

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ԵՎ ԱՐՑԱԽԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ՉԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐՆ ՈՒ ՄԱՐՏԱՀՐԱՎԵՐՆԵՐԸ*

ՀԱՅԿԱՐԱՍ ԴՐՄԵՅԱՆ

*Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի Գյումրու
մասնաճյուղի ընդհանուր տնտեսագիտության ամբիոնի դասախոս,
«Կոմպասս» գիտահետազոտական, կրթական և խորհրդատվական կենտրոն»
հասարակական կազմակերպության հիմնադիր խորհրդի անդամ,
թ. Գյումրի, Հայաստանի Հանրապետություն
drmeyan92@gmail.com*

Աշխատանքի նպատակն է առաջադրել ու հիմնավորել այն մոտեցումը, համաձայն որի՝ Հայաստանի ու Արցախի Հանրապետությունների համայնքների թռիչքային զարգացումը հնարավոր է միայն մեծ ներդրումային միջոցներ ներգրավելու և կառավարման արդյունավետության բարձրացման արդյունքում: Աշխատանքի խնդիրն է բացահայտել համայնքների ռեսուրսների ծախսման ուղղություններն ու դրանց արդյունավետությունը:

Հետազոտության իրականացման ընթացքում կիրառվել են էմպիրիկ հետազոտության մեթոդներ՝ վերլուծություն, համադրություն, ինդուկցիա, դեդուկցիա և հետազոտության տեսական մեթոդներ:

Հետազոտության արդյունքում հանգել ենք այն եզրակացության, որ համայնքների կայուն զարգացումը հնարավոր չէ ապահովել առանձին համայնքների բյուջեների, ինչպես նաև Հայաստանի ու Արցախի հանրապետությունների կողմից տրամադրվող դոտացիաների հաշվին: Համայնքների առջև ծառացած հիմնախնդիրները, ձևավորվող եկամուտների և անհրաժեշտ ծախսերի միջև եղած շեղումը անհամեմատ մեծ է, որն էլ խոչընդոտ է հանդիսանում համայնքների կայուն զարգացման գործում: Կառավարման մեջ նոր տեխնոլոգիաների և տարբերվող մոտեցումների կիրարկման բացակայությունը բերում է ռեսուրսների անարդյունավետ օգտագործման:

Հիմնաբառեր՝ համայնք, զարգացում, արդյունավետ կառավարում, բյուջե, միավորված համայնքներ, արդյունավետություն, կառավարում:

Հայաստանի ու Արցախի Հանրապետությունների համայնքների կայուն զարգացումն ու առաքելությունը հիմնարկված է ռազմաքաղաքական պետական կառավարում իրականացնելով: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ արագ են զարգանում այն երկրները, որտեղ մեծ է համայնքների դերը, գոյություն ունի տեղական ինքնակառավարման բարձր աստիճան, և համայնքները օժտված են մեծ լիազորություններով:

2011 թվականին ՀՀ կառավարությունը № 44 որոշմամբ հաստատեց համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորների ձևավորման հայեցակարգը: Դրանով սկիզբ դրվեց տեղական ինքնակառավարման ոլորտում լուրջ բարեփոխումների:

Հայաստանում համայնքների խոշորացման դեպքում դրական արդյունքներ կան ցանկալի փոփոխություններ են համարվում³⁵⁷

* Հոդվածը ներկայացվել է 23.09.2019թ., գրախոսվել՝ 30.10.2019թ., տպագրության ընդունվել՝ 12.12.2019թ.:

1. մարդկային ռեսուրսների համախմբումը,
2. համայնքի կառավարման արդյունավետության բարձրացումը,
3. տեղական ինքնակառավարման մարմինների մրցակցային և թափանցիկ ընտրությունների ապահովման հնարավորությունների ընդլայնումը,
4. ենթակառուցվածքների զարգացումը և ծառայությունների արդյունավետության ու որակի բարձրացումը,
5. ավելի մեծ թվով մարդկանց որակյալ ծառայություններ տրամադրելու հնարավորությունների ստեղծումը,
6. ֆինանսական կարողությունների ուժեղացումը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ընդլայնումը,
7. համայնքային զարգացման կապիտալ ծրագրերի իրականացումը և այլն:

Միևնույն ժամանակ պետք է նշել, որ համայնքների խոշորացումը կարող է առաջացնել լուրջ ու բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, որոնց անտեսումը հղի է վտանգավոր հետևանքներով:

Հետազոտության ընթացքում բացահայտվեցին մի քանի բացասական հետևանքներ, որոնք լոջորեն մտահոգում են բնակչությանը և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Դրանք են՝³⁵⁸

1. համայնքային ծառայողների կրճատումը,
2. ծառայությունների տեղափոխումը համայնքներից, օրինակ՝ սոցիալական ծառայությունների տարածքային մարմինները, ոստիկանության անձնագրային բաժանմունքները և այլն, հեռու են հատկապես հեռավոր, բարձրլեռնային համայնքներից, և բնակիչները լրացուցիչ ժամանակ ու գումար են ծախսում դրանք ստանալու համար,
3. միավորված համայնքների միջև ռեսուրսների անհամաչափ բաշխման վտանգը. այս դեպքում շատ կարևոր է հաշվի առնել երկու կարևոր հանգամանք.
 - կառավարման տեսանկյունից գրեթե անհնար է դառնում փոքր համայնքից ընտրվել միավորված համայնքի ղեկավար, հիմնական հավակնորդները լինում են ամենամեծ բնակավայրից,
 - համայնքների միավորումը կխոչընդոտի ավելի մեծ պոտենցիալ ունեցող համայնքների զարգացմանը, կնվազեցնի զարգացման տեմպերը, կստացվի, որ փոքր բնակավայրերի զարգացումը տեղի կունենա զարգացման մեծ տեմպեր ու ռեսուրսներ ունեցող բնակավայրերի հաշվին:

Այս պահին Հայաստանում ունենք 61 խոշորացված համայնք, և խոշորացման գործընթացը շարունակվում է, բայց որևէ էական ու առարկայական պատկեր, որևէ մասնագիտական գնահատում չկա, թե խոշորացումից հետո ի՞նչ փոփոխություններ են գրանցվել առանձին ոլորտներում: Չկա պետական մակարդակով իրականացված որևէ հետազոտություն, որը գնահատում է բյուջետային միջոցների արդյունավետությունը մինչև համայնքների միավորումը և դրանից հետո:

Արցախի հանրապետությունում համայնքների միավորման գործընթաց ընդհանրապես տեղի չի ունեցել: Այսօր Արցախում իրականացվում է գերկենտրոնացված պետական կառավարում, ինչն արգելակում է երկրի զարգացումը: Արցախյան շրջաններում պետական կառավարումն իրականացվում է շրջանային վարչակազմերի կողմից, որոնք լրացուցիչ բեռ են և նպաստում են համակարգի ուռճացմանը և ռեսուրսների անարդյունավետ օգտագործմանը:

³⁵⁷ Տե՛ս «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», էջ 26-27:

³⁵⁸ «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգ», էջ 21:

խոսելով Արցախի ու Հայաստանի համայնքների կառավարման արդյունավետության մասին, պետք է նկատել, որ երկու պետություններում էլ բյուջեները կազմվում են՝ հիմք ընդունելով նախորդ տարիների տվյալները: Ստացվում է, որ առանձին ոլորտային ծառայությունների համար չկա որևէ գնահատման մեխանիզմ և նոր մոտեցում: Ծրագրային բյուջետավորումը ավելի հստակ, պարզ ու վերահսկելի է դարձնում բյուջետային միջոցները՝ ամեն մի ծրագրի համար սահմանելով չափորոշիչներ: Սակայն ՏԻՄ-երը տարին ամփոփելիս ոլորտի վերլուծություն ու խնդիրների գնահատում չեն անում՝ հասկանալու, թե ինչ միջոցներ են պետք հաջորդ տարում խնդիրը արմատապես լուծելու համար:

Բացի այդ, ՏԻՄ-երը չունեն հստակ հաշվարկ, թե ինչքան գումար է անհրաժեշտ մի ոլորտի խնդիրների լուծման համար և ինչ միջոցներ են պահանջվում հինգ տարվա կտրվածքով բոլոր ոլորտների խնդիրները լուծելու համար: Սա բերում է պլանավորման ծախողման, իսկ արդյունավետ կառավարման հիմքը ճիշտ պլանավորումն է:

Ո՛չ Հայաստանում և ո՛չ Արցախում տեղական ինքնակառավարման մարմինները չունեն իրենց կողմից գնվող ծառայությունների որակի ստուգման մեխանիզմներ, ինչն էլ բերում է բյուջետային միջոցների անարդյունավետ օգտագործման և արդյունավետ կառավարման խնդիրների:

Որպես օրինակ ուսումնասիրենք Հայաստանի ու Արցախի համայնքների համար թերևս ամենակարևոր ու ամենածախսատար ոլորտներից մեկը՝ ներհամայնքային ճանապարհները: Ծառայությունների գնման-մատուցման պայմանագրերում երաշխիքային սպասարկման մասին որևէ խոսք չկա, ինչի արդյունքում հիմնանորոգված փողոցում հաջորդ մեկ-երկու տարիների ընթացքում իրականացվում են փոսալցման աշխատանքներ: Մինչդեռ մի շարք եվրոպական երկրներում շինարարական կազմակերպությունները հինգից տասը տարվա երաշխիք են տրամադրում:

Ո՛չ Հայաստանում և ո՛չ Արցախում ներհամայնքային ճանապարհների սպասարկման ոլորտում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ասֆալտի որակի փորձաքննություն չի իրականացվում, որպեսզի գնահատվի, թե արդյո՞ք շինարարական կազմակերպության կողմից տրամադրված ծառայությունը համապատասխանում է Կառավարության կողմից սահմանված նորմատիվային պահանջներին:

Չուզահեռներ անցկացնելով պետական ու համայնքային բյուջեների կազմման սկզբունքներիմիջև՝ կոտեսենք, որ Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեն կազմելիս շեշտը դրվում է հիմնականում բոլոր ոլորտների հիմնական ծախսերի պլանավորման ու իրականացման, այնուհետև բյուջեի պակասուրդի ծածկման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ներգրավման վրա՝ պետական պարտք ներգրավելով: Ի տարբերություն պետական բյուջեի կազմման մեխանիզմի՝ համայնքների բյուջեները կազմվում են՝ հաշվի առնելով առկա կամ պլանավորվող ֆինանսական միջոցները: Չնայած երկու հայկական պետությունների օրենսդրությունները թույլ են տալիս դեֆիցիտով կազմելու նաև համայնքների բյուջեները³⁵⁹, բայց հաշվի առնելով համայնքների կախվածությունը պետական բյուջեներից տարեկան դոտացիաների մեծ թվով՝ համայնքները բյուջեները հաստատում են առանց պակասուրդի:

Բացի այդ, համայնքային պարտատոմսերի թողարկման պրակտիկան կիրառելի չէ: Այն չի կիրառվում Նույնիսկ Հայաստանի ամենամեծ՝ Գյումրի համայնքում, որի բյուջեն վերջին հինգ տարիներին մոտավորապես 3.2 միլիարդ դրամ է:

³⁵⁹ ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», Արցախի Հանրապետության օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին»:

Արցախի բյուջեն վերջին տասը տարիներին կազմվել է ղեֆիցիտով՝ բացառությամբ 2019 թվականի, երբ պետական բյուջեն կազմվել է պրոֆիցիտով, և միջոցներն ուղղվել են փոխառու զուտ միջոցների մարմանը³⁶⁰:

Ամեն տարի և՛ Հայաստանի, և՛ Արցախի պետական բյուջեներով մեծ թվով դոտացիոն գումարներ են հատկացվում համայնքներին, ինչն էլ խոսում է պետական բյուջեներից համայնքների կախվածության մասին: Եթե Հայաստանի Հանրապետությունը հնարավորություն ունի բյուջետային վարկեր ներգրավել այլ պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից, ապա Արցախի Հանրապետության ճանաչման գործընթացով պայմանավորված՝ Արցախն այդ հնարավորությունից զրկված է: Ստացվում է, որ Հայաստանի Հանրապետության բյուջեն ղեֆիցիտով է կազմվում, ներգրավվում են լրացուցիչ միջոցներ, բայց բյուջետային վարկ է տրամադրվում Արցախի հանրապետությանը՝ երկու երկրների անվտանգության և այլ հարցերի համար³⁶¹:

Այդ պայմաններում կայուն, զարգացող ու ֆինանսապես անկախ համայնքների մասին խոսելն ավելորդ է:

Հարկ է խոսել նաև համայնքային ձեռնարկատիրությունների մասին, որոնց պրակտիկան ևս կիրառելի չէ մեր համայնքներում: Եվրոպական մի շարք երկրներում կարելի է հանդիպել բազմաթիվ համայնքապատկան հյուրանոցներ, սրճարաններ և ժամանցի այլ վայրեր, որոնք լրացուցիչ եկամուտ են ապահովում համայնքին: Այժմ ամբողջ աշխարհում, ինչպես նաև Հայաստանի ու Արցախի Հանրապետություններում լայն կիրառում ունի սոցիալական ձեռնարկատիրությունների գաղափարը: Համայնքի պարագայում այն առավել քան արդյունավետ կլինի, քանի որ և՛ ստեղծված արդյունքը, և՛ ստացված եկամուտը կմնա համայնքին և մեծ սոցիալական ազդեցություն կունենա:

Համայնքների զարգացման հաջորդ կարևոր նախապայմանը համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացումն է: Կառավարման արդյունավետության բարձրացումն առանց ավագանիների զարգացած ինստիտուտի առկայության գրեթե անհնար է, քանի որ համայնքների կառավարման միակ մարմինը ավագանու ինստիտուտն է: Հայաստանում ու Արցախում, ցավոք սրտի, ավագանու զարգացած ինստիտուտ գոյություն չունի: Ավագանիները մեծամասամբ ձևական բնույթ են կրում և հեշտորեն կառավարվում են համայնքների ղեկավարների կողմից, ինչն էլ խոչընդոտում է գրագետ կադրերի ներգրավմանը և որոշումների արդյունավետության բարձրացմանը:

Այսպիսով, ՀՀ-ի և ԱՀ-ի համայնքներում ավագանիների զարգացած ինստիտուտ ունենալու պարագայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերի ու լիազորությունների ուժեղացումը կնպաստի ինքնաբավ համայնքների ստեղծմանն ու տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացմանը:

³⁶⁰ Արցախի Հանրապետության 2019 թ. օրենքը «Պետական բյուջեի մասին»

³⁶¹ ՀՀ օրենքը 2018 թ-ի «Պետական բյուջեի մասին», ընդունված 2017 թ.-ի դեկտեմբերի 8-ին, հոդված 9, կետ 3:

PROBLEMS AND CHALLENGES OF COMMUNITY DEVELOPMENT IN ARMENIA AND ARTSAKH

HAYKARAM DRMEYAN

*Lecturer, Chair of General Economics Gyumri branch of the Armenian State University of Economics, Member of Founding Council of Compass Research, Training and Consulting Center NGO
Gyumri, Republic of Armenia*

The purpose of the work is to promote and justify the approach according to which the flight development of the communities of Armenia and Artsakh can only be achieved as a result of attracting large investment funds and improving the management efficiency. The problem of work is to show that communities do not have adequate resources and can't provide additional resources for the sustainable development of communities due to inefficient management of resources.

Empirical research methods, analysis, combination, induction, deduction and theoretical methods of research were used during the research.

As a result of the survey, we have come to the conclusion that sustainable development of communities can't be provided at the expense of individual communities' budgets, as well as subsidies from Armenia and Artsakh republics. The problems facing the community, the deviation between the emerging income and the necessary costs are incomparably greater, which hampers the sustainable development of communities. Lack of implementation of new technologies and different approaches in management leads to inefficient use of resources.

Key words: *community, development, good governance, budget, united communities, efficiency, management.*

ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ РАЗВИТИЯ ОБЩИН В АРМЕНИИ И АРЦАХЕ

АЙКАРАМ ДРМЕЯН

*Преподаватель кафедры общей экономики Гюмрийского филиала
Армянского государственного экономического университета,
член учредительного совета НПО научно-исследовательский,
учебно-консультационный центр «Компасс»,
г. Гюмри, Республика Армения*

Целью данной работы является продвижение и обоснование подхода, согласно которому развитие общин Армении и Арцаха может быть достигнуто только в результате привлечения крупных инвестиционных фондов и повышения эффективности управления.

Наша задача – выявить направления расходов ресурсов общин и их эффективность.

В ходе исследования использовались эмпирические методы исследования, анализ, комбинация, индукция, дедукция и теоретические методы.

В результате мы пришли к выводу, что устойчивое развитие общин не может быть обеспечено за счет бюджетов отдельных общин, а также дотаций, предоставляемых Республикой Армения и Республикой Арцах. Проблемы, стоящие перед общинами, большая разница между формирующимся доходом и необходимыми затратами препятствуют устойчивому развитию общин. Отсутствие внедрения новых технологий и различных подходов в управлении приводят к неэффективному использованию ресурсов.

Ключевые слова: *община, развитие, хорошее управление, бюджет, объединенные общины, эффективность, управление.*