



**THE WORLD BANK**

IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

Armenia Country Office

**ՀԱՄԱՇԽԱՐՀԱՅԻՆ ԲԱՆԿ**

Հայաստանի գրասենյակ

9 Grigor Lousavorich Street  
Yerevan 0015  
Republic of Armenia  
Tel: (374 10) 52 09 92  
Fax: (374 10) 52 17 87

Գ. Լուսավորչի 9  
Երևան 0015  
Հայաստանի Հանրապետություն  
Հեռ.՝ (374 10) 52 09 92  
Ֆաքս՝ (374 10) 52 17 87

November 7, 2018

*WB - 205/18*

Mr. Atom Janjughazyan  
Acting Minister of Finance  
Ministry of Finance  
Yerevan, Republic of Armenia

Dear Mr. Janjughazyan,

***RE: Minister of Finance Letter on Draft Government Resolution on Termination of the FPPMC Activities***

Thank you for sharing the draft Decree of the Government of Armenia “On Termination of the Activities of FPPMC and repeal of Armenia Government Resolution No 562-N dated May 5, 2011” and providing us with the opportunity to express the World Bank’s opinion.

We support the Government’s efforts to enhance the efficiency of public administration and strengthen country systems. In this regard, we confirm our commitment to support the Government in identifying solutions to the current challenges that hinder the effective delivery of results under ongoing projects to the benefit of the people of Armenia.

At the same time, we believe that any change to the implementation arrangements defined in the Legal Agreements signed between the Republic of Armenia and the World Bank (WB) should take into consideration the key business processes and capacity required to effectively support the implementation of the concerned lending and trust fund operations.

FFPMC is a well-established implementing agency with strong proven technical competence and fiduciary capacity (both in financial management and procurement) currently providing support to ten active projects. Under these projects, the FPPMC performs critical fiduciary functions for line ministries and other state bodies such as ministries of Economic Development and Investments; Transport, Communication and IT; Labor and Social Affairs; Agriculture; Nature Protection; as well as State Revenue Committee; Statistical Committee, and the Prime Minister’s office.

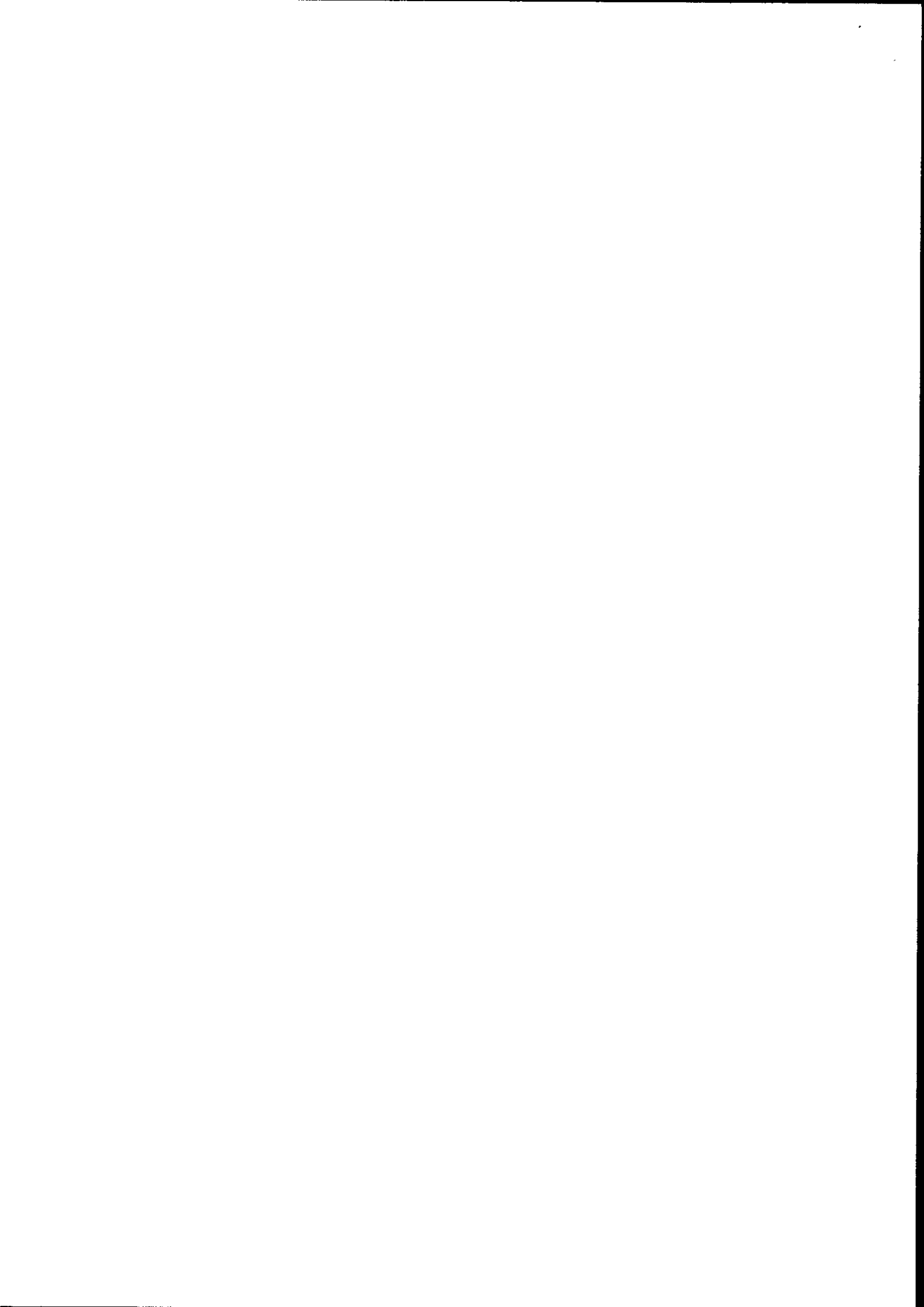
The summary comments and recommendations below are based on our review (Annex 1) of the draft decree and supporting rationale, the results of consultations with relevant Ministry of Finance (MOF) staff, feedback provided by the Task Teams of the ten impacted projects, as well as the WB legal, procurement, financial management, and disbursement teams.

ՀՀ ՏՐԱՆՍՊՈՐՏԻ ԱՆՍՏՐԱԿՏԱՆԻՅԱՆ	
ՄԻՋԱԿԱՆԱԿԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ	
ՄՏԻՑ N	<u>53962-18</u>
Մ. 06/11	2018թ.



### **Key considerations**

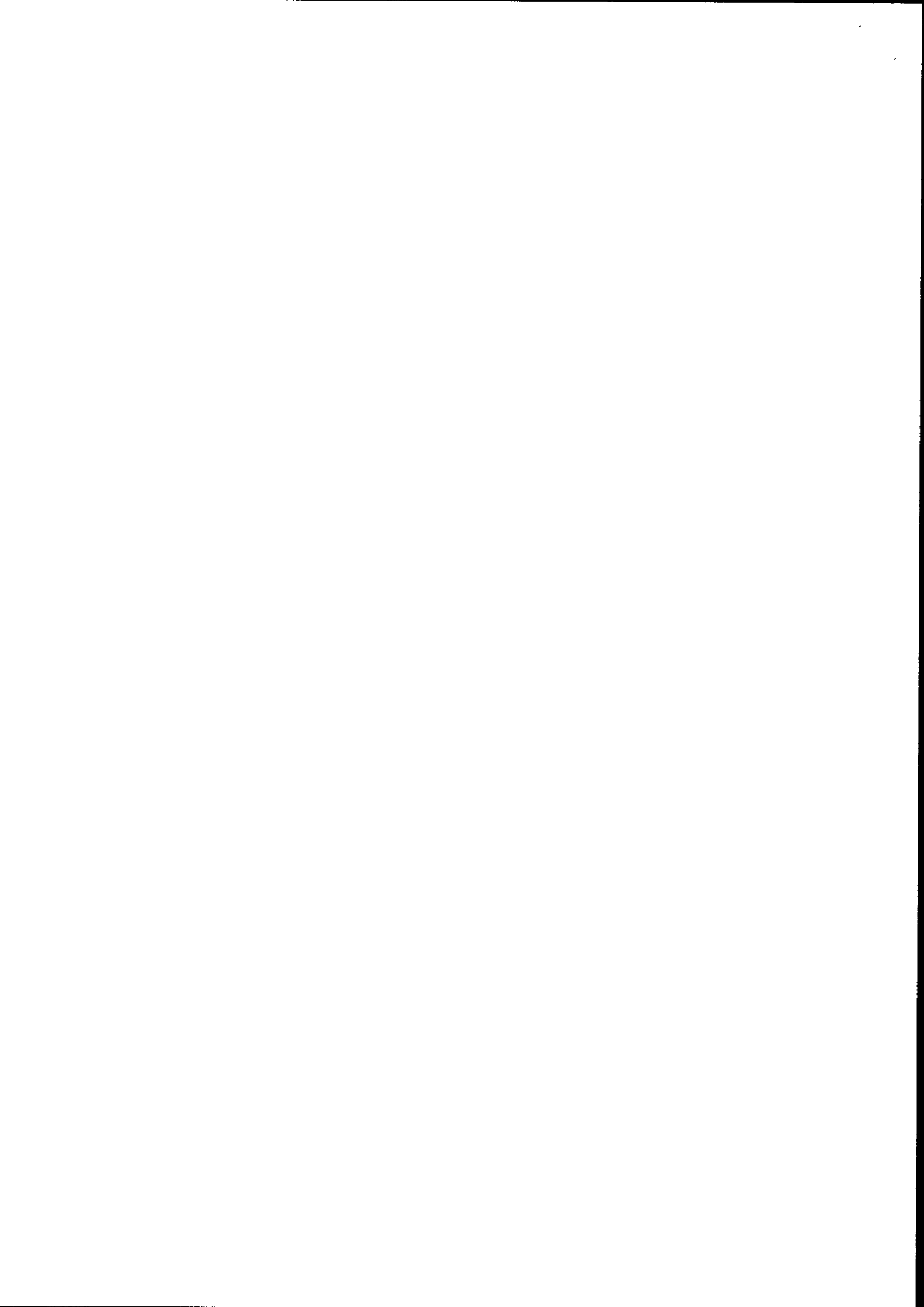
1. ***The proposed changes in implementation arrangements will require World Bank preliminary assessment of the capacity of the newly proposed subdivision (in lieu of FFPMC) based on its envisioned staffing plans, organigram, and other relevant arrangements (including business processes).*** For the time being, however, the draft decree does not provide sufficient information and details that would enable the abovementioned Bank preliminary assessment.
2. ***The proposed changes in implementation arrangements will require amendments to the international legal agreements between the Republic of Armenia and the World Bank where FFPMC is mentioned.*** In addition, in accordance with the World Bank's policies and procedures, before declaring the subject amendments effective, the World Bank would need to conduct a final institutional assessment to ensure that the new subdivision is fully staffed (with personnel in numbers and qualifications acceptable to the Bank) and has the capacity to implement all projects that are currently under the purview of FFPMC.
3. ***The proposed arrangement may complicate lines of communication and weaken the ownership of line ministries and agencies for their respective projects.*** Interaction between line ministries and the new subdivision will require the involvement of other units of the MOF thereby complicating the lines of communication. The MOF staff will be required to take additional responsibilities previously handled by FFPMC. This will protract business processes and unnecessarily complicate coordination between the new subdivision and the responsible line ministries/agencies.
4. ***Certain aspects of the proposed new implementation arrangements may require changes to the current prevailing legislation and cause major implementation delays.*** The draft decree is proposing to "Establish that the FFPMC functions will continue to be implemented by the "Project Implementation Unit" Subdivision of the Ministry of Finance...". However, it is silent on the processing of any legal and regulatory changes or adjustments that may be required to ensure the translation of the proposed ideas into workable mechanisms. At least two features of the new envisioned implementation arrangements could require changes to the related legal and regulatory framework. These include: (i) the proposed conversion of FFPMC staff into civil servants (as per proposed default option) and employees of the new subdivision while maintaining their remuneration terms, and (ii) centralized procurement to be performed by MOF on behalf of other state bodies (see item 4 in Annex 1). As staffing is concerned, the loss of knowledge of WB policies and procedures that could ensue if FFPMC staff is not retained in the newly proposed subdivision would cause major implementation delays. As for the proposed centralized procurement approach, it should be also noted that international experience is inconclusive on its effectiveness (as detailed in Annex 2).
5. ***Termination of FFPMC could also be detrimental for small Recipient Executed Trust Fund (TF) projects, which largely depend on FFPMC for efficient and effective fiduciary support and may jeopardize the mobilization of TF resources going forward.*** Thanks to the available capacity and effective project implementation by FFPMC, Armenia has been able to mobilize substantive TF resources. The loss of that capacity (often a precondition for provision of Trust Funds) may reduce opportunities for future TF mobilization as the availability of fully operational fiduciary capacity facilitates grant funding application processes.



***To conclude, the draft decree and rationale do not provide sufficient information and assurances that the proposed changes will be at least as effective and efficient as the current arrangements in the delivery of fiduciary services under the 10 projects for beneficiary agencies.*** The proposal does not articulate how the existing business processes and the staffing capacity will be retained, and thus the implementation pace sustained or preferably accelerated. Therefore, the application of the proposed option to the current portfolio may run the risk of further slowing down the implementation pace, which has already been significantly affected by the process of fiscal consolidation amongst other factors and caused major delays in the delivery of the expected project results. Maintaining the current implementation arrangements for these 10 projects throughout their projected duration (until 2021) would enable them to deliver on these expected results. With implementation modalities now fully functional (notably thanks to the reactivation of the project decision-making bodies, i.e., project steering committees), project implementation is now in fact set to accelerate. While we welcome the opportunity to work together with the government on identifying ways to mainstream implementation functions into line ministries/agencies as part of the design of future projects, it would thus be advisable to reap the benefits of the current regained momentum.

***As mentioned above, we would like to reiterate our commitment to further assist the Government of Armenia in achieving its overarching objective of enhancing the efficiency of public administration and the use of country systems.*** We would be happy to provide the Government with the necessary technical support to: (a) assess the current implementation arrangements and identify the bottlenecks; (b) design a full-scale pilot of a new model in line with the intended efficiency gains; (c) conduct a Regulatory Impact Assessment of the proposed change; and (d) support implementation of the pilot under one of the projects currently supported by the FFPMC and/or new possible upcoming projects. Thus, instead of the immediate transformation of the FFPMC, which entail high risk of jeopardizing implementation of the ongoing 10 projects, we would recommend a phased approach, as follows:

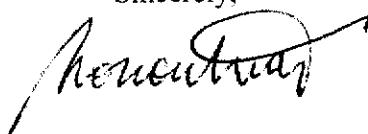
- a) Carry out a joint review of the existing implementation arrangements and identify key implementation bottlenecks and functional overlaps.
- b) Draw from Armenian and international experience in this area including both best practices and failures related to institutional mainstreaming of PIUs into line ministries/agencies.
- c) Design a new model in the context of the expected review of the government structure, and with thorough consideration of possible functional overlaps, required legislative changes, capacity constraints and lessons learned.
- d) Assess the legislative changes required for smooth implementation of the proposed new model aimed at streamlining business processes and making corresponding adjustments in the civil service remuneration system.
- e) Develop workable and sustainable solutions to ensure recruitment, motivation and retention of key implementation including fiduciary staff with the ultimate purpose of mainstreaming capacity into line ministries and agencies.
- f) Explore the possibility to use "Alternate Procurement Arrangements (APAs)" to World Bank procurement rules and procedures (and follow the national country procurement system) in few projects subject to positive APA assessment.



- g) Pilot the new arrangement for one or several of the incoming new projects (from the pipeline of indicative IBRD program under the new CPF).
- h) As a first immediate step, transfer the implementation of one/two grant projects from PIUs/FFPMC to the direct beneficiary ministries and agencies, so as to be in line with the institutional strengthening and capacity building objectives of this initiative.

We very much appreciate our continued productive cooperation and look forward to continuing discussing the above, with the objective of enhancing the efficiency of Armenia's public administration system to the benefit of the people of Armenia.

Sincerely,



Sylvie K. Bossoutrot  
Country Manager for Armenia  
Europe and Central Asia Region

Cc:

Mr. Ararat Mirzoyan, Acting First Deputy Prime Minister  
Mr. Tigran Avinyan, Acting Deputy Prime Minister  
Mr. Mher Grigoryan, Acting Deputy Prime Minister  
Mr. Eduard Aghajanyan, Chief of Prime Minister Staff  
Ms. Mane Tandilyan, Acting Minister of Labor and Social Affairs  
Mr. Tigran Khachatryan, Acting Minister of Economic Development and Investments  
Mr. Hakob Arshakyan, Acting Minister of Transport, Communication and Information Technologies  
Mr. Gegham Gevorgyan, Acting Minister of Agriculture  
Mr. Karen Brutyan, Acting First Deputy Minister of Finance  
Mr. Armen Hayrapetyan, Acting Deputy Minister of Finance, Alternate Governor to the World Bank  
Mr. Davit Ananyan, Chairman of State Revenue Committee  
Mr. Stepan Mnatsakanyan, President of Statistical Committee  
Ms. Mercy Tembon, Regional Director for South Caucasus, World Bank  
Mr. Koen Davidse, Executive Director for Armenia, World Bank  
Ms. Nino Tchelishvili, Advisor to the Executive Director of Armenia, World Bank





**Annex 1. Initial review and comments on the draft decree and supporting rationale**

<b>Statement from the draft decree and the rationale</b>	<b>Comments/questions</b>
<p>1. Para 2 of the draft <b>decree</b> stipulates that:</p> <p><i>“To set that FFFPMC’s functions will continue to perform the “Project Implementation Unit” Subdivision of the Ministry of Finance of the Republic of Armenia (Subdivision) as per paragraph 3 (1) of this decree. Furthermore</i></p> <p>2) <i>Subdivision and/or its staff shall fulfill responsibilities of FFFPMC, established by law and specified in the relevant loan/credit and grant agreements/arrangements, in accordance with the same terms and procedures as established for FFFPMC, on behalf of the RA Ministry of Finance, and/or its staff.”</i></p>	<p>Draft decree does not indicate the Law(s) that should be amended. Particularly taking over the responsibilities of the FFFPMC the new unit will be signing procurement contracts for other State Bodies. Whereas the MoF, as an Authorized Body as per the Law “On Procurements” (LP), is not allowed to do so under the Article 16.1 that says: “...The authorized body cannot be ... a party to the contract, except for the procurement carried out for its own needs...”</p>
<p>2. Para 2.1 of the draft <b>decree</b> stipulates:</p> <p><i>“1) by virtue of this Decree, FFFPMC staff shall be released from its duties <u>and appointed to the adequate civil servant job positions</u> in the Subdivision, and in <u>case of impossibility</u>, they shall be employed on the basis of employment contract, at least retaining the terms of remuneration of the FFFPMC staff (<u>salary and other payments thereof</u>).”</i></p>	<p>The draft decree provides two options for staff recruitment of the new unit: (a) as civil servants; and (b) under an employment contract, if option (a) will be impossible.</p> <p>Given that the Legal Agreements require that FFFPMC or its successor is at all times staffed with adequate staff and resources to fulfil its obligations under the relevant projects (in this case, 10 projects), the draft decree should clearly articulate which positions will be recruited as civil servants and which ones under employment contracts, as well as indicate source of financing.</p> <p>Moreover, the decree should articulate needed changes to related prevailing legislation to ensure “...at least retaining the terms of remuneration of the FFFPMC staff”.</p>
<p>3. The <b>Rationale</b> in its two paragraphs referring to a need to improve efficiency of the public administration system i.e.:</p> <p>- Para.1 <b>Necessity</b> says: <i>“The development of the draft is conditioned by the necessity of ensuring the policy of the Government of the Republic of Armenia aimed at <u>improving the</u></i></p>	<p>It is not clear how the termination of the FFFPMC and transferring its functions to a new Subdivision within the MOF will support improvement of the efficiency of the public administration system.</p> <p>Please provide underlying cost benefit analysis, if any, since improvement of the public administration system’s efficiency,</p>



<p><u>efficiency of the public administration system</u>”, and</p> <p>- Para. 6 <b>Expected Outcome:</b> “<i>The outcome expected from the adoption of the draft decree is <u>to improve the efficiency of the public administration system</u> and to ensure implementation of policies pursued by the Government in the given field.</i>”</p>	<p>indicated as expected outcome, also assumes certain savings of resources (per month, per year) achieved as a result of those changes.</p>
<p>4. <i>The Rationale in its para 2 says:</i></p> <p><b>“In fact, FFPMC currently has functions, which according to the Law “On Government Structure and Activities” must be directly implemented by the Ministry of Finance.”</b></p> <p><i>According to paragraph 7 of the Charter of the Public Institution Foreign Financing Projects Management Center (FFPMC), approved by the Government Decree # 562-N of May 5, 2011, the main objective of the FFPMC activities is to ensure implementation of the projects developed by the republican executive bodies, which are financed through credit and grant programs provided to the Government of the Republic of Armenia by foreign states and international credit organizations, as well as state budget resources allocated to the Ministry of Finance.</i></p> <p><i>Pursuant to paragraph 17 of the Law “On Government Structure and Activities”, Ministry of Finance develops and implements Government policies in fiscal area, including, state revenue formation and expenditure, public finance management, including organization of budgetary process, internal financial control (including internal audit), state regulation and coordination of procurement process, financial control, public debt management, accounting, auditing, gambling, as well as the development of a unified policy of financial-economic, credit, financial market and the Government's policy in the field of ensuring implementation of works directed to implementation, regulation of activities in the field of precious metals, and formation of community budgets' revenues.</i></p>	<p>Does the provided para 7 (from charter of the FFPMC) and para 17 (from Law on Government Structure and Activities) support the highlighted statement? Para 17 does not address the key aspects and responsibilities envisaged in Para 7, i.e. the Law does not assign MOF the functions that are currently executed by the FFPMC according to its charter. Therefore, the proposed new arrangement may require changes to para 17 of the Law “On Government Structure and Activities.”</p>



6. Para. 3 of the **Rationale** then stipulates:

*“Hence:*

- *policy-related functions/units must be consolidated and implemented/operate within the structure of state bodies as specialized and/or subordinate units;*
- *concerning auxiliary, servicing, back-up and/or other specialized/advisory services/functions the possibility and feasibility of their delegation to the private sector must be considered. In the case of impossibility and/or non-expediency, such functions should be organized through the relevant units operating within the office of the relevant state body, with the view to excluding the overlap of similar functions, including job positions and structural subdivisions, in such units or offices. To this end, the state should avoid establishment of new PIUs, NCOs, foundations, CJSCs and/or other similar structures, and terminate the existing structures (dissolve, merge, or otherwise), unless the necessity of their existence is substantiated by the aforementioned considerations.”*

The reference to the possibility of delegating certain functions (we assume also the implementation) to the private sector will require market assessment including capacity, cost-effectiveness and accountability consideration. In addition, we would like to note that outsourcing of fiduciary functions to the private sector described could undermine the intended objective of enhancing/building the public-sector capacity and systems.

Regarding to the last point, i.e. “...avoid establishment of new PIUs, NCOs, foundations, CJSCs and/or other similar structures”, the letter provides several next steps for further considerations.

Indeed, case-by-case consideration of the projects implementation arrangements under both the existing and possible new projects is the best way forward to better utilize the accumulated institutional and human resource capacity.



**Annex 2. Selected international experience**

For example, the WB as part of its program in Albania, and in response to the Government's request reviewed proposal to centralize procurement of Donor-financed projects. The findings report prepared at this occasion emphasizes that experience of consolidated procurement outside line ministries has yield in mixed results. In Montenegro, such a structure has created huge delays in implementation of projects. Similarly, in Mongolia, consolidated procurement initially generated a lot of interest, however over time, within two years, because of the inherent issue of *ownership*, the number of contracts in the consolidated structure decreased from 450 to only 140. (Source: The WB report *Albania: Country Procurement and Contract Management Review, 2017*. The report provides further analysis and share global experience on the subject.)





Պրն. Ատոմ Ջանջուղազյան  
Ֆինանսների նախարարի պաշտոնակատար  
Ֆինանսների նախարարություն  
Երևան, Հայաստանի Հանրապետություն

7 նոյեմբերի, 2018թ.

Հարգելի պարոն Ջանջուղազյան,

***Թեմա՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարի գրությունը  
ԱՖԾԿԿ-ի գործունեությունը դադարեցնելու մասին  
ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի վերաբերյալ***

Շնորհակալություն ենք հայտնում «Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարության «Արտասահմանյան ֆինանսական ծրագրերի կառավարման կենտրոն» (ԱՖԾԿԿ) պետական հիմնարկի գործունեությունը դադարեցնելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2011 թվականի մայիսի 5-ի թիվ 562-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագիծը տրամադրելու և դրա վերաբերյալ մեր կարծիքն արտահայտելու հնարավորության համար:

Մենք աջակցում ենք Կառավարության՝ պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման և երկրում կիրառվող համակարգերի ամրապնդման ջանքերին: Այդ կապակցությամբ հաստատում ենք կառավարությանն աջակցելու մեր հանձնառությունը՝ ի նպաստ Հայաստանի ժողովրդի իրականացվող ծրագրերի շրջանակում արդյունքների արդյունավետ ապահովմանը խոչընդոտող խնդիրներին լուծումներ գտնելու հարցում:

Միաժամանակ, համոզված ենք, որ Հայաստանի Հանրապետության և Համաշխարհային բանկի (ՀԲ) միջև կնքված Իրավական համաձայնագրերում ամրագրված իրականացման մեխանիզմների ցանկացած փոփոխությամբ պետք է հաշվի առնվեն աշխատանքային հիմնական գործընթացները և կարողությունները, որոնք պահանջվում են համապատասխան վարկային և դրամաշնորհային գործառնությունների արդյունավետ իրականացումն ապահովելու համար:

ԱՖԾԿԿ-ն մեծ տեխնիկական հմտություններ և ֆիդուցիար կառավարման ապացուցված կարողություններ ունեցող կայացած իրականացման մարմինն է (ինչպես ֆինանսական կառավարման, այնպես էլ գնումների գծով), որը ներկայումս աջակցում է գործող 10 ծրագրերի: ԱՖԾԿԿ-ն իրականացնում է այդ ծրագրերի մասով առանցքային ֆիդուցիար գործառույթներ՝ ճյուղային նախարարությունների և այլ պետական մարմինների, այդ թվում՝ Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական

զարգացման և ներդրումների, տրանսպորտի կապի և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, գյուղատնտեսության, և բնապահպանության նախարարությունների, ինչպես նաև պետական եկամուտների կոմիտեի, վիճակագրական կոմիտեի և ՀՀ վարչապետի աշխատակազմի համար:

Ստորև ներկայացված ամփոփ կարծիքները և առաջարկությունները հիմնված են մեր կողմից որոշման նախագծի և ուղեկցող հիմնավորման ուսումնասիրության (Հավելված 1), ՀՀ ֆինանսների նախարարության համապատասխան աշխատակազմի հետ խորհրդակցությունների արդյունքների, 10 ազդակիր ծրագրերի թիմերի, ինչպես նաև Համաշխարհային բանկի իրավաբանական, գնումների, ֆինանսական կառավարման և մասհանումների թիմերի ներկայացրած կարծիքների վրա:

### **Հիմնական նկատառումները**

**1. Իրականացման մեխանիզմների առաջարկվող փոփոխությունների համար կպահանջվի, որ Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացվի առաջարկվող նոր ստորաբաժանման(ԱՖԾԿԿ-ի փոխարեն) կարողությունների նախնական գնահատում՝ նախատեսվող կադրային ապահովման պլանների, կազմակերպական կառուցվածքի և համապատասխան այլ մեխանիզմների հիման վրա (այդ թվում՝ աշխատանքային գործընթացների):** Առ այժմ, սակայն, որոշման նախագծում չեն ներկայացվում բավարար և մանրամասն տեղեկություններ, որոնք Համաշխարհային բանկին կտային վերոնշյալ նախնական գնահատումն իրականացնելու հնարավորություն:

**2. Իրականացման մեխանիզմների առաջարկվող փոփոխություններով կպահանջվեն Հայաստանի Հանրապետության և Համաշխարհային բանկի միջև միջազգային այն իրավական համաձայնագրերի փոփոխություններ, որտեղ նշված է ԱՖԾԿԿ-ն:** Բացի այդ, Համաշխարհային բանկի կարգերի և ընթացակարգերի համաձայն, մինչ խնդրո առարկա փոփոխություններն ուժի մեջ մտած հայտարարելն անհրաժեշտ կլինի, որ Համաշխարհային բանկն իրականացնի վերջնական ինստիտուցիոնալ գնահատում հավաստիանալու համար, որ նոր ստորաբաժանումն ամբողջությամբ համալրված է կադրերով (Բանկի համար ընդունելի թվով և որակավորմամբ) և ունի ներկայումս ԱՖԾԿԿ իրավասության ներքո գտնվող բոլոր ծրագրերն իրականացնելու կարողություն:

**3. Առաջարկվող մեխանիզմը կարող է բարդացնել հաղորդակցությունը և թուլացնել ճյուղային նախարարությունների և մարմինների պատասխանատվությունը իրենց համապատասխան ծրագրերի համար:** Ճյուղային նախարարությունների և նոր ստորաբաժանման միջև փոխգործակցության համար կպահանջվի ֆինանսների նախարարության այլ կառուցվածքային ստորաբաժանումների ներգրավումը՝ այդպիսով դժվարացնելով հաղորդակցությունը և համակարգումը: Ֆինանսների

նախարարության աշխատակազմը ստիպված կլինի ստանձնել նախկինում ԱՖՕԿԿ-ի վրա դրված լրացուցիչ պարտականությունները: Դա կդանդաղեցնի աշխատանքային գործընթացները և անհարկի կբարդացնի նոր ստորաբաժանման և պատասխանատու ճյուղային նախարարությունների/մարմինների միջև աշխատանքների համակարգումը:

**4. Իրականացման առաջարկվող նոր մոտեցման որոշ հայեցակետեր կարող են պահանջել գործող հիմնական օրենսդրության փոփոխություններ և դառնալ իրականացման լուրջ ձգձգման պատճառ:** Որոշման նախագծով նախատեսվում է «Սահմանել, որ ԱՖՕԿԿ-ի գործառույթները շարունակելու է իրականացնել Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարության ««Օրագրերի իրականացման գրասենյակ» Ստորաբաժանումը...»: Սակայն վերջինս չի անդրադառնում այն իրավակարգավորման փոփոխությունների կամ ճշգրտումների իրականացմանը, որոնք կարող են պահանջվել առաջարկվող գաղափարները աշխատող մեխանիզմների վերածելու համար: Նախատեսվող իրականացման նոր մեխանիզմների առնվազն երկու հայեցակետերով փոփոխություններ կարող են պահանջվել իրավակարգավորման հարակից դաշտում: Դրանց թվում են՝ (i) նոր ստորաբաժանման կազմում ԱՖՕԿԿ-ի աշխատողներին քաղաքացիական ծառայողների պաշտոնների նշանակման առաջարկը ( առաջարկվող հիմնական տարբերակի համաձայն)՝ պահպանելով նրանց վարձատրության պայմանները, և (ii) կենտրոնացված գնումները, որոնք պետք է իրականացվեն ՀՀ ֆինանսների նախարարության կողմից՝ այլ պետական մարմինների անունից (տե՛ս Հավելված 1-ի 4-րդ կետը): Ինչ վերաբերում է կադրային ապահովմանը, ՀԲ կարգերի և ընթացակարգերի մասին գիտելիքների կորուստը, որը կարող է առաջանալ ԱՖՕԿԿ-ի աշխատողներին առաջարկվող նոր ստորաբաժանումում չպահելու դեպքում, կարող է դառնալ իրականացման լուրջ ձգձգումների պատճառ: Կենտրոնացված գնումների առաջարկվող մոտեցման դեպքում, պետք է նկատել նաև, որ միջազգային փորձը դրա արդյունավետության առումով համոզիչ չէ (ինչպես նկարագրված է Հավելված 2-ում):

**5. ԱՖՕԿԿ-ի գործունեության դադարեցումը կարող է նաև բացասաբար անդրադառնալ Մտացողի կողմից իրականացնող դրամաշնորհային փոքր ծրագրերի վրա, որոնք մեծապես կախված են ԱՖՕԿԿ-ի արդյունավետ և օգտավետ ֆիդուցիար աջակցությունից, և այն կարող է վտանգել առաջիկայում դրամաշնորհային լրացուցիչ միջոցների ներգրավումը:** ԱՖՕԿԿ-ում առկա կարողությունների և ծրագրերի արդյունավետ իրականացման շնորհիվ Հայաստանը կարողացել է հավատարմագրային հիմնադրամներից զգալի դրամաշնորհային միջոցներ ներգրավել: Այդ կարողությունների (որոնք հաճախ դրամաշնորհային միջոցների տրամադրման նախապայման են) կորուստը կարող է նվազեցնել հետագայում դրամաշնորհային միջոցների ներգրավման հնարավորությունները, քանի որ ֆիդուցիար լիարժեք գործուն կարողությունների առկայությունը դուրացնում է դրամաշնորհային ֆինանսավորման համար դիմելու գործընթացները:

*Անփոփելիով նշենք, որ որոշման նախագծով և հիմնավորմամբ բավարար տեղեկություններ և երաշխիքներ չեն ներկայացվում առ այն, որ առաջարկվող փոփոխություններն առնվազն այնքան արդյունավետ և օգտավետ կլինեն, որքան 10 ծրագրերի շրջանակներում շահառու մարմիններին ֆիդուցիար ծառայությունների մատուցման գործող մեխանիզմներն են:* Առաջարկում չի հստակեցվում, թե ինչպես են պահպանվելու աշխատանքային առկա գործընթացները և կադրային կարողությունները և ըստ այդմ՝ ինչպես է կայունացվելու կամ նախընտրաբար՝ արագացվելու իրականացման տեմպը: Ուստի, առաջարկվող տարբերակի կիրառումը ներկա պորտֆելի համար կարող է իրականացման ընթացքի հետագա դանդաղեցման վտանգ պարունակել, ինչն արդեն իսկ զգալի ազդեցություն է կրել այլ գործոնների թվում հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման գործընթացի հետևանքով և լուրջ ուշացումների պատճառ դարձել ծրագրերի սպասվող արդյունքների ապահովման առումով: Իրականացման գործող մեխանիզմների պահպանումն այդ 10 ծրագրերի ծրագրված ողջ տևողության ընթացքում (մինչև 2021 թ.) դրանց կտա ակնկալվող արդյունքներն ապահովելու հնարավորություն: Իրականացման մեխանիզմների լիարժեք գործարկմամբ (մեծամասամբ, ի շնորհիվ ծրագրերի վերաբերյալ որոշում կայացնող մարմինների՝ ծրագրերի կառավարման խորհուրդների, վերագործարկմամբ) այժմ ծրագրերի իրականացման ընթացքը պատրաստ է արագացման: Ողջունելով ապագա ծրագրերի նախագծման շրջանակում իրականացման գործառույթները ձյուդային նախարարություններում/մարմիններում արմատավորելու ուղիների բացահայտման ուղղությամբ կառավարության հետ համատեղ աշխատելու հնարավորությունը, այնուամենայնիվ կառաջարկեինք օգուտ քաղել ներկայումս վերականգնված տեմպից:

*Ինչպես վերը նշվել է, ցանկանում ենք վերահաստատել հետագայում ևս Հայաստանի կառավարությանն աջակցելու մեր հանձնառությունը՝ իր ստանձնած գերակա՝ պետական կառավարման և երկրում գործող համակարգերի կիրառման արդյունավետության բարձրացման նպատակին հասնելու հարցում:* Ուրախ կլինենք կառավարությանը տրամադրել անհրաժեշտ տեխնիկական օժանդակություն հետևյալ նպատակներով՝ ա) գնահատել ընթացիկ իրականացման մեխանիզմները և բացահայտել խոչընդոտները, բ) նախագծել նոր մոդելի ամբողջական փորձարկումը՝ արդյունավետության նախատեսված բարձրացմանը համապատասխան, գ) իրականացնել առաջարկվող փոփոխության՝ կարգավորման ազդեցության գնահատում և դ) աջակցել ներկայումս ԱՖԾԿԿ-ի օժանդակությամբ որևէ ծրագրի և/կամ հնարավոր առաջիկա նոր ծրագրերի փորձնական իրականացմանը: Այսպիսով, ԱՖԾԿԿ-ի անմիջական փոխակերպման փոխարեն, որը պարունակում է ընթացիկ 10 ծրագրերի իրականացումը վտանգելու բարձր ռիսկ, խորհուրդ ենք տալիս կիրառել փուլային մոտեցում.

ա/ Անցկացնել իրականացման գործող ընթացակարգերի համատեղ ուսումնասիրություն և բացահայտել ծրագրերի իրականացման հիմնական խոչընդոտները և գործառույթների համընկնումները:

բ/ Օգտվել այս ոլորտում առկա Հայաստանի և միջազգային փորձից, հաշվի առնելով թե՛ ճյուղային նախարարություններում/մարմիններում ԾԻԳ-երի ինտեգրման գծով լավագույն գործելակերպը և թե՛ ձախողումները:

գ/ Մշակել նոր մոդել՝ կառավարության կառուցվածքի ակնկալվող վերանայման համատեքստում, հաշվի առնելով գործառույթների հնարավոր համընկնումները, օրենսդրական անհրաժեշտ փոփոխությունները, կարողությունների սահմանափակումները և քաղված դասերը:

դ/Գնահատել առաջարկվող նոր մոդելի սահուն իրականացման համար անհրաժեշտ օրենսդրական փոփոխությունները՝ ուղղված աշխատանքային գործընթացների ներդաշնակեցմանը և քաղաքացիական ծառայության վարձատրության համակարգում համապատասխան ճշգրտումների կատարմանը:

ե/ Մշակել գործուն և հուսալի լուծումներ, ապահովելու համար աշխատողների՝ ներառյալ ֆիզուցիար անձնակազմի, ընտրությունը, շահադրդումը և պահպանումը, առաջնորդվելով համապատասխան ճյուղային նախարարություններում և մարմիններում կարողությունների արմատավորման վերջնական նպատակով:

զ/Դիտարկել մի քանի ծրագրերում Համաշխարհային բանկի գնումների կանոններին և ընթացակարգերի փոխարեն «Գնումների փոխարինող մեխանիզմներ» (ԳՓՄ) կիրառելու (և երկրի գնումների ազգային համակարգին հետևելու) հնարավորությունը՝ ԳՓՄ դրական գնահատականի դեպքում:

է/ Փորձարկել նոր մեխանիզմը առաջիկա մեկ կամ մի քանի նոր ծրագրերի համար (Երկրի հետ գործընկերության նոր շրջանակում ՎՋՄԲ ծրագրով նախատեսվող կողմնորոշիչ փաթեթից):

ը/ Որպես առաջին անմիջական քայլ՝ ի նպաստ այս նախաձեռնության ինստիտուցիոնալ ամրապնդման և կարողությունների զարգացման նպատակներին, ԾԻԳ-երից/ԱՖՕԿԿ-ից մեկ/երկու դրամաշնորհային ծրագրերի իրականացումը փոխանցել անմիջական շահառու նախարարություններին և մարմիններին:

Մենք չափազանց բարձր ենք գնահատում մեր շարունակական արդյունավետ համագործակցությունը և ակնկալում ենք շարունակել վերը նշված հարցի քննարկումները՝ նպատակ ունենալով բարձրացնել Հայաստանի պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությունը՝ ի նպաստ Հայաստանի ժողովրդի:

Հարգանքով՝

Սիլվի Բոստրոն

Համաշխարհային բանկի Հայաստանի գրասենյակի տնօրեն

Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի տարածաշրջան

Պատճեն՝

- Պրն. Արարատ Միրզոյան, Առաջին Փոխվարչապետի պաշտոնակատար  
Պրն. Տիգրան Ավինյան, Փոխվարչապետի պաշտոնակատար  
Պրն. Մհեր Գրիգորյան, Փոխվարչապետի պաշտոնակատար  
Պրն. Էդուարդ Աղաջանյան, Վարչապետի աշխատակազմի ղեկավար  
Տկ. Մանե Թանդիլյան, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարի  
պաշտոնակատար  
Պրն. Տիգրան Խաչատրյան, Տնտեսական զարգացման և ներդրումների նախարարի  
պաշտոնակատար  
Պրն. Հակոբ Արշակյան, Տրանսպորտի, կապի և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների  
նախարարի պաշտոնակատար  
Պրն. Գեղամ Գրիգորյան, Գյուղատնտեսության նախարարի պաշտոնակատար  
Պրն. Կարեն Բրուտյան, Ֆինանսների առաջին փոխնախարարի պաշտոնակատար  
Պրն. Արմեն Հայրապետյան, Ֆինանսների փոխնախարարի պաշտոնակատար,  
Համաշխարհային բանկի փոխկառավարիչ  
Պրն. Դավիթ Անանյան, Պետական եկամուտների կոմիտեի նախագահ  
Պրն. Ստեփան Մնացականյան, Վիճակագրական կոմիտեի նախագահ  
Տկ. Մերսի Տեմբոն, Հարավային Կովկասի երկրների տարածաշրջանային տնօրեն,  
Համաշխարհային բանկ  
Պրն. Քոեն Դավիդսե, Հայաստանի Գործադիր տնօրեն, Համաշխարհային բանկ  
Տկ. Նինո Չելիշվիլի, Հայաստանի Գործադիր տնօրենի խորհրդական,  
Համաշխարհային բանկ

**Հավելված 1. Որոշման նախագծի և ուղեկցող հիմնավորման նախնական դիտարկում և մեկնաբանություններ**

Մեջբերում որոշման նախագծից և հիմնավորումից	Մեկնաբանություններ/հարցեր
<p>1. Որոշման նախագծի 2-րդ մասը սահմանում է՝</p> <p><i>«Սահմանել, որ Հիմնարկի գործառույթները շարունակելու է իրականացնել սույն որոշման 3-րդ կետի 1-ին ենթակետով նախատեսված Հայաստանի Հանրապետության նախարարության իրականացման կառուցվածքային (այսուհետ նաև՝ Ստորաբաժանում): Ընդ որում՝</i></p> <p><i>2) Օրենսդրությամբ և համապատասխան, այդ թվում՝ վարկային և դրամաշնորհային պայմանագրերով/համաձայնագրերով սահմանված Հիմնարկի լիազորությունները Ստորաբաժանումը և/կամ դրա աշխատակիցները իրականացնում է Հիմնարկի և/կամ դրա աշխատակիցների համար նախատեսված նույն պայմաններով և ընթացակարգերով գործելով Հայաստանի Հանրապետության Ֆինանսների նախարարության անունից:»</i></p>	<p>Որոշման նախագծում չի նշվում Օրենքը (ներ)-ը, որ պետք է փոփոխվեն: Մասնավորապես, ստանձնելով ԱՖԾԿԿ-ի պարտականությունների կատարումը, նոր ստորաբաժանումը պետք է կնքի գնումների պայմանագրերը այլ պետական մարմինների համար: Մինչդեռ ֆինանսների նախարարությունը, որպես լիազոր մարմին, իրավունք չունի դա կատարել «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի 16.1-րդ հոդվածի համաձայն, որտեղ ասվում է. «... Լիազորված մարմինը չի կարող հանդիսանալ ... պայմանագրի կողմ, բացառությամբ իր կարիքների բավարարման համար իրականացվող գնումների համար ... »</p>
<p>2. Որոշման նախագծի 2.1 կետը սահմանում է՝</p> <p><i>«1) Հիմնարկի աշխատողները սույն որոշման ուժով ազատվում և օրենսդրությամբ սահմանված կարգով <u>նշանակվում են Ստորաբաժանման համարժեք քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների, իսկ դրա անհնարինության դեպքում ներգրավվում են աշխատանքային պայմանագրով առնվազն պահպանելով Հիմնարկի աշխատողների վարձատրության</u></i></p>	<p>Որոշման նախագիծը նախատեսում է նոր ստորաբաժանման աշխատողների հավաքագրման համար երկու տարբերակ՝ ա) որպես քաղաքացիական ծառայողներ, եւ բ) աշխատանքային պայմանագրով, եթե հնարավոր չէ «ա» տարբերակը:</p> <p>Հաշվի առնելով, որ Իրավական համաձայնագրերը պահանջում են, որ</p>

<p><b><i>(աշխատավարձի և դրան հավասարեցված այլ վճարների) պայմանները:»</i></b></p>	<p>ԱՖԾԿԿ-ն կամ նրա իրավահաջորդը համապատասխան ծրագրերի շրջանակներում (այս դեպքում՝ 10 ծրագիր) իր պարտավորությունները կատարելու համար բոլոր ժամանակներում համալրված լինի համապատասխան աշխատակազմով և ռեսուրսներով, որոշման նախագծում պետք է հստակեցվի, թե որ պաշտոններում կնշանակվեն քաղաքացիական ծառայողներ և որոնցում աշխատողները կներգրավվեն աշխատանքային պայմանագրերով, ինչպես նաև նշվի ֆինանսավորման աղբյուրը:</p> <p>Բացի այդ, որոշմամբ պետք է սահմանվեն գործող համապատասխան օրենսդրության մեջ անհրաժեշտ փոփոխությունները ապահովելու համար, որ «... առնվազն պահպանվեն ԱՖԾԿԿ աշխատակազմի վարձատրության պայմանները»:</p>
<p>3. Հիմնավորման մեջ երկու պարբերություններում, որոնք վերաբերում են պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման անհրաժեշտությանը, նշվում է.</p> <p>- 1. Անհրաժեշտությունը. <b><i>«Նախագծի մշակումը պայմանավորված է <u>պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման ուղղությամբ ՀՀ կառավարության որդեգրած քաղաքականության ապահովման անհրաժեշտությամբ</u>»</i></b>, և</p> <p>- 6. Ակնկալվող արդյունքը. <b><i>«Նախագծի ընդունմամբ պայմանավորված <u>ակնկալվող արդյունքը պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության</u></i></b></p>	<p>Պարզ չէ, թե ինչպես ԱՖԾԿԿ-ի գործունեության դադարեցումը և նրա գործառույթների փոխանցումը Ֆինանսների նախարարության կազմում նոր Ստորաբաժանմանը կնպաստի պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը:</p> <p>Խնդրում ենք ներկայացնել ծախս-օգուտների վերլուծությունը, եթե առկա է, քանի որ պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը, որը ներկայացվում է որպես ակնկալվող արդյունք, նույնպես ենթադրում է այդ փոփոխությունների արդյունքում ձեռք բերված ռեսուրսների</p>



<p><b><u>քարձրացումն է</u> և տվյալ բնագավառում ՀՀ կառավարության որդեգրած քաղաքականության ապահովումը:»</b></p>	<p>որոշակի խնայողություն (ամսական և տարեկան կտրվածքով):</p>
<p>4. Հիմնավորման 2-րդ կետում հայտարարվում է.</p> <p><b>«Փաստորեն Հիմնարկին ներկայումս վերապահված են այնպիսի գործառնություններ, որոնք «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենքի ուժով պետք է իրականացվեն անմիջականորեն ՀՀ ֆինանսների նախարարության կողմից:»</b></p> <p>ՀՀ կառավարության 2011թ. մայիսի 5-ի թիվ 562-Ն որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարության «Արտասահմանյան ֆինանսական ծրագրերի կառավարման կենտրոն» պետական հիմնարկի Կանոնադրության 7-րդ կետի համաձայն ԱՖԾԿԿ-ի հիմնական նպատակը ՀՀ կառավարության կողմից հավանության արժանացած օտարերկրյա պետությունների և միջազգային վարկատու կազմակերպությունների կողմից Հայաստանի Հանրապետությանը տրամադրվող վարկային և դրամաշնորհային ծրագրերի միջոցների հաշվին հանրապետական գործադիր մարմինների կողմից մշակված ծրագրերի, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեով Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարությանը հատկացված միջոցների հաշվին իրականացվելիք և Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարի կողմից սահմանված ծրագրերի իրականացման համար անհրաժեշտ աշխատանքների կատարման ապահովումն է:</p>	<p>Արդյո՞ք ԱՖԾԿԿ-ի կանոնադրության 7-րդ կետը և «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենքի 17-րդ կետը հիմնավորում են Հիմնավորման այս հայտարարությունը: 17-րդ կետը չի անդրադառնում 7-րդ կետում նախատեսված հիմնական հայեցակետերին և պարտականություններին, այսինքն՝ օրենքով ՖՆ-ին չեն վերապահվում ներկայումս ԱՖԾԿԿ-ի կողմից իր կանոնադրության համաձայն իրականացվող գործառնությունները: Հետևաբար, առաջարկվող նոր մեխանիզմի դեպքում «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենքի 17-րդ կետում կարող են պահանջվել փոփոխություններ:</p>

<p>«Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենքի 17-րդ կետի համաձայն, Ֆինանսների նախարարությունը մշակում և իրականացնում է կառավարության քաղաքականությունը հարկաբյուջետային ոլորտում, այդ թվում պետական եկամուտների ձևավորման և ծախսերի, պետական ֆինանսների կառավարման, այդ թվում՝ բյուջետային գործընթացի կազմակերպման, ներքին ֆինանսական վերահսկողության (ներառյալ ներքին աուդիտի), գնումների գործընթացի պետական կարգավորման և համակարգման, ֆինանսական վերահսկողության, պետական պարտքի կառավարման, հաշվապահական հաշվառման, աուդիտի, դրամախաղերի, ինչպես նաև ֆինանսական-տնտեսական, վարկային, ֆինանսական շուկայի և ոլորտի կառավարության քաղաքականության միասնական քաղաքականության մշակումը թանկարժեք մետաղների բնագավառում իրականացված աշխատանքների իրականացման, համայնքների բյուջեների եկամուտների ձևավորմանն ուղղված աշխատանքների իրականացման ապահովման:</p>	
<p>6. Հիմնավորման 3-րդ կետում, այնուհետև, սահմանվում է.      «Ընդ որում՝</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ քաղաքականությանը վերաբերող գործառույթները/ստորաբաժանումները պետք է համախմբվեն և իրականացվեն/գործեն պետական մարմինների կառուցվածքում՝ որպես մասնագիտացված ստորաբաժանումներ և/կամ ենթակա մարմիններ,</li> <li>▪ օժանդակ, սպասարկող, աջակցող և/կամ մասնագիտացված/խորհրդատվական այլ ծառայությունների/գործառույթների մասով</li> </ul>	<p>Որոշակի գործառույթները մասնավորին պատվիրելու (ենթադրում ենք նաև իրականացնելու) հնարավորության դիտարկումը կպահանջի շուկայի գնահատում, ներառյալ կարողությունների, ծախսարդյունավետության և հաշվետվողականության վերլուծություն: Բացի դրանից, մենք կցանկանայինք նշել, որ նկարագրված ֆիդուցիար գործառույթների մասնավոր հատվածին պատվիրումը կարող է խաթարել հանրային ոլորտի</p>

պետք է դիտարկել դրանք մասնավորին պատվիրելու հնարավորությունը և նպատակահարմարությունը: Անհնարին և/կամ ոչ նպատակահարմար լինելու դեպքում, նման գործառնությունները պետք է կազմակերպվեն տվյալ մարմնի աշխատակազմում գործող համապատասխան ստորաբաժանումների միջոցով՝ բացառելով նույնանման գործառնությունների, ներառյալ հաստիքների և ստորաբաժանումների մի քանի միավորների/աշխատակազմերի կողմից իրականացումը: Այս նպատակներով պետության կողմից նոր ՄԻԳ-երի, ՊՈԱԿ-ների, Հիմնադրամների, ՓԲԸ-ների և/կամ այլ կառույցների ստեղծումից պետք է ձեռնպահ մնալ, իսկ գործող կառույցների գործունեությունը դադարեցնել (լուծարել, միավորել կամ այլ), եթե վերը նշված մոտեցումների ներքո չի հիմնավորվում դրանց գոյության անհրաժեշտությունը:

կարողությունների և համակարգերի հզորացման/կայացման ամրագրված նպատակը:

Ինչ վերաբերում է վերջին պարբերությանը՝ «... նոր ՄԻԳ-երի, ՊՈԱԿ-ների, Հիմնադրամների, ՓԲԸ-ների և/կամ այլ կառույցների ստեղծումից պետք է ձեռնպահ մնալ», գրության մեջ ներկայացված են մի շարք հետագա քայլեր դիտարկման համար:

Իրոք, առկա և հնարավոր նոր ծրագրերի շրջանակներում յուրաքանչյուր կոնկրետ ծրագրի իրականացման մեխանիզմների դիտարկումը լավագույն միջոցն է՝ կուտակված ինստիտուցիոնալ և մարդկային ռեսուրսների առավել արդյունավետ օգտագործման համար:

## Հավելված 2. Կիրառելի միջազգային փորձը

Օրինակ, որպես Ալբանիայում իրականացվող ծրագրի մի մաս և արձագանքելով կառավարության խնդրանքին ՀԲ-ն ուսումնասիրել է դոնորների կողմից ներկայացված առաջարկը՝ ֆինանսավորվող ծրագրերի ներքո գնումների կենտրոնացման վերաբերյալ: Այս կապակցությամբ պատրաստված եզրակացությունների զեկույցը ընդգծում է, որ ճյուղային նախարարություններից դուրս համախմբված գնումների արդյունքները թույլ չեն տալիս միանշանակ կարծիքի հանգել: Չեռնոգորիայում նման կառույցը մեծ ուշացումներ առաջացրեց ծրագրերի իրականացման գործընթացում: Նմանապես, Մոնղոլիայում, համախմբված գնումները սկզբնապես մեծ հետաքրքրություն առաջացրեցին, սակայն հետագայում, երկու տարվա ընթացքում, *սեփականության իրավունքի* ներհատուկ խնդրի պատճառով, համախմբված կառուցվածքում պայմանագրերի քանակը 450-ից նվազեց մինչև 140: (Աղբյուրը՝ ՀԲ-ի 2017թ. զեկույց «Ալբանիա՝ երկրի գնումների և պայմանագրերի կառավարման դիտարկում»: Չեկույցում կատարվում է լրացուցիչ վերլուծություն և ներկայացվում է այդ հարցի վերաբերյալ համաշխարհային փորձը):