

ՊԱՏԱՍԽԱՆ՝ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ՄԱՍԻՆ ՀԱՐՑԱՇԱՐԻՆ

(հարցաշար՝ փորձագիտական եւ մասնագիտական շրջանակների համար)

Պատասխանող՝ Արթուր Դրամիյան (Քաունթերփարթ Ինթերնեշնլի տեղական
ինքնակառավարման ծրագրի տնօրեն)

1. Արդյո՞ք համայնքների խոշորացման բարեփոխումներն իսկապես օրյեկտիվ 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:

Կարծում եմ, որ գործող ՏԻՄ համակարգը այլևս արդյունավետ չէ, սպառել է իրեն: Այն կատարել է իր կարևոր դերը, այն է՝ խորհրդային տիպի «ինքնակառավարումից» մենք անցել ենք իրական եվրոպական տիպի համակարգի, որն ինքնըստինքյան արդեն մեծ նվաճում է: Մեր ՏԻՄ համակարգը մեծապես համապատասխանում է ՏԻ Եվրոպական խարտիայի պահանջներին և զարգանալու տեղ ունի: Մենք արմատավորել ենք տեղական ժողովրդավարության հիմունքները մեր երկրում, մարդիկ գիտակցում են ՏԻ դերն իրենց համայնքում և իրենց քվեն պատրաստ են տալ իրենց ընտրյալին: Իշխանության որոշումների կայացման գործում բնակչության մասնակցության բազմաթիվ հնարավորություններ են ընձեռված, որոնք ամբողջությամբ դեռ չեն կիրառվում: Համեմատելով մեր համակարգը շատ հետխորհրդային երկրների հետ, կարող եմ ասել, որ զգալի առաջընթաց ունենք: Սակայն այս համակարգն արդեն վաղուց արդիականացման կարիք ունի: Այն պետք է զարգանա երկու ուղղությամբ՝ ավելի արդյունավետ համայնքային ծառայությունների մատուցում և ավելի լայն տեղական ժողովրդավարություն: Երկու ուղղությամբ էլ դեռ շատ անելիքներ կան: Հիմնական խոչընդոտներն են ֆինանսական միջոցների սղությունն ու ՏԻՄ-երի թույլ ինստիտուցիոնալ ու մասնագիտական կարողությունները:

2. Մշակվել է խոշորացման երկու մոդել՝ «փնջային» եւ «շրջանային»: Ծանո՞թ 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:

Երկու մոդելին էր ծանոթ եմ, անձամբ մասնակցել եմ և՛ մշակման և՛ քննարկման աշխատանքներին: Առավելություններն ու թերությունները հիմնականում քննարկվում եմ Քաունթերփարթի աջակցությամբ մշակված «ՀՀ համայնքների խոշորացման արդյունքում

ակնկալվող ուղղակի և անուղղակի ծախսերի և օգուտների մոտարկված հաշվարկ” /Հայաստանի ամերիկյան համալսարան/ և “Համայնքների խոշորացման հետ կապված ծախսերի ու օգուտների գնահատման հաշվետվություն” /Հայաստանի ֆինանսիստների միավորում ՀԿ/ զեկույցներում: Կարճ հղում անեմ ՀԱՀ-ի հետազոտությանը. “Առաջին սցենարը (ըստ որի համայնքների թիվը նվազում է մինչև 300) երկրորդ սցենարի համեմատությամբ (որի համաձայն համայնքների թիվը նվազում է մինչև 50) գնահատվում է որպես ավելի քիչ ռիսկային, սակայն այն միաժամանակ ավելի քիչ օգուտներ է բերում:” Այսպիսով, եթե հարցաթերթիկի 1-ին հարցում քննարկված խնդրի լուծումը դիտարկում ենք համայնքների խոշորացման միջոցով, ապա գերադասելի է երկրորդ /շրջանային տարբերակը/ սցենարը:

Սակայն սա չի նշանակում, որ չկան այլ տարբերակներ: Օրինակ, գտնում եմ, որ դեռևս ուշ չէ դիտարկել երկաստիճան ՏԻ-ը առանց խոշորացման, բայց լիազորությունների լուրջ վերաբաշխմամբ: Այս դեպքում առաջին մակարդակին կարելի է տալ ասիմետրիկ լիազորություններ /մեծ համայնքներին ավելի մեծ լիազորություններ, փոքրերին՝ ընդամենը մեկ-երկուսը/¹, մնացած լիազորությունները տալով երկրորդ մակարդակին: Ավելին, ստեղծելով և ամրապնդելով երկրորդ մակարդակը, նրան կարելի է փոխանցել մի շարք պետական լիազորություններ, որն էլ կհանդիսանա իրական ապակենտրոնացման դրսևորում:

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:

Կարծում եմ բոլոր ռիսկերը դեռ հաշվարկված չեն: Այսպիսի բարդ բարեփոխման պարագայում դժվար է ամեն ինչ նախատեսել, առավել ևս հաշվարկել: Սակայն երկու հանգամանք չի կարելի անտեսել: Առաջին՝ կենսաթոշակային բարեփոխումների ընթացքը ցույց տվեց, որ լավագույն բարեփոխում կարող է մեծ դիմադրության հանդիպել, եթե քաղաքացիների համար ակնհայտ չեն սպասվելիք օգուտները և եթե չի իրականացվել լայնածավալ տեղեկատվական արշավ և բացատրական աշխատանք: Երկրորդ՝ ապակենտրոնացման բարեփոխումներն իրականացվում են վատթարացող սոցիալ-տնտեսական իրավավիճակի, աղքատության բարձր ցուցանիշների պայմաններում: Հետևաբար՝ պետք է ավելի լավ հասկանալ խոշորացման հնարավոր ազդեցությունը տնտեսության վրա, կապել ՏԻ ոլորտի բարեփոխումները տեղական ու տարածքային տնտեսական զարգացման հետ, մի խնդիր, որ կարիք ունի լրացուցիչ ուսումնասիրության: Ինչ վերաբերում է փոքր համայնքներին, կարծում եմ զուտ տեղական իշխանության նստավայրի փոփոխությունը իր մեջ վտանգներ չի պարունակում: Հնարավոր ռիսկերը

¹ Ըստ էության նման նախադեպ արդեն ստեղծվել է՝ Երևան համայնքին տալով ավելի մեծ լիազորություններ քան մյուսներին:

պետք է տեսնել հետագայում միացված փոքր բնակավայրերի նկատմամբ ուշադրության նվազման մեջ ֆինանսական կամ վարչական ռեսուրսների պակասի պատճառով: Անբավարար ռեսուրսների պարագայում մեծ հավանականություն կա ենթադրելու, որ դրանք կուղղվեն “փնջի” կենտրոնին, իսկ փնջի ծայրամասերը կարող են անտեսվել:

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:

Համայնքային ծառայությունները սովորաբար շարժուն են, մատուցող անձնակազմը կարող է արագ այցելել ցանկացած բնակավայր կամ մոտենալ հաճախորդին: Որպես օրինակ բերեմ աղբահանությունը, ջրամատակարարումը, սանմաքրումը և այլն: Այս ծառայությունները հնարավոր և անհրաժեշտ է խոշորացնել, հետապնդելով ծավալարդյունքի էֆեկտ: Դրանք իրենք են գալիս սպառողի մոտ: Նախադպրոցական կամ արտադպրոցական կրթության, արվեստի ու մշակույթի ծառայությունները խոշորացնելու հարցերում անհրաժեշտ կլինի ավելի զգուշավոր լինել: Հայտնի է, որ նշված հաստատություններից շատերը մի կողմից թերբեռնված են, մյուս կողմից էլ չունեն բավարար նյութատեխնիկական պայմաններ, մարդկային ռեսուրսներ ծառայությունները պատշաճ մակարդակի մատուցելու համար: Այս պարագայում, կարծես թե, ակնհայտ է դառնում այդ ծառայությունների կենտրոնացումը մեկ վայրում, կազմակերպելով քաղաքացիների տեղափոխումը դեպի նշված հաստատությունը: Սակայն նմանատիպ համայնքային ծառայությունների ամբողջ իմաստը քաղաքացուն մոտ լինելն է, հարևանությամբ, մեկ-երկու փողոցի հեռավորությամբ: Այդ սկզբունքով ենք կառուցել մանկապարտեզները, գրադարանները, մշակույթի տները և այլն: Ծառայությունների խոշորացումը խախտում է այդ սկզբունքը և հեռացնում դրանք սպառողից: Հետևաբար՝ որոշ դեպքերում ստիպված կլինենք նման ծառայությունները պահպանել սպառողին մոտ, հրաժարվել դրանց խոշորացումից, որի արդյունքում, ցավոք, կկորցնենք խոշորացման տնտեսական արդյունավետության որոշ մասը:

Ձուտ իշխանության ներկայացուցչի ֆիզիկապես հեռու-մոտ լինելը ինձ թվում է էական չէ: Հաճախ բերում են տեղեկանք տալու օրինակը, կարծում եմ “տեղեկանք” հասկացությունը շատ շուտով դուրս կգա մեր առօրյայից: Ժամանակակից համակարգչային տեխնիկայի ու հեռահաղորդակցության, տվյալների համընդհանուր շտեմարանների գործարկման պարագայում տեղեկատվության փոխանակումը բոլոր մակարդակի իշխանությունների համար շուտով կդառնա շատ սովորական գործելակերպ, բնակչից ոչ մի այլևս տեղեկանք չի պահանջվի:

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

Խոշորացված համայնքի ավագանու ձևավորումը համամասնական ու մեծամասնական ընտրակարգերի համադրմամբ կարծում եմ օպտիմալ մոդել է: Այս եղանակով պահպանվում են և բնակչության մեծամասնության և փոքրամասնության շահերը: Նման համակարգը նաև շահագրգռում է քաղաքական կուսակցություններին առավել ակտիվ ներգրավվել ՏԻՄ ոլորտում և ձևավորել իրենց քաղաքական մոտեցումները համայնքների կառավարման գործում: Երևանի օրինակը ցույց է տալիս, որ համամասնական սկզբունքով ձևավորված ավագանին ավելի շահագրգիռ է և ինքնուրույն իր որոշումների կայացման մեջ:

Համայնքի ղեկավարի անուղղակի ընտրությունը նշանակում է նրա լիազորությունների որոշակի թուլացում և ավագանու դերի ուժեղացում: Դա կարող է բերել ավելի արհեստավարժ, շահագրգիռ ու գործունե ավագանու ձևավորմանը, որն ավելի խորն է ներգրավված համայնքի ընթացիկ հարցերում, քան հիմա: Այդ պետք է ավելի հաճախ նիստեր գումարի, աշխատի հանձնաժողովներում, հրավիրի փորձագետներ ու ներգրավի բնակիչներին իր աշխատանքներում: Անհրաժեշտ է փաստորեն ապահովել ավագանու բնականոն աշխատանքը, դարձնելով առնվազն ավագանու խոսնակին ու հանձնաժողովների նախագահներին մշտական աշխատող համապատասխան վարձատրությամբ: Ի վերջո՝ այս մոդելը հանգեցնում է հարցերի ավելի կոլեգիալ քննարկմանն ու լուծմանը, բայց նրա իրականացումը պահանջում է լրացուցիչ ռեսուրսներ, որոնք կարծում եմ բարեփոխման հաշվարկների մեջ նախատեսված չեն:

Եթե համայնքի ղեկավարի ընտրությունը լինի ուղղակի, կարծում եմ կունենանք նորից թույլ ավագանի և դոմինանտ համայնքի ղեկավար:

Գոյություն ունի և երրորդ տարբերակ: Համայնքի ավագանին իր կազմից ընտրում է խոսնակ /կամ նախագահ/, իսկ գործադրի ղեկավարին նշանակում է: Այսպիսի մեխանիզմը հնարավորություն կընձեռի ընտրել արհեստավարժ մասնագետ, համապատասխան կրթությամբ ու աշխատանքային փորձով: Գործադրի ղեկավարը, ըստ էության լինում է կառավարիչ, համայնքային ծառայող: Այս մոդելում կարելի է նույնիսկ դիտարկել կառավարչի ու աշխատակազմի ղեկավարի պաշտոնների համադրումը, որը հնարավորություն կտա տնտեսել մեկ հաստիք:

Բնակավայրի ընդհանուր ժողովի գաղափարը կարծում եմ հետագա զարգացման կարիք ունի: Վստահ չեմ, որ այն կառավարման գործուն մեխանիզմ է դառնալու: Նմանատիպ փորձ գոյություն ունի Ուզբեկստանում: Համայնքի ժողովն /Сход (собрание) граждан/ ընտրում է համայնքի նախագահ /аксакал/, ժողովը նաև օժտված է որոշ վերահսկողական լիազորություններով: ² Փորձը ցույց է տալիս, որ համայնքային ժողովների մասնակցությունն ապահովելը շատ բարդ խնդիր է, լավագույն դեպքում հավաքվում են 60-80 հոգի, որոնց մի զգալի մասը պասիվ են ժողովի ընթացքում: Այս պարագայում ապահովել ամբողջ բնակչության շահերը խնդրահարույց է: Առաջարկում եմ դիտարկել տեղական հանրաքվեների ինստիտուտի գործարկումը տարին 1-2 անգամ, որոնց միջոցով բնակավայրի ազգաբնակչությունը կարտահայտի իր կարծիքը և կամքը կարևորագույն խնդիրների վերաբերյալ: Սա ամեննին չի բացառում համայնքային ժողովների անցկացումը, որպես կարծիքների փոխանակման, քննարկման հարթակ, որտեղ նաև տեղական իշխանությունները հաշվետու կլինեն կատարված աշխատանքի ու հետագա ծրագրերի վերաբերյալ: Սակայն որոշումները տվյալ բնակավայրին վերաբերող կենսական հարցերի շուրջ առաջարկվում է ընդունել տեղական հանրաքվեի միջոցով:

Բնակավայրը կարող է նաև ուղղակի ընտրել իր վարչական ներկայացուցչին և ավագանու անդամին: Կարելի է դիտարկել այդ երկու պաշտոնների համադրումը:

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:

Այո, խոշորացման արդյունքում առաջանում է միջոցների որոշակի տնտեսում և այդ խնայված միջոցները կարող են ուղղվել այլ ծրագրերի ու ծառայությունների: Սակայն ես կողմնակից եմ, որ տնտեսված միջոցներն ուղղվեն ավելի շատ հենց վարչական ծախսերի /օրինակ աշխատավարձ, ենթակառուցվածքների պահպանում և շահագործում և այլն/: Իմ խորին համոզմունքն է, որ կապիտալ ծախսերի զգալի մասը պետք է կատարվի փոխառու միջոցներ ներգրավելու միջոցով, իսկ ետ վճարումը վարչական բյուջեներից, կամ ծառայությունների դիմաց գանձված վճարների հաշվին:

7. Ենթադրվում է, որ խոշորացվող համայնքներն ունենալու են նոր որակի ենթակառուցվածքներ, ինչը պահանջելու է նաև համապատասխան ֆինանսական

² Закон Республики Узбекистан ОБ ОРГАНАХ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН (1999), V բաժին

ռեսուրսների առկայություն: Ի՞նչ սկզբունքներով պետք է իրականացվի ենթակառուցվածքային բաշխվածությունը:

Հարցի առաջին մասին, կարծես թե, անդրադարձել եմ նախորդ հարցին պատասխանելուց: Ենթակառուցվածքների բաշխվածությունը կարող է լինել ապակենտրոնացված, մի բնակավայրում կարելի է կառուցել/վերանորոգել մշակույթի տուն, որ կծառայի բոլորին, մյուսում մարզահամալիր, երրորդում երաժշտական դպրոց: Սա կարող է նաև նպաստել շփման մեծացմանը:

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:

Ի վերջո՝ կարծում եմ բնակչության կամարտահայտությունն այս հարցում պետք է լինի ազատ ու անկաշկանդ: Եթե գտնում ենք, որ բարեփոխումներն ունեն հեռանկարներ, որոնք այս պահին ակնհայտ չեն /կրկին կուզեի այստեղ անդրադառնալ կենսաթոշակային բարեփոխումների օրինակին/, մինևույն է պետք այնքան աշխատել մարդկանց հետ, որ այդ հեռանկարներն ու առավելությունները տեսանելի դառնան: Ի վերջո՝ վերը նշված սահմանադրական նորմի փոփոխության մասին էլ կարելի է մտածել, քանի որ սահմանադրական բարեփոխումների հանձնաժողով է ստեղծված ու աշխատում է:

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

Այս հարցին մասամբ անդրադարձել եմ 3-րդ հարցին պատասխանելիս: Կարճ կրկնեմ հնարավոր բացասական գործոնները, որոնք կարող են խոչընդոտել բարեփոխումների ընթացքը.

ա/ ոչ թափանցիկ որոշումների կայացումը ու բնակչության կարծիքի անտեսումը խոչորացման սխեմաների, մոդելների, խոչորացող բնակավայրերի ընտրության ընթացքում

բ/ սոցիալ-տնտեսական վիճակի շարունակվող վատթարացումը

գ/ տնտեսական ու ֆինանսական խթանների բացակայությունը /աշխատեղեր, պետական տրանսֆերտներ, դրամաշնորհներ/:

դ/ արհեստավարժ կադրերի պակասը, նոր ձևավորվող ՏԻՄ-երի ինստիտուցիոնալ կարողությունների բացակայությունը

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:

Ժամկետները շատ սեղմ են: Անհրաժեշտ է սկսել 2014թ., որպեսզի ԱԺ աշնանային նստաշրջանում հաստատվեն օրենսդրական փոփոխությունները: Միաժամանակ սկսել տեղեկատվական քարոզարշավը: Հաջողության դեպքում 2015 թվականից կարելի է մեկ տարվա ընթացքում կատարել խոշորացումը երկու փուլով: Առաջին փուլում բոլոր փնջերում անցկացնել հանրաքվեները, որից հետո երկրորդ փուլում սկսել նոր վարչական մարմինների ձևավորման նախապատրաստական աշխատանքները /հաստիքացուցակների, վարչական շենքերի նախապատրաստման, գույքագրման աշխատանքներ և այլն/: 2016 թ. նախապատրաստել ու անցկացնել ՏԻՄ ընտրությունները: