

ՊԱՏԱՍԽԱՆ՝ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ՄԱՍԻՆ ՀԱՐՑԱՇԱԲԻՆ

(հարցաշար՝ փորձագիտական եւ մասնագիտական շրջանակների համար)

Պատասխանող՝ Հայաստանի Ստեփանյան (Քաունթերփարթ Ինթերնեշնլի Համայնքային զարգացման ծրագրի տնօրեն)

1. Արդյո՞ք համայնքների խոշորացման բարեփոխումներն իսկապես օբյեկտիվ եւ օրինաչափ անհրաժեշտություն են՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացում ապահովելու համար: Ներկայիս համակարգն արդյո՞ք տեղերում արդյունավետ կառավարման ու տարածքների զարգացման համար բավարար հնարավորություն չի տալիս:

Ընդունելով այն, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա բարելավումը և իշխանության ապակենտրոնացումը օրվա հրամայական է, այնուամենայնիվ գտնում եմ, որ համայնքների խոշորացումը միակ ու ամենաճիշտ լուծումը չէ: Իմ կարծիքով խնդիրը համակարգի մեջ չէ, այլ ռեսուրսների ճիշտ տեղաբաշխման մեջ, մասնավորապես ֆինանսական և մարդկային: Ապակենտրոնացումը ռեսուրսների աշխարհագրության փոփոխություն է՝ կենտրոնական իշխանությունից դեպի տեղական իշխանություն, և համապատասխան ռեսուրսների առկայության դեպքում լավ կառավարում կարելի է իրականացնել նաև տեղերում:

2. Մշակվել է խոշորացման երկու մոդել՝ «փնջային» եւ «շրջանային»: Ծանոթ եք փաստաթղթերին եւ առաջարկվող մոդելների առանձնահատկություններին: Որո՞նք են այս մոդելների ուժեղ եւ թույլ կողմերը: Ո՞ր տարբերակն է, Ձեր կարծիքով, առավել արդյունավետ մեր երկրի դեպքում:

Առավել արդյունավետ կլինի տեղական ինքնակառավարման երկրորդ մակարդակի սահմանումը սահմանադրական բարեփոխումների ճանապարհով, որի ժամանակ հստակ կսահմանվեն առաջին և երկրորդ մակարդակների ՏԻՄ լիազորությունների շրջանակները: Պետական մարմինների որոշ լիազորություններ, ինչպես նաև պետության կողմից ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունները կարող են տրվել 2-րդ մակարդակի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին (դրանք կարող են լինել շրջանային կամ մարզային՝ այդ լիազորությունները վերապահելով ներկա մարզպետարաններին՝ փոխելով վերջիններիս իրավական կարգավիճակը): Խոշորացումը գործիք է, որը կարելի է կիրառել ցանկացած ժամանակ, եթե 2 կամ ավելի համայնքներ կամավոր ցանկություն են հայտնում միավորվելու և իրենց ռեսուրսները ճիշտ օգտագործելու համար/նպատակով:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարում է և, իմ կարծիքով, չպետք է իշխանությունը հեռացնել ժողովրդից/բնակչությունից, այնպես, ինչպես դա արվեց Երևանում:

3. Արդյո՞ք մշակված փաստաթղթերում նախատեսված են բավարար մեխանիզմներ՝ խոշորացված համայնքի բոլոր բնակավայրերում հավասարաչափ զարգացում ապահովելու համար: Արդյո՞ք գործընթացը ռիսկեր եւ վտանգներ չի պարունակում փոքր բնակավայրերի համար: Հաշվարկվա՞ծ են բոլոր ռիսկերը:

Փաստաթղթերը շատ տեսական են (դրա հետևանքով էլ ոչ իրատեսական): Բազմաթիվ ռիսկեր կան, մասնավորապես ներքին միգրացիայի ռիսկը, սակայն ճիշտ կլինի կոնկրետ խոշորացման դեպք քննարկել տվյալ համայնքների բնակիչների հետ՝ կոնկրետ ռիսկերը վերհանելու համար: Եվ ընդհանրապես՝ ցանկացած հարց, որ վերաբերում է որոշակի մարդկանց կամ համայնքների ճակատագրի որոշմանը, առաջին հերթին պետք է քննարկել և խորհրդակցել այդ մարդկանց հետ, վերջիններիս մտահոգությունները հասկանալու, ռիսկերը գնահատելու և ճիշտ լուծումներ առաջակցելու համար (նկատի ունեմ ոչ միայն համայնքի ղեկավարին և մի քանի ակտիվ քաղաքացիների, այլ հնարավորինս ողջ բնակչության հետ: Կա մշակված հարցաթերթ խոշորացվող համայնքների բնակչության շրջանում ժողովրդավարության գնահատման վերաբերյալ հարցում կատարելու համար, որը կարող է տրամադրվել պահանջի դեպքում՝ համայնքի ղեկավարների, ինչպես նաև փորձահիտական հարցում կատարելու համար):

4. Ի՞նչ ռիսկեր կարող են լինել, որոնք կնպաստեն տեղական իշխանությունների՝ բնակչությունից օտարվելուն կամ ՏԻՄ-երի՝ մեկ վայրում կենտրոնանալու հետևանքով բնակչության համար ծառայությունների մատուցման առումով դժվարություններ ստեղծելուն:

Տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն իմաստը հանրային ծառայությունները ժողովրդին մոտեցնելու մեջ է: Վստահ չեմ, որ խոշորացման արդյունքում կունենանք այդ արդյունքը: Օրինակ՝ վստահ չեմ, որ Գոմքի կամ Բարձրունու նախադպրոցական տարիքի երեխաների Զառիթափ կամ այլ համայնքում մանկապարտեզ հաճախելը լավագույն լուծումն է (Գոմքում այժմ ստեղծված է նախադպրոցական տարիքի երեխաների ցերեկային խնամքի կենտրոն, և շուրջ 15 երեխա մեծ խանդավառությամբ այցելում է կենտրոն և նույնիսկ հանգստյան օրերին երեխաները չեն ուզում մնալ տանը: Համայնքային ժողով, ժողովրդավարություն ու տեղական ինքնակառավարում ասածը կարելի է տեսնել Գոմքում):

Հայաստանում արդեն կան խոշորացված համայնքներ (օրինակ՝ Սյունիք, Ալավերդի, Սևան և այլն) և առաջին հերթին պետք է ուսումնասիրվեն այդ դեպքերը հենց ժողովրդավարության հետընթացի կամ առաջընթացի կոնտեքստում, իսկ հետո իրականացվեն խոշորացման նոր գործընթացներ:

5. Ստեղծված են բավարար երաշխիքներ՝ առավել արդյունավետ, գործունե և կարող տեղական ինքնակառավարման մարմինների, մասնավորապես՝ ավագանու, ձեռավորման համար: Ինչ կարծիքի եք բնակավայրերի ընդհանուր ժողովի գաղափարի, համայնքի ղեկավարի ընտրության եղանակների (ուղղակի թե անուղղակի) մասին:

Դժվար է ասել, մեխանիզմները գործունե կլինեն, թե ոչ, որովհետև ընտրական գործընթացները Հայաստանում ընդհանրապես թափանցիկ ու արդյունավետ չեն, սակայն հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ կենտրոն համայնքը լինելու է ամենամեծ բնակչության թիվ ունեցող համայնքը, ապա կարելի է ենթադրել, թե ինչպե՞ս և ո՞վ կընտրվի համայնքի ղեկավար: Ինչ վերաբերում է ավագանու ընտրությանը, ապա անգամ խոշորացման դեպքում ավագանին լուրջ հակակշիռ չի կարող լինել համայնքի ղեկավարին (կարելի է ուսումնասիրել Երևանի տարբերակը, բայց նկատի ունենալով, որ մյուս խոշորացվող համայնքները Երևան չեն և չեն էլ կարող դառնալ):

Համայնքային ժողովը ամենավատ լուծումը կարող է լինել ավագանու թեկնածու ընտրելու կամ վարչական ղեկավարի թեկնածությանը հավանության տալու առումով, որովհետև բնակիչները չունեն որևէ մոտիվացիա ժողովին մասնակցելու համար, իրականում դժվար է պատշաճ ծանուցել համայնքի ողջ բնակչությանը, դժվար է գտնել այնպիսի դահլիճ, որտեղ կտեղավորվեն բոլոր ցանկություն ունեցողները, վստահություն չկա, որ այլ պաշտոնական անձանց մասնակցության պարագայում (օրինակ՝ մարզպետի, ՏԿՆ ներկայացուցչի, դոնոր հանրության ներկայացուցչի) համայնքի բնակիչները կդրսևորեն ազատ կամարտահայտություն: Միննույն ժամանակ դժվար է ապահովել ներկայացուցչականությունը և իրականում ժողովին կմասնակցեն համայնքային ծառայողները և ՀՈԱԿ-ների աշխատողները, դպրոցի ուսուցիչները և այլ պետական հաստատությունների ներկայացուցիչները:

6. Արդյո՞ք ներկայացված մոդելներն իրոք ստեղծում են ֆինանսական ռեսուրսների առավել արդյունավետ ծախսման հնարավորություններ՝ թույլ տալով ավելի շատ միջոցներ ուղղել կապիտալ ծրագրերին ու ծառայություններին, քան վարչական ծախսերին:

Չկա որևէ լուրջ հիմնավորում, այն էլ կոնկրետ խոշորացվող համայնքների որևէ կոնկրետ փնջի համար, որտեղ հստակ ներկայացվեն, թե ինչ ծախսեր են կրճատվելու և ինչ ծախսեր կավելանան: Ըստ էության, խոշորացման բարեփոխումներ իրականացնելիս պետությունն, իմ կարծիքով, պետք է տա հետևյալ հարցերի պատասխանը.

- Արդյո՞ք, համայնքների խոշորացման անհրաժեշտության հիմքում դրված հիմնական սկզբունքը ծախսերի կրճատման արդյունքում առավել արդյունավետության հասնելն է (արդյունավետություն):

- Արդյո՞ք, համայնքների խոշորացումը կնպաստի խոշորացվող համայնքների հետագա հզորացմանը և համայնքային, այդ թվում՝ տնտեսական զարգացմանը (համայնքների հետագա հզորացում):
- Արդյո՞ք, խոշորացումը կնպաստի տեղական ժողովրդավարացման մակարդակի բարձրացմանը (ազատ կամարտահայտություն և մասնակցություն որոշումների կայացմանը):
- Արդյո՞ք, խոշորացման արդյունքում նորաստեղծ համայնքում ծառայությունների որակն ու ստանդարտները կգերազանցեն նախկինում առանձին համայնքների նմանատիպ ցուցանիշները (մատուցվող ծառայությունների որակի բարելավում):

Մանրամասն հարցադրումները ներկայացվել են առանձին հարցաշարով:

7. Ենթադրվում է, որ խոշորացվող համայնքներն ունենալու են նոր որակի ենթակառուցվածքներ, ինչը պահանջելու է նաև համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսների առկայություն: Ի՞նչ սկզբունքներով պետք է իրականացվի ենթակառուցվածքային բաշխվածությունը:

Հարցը պետք է կոնկրետ լուծում ունենա կոնկրետ փնջի համար: Հիմնախնդիրների դասակարգման և առաջնահերթությունների որոշման հարցը պետք է լուծվի խոշորացվող բոլոր համայնքների բնակիչների կողմից՝ բոլոր բնակավայրերում քննության առարկա դարձնելով բոլոր բնակավայրերի հիմնախնդիրները, դրանց լուծման հրատապությունը, առաջարկվող նպատակային ծրագրերը և դրանց տնտեսական հիմնավորումները: Գլխավորը բնակչությանը հասանելի, մատչելի և որակյալ ծառայությունների մատուցումն է:

8. Լուրջ խնդիր է նաև բնակչության վստահությունը գործընթացի նկատմամբ: Արդյո՞ք տեղական հանրաքվեների արդյունքները պետք է որոշիչ լինեն այն դեպքում, երբ Սահմանադրության մեջ վերապահում է կատարված այդ մասով:

Խոշորացման բարեփոխումների հաջողությունը մեծապես կախված է գործընթացի նկատմամբ բնակչության վստահությունից: Իհարկե, կարևոր է հանրաքվեներ անցկացնելը և դրանց արդյունքներն, անպայման, հաշվի առնելը:

9. Ձեր կարծիքով, որո՞նք են այն հիմնական ռիսկերը, օբյեկտիվ եւ սուբյեկտիվ, որոնք կարող են էական խոչընդոտ հանդիսանալ բարեփոխումների իրականացման համար:

Կոնկրետ դեպքերի ուսումնասիրության (case study) արդյունքում միայն կարելի է խոսել կոնկրետ (ոչ թե վերացական կամ տեսական) ռիսկերի մասին:

10.Բարեփոխումների իրականացման ինչպիսի ժամկետներ եք առաջարկում: Ո՞ր տարբերակը (փուլային, միաժամանակյա եւ այլն) կարող է առավել արդյունավետ լինել: Ինչպիսի՞ն են Ձեր առաջարկությունները հանրային իրազեկման աշխատանքների կազմակերպման վերաբերյալ:

Ցանկացած բարեփոխում պետք է իրականացվի երկրի ռազմավարական տեսլականին ու նպատակներին համահունչ: Որքան հստակ է երկրի ռազմավարությունը, որքան իրազեկ է այդ մասին հասարակությունը, այնքան բարեփոխումները արդյունավետ կլինեն: Կան ռազմավարական համայնքներ, որտեղ ապրելն այսօր արդեն հերոսություն է, և ամեն ինչ պետք է անել այդ համայնքները, համայնքների ինքնությունը պահելու համար (Խաչիկ, Բարձրունի, Մովսես, Ոսկեպար և այլն), անգամ այն դեպքում, երբ դա տնտեսապես անարդյունավետ է: Իսկ եթե հարցը վերաբերում է Տավուշի մարզի Հաղարծին և Թեղուտ գյուղերի խոշորացմանը, ապա պատմական հիշողությունը, որը կուղեկցվի համապատասխան հանրային իրազեկմամբ կարող է ոչ միայն նպաստել խոշորացմանը, այլ ապահովել իրական ժողովրդավարական գործընթաց՝ սեփական համայնքի ճակատագիրը սեփական որոշմամբ լուծելու ճանապարհով:

Հանրության կարծիքը ճշտելու տարբեր մեթոդներ կան՝ տարբեր հարցադրումներով, սակայն երբեք չպետք է կոնկրետ հարց տալ՝ կողմ ես, թե՞ դեմ խոշորացմանը (ներկայացված է հարցաթերթ “Տեղական ժողովրդավարությունը և բնակիչների մասնակցությունը համայնքային կյանքին”, որով կարելի է պարզել բնակչության վերաբերմունքը խոշորացմանը: Հարցաթերթը և հարցաշարը կազմվել են շատ հապճեպ, սակայն անհրաժեշտության դեպքում այն կարելի է լրամշակել և իրականացնել պատշաճ հարցումներ):