

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՐԵՎԱՆԻ ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ

Խաչիկյան Ս.Վ.*

Ամփոփում: Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Երևանում ունի առանձնահատուկ դեր և նշանակություն, քանի որ այստեղ է կենտրոնացած բավականին մեծ տնտեսական և մարդկային ներուժ: Տեղական ինքնակառավարման գործառույթների շրջանակում հիմնականում մատուցվում են համայնքային ծառայություններ, որոնց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները մեծամասամբ ստացվում են պետական բյուջեից դրամաշնորհների տեսքով: Մեր կարծիքով դա ճիշտ մոտեցում չէ, պետական բյուջեի միջոցները կարող են օգտագործվել ավելի կարևոր ծախսեր իրականացնելու նպատակով: Դրա փոխարեն Երևանի տեղական ինքնակառավարումը պետք է իրականացվի այնպիսի սկզբունքներով, որ կարողանա զարգացնել քաղաքային տնտեսություն, ունենա ֆինանսական միջոցների ապահովման սեփական աղբյուրները և դրա արդյունքում իրականացնի սոցիալ-տնտեսական քաղաքականություն՝ մատուցելով համայնքային ծառայություններ: Այսպիսով, առաջարկում ենք հայեցակարգային մոտեցումների շրջանակում փոխել Երևանի կառավարման մոդելը. պետական բյուջեի դրամաշնորհների հաշվին համայնքային ծառայություն մատուցելու փոխարեն զարգացնել քաղաքային տնտեսությունը և համայնքային ծառայությունների մատուցումն իրականացնել տնտեսական գործունեության արդյունքում:

Բանալի բառեր. Երևան, տնտեսական զարգացում, տեղական ինքնակառավարում, համայնքային ներուժ

JEL Classification: H70, K19, L38, R00.

1. Ներածություն

Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարումն էականորեն տարբերվում է Հայաստանի Հանրապետության մյուս համայնքներում իրականացվող տեղական ինքնակառավարումից: Դրա անհրաժեշտությունն ակնհայտորեն առկա է, որը պայմանավորված է ինչպես

* Սոս Վիրաբի Խաչիկյան — ՀՊՏՀ ինֆորմատիկայի և վիճակագրության ֆակուլտետի դեկան, տ.գ.թ., դոցենտ, e-mail: sos.khachikyan@gmail.com

ժողովրդագրական, այնպես էլ սոցիալ-տնտեսական ցուցանիշներով: Հայտնի է, որ Երևանին են բաժին ընկնում հանրապետության արդյունաբերության ընդհանուր ծավալի 42.1%-ը, շինարարության՝ 53.9%-ը, մանրածախ առևտրի՝ 82.6%-ը, ծառայությունների՝ 85.5%-ը, շահագործման հանձնված բնակելի շենքերի՝ 77.6%-ը, հյուրանոցային տնտեսության օբյեկտների՝ 33.2%-ը, ինչպես նաև Երևան քաղաքում ապրում է 1076.5 հազ. մարդ¹: Վերոնշյալ ցուցանիշներն ունեն ընդամենը հիմնական իրավիճակը ներկայացնելու նպատակ, և հետազոտության շրջանակներում անդրադառնալու ենք միայն գլխավոր միտումներին՝ խորությամբ չուսումնասիրելով պաշտոնական վիճակագրության աղբյուրները: Այնուամենայնիվ ակնհայտ է, որ ՀՀ-ում ստեղծվող նոր արժեքի հսկայական մասը ձևավորվում է Երևանում, որին մասնակցում է հանրապետության բնակչության ավելի քան 35%-ը: Այս ցուցանիշներով հանդերձ Երևանի տեղական ինքնակառավարման մարմինները գրեթե չունեն քաղաքային տնտեսության կառավարման լծակներ, առկա լիազորությունների համատեքստում չեն օգտագործում տնտեսական համակարգ ստեղծելու հնարավորությունները և չեն մշակում դրան բնորոշ ռազմավարություն: Երևանի քաղաքապետարանն ընդամենը տեղական ինքնակառավարման մարմին է, որն ունի հարկերից, տուրքերից, տեղական վճարներից ու պետական դրամաշնորհներից ձևավորվող բյուջե, սակայն չունի իր կողմից՝ որպես տնտեսական համակարգ, ստեղծվող եկամտի նշանակալի աղբյուր: Անթույլատրելի է, որ Երևանը, ունենալով ռեսուրսների հսկայական կենտրոնացվածություն, տիրապետելով կառավարման մեծ լծակների, հանդիսանալով հաղորդակցության կարևոր կենտրոն, այնուամենայնիվ չհանդիսանա տնտեսական միավոր և որպես ինքնակառավարվող սուբյեկտ՝ չստեղծի նոր արժեք:

Հողվածի շրջանակներում փորձ է արվել ուսումնասիրել Երևանի համայնքային բյուջեով ձևավորվող եկամուտների տնտեսական բնույթը, ներկայացնել տեղական ինքնակառավարման շրջանակներում քաղաքային տնտեսության զարգացման անհրաժեշտությունը և գերակայություն տալ ապակենտրոնացման մակարդակի բարձրացման հրատապությանը տնտեսական գործունեության զարգացմանը զուգահեռ: Այսինքն՝ փորձելու ենք հիմնավորել այն մտտեցումը, որ Երևան քաղաքի կառավարման համատեքստում տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներին զուգահեռ անհրաժեշտ է շեշտադրում

¹ <https://www.yerevan.am/am/economy/> (հղումը դիտվել է 2020թ. մարտի 20-ի դրությամբ):

կատարել նաև տնտեսական համակարգի զարգացման առանձնահատկություններին: Ըստ էության, կառավարման մեր առաջարկած մոտեցումներով առաջնահերթ ենք համարել ոչ թե համայնքային ծառայությունների մատուցումը, այլ քաղաքային տնտեսության զարգացումը և դրա հիման վրա ստեղծված ռեսուրսներով համայնքային սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության իրականացումը: Կարծում ենք, որ Երևան քաղաքը ոչ թե պետք է ստանա պաշտոնական դրամաշնորհներ պետական բյուջեից, այլ իր կողմից կառավարվող տնտեսության և դրա շրջանակներում ստեղծվող եկամուտների միջոցով ստեղծի հավելյալ արժեք պետության համար:

Հողվածն ամփոփել ենք եզրահանգումներով, որոնց համաձայն՝ ներկայացվել են Երևանի՝ որպես տնտեսական համակարգի զարգացման քաղաքականության սկզբունքները և դրա համար անհրաժեշտ տնտեսաիրավական բարեփոխումների հիմնական առանձնահատկությունները: Հողվածի ամբողջ շարադրման մեջ փորձ է արվել հիմնավորել այն հանգամանքը, որ ՀՀ հանրային քաղաքականության շրջանակներում Երևանը պետք է դիտարկել ոչ թե որպես տեղական ինքնակառավարման միավոր, այլ տնտեսական համակարգ՝ հիմնված տեղական ինքնակառավարման նոր մոտեցումների վրա:

2. Վերլուծություն

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանի Հանրապետությունում հիմնված է մի շարք սկզբունքների վրա: Հատկապես Երևանի դեպքում, որտեղ կենտրոնացած է հանրապետության տնտեսական և մարդկային ներուժի հսկայական արժեք, այդ սկզբունքները պետք է վերաբերեն ոչ միայն կառավարմանը կամ ժողովրդավարությանը, այլև տնտեսական զարգացմանը: Վերջին տարիներին կարևորվում են հատկապես գիտելիքը և ստեղծագործականությունը՝ որպես հիմնասյուներ տեղական մակարդակներում մասնագիտացման և մրցունակության բարձրացման առումով (Montserrat, Marc, 2010, էջ 31): Այսինքն՝ այս սկզբունքներն աստիճանաբար ձեռք են բերում էական նշանակություն տեղական ինքնակառավարման զարգացման, հետևաբար՝ նաև կառավարման նոր մոտեցումների ներդրման առումով: Նշանակում է, որ Երևան քաղաքի կառավարման սկզբունքները կարող են ներառել այնպիսի դրույթներ, որոնք ոչ միայն կնպաստեն տեղական ինքնակառավարմանը, այլև գիտելիքի վրա հիմնված և ստեղծագործ մոտեցումներով պայմանավորված տնտեսական զարգացմանը: Ավելին, տեղական ինքնակառավարման համակարգը

պետք է ուղղված լինի Երևանի տնտեսական զարգացմանը և նոր արժեքի ստեղծմանը՝ չսահմանափակվելով բյուջետային եկամուտների ձևավորման և ծախսերի իրականացման գործառնություններով՝ դրանց շրջանակներում մատուցելով տարաբնույթ ծառայություններ համայնքի բնակչությանը:

Եվրոպական միության բազմաթիվ երկրներում քաղաքների մեծ մասին տրվում է հատուկ կարգավիճակ, որը հանգեցնում է ինչպես լրացուցիչ ռեսուրսների ներգրավման, այնպես էլ պարտավորությունների մեծացման (Svanfeldt, 2011, էջ 29): Դա արվում է տնտեսական շարժառիթներով՝ նպատակ ունենալով տեղական իշխանությունների միջոցով մեծացնել տվյալ երկրի տնտեսական ներուժը: Իհարկե, այս գործընթացի համար անհրաժեշտ են ապակենտրոնացման բարձր մակարդակ և հանրային քաղաքականության հստակ ուղղություն, որը պահանջում է տեղական իշխանությունների ստեղծագործական և նորարարական մոտեցումներ: Ակնհայտ է, որ այս պարագայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների ընտրությունների արդյունքում պետք է ձևավորվեն տեղական իշխանություններ՝ կազմված համապատասխան փորձառությամբ և որակներով ներկայացուցիչներից: Սակայն բազմաթիվ երկրներում (ինչպես նաև ՀՀ-ում), ելնելով ժողովրդավարության մի շարք սկզբունքներից, իրավական կարգավորումները ղեկավարների կարողության կամ փորձառության դրույթներ գրեթե չեն նախատեսում, հետևաբար՝ ընտրության ամբողջ պատասխանատվությունն ընկնում է քաղաքացու վրա: Այն երկրներում, որտեղ քաղաքացիական հասարակությունն ունի զարգացման բարձր աստիճան, և հասարակության անդամներն ունեն իրավագիտակցության բարձր մակարդակ, նրանց հիմնականում հաջողվում է ձևավորել տեղական այնպիսի իշխանական էլիտա, որն ունակ է առաջնորդվելու զարգացման արդի մարտահրավերներին համահունչ: ՀՀ-ում չկան օրենսդրական պահանջներ (բացի տարիքային ցենզից) Երևան քաղաքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներկայացուցիչների կարողությունների, փորձառության և հմտությունների վերաբերյալ: Կարծում ենք, որ, հարգելով հանդերձ ժողովրդավարական սկզբունքները, դա էական բացթողում է ՀՀ տնտեսական և մարդկային ավելի քան 35% ներուժ ընդգրկող կառույցի (տեղական ինքնակառավարման մարմնի) դեպքում, հատկապես եթե չկա հստակ վիճակագրություն կամ ցուցանիշ, թե կայացման ինչ մակարդակ ունի քաղաքացիական հասարակությունը Երևանում: Հետևաբար՝ ընտրությունների, հետագայում նաև դրանցով պայմանավորված տեղական

ինքնակառավարման չափանիշները չպետք է սահմանափակվեն միայն արդարության, թափանցիկության կամ ազատության սկզբունքներով. դրանք անհրաժեշտ են, սակայն բավարար չեն տնտեսական զարգացմանը նպաստող ստեղծագործ և գիտելիքահեն կառավարում ապահովելու տեսանկյունից:

Աշխատանքի մեջ ներկայացվող վերլուծությունը նպատակ ունի բացահայտելու Երևան քաղաքի ինքնակառավարման մի շարք առանձնահատկություններ, որոնք կարող են հիմք հանդիսանալ զարգացման նոր ուղղությունների բացահայտման և քաղաքային տնտեսության համակարգի ձևավորման համար: Վերլուծության առանցքում փորձելու ենք ներկայացնել ֆինանսական, բյուջետային, տնտեսական և իրավական ոլորտներին վերաբերող այնպիսի մոտեցումներ, որոնք առավելագույնս կնկարագրեն առկա մարտահրավերներին դիմագրավելու դրանց պիտանելիությունը և տնտեսական բարեփոխումների հետագա ուղենիշները: Հիմնվելու ենք այն հանգամանքի վրա, որ մեր կողմից բարձրաձայնվող խնդիրներն ուսումնասիրվել են նաև այլ հետազոտությունների շրջանակներում՝ ներկայացնելով խոշոր համայնքներին զարգացման ինքնուրույն հնարավորություններ ընձեռելու անհրաժեշտությունը (Սուվարյան, 2015, էջ 84), ինչպես նաև ժողովրդավարացման և ապակենտրոնացման գործընթացների հեռանկարները (Թումանյան, Շահբազյան, 2011, էջ 17):

Այսպես, աղյուսակ 1-ի տվյալների համաձայն՝ 2015-2019թթ. ժամանակահատվածում Երևան համայնքի պլանավորված բյուջետային եկամուտները գրեթե նույնությամբ պահպանվել են՝ ունենալով փոքր շեղումներ, որոնք այս հետազոտության համար չունեն էական նշանակություն: Նշենք, որ որպես 2020թ. տվյալներ ներկայացվել են հաստատված ցուցանիշները, որոնք նույնպես կարևորվում են հետազոտության շրջանակներում: Աղյուսակ 1-ի ցուցանիշների համաձայն՝ հետազոտության ամբողջ ժամանակահատվածում հարկերից և տուրքերից ստացվող բյուջետային մուտքերն ամբողջ եկամուտների մեջ բացարձակ արժեքով ունեն բավական փոքր տեսակարար կշիռ պաշտոնական դրամաշնորհների և այլ եկամուտների համեմատ:

Աղյուսակ 1. Երևան համայնքի բյուջեարային եկամուտների հիմնական աղբյուրները 2015-2020թթ. ժամանակահատվածում (մլրդ դրամ)

Հ/Հ	Բյուջեի եկամուտների հիմնական աղբյուրները	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Եկամուտներ՝ ընդամենը	83.1	78.2	84.3	80.2	83.0	107.1
2	Հարկեր և տուրքեր	15.9	14.6	14.8	14.4	15.8	18.4
3	Պաշտոնական դրամաշնորհներ ²	23.8	21.9	21.8	21.7	23.8	24.0
3.1	այդ թվում՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիա	13.3	13.5	13.4	13.4	13.4	13.4
4	Այլ եկամուտներ	43.4	41.7	47.7	44.1	43.4	64.7
4.1	այդ թվում՝ պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների դիմաց	35.3	36.3	42.0	36.6	35.3	56.1

Նշում: Աղյուսակը պատրաստվել է հեղինակի կողմից 2015-2020թթ. Երևան քաղաքի բյուջեի մասին Երևան քաղաքի ավագանու համապատասխան որոշումների հիման վրա, որոնք ներառում են պլանավորված ցուցանիշներ:

Անհրաժեշտ է նշել, որ դիտարկվող ամբողջ ժամանակահատվածում այլ եկամուտների մեջ (տե՛ս աղյուսակ 1-ի 4-րդ տողը) պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ տվյալ դեպքում Երևանի քաղաքապետարանին, պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից տրվող միջոցները (տե՛ս աղյուսակ 1-ի 4.1 տողը) նույնպես ունեն մեծ տեսակարար կշիռ՝ 80-90%, որն ակնհայտ ցույց է տալիս, որ համայնքային «Այլ եկամուտներ» բյուջետային հոդվածը հիմնականում ձևավորվում է պետական բյուջեի հաշվին: Այսինքն՝ ՀՀ պետական բյուջեից Երևանի համայնքային բյուջեին հատկացվող ամենամյա միջոցները՝ պետական դրամաշնորհների կամ պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման տեսքով, կազմում են 70-75% (տե՛ս աղյուսակ 2): Ըստ էության Երևանը, հանդիսանալով արդյունաբերական, շինարարական, զբոսաշրջային, կրթական, տրանսպորտային, առևտրային ու այլ ենթակառուցվածքների կենտրոն, համայնքային բյուջեն ձևավորում է պետական բյուջեի հաշվին: Կարծում ենք, որ այս մոտեցումը սխալ է, և Երևանի համայնքային

² 2019-2020թթ. ցուցանիշների մեջ ներառված են նաև միջազգային աղբյուրներից ստացված դրամաշնորհները, որոնք տաստանվում են 5-6%-ի միջակայքում:

բյուջեի ձևավորման քաղաքականությունն արմատապես պետք է փոխվի: Ընդ որում փոփոխության հիմքում պետք է դնել Երևանը՝ որպես տնտեսական համակարգ, այսինքն՝ քաղաքային տնտեսություն զարգացնելու և տեղական ինքնակառավարման սկզբունքներն այդ ուղղությամբ ամրագրելու տեսլականը: Այսինքն, աղյուսակ 2-ի տվյալների համաձայն, Երևանի բյուջեի ձևավորման մոտ 10%-ն է ստացվում այլ եկամուտներից, մնացած 90%-ը կամ պետական բյուջեի միջոցներ են, կամ հարկեր և տուրքեր, որոնցից ոչ մեկն էլ կախված չէ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ստեղծագործական, ձեռնարկատիրական կամ գիտելիքի վրա հիմնված գործունեության արդյունքներից:

Աղյուսակ 2. Երևան համայնքի բյուջեային եկամուտների հիմնական աղբյուրները 2015-2020թթ. ժամանակահատվածում (%)

Ը/Ը	Բյուջեի եկամուտների հիմնական աղբյուրները	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Եկամուտներ՝ ընդամենը	100	100	100	100	100	100
2	Համայնքային հարկեր և տուրքեր	19.1	18.6	17.5	17.9	17.9	17.1
3	Պետական բյուջեից ³	71.1	74.4	75.6	72.6	71.2	74.7
4	Այլ	9.8	7	6.9	9.5	10.9	8.2

Նշում: Աղյուսակը պատրաստվել է հեղինակի կողմից՝ տոկոսային հաշվարկների համար հիմք ընդունելով 2015-2020թթ. Երևան քաղաքի բյուջեի մասին Երևան քաղաքի ավագանու համապատասխան որոշումները:

Պետք է նշել, որ Երևանի քաղաքապետարանն ունի որոշակի չիրացված հնարավորություններ տնտեսական գործունեության ոլորտում: Մասնավորապես աղյուսակ 2-ի այլ եկամուտներ տողի մեջ բավականին փոքր՝ 1%-ի չհասնող ցուցանիշ ունեն բաժնետիրական ընկերություններում համայնքի մասնակցության դիմաց համայնքի բյուջե կատարվող մասհանումները (շահաբաժիններ): Նշանակում է, որ բյուջետային եկամտի այսպիսի տողի առկայությունը ենթադրում է համագործակցության և գործընկերության հնարավորություն մասնավոր հատվածի հետ, որը գրեթե չի իրացվում:

³ Ներառված են պաշտոնական դրամաշնորհները, այդ թվում՝ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները, ինչպես նաև պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից ստացվող միջոցները:

Մանրամասն վերլուծության ենթարկելով աղյուսակներ 1-ի և 2-ի տվյալները, ինչպես նաև սույն աշխատանքի այլ դրույթներում ներկայացված հետազոտությունների արդյունքները՝ կարող ենք արձանագրել հետևյալ իրավիճակը: Ակնհայտ է, որ Երևանի համայնքային բյուջեի կախվածությունը պետական բյուջեից բավականին մեծ է՝ դիտարկվող ժամանակահատվածում ավելի քան 75%: Աղյուսակների տվյալների համաձայն, բացի վերոնշյալ 75%-ից, ևս 17-19% ստացվում է համայնքային հարկերի և տուրքերի տեսքով, որոնք ոչ թե ստեղծվում են, այլ պարզապես հավաքագրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից: Այսինքն՝ համայնքային իշխանությունները չեն նախաձեռնում տնտեսական գործունեության և համայնքային բյուջեի համալրման կամավոր լիազորություններ:

Հատուկ անդրադառնալով 2020թ. ցուցանիշներին՝ անհրաժեշտ ենք համարում նշել, որ 2019թ. համեմատ ավելի քան 25%-ով ավելացած համայնքային բյուջեն նույնպես «ձանրացած է» պետական բյուջեի վրա. այսպիսի կտրուկ աճի համատեքստում հարկային եկամուտները ոչ թե աճել են, այլ ունեն 2015-2020թթ. ժամանակահատվածի ամենափոքր ցուցանիշը՝ 17.1%՝ հիմնական բեռը թողնելով պետական բյուջեի վրա (աղյուսակ 1, 2): Այստեղ կարևոր է հետևյալ դիտարկումը. Երևան քաղաքի՝ 2019 թվականի բյուջեի կատարողականը, ըստ նախնական արդյունքների, կազմել է ճշտված ծրագրի 70.5%-ը⁴: Ընդ որում, որպես կատարողականի այդպիսի արդյունք, պաշտոնապես նշվում են ինչպես պատվիրակված լիազորությունների մի մասի, այնպես էլ որոշ ծրագրերի չկատարումը, որոնք երկուսն էլ վկայում են կառավարման արդյունավետության լուրջ խնդիրների մասին: Այսինքն՝ 2019թ. ունենալով բյուջեի թերակատարում մոտ 30%-ով, 2020թ. նախատեսվում է թերակատարված բյուջեի ավելացում 2019թ. համեմատ ավելի քան 25%-ով՝ դարձյալ հիմնականում պետական բյուջեի հաշվին: Կարծում ենք, որ այս պարագայում առկա է բյուջետային կառավարման և համայնքային լիազորությունների իրականացման էական թերություն, որի պատճառներից են կառավարման հմտությունների, գիտելիքի և փորձի բացակայության մասին դրույթները Երևանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորման գործընթացներում:

Երևանի բյուջետային եկամուտների համատեքստում անհրաժեշտ ենք համարում նշել ևս մեկ կարևոր հանգամանք. ինչպես արդեն նշել

⁴ <https://www.e-draft.am/projects/2270/justification> (հղումը դիտվել է 2020թ. մարտի 22-ի դրությամբ):

ենք, աղյուսակ 2-ում ներկայացված «Այլ» տողում 1%-ից փոքր է կազմում Երևանի՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մարմնի, թերևս միակ տնտեսական գործունեության արդյունքը՝ բաժնետիրական ընկերություններում համայնքի մասնակցության դիմաց համայնքի բյուջե կատարվող մասհանումները (շահաբաժիններ): Կարծում ենք, որ այս ցուցանիշն առավելագույն արդյունքը չէ, որ հնարավոր է ստանալ ռեսուրսների կենտրոնացվածության նման պայմաններում, և այստեղ առկա են ինչպես իրավական դաշտին, այնպես էլ ստեղծագործական մոտեցումներին ու գիտելիքահեն կառավարմանը վերաբերող խնդիրներ:

Հողվածի շրջանակներում ուսումնասիրել ենք նաև միջազգային փորձն այս ոլորտում, որպեսզի կատարվող առաջարկությունները լինեն ոչ միայն հիմնավոր և կիրառական, այլև հնարավոր լինի գնահատել համայնքային կառավարման միջազգայնացման հնարավորությունները:

Մեր կողմից ուշադրության է արժանացել այն, որ Միավորված ազգերի կազմակերպությունը խրախուսում է քաղաքների կառավարումը քաղաքային բնակչության կենսապայմանների բարելավման համար՝ առաջարկելով համագործակցություն և գործընկերություն քաղաքային իշխանության ու քաղաքացիական հասարակության, հասարակական կազմակերպությունների, մասնավոր հատվածի, ինչպես նաև տարածքային կառավարման մարմինների և միջազգային կառույցների հետ (Meyer, Auriacombe 2019, էջ 2):

Հետազոտությունների մեջ տարածված է նաև այն տեսակետը, որ քաղաք-տարածաշրջանները (շրջակա բնակավայրերի հետ միասին) բավականին հաջողված մոդելներ են տնտեսական զարգացման համար (UN Programme 2011, էջ 33): Այս դեպքում այնպիսի ցանցերի ստեղծումը, որոնք խթանում են տեղեկատվության փոխանակումը ապրանքների, ծառայությունների, տեխնոլոգիաների և շուկաների վերաբերյալ, նպաստում են քաղաք-տարածաշրջանների տնտեսական զարգացմանը: Հատկանշական է, որ որպես զարգացման այսպիսի մոդել է դիտարկվում Լնին-ից ավել բնակչություն ունեցող քաղաք-տարածաշրջանը, որին համապատասխանում է նաև Երևանը շրջակա բնակավայրերի հետ միասին:

Միջազգային փորձի առումով հետաքրքիր է նաև «Համագործակցային տնտեսության» մոդելը քաղաքների կառավարման համար (Clarence 2015, էջ 43): Այս մոդելի էությունն այն է, որ քաղաքները

ձգտում են կնքել համաձայնագրեր մասնավոր կազմակերպությունների և խոշոր ընկերությունների հետ՝ նպատակ ունենալով դառնալ «բաժնետիրական քաղաք», որտեղ կարող են օգտագործել իրենց առավելությունները տնտեսական զարգացման նպատակով:

Չինաստանի 56 ոչ մեծ քաղաքների համար (որոնք համադրելի են Երևանի հետ) իրականացված հետազոտությունը ցույց է տվել, որ կառավարման ճկուն համակարգերը կարևոր են նրանց տնտեսական զարգացման համար (Maomao և ուրիշներ 2019, էջ 17): Մասնավորապես հետազոտողները եզրակացրել են, որ ուժեղացնելով քաղաքային կառավարման ճկուն համակարգը՝ դրանով նպաստում են զարգացմանը և մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացմանը: Իսկ որպես կառավարման ճկուն համակարգ՝ դիտարկվել են քաղաքային կառավարման գործառույթների հարմարվողականությունը արտաքին տնտեսական ազդակների նկատմամբ և որոշումների կայացման արագությունը կարճաժամկետ հատվածում:

Ընդհանրապես քաղաքների կառավարման ճկուն համակարգերը լայնորեն կիրառվում են տնտեսական զարգացման նպատակով: Դրանց վերաբերյալ ուսումնասիրությունները համակարգելով՝ հետազոտողները ցույց են տվել, որ քաղաքային կառավարման ճկունությունը դինամիկ համակարգ է, որն առաջարկում է փոխակերպումների, փոխանցումների, հաղորդակցության, հարաբերությունների հաստատման և այլ ուղղություններով ներդրվող ժամանակավոր ընթացակարգեր և ընդհանուր սկզբունքներ, որոնք կարող են հեշտությամբ փոփոխվել (Morrow և ուրիշներ 2016, էջ 39):

Ռուսաստանի Դաշնության դաշնային նշանակության քաղաքներում տեղական ինքնակառավարումն իրականացվում է հատուկ սկզբունքներով՝ պահպանելով քաղաքային տնտեսության միասնականությունը և քաղաքի զարգացման ամբողջականությունը, այսինքն՝ ենթակառուցվածքների և տնտեսական զարգացման կառույցների փոխկապվածությունը հանդես է գալիս որպես առաջնահերթություն (Горанова և ուրիշներ 2017, էջ 39):

Մոսկվայի «Սկոլկովո» կառավարման դպրոցի կողմից իրականացված մեծածավալ հետազոտության համաձայն՝ ՌԴ-ի տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեների 70%-ից ավելին ստացվում է դաշնային բյուջեից, որը ճգնաժամային իրավիճակներում կարող է

ունենալ ֆինանսավորման հետ կապված խնդիրներ⁵: Այդ հետազոտության մեջ նշվում է, որ լուծման լավագույն տարբերակը տեղական ներուժի համախմբումն ու եկամտի սեփական աղբյուրների մեծացումն է տնտեսական գործունեության միջոցով:

Վերլուծելով վերոնշյալ բոլոր մոտեցումները, որոնք կիրառվել կամ հետազոտվել են աշխարհի տարբեր երկրներում, ակնհայտ է դառնում, որ կարևորվում է քաղաքների տեղական ինքնակառավարման համակարգերի տնտեսական բաղադրիչների ընդլայնումը, որի ընթացքում շեշտադրում է կատարվում բավականին լայն շրջանակով համագործակցության և գործընկերության, ինչպես նաև տեղական ներուժի համախմբման վրա: Եթե այս մոտեցումները դիտարկենք նաև բավակա-նին վերջերս ի հայտ եկած և համաշխարհային տնտեսական համակարգի համար լուրջ խնդիրներ ստեղծած նոր համավարակի (COVID 19) շրջանակում⁶, որի ընթացքում բազմաթիվ պետությունների հսկայական ռեսուրսներ ուղղվում են համաճարակի կանխարգելմանը և բացասական արդյունքների չեզոքացմանը, ապա տեղական ինքնակառավարման մարմինների կախվածության թուլացումը կենտրոնա-կան իշխանություններից դառնում է խիստ հրատապ: Իսկ կախվածության թուլացումը հնարավոր է միայն լիազորությունների և ֆինանսական միջոցների ձևավորման ապակենտրոնացման պարագայում: Սակայն, դիտարկելով Երևան համայնքի բյուջետային եկամուտների ցուցանիշների դինամիկան 2015-2020թթ. ժամանակահատվածի համար, պարզ է դառնում, որ ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակը ոչ միայն խիստ ցածր է, այլև սեփական միջոցների համախմբման ոչ մի գործառույթ գրեթե չի իրականացվել՝ հարկերի և տուրքերի հավաքագրումից բացի, իսկ դրանց հավաքագրումը, ինչպես արդեն նշվել է, ապահովում է բյուջետային մուտքերի ընդամենը 17-19% (աղյուսակ 2):

Հոդվածի մեջ ներկայացված վիճակագրական ցուցանիշների հետազոտության համատեքստում անհրաժեշտ է ուսումնասիրել դրանց ձևավորման տնտեսաիրավական հիմքերը՝ պատճառահետևանքային կապը բացահայտելու և համապատասխան եզրահանգումներ կատարելու նպատակով: Այս առումով կարևոր ենք համարում անդրադարձը «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ

⁵ Центр городских исследований бизнес-школы Сколково. Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы (2016), с. 60-61.

⁶ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (հղումը դիտվել է 2020թ. մարտի 22-ի դրությամբ):

օրենքի (այսուհետ՝ Օրենք) մի շարք դրույթներին⁷ չխորանալով իրավական գնահատականների մեջ և դիտարկելով միայն տնտեսական, բյուջետային ու զարգացման վերաբերյալ առանձին կետեր:

Օրենքի 73-րդ հոդվածը՝ Երևանի բյուջեի ձևավորման աղբյուրները, նախատեսում է բյուջետային մուտքերի ապահովման 24 կետերով սահմանված աղբյուրներ: Սակայն, ինչպես ցույց տրվեց կատարված ուսումնասիրությունների արդյունքում, այդ աղբյուրներից ընդամենը 3-ը՝ 1. պետության կողմից քաղաքապետին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար Երևանի բյուջեից ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով պետական բյուջեից տրամադրվող հատկացումներ, 2. պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաներ, 3. պետական բյուջեից տրամադրվող այլ դոտացիաներ և ծախսերի ֆինանսավորման նպատակային հատկացումներ (սուբվենցիաներ), ապահովում են բյուջետային մուտքերի 70-75%-ը: Այսինքն՝ Երևանի բյուջետային մուտքեր ապահովող աղբյուրները դիվերսիֆիկացված չեն, հիմնված են գլխավորապես պետական բյուջեի վրա և ապակենտրոնացված չեն, հետևաբար՝ պետական բյուջեի համար խնդրահարույց ժամանակաշրջանում (օրինակ՝ համավարակի պայմաններում, ինչպիսին այժմ COVID 19-ի հետևանքով ստեղծված իրավիճակն է) ճկուն չեն և պարունակում են բյուջետավարման գործընթացի ու համայնքային ծառայությունների մատուցման էական ռիսկեր: Այդ պատճառով հրատապ խնդիր է իրականացնել Երևանի կառավարումը ոչ թե որպես պետական բյուջեից մեծ կախվածություն ունեցող համայնք, այլ տեղական ինքնակառավարման նոր մոտեցումներ ունեցող քաղաքային տնտեսություն:

Օրենքի հետ կապված հաջորդ հանգամանքը, որն ուղղակիորեն առնչվում է առկա իրավիճակի հետ, վերաբերում է հոդված 83-ին, որտեղ ներկայացված են Երևանի զարգացման ծրագրերի վերաբերյալ դրույթներ: Այս հոդվածը, մեր կարծիքով, պետք է հանդիսանար քաղաքային տնտեսության կայացման հիմնասյուներից մեկը, սակայն ընդամենը մի քանի կետով սահմանում է Երևանի զարգացման ծրագրի՝ որպես փաստաթղթի գործածության ձևաչափը: Երևանում, ինչպես արդեն նշվել է, կենտրոնացած է ՀՀ բնակչության ավելի քան 1/3-ը, ինչպես նաև արդյունաբերության, շինարարության,

⁷ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունվել է 2008թ. դեկտեմբերի 26-ին:

մանրածախ առևտրի և ծառայությունների ավելի քան 60%-ը, իսկ Երևանի զարգացման ծրագիրն օրենսդրական կարգավորումների մակարդակում չունի հստակ ուղղվածություն զարգացման ռազմավարության, դրա մշակման քաղաքականության և պետության գերակա նպատակների հետ համադրելիության վերաբերյալ: Ավելին, ուսումնասիրելով և համադրելով Երևանի զարգացման 2020թ.⁸, ինչպես նաև 2019-2023 թվականների հնգամյա⁹ ծրագրերը, ակնհայտ է դառնում, որ դրանց զարգացման գերակայությունները՝ որպես ծրագրային դրույթներ, գրեթե կրկնում են միմյանց: Բացի այդ, բացակայում են տնտեսական զարգացման և նոր արժեքի ստեղծման միջոցով համայնքային բյուջեի համալրման դրույթները: Այսինքն՝ Երևանը շարունակելու է կլանել հսկայական միջոցներ պետական բյուջեից՝ փոխարենը չստեղծելով եկամտի իր սեփական աղբյուրները:

Ամփոփելով Երևանի՝ որպես տեղական ինքնակառավարման մարմնի գործունեության և բյուջետային եկամուտների ձևավորման մի շարք առանձնահատկություններ՝ կարելի է պնդել, որ համայնքային իշխանությունների կողմից տնտեսական գործունեության նախաձեռնությունների բացակայությունը, ինչպես նաև օրենսդրական կարգավորումների թերությունները հանգեցրել են պետական բյուջեից մեծ կախվածության: Դրա արդյունքում Երևանի տեղական իշխանությունները դարձել են հիմնականում պարտադիր և պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ իրականացնող, ստեղծագործ նախաձեռնություններ չունեցող, սեփական միջոցներ չստեղծող և պետական բյուջեի հաշվին համայնքային ծառայություններ մատուցող կառույց: Այս պայմաններում հրատապ ենք համարում հետևյալ գործողությունների իրականացումը Երևանի կառավարման համակարգի զարգացման նպատակով:

Իրավական կարգավորումների միջոցով աստիճանաբար նվազեցնել պետական բյուջեից ֆինանսական միջոցների հատկացումը համայնքային բյուջեին՝ ծառայությունների մատուցման նպատակով, դրա փոխարեն այդ միջոցներն ուղղորդել՝ տնտեսական գործունեություն իրականացնող համայնքային ենթակայության կազմակերպություններ ստեղծելու և դրանց շահույթի հաշվին համայնքային ծառայություններ մատուցելու համար:

⁸ Երևանի զարգացման 2020թ. ծրագիր, Երևան քաղաքի ավագանու՝ 25 դեկտեմբերի 2019թ. N 185-Ա որոշում, էջ 4:

⁹ Երևանի զարգացման 2019-2023 թվականների ծրագիր, Երևան քաղաքի ավագանու՝ 25 դեկտեմբերի 2019թ. N 184-Ա որոշում, էջ 20:

Ներդնել միջազգային փորձով հիմնավորված համագործակցության և գործընկերության այնպիսի համակարգ համայնքի և տնտեսվարողների միջև, որը կնպաստի մի կողմից տնտեսվարողների գործունեության ցուցանիշների բարելավմանը Երևանի ապրանքանիշի օգտագործման ու նոր հարաբերությունների հաստատման հնարավորությունների միջոցով, մյուս կողմից՝ համայնքային տնտեսական գործունեության ընդլայնմանը բաժնետիրական ընկերություններում համայնքի մասնակցության արդյունքում:

Երևանի զարգացման ծրագրերի մշակման ընթացքում խթանել հետազոտությունների և գիտելիքի վրա հիմնված տնտեսական գործունեության ընդլայնման, քաղաքային տնտեսության զարգացման և ստեղծագործական մոտեցումների խրախուսման քաղաքականությունը՝ նպաստելով կառավարման այնպիսի մոդելի ներդրմանը, որտեղ առաջնահերթություն կհանդիսանա ոչ թե տեղական ինքնակառավարումը՝ համայնքային ծառայության մատուցման համար, այլ համայնքային տնտեսության զարգացումը տեղական ինքնակառավարման նոր մոտեցումների ներդրմամբ՝ սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության իրականացման նպատակով: Այսինքն՝ տեղական ինքնակառավարման ամբողջ ներուժը կուղղորդվի քաղաքային տնտեսության զարգացման միջոցով համայնքային ծառայությունների մատուցմանը:

Այս գործողությունների արդյունքում ակնկալվում է ունենալ Երևան քաղաքի ինքնակառավարման ավելի բարձր մակարդակ՝ ապակենտրոնացված ֆինանսական միջոցներով, որը կնպաստի քաղաքային տնտեսության զարգացմանը և կնվազեցնի պետական բյուջեից հոգուտ համայնքային բյուջեի կատարվող մասհանումների ծավալը՝ նպաստելով այդ միջոցների ավելի արդյունավետ օգտագործմանը:

3. Եզրակացություն

Կատարված ուսումնասիրությունները և վերլուծությունները հանգեցնում են մի շարք կարևոր եզրահանգումների, որոնք ընդհանրացնելով՝ կարելի է Երևանում իրականացվող տեղական ինքնակառավարումը բնութագրել որպես համայնքային սոցիալ-տնտեսական ցուցանիշների ապահովում պետական բյուջեի հաշվին՝ չիրականացնելով տնտեսական գործունեության որևէ նախաձեռնություն: Ընդունելով հանդերձ այն հանգամանքը, որ Երևանում ստեղծվող շահութահարկից և եկամտային հարկից մասհանումների կատարման սկզբունքն օրենսդրական պահանջ է՝ պետական բյուջեից հոգուտ համայնքային բյուջեի, ինչպես նաև Երևանը պետության այցեքարտն է, այնուամենայնիվ

պետք է արձանագրել, որ Երևանի կառավարումը չի իրականացվում տնտեսական զարգացման և նոր արժեքի ստեղծման համատեքստում: Դրա փոխարեն ինքնակառավարման առանձնահատկություն է այն, որ համայնքային բյուջեի եկամտային մասը հիմնականում փոխկապված է պետական բյուջեի հետ, չունի բյուջետային եկամուտների համալրման նպատակով համագործակցության կամ գործընկերության որևէ շրջանակ և սեփական միջոցների ստեղծման որևէ նախաձեռնություն: Ընդհանուր առմամբ կարելի է եզրակացնել, որ.

- Երևանի համայնքային բյուջեի եկամուտների գերակշիռ մասն ստացվում է պետական բյուջեից, հետևաբար՝ ինքնակառավարման սկզբունքը լիարժեք չի կարող իրացվել, և անհրաժեշտ է ներդնել Երևան քաղաքի ինքնակառավարման նոր մոդել:
- Երևան քաղաքում կենտրոնացած լինելով տնտեսական հսկայական ներուժ, այնուամենայնիվ տեղական ինքնակառավարման մարմինները չունեն այդ ներուժի հետ փոխգործակցության այնպիսի համակարգ, որի արդյունքում հնարավոր կլիներ ստեղծել համայնքային տնտեսության տարրեր՝ սեփական միջոցների ապահովման նպատակով:
- Երևանի համայնքային զարգացման սկզբունքները չեն համապատասխանում միջազգային առաջավոր փորձի այն արդյունքներին, որոնց համաձայն խրախուսվում է քաղաքային տնտեսության զարգացումը համագործակցության, գործընկերության և նախաձեռնողականության միջոցով՝ նվազեցնելով պետության վրա «ծանրանալու» հանգամանքը:
- Երևանի զարգացման ծրագրերը միտված չեն քաղաքային տնտեսության զարգացմանը և ապահովում են հիմնականում սոցիալական բնույթի ծախսեր, որոնք վերջին հաշվով ոչ թե ստեղծվում են համայնքում, այլ ստացվում են պետական բյուջեից:

Հաշվի առնելով վերոնշյալ հանգամանքները և համաշխարհային միտումները, ինչպես նաև իրավիճակի գլոբալ փոփոխությունների ռիսկը (օրինակ՝ COVID 19 համավարակի պատճառով կարճաժամկետ հատվածում ստեղծված խնդիրները)՝ անհրաժեշտ ենք համարում կատարել հիմնարար փոփոխություններ Երևան քաղաքի կառավարման մոդելում՝ տեղական ինքնակառավարումն իրականացնելով տնտեսական ուժեղ հիմք ունեցող, նախաձեռնողականություն ցուցաբերող և գիտելիքի ու կարողությունների վրա հիմնված կառավարման տարրե-

րով: Այս դեպքում Երևանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կմատուցվեն համայնքային ծառայություններ ոչ թե պետական բյուջեի դրամաշնորհների ու հարկային մուտքերի հաշվին, որոնց ապահովումը ցանկացած պահի կարող է խնդրահարույց լինել, այլ քաղաքային տնտեսության զարգացմամբ ստեղծված միջոցների և դրա արդյունքում իրականացվող սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության շրջանակներում:

Գրականություն

References (with English translation and transliteration)

- Center for Urban Studies of Skolkovo Business School (2016). Management of the spatial and economic development of the city: hidden resources. 107p.
Центр городских исследований бизнес-школы Сколково (2016). Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы. 107 с.
- **Clarence E.** (2015). The ‘collaborative economy’ is often presented (or even hyped) as a more bottom-up and social model of local economic development. But is it? Published in the New Urban Economies, URBACT II Capitalisation, April 2015, 60 p.
- **Goranova O.A., Ivanov I.O., Titov E.V.** (2017) Urban Management. Moscow City Government University of Management Moscow. 260p. (in Russian)
Горанова О. А., Иванов И. О., Титов Е. В. (2017) Управление городским хозяйством. Московский городской университет управления правительства Москвы. 260 с.
- **Maomao Z., Weigang Ch., Kui C., Xin G., Xuesong Z., Jinxiang L., Zhiyuan W. and Deshou L.,** (2019). Analysis of the Spatial Distribution Characteristics of Urban Resilience and Its Influencing Factors: A Case Study of 56 Cities in China. MDPI International Journal of Environmental Research and Public Health, 22 p.
- **Meerow S., Newell P. Joshua, Stults M.** (2016). Defining urban resilience: A review. Landscape and Urban Planning 147, pp 38–49.
- **Meyer N., Auriacombe Ch.** (2019). Good Urban Governance and City Resilience: An Afrocentric Approach to Sustainable Development. MDPI article, 18 p.
- **Montserrat Pareja-Eastaway, Marc Pradel-Miquel** (2010). New Economy, New Governance Approaches? Fostering Creativity and Knowledge in the Barcelona Metropolitan Region. Creative Industries Journal, Volume 3, Numbers 1 and 2, pp 29-46.

- **Suvaryan Yu. and others** (2015). The Priorities of the Reforms of State Government and Local Self-Government in the Republic of Armenia in Contemporary Stage. «Տնտեսագետ (Economist)» Publisher, «Amberd» series 19, 138p. (in Armenian)
- **Սուվարյան Յու. և ուրիշներ** (2015) Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայություններն արդի փուլում, «Տնտեսագետ» հրատարակչություն, «Ամբերդ» մատենաշար 19, 138 էջ:
- **Svanfeldt T.**, (2011). Cities of Tomorrow: Challenges, Visions and Ways Forward. European Union Regional Policy, 112 p.
- **Tumanyan D., Shahbazyan V.** (2011). Participatory Democracy in Local Level: Why and How to Participate in Local Self-Governance. Community Finance Officers Association, Local Government and Public Service Reform Initiative, 172p. (in Armenian)
- **Թումանյան Դ., Շահբազյան Վ.** (2011) Մասնակցային ժողովրդավարությունը տեղական մակարդակում. ինչու և ինչպես մասնակցել տեղական ինքնակառավարմանը, համայնքների ֆինանսիստների միավորում, տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնություն, 172 էջ:
- United Nations Human Settlements Programme (2011). The Global Urban Economic Dialogue Series: The Economic Role of Cities, 45 p.

*Ընդունված է 17.4.2020
Գրախոսված է 20.5.2020*

ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЕРЕВАНА

Хачикян С.В.

Аннотация. Система местного самоуправления имеет особую роль и значимость в Ереване, так как здесь сосредоточен большой экономический и человеческий потенциал. В целом, в рамках функций местного самоуправления предоставляются общественные услуги, получая необходимые финансовые ресурсы из государственного бюджета в виде грантов. Мы считаем, что это неправильный подход, так как ресурсы государственного бюджета могут быть использованы для более важных расходов. Вместо этого местное самоуправление Еревана должно осуществляться на основе принципов, которые могли бы позволить создать городскую экономику, определить собственные финансовые источники и, как следствие, предоставить общественные услуги посредством проведения социально-экономической политики. Таким образом, мы предлагаем модифицировать административную модель Еревана в рамках концептуальных подходов, создавая городскую экономику и предоставляя общественные услуги в результате экономической деятельности, вместо общественных услуг, предоставляемых на основе государственных грантов.

Ключевые слова: Ереван, экономическое развитие, местное самоуправление, общественные ресурсы

THE ISSUES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF YEREVAN

Khachikyan S. V.

Abstract. The system of local self-government has a special role and significance in Yerevan, because large economic and human potential is concentrated there. Community services within the functions of local self-government are provided, receiving necessary financial resources from state budget in the form of grants. In our opinion, this isn't the right approach; the resources of the state budget could be used on more important expenditures. Instead, the local self-governance of Yerevan should be implemented on such principles that could enable the creation of urban economy, outline own financial sources and - as a result, provide community services through pursuing social-economic policy. Thus, we suggest modifying the administrative model of Yerevan in the framework of conceptual approaches, by creating urban economy and providing community services as a result of economic activities, instead of community services provided on the basis of state grants.

KeyWords: Yerevan, Economic Development, Local Government, Community Resources.