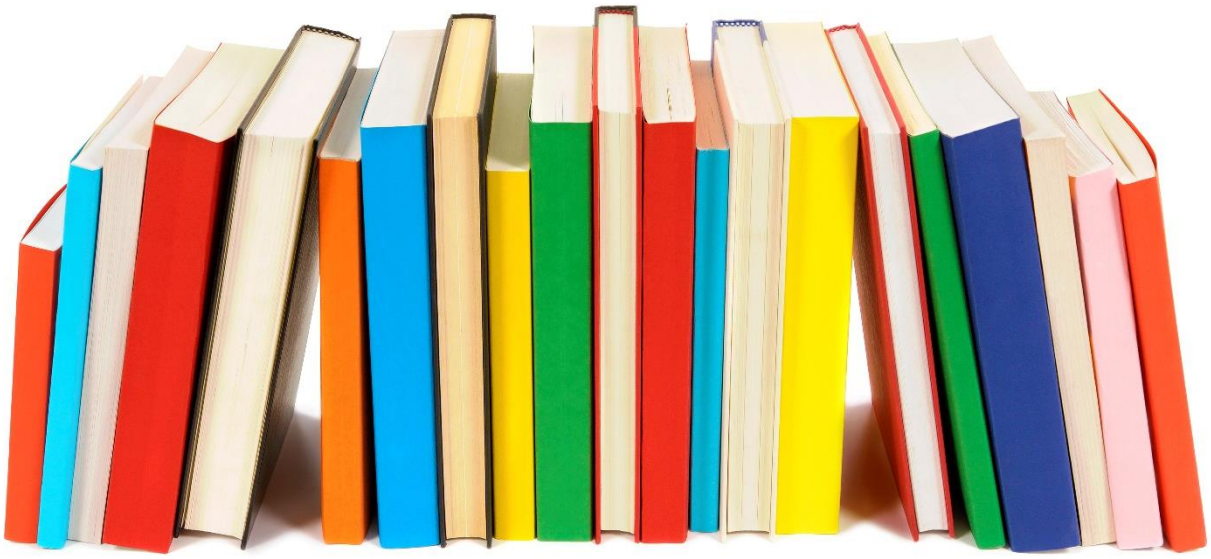
#03/2017
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ



Դասագրքաստեղծման գործընթացում պետք է վերացվեն շահերի բախման և հայեցողական որոշումների ընդունման հնարավորությունները

ՀՀ հանրակրթական ուսումնական հաստատությունները դասագրքերով ապահովելու և հանրակրթական առարկաների դասագրքերը հրատարակելու կարգը սահմանված է ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի թիվ 752-Ն հրամանով[1]:

Դասագրքաստեղծումը բարդ գործընթաց է, որը ներառում է դասագրքերի մշակման, հրատարակման, փորձաքննության և երաշխավորման փուլերը:

«Կրթության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ հանրակրթական դպրոցների դասագրքերի և ուսումնական ձեռնարկների մշակումը և հրատարակումն ապահովում է Կրթության և գիտության նախարարությունը (ԿԳՆ)[2]:

Պետական հանրակրթական դպրոցների տարրական դասարանների աշակերտներին պետությունն իր բյուջեի հաշվին անվճար ապահովում է տարրական ընդհանուր կրթական ծրագրերով նախատեսված դասագրքերով, որոնց գնումն իրականացվում է «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով[3]: 5-12-րդ դասարանների դասագրքերի ձեռքբերումն իրականացվում է Համաշխարհային բանկի կողմից սահմանված գնման ընթացակարգով՝ դասագրքերի և տեղեկատվական հաղորդակցման տեխնոլոգիաների շրջանառու հիմնադրամի կողմից:

Չնայած դասագրքաստեղծման իրավական կարգավորումների առկայությանը՝ գործընթացում առկա են կոռուպցիոն իրավիճակներ ստեղծող մի շարք գործոններ:

Հիմնախնդիրներ

Դասագրքեր մշակող մասնագետները հաճախ գործում են շահերի բախման իրավիճակում

Ներկայումս չկան դասագրքաստեղծման գործընթացներում շահերի բախումը կանխարգելող մեխանիզմներ, հետևաբար հանրակրթական չափորոշիչներ ու ծրագրեր մշակող մասնագետներն այդ ծրագրերը մշակելիս կարող են առաջնորդվել մասնավոր շահով և առանց որևէ արգելքի այդ ծրագրերը կազմել իրենց ապագա դասագրքերի տեսլականով՝ անհավասար մրցակցային պայմաններ ստեղծելով այլ հեղինակների համար: Եվ քանի որ չափորոշիչ մշակող մասնագետները (հաճախ՝ հենց Կրթության ազգային ինստիտուտի աշխատակիցները) շատ ավելի լավ են տեղեկացված ապագա դասագրքերի բովանդակային կողմին, նրանք, մասնակցելով դասագրքերի մրցույթներին, հիմնականում հաղթում են: Այս հանգամանքը չեն հերքում անգամ ոլորտի պատասխանատուները:

Ներկայումս որևէ օրենսդրական կարգավորում չկա, որով հնարավոր կլիներ կանխարգելել դասագրքաստեղծման գործընթացում շահերի բախման իրավիճակները:

Դասագրքերի մրցույթներում առկա են նախնական համաձայնություններ և ոչ արդար մրցակցային պայմաններ

Դասագրքաստեղծման գործընթացի բավականին խոցելի օղակ են դասագրքերի մրցութային հանձնաժողովները և դրանց ընտրության կարգը: Առավել մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ և սոցիալական կապեր ունեցող հրատարակիչները մրցութային հանձնաժողովների անդամների բանկում ունեն իրենց կողմնակից մասնագետներ, որոնցից նույնիսկ մեկի կամ երկուսի պատահական ընտրության արդյունքում այդ հրատարակիչը հայտնվում է շահեկան դիրքում՝ մրցակից հրատարակչությունների համեմատ: Չնայած մրցութային հանձնաժողովներում ընդգրկվելիք անդամներին ներկայացվող պահանջները բավական բարձր են՝ ոլորտի փորձառու մասնագետները տարբեր առարկաների գծով քիչ են, ուստի շահերի բախումից խուսափելը գրեթե անհնար է: Թեև իրավական ու տեխնիկական առումով ստեղծված են մրցութային հանձնաժողովների անկողմնակալության երաշխիքներ, այդուհանդերձ անձնական կապերի ազդեցության խնդիրը դրանով չի վերանում:

Հրատարակչությունների միջև առկա են նաև հակամրցակցային պայմանավորվածություններ, որոնց մասին ակնարկում են հենց հրատարակիչները՝ նշելով, որ իրենք չեն միջամտում մի շարք դասագրքերի մրցույթներին, որ մյուսներն էլ չմիջամտեն «իրենց մրցույթներին»:

Հրատարակչությունների տնօրենները հաճախ ունենում են լայն կապեր կամ հանդիսանում են իշխող կուսակցության վերնախավին պատկանող անձինք: Նման հրատարակչությունների հետ մրցակցելը բավականին դժվար է: Ոչ ոք չի համարձակվում բողոքել, քանի որ կա ընկալում, որ բողոքողը կզրկվի հաջորդ մրցույթներում հաղթելու և պատվեր ստանալու հնարավորությունից, և նրան կգցեն, այսպես ասած «սև ցուցակ»[4]:

ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված է այլընտրանքային դասագրքերի մեխանիզմը, որը հիմնված է միջազգային փորձի ու պետության կողմից որդեգրված կրթության ժողովրդավարացման սկզբունքների վրա[5]:

Դասագրքերի ընտրությունը շատ դեպքերում ուղղորդվում է ոլորտի պատասխանատուների կողմից

Դպրոցներից շատերում դասագրքերի ընտրության հարցում տեղի է ունենում ուղղորդում: Երևանի քաղաքապետարանի և մարզպետարանների կրթության ոլորտի պատասխանատուները հաճախ ստվերային համաձայնության մեջ են մտնում հրատարակչի հետ, ինչի արդյունքում տվյալ վարչական միավորի դպրոցները հիմնականում ներկայացնում են դասագրքերի պահանջ-հայտեր տվյալ հրատարակչի օգտին: Երբեմն պատահում են առավել կոպիտ խախտումներ, ինչպես օրինակ՝ դասագրքերի հայտերի անհետացում կամ փոփոխում՝ ի շահ մյուս հրատարակչի և այլն:

Հայտերի ներկայացման կամ ուղղորդման նկատմամբ չի իրականացվում ոչ պատշաճ հսկողություն և ոչ էլ կիրառվում են պատասխանատվության միջոցներ: ԿԳՆ-ն էլ իր հերթին իր վերահսկողության տակ գտնվող դասագրքերի մասով երբեմն տալիս է ավելի շատ պատվեր, քան դպրոցները ներկայացրել են իրենց հայտերով, ինչը կարող է հուշել ԿԳՆ-ի ու հրատարակչությունների միջև առկա ստվերային պայմանավորվածությունների մասին[6]:

Սոցիալապես անապահով երեխաներին դասագրքերի տրամադրման մեխանիզմը գործում է դպրոցի տնօրենի հայեցողությամբ

Դպրոցում սովորող աշակերտների ընդհանուր թվի 10 տոկոսին անվճար դասագրքեր հատկացնելու սկզբունքը հաշվի չի առնում տեղական առանձնահատկությունները: Որոշ դպրոցներում, որտեղ մեծ թվով աշակերտներ են սովորում, այդ հատկացումը բավականին մեծ թիվ է կազմում, չնայած կարիքավորների թիվն այս դպրոցներում այդքան էլ մեծ չէ:

Սոցիալապես անապահով երեխաների անունով հատկացված դասագրքերի այդ 10 տոկոսի բաշխումը դպրոցներում կատարվում է առանց որևէ չափանիշի՝ դպրոցի տնօրենի հայեցողությամբ, ինչը տեղիք է տալիս չարաշահումների:

Առաջարկություններ

Ներքոհիշյալ առաջարկություններն ուղղված են վերհանված կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը.

ՀՀ ԱԶԳԱՅԻՆ ԺՈՂՈՎԸ ՊԵՏՔ Է

- օրենսդրորեն արգելի
  - ✓ դասագրքաստեղծման գործընթացում որոշում կայացնող պետական մարմինների աշխատակիցների՝ դասագրքերի մրցույթում մասնակցելը,
  - ✓ հանրակրթական չափորոշիչներ կամ ծրագրեր մշակող մասնագետներին որպես դասագրքերի հեղինակներ դասագրքերի մրցույթին մասնակցելը.
- օրենսդրորեն սահմանի և կիրառի պատասխանատվության միջոցներ շահերի բախման իրավիճակում գործողություն կատարող կամ որոշում կայացնող անձի նկատմամբ, օրինակ, զրկելով հանձնաժողովի համապատասխան անդամին հետագայում հանձնաժողովում ներգրավվելու հնարավորությունից:

ՀՀ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԳԻՏՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ՊԵՏՔ Է

- սահմանի մրցութային հանձնաժողովների անդամների շահերի բացակայության հայտարարություն ստորագրելու պահանջ.
- ստեղծի մեխանիզմներ մրցույթների արդյունքների և առավել բարձր գին ունեցող դասագրքերի

հրատարակման վերաբերյալ լիազոր մարմինների կայքում և մամուլով հրապարակավ ու թափանցիկ եղանակով հիմնավորումներ ներկայացնելու համար.

- ներդնի դասագրքերի մրցույթի արդյունքների բողոքարկման արդյունավետ մեխանիզմներ, որոնք հնարավորություն կտան հրատարակիչներին ու հեղինակներին հասկանալու իրենց՝ մրցույթից դուրս մնալու կամ պարտության պատճառները.
- մշակի դասագրքերի ընտրության թափանցիկության ապահովման մեխանիզմներ.
- սահմանի երկուսից ավելի դասագրքեր հաստատելու մեխանիզմ՝ վերացնելով մրցույթները, որպեսզի ուսուցիչը դրանց էլեկտրոնային տարբերակները հետազոտելուց հետո ընտրի այն դասագիրքը, որով ցանկանում է դասավանդել, իսկ երեխաների ծնողներն էլ ձեռք բերեն հենց այդ դասագիրքը.
- սահմանի և կիրառի պատասխանատվության խիստ միջոցներ դասագրքերի հայտերը պատշաճ ձևով ու ժամկետներում չհավաքագրելու, նախնական հայտերը խախտելու, հայտի ու իրական պահանջի անհամապատասխանության դեպքում՝ սահմանափակելով այդ անձանց հետագա գործունեությունը նշված ոլորտում.
- հնարավորություն ստեղծի լիազոր մարմինների համար դասագրքերի հայտերն ուղղակիորեն համացանցում ներբեռնելու համար.
- սահմանի հայտերի և դրանք հիմնավորող մեթոդական խորհրդի որոշումների հրապարակայնության պահանջ.
- սահմանի պատասխանատվության խիստ միջոցներ հրատարակչությունների միջև ստվերային համագործակցության համար, օրինակ, խախտում կատարած հրատարակչությանը որոշակի ժամանակահատվածով զրկելով մրցույթի մասնակցելու հնարավորությունից.
- մշակի հստակ չափանիշներ, որով դպրոցներում անվճար տրամադրվող դասագրքերի բաշխումը տեղի ունենա օբյեկտիվ չափանիշների հիման վրա, իսկ որոշման ընդունման գործառույթն էլ վերապահել կառավարման խորհրդին՝ վերացնելով դպրոցի տնօրենի հայեցողական մոտեցումը.
- կիրառի տարբերակված մոտեցում երևանյան, մարզային և գյուղական, հատկապես՝ սահմանամերձ գյուղերի բնակչության նկատմամբ, որտեղ բոլոր դասագրքերը պետք է տրամադրվեն անվճար սկզբունքով.
- ամբողջությամբ ազատականացնի դասագրքերի շուկան կամ դասագրքերի ազատականացումը ներդնի գործող համակարգին զուգահեռ՝ ծնողներին հնարավորություն տալով դասագրքերը գնել գրախանութներից:

---

[1] ՀՀ ԿԳ նախարարի 21.08.2009թ. թիվ 752-Ն հրաման:

[2] «Կրթության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 37:

[3] «Կրթության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 6, մաս 4 և հոդված 37:

[4] Տե՛ս *«Գործն իրականում «աղմկահարույց է»*, Հրապարակ օրաթերթ, 19.07.2011:

[5] ՀՀ ԿԳ նախարարի 21.08.2009թ. թիվ 752-Ն հրաման:

[6] «ԿԳՆ-ն ավելի քան 100 հազար դոլարի դասագիրք է տպագրել, որի կարիքը դպրոցները չեն ունեցել», «Հետք» ինտերնետային թերթ, 02.12.2016:

Սույն համառոտագիրը մշակվել է ԱՄՆ ՄԶԳ-ի աջակցությամբ իրականացվող «Պահանջատեր հասարակություն՝ հանուն պատասխանատու կառավարման» ծրագրի շրջանակներում «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» և «Հանրային Քաղաքականության Ինստիտուտ» հասարակական կազմակերպությունների կողմից իրականացված ուսումնասիրության հիման վրա, որի վերաբերյալ «Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում ՀՀ հանրակրթության բնագավառում» հրապարակումը հասանելի կլինի www.transparency.am կայքում:

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
Անտառային փողոց, տուն 164/1, Երևան 0019, Հայաստան
Հեռ.՝ (+374 10) 569589, 569689, Ֆաքս՝ (+374 10) 569519
info@transparency.am ● www.transparency.am
www.facebook.com/TIArmenia ● www.twitter.com/TI_Armenia