

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ԸՆԹԱՑՔԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում ձևավորվել է 1996 թվականից և իր 15-ամյա գոյության ընթացքում շարունակաբար ենթարկվել է բարեփոխումների: Ոլորտի զարգացման և կատարելագործման հիմնահարցերը մշտապես եղել են երկրի կառավարության, միջազգային հեղինակավոր կազմակերպությունների, հայրենական և արտասահմանյան գիտնականների, հասարակական կազմակերպությունների ուշադրության ներքո, բարեփոխումների ընթացքը պարբերաբար գնահատվել և լուսաբանվել է զանգվածային լրատվամիջոցներում, համաժողովներում, պետական կառավարման մարմինների կողմից ընդունված փաստաթղթերում, գիտական հոդվածներում ու տարբեր հրատարակություններում:

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների ընթացքը, որպես կանոն, գնահատվել է ժամանակագրական, կենտրոնական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մակարդակների պատասխանատու մարմինների դերի, միջազգայնորեն ընդունված չափանիշների ու ցուցանիշների ապահովման և նախանշված գործողությունների իրականացման դիտակետից: Ընդ որում, կատարված դիտարկումները, տարբեր մակարդակի քննարկումները, գիտական հետազոտությունների արդյունքները և ոլորտում առկա իրավիճակի վերլուծությունը վկայում են, որ մինչև այժմ Հայաստանում ընթացող բարեփոխումները հիմնված չեն համակարգային և համալիր մոտեցումների վրա: Ավելին՝ ՀՀ կառավարության կողմից ապահովված չէ իր իսկ կողմից ընդունված մի շարք ծրագրերի կատարումը, որոնք, այդուհանդերձ, չեն կարող իրենց բնույթով որակվել որպես ռազմավարական: Թերևս, որպես այդպիսին կարելի է նշել «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը» և դրան հետևած մի շարք համապետական այլ ծրագրեր, որոնցում պարունակվող առանձին դրույթների կատարումը հնարավոր է դարձնում պատկերացում կազմել բարեփոխումների ընթացքի մասին:

Տեղական ինքնակառավարման կայացած համակարգ ունեցող երկրների փորձի և միջազգային կազմակերպությունների շրջանակում ընդունված համաձայնագրերի (օրինակ, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա) շնորհիվ կարելի է կազմել այդ համակարգի բարեփոխումների վիճակը բնութագրող քանակական և որակական ցուցանիշների համախումբը: Այսպես, Հայաստանը Եվրոպական խորհրդի անդամ երկիր է և նրան անդամակցելիս, ի թիվս բազմաթիվ հարցերի, ստանձնել է նաև տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող պարտավորություններ, որոնց շարքում են նաև ժողովրդավարական հասարակության ձևավորումը և այդ նպատակով տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումը:

Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների իրականացման սկիզբը դրվեց «Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի» ընդունմամբ, որի գործողության ժամկետը սահմանվել է 2015 թվականը: Ծրագրի շրջանակներում ընդունվել են դիտարկվող ոլորտում ծագող իրավահարաբերությունները կարգավորող մի շարք օրենքներ և իրավական ակտեր, կատարվել են աշխատանքներ՝ կապված համայնքների վարչական տարածքներում գտնվող պետական սեփականություն համարվող հողամասերի անհատույց սեփականության

իրավունքով համայնքներին փոխանցելու և համայնքների սահմանները ճշգրտելու, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին առանձին հարկերի հավաքագրման, տարբեր ծառայությունների և գործունեության տեսակների կազմակերպման ու իրականացման գործառնությունները պատվիրակելու, Երևանին համայնքի կարգավիճակ տալու, Սահմանադրությամբ համայնքների խոշորացման երաշխիքն ամրագրելու, տեղական հարկեր սահմանելու, միջհամայնքային փոխափոխությունների տրամադրման գործընթացը կանոնակարգող կարգը մշակելու հետև և այլն:

Միաժամանակ, չնսեմացնելով անցած տարիներին կատարված աշխատանքները, հարկ է արձանագրել, որ առաջիկայում կապահանջվի ավելի լարված և հետևողական աշխատանք՝ տեղական ինքնակառավարման դերը հանրային կառավարման համակարգում բարձրացնելու և ամրապնդելու, օրենսդրության և գործնական քայլերի միջև խզումները վերացնելու ուղղությամբ: Այս համատեքստում ուշադրության են արժանի կենտրոնական (պետական) կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ) փոխհարաբերությունները, վերջիններիս լիազորությունները ըստ ոլորտների, հատկապես հանրային ծառայությունների մատուցման բնագավառում, ընդլայնելու հարցերը:

Այսպես, ի տարբերություն եվրոպական բազմաթիվ երկրների, ՀՀ օրենսդրությամբ տեղական ինքնակառավարման մարմինները լիազորություններ չունեն վերահսկողություն իրականացնելու տարրական, միջնակարգ և տեխնիկական կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության, հասարակական կարգի, հրշեջ և քաղաքացիական պաշտպանության և այլ բնագավառներում: Բացի նշվածից՝ փոխանցված որոշ լիազորություններ ՏԻՄ-երի կողմից համայնքներում չեն իրականացվում՝ վերջիններիս փոքր լինելու, համապատասխան ֆինանսական, մարդկային և այլ ռեսուրսների բացակայության պատճառով, իսկ միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի գոյության պայմաններում խախտվում է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ամրագրված ՏԻՄ-երի լիազորությունների ավելացման և ամբողջական իրականացման վերաբերյալ սուբսիդիարության սկզբունքը:

Նշված կարծիքը հիմնավորվում է նաև այնպիսի ցուցանիշներով, ինչպիսին է համայնքների բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ի մեջ: Համեմատական վերլուծությունը ցույց է տվել, որ վերջին 5 տարիների ընթացքում հիմնական մակրոտնտեսական ցուցանիշների գծով առաջընթաց տեղի չի ունեցել, իսկ համայնքների բյուջեների տեսակարար կշիռը հանրային ծախսերում անգամ նվազել է: Այսպես, 2006-2011 թվականներին հիշյալ ցուցանիշները կազմել են համապատասխանաբար՝ 6,9-5,2% և 1,5-1,6%: Դրանք շատ ցածր ցուցանիշներ են, իսկ համայնքների բյուջեները բացարձակ թվերով ուղղակի անհամեմատելի են եվրոպական շատ երկրների համամասն ցուցանիշների հետ: Այսպիսով, տեղական ինքնակառավարման տեղն ու դերը հանրային կառավարման համակարգում խիստ ցածր են:

Տեղական ինքնակառավարման ու կենտրոնական (պետական) կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները հիմնականում արտացոլվում են որակական և քանակական ցուցանիշների զուգակցման միջոցով: Այդ համատեքստում կենտրոնական կառավարման մարմինների խորհրդատվական և հսկողական գործառնությունների կատարման էական բարեփոխումներ 2004-2009 թվականներին չեն կատարվել: Խորհրդատվություն տրամադրելու փոխարեն, մարզպետարանները հաճախ շարունակում են մշակել համայնքների բյուջեները՝ ձևավորելով կարծիք, թե համայնքի բյուջեն հաստատում է մարզպետը:

Նպատակային չէ նաև ՏԻՄ-երի նկատմամբ հսկողությունը, որը կոչված է ապահովելու նրանց աշխատանքների ճիշտ և արդյունավետ իրականացումը, օրենսդրության խախտում-

ների բացառումը: Կանոնակարգման կարիք ունեցող հարցերի շարքում են մնում պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին սուբվենցիաների տրամադրումը և պատվիրակված լիազորությունների իրականացումն ու ֆինանսավորումը:

Հիմնահարցերի հաջորդ խումբը վերաբերում է տեղական ինքնակառավարման ինստիտուտների ներկայիս վիճակին և զարգացմանը: Այդ ուղղությամբ 2004-2006 թվականներին էական փոփոխություններ չեն արձանագրվել: Այստեղ կարևորվում են համայնքի ավագանու գործունեությունն արտացոլող որոշ ցուցանիշներ և երևույթներ: Համայնքներում չեն սերմանվում ավագանու անդամների նախաձեռնությամբ որոշումների ընդունման պրակտիկան և համայնքի համար կենսական նշանակություն ունեցող հարցերի քննարկման ընթացքում նրանց ակտիվ մասնակցությունը: Որպես կանոն, նրանք դրսևորում են պասիվ դիրքորոշում՝ դրանով իսկ նվազեցնելով ավագանու դերը համայնքի սոցիալ-տնտեսական հիմնախնդիրների լուծման գործում:

Միջհամայնքային միավորումների ստեղծման օրենսդրական պահանջները չեն ընդունվել, և այդ կարևոր ինստիտուտը դիտարկվող ժամանակահատվածում չի ձևավորվել: Չնայած համայնքների միությունների ստեղծման օրենսդրական խոչընդոտներ չկան, սակայն այդ ինստիտուտը ևս չի կայացել: Համայնքների միությունները ստեղծվել են միայն տարածաշրջաններում (ազգային մակարդակում չկա համայնքների միություն), որոնք ի վիճակի չեն կատարել այդ ինստիտուտի առջև դրված հիմնական խնդիրը՝ տեղական ինքնակառավարման և համայնքների շահերի ներկայացումն ու պաշտպանությունը:

Այս ցուցանիշների շարքում առանձնանում են տեղական ինքնակառավարման միավորներին (համայնքներին) բնութագրող ցուցանիշները: Դիտարկվող ժամանակահատվածում դրանց բարելավման միտում գրեթե չկա: Այսպես, համայնքների թիվը մնացել է գրեթե նույնը (931-ից դարձել է 926), 01.01.2011 թ. դրությամբ մեկ համայնքին ընկնող բնակիչների թիվը նվազել է 231-ով՝ կազմելով 3249 մարդ, այդ թվում առանց Երևանի՝ 2137 (նախկինում առկա 2317-ի փոխարեն), իսկ մեկ համայնքին ընկնող տարածքը (20 քառ. կմ) մնում է փոքր:

Համայնքների ֆինանսական ցուցանիշներից համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծավալը 2003-2007թթ. ընթացքում աճել է 184.7%-ով՝ կազմելով 53.7 մլրդ դրամ, սակայն հետագայում այն ունեցել է նվազման միտում՝ 01.01.2010 թ. արդյունքներով կազմելով 53.4 մլրդ դրամ: Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ նույն ժամանակահատվածում սպառողական զների ինդեքսի չնչին աճի (0.5 տոկոսային կետով) պարագայում արդյունաբերական և մի շարք այլ ապրանքների ու ծառայությունների զների ինդեքսներն աճել են առաջանցիկ տեմպերով՝ հանգեցնելով բյուջեների իրական աճի ցուցանիշի նվազեցմանը:

2004 թվականից հետո համայնքներին են փոխանցվել նրանց վարչական տարածքում գտնվող, պետական սեփականություն հանդիսացող հողերը, մինչդեռ համայնքային սեփականության ընդլայնման և բարելավման ուղղությամբ աշխատանքները դեռևս շարունակվում են: Լուծման կարիք ունեն փոխատվական կապիտալի շուկա համայնքների մոտքն ապահովելու հարցերը: Մինչ օրս չի մշակվել և չի ընդունվել համայնքային պարտատոմսերի թողարկման կարգը, չեն հստակեցվել համայնքներին բանկային վարկերի տրամադրման և բյուջետային վարկերի ու փոխատվությունների տրամադրման կարգի կիրարկումն ապահովող մեխանիզմները:

Հանրապետությունում լուրջ անելիքներ կան տեղական ժողովրդավարության վիճակի բարելավման բնագավառում: Նշվածը վերաբերում է ոչ միայն ներկայացուցչական ժողովրդավարության կարևոր սկզբունքներին, (համայնքների ղեկավարների և ավագանու անդամների նախընտրական լուրջ ծրագրերի պատրաստմանը, քննարկումների և բանա-

վեճերի կազմակերպմանը, քաղաքական կուսակցությունների ակտիվ մասնակցության ապահովմանը), այլև ուղղակի ժողովրդավարության ձևերի արմատավորմանը (տեղական հանրաքվեների անցկացում, հանրային լսումների և քննարկումների կազմակերպում): Հարկ է արձանագրել նաև, որ քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների (կուսակցություններ, հասարակական կազմակերպություններ և այլն) ակտիվության մակարդակը շարունակում է բարձր մնալ միայն մայրաքաղաքում, մարզկենտրոններում և նախկին շրջկենտրոններում: Հանրապետությունում պատշաճ ուշադրություն չի դարձվում նաև ՏԻՄ-երի գործունեության հրապարակայնության, թափանցիկության և բնակչությանը հաշվետու լինելու պահանջին, ինչպես նաև նրանց ինքնուրույնության ապահովմանը: Մյուս կողմից՝ պետական կառավարման մարմինները դժվարությամբ են հրաժարվում ՏԻՄ-երի գործունեությունը ղեկավարելու գործառույթից, իսկ վերջիններս բնականոն են համարում մման ենթակայությունը:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման խոչընդոտներից է նաև միջհամայնքային միավորումների (ՄՀՄ) խիստ դանդաղ ձևավորումը, որը պայմանավորված է անհրաժեշտ ու բավարար օրենսդրական դաշտի բացակայությամբ, ինչպես նաև նրանց ստեղծման ու գործունեության կազմակերպման հետ կապված բազմաթիվ խնդիրների ու հարցադրումների առկայությամբ: Այսպես, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 78-80-րդ հոդվածներում սահմանված են ՄՀՄ-ներ կազմելու համայնքների իրավունքը, կարգը և մարմինները, մինչդեռ դրանց ստեղծման, գործունեության, ՏԻՄ-երի և մյուս մարմինների հետ փոխհարաբերությունների, ֆինանսավորման և բազմաթիվ այլ հարցեր կարգավորված չեն: Այս պայմաններում միանշանակ է «Միջհամայնքային միավորումների մասին» առանձին օրենքի մշակման և ընդունման անհրաժեշտությունը, որը լուծում կտա ոչ միայն նշված, այլև այն հարցերին, որոնք կապված են ՄՀՄ-ների նկատմամբ իրավական հսկողության և ֆինանսական վերահսկողության, դրանց լուծարման, լիազորությունների ու իրավունքների իրականացման, բյուջետային միջոցների օգտագործման, համայնքային սեփականության օգտագործման և կառավարման հետ: Պետք է բավարար հիմքեր ստեղծվեն լիազորությունների պատվիրակման ու դրանց ֆինանսավորման մեխանիզմների հստակեցման, ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի բարելավման և այլ խնդիրների լուծման համար:

Դրա հետ մեկտեղ, հարկ է գիտակցել, որ ՄՀՄ-ների ստեղծման անհրաժեշտությունը, նպատակի առաջադրումն ու դրա իրագործման եղանակների ընտրությունը պետք է կատարվեն ապակենտրոնացված եղանակով՝ համայնքային նախաձեռնությունների մակարդակով: Կարծում ենք, խրախուսելի են նաև պետության անուղղակի աջակցության ծրագրերը, որոնք նպատակ ունեն խթանելու ՄՀՄ-ների ստեղծումը: Դրանք թույլ կտան որոշակի խնդիրների լուծման և նպատակների իրականացման առումով համախմբել համայնքի ուժերն ու ռեսուրսները և ապահովել բոլորի համատեղ մասնակցությունն ընդհանուր նշանակության խնդիրների լուծման գործում:

Այսպիսով, Հայաստանի իշխանությունների կողմից տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման ու զարգացման ուղղությամբ ձեռնարկված միջոցները դեռևս համահունչ չեն հանրապետության սոցիալ-տնտեսական զարգացման ռազմավարությանն ու նպատակներին, որոնք շուկայական վերափոխումների ու տնտեսական գործունեության ազատականացման պայմաններում ստիպում են վերաիմաստավորել տեղական ինքնակառավարման ինքնուրույնության բարձրացման ու Եվրախորհրդի առջև ստանձնած պարտավորությունների կատարման խնդիրները: Բնական է, որ համեմատաբար երիտասարդ համակարգի զարգացման աստիճանը հնարավոր չէ համադրել արդեն որոշակի ուղի անցած և այդ

ուղորտում փորձ ձեռք բերած երկրներում գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների մակարդակին: Այնուամենայնիվ, տեղական ինքնակառավարման զարգացման ռազմավարական ամբողջական փաստաթղթի ընդունման, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում և ՀՀ օրենսդրության մեջ ամրագրված տեղական ինքնակառավարման սկզբունքների և դրանցից բխող մեխանիզմների փաստացի իրագործման, տեղական ինքնակառավարման ինստիտուցիոնալ զարգացման ուղղությամբ հետևողական աշխատանք կատարելու շնորհիվ կարելի էր արձանագրել ավելի բարձր արդյունքներ:

Հետևաբար, նախանշված նպատակների իրագործմանը պետք է ակտիվորեն մասնակցեն ոչ միայն Հայաստանի իշխանությունները, այլև տեղական ինքնակառավարման զարգացման գործում շահագրգիռ կողմ հանդիսացող բոլոր մարմիններն ու կազմակերպությունները, ինչպես նաև գիտական ոլորտի հետազոտողները:

ԷՄԻԼ ԶԱԼԻՆՅԱՆ

ՀՊՏՀ հայցորդ

ԱՐՏԱԶԻՆ ՑՆՑՈՒՄՆԵՐԻ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀՀ ՎՃԱՐԱՅԻՆ ՀԱՇՎԵԿՇՈՒ ԸՆԹԱՑԻԿ ՀԱՇՎԻ ԵՎ ԽՆԱՅՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՎՐԱ

Վճարային հաշվեկշռի ընթացիկ հաշիվը վճարային հաշվեկշռի երկու հիմնական բաժիններից մեկն է և առևտրային հաշվեկշռի՝ ապրանքների և ծառայությունների արտահանման և ներմուծման տարբերության, զուտ գործոնային եկամուտների և զուտ տրանսֆերտների գումարը: Միևնույն ժամանակ այն նաև հավասար է երկրի զուտ արտաքին ակտիվների փոփոխությանը և կարող է ներկայացվել որպես ազգային խնայողությունների և ներդրումների՝ համախառն կուտակման տարբերություն: Հետևաբար ընթացիկ հաշվի վրա արտաքին տնտեսական ցնցումների ազդեցության հարցը կարող է հանգել ինչպես առևտրային հաշվեկշռի, այնպես էլ խնայողությունների և ներդրումների տարբերության վրա ազդեցությանը:

2009 թվականին Հայաստանի Հանրապետությունն ունեցել է վճարային հաշվեկշռի ընթացիկ հաշվի բացասական հաշվեմնացորդ՝ 1368.9 մլն ԱՄՆ դոլարի չափով, որը կազմել է նույն տարվա համախառն ներքին արդյունքի 16.0%-ը: Բոլոր ժամանակների առավելագույն արժեքն արձանագրվել էր 1998 թվականին, երբ ընթացիկ հաշվի պակասուրդը ՀՆԱ-ի նկատմամբ հավասար էր 21.2%-ի: Այս ցուցանիշի նվազագույն մակարդակը թե՛ բացարձակ, թե՛ հարաբերական արտահայտությամբ դիտվել էր 2004 թվականին և կազմում էր համապատասխանաբար 19.6 մլն ԱՄՆ դոլար կամ 0.5%-ը ՀՆԱ-ի նկատմամբ, որից հետո այն ունեցել է շարունակական ավելացման միտում¹:

2008 թվականին Արժույթի միջազգային հիմնադրամի անդամ և ընթացիկ հաշվի պակասուրդ ունեցող 126 երկրների մեջ ՀՆԱ-ի նկատմամբ ընթացիկ հաշվի պակասուրդի ցուցանիշով Հայաստանը զբաղեցնում էր 50-րդ տեղը, իսկ արդեն 2009 թվականին պակասուրդային երկրների թիվն ավելացավ 5-ով՝ հասնելով 131-ի, որոնց մեջ Հայաստանը

¹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ԱՎԾ-ի «ՀՀ վճարային հաշվեկշիռը» վիճակագրական ժողովածուները: