարևորությունը (նրանք կազմում են ԵՄ ձեռնարկությունների 98%-ը)՝ քաղաքականությունն մշակողներն ավելի ու ավելի են մտահոգված ՓՄՁ-ների համար պետական գնումների շուկաներում առկա հավանական արգելքներով: Եթե կառավարության քաղաքականությունը ՓՄՁ-ների մասնաբաժնի չափումն ու ավելացումն է պայմանագրերի շնորհման գործընթացում (չափվում է ՓՄՁ-ներին շնորհված պայմանագրերի տոկոսով)՝ արտացոլելով ՓՄՁ-ների կարևորությունը տնտեսության համար, մոնիտորինգ իրականացնող մարմինը պետք է կենտրոնանա ՓՄՁ-ներին շնորհված պայմանագրերի քանակի վրա:

## Օրինակների ուսումնասիրություն

### Իտալիա

Հանրային Պայմանագրերի Վերահսկման Մարմինը ([www.avcp.it](http://www.avcp.it)) ստեղծվել է 1994 թվականին՝ նպատակ ունենալով վերահսկել հանրային պայմանագրերը՝ պետական գնումների շուկայում թափանցիկության, օրինականության և մասնակիցների մրցակցության սկզբունքներին համապատասխանությունը ապահովելու նպատակով:

Մարմինը վերահսկում է պետական գնումների ողջ համակարգը պետական և տարածքային մակարդակում՝ պայմանագրերի շնորհման ընթացակարգերում օրինականության և թափանցիկության սկզբունքներին և մրցակցային կանոններին համապատասխանելու և պայմանագրերի արդյունավետությունն ապահովելու նպատակով: Մասնավորապես, այն ընտրանքային հարցումների միջոցով վերահսկում է օրենքների և կանոնակարգերի կիրառումը՝ ստուգելով շնորհման ընթացակարգերի օրինաչափությունը և պայմանագրի կատարման արդյունավետությունը: Մարմինը **հաշվետվություն է տալիս** խորհրդարանին և կառավարությանը պետական գնումների օրենսդրությանը չհամապատասխանելու կամ դրա կիրառման խաթարման հետ կապված առանձնահատուկ լուրջ դեպքերի վերաբերյալ; այն **առաջարկում է** օրենսդրական փոփոխություններ կառավարությանը և կիրարկող կանոնակարգերի վերանայումներ՝ ենթակառուցվածքների Նախարարությանը: Յուրաքանչյուր տարի Մարմինը հաշվետվություն է ներկայացնում խորհրդարանին իր գործունեության վերաբերյալ:

Մարմինը Հետազոտական Կենտրոնի միջոցով **ապահովում է պետական գնումների վերաբերյալ տվյալների հավաքագրումն ու մշակումը:**

Հետազոտական Կենտրոնը մասնավորապես.

- Մշակում է հավաքագրված տվյալները և գնահատում է պետական գնումների շուկայի կառուցվածքային բնույթն ու դրա զարգացումը;
- Գնահատում է, թե արդյոք արդյունավետության և փողի դիմաց արժեքի չափորոշիչները պահպանվել են գնումների գործընթացում;
- Բացահայտում է շուկայի գործունեության հետ կապված խանգարումները և շեղումները ֆիքսված չափման գործիքներով. ա) հայտի չափից շատ զեղչերի գնահատման ինդեքս՝ ի համեմատություն միջին զեղչերի; բ) յուրաքանչյուր շնորհման ընթացակարգում ներկայացված հայտերի քանակը; գ) պատվիրատուի տեղայնացման հետ կապված հաղթած կազմակերպության տեղայնացում:

### Պորտուգալիա

Պորտուգալական Պետական Աշխատանքների Հետազոտական Կենտրոնի (Observatório das Obras Públicas) նպատակներն են խթանել թափանցիկությունը և թույլատրել ավելի տեղեկացված և, որպես հետևանք, ավելի արդյունավետ որոշումների ընդունում՝ պետական գնումների հատվածում քաղաքականությունների ուղղորդման հարցում: Հետազոտական Կենտրոնի նպատակն է մոնիտորինգի ենթարկել հանրային աշխատանքների պայմանագրերի և կոնցեսիաների կնքման և իրականացման ամենակարևոր

### տարրերը:

Մշակելով հավաքագրած տվյալները՝ Հետազոտական Կենտրոնը կարողանում է ստանալ ցուցանիշներ, հաշվետվություններ և վիճակագրական տվյալներ՝ այսպիսով բարելավելով պետական գնումների գործունեության վերաբերյալ իր գիտելիքները: Հետազոտական Կենտրոնի տվյալների բազայում հավաքված տեղեկությունները հիմնականում տրամադրվում են պատվիրատուների կողմից պահանջված հաշվետվությունների տեսքով:

### Որո՞նք են մոնիտորինգում կիրառվող տեղեկությունների աղբյուրները

- Պետական գնումներին վերաբերող հայտարարություններ – պայմանագրի հայտարարություններ, պայմանագրի շնորհման որոշումներ, կամավոր նախնական (*ex ante*) թափանցիկություն ապահովող հայտարարություններ (օրինակ՝ առանց մրցակցային և թափանցիկ ընթացակարգի կիրառման պայմանագիրը շնորհելու՝ պատվիրատուի մտադրության մասին հայտարարություն);
- Անհատական հաշվետվություններ, պատվիրատուների ծանուցումներ (գնումների բացառիկ ընթացակարգերի կիրառման վերաբերյալ տեղեկություններ, ընթացակարգերի արձանագրություններ);
- Պատվիրատուների կողմից կանոնավոր կերպով պատրաստվող և պետական գնումների գրասենյակ կամ գործակալություն (ՊԳԳ) ներկայացված ամփոփ հաշվետվություններ (օրինակ՝ տարեկան):

### Ո՞ր մարմիններն են ներգրավված մոնիտորինգում

- Պետական գնումների գրասենյակներ (գործակալություններ/մարմիններ);
- Վիճակագրական գրասենյակներ;
- Պատվիրատուներ;
- Բողոքարկման մարմիններ;
- Տնտեսվարող սուբյեկտներ;
- Առողիտի պետական գրասենյակներ և այլ ստուգում իրականացնող մարմիններ;
- Հասարակական կազմակերպություններ (ՀԿ-ներ);
- Կրթական համայնքը (համալսարաններ, գիտնականներ):

Մոնիտորինգը կարող է իրականացվել **կենտրոնական** և **տեղական** մակարդակներում:

Կենտրոնական մակարդակում հիմնականում **պետական գնումների գրասենյակներն են (գործակալություններ/մարմիններ)** իրականացնում մոնիտորինգը: Նրանց ընդհանուր գործառույթներից մեկը պետական գնումների օրենսդրությանը պատվիրատուների համապատասխանության մոնիտորինգն է: Նրանք մասնավորապես ստուգում են, թե արդյոք գնման առանձին ընթացակարգեր բավարարում են իրավական պահանջները: Նրանք այսպիսով, իրականացնում են **համապատասխանության մոնիտորինգ**, ինչպես սահմանված է վերը: ՊԳԳ-ները

սովորաբար հավաքագրում են տեղեկություններ տվյալ ժամանակաշրջանում իրականացված գնման ընթացակարգերի վերաբերյալ և վերլուծում են պետական գնումների ոլորտում տեղի ունեցող զարգացումները: Այս տեղեկությունները հնարավորություն են տալիս նրանց եզրակացություններ անել **քաղաքականությանը համապատասխանության** վերաբերյալ և իրականացնել **կատարողականի գնահատում**:

**Բողոքարկման մարմինները** հիմնականում ներառված չեն պետական գնումների համակարգային մոնիտորինգի մեջ, քանի որ նրանց հիմնական գործառույթը պետական գնումների ընթացակարգերում պետական պատվիրատուի ընդունած որոշումների դեմ բերված բողոքների անկախ և անաչառ քննումն է: Բողոքները հիմնականում քննվում են միջանկյալ ընթացակարգերի միջոցով, որտեղ երկու կողմերը՝ տուժած մասնակիցը (բողոքատուն) և վիճարկվող գործողությունը կատարած պատվիրատուն, ներկայացնում են իրենց փաստարկները դատարանում կամ այլ անկախ բողոքարկման մարմնում: Այս դեպքում բողոքարկման մարմնի դերը այս երկու կողմերի միջև վեճը լուծելն է: Նույնիսկ, եթե բողոքարկման մարմինները ներգրավված չեն պետական գնումների մոնիտորինգում, նրանց որոշումները կարող են կարևոր լինել պետական գնումների ոլորտի զարգացումների մոնիտորինգի համար, քանի որ վերաբերում են պատվիրատուների նմանատիպ գործողությունների կամ անգործության:

**Վիճակագրական գրասենյակները** ներառված են գնումների մոնիտորինգում հիմնականում պետական գնումների ոլորտի միտումների վերաբերյալ օգտակար տեղեկությունների տրամադրման միջոցով:

**Պատվիրատուները** ևս իրականացնում են մոնիտորինգ (տեղում): Գործնական պատճառներով նրանք կարող են մոնիտորինգի ենթարկել միայն իրենց սեփական գնման գործընթացները (ընթացակարգերը):

**Տնտեսվարող սուբյեկտները** հիմնականում ներգրավված չեն գնման գործընթացների (համակարգային) մոնիտորինգում, քանի որ նրանք սովորաբար հետաքրքրված են ապահովելու, որ պատվիրատուները պահպանում են օրենքը դիմումների և հայտերի գնահատման գործընթացում: Նրանք թիրախավորում են կոնկրետ ընթացակարգեր, որոնցում նրանք մասնակցում են կամ կարող էին մասնակցել և բողոք են ներկայացնում բողոքարկման մարմնին, եթե կարծում են, որ իրենց շահերը ոտնահարվել են: Այնուամենայնիվ, նրանց բողոքները կարող են օգտակար լինել պետական գնումների ներկայիս իրավիճակի վերաբերյալ եզրակացություններ անելու համար: Օրինակ՝ պետական գնումների օրենսդրության որոշակի դրույթներին (օրինակ՝ հայտերի մերժմանը, տեխնիկական մասնագրերին, խիստ ցածր գնով հայտերին, գնման չկայացած հայտարարելուն) վերաբերող մեծ քանակությամբ բողոքները կարող են պատվիրատուի մակարդակում գնումների կանոնների կիրառման խնդիրների կամ հենց օրենսդրության խնդիրների ցուցիչ լինել:

**Աուդիտի պետական գրասենյակներն** աուդիտի են ենթարկում պատվիրատուներին՝ ողջամիտ կառավարման, արդյունավետության, օգտավետության և բարեվարքության տեսանկյունից:

## Որո՞նք են մոնիտորինգի մեթոդաբանությունները

Կիրառվում են մոնիտորինգի զանազան մեթոդաբանություններ՝ կախված մակարդակից, որում նրանք իրականացվում են:

Օրինակ, երբ մոնիտորինգն իրականացվում է ազգային մակարդակում, այն հիմնականում կիրառում է հետևյալ մեթոդների համակցությունը.

- Գործընկերների վերանայումներ և գնահատումներ;
- Կարգավորիչ ազդեցության գնահատումներ;
- Շահագրգիռ կողմերի հարցումներ;
- Արտաքին աուդիտ:

Մոնիտորինգը իմաստալից է, միայն եթե իրականացվում է սահմանված ժամանակահատվածում և կիրառելով միևնույն կամ նմանատիպ մեթոդաբանություն կամ մեթոդաբանությունների համակցություն: Տվյալները կարող են տարբեր լինել տարուց տարի, սակայն երկարաժամկետ տեսանկյունից միտումները պետք է տեսանելի լինեն: Եզրակացությունները ևս վավեր են միայն, եթե հավաքված տվյալները համեմատելի են և եթե դրանք համեմատվում են նմանատիպ պայմանների ներքո (օրինակ՝ որոշակի ժամանակահատվածի ընթացքում հետևյալ տարրերի հետ կապված գնումների դրույթները մնում են քիչ թե շատ կայուն. գնումների օրենքի կիրառման ֆինանսական շեմերը, ժամկետները, գնումների զանազան ընթացակարգերի կիրառման պայմանները, վերանայում պահանջող մասնակիցներից գանձվող վճարները և այլն):

### *Հետագա ընթերցանություն.*

- [Կատարողականի չափում](#) (SIGMA Պետական Գնումների Համառոտագիր 21, 2011).