



Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունը Հայաստանում

Հայեցակարգային փաստաթուղթ
Կազմող՝ Լեոնիդ Պոլիշչուկ

Միավորված ազգերի կազմակերպության Զարգացման ծրագրի
Հայաստանի գրասենյակ
Երևան 2008

Երախտիքի խոսք

Հայաստանի Հանրապետության Էկոնոմիկայի նախարար Ներսես Երիցյանը եւ փոխնախարար Վահրամ Ղուշյանը նախաձեռնեցին այս Հայեցակարգային փաստաթղթի մշակումը եւ հեղինակի հետ կիսեցին Հայաստանի տնտեսական հեռանկարների ու մարտահրավերների եւ ազգային տնտեսության մեջ պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերության (ՊՄԳ) ակնկալվող դերի վերաբերյալ իրենց տեսլականը:

Հայաստանում Միավորված ազգերի կազմակերպության Զարգացման ծրագրի (ՄԱԶԾ) մշտական ներկայացուցիչ տ–ն Կոնսուելո Վիդալը, մշտական ներկայացուցիչ տեղակալ պ–ն Ալեքսանդր Ավանեսովը եւ Ծրագրերի համակարգող Նարինե Սահակյանը ներկայացրեցին ՄԱԶԾ–ի Հայաստանի գրասենյակի տեսակետը պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերության վերաբերյալ՝ որպես զարգացման եւ աղքատության կրճատման գործիք, եւ Հայեցակարգային փաստաթղթի մշակման աշխատանքների համար տրամադրեցին գրասենյակի միջոցները եւ օգտակար նյութեր:

Համաշխարհային բանկի ներկայացուցիչ Լեւ Ֆրեյնկմանը մանրակրկիտ կերպով կարդացել է Հայեցակարգային փաստաթղթի վաղ նախագծերից մեկը եւ կատարել արժեքավոր մեկնաբանություններ եւ առաջարկություններ:

Հեղինակն իր երախտագիտությունն է հայտնում Ռուզան Ալավերդյանին, Վահրամ Ավանեսյանին, Արեգ Բարսեղյանին, Ռիք Քուրին, Մելիք Գասպարյանին, Աշոտ Ղազարյանին, Գագիկ Գրիգորյանին, Կարեն Գրիգորյանին, Ֆրանչեսկո Գուլտոնցցիին, Արմեն Գյուլխասյանին, Լեւոն Գյումիշյանին, Տիգրան Զրբաշյանին, Կարինե Կիրակոսյանին, Սուրեն Կարայանին, Գեւորգ Կոստանյանին, Գագիկ Մակարյանին, Վարդան Մելիքյանին, Վահան Մովսիսյանին, Թեւան Պողոսյանին, Նարինե Սահակյանին, Գեւորգ Սարգսյանին, Արայիկ Վարդանյանին, Լեւոն Վարդանյանին, Ջոն Ուոթերզին, Մայքլ Վայնսթայնին, Մարսելո Վենդեին, Աբգար Եղոյանին, Էմին Երիցյանին՝ այս Հայեցակարգային փաստաթղթի պատրաստման ընթացքում անցկացրած քննարկումների եւ խորհրդակցությունների համար:

Երախտագիտությամբ եմ նշում Աննա Գյուրջյանի եւ Արշալույս Վարդանյանի կողմից տրամադրված ամենօրյա օգնությունը տեխնիկական հարցերում:

Հեղինակը միանձնյա է պատասխանատու սույն Հայեցակարգային փաստաթղթում ներկայացված տեսակետների եւ առաջարկությունների համար, որոնք պարտադիր չէ, որ արտացոլեն ՄԱԶԾ Հայաստանի գրասենյակի պաշտոնական դիրքորոշումը:

Բովանդակություն

Ամփոփագիր	iv
I. ՊՄԳ–ն Հայաստանում. պահանջարկ եւ առաջարկ	1
I.1 Ի՞նչ է ՊՄԳ–ն	1
I.2 Հայացք պահանջարկին	3
I.3 ՊՄԳ փորձը Հայաստանում	6
I.4 Մտահոգիչ հարցեր	7
II. Ինստիտուցիոնալ հաշվեքարտ	9
II.1 ՊՄԳ–ի խորությունը	10
II.2 Կիսելով օգուտները. գնումներ եւ կարգավորում	13
II.3 ՊՄԳ–ների ֆինանսավորումը	16
II.4 Հաշվետվականությունը եւ հանրային վստահությունը	18
II.5 Քաղաքական կամքը եւ վարչարարական կարողությունները	20
III. ՊՄԳ–ի առաջխաղացումը Հայաստանում.	
Գործողությունների պլան	22
III.1 Իրավական եւ վարչարարական բարեփոխումներ	24
III.2 Ծրագրերի ընտրությունը եւ դրանց ազդեցության գնահատումը	25
III.3 Թափանցիկություն եւ հաշվետվականություն	27
III.4 Դրամահավաք հանուն ՊՄԳ–ների	28
III.5 Ուսուցում	30
III.6 ՊՄԳ–ն եւ մարզային զարգացումը	30
III.7 Գործողությունների պլանի իրականացումը	35

Ամփոփագիր

Այս Հայեցակարգային փաստաթուղթն ի մի է բերում մինչ օրս Հայաստանում իրականացված պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունները (ՊՄԳ), գնահատում է երկրում ՊՄԳ-ների փորձը, դրանց միջավայրը եւ ներկայացնում է առաջարկներ՝ ուղղված Հայաստանում ապագա ՊՄԳ-ների իրականացման համար առավել նպաստավոր պայմանների ստեղծմանը:

ՊՄԳ-ն մասնավոր ընկերությունների մասնակցությամբ ենթակառուցվածքների զարգացման եւ ծառայությունների մատուցման մի եղանակ է, որը գնալով մեծ տարածում է ստանում: ՊՄԳ-ն ենթակառուցվածքներ է ներմուծում մասնավոր հատվածի միջոցները եւ խթանները, բայց այնուամենայնիվ պահանջում է կառավարության ներկայությունը՝ որպես պայմանագրի կողմ եւ կարգավորող մարմին: ՊՄԳ պայմանագրերը սահմանում են ակնկալվող արդյունքի նկատմամբ առաջադրվող պահանջները, որոնք վերաբերում են ենթակառուցվածքների քանակին, որակին եւ հասանելիությանը, իսկ պայմանագրի կողմերը որոշում են, թե ներդրումներին եւ կառավարմանն առնչվող ինչպիսի որոշումներ հարկ կլինի կայացնել՝ բավարարելու նման պահանջները: Ի հավելումն արդյունավետության բարձրացման եւ նորարարությունների առաջացման հզոր շուկայական խթաններ տրամադրելուն, ՊՄԳ-ները թույլ են տալիս ծրագրերի ռիսկերը ողջամտորեն կիսել կառավարության եւ մասնավոր ընկերությունների միջեւ եւ մասնավոր կապիտալը գրավել դեպի ենթակառուցվածքների ոլորտ:

Հայաստանի ենթակառուցվածքները վերականգնվել եւ նորոգվել են 1990-ական թվականների օրհասական կործանումից հետո, բայց չեն բավարարում արագընթաց տնտեսական աճի ապահովման պահանջները: Նախկինում գոյություն ունեցած եւ ապա վերականգնված ենթակառուցվածքները ստեղծվել էին ծառայելու վարչափրամայական տնտեսության կարիքները. այդ տնտեսության կառուցվածքը արմատապես տարբերվում էր ներկայում Հայաստանում ձեւավորվող տնտեսության կառուցվածքից: Միջմարգային խորը տնտեսական անհավասարությունը գոյություն ունեցող ենթակառուցվածքների հանրագումարի եւ երկրի զարգացման կարիքների միջեւ առկա անհամապատասխանության նշաններից մեկն է: Կայուն տնտեսական աճը՝ զուգորդված սրընթաց կառուցվածքային փոփոխություններով եւ սրանից բխող՝ հնացած ֆիզիկական ակտիվների զանգվածային մաշվածությամբ, առաջացնում է ենթակառուցվածքների մի լայն ճեղքվածք, որը փակելու համար կառավարությունը ֆիսկալ միջոցներ չունի: Հայաստանում մակրոտնտեսական կայունացումը անհամատեղելի է լայնամասշտաբ պետական ներդրումների հետ, իսկ ակնկալվում է, որ դոնորական օժանդակությունը մոտ ապագայում կամ կնվազի, կամ կտրամադրվի շուկայականին մոտ պայմաններով:

Մասնավոր հատվածը միջոցներ է տրամադրում ֆինանսական միջոցների երկկողմանի պակասորդը մեղմելու եւ ենթակառուցվածքների ազգային արտադրության արդյունավետ աշխատանքի համար: Հայաստանը տպավորիչ արդյունքներ է գրանցել իր ենթակառուցվածքներում ՊՄԳ-ների իրականացման ասպարեզում, ինչի շնորհիվ հետխորհրդային պետությունների շարքում այս երկիրը դարձել է առաջնորդ: Տարբեր ձեւերի ՊՄԳ-ներ են հիմնվել էներգետիկայի, հեռահաղորդակցության, տրանսպորտի, փոստային ծառայության, ջրամատակարարման, տեղական կոմունալ ծառայությունների եւ քաղաքաշինության բնագավառներում:

Չնայած նախկինում գրանցած առաջընթացի, Հայաստանը ներկայումս ամբողջությամբ չի օգտագործում ՊՄԳ մոդելը: Որոշ ՊՄԳ նախաձեռնություններ վիճահարույց էին եւ բողոքների պատճառ դարձան: Այլ ՊՄԳ-ների հասարակական ընդունելությունն ավելի զգալի էր, սակայն հաճախորդների կողմից բողոքները, ռեսուրսների կորուստները եւ բարձր գները դեռեւս տարածված երեւոյթներ են: Ամենակարեւորն այն է, որ ՊՄԳ-ները Հայաստանում մնում են ծավալի եւ խորության տեսակետից սահմանափակ՝ կաշկանդված լինելով զանազան խանգարող հանգամանքներով:

Հայաստանը ՊՄԳ Գործողությունների պլանի կարիք ունի, որը ՊՄԳ-ների համար կստեղծի նպաստավոր պայմաններ, եւ այս մոդելի ընձեռած հնարավորություններն ամբողջությամբ կօգտագործվեն: Նման ընտրությունը բնական կլինի մի երկրի համար, որտեղ աճի եւ բարեկեցության միակ հարակայուն աղբյուրը ճիշտ կառույցները եւ որոշումները կարող են լինել: ՊՄԳ Գործողությունների պլանը պետք է հիմնված լինի Հայաստանում ՊՄԳ-ների իրականացման ներկա պայմանների ինստիտուցիոնալ հաշվեքարտի վրա, որը կարտացոլի առկա ուժեղ եւ թույլ կողմերը:

Գործողությունների պլանի շեշտադրումը պետք է լինի գումար/արժեք օպտիմալ հարաբերակցությունը: Այս պահանջը բավարարվում է, երբ, առաջինը՝ ՊՄԳ-ն արդյունավետության բարձրացման շնորհիվ ստեղծում է համախառն օգուտներ, եւ երկրորդ՝ այդ օգուտներն արդարացիորեն բաժանվում են մասնավոր ընկերության եւ հասարակության միջեւ:

Արդյունավետության բարձրացման շնորհիվ ՊՄԳ-ն օգուտներ է ապահովում այն դեպքում, երբ այն ունի բավարար խորություն, այսինքն, միեւնույն ՊՄԳ պայմանագրում միմյանց է շաղկապում ենթակառուցվածքային ծրագրի կենսաշրջանի տարբեր փուլերը, մասնավորապես՝ ներդրումային եւ գործառնական բաղադրիչները, եւ երկարաժամկետ է: Ներդրում կատարողին, ով հետագայում նաեւ լինելու է տվյալ շինության գործարկողը, ներգրավելը նպատակ ունի բարելավել այդ շինության աշխատանքը՝ դեռեւս նախագծման եւ շինարարության փուլում կատարելով անհրաժեշտ քայլերը: Երկարաժամկետ հեռանկարը ծրագրում ընդգրկված ընկերությանը ստիպում է գնահատել

արդյունքների ստացմանը միտված նախագծման, շինարարության եւ որակյալ կառավարման ընձեռած օգուտները:

Խորություն ունեցող ՊՄԳ-ները պահանջում են ծրագրերի երկարաժամկետ ֆինանսավորման եւ ներդրողների վստահությունը վայելող իրավաբանական եւ կարգավորող հաստատությունների մատչելիություն: Նոր ձեւավորվող այնպիսի շուկայական տնտեսություններում, որտեղ բացակայում են նման նախադրյալները, հաճախ օգտվում են ՊՄԳ-ների ավելի «ճանճաղե տարբերակներից, որոնք հաստատվում են ավելի կարճ ժամկետներով եւ որոնց շրջանակներում մասնավոր ընկերությունները ստանձնում են (եթե ստանձնում են) ներդրումներ կատարելու փոքր պատասխանատվություն: Հայաստանում խորություն ունեցող ՊՄԳ-ներ հաստատվել են էներգիայի բաշխման, հեռահաղորդակցության եւ քաղաքացիական ավիացիայի բնագավառներում: Այլ ՊՄԳ ծրագրերին պակասում է խորությունը. դրանք ունեն սահմանափակ ընդգրկում, սովորաբար կնքվում են ավելի կարճ ժամկետներով, վերաբերում են հիմնականում տվյալ հաստատության կառավարմանը, եւ եթե ծրագրում ընդգրկված ընկերության կողմից ենթադրում են ներդրումներ, ապա միայն աննշան: *Այսպիսով, ՊՄԳ-ների արդյունավետությունը կախված է Հայաստանում տնտեսական եւ ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների ընդհանուր առաջընթացից:*

Պետական շահերը ՊՄԳ-ների շրջանակներում ապահովվում են գնումների եւ կարգավորման իրականացման միջոցով: Գնումների ընթացակարգն ակնկալվող մրցակցություն է ներմուծում ենթակառուցվածքներում, իսկ կարգավորումը կատարում է համանման դեր գործունեության մոնիտորինգի եւ գների սահմանման միջոցով: Գնումների մասին Հայաստանում գործող օրենքը, որն օգտագործվում է ՊՄԳ-ների դեպքում, համապատասխանում է միջազգային չափանիշներին, սակայն դրա կիրարկումը ոչ միշտ է ապահովում արդյունավետ էլքեր: Գնումների գործընթացը վերջերս բարելավվել է, բայց թափանցիկության, միանման կիրառման եւ կանխատեսելիության տեսակետից այն դեռեւս թերի է, ինչը բացասաբար է ազդում համակարգի նկատմամբ հանրային վստահության վրա: Ենթաազգային մակարդակում գնումներ կատարելու կարողությունները չափազանց աղքատիկ են: Մեկ կապալառուով գնանշումը մնում է որպես գերիշխող եղանակ՝ ժամանակի սղության, մասնավոր հատվածի ընկերությունների կողմից հետաքրքրվածության պակասի, անբավարար արդարության եւ թափանցիկության եւ այլ պատճառներով: Երբ մրցույթը մրցակցային չէ, գործունեության բնութագրիչները հատկապես կարեւորվում են, սակայն վերջիններս նույնպես ոչ միշտ են ճշտորեն սահմանվում:

ՊՄԳ-ների կարգավորման որակը Հայաստանում նկատելիորեն բարելավվել է, սակայն կարգավորողի հաշվետվականության աստիճանն անբավարար է, իսկ գործունեության վերահսկողությունը երբեմն «պատվիրակվում է կարգավորվող կոմունալ ծառայություններին: Ընդհանուր առմամբ, պետական շահի պաշտպանությունը գնումների եւ ՊՄԳ-ների կարգավորման ասպարեզում անբավարար մակարդակի է:

Դեռևս կարիք կա լիարժեքորեն անդրադառնալու ՊՄԳ–ների համար մասնավոր ֆինանսական միջոցների հիմնախնդրին: Միայն մի քանի ծրագրեր են հենվել մասնավոր աղբյուրներից ֆինանսավորման վրա. մնացած դեպքերում ձեռքվածքը փակելու հարցում օգնել են դոնորները, ներառյալ՝ Սփյուռքը եւ միջազգային հաստատությունները: Քանի որ «հեշտ փողիե դարաշրջանը Հայաստանում մոտենում է իր ավարտին, գնալով ահագնանում է ենթակառուցվածքներում մասնավոր ներդրումներ կատարելու հիմնախնդիրը: Հայաստանում տեղական մասնավոր հատվածի կողմից գործարարության ֆինանսավորումը մնում է անկատար. բանկերը դժկամությամբ են վարկեր տրամադրում իրենց վստահելի գործընկերների շրջանակներից դուրս, արժեւորում են սեփական վարկային պորտֆելների բարձր իրացվելիությունը եւ գրեթե միշտ պահանջում են երաշխիքներ: Կտրուկ աճել են օտարերկրյա ներդրումները, սակայն ՊՄԳ–ների ֆինանսավորման այս տարբերակն իր մեջ կրում է հավելյալ ռիսկեր՝ կապված արտարժույթի տատանումների եւ համաշխարհային շուկաների անկայունության նկատմամբ խոցելիության հետ:

ՊՄԳ–ները ծառայում են հասարակությանը եւ ենթակա չեն ավանդական շուկայական կարգապահության, այս պայմաններում էական կարեւորություն ունի հասարակությանը հաշվետու լինելը: ՊՄԳ–ների հաշվետվականությունը ներառում է թափանցիկություն, պատասխանատվություն եւ արձագանքման կարողություն: Թափանցիկությունը պահանջում է, որպեսզի ՊՄԳ–ներին առնչվող հիմնական որոշումները բաց լինեն հասարակության կողմից ստուգման առջեւ, պատասխանատվությունը՝ որպեսզի որոշումների կայացման իշխանությունը հստակ հասցեատեր ունենա, իսկ արձագանքման կարողությունը՝ որպեսզի քաղաքացիներն ազդեցություն ունենան ՊՄԳ–ների գործունեության վրա, եւ հաճախորդների արձագանքներին պատշաճ կերպով տրվեն պատասխաններ: ՊՄԳ–ների թափանցիկությունը Հայաստանում մնում է ոչ բավարար մակարդակի վրա, քանի դեռ գնումներին եւ կարգավորմանը վերաբերող կարեւոր որոշումներ են կայացվում հասարակության աչքից հեռու: Գնումների համար պատասխանատվության չափաբաժինները վերջերս հստակեցվել են, սակայն գործնականում պատասխանատվության հասցեատերերը դեռևս հաճախ որոշվում են՝ ելնելով այսրոպեական նկատառումներից: Հաճախորդներին արձագանքումը չնայած դեռևս կատարյալ չէ, սակայն վերջերս նույնպես բարելավվել է, իսկ հանրային իրազեկության մակարդակը բավարար չէ: Հայաստանում սոցիալական կապիտալի պակասը թուլացնում է գործունեության մոնիտորինգը հանրության բազային օղակների կողմից:

Հայաստանում ՊՄԳ–ների անբավարար հաշվետվականությունը վտանգում է ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման խթանները եւ խաթարում է ՊՄԳ–ների նկատմամբ վստահությունը՝ հանգեցնելով հովանավորչության, կոռուպցիայի եւ միջոցների յուրացման վերաբերյալ կասկածների: Այնուամենայնիվ, ՊՄԳ գաղափարը մեծապես ընդունվում է Հայաստանի հասարակության կողմից,

ներառյալ՝ եկամուտների ավելի խիստ գանձում եւ գների սահմանում ինքնաձախսածաձկման մակարդակով կամ դրան մոտ:

Հայաստանի կառավարությունը ՊՄԳ-ների ներդրման հարցում ցույց է տվել ուժեղ քաղաքական կամք. այն վերջին տասնամյակում եղել է ենթակառուցվածքների զարգացման ազգային ռազմավարության առանցքը: Հայաստանը նշանակալի առաջընթաց է արձանագրել *բարձր որակավորում ունեցող եւ բանհիմաց փորձագետների* հավաքագրման գործում, ովքեր ունակ են կառավարել ՊՄԳ պայմանագրերի տնտեսական եւ իրավական կողմերը: Այս նվիրվածության եւ կարողությունների լիարժեք օգտագործման առջեւ ծառայած արգելքներն են՝ կառավարության պարուրածեւ կառուցվածքը, որին հատուկ են տարբեր գործառույթների հատումները եւ համընկնումները, որոշումների կայացման եւ դրանց կիրարկման դեռեւս սահմանափակ կարողությունները, հատկապես մարզերում, որոշ նախարարություններում ՊՄԳ-ների նկատմամբ վստահության պակասը, ոչ ֆորմալ ցանցերի եւ հարաբերությունների միջամտությունը պաշտոնական հաստատությունների եւ կանոնակարգերի աշխատանքին: ՊՄԳ-ներ հիմնելու մասին որոշումները հաճախ կայացվում են պահի թելադրանքով, իսկ ինքնին ծրագրերը դեռեւս իրականացվում են «փորձերի եւ սխալների եղանակով: Բազմաթիվ այլ երկրներում ստեղծված՝ ՊՄԳ-ի ասպարեզում մասնագիտացած գործակալություն Հայաստանում գոյություն չունի:

Հայաստանում ՊՄԳ միջավայրի հիմնական առավելություններն են. ՊՄԳ ծրագրերի՝ ընդհանուր առմամբ դրական փորձը, կառավարության քաղաքական կամքը եւ մասնավոր հատվածի կողմից ենթակառուցվածքային ծառայությունների մատակարարման ընդունումը հասարակության կողմից, ծախսերի ամբողջական կամ գրեթե ամբողջական փոխհատուցումը ենթակառուցվածքների առանցքային հատվածներում, ՊՄԳ-ների համար անհրաժեշտ իրավական եւ կանոնակարգային գործիքների հետագա բարելավման շարունակական ջանքերը: Ենթակառուցվածքների զարգացման հրատապ կարիքը՝ զուգորդված նվազող պետական ներդրումների հետ, ստեղծում են ՊՄԳ-ների լուրջ պահանջ:

Հիմնական թերություններն են. ՊՄԳ-ների ստեղծման եւ վարչարարության հարցում հստակության, հետեւողականության եւ թափանցիկության պակասը, իրավական եւ կարգավորիչ մեխանիզմների՝ իսկապես մրցակցային սակարկումներ ապահովելու եւ պատշաճ կարգով պետական շահերը պաշտպանելու անկարողությունը, ՊՄԳ պայմանագրերի կնքման եւ կառավարման ոչ բավարար կարողությունները, կանխատեսվող եւ փաստացի արդյունքների թերի գնահատումը, ազգային ֆինանսական հաստատությունների ոչ բավարար զարգացումը եւ դրամաշնորհներից ու «հեշտե վարկերից զգալի կախվածությունը, մարզերում աղքատության կրճատման եւ տնտեսական զարգացման վրա ունեցած սահմանափակ ազդեցությունը, հասարակության մեջ եւ մասնավոր հատվածում ՊՄԳ-ների արդարացիության եւ արդյունավետության նկատմամբ առկա կասկածները:

ՊՄԳ Գործողությունների պլանը պետք է հենվի անցյալի ձեռքբերումների վրա և անդրադառնա մնացյալ հիմնախնդիրներին՝ ընդլայնելով *ՊՄԳ հետեւյալ առանցքային կարողությունները. (i) ինստիտուցիոնալ, (ii) վարչարարական, (iii) ֆինանսական, (iv) մասնավոր հատվածի կարողությունները և (v) սոցիալական հզորությունը:*

Ինստիտուցիոնալ կարողությունները պահանջում են համարժեք օրենքներ և կանոնակարգեր և դրանց արդյունավետ կիրարկում: Վարչարարական կարողությունները վերաբերում են կառավարությունում դերերի և պարտականությունների հստակ բաշխմանը, հանրային շահերին ծառայելու խթաններին և որակյալ ու պատշաճորեն շահագրգռված աշխատակազմի առկայությանը: Ֆինանսական կարողությունը ՊՄԳ ծրագրերի համար ապահովում է ֆինանսական միջոցների առկայություն: Մասնավոր հատվածի կարողությունները պահանջում են ՊՄԳ պայմանագրերի համար առաջարկություններ ներկայացնելու, ծրագրերի ֆինանսավորման և կառավարման, հանրային հարաբերությունների և հաճախորդների սպասարկման կազմակերպման հմտություններ: Սոցիալական հզորությունը ներառում է հանրային իրազեկությունը, սոցիալական կապիտալը, մոնիտորինգը հանրության բազային օղակների կողմից և ՊՄԳ-ներում առավել թափանցիկության և հաշվետվականության պահանջը:

Գոյություն ունի վերոնշյալ կարողությունները մեկը մյուսով փոխարինելու սահմանափակ հնարավորություն, և դրանք բոլորը պետք է ձեւավորվեն ներդաշնակ և համակարգված եղանակով՝ ՊՄԳ Գործողությունների միասնական պլանի ներքո:

Նման պլանը ՊՄԳ-ների համար պետք է ավելի կուռ իրավական հիմք ստեղծի: Եվրամիության՝ ՊՄԳ-ին վերաբերող օրենքները, որոնց Հայաստանը ձգտում է համապատասխանել, ընդգծում են հետեւյալը. հստակ ընթացակարգեր և գործունեության մոնիտորինգի հետեւողական իրականացում, վարկատուների և ներդրողների իրավունքների պաշտպանություն, արդյունքների պարտադիր գնահատում, ՊՄԳ որոշումների կայացման տեղեկացված և թափանցիկ գործընթաց: Հատուկ ՊՄԳ օրենքի առկայությունը կօգնեք բավարարել այս պահանջները՝ վերացնելով ՊՄԳ-ների ասպարեզում գոյություն ունեցող իրավական խոչընդոտները և ապահովելով ՊՄԳ գործընթացների միատեսակությունը: Ի հավելումն, խորհուրդ է տրվում Հայաստանի Կառավարության կազմում ստեղծել մի մասնագիտացված միջգերատեսչական ՊՄԳ Աշխատանքային խումբ, որը պատասխանատու կլինի վերահսկողության, տեխնիկական օժանդակության և ՊՄԳ Գործողությունների պլանի կենսագործման համար:

Որպես Հայաստանի կառավարության կառուցվածքի և գործառնությունների ընթացիկ վերանայման և գնահատման մի մաս, պետք է կատարվի ՊՄԳ ծրագրերի ավելի համակարգված և մանրակրկիտ ընտրություն: Սա կներառի կառավարության կողմից մատուցած ծառայությունների համապարփակ վերլուծություն՝ ՊՄԳ-

ներին դրանց մի մասի հնարավոր պատվիրակման տեսանկյունից: Որոշումը, թե արդյոք ՊՄԳ հաստատելը նպատակահարմար է, եւ եթե այո, ապա ինչպիսի ձեւաչափով, պետք է հիմնված լինի *ծախսեր-օգուտներ վերլուծության* վրա, որը գնահատում է սոցիալական ծախսերի եւ օգուտների ներկա զուտ արժեքները, ցուցադրում է հնարավոր բիզնես տարբերակը եւ առավելությունները կառավարական մատակարարման համեմատությամբ:

Ներկայումս թափանցիկությունը եւ հաշվետվականությունը Հայաստանում ՊՄԳ-ների ամենաթույլ օղակներից են եւ արմատական բարելավման կարիք ունեն: Հանրային խորհրդակցությունների եւ քննարկումների մի մեխանիզմը, որը նախատեսված է «Իրավական ակտերի մասին» նոր օրենքով, պետք է տարածվի նաեւ ՊՄԳ-ների վրա: ՊՄԳ-ների շրջանակներում գնումները հարկ է դարձնել ավելի մասնակցային՝ ներգրավելով ոլորտային անկախ փորձագետների, ՀԿ-ների, Սփյուռքի ներկայացուցիչների եւ դիտորդների՝ միջազգային ֆինանսական հաստատություններից ու զարգացման ծրագրեր իրականացնող գործակալություններից: Բովանդակային եւ ճիշտ ժամանակին զեկույցների ներկայացման եւ բազային օղակների մասնակցության կարելի է հասնել ՊՄԳ ծրագրերին մասնակցող եւ անկախ աուդիտի եւ տեղային ստուգումների ենթակա ընկերությունների կողմից զեկույցման պարտադիր պահանջների, հաճախորդների շրջանում սեփական իրավունքների վերաբերյալ իրազեկության մակարդակի բարձրացման եւ բողոքների ու արձագանքման արդյունավետ մեխանիզմի ստեղծման միջոցով: ՊՄԳ տեղեկատվական զեկույցները պետք է հնարավորություն ընձեռեն համեմատություններ կատարել ծրագրերի, ձյուղերի, մարզերի եւ երկրների միջեւ: Նման *համեմատական հեռանկարը* «չափանիշային մրցակցությունն է մտցնում ծրագրերին մասնակից ընկերությունների շրջանում, որտեղ ավանդական մրցակցությունը սահմանափակված է:

Հայաստանում մասնավոր աղբյուրներից ՊՄԳ-ների ֆինանսավորման խոչընդոտները կարելի է հաղթահարել մանրակրկիտ եւ ստեղծագործաբար ֆինանսական պլանավորման միջոցով, ներառյալ՝ հիմնական ֆինանսավորման եւ լրացուցիչ դրամահավաքի համադրություններ, պարտքի տարբեր տեսակների համադրումներ, կառավարական զանազան երաշխիքների եւ ծրագրերի ֆինանսավորման այլ ժամանակակից գործիքների օգտագործում: Սփյուռքը շարունակում է մնալ մասնավոր աղբյուրներից ՊՄԳ-ների ֆինանսավորման արժեքավոր աղբյուր: ՊՄԳ-ները սփյուռքահայ ներդրողներին առաջարկում են իրենց ներդրումների դիմաց շուկայականին մոտ դրույքաչափով եկամուտների եւ այլասիրության ու հայրենասիրության «պարզեւավճարի» մի գրավիչ համադրություն:

ՊՄԳ-ների թեմայով ուսուցման թիրախ պետք է լինեն առաջարկվող ՊՄԳ Աշխատանքային խմբի անդամները եւ այլ պաշտոնյաներ իշխանության կենտրոնական եւ տեղական մարմիններից, մասնավոր ընկերությունների ղեկավար աշխատողներ, լրագրողներ եւ քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստներ: Նման ուսուցման հիմնական մասերը կարող են որոշ կամ բոլոր

խմբերի համար կրկնվել, իսկ առանձնահատուկ եւ ավելի խորը ուսուցման դասընթացները պետք է հարմարեցվեն որոշակի լսարանների:

Հայաստանում ՊՄԳ-ները դեպի մարզեր տարածելու կարիք կա՝ որպես աղքատության կրճատման եւ աշխատատեղերի ստեղծման միջոց: ՊՄԳ-ների միջոցով ենթակառուցվածքների զարգացումը Հայաստանի մարզերում պետք է համաձայնեցվի տեղական մակարդակում գործող հաստատությունների եւ իշխանությունների հետ: Առաջարկվում է, որ ՊՄԳ-ների վրա հիմնված տեղական ենթակառուցվածքների զարգացման ծրագրերում ներդրումները շաղկապվեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների թափանցիկ եւ գործարարների տեսակետից ընդունելի որոշումների հետ: Նման ներդրումները կձառայեն որպես պարզեւատրման եւ փոխընթացման գործիք, որի շնորհիվ այն բնակավայրերում, որոնք հանդես կբերեն ընդգծված նվիրվածություն զարգացման նպատակներին, կստեղծվեն տնտեսական զարգացման երկու նախադրյալները՝ ինստիտուտները եւ ենթակառուցվածքները:

Ներկայումս Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինները, իրենց իշխանությունն արդյունավետորեն իրացնելու տեսակետից զգում են կարողությունների, խրախուսական եւ ֆինանսական միջոցների պակաս: Առաջարկվող մոտեցումը կհզորացնի կարողությունները վերոնշյալ ուսուցման միջոցով, կստեղծի խթաններ՝ հստակորեն շաղկապելով ենթակառուցվածքներում կատարվող ներդրումները գործունեության ընթացքի հետ, կտրամադրի միջոցներ, որոնք հնարավոր չէ հավաքագրել եկամուտների՝ գոյություն ունեցող աղբյուրներից եւ պետական բյուջեի հատկացումներից:

Անհրաժեշտ է, որպեսզի առաջարկվող միջոցառումների համար որպես հովանի ծառայող Գործողությունների պլանը քննարկվի եւ ընդունվի Հայաստանի կառավարության կողմից: Պետք է ստեղծվի ՊՄԳ-ների Աշխատանքային խումբ, որը պատասխանատու կլինի պլանի իրականացման համար: Աշխատանքային խումբը կմշակի ժամանակացույց, պետական գործակալությունների միջեւ կտեղաբաշխի միջոցները եւ կբաշխի պարտականությունները, կնախաձեռնի շահագրգիռ կողմերի մասնակցությամբ խորհրդակցական գործընթաց, որում կներգրավվեն մասնավոր հատվածը, միջազգային դոնոր կազմակերպությունները եւ ֆինանսական հաստատությունները, ՀԿ-ները: Գործողությունների պլանը պետք է համահունչ լինի Հայաստանի կառավարության հիմնական քաղաքականություններին, ներառյալ՝ Կառավարության ծրագրին, Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրին, Եվրոպական հանձնաժողովի հետ կնքված Գործընկերության եւ համագործակցության համաձայնագրին, եւ այլն: Պլանի հաջողության համար վճռորոշ նշանակություն կունենա դոնորների եւ զարգացման հարցերով գործակալությունների համակարգված օժանդակությունը:

Գործողությունների պլանի շուրջ պետք է ծավալվի լայն երկխոսություն, որը կընդգրկի հանրային վերահսկողություն իրականացնող ՀԿ-ների մասնագիտացած սպառողների շահերի պաշտպանության եւ կառավարության

մոնիտորինգի բնագավառում, ինչպես նաև մասնավոր հատվածը ներկայացնող խմբերի: Պլանի բաղկացուցիչ մասս պետք է կազմի մոնիտորինգի եւ զեկուցման ծրագիրը:

I. ՊՄԳ–ները Հայաստանում. պահանջարկ եւ առաջարկ

I.1 Ի՞նչ է ՊՄԳ–ն

Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունը (ՊՄԳ) ենթակառուցվածքների զարգացման եւ ծառայությունների մատուցման՝ հարաճուն ժովորդականություն ձեռք բերող եղանակ է, որը ներգրավում է մասնավոր ընկերությունների: Ենթակառուցվածքների զարգացման մեջ ՊՄԳ–ները ներառվում են մասնավոր հատվածի ռեսուրսները եւ խրախուսման միջոցները, բայց դրանք նաև կառավարության՝ որպես պայմանագրի կողմի եւ կարգավորչի ներկայության կարիքն ունեն, քանի որ ենթակառուցվածքների արդյունաբերության մեջ մրցակցությունը սահմանափակված է, իսկ տնային տնտեսությունների եւ ընկերությունների համար ենթակառուցվածքների մատուցած ծառայություններն ունեն էական նշանակություն, եւ ենթակառուցվածքներն իրենց բնույթով «հանրային բարիքե են: ՊՄԳ–ն համատեղ ձեռնարկություն է կառավարության (ներկայացված Պետական իշխանության կողմից՝ նախարարություն կամ այլ իրավասու պետական մարմին) եւ մասնավոր ընկերության միջեւ (Ծրագիրն իրականացնող ընկերություն): ՊՄԳ–ն տնօրինում է Պետական իշխանության եւ Ծրագիրն իրականացնող ընկերության ռեսուրսները, որոշումներ կայացնելու կարողությունը, ռիսկերը, պատասխանատվությունը եւ հասույթը:¹

1 Երբեմն ՊՄԳ–ի հայեցակարգն ավելի ընդգրկուն մեկնաբանություն է ստանում եւ ներառում մասնավոր ընկերությունների եւ կառավարության միջեւ «համատեղ ձեռնարկությունների» այլ տեսակներ, ինչպիսիք են պետական եւ մասնավոր ներդրումների միատեղումը, մարզային զարգացման պլանները, որոնք կարգավորում են կառավարության եւ գործարար հատվածի գործողությունները, կառավարության՝ «արդյունաբերական քաղաքականության» տիպի օժանդակությունը մասնավոր հատվածի ընտրյալ ծրագրերի, «ծրագրային մակարդակով գործընկերությունների» այլ տեսակներ (Գրիմսի Դ. եւ Մ. Լյուիս, Պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերություն. Ենթակառուցվածքների տրամադրման եւ ծրագրերի ֆինանսավորման համաշխարհային հեղափոխություն: Էդուարդ Էլզար, 2004 թ.: Հայաստանյան համատեքստում ՊՄԳ–ի նման ընդգրկուն հայեցակարգի քննարկման ծանոթանալու համար տե՛ս Բեյլյոք Ը., Դ. Գրիգորյան եւ Ի. Ռեյնեբստոն. Սեղանին դնելով տարբերվող առաջարկ. պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերությունների ներուժը Հայաստանի եւ այլ զարգացող/անցումային տնտեսությունների համար: Հայկական միջազգային տնտեսական հետազոտությունների խմբի (AIPRG) Աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 06/15, 2006 թ.): Հաճախ մասնավոր ընկերությունները կամավոր կերպով ներդրումներ են կատարում տնտեսական եւ սոցիալական ենթակառուցվածքներում, աջակցում են համայնքային զարգացմանը, կրթության եւ առողջապահության զարգացմանը եւ այլ եղանակներով ցուցադրում «կորպորատիվ սոցիալական պատասխանատվություն», որը պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերության մեկ այլ տարբերակն է: Այս հայեցակարգային փաստաթուղթը երբեմն անդրադառնում է կառավարության եւ մասնավոր հատվածների միջեւ համագործակցության նման եղանակների, բայց այլապես սահմանափակված է ՊՄԳ–ի ավելի նեղ սահմանման շրջանակներում, այն է՝

Ծրագիրն իրականացնող ընկերության համար ՊՄԳ-ն գործարար նախաձեռնություն է, եւ ակնկալվում է, որ այն կփոխհատուցի ծախսերը եւ կապահովի եկամուտ: Պայմանագրի մասնավոր կողմերի հասույթները վճարվում են կառավարության կողմից՝ համաձայն այն պայմանների եւ ժամանակացույցի, որոնք հասկորոշված են ՊՄԳ պայմանագրում (ՊՄԳ ձեւաթղթում, որը հայտնի է որպես *Պետական ֆինանսավորման նախաձեռնություն* կամ ՊՖՆ), եւ/կամ հավաքագրվում են հաճախորդներից որպես կոմունալ ծառայությունների դիմաց վճարներ (ՊՄԳ-ի *կոնցեսիոն* տեսակ): Այս երկու եղանակները կարող են համատեղվել, որի դեպքում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը հաճախորդներին մատուցած իր ծառայությունների դիմաց գանձում է վճարներ *և* հավաքագրում է վճարումներ կառավարությունից (օրինակ, մաքսատուրքերի սուբսիդավորման տեսքով): ՊՄԳ-ն ենթակառուցվածքային շինությունների ուղղակի սեփականչորհման կոչ չի անում, որոնք սովորաբար մնում են որպես հանրային սեփականություն, իսկ Ծրագիրն իրականացնող ընկերության պահանջները եւ վերահսկողություն իրականացնելու իրավունքները ենթակա են ընդգրկման եւ ժամանակային սահմանափակումների: Այնուամենայնիվ, նախկինում պետական սեփականություն հանդիսացող շինության լիակատար սեփականաշնորհումը ՊՄԳ-ի տարբերակներից մեկն է, որը հայտնի է *օտարում* անվանմամբ:

ՊՄԳ-ի ավելի պարզ տարբերակներն են *կառավարման պայմանագրերը*, բայց ավելի առաջադեմ ձեւակերպումները ներառում են ներդրումների բաղադրիչ: Նման դեպքերում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը, ի հավելումն որեւէ ենթակառուցվածքային շինության նախագծում ներդրումներ կատարելու, մի որոշ ժամանակահատված նաեւ գործարկում է այդ շինությունը, որպեսզի ներդրումների դիմաց ստանա հասույթ:² Չանազան գործողությունների եւ գործառույթների նման *միատեղումը* մեկ ՊՄԳ պայմանագրի շրջանակներում համարվում է ՊՄԳ մոդելի էական առավելություններից մեկը: ՊՄԳ-ն արդյունքի նկատմամբ պահանջներ է առաջադրում, որոնք վերաբերում են տվյալ ենթակառուցվածքի մատուցած *ծառայություններին* (քանակ, որակ, մատչելիություն)՝ Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը թույլ տալով որոշել, թե ինչպես լավագույնս ստեղծել կամ արդիականացնել տվյալ շինությունը եւ հետագայում գործարկել այն, որպեսզի պայմանագրով նախատեսված արդյունքներն ապահովվեն արդյունավետ կարգով: Մասնավոր հատվածը նաեւ տրամադրում է *իրականության շուկայահեն հսկում*: Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը չի կամենա ներդրումներ կատարել մի չափազանց հավակնոտ

ենթակառուցվածքային շինությունների ստեղծման, կառավարման եւ ենթակառուցվածքային ծառայությունների մատուցման «պատվիրակում» մասնավոր հատվածին:

² ՊՄԳ-ի *լիզինգի* պայմանագրում Ծրագիրն իրականացնող ընկերության սեփական ներդրումներն ուղղվում են սոսկ մաշվածության եւ վնասի հատուցմանը եւ գործարկվող շինության համեմատաբար համեատ բարելավումներին, մինչդեռ *կոնցեսիոն* պայմանագրի դեպքում ակնկալվում է, որ Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը կկատարի խոշոր ներդրումներ՝ արմատապես արդիականացնելու, ընդլայնելու կամ նույնիսկ կառուցելու որեւէ շինություն եւ հետագայում գործարկելու այն:

նախագծում (այսպես կոչված «սպիտակ փղիե մեջ»), որտեղ հարցականի տակ կլինի ծախսերի փոխհատուցումը: Մա ՊՄԳ-ներին առավելություն է տալիս պետության կողմից ենթակառուցվածքների ստեղծման նկատմամբ, երբ «նախագծային ավելորդ լավատեսությունը համատարած է, ինչը հանգեցնում է ուշացումների, գերածախսերի եւ որոշ դեպքերում՝ անավարտ շինությունների լքման:

ՊՄԳ-ների մեկ այլ կարեւոր առավելությունը կողմերի միջեւ *ռիսկերի բաշխումն* է, որի պայմաններում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը սովորաբար ստանձնում է տեխնիկական, շինարարության եւ գործառնական ռիսկերը, իսկ պայմանագրի կողմ հանդիսացող իշխանությունը կրում է իրավական, կարգավորիչ եւ քաղաքական ռիսկերը: Նման տեղաբաշխումը տարբեր տեսակների ռիսկեր է հատկացնում այն կողմերին, որոնք լավագույնս կարող են կրել դրանք, ինչով նպաստում է ՊՄԳ-ի արդյունավետությանը:

Վերջին, սակայն ոչ ըստ կարեւորության, հանգամանքն այն է, որ ՊՄԳ-ն մասնավոր ֆինանսավորում է գրավում դեպի ենթակառուցվածքների զարգացում, ինչը հատկապես կարեւոր է, երբ պետական բյուջեն միջոցներ չունի ձեռնարկելու ենթակառուցվածքների զարգացման ծախսատար ծրագրեր, իսկ բյուջեի պակասորդի եւ պետական պարտքի սահմանափակումները կաշկանդում են պետական ապառքները: Սկզբում այս հնարավորությունը համարվում էր ՊՄԳ-ի գլխավոր առավելությունը, սակայն հետագայում այս փաստարկը որոշ չափով թուլացավ այն հանգամանքի արդյունքում, որ ՊՄԳ ծրագրերն այնուամենայնիվ պետության համար հանգեցնում են ֆիսկալ պատասխանատվության, որն արտահայտվում է պայմանագրային պարտավորությունների տեսքով՝ կապված Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը վճարումներ կատարելու, շինության բերած հասույթից հրաժարվելու, վարկային երաշխիքներ տրամադրելու եւ այլ հարակից պարտավորությունների հետ. օրինակ, ծրագրի վաղաժամ դադարեցման դեպքում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը փոխհատուցում էւ այլն: Այսպիսով, ՊՄԳ-ների ֆիսկալ առավելությունները որոշակիորեն չափազանցված են: Այսուհանդերձ, ենթակառուցվածքներում ավանդական «ֆիսկալ ծրարիցե դուրս ներդրումներ կատարելու եւ կապիտալի ծախսերը երկարաժամկետ հատվածում տարածելու հնարավորությունը գրավիչ է, հատկապես զարգացող եւ անցումային երկրներում, որոնք ջանում են վերահսկել պետական ծախսերը եւ բախվում են ենթակառուցվածքների ընդլայնման եւ արդիականացման հսկայական անհրաժեշտության հետ:

1990-ական թվականներին ավելի քան 755 միլիարդ ԱՄՆ դոլար ներդրվեց նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսությունների ավելի քան 2,500 լայնամասշտաբ ՊՄԳ ծրագրերում: Այս աճն ավարտվեց տասնամյակի վերջում, բայց վերսկսվեց ավելի ուշ, իսկ ներկայումս ՊՄԳ գործունեությունը մոտենում է իր՝ մեկ տասնամյակ առաջ գրանցված գագաթնակետին: Ընդհանուր առմամբ, ՊՄԳ-ները բավարարել են զարգացման հզոր միջոց լինելու վերաբերյալ ակնկալիքները. դրանք ենթակառուցվածքները դարձրեցին ավելի մատչելի, բարելավեցին դրանց

արդյունավետությունը, որակը, վստահելիությունը եւ ընդհանրապէս ամոքիչ ազդեցություն ունեցան պետական ֆինանսների վրա: Ինչ վերաբերում է ենթակառուցվածքներից օգտվելու վարձերին, ապա դրանք որոշ ժամանակ *նվազեցին՝ ՊՄԳ–ներին* անցնելուց հետո տեղի ունեցած ծախսերի կրճատման արդյունքում, երբ արդյունավետության առաջ բերած զանգվածային օգուտները մասամբ փոխանցվեցին հաճախորդներին: Մի շարք դեպքերում ՊՄԳ–ների արդյունքում ենթակառուցվածքային ծառայությունները հասարակության համար թանկացել են ի հաշիվ ծախսերի լիակատար փոխհատուցման եւ պետության կողմից տրամադրվող դոտացիաների վերացման, բայց նպատակային աջակցությունն առավել կարիքավոր ընտանիքներին շարունակվում էր՝ նվազեցնելու այս ազդեցությունը:

Այնուամենայնիվ, երբեմն ՊՄԳ–ների հիմնումը հանգեցրել է գների աճի եւ «պետության հաշվին անձնական եկամուտ ստեղծելուէ մասին ընկալումների դեմ քաղաքական բողոքների: Որոշ նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսություններում ազգային կարգավորիչ եւ գնումների ընթացակարգերը չկարողացան ապահովել ՊՄԳ–ների արդյունավետությունը: ՊՄԳ–ների գործարկման ռիսկերը պատճառ հանդիսացան բազմաթիվ վերաբանակցությունների, իսկ երբեմն որոշ մեկնարկած ծրագրեր նույնիսկ չեղյալ հայտարարվեցին: Այս մարտահրավերները հասցեագրվում են ՊՄԳ ծրագրերի կողմից բարելավված գնումների գործընթացի, ավելի հաջող կարգավորման, ընդլայնված թափանցիկության եւ հաշվետվականության միջոցով:

I.2 Հայացք պահանջարկին

Նոր հազարամյակի մեկնարկից ի վեր Հայաստանում շարունակվում է երկնիշ տնտեսական աճը, որի շնորհիվ այս երկիրը դարձավ ամենաարագ առաջընթաց ապրող տնտեսություններից մեկը ԱՊՀ–ում եւ վաստակեց «Կովկասյան վագրե անվանումը: Որպեսզի նման տպավորիչ արդյունքը պահպանվի, այլ հիմնարար նախադրյալների շարքում այն պահանջում է համարժեք սոցիալ-տնտեսական ենթակառուցվածքներ, ներառյալ՝ տրանսպորտի եւ հեռահաղորդակցության, էներգետիկայի, կոմունալ ծառայությունների, առողջապահության եւ կրթության ժամանակակից հարմարություններ, ձեռներեցության աջակցության ծառայություններ, եւ այլն:³

Ենթակառուցվածքներում կատարվող ներդրումները ցույց են տվել, որ տնտեսական աճին նպաստելու տեսակետից ունեն բարձր արդյունավետություն: Ենթակառուցվածքների զարգացման ազդեցությունը աղքատության նվազեցման եւ զարգացման այլ նպատակների հասնելու տեսակետից հավասարապէս նշանակալի է: Ենթակառուցվածքները նպաստում են զարգացմանը եւ

³ Միտրա, Ս., եւ այլք. *Կովկասյան վագրը: Հայաստանում տնտեսական աճի պահպանումը:* Համաշխարհային բանկ, 2007 թվական:

սոցիալական ապահովությանը մի շարք եղանակներով. ֆիրմաները շահում են շուկայի բարելավված մատչելիությունից, նվազած արտադրական ծախսերից եւ շուկաներ մուտք գործելու խոչընդոտներից, մինչդեռ տնային տնտեսությունները շահում են կոմունալ եւ սոցիալական ծառայությունների հասանելիությունից, եկամուտների եւ աշխատատեղերի ստեղծումից: Ի հավելումն, ենթակառուցվածքներն օգնում են սովյալ երկրի ինտեգրմանը. դրանք թույլ են տալիս տնտեսական գործունեության դրական արտաքին էֆեկտները աճի մի քանի նախկինում մեկուսացված բեւեռները տարածել երկրի մնացած տարածքով մեկ:

1990-ական թվականների սկզբում Հայաստանը տուժեց ենթակառուցվածքների գրեթե օրհասական անկումից, որը խորացրեց անցումային շրջանի ճգնաժամը եւ հանգեցրեց սոցիալական ապահովության զանգվածային կորստի: Այս անկումը հետագայում կասեցվեց եւ հակառակ ընթացք ստացավ: Այսպես, էներգետիկայի ազգային համակարգը լայնորեն վերականգնվեց եւ բերվեց նախաճգնաժամային աստիճանի, ավտոճանապարհների վիճակը բարելավվում է, իսկ համայնքային ծառայությունները, ներառյալ՝ ջրի եւ գազի մատակարարումը, արդեն շահագործվում են: Այնուամենայնիվ, այս ձեռքբերումները բավարար չեն տնտեսական աճը պահպանելու եւ աղքատության արմատական կրճատման հասնելու համար:

Իսկապես, Հայաստանի անկախացումից ի վեր ենթակառուցվածքներում կատարվող ներդրումների զգալի մասն ուղղվել է այն ենթակառուցվածքային շինությունների *վերակառուցմանը եւ վերականգնմանը*, որոնք երկիրը ժառանգել էր խորհրդային տարիներից: Դա բնական եւ ծախսատարության տեսակետից արդյունավետ էլք էր ենթակառուցվածքների ճգնաժամից, սակայն այն ուներ իր սեփական թերությունները: Նախկինում գոյություն ունեցած եւ հետագայում վերականգնված ենթակառուցվածքները նախագծվել էին՝ ծառայելու վարչահրամայական տնտեսության կարիքների բավարարմանը, իսկ այդ տնտեսության կառուցվածքը արմատապես տարբերվում է այն կառուցվածքից, որը շուկայական պայմաններում ներկայումս է ձեւավորվում Հայաստանում: Ավելին, վերջին քսան տարիների աշխարհաքաղաքական փոփոխություններն ուժեղ ազդեցություն են գործել Հայաստանի տնտեսության վրա եւ պահանջում են համարժեք ենթակառուցվածքային լուծումներ: Վերջապես, նախկինում աշխատած բազմաթիվ շինություններ ստեղծվել են տասնամյակներ առաջ եւ չնայած վերջերս բարելավված պահպանմանը եւ որոշ արդիականացմանը, ենթակա են խորացող ֆիզիկական եւ բարոյական մաշվածության:⁴

⁴ Օրինակ, էլեկտրաէներգիայի բաշխիչ ցանցերը ստեղծվել են տասնամյակներ առաջ եւ բարոյապես մաշված են, ինչը հանգեցնում է հոսանքի տատանումների՝ բացասաբար ազդելով արդյունաբերության եւ բնակիչների այն հատվածի վրա, որոնք օգտագործում են ժամանակակից տեխնոլոգիաներ եւ սարքավորումներ:

Գոյություն ունեցող ենթակառուցվածքների հանրագումարի եւ երկրի կարիքների միջեւ անհամապատասխանության մեկ ակնհայտ նշանը Հայաստանում առկա խորը միջմարզային տնտեսական անհավասարությունն է, որը շարունակում է մնալ երկրում աղքատության հիմնական աղբյուրներից մեկը:⁵ Ներկայումս, տնտեսական աճը մեծապես կենտրոնացած է երկրի մայրաքաղաքում կամ դրա շրջակայքում եւ տնտեսական գործունեության մի քանի այլ մեկուսացված կենտրոններում, մինչդեռ շատ մարզերում շարունակվում է լճացումը: Մրավայությունն է, այլոց շարքում, աշխատատեղերի ստեղծման համեստ տեմպը Հայաստանի՝ արագորեն աճող տնտեսության պայմաններում: Ենթակառուցվածքների անբավարարությունը տարածքային տնտեսական անհավասարության հիմնական պատճառներից մեկն է. տրանսպորտային կապերի, ոռոգման ցանցերի, կոմունալ ծառայությունների, ձեռներեցությանն աջակցման ծառայությունների պակասը խոչընդոտում է մարզերի զարգացմանը, եւ լճացման մեջ գտնվող մարզերը զրկում այլապես տպավորիչ տնտեսական աճի օգուտներից:

Մասնավոր հատվածի՝ 2000-ական թվականներին անցկացված մի ուսումնասիրություն ցույց տվեց, որ ենթակառուցվածքների մատչելիությունը «Գործարար միջավայրը եւ ձեռնարկությունների գործունեությունը» հետազոտության մեջ ներգրավված ռեսպոնդենտների հիմնական մտահոգությունը չէր. նրանց 50-ից 80 տոկոսը որպես ձեռներեցության հիմնական խոչընդոտներ նշել են հարկահավաքությունը, ֆինանսների մատչելիության պակասը, բյուրոկրատական քաշքշուկները եւ կոռուպցիան: Մինչդեռ էլեկտրականության, հեռահաղորդակցության եւ տրանսպորտին առնչվող խնդիրները որպես հիմնական խոչընդոտներ նշել է հարցվածների միայն 15-ից 25 տոկոսը:⁶ Պարզվում է, որ մասնավոր հատվածի զարգացման առջեւ ծառայած երկու հնարավոր խնդիրներից (մի կողմից՝ թերի հաստատություններ եւ քաղաքականություններ, մյուս կողմից՝ անբավարար ենթակառուցվածքներ) առաջինն էր, որ հարցվածների կողմից ընկալվում էր որպես գլխավոր խոչընդոտ: Այս հանգամանքն անկասկած արտացոլում է Հայաստանի հիմնական ենթակառուցվածքների վերականգնման գործում ավելի վաղ գրանցված հաջողությունները, բայց որեւէ կերպ չի նվազեցնում ենթակառուցվածքների հրատապ զարգացման անհրաժեշտությունը: Իսկապես, առաջին հաստատությունների եւ քաղաքականությունների բարելավումից հետո (այս բնագավառում գրանցվել է նշանակալի առաջընթաց, եւ սպասվում է ավելի մեծ առաջընթաց երկրում տնտեսական բարեփոխումների «երկրորդ սերնդի» ընթացքում), «փափուկե ինստիտուցիոնալ սահմանափակումները կմեղմվեն, իսկ

⁵ Հազարամյակի զարգացման նպատակներ: 2005 թ. Հայաստանի ազգային զեկույց: ՄԱԶՄ Հայաստանի գրասենյակ, 2006 թվական: Մարզային զարգացման հայեցակարգ, Տնտեսական քաղաքականության եւ իրավական խորհրդատվության հայ-եվրոպական կենտրոն, 2007 թվական:
⁶ Յարոսսի Գ., Ֆ. Սալիլոա եւ Գ. Տանգիլլո, Գործարարության մթնոլորտը, արտադրողականությունը եւ մրցունակությունը Հայաստանում. 2002–2005 թ.թ.: Հայկական միջազգային տնտեսական հետազոտությունների խմբի Աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 06/06, 2006 թվական:

«կոշտե ենթակառուցվածքների պակասը կդառնա ավելի ակնհայտ եւ ճնշող»⁷ Երկրորդ, Հայաստանում բազմաթիվ ձեռնարկություններ դեռեւս գործում են համեմատաբար փոքր ծավալներով եւ պակաս չափով են տուժում ենթակառուցվածքների անբավարարությունից, քան ավելի խոշոր ընկերությունները. սա մեկ այլ պատճառ է, որպեսզի ենթակառուցվածքների պակասը դիտարկվի որպես տնտեսական աճի առջեւ ծառայած վճռորոշ արգելք: Երրորդ, մասնավոր հատվածի ուսումնասիրությունները ենթակա են «ընտրման շեղման» այն առումով, որ դրանք վերաբերում են երկրի առավել բարեկեցիկ մի քանի մասերում արդեն իսկ գոյություն ունեցող ձեռնարկություններին, մինչդեռ այլ վայրերում նույնիսկ փոքր բիզնեսները չեն կենսագործվում ենթակառուցվածքների հասանելիության հետ կապված դաժան խնդիրների պատճառով:

Երկու միտումների՝ կայուն տնտեսական զարգացման եւ արագընթաց կառուցվածքային փոփոխությունների համատեղումը՝ մի կողմից, եւ տարիքն առած ֆիզիկական գույքի զանգվածային մաշվածությունը՝ մյուս կողմից, բացահայտում են մի լայնացող *ենթակառուցվածքային ճեղքվածք*. Նման ճեղքվածքը, որը տարածված է անցումային եւ զարգացող երկրներում, սովորաբար ավելի խորն է, քան մատնանշում են միայն ենթակառուցվածքների եւ դրանց հասանելիության չափորոշիչները: Երբ հաշվի է առնվում *ենթակառուցվածքներ որակը*, ապա ենթակառուցվածքային ճեղքվածքը գնահատվում է ավելի իրատեսորեն եւ ավելի աղետալի է: Մակրոտնտեսական չափորոշիչներն արտացոլում են Հայաստանում ենթակառուցվածքները «խորհրդային ժառանգությունից» անդին ընդլայնելուն առնչվող դժվարությունները. 2006 թվականի երկնիշ աճի ֆոնին էլեկտրաէներգիայի, գազի եւ ջրի մատակարարման հատվածում գրանցվեց համախառն արտադրության կրճատում: Միեւնույն ժամանակ, Հայաստանում մասնավոր շինարարության բումը անխափան կերպով շարունակվեց. տնային տնտեսությունների եւ մասնավոր ֆիրմաների կողմից ֆինանսավորվող շինարարության ծավալը նույն տարում աճեց 45%-ով՝ հարաձուռ կերպով հարկելով ենթակառուցվածքները, որոնք հետ են մնում այս տեմպից:⁸

Սովորաբար կառավարությունն է պատասխանատու ենթակառուցվածքների տրամադրման համար, որպես հանրային բարիքների եւ արտադրության գործոնների մատակարար: Այնուամենայնիվ, Հայաստանում, ինչպես աշխարհի մյուս մասերում, կառավարությունը չի կարող պահանջվող ներդրումները կատարել բացառապես պետական բյուջեի հաշվին: Հայաստանում

⁷ Ներկայում այս երեւոյթին կարելի է հանդիպել արագորեն աճող այլ հետխորհրդային տնտեսություններում, ամենագգալի կերպով՝ Ռուսաստանում եւ Ղազախստանում, որտեղ անհամարժեք ենթակառուցվածքները տնտեսական աճի գլխավոր սահմանափակումներից են, եւ նման սահմանափակումները խիստ զգալի են մասնավոր հատվածի ֆիրմաների կողմից: Կարելի է կանխագուշակել, որ այդ երեւոյթներն ի հայտ կգան նաեւ Հայաստանում:

⁸ Հայաստանի տնտեսական միտումներ: Տնտեսական քաղաքականության եւ իրավական խորհրդատվության հայ-եվրոպական կենտրոն, 2006 թվական:

մակրոտնտեսական կայունությունը՝ երկրում կատարված բարեփոխումների հիմնական ձեռքբերումներից մեկը, կարող է վտանգվել զանգվածային պետական ներդրումների հետեւանքով, որոնց համար չկա ֆիսկալ տարածք: ՀՆԱ-ի մաս կազմող համախառն պետական ծախսերը Հայաստանում նվազող միտում ունեն, իսկ դրանց աճող մասն ուղղվում է առողջապահության, կրթության, սոցիալական ապահովության ոլորտներ, մինչդեռ ֆիզիկական ենթակառուցվածքներում կատարվող պետական ներդրումները նվազում են իրենց բացարձակ եւ հարաբերական արժեքներով: Հայաստանը հետեւում է մի համաշխարհային միտումի, համաձայն որի ենթակառուցվածքներում կատարվող պետական ներդրումները, որոնք քաղաքագիտական տեսանկյունից պակաս պաշտպանված են, քան պետական հատվածում աշխատավարձերը եւ տնային տնտեսություններ ուղղվող այլ փոխանցումները, անհամամասնորեն տուժում են պետական ծախսերի կրճատումներից: Հայաստանում այս միտումը էլ ավելի է սրվում կառավարության՝ սոցիալական ոլորտի ծախսերը ներկա՝ անբավարար համարվող մակարդակի (ՀՆԱ-ի մասնաբաժինը) համեմատ ավելացնելու պարտավորության հետեւանքով: Նման պարտավորությունը որպես խնդիր ներառված է Աղքատության հաղթահարման ազգային ռազմավարական ծրագրում: 2005 թվականին Հայաստանում կատարված բոլոր պետական ներդրումները (ներառյալ՝ սոցիալական եւ տնտեսական ենթակառուցվածքներից դուրս կատարվածները) կազմել են ՀՆԱ-ի 3.1%-ը, չնայած 2006 թ. այս ցուցանիշը հասավ 3.7%-ի: Այս թվերը համապատասխանում են զարգացող երկրների համաշխարհային միջին ցուցանիշին: Միեւնույն ժամանակ, ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ սեփական ենթակառուցվածքային կարիքները բավարարելու համար նման երկրները պետք է իրենց ՀՆԱ-ների մոտ 7%-ը ներդնեն ենթակառուցվածքներում⁹:

Ենթակառուցվածքային ճեղքվածքը Հայաստանում նվազեցվեց միջազգային դոնորների եւ զարգացման հարցերով զբաղվող գործակալությունների աջակցությամբ, ներառյալ՝ աշխարհասփյուռ հայկական Սփյուռքի միջոցներով: Հայաստանի մասնակցությունը «Հազարամյակի մարտահրավերներե կորպորացիայի ծրագրին բացեց երկրի ենթակառուցվածքներում ներդրումներ կատարելու մեկ այլ աղբյուր: Այսուհանդերձ, ակնկալվում է, որ ներդրումների հոսքերը թվարկված օժանդակ «ավազաններիցե կնվազեն մոտ ապագայում կամ կտրամադրվեն շուկայականին մոտիկ պայմաններով եւ ամեն դեպքում չեն բավականացնի՝ փակելու ենթակառուցվածքային ճեղքվածքը: Ֆինանսների պակասը կառավարությանը ստիպեց որոշել ենթակառուցվածքներում կատարվող ներդրումների առաջնահերթությունները. սա առաջացրեց տարբեր անհավասարակշռություններ եւ խնդիրներ, որոնց մի մասը աշխարհագրական բնույթի էին (ենթակառուցվածքների վերականգնման օժանդակությունը կենտրոնացված էր մի քանի մարզերում՝ մյուսները թողնելով համեմատաբար

⁹ Ֆեյ, Մ. եւ Թ. Եփա. Ներդրումներ ենթակառուցվածքներում. Ի՞նչի կարիք կա 2000-ից 2010 թվականներին: Համաշխարհային բանկի Քաղաքականության հետազոտման աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 3102, 2003 թվական:

բարձրորդի վիճակում), մյուս մասը՝ կառուցվածքային (օրինակ, մայրուղիները բարելավվել են, մինչդեռ ազգային երկաթուղին մինչ օրս ստացել է աննշան ֆինանսավորում եւ ներկայումս շատ վատ վիճակում է):

Ստացվում է, որ մասնավոր հատվածի ներդրումները երկրի ենթակառուցվածքային կարիքները բավարարելու համար պահանջվող ֆինանսական միջոցների՝ իրենց հնարավորություններով անսահմանափակ միակ աղբյուրն են: Բացի այդ, անկախ ներդրումների ծագումից, կառավարության կողմից ենթակառուցվածքային շինությունների գործարկումը չի կարողացել բավարարել արդյունավետության պահանջները, կրճատել թափոնների ծավալը, վերահսկել ինքնարժեքը եւ ապահովել ծառայությունների որակը եւ հասանելիությունը: Բնականաբար, երկիրը հայացքն ուղղեց ՊՄԳ-ներին՝ որպես Հանրապետության ենթակառուցվածքների տնտեսության մեջ առկա ֆինանսների եւ արդյունավետ աշխատանքի *կրկնակի պակասորդը* մեղմելու միջոց:

I.3 ՊՄԳ փորձը Հայաստանում

Հայաստանը գրանցել է իր ենթակառուցվածքներում ՊՄԳ-ների իրականացման տպավորիչ ձեռքբերումներ: Համաձայն Համաշխարհային բանկի «Մասնավոր հատվածի մասնակցությունը ենթակառուցվածքներում» տվյալների բազայի (<http://ppi.worldbank.org>), մինչեւ 2006 թվականը ներառյալ՝ Հայաստանի ՊՄԳ ծրագրերում ներդրումները կազմել են 560 միլիոն ԱՄՆ դոլար կամ երկրի 2006 թ. համախառն ազգային եկամտի 9.7%-ը: Հայաստանի ՊՄԳ-ների՝ Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացված հաշվարկը ամբողջական չէ, բայց նույնիսկ այս ավելի նվազ գնահատականի համաձայն Հայաստանը հայտնվում է ԱՊՀ-ում ՊՄԳ-ների առումով առաջատարների շարքում (Ռուսաստանի դեպքում համամասնությունը 4.9% է, Ուկրաինայի դեպքում՝ 5.9%, Ադրբեջանի՝ 8.1%, Ղազախստանի՝ 9.8%, եւ Վրաստանի՝ 14.8%):

ՊՄԳ-ներ կարելի է գտնել Հայաստանի տնտեսական ենթակառուցվածքների յուրաքանչյուր խոշար հատվածում, ներառյալ՝ էներգետիկան, հեռահաղորդակցությունը, փոստային ծառայությունը, ջրամատակարարումը, կոմունալ ծառայությունները եւ քաղաքաշինությունը: ՊՄԳ-ները օգտակար են եղել էներգիայի արտադրության եւ բաշխման ցանցերի (Ներդիր 1), համապետական մայրուղիների, ջրամատակարարման եւ այլ ցանցերի վերականգնման եւ պահպանման գործում: Հայաստանում կարելի է հանդիպել ՊՄԳ մոդելների բոլոր հիմնական տեսակները՝ կոնցեսիոն պայմանագիր, օտարում, նոր շինարարություն նախատեսող ծրագրեր, կառավարման եւ լիզինգի պայմանագրեր: Սրանք ներառում են երկրի հիմնական օդանավակայանները արդիականացնելու եւ գործարկելու կոնցեսիոն պայմանագիրը, ազգային փոստային ծառայությունը, ջրամատակարարման քաղաքային եւ մարզային ցանցերը կառավարման հանձնելու պայմանագրերը, հիդրոէլեկտրակայաններ նախագծելու, կառուցելու եւ գործարկելու պայմանագրերը, եւ այլն: Սպասվում են

հավելյալ ՊՄԳ ծրագրեր, ներառյալ՝ ազգային երկաթուղին գործարկելու կոնցեսիոն պայմանագիրը:

Արժանահիշատակ է, որ ի տարբերություն որոշ այլ երկրների, Հայաստանում որևէ ՊՄԳ ծրագիր չեղյալ չի հայտարարվել կամ վերաազգայնացվել, իսկ այն ծրագրերը, որոնք բախվել են խնդիրների (օրինակ, «ԱրմենՏելե հեռահաղորդակցության ազգային համակարգի սեփականաշնորհումը), դարձել են կրկնական բանակցությունների առարկա եւ ստացել բավարար լուծում: Հայաստանում ՊՄԳ-ները գնալով խորանում եւ ընդլայնվում են, եւ, ի տարբերություն վաղ շրջանի, երբ մասնավոր հատվածի մասնակցությունը դոնորների կողմից հաճախ պարտադրվում էր որպես ենթակառուցվածքների վերականգնման եւ զարգացման վարկեր ստանալու նախապայման, այսօր ՊՄԳ-ներն ունեն մի խումբ ձայնեղ պաշտպաններ ազգային կառավարությունում եւ մասնավոր հատվածում: Հաճախ զուտ շուկայական տրամաբանությունը եւ տնտեսական իրականությունը ստիպում են մարդկանց, ովքեր պատասխանատու են ենթակառուցվածքային շինությունների աշխատանքի համար, դիմել մասնավոր հատվածի օգնությանը կամ ձգտել մասնավոր ֆիրմաների ավելի խորը ներգրավման, ավելի մեծաթիվ գործառույթների միատեղման մեկ ՊՄԳ տեսակի պայմանագրում, եւ այլն:¹⁰

Ներդիր 1. ՊՄԳ-ները Հայաստանի էներգահամակարգի վերականգնման մեջ

Խորհրդային Միության փլուզումը, տարածաշրջանային հակամարտությունները, տնտեսական անկումը եւ կործանարար երկրաշարժը գրեթե կազմալուծեցին Հայաստանի էներգահամակարգը: Վերջինիս բարեջահող վերակենդանացումը եւ ձեռնարկություններին ու տնային տնտեսություններին անխափան էներգամատակարարման վերականգնումը հնարավոր դարձավ ՊՄԳ-ների վրա լայնորեն հենվելու արդյունքում:

Էներգամատակարարման համակարգում տեխնիկական հիմնախնդիրների հասցեագրումից եւ էներգաարտադրության հզորությունները մեծացնելուց գատ, Հայաստանի էներգահամակարգի բարեփոխումները պետք է վերացնեն էներգահամակարգում զանգվածային դոտացիաները, որոնք 1990-ականների կեսերին գերազանցում էին ՀՆԱ-ի 10%-ը, բարելավեր հասույթի գանձումը եւ վերացնեն կորուստները եւ ջրագողությունը, որոնք կազմում էին արտադրված էներգիայի մինչեւ 25%: Էներգետիկ բարեփոխումները սկսեցին ազգային էներգետիկ կոնցեռնը մասերի բաժանելուց՝ առանձնացնելով էներգիայի արտադրությունը, տեղափոխումը եւ բաշխումը որպես առանձին ընկերություններ: Ստեղծվեց մի անկախ կարգավորող մարմին՝ վերահսկելու էներգետիկ հատվածը: Որոշ փոքր էլեկտրակայաններ

¹⁰ Օրինակ, մայրուղիների պահպանումը ձմռանը եւ վերանորոգումը ամռանը, ինչը նախկինում կապալային պայմանագրով հանձնվում էր առանձին ընկերությունների, վերջերս կոնսոլիդացվել է կառավարման միեւնոյն պայմանագրերի շրջանակում, այսպիսով վերացնելով ձնահեռացման «կոպիտ» եղանակները, որոնք վնասում էին ճանապարհների մակերեւույթը, ինչը ակնհայտ էր դառնում ամռանը (իսկ վերանորոգումը թանկ արժեք):

սեփականաշնորհվեցին. Այս գործընթացը շարունակվում է, եւ այսօր կառավարությունը իրախուսում է մասնավոր ներդրողների կողմից ամբողջությամբ նոր հիդրոէլեկտրակայանների կառուցումը: Այնուամենայնիվ, պահանջվեց մի քանի փորձ՝ 2002 թվականին վերջապես սեփականաշնորհելու էներգաբաշխիչ ազգային ընկերությունը նույնպես: Այս նպատակով, հատուկ ուշադրություն էր դարձվել մրցույթին մասնակցող ընկերությունների մտահոգություններին, ներառյալ՝ վճարումներից խուսափող հաճախորդներին հոսանքազրկելու իշխանությունը, պետական հատվածի միավորների կողմից վճարումներ կատարելու երաշխիքները եւ էներգաբաժնիչ ցանցում նախապես որոշված ներդրումներ կատարելու պահանջի վերացումը: Փոխարենը, ՊՄԳ-ների ոգուն համահունչ, պայմանագիրը սահմանեց արդյունքի ապահովման առումով խնդիրները՝ Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը թողնելով ներդրումներ կատարելուն եւ գործարկելուն առնչվող որոշումները, որոնք անհրաժեշտ են՝ բավարարելու գործունեության որոշված չափանիշները:

Բարեփոխումների արդյունքում վերականգնվեց էլեկտրաէներգիայի անխափան մատակարարումը: Էներգիայի ծախսի չափման, վճարների որոշման եւ գանձման բարելավման ուղղությամբ ձեռնարկված վճռական ջանքերը գրեթե վերացրեցին էներգահամակարգին տրվող դոտացիաները՝ պետական միջոցներից խնայելով մոտ 400 միլիոն ԱՄՆ դոլար եւ էներգետիկ հատվածը խոշոր ֆինսկալ պարտավորությունից վերածելով երկրում ամենամեծ հարկատուներից մեկը: Կարգավորող մարմնի կողմից սահմանված դրույքաչափերն ապահովում են ծախսերի փոխհատուցում, իսկ վճարումների կարգապահությունը զգալիորեն բարելավվել է հավասարապես բնակիչների եւ առևտրային հաճախորդների շրջանում: Էներգախնայմանն ուղղված ջանքերն ակնհայտ են տնտեսության բոլոր ճյուղերում: Այսուհանդերձ, սպառողների շահերի պաշտպանության կազմակերպությունները բողոքում են, որ կարգավորող մարմինը գտնվում է տվյալ հատվածի չափազանց մեծ ազդեցության տակ եւ որ բարձր դրույքաչափեր սահմանելը թուլացնում է էներգիայի արտադրության եւ բաշխման ծախսերը վերահսկելու շարժառիթները:

Ընդհանուր առմամբ, կառավարության քաղաքական կամքը, գործընկերությունը դոնոր կազմակերպությունների (որտեղ Համաշխարհային բանկը խաղաց առաջատարի դերը) եւ արդյունաբերական հատվածի հետ, ինչպես նաեւ իրականանալի լուծումներ փնտրելու ճկունությունն այն գործոններն են, որոնք նպաստեցին էներգահամակարգի հաջող բարեփոխմանը՝ ամենաթափանցիկ, մանրակրկիտ պատրաստված եւ արհեստավարժորեն իրականացված ՊՄԳ-ներից մեկը Հայաստանում:

Աղբյուրը. Սարգսյան, Գ., Ա. Բալաբանյան, եւ Դ. Հենքինսոն, «Ճգնաժամից դեպի կայունություն Հայաստանի էներգետիկ հատվածում: Հայաստանի էներգահամակարգի բարեփոխումների փորձից քաղած դասերը: Համաշխարհային բանկի Աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 74, 2006 թվական, Միտրա եւ այլոք, op. cit.:

Վաղ շրջանի հաջողությունները Հայաստանի կառավարությանը եւ մասնավոր հատվածի ընկերություններին դրդում են փութաջանությամբ ուսումնասիրել նոր ՊՄԳ-ների գրեթե անսահման հնարավորությունները՝ թե՛ ենթակառուցվածքների ավանդական հատվածներում, ինչպիսիք են էներգետիկայի, տրանսպորտի, հեռահաղորդակցության եւ կոմունալ ծառայությունների ոլորտները, եւ թե՛ այնպիսի համեմատաբար չբացահայտված ոլորտներում, ինչպիսիք են

կրթությունը, առողջապահությունը, ձեռներեցությանն աջակցության ծառայությունները, տեղեկատվական տեխնոլոգիաները, քաղաքաշինությունը, հանրային ծառայությունների կառավարումը, եւ այլն: Այս խանդավառությունը, այնուամենայնիվ, չի նշանակում, որ երկիրը ներկայումս հնարավոր առավելագույն չափով է օգտագործում ՊՄԳ-ների ներուժը, եւ որ ընթացիկ ծրագրերը պաշտպանված են աշխարհի այլ հատվածներում ՊՄԳ ձեռնարկների առջեւ ծառացած հիմնախնդիրներից եւ ռիսկերից:

I.4 Մտահոգիչ հարցեր

Հայաստանում որոշ ՊՄԳ ծրագրեր միանշանակ չեն ընկալվել, առաջացրել են բողոքներ եւ ձեռք են բերել բացասական համբավ: Ասվածը կարելի է ներկայացնել վերոնշյալ ազգային հեռախոսային օպերատոր «ԱրմենՏելիե օրինակով. մի միջազգային ընկերություն, զանգվածային ներդրումների դիմաց, ստացավ բացառիկ իրավունք՝ գործարկելու Հայաստանի հեռահաղորդակցության ոլորտը եւ ձախողեց ծառայությունների ընդլայնումը, հաղորդակցության նոր եղանակների մշակումը եւ խելամիտ դրույքաչափերի պահպանումը (Ներդիր 2):

Այլ ՊՄԳ ծրագրեր շատ ավելի պակաս խնդրահարույց են եղել եւ բնութագրվել են հանրության կողմից ընդունված լինելու բարձր աստիճանով, սակայն բողոքները ենթակառուցվածքային ծառայությունների վերաբերյալ դեռեւս բազմաթիվ են: Իրականում, համաձայն Հայաստանի սպառողների շահերի պաշտպանության կազմակերպության, հաճախորդների բոլոր բողոքների 70-80%-ը վերաբերում են սոցիալական եւ կոմունալ ծառայություններին: Այսպես, էներգիայի սպառողները տեղեկացնում են հոսանքի մատակարարման խափանումների եւ լարվածության կտրուկ տատանումների մասին, հոսող ջուրը չի բավարարում արդյունաբերական չափանիշները եւ մատակակարվում է ոչ պարբերաբար, գազի բաշխմամբ զբաղվող ընկերությունները գանձումներ են կատարում այնպիսի ծառայությունների դիմաց, որոնք փաստացի չեն մատուցվել, եւ այլն:

Ներդիր 2. ՊՄԳ-ները Հայաստանի հեռահաղորդակցության բնագավառում

1998 թվականին հեռախոսի ազգային օպերատոր «Արմենտելե ընկերությունը վաճառվեց հեռահաղորդակցության ոլորտի հունական «ՕՏԵԵ ընկերությանը, որը պարտավորվեց կատարել 142 միլիոն ԱՄՆ դոլարի ներդրումներ՝ Հայաստանում հեռահաղորդակցության բոլոր տեսակի ծառայությունների բացառիկ իրավունքների դիմաց: «ՕՏԵԵ-ն իսկապես արդիականացրեց երկրի հեռախոսային ծառայությունը՝ մինչ օրս ներդնելով 235 միլիոն դոլար եւ, ըստ որոշ գնահատականների, դարձնելով այդ ծառայությունը Հարավային Կովկասում տեխնիկապես ամենաառաջադեմը (ըստ այդմ, Երեւանի հեռախոսային ցանցի ավելի քան 70%-ը եւ հանրապետության մասշտաբով ավելի քան 40%-ը թվայնացվեց): Այնուամենայնիվ, այս արդիականացման արդյունքում գրանցված հանրային օգուտները չեզոքացվեցին ընկերության կողմից սահմանված բարձր դրույքաչափերի եւ ծառայության հասանելիության ընդլայնման ուղղությամբ դանդաղ առաջընթացի արդյունքում: Մա արդյունք էր չափազանց մեծ շուկայական իշխանության, որ այս ընկերությանը տրվել էր կառավարության կողմից, երբ վերջինս նախելառաջ մտահոգ էր

սեփականաշնորհումից ստացվելիք հասույթից՝ ի հաշիվ սեփականաշնորհմանը հետևող գործունեության: Ընտրված մոտեցումը հստակորեն հակառակ էր ՊՄԳ-ի հիմնարար սկզբունքներին, որոնք շեշտում են գործունեության նպատակների կարեւորությունը:

Երբ հիասթափված հաճախորդները որպես դժվարությամբ ձեռքբերվող ֆիքսված հեռադոսակապի այլընտրանք, դիմեցին շարժական հեռախոսակապի ծարայությանը, «ՕՏԷ-ն օգտագործեց պայմանագրով ձեռքբերած իր մենաշնորհային իշխանությունը՝ եւ սահմանափակեց իր բջջային ցանցի մատչելիությունը՝ շարժական հեռախոսների օգտագործման ցուցանիշով Հայաստանը թողնելով իր հարեւաններից շատ հետ: «ՕՏԷ-ի ինտերնետային ծառայությունը նույնպես բազում բողոքներ առաջ բերեց հաճախորդների մոտ, ինչը հետեւանք էր բարձր գնի եւ ցածր որակի, որի պատճառով տուժեց տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ճյուղի զարգացումը Հայաստանում: Կառավարությունը «ՕՏԷ-ի դեմ կիրառեց հակամենաշնորհային պատժամիջոցներ եւ սպառնաց պայմանագրային պարտավորությունները չկատարելու մեղադրանքով դատական գործ հարուցել ընկերության դեմ միջազգային արբիտրաժային դատարանում, սակայն երկու կողմերը արտադատարանային համաձայնության եկան՝ թույլ տալով մրցակցությունը շարժական հեռախոսակապի ծառայությունների ոլորտում, բայց միեւնույն ժամանակ պահպանելով «ՕՏԷ-ի մնացած բացառիկ իրավունքները: Սրան հետեւեց բջջային հեռախոսակապի մեկ այլ մատակարարի մուտքը շուկա, ինչը հանգեցրեց հեռախոսակապի ծածկույթի արագ ընդլայնման եւ դրույքաչափերի կրճատման: Ներկայումս «Արմենտելը եւ հայ-հունական համատեղ ձեռնարկություն է, որի 90% մասնաբաժինը պատկանում է «ՕՏԷ-ին:

«ՕՏԷ-ն որպես ծրագիրն իրականացնող ընկերություն ընտրելու եւ ՊՄԳ պայմանագրի շուրջ բանակցելու ընթացքում թափանցիկության պակասն առաջացրեց կոռուպացված լինելու մասին բազում մեղադրանքներ: Նման կասկածներն էլ ավելի ամրապնդվեցին շարժական կապի մեկ այլ օպերատորի՝ առանց մրցույթի արտոնագիր տրամադրելուց հետո, ինչը կարող էր հանգեցնել շատ ավելի մեծ արտոնագրման վճար պետական բյուջե գանձելուն:

Աղբյուրները. Զարգացման հայկական գործակալություն, Էմիլ Դանիելյան, Ռադիո «Ազատ Եվրոպա»/ «Ազատություն» ռադիոկայանի զեկույց, 2005 թվական, Միտրա եւ այլոք, օր. cit.:

Չնայած մասնավոր օպերատորների կողմից գույքի կառավարումը զգալիորեն բարելավվել է, այն նույնպես երբեմն չի բավարարում ակնկալիքները եւ արդյունաբերության չափանիշները: Այսպես, ջրամատակարարման ցանցերում ջրագողությունը եւ այլ կորուստները շարունակում են մնալ բարձր մակարդակի վրա:¹¹ Մասնավոր օպերատորները կառավարման հանձնման պայմանագրերում մաշվածության, փչանալու եւ շինությունների բարելավման հարցում մեղադրում են կառավարությանը, որը մնում է ենթակառուցվածքների դե յուրե տերը, բայց

¹¹ Հեգնական է, բայց ջրամատակարարման ցանցերում առկա տեխնիկական հիմնախնդիրը մասամբ արդյունք են գանձումների եւ ծախսերի փոխհատուցման բարելավման, ինչը բնակչությանը եւ արդյունաբերական հաճախորդներին ստիպում է նվազեցնել ջրի սպառումը, իսկ համակարգում առկա բարձր ճնշումը հանգեցնում է մաշված խողովակների վթարների:

միշտ չէ, որ խստորեն ստուգվում է ներկայացված հաշիվ-ֆակտուրաների ճշգրտությունը եւ խելամտությունը, եւ համոզիչ չեն այն վկայությունները, որ ստացված վճարներն օգտագործվել են ըստ պահանջված նպատակների:

Վերջապես, մասնավոր օպերատորների կողմից մատուցված ծառայությունների արժեքները հասարակության կողմից ընկալվում են որպես չափազանցված: Սպառողների շահերի պաշտպան կազմակերպությունները պնդում են, որ կոմունալ ծառայությունների դրույքաչափերն բարձրացվել են եւ համարժեք չեն ծառայությունների որակին: Պահպանվում են լայն հանրության կասկածները առ այն, որ մասնավոր օպերատորները չեն տրամադրում գանձվող գումարներին համապատասխանող արժեք:

Չնայած վերջին տասնամյակում գրանցված տպավորիչ աճի, ՊՄԳ-ները Հայաստանում դեռեւս սահմանափակ ծավալի են եւ զգալիորեն հետ են մնում ենթակառուցվածքների զարգացման հարցում պետության ունեցած կարիքներից: Հայաստանի մի շարք մարզեր բավարար չափով օգուտներ չեն քաղել ՊՄԳ-ներից, մինչդեռ ենթակառուցվածքներում ներդրումների նրանց կարիքը հատկապես սուր է: Այս անհամապատասխանությունը բնական է. մասնավորը հատվածը պատրաստակամ է ներդրումներ կատարել երկրի ավելի դինամիկ զարգացող ոլորտներում, որտեղ բարձր դրույքով հասույթ ստանալու հավանականությունն ավելի մեծ է, քան այսուհանդերձ գոյություն ունի հստակ «համակարգման ձախողումե, որի արդյունքում երկրի՝ ճգնաժամում գտնվող հատվածները զրկված են ենթակառուցվածքներում կատարվող մասնավոր ներդրումներից, որոնք նման մարզերը կհանեին աղքատությունից, իսկ եկամտի եւ հարստության նոր աղբյուրների միջոցով ենթակառուցվածքներում կատարված ներդրումները կփոխհատուցվեին:

Ամբողջ վերը ներկայացրածը մատնանշում է ՊՄԳ ռազմավարության անհրաժեշտությունը, որը ոչ միայն կխթաներ ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի ներգրավումը, այլեւ ՊՄԳ-ների համար կստեղծեր *նպաստավոր պայմաններ*, որպեսզի երկիրը կարողանար լիովին օգտագործել հավասարակշռված եւ կայուն տնտեսական զարգացում ունենալու՝ այս մոդելի ընձեռած հնարավորությունը: Նշվածը պահանջում է համապատասխան իրավական, կարգավորիչ եւ այլ *ինստիտուցիոնալ* նախադրյալների առկայություն, որոնք քննարկվում են ստորեւ:

II. Հայաստանի ՊՄԳ-ների ինստիտուցիոնալ հաշվեքարտ

Հայաստանի ՊՄԳ ռազմավարությունը պետք է հենվի երկրում ՊՄԳ-ների համար առկա պայմանների դիագնոստիկական գնահատականի վրա, այն է՝ *ՊՄԳ ինստիտուցիոնալ հաշվեքարտի*, որը կարտացոլի թե՛ գոյություն ունեցող

սահմանափակումները¹², թե՛ ՊՄԳ-ների զարգացման տեսակետից նպաստավոր գործոնները: Նման հաշվեքարտը կարող է կազմվել՝ որպես հիմք օգտագործելով նոր ձևավորվող շուկաներում ՊՄԳ-ների ընդհանուր գծերը եւ գործունեության տիպերը՝ տեսնելու, թե Հայաստանն ինչպիսի արդյունքներ է արձանագրում՝ բաղդատած իր հետ համեմատելի մի խմբի հետ եւ այսպիսով բացահայտելու այն խոչընդոտները, որոնք պահանջում են անհապաղ ուշադրություն: Որպես այլընտրանք, Հայաստանում ՊՄԳ պայմանները կարող են գնահատվել՝ համեմատած միջազգային լավագույն փորձի հետ: Այս վերջին մոտեցումն ավելի քանադատական կլինի առկա իրավիճակի նկատմամբ, բայց այն կծառայի Հայաստանում ՊՄԳ ներուժն ամբողջությամբ օգտագործելու՝ ավելի հավակնոտ նպատակին: Այս զեկույցը համատեղում է երկու մոտեցումները, այդպիսով ցուցադրելով, թե ինչպես *համակարգային բարեփոխումները* կբարելավեն պայմաններն այս մոդելի համար եւ թե ինչպիսի *որոշակի գործողություններ* կպահանջվեն՝ ի հավելումն նման բարեփոխումների:

Աշխարհում ՊՄԳ-ների փորձի վերլուծությունը մատնանշում է մի շարք գործոններ, որոնք էական նշանակություն ունեն ՊՄԳ-ների հաջողության համար:

Գլխավոր պահանջը «փողի դիմաց արժեքն է, այսինքն, որ հաճախորդների կողմից եւ/կամ բուջեից Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը վճարված գումարներով չափված՝ հասարակության համար տվյալ ՊՄԳ ծրագրի արժեքը հնարավոր է արդարացնել՝ ստացած ծառայություններով: Այս պահանջի բավարարումը կախված է համատեքստից, բայց բոլոր դեպքերում պահանջում է «ծախսեր-օգուտներե ուսումնասիրություն, երբ առաջարկվող ծրագիրը գնահատվում է առկա այլընտրանքների համեմատությամբ, ներառյալ՝ պետական հատվածի կողմից ենթակառուցվածքների տրամադրման ավանդական մոդելի: Այս վեջին դեպքում պետք է հավաստիանալ, որ ՊՄԳ-ն ավելի լավ արդյունքներ է ապահովում, քան պետական հատվածն առանձին վերցրած. նման փորձաքննությունը հայտնի է որպես **պետական հատվածի բաղդատիչ** (Ներդիր 3):

Ներդիր 3. Մասնավոր հատվածի բաղդատիչ

Մասնավոր հատվածի բաղդատիչը (ՄՀԲ) ՊՄԳ ծրագրերի գնահատման տարածված գործիք է: Դրա հիմնական նպատակն է քանակական տեսքի բերել ՊՄԳ օգուտները՝ համեմատած պետական հատվածի կողմից ենթակառուցվածքների տրամադրման ավանդական տարբերակի հետ: ՄՀԲ-ն գնահատում է մասնավոր եւ պետական մատուցման եղանակների ծախսերը՝ որոշակի տրված արդյունքի հատկանիշներից ելնելով եւ հաշվի առնելով երկու եղանակներին ներհատուկ ռիսկերը: ՄՀԲ-ի հիմնավորումներից մեկը պետական հատվածի կողմից մատուցման համեմատությամբ ՊՄԳ-ի առավելությունները շահագրգիռ կողմերին ցույց տալն է, բայց այլ ոչ պակաս կարեւոր նպատակներն են՝ քանակական տեսքի բերել ակնկալվող օգուտները եւ

¹² Օրինակ, տե՛ս ՄԱԶԾ-ի «Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունը քաղաքային միջավայրում (PPPUE)» ծրագիրը (Ինտերնետում՝ <http://pppue.undp.2margraf.com/>):

մասնավոր մրցակցողների համար սահմանել գործունեության պահանջներ: ՄՀԲ-ն ՊՄԳ-ներից ակնկալվող արդյունքները դարձնում է ավելի արժանահավատ եւ ընդլայնում է ենթակառուցվածքներում մասնավոր մասնակցության թափանցիկությունը եւ հաշվետվականությունը:

«Փողի դիմաց արժեքե սկզբունքը պահանջում է առաջին հերթին, որ ՊՄԳ-ն արձանագրի *ընդհանուր արդյունավետության հավելյաճ* եւ երկրորդ, որ նման *հավելյաճը արդարացիորեն բաժանվում է Ծրագիրն իրականացնող ընկերության եւ հասարակության միջեւ* այնպիսի եղանակով, որը պատշաճ կերպով պաշտպանում է պետական շահերը եւ միեւնույն ժամանակ Ծրագիրն իրականացնող ընկերությանը թույլ է տալիս իր ներդրումների դիմաց ստանալ եկամուտ ըստ շուկայական դրույքաչափի:

II.1. ՊՄԳ-ի խորությունը

ՊՄԳ-ների արդյունքում ստացված օգուտներն ամենամեծն են, երբ ՊՄԳ-ները բավարար *խորություն* ունեն, այսինքն՝ բավարարվում են հետեւյալ երկու պայմաններին:

1. Ծախսերն ըստ ամբողջ կենսաշրջանի (ներդրումների եւ գործարկման միավորում). Ինչպես արդեն նշվեց, ՊՄԳ-ների ամենաեական առավելություններից մեկը ներդրումների եւ գործարկման բաղադրիչների միավորումն է մեկ կորպորատիվ տանիքի տակ: Այս դեպքում պետական իշխանությունը որոշակի ժամանակահատվածում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունից գնում է *ծառայությունների մի շղթա՝ համաձայն արդյունքի հատկանիշների եւ աշխատանքի չափանիշների*: Ակնկալվում է, որ Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը կկառուցի կամ կարդիականացնի այն շինությունը, որն անհրաժեշտ է պայմանագրով նախատեսված ծառայությունները մատուցելու համար: Այդ դեպքում այս աշխատանքը հանձնարարվում է ընկերությանը, իսկ կապիտալի արժեքը մատուցվող ծառայությունների դիմաց վճարների տեսքով փոխհատուցվում է պայմանագրի գործողության ողջ ընթացքում: Այս դեպքում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը ծրագրում ներդրումներ է կատարում այն չափով, որն անհրաժեշտ է՝ ապահովելու համար ծրագրի ընդհանուր արդյունավետությունը, որը հաշվի է առնում ներդրումների եւ գործարկման ծախսերի *հանրագումարը* (այստեղից՝ «Ծախսերն ըստ ամբողջ կենսաշրջանի»): Եթե տվյալ շինության նախագծումը եւ կառուցումը կազմակերպվում են համաձայն առանձին գնման պայմանագրի, որը չի ներառում շինության կառավարումը, ապա նման պայմանագիրը հաճախ համարվում է «թերիե եւ պատշաճ կերպով չի հատկորոշում նորաստեղծ շինության աշխատանքի նկատմամբ պահանջները, եւ/կամ նման պահանջների ստուգումը կարող է խնդրահարույց լինել: Որպես հետեւանք, ներդրողը շինության աշխատանքով մտահոգված է այնքանով, որքանով դա սահմանված է պայմանագրով: Մյուս կողմից, ներդրումների եւ կառավարման միավորումը մեկ ՊՄԳ պայմանագրի

շրջանակներում ներքին կապեր է ստեղծում, եւ ներդրողը, որը ապագայում նաեւ լինելու է տվյալ շինություն գործարկողը, շահագրգռված է լինում շինության աշխատանքի բարելավմամբ՝ նախագծման եւ շինարարության փուլում ձեռնարկելով անհրաժեշտ քայլերը: ՊՄԳ-ն այսպիսով շարժման մեջ է դնում ենթակառուցվածքային ծառայություններ ստանալու առումով հանրային կարիքները բավարարելու շուկայական ազդակները, ներառյալ՝ ծախսերի նվազեցումը եւ հակվածությունը նորարարության:

2. Երկարաժամկետ հեռանկար. ՊՄԳ պայմանագրի տեւողությունը որոշման ենթակա փոփոխական է, որը կարող էր զգալի ազդեցություն ունենալ տնտեսական արդյունավետության վրա, եւ դրա ընտրությունը պետք է հավասարակշռի մի շարք հանգամանքներ: Հոգուտ ավելի երկարատեւ ՊՄԳ-ի մեկ կարելու փաստարկն այն է, որ նման պայմանագրերը ստեղծում են գույքի արդյունավետ կառավարման ավելի ուժեղ խթաններ: Իսկապես, հաջող կառավարվող ենթակառուցվածքների ֆոնդը ստեղծում է օգուտների հոսք երկարաժամկետ հատվածի ընթացքում, եւ եթե Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը չունի բավականաչափ երկարաժամկետ հեռանկար, ապա արդյունավետ կառավարման օգուտները որպես արժեքավոր այն չի ընկալում: Սա հանրահայտ հիմնախնդիր է լիզինգի ժամանակավոր ձեւակերպումների դեպքում. որքան երկարատեւ է լիզինգը (կոնցեսիոն պայմանագիրը), այնքան այն ավելի մոտ է գույքի լիակատար մասնավոր սեփականությանը, որն ապահովում է գույքի արդյունավետ օգտագործում:

Ավելի երկարաժամկետ ՊՄԳ-ները սատարող մեկ այլ կարելու փաստարկ է այն, որ կարիք կա տվյալ ծրագրի կապիտալ ծախսերը տարածել բավականաչափ երկար ժամանակահատվածի ընթացքում, որպեսզի վճարումների հոսքը հաճախորդների կամ բյուջեի համար լինի մատչելի: Պետք է, այսուհանդերձ, ուշադրություն դարձնել այն հանգամանքին, որ ավելի երկարաժամկետ ծրագրերը հանգեցնում են պարտքի սպասարկման ավելի մեծ ծախսերի: Ավելի երկարաժամկետ պայմանագրերը նաեւ ավելի դժվար է կնքել, եւ նման պայմանագրերը գրեթե անխուսափելիորեն պահանջում են ճշգրտումներ եւ այդպիսով ավելի զգայուն են կարգավորող միջավայրի որակի եւ առեւտրային վեճերի լուծման նկատմամբ:

Ընդհանուր առմամբ, իրավական եւ կարգավորիչ պատշաճ հաստատությունների առկայության պայմաններում արդյունավետ ՊՄԳ-ները ձգտում են ավելի երկարաժամկետ լինելու՝ ձգվելով 20-ից 30 տարի: Զարգացող եւ անցումային երկրները հաճախ բավարարվում են ավելի կարճաժամկետ ՊՄԳ-ներով, քանի որ անկարող են պահպանել ավելի երկարաժամկետ պայմանագրերի պայմանները եւ քանի որ նման երկրներում շատ ՊՄԳ-ներ ունեն ներդրումների փոքր բաղադրիչներ, եթե առհասարակ ունեն:

Վերոնշյալ պահանջները Հայաստանում առավելապես ցայտուն արտահայտվել են էներգաբաշխիչ ընկերության սեփականաշնորհման, ազգային

օդանավակայանները 30 տարով եւ 100 միլիոն դոլար ծավալով ներդրումային բաղադրիչով կառավարման հանձնելու եւ հեռահաղորդակցության պետական համակարգը գործարկելու կոնցեսիոն պայմանագրի դեպքում: Այլ ՊՄԳ ծրագրերին «պակասում է խորությունը. դրանք սահմանափակ ծավալով են, գործում են հիմնականում շինությունների կառավարման ոլորտում եւ Ծրագիրն իրականացնող ընկերության կողմից նախատեսում են փոքրածավալ ներդրումներ, եթե առհասարակ նախատեսում են, եւ սովորաբար հաստատվում են ավելի կարճ ժամկետներով: Օրինակ, մայրուղիների վերանորոգման եւ պահպանման պայմանագրերի տեւողությունը մինչեւ երեք տարի է՝ բյուջետային գործընթացի սահմանափակումների պատճառով, որը թույլ չի տալիս երկարաժամկետ պայմանագրերի կնքում, ինչպես նաեւ որպես նախագոյշական միջոց այն դեպքերի համար, եթե մասնավոր ընկերությունները չմատուցեն ակնկալվող ծառայությունները:

Թվում է, թե այս խոչընդոտներից առաջինը ընդհանրական բնույթի է. կառավարությունը չի կարող ստանձնել պարտավորություն՝ որեւէ մասնավոր ընկերության հաշվին կատարելու վճարումներ, որոնք կձգվեն ավելի երկար ժամկետով, քան բյուջետային գործընթացի տեւողությամբ թույլատրվածը, եւ ի հետեւանք, գործնականում բոլոր երկարաժամկետ ՊՄԳ-ները Հայաստանում կոնցեսիոն տիպի են, այսինքն՝ երբ ծրագրերն իրականացնող ընկերությունները գանձումներ են կատարում հաճախորդներից: ՊՄԳ-ները, որոնք իրականացվում են «պետական ֆինանսավորման նախաձեռնության» մոտեցման հիման վրա, երբ ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը գանձումներ է կատարում կառավարությունից, Հայաստանում բացակայում են, սակայն տարածված են աշխարհի շատ այլ մասերում՝ այն դեպքերում, երբ օգտագործողների կողմից վճարումներ կատարելը համարվում է ոչ տեղին կամ երբ դրանք ամբողջությամբ չեն փոխհատուցում ենթակառուցվածքների վրա կատարված ծախսերը:

Կարճաժամկետ ՊՄԳ-ները կապիտալ ներդրումները վերադարձնելու բավականաչափ ժամանակ չեն տալիս, եւ, հետեւաբար, նման ծրագրերում ներդրումների եւ կառավարման բաղադրիչները սահմանազատված են մեկը մյուսից: Որպես կանոն, ներդրումները տրամադրվում են միջազգային դոնոր կազմակերպությունների կամ ֆինանսական հաստատությունների կողմից որպես անկախ պարտք, որի համար ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը պատասխանատվություն չի կրում. այսպիսով կարելի է պնդել, որ նման ներդրումները ՊՄԳ-ներից դուրս են: Այսպես, Համաշխարհային բանկի բազմամիլիոն վարկերը՝ ուղղված «Երեւանի ջրմուղ-կոյուղի» եւ «Հայաստանի ջրմուղ-կոյուղի» ընկերությունների աջակցությանը մասամբ օգտագործվում են որպես վերոնշյալ ընկերությունների հիմնական կապիտալում ներդրումներ կատարելու աղբյուրներ, իսկ ջրամատակարարման երեք մարզային փոքրածավալ համակարգեր ֆինանսավորում են ստացել Գերմանիայի կառավարության վարկի միջոցով: Այս ընկերությունների կառավարումն իրականացնող ընկերություններն ուղղակիորեն պատասխանատու չեն վարկի մարման համար:

Նշված սահմանափակումները տարածված են նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսություններում, որտեղ ծրագրեր իրականացնող ընկերությունները ներդրումային կապիտալն ընդլայնելու հետ կապված լուրջ խնդիրների առջեւ են կանգնում, իսկ քաղաքական ռիսկերը, նախկին գործունեության փորձի պակասը եւ կարգավորման անբավարար կարողությունները խոչընդոտում են երկարաժամկետ ՊՄԳ-ների հաստատումը¹³: Նման պայմաններում լիզինգի եւ կառավարման պայմանագրերը «չեղածից լավե երկրորդ ամենացանկալի ձեւակերպումներն են. դրանք առկա հաստատությունների տեսակետից իրականանալի են եւ ամեն դեպքում բերում են արդյունավետության որոշակի աճի (Ներդիր 4): Այնուամենայնիվ, պետք է ուշադրություն դարձնել այն հանգամանքին, որ նման ինստիտուցիոնալ փոխզիջումներն ունեն իրենց գինը. Դրանց պատճառով ՊՄԳ-ները զրկվում են «ողջ կենսաշրջանի եւ ավելի երկարաժամկետ հեռանկարի ընձեռած վերոնշյալ օգուտներից:

Ներդիր 4. ՊՄԳ-ները ջրամատակարարման ոլորտում

1990-ական թվականներին մոտ 50 մլրդ ԱՄՆ դոլարի գանգվածային մասնավոր ներդրումներ կատարվեցին զարգացող երկրների ջրամատակարարման համակարգերում: Ներդրողները ձգտում էին ստանալ ջրամատակարարման ցանցեր կառուցելու, արդիականացնելու եւ գործարկելու կոնցեսիոն իրավունքներ: Նման կոնցեսիոն իրավունքներ, օրինակ, տրամադրվել են օտարերկրյա ընկերությունների Բուենոս Այրեսում եւ Մանիլայում: Այդ տարիներից ի վեր, ջրամատակարարման կոնցեսիաներում ներդրումներ կատարելու ցանկությունը զգալիորեն նվազել է՝ ծախսերի փոխհատուցում ապահովող դրույքաչափեր սահմանելու հետ կապված սոցիալական ու քաղաքական խնդիրների, հիմնադիր կապիտալի ձեւավորմանն առնչվող խնդիրների եւ ջրամատակարարման ոլորտում խոչոր ներդրումային բաղադրիչներ ունեցող երկարաժամկետ կոնցեսիոն պայմանագրերի՝ տնտեսական եւ ֆինանսական անկայունության նկատմամբ խոցելիության պատճառով: Ջրամատակարարման կոնցեսիոն պայմանագրերի համար հատկապես վնասակար էին տարադրամի փոխարժեքի ռիսկերը:

Երրորդ հազարամյակում շատ ավելի սակավաթիվ կոնցեսիոն իրավունքներ են տրվել ջրամատակարարման ոլորտում, իսկ հաստատված կոնցեսիաները (Չիլիում, Չինաստանում եւ Մալայզիայում) երկարաժամկետ ներդրումներ ստացել են տեղական աղբյուրներից: Փոխարենը, աճող ժողովրդականություն էին վայելում ջրամատակարարման ոլորտում լիզինգի եւ կառավարման պայմանագրերը, որոնք չէին նախատեսում ծրագրերն իրականացնող ընկերությունների կողմից զգալի ներդրումներ: Նման պայմանագրերով որոշ չափով ստացվում էր բարելավել ջրամատակարարման ցանցերի աշխատանքի արդյունավետությունը՝ միեւնույն ժամանակ կառավարությունների պատասխանատվությանը թողնելով պահանջվող ներդրումների կատարումը: 2005 թվականին ջրամատակարարման ոլորտում լիզինգի եւ կառավարման պայմանագրեր կնքվեցին Ռուսաստանում, Ալժիրում եւ Գանայում, իսկ Երեւանի ջրմուղ-կոյուղին շահագործելու նպատակով կնքվեց մի նոր պայմանագիր, որով փոխարինվեց արդեն ավարտված պայմանագիրը:

Աղբյուրը. Մարին, Փ., եւ Ա. Իսազիրե. Մասնավոր հատվածի մասնակցությունը ջրամատակարարմանը: Արդյո՞ք շարժվում ենք դեպի նոր սերնդի ծրագրեր. PPIAF, 2006 թվական:

¹³ Ք. Հարրիս, «Մասնավոր հատվածի մասնակցությունը զարգացող երկրների ենթակառուցվածքներում», Համաշխարհային Բանկ, 2003 թվական:

Հարկ է նշել, որ փորձի եւ անհրաժեշտ հմտությունների կուտակմանը զուգընթաց՝ Հայաստանում ՊՄԳ-ներն աստիճանաբար ձեռք են բերում ավելի մեծ խորություն՝ այդպիսով ընդլայնելով ՊՄԳ-ների նկատմամբ վստահությունը: Այսպես, «Երեւանի ջրմուղ-կոյուղիե ընկերության հետ հաստատված վերոնշյալ ՊՄԳ-ն, որը մեկնարկել էր որպես կառավարման պայմանագիր, երկարաձգվեց եւս մեկ ժամկետով՝ որպես բարձր կարգի լիզինգի պայմանագիր, որում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը ստանձնել էր ներդրումներ կատարելու որոշակի դեր: Այս արդիականացման հետ գրեթե միաժամանակ մեկնարկեց մեկ այլ ՊՄԳ՝ «Հայաստանի ջրմուղ-կոյուղիե ընկերության հետ միասին, որը սակայն կառավարման պայմանագրի տեսքով էր:

II.2. Կիսելով օգուտները. գնումներ եւ կարգավորում

Հանրահայտ է, որ մասնավոր հատվածի արդյունավետ աշխատանքի համար պահանջվում է մրցակցային միջավայրի առկայություն: Ենթակառուցվածքների բնագավառում եթե կա որեւէ մրցակցություն, ապա այն խստորեն սահմանափակված է, իսկ առկա լուծումներն են գնումները եւ կարգավորումը: Ակնկալվում է, որ գնումները մասնավոր հատվածի մատակարարներին կստիպեն մրցակցել՝ ՊՄԳ պայմանագրերի համար գնանշման առաջարկներ կատարելով, Պետական իշխանությանը թույլ տալով ընտրել այն առաջարկը, որը լավագույնս է ծառայում հանրային շահին: Պայմանագիրը կնքելուց հետո այն ենթակա է կարգավորման, որն ակնկալվում է, որ կապահովի ծառայությունների եւ պայմանագրով նախատեսված այլ արդյունքի որակը եւ միեւնոյն ժամանակ կվերահսկի հասարակության տեսակետից դրանց արժեքը ու կկանխի Ծրագիրն իրականացնող ընկերության կողմից մենաշնորհային գնի սահմանումը:

ՊՄԳ պայմանագրերի կնքումը Հայաստանում տեղի էր ունենում «Գնումների մասին պետական օրենքի համաձայն, որն ընդունվել էր 2000 թվականին եւ արմատապես վերանայվել 2004-ին: Այս օրենքի ընդունումը եւ կիրարկումը Հայաստանի օրենսդրական բարեփոխումների շրջադարձային կետերից մեկն էր, եւ դրան սատարում էին զարգացման հարցերով միջազգային գործակալությունները: Օրենքի գոյություն ունեցող գնահատականները, ներառյալ՝ Համաշխարհային բանկի եւ Տնտեսական քաղաքականության եւ իրավական խորհրդատվության հայ-եվրոպական կենտրոնի (AEPLAC)¹⁴ կողմից, եզրակացնում են, որ գնումների ազգային օրենսդրությունն ամբողջական է եւ համապատասխանում է միջազգային չափանիշներին, ներառյալ՝ Եվրոպական Միության հանձնարարականներին եւ Առեւտրի միջազգային կազմակերպության «Կառավարության կողմից գնումների մասին համաձայնագրին: Այսուհանդերձ, օրենքը եւ դրա կիրարկումը բարելավման զգալի տեղ են թողնում:

¹⁴ Հայաստանի Հանրապետություն. Գնումների գնահատման ազգային զեկույց: Համաշխարհային բանկ, 2004 թվական: Հայաստանում պետական գնումների ուսումնասիրություն, AEPLAC, 2007 թվական:

Այսպես, չնայած գնումների գործընթացի ամենակարևոր նպատակներից մեկը գների մրցակցային առաջարկություն ապահովելն է, Հայաստանում գնումների պայմանագրերի մեծամասնությունը (ըստ որոշ գնահատականների՝ մինչև 70-80%-ը) հատկացվում են մեկ թեկնածու ընկերության պայմաններում: Այն, որ գերակշռում է նման գործելաճ, բացատրվում է ապրանքներ եւ ծառայություններ գնելու հրատապությամբ, ինչը բավարար ժամանակ չի թողնում լիարժեք մրցակցային գնանշում կատարելու համար, միակ մատակարարի կարգավիճակ ստանալու հեշտությամբ, գնումների մասին տեղեկատվության անբավարար չափով տարածմամբ եւ այլ պատճառներով: Գուցե թե միակ թեկնածուով գնանշման ամենահաճախ մեջբերվող բացատրությունը մասնավոր հատվածի ֆիրմաների կողմից ցուցաբերվող անբավարար հետաքրքրվածությունն է, հատկապես խոշորամասշտաբ ծրագրերի դեպքում, որոնք այնուամենայնիվ ենթակա են երկրի մասշտաբով հսկայական ռիսկերի: Նման դեպքերում կառավարությունը, որը փորձում էր սիրաշահել մասնավոր ներդրողներին, հատկապես՝ օտարերկրյա սուբյեկտներին, եւ/կամ առավելագույնի հասցնել սեփականաշնորհումից ստացված հասույթները, հաճախ աչքաթող է արել «փողի դիմաց արժեք սկզբունքի պահանջները՝ ներդրողներին առաջարկելով չափազանց «քաղցրե համաձայնագրեր՝ որպես ռիսկերի փոխհատուցում եւ հասարակության ուսերին փոխանցելով դրանց դիմաց վճարումը:

Հայաստանում ՊՄԳ պայմանագրերի հատկացման՝ մեկ թեկնածու ներառող գործելաճը համատարած է. օրինակ, ռուսական երկաթուղային ընկերությունը միակ մասնակիցն էր, երբ վերջերս տեղի ունեցավ Հայաստանի երկաթուղիները գործարկելու կոնցեսիոն իրավունքի համար գնանշումը¹⁵: Այլ օրինակներից են նախկինում պետական սեփականություն հանդիսացող ենթակառուցվածքների օպերատորները, որոնք սեփականաշնորհվել են եւ պետական գործակալությունների կողմից, որոնց նման ֆիրմաները ժամանակին պատկանել են, ՊՄԳ պայմանագրեր ստանալու հարցում գրեթե մրցակցության չեն հանդիպում: Հարկ է նշել, որ մեկ թեկնածուով գնանշումը հարցերի տեղիք է տալիս նույնիսկ ավանդական գնումների պարագայում. այս երեւույթը հատկապես լուրջ հետեւանքներ կարող է ունենալ ՊՄԳ պայմանագրեր կնքելիս, երբ մի մասնավոր ընկերություն ձեռք է բերում կենսական նշանակության ենթակառուցվածքային ծառայություններ մատուցելու մենաշնորհային երկարաժամկետ իշխանություն, եւ մրցակցության եւ հետեւաբար՝ «փողի դիմաց արժեք ստանալու միակ հնարավորությունը գնումների փուլում է:

ՊՄԳ պայմանագրերի համար մրցակցության պակասը մասմաբ կարող է վերագրվել տեղական ընկերությունների՝ ՊՄԳ-ների դաշտում համեմատաբար

¹⁵ Այս կոնցեսիոն պայմանագիրը Հայաստանի կառավարության կողմից համարվում է ոչ բավարար մակարդակով աշխատող պետական երկաթուղային համակարգի անհրաժեշտ վերակառուցման հարցի լուծում: Այս նպատակով ստեղծվել էր հատուկ միջգերատեսչական հանձնաժողով՝ վերահսկելու «թափանցիկ եւ մրցակցային միջազգային մրցույթը» (Միտրա եւ այլոք, 2007 թ., էջ 294): Բացի «Ռուսաստանի երկաթուղի» ընկերությունից, մրցույթի մնացած մասնակիցների մոտ հետաքրքրվածության պակասը զգալիորեն արժեզրկեց այդ ջանքերը:

ցածր հեղինակություն ունենալուն: Կարելի է ընդունել, որ փորձի պակասի, ֆինանսների եւ նոր տեխնոլոգիաների սահմանափակ հասանելիության պատճառով տեղական ձեռնարկությունները մեծամասշտաբ ՊՄԳ ծրագրերի համար չէին կարող պատշաճ կերպով մրցակցել իրենց օտարերկրյա մրցակիցների հետ: Այնուամենայնիվ, կարելի էր ակնկալել, որ հայկական ընկերությունների համար նման անբարենպաստ մրցակցային պայմանները անորոշ բնույթի են (եւ իսկապես, զարգացող երկրներում տեղական բիզնեսները զգալիորեն ընդլայնում են ՊՄԳ ծրագրերում իրենց մասնակցությունը՝ հասնելով պայմանագրերի ընդհանուր արժեքի 40%-ի¹⁶): Ի հավելումն, փոքր եւ միջին չափերի ՊՄԳ-ներում տեղական ձեռնարկություններն գուցե ավելի լավ դիրքերում են, քան օտարերկրյա մրցակիցները: Այսուհանդերձ, Հայաստանում ՓՄՁ-ները բողոքում են պլանավորված գնումների մրցույթների մասին տեղեկատվության պակասից եւ ավելի խոշոր դերակատարների հետ համեմատ խտրկանության այլ ձևերից, ինչն իր հերթին հավելյալ խոչընդոտ է երկրում մրցակցային գնումներ կազմակերպելու ճանապարհին:

Մեկ թեկնածուով գնանշումը այնուամենայնիվ կարող է ընդունելի լինել, եթե գնումն իրականացնող գործակալությունն ունակ է հստակորեն հատկորոշել գործունեության բնութագրիչներ, հետեւել դրանց կատարմանը եւ սահմանել ծախսերի մի առաստաղ, որը կապահովի «փողի դիմաց արժեքե, որը մրցույթի հաղթողը պետք է բավարարի: Ցավոք, այս գործառույթների հետ կապված նույնպես կան որոշակի խնդիրներ. Այսպես, ըստ Համաշխարհային բանկի կողմից անցկացված մի ուսումնասիրության, որակավորման չափանիշները հաճախ սահմանվում են չափազանց ցածր, եւ քանի որ առաջարկվող գինը մրցույթում հաղթելու միակ չափանիշն է, անբավարար որակավորում ունեցող մասնակիցները «գերազանցում են պահանջները եւ որակով զիջող ապրանքների ու ծառայությունների ցածր գներ սահմանելու միջոցով ավելի լուրջ մրցակիցների մոտ վանում են գնանշմանը մասնակցելու ցանկությունը: Որպես հաջողությամբ գործող ՊՄԳ-ների էական բաղադրիչ՝ գործունեության պահանջներ չսահմանելը հանգեցրել է Հայաստանում որոշ ՊՄԳ ծրագրերի պայմանների շուրջ նոր բանակցությունների: Այն ծրագրերը, որոնցում գործունեության բնութագրիչները հստակորեն եւ պրոֆեսիոնալ կերպով սահմանված են եղել, օրինակ՝ էներգաբաշխիչ ցանցերում, հետագայում ավելի մեծ հաջողություն են արձանագրել:

Գնումների պետական համակարգի վարչարարությունը վերջերս բարելավվել է, եւ ստեղծվել է փոխադարձ ստուգումների եւ հակակշիռների համակարգ, որտեղ Ֆինանսների նախարարությունը պատասխանատու է գնումների քաղաքականության, իսկ Գնումների պետական անկախ գործակալությունը՝ վերահսկողության համար: Այնուամենայնիվ, գործնականում այս «աշխատանքի բաժանումը» խստորեն չի պահպանվում, եւ տարբեր կառավարական

¹⁶ Շուր, Մ., Ս. Ֆոն Կլաուդի եւ Գ. Դելաչա. Զարգացող երկրներում մասնավոր գիրմաների դերը ենթակառուցվածքներում: PPIAF, 2006 թվական:

գործակալություններ, ներառյալ՝ պատասխանատու նախարարություններ, Արդարադատության նախարարությունը, Վերահսկիչ պալատը եւ այլ մարմիններ, տարբեր փոփոխական հիմնավորումներով ներգրավվում են գնումների գործընթացի տարբեր փուլերում: Ի հետեւանք, գնումների գործընթացը կորցնում է իր թափանցիկությունը, միատիպությունը եւ կանխատեսելիությունը, ինչը բացասաբար է անդրադառնում համակարգի նկատմամբ հանրային վստահության վրա: Հատուկ մտահոգության առարկա է գնումների կազմակերպումը տեղական մակարդակում, որտեղ պակասում են դրանք իրականացնելու համապատասխան ընթացակարգերը եւ կարողությունները:

Ընդհանուր առմամբ, պետք է արժանին մատուցել գնումների պետական համակարգին՝ նշանակալի թվով ՊՄԳ-ներ հաստատելու եւ բարդ պայմանագրային խնդիրներ լուծելու կարողության համար: Այնուամենայնիվ, համակարգը չի ապահովում «փողի դիմաց արժեքե, իսկ համակարգի կարողությունները հետ են մնում զանգվածաբար հաջող ՊՄԳ պայմանագրեր կնքելու՝ երկրում առկա կարիքներից:

Հայաստանում ՊՄԳ պայմանագրերի կարգավորումը կատարվում է բազմաձյուղային անկախ մարմնի՝ Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի կողմից: Կարգավորման արդյունավետությունը կարելի է գնահատել ստացված արդյունքների հիման վրա՝ կարգավորվող ծառայությունների որակի եւ գնի աճը զսպելու կարողության: Գնահատական տալու մեկ այլ աղբյուր են կարգավորիչ գործընթացները եւ դրանց համապատասխանությունը լավագույն միջազգային փորձին:

Վերը նշվեց, որ Հայաստանում ՊՄԳ-ների կողմից տրամադրվող ծառայությունները 1990-ականների հետ համեմատած՝ բարելավվել են, սակայն հաճախորդների կողմից բողոքները դեռեւս բազմաթիվ են: Համաձայն Վերակառուցման եւ զարգացման եվրոպական բանկի (ՎԶԵԲ) Ենթակառուցվածքների վերաբերյալ տվյալների շտեմարանի, Հայաստանում ենթակառուցվածքների որակը դեռեւս զգալիորեն զիջում է Կենտրոնական եւ Արեւելյան Եվրոպայի երկրներում ենթակառուցվածքների միջին մակարդակին, չնայած համարժեք է հարեւան Վրաստանի մակարդակին:¹⁷ Ավելի առաջադեմ անցումային տնտեսությունների հետ համեմատ՝ Հայաստանի ենթակառուցվածքների որակի ճեղքվածքը փակելու անկարողությունը առնվազն մասամբ հարկ է վերագրել Հայաստանում ՊՄԳ պայմանագրերում գործունեության պահանջների պատշաճ սահմանման եւ/կամ դրանց պահպանման հարցում ձախողմանը: Որոշ ՊՄԳ պայմանագրերում (ներառյալ էներգաբաշխիչ ցանցերի դեպքում) արդյունքի բնութագրիչները ավելի հաջող կերպով են սահմանվել, քան այլ պայմանագրերում: Բացի այդ, գործունեության դիտարկումը երբեմն սխալ եղանակով «պատվիրակվումե է այն մարմիններին, որոնք պետք է վերահսկվեին: Օրինակ, էներգաբաշխիչ ցանցերի պետական

¹⁷ Միտրա եւ այլոք, op. cit.:

ընկերությունը կարելու է դեր է խաղում սեփական գործունեության դիտարկման հարցում, ինչը հակասում է այն լավատեսական տեսակետին, թե «[Հայաստանի] կառավարությունը ... իրականացրեց գործունեության դիտարկում եւ հանրային իրազեկման մի ծրագիր՝ ապահովելու, որ մարդիկ ճիշտ ժամանակին եւ վստահություն ներշնչող եղանակով տեղեկացված լինեն էներգետիկ հատվածի գործունեությունից»¹⁸: Նմանապես, «Ամերիկյան միջազգային օդանավակայանները ընկերությունը, որը օդանավակայանը կոնցեսիոն պայմանագրով կառավարող ընկերությունն է, կոնցեսիոն պայմանագրով նախատեսված սեփական պարտավորությունների կատարման մասին ինքն է զեկուցում կառավարությանը

Դրույքաչափերի սահմանումը նույնպես արժանանում է քննադատության. Սպառողների իրավունքների պաշտպանության կազմակերպության կարծիքով, կարգավորող մարմինը չափազանց զիջող է ՊՄԳ ծրագրերը գործարկող ընկերությունների կողմից գործադրվող ճնշումների նկատմամբ եւ չափից դուրս հեշտությամբ է հաստատում գների բարձրացումները կամ ի վիճակի չէ նվազեցնել դրույքաչափերը, երբ տնտեսական պայմանները, ինչպիսին է ազգային տարադրամի արժեւորումը, ստեղծում են անակնկալ շահույթներ ծրագիրն իրականացնող ընկերության համար: Նման կողմնակալության եւ պետական շահերի նման ոտնահարման հնարավոր պատճառներից է այն փաստը, որ Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի անդամների նշանակումները կատարվում են բացառապես իշխանության գործադիր ճյուղի կողմից, որը իրավականորեն դեռեւս հանդիսանում է բազմաթիվ ենթակառուցվածքային շինությունների սեփականատերը, ինչպես նաեւ դրույքաչափերի սահմանման գործընթացի անբավարար թափանցիկությունը:¹⁹

II.3 ՊՄԳ-ների ֆինանսավորումը

Լիարժեքորեն զարգացած ՊՄԳ-ում Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունը ֆինանսներ հայթայթում է արժեթղթերի եւ պարտքերի միջոցով եւ այդ ֆինանսները ներդնում է որեւէ ենթակառուցվածքային շինության մեջ, որը եւ հետագայում շահագործում է: Հայաստանում այս մոդելը լիարժեքորեն իրականացվել է միայն ամենախոշոր ՊՄԳ-ների մի փոքր խմբի կողմից: Ինչպես նշվեց վերը, նման գործելաոճը ՊՄԳ-ները դարձնում է ավելի «ծանձաղե եւ զրկում է դրանք ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի մասնակցության

¹⁸ Ibid, էջ 34:

¹⁹ Ակնարկենք, որ էլեկտրականության սակագները Հայաստանում մնացել են անփոփոխ վերջին տասը տարիների ընթացքում: Վերջերս Հայաստանի ազգային արժույթի սրբնթաց արժեւորումը առաջ բերեց սակագները նվազեցնելու պահանջներ, քանի որ էներգետիկ ծախսերի մեծ մասը արտահայտված են տարադրամով: Էներգետիկայի բնագավառի ներկայացուցիչները հակադարձում էին, որ արժեւորման ազդեցությունը չեզոքացվում է ընդհանուր սղաճի արդյունքում: Այս հարցը կառավարությունում դարձավ ծավալուն քննարկումների առարկա, եւ էներգետիկ արդյունաբերության փաստարկները գերակշռեցին, սակայն այս քննարկումը երբեք չի դարձել հանրային:

հետեւանքով առաջացող շատ կարելուր օգուտներից: Այնուամենայնիվ, սա ինստիտուցիոնալ փոխզիջում էր, որն արտացոլում էր երկարաժամկետ ներդրումներ ներգրավելու հետ կապված խնդիրները մի նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսության մեջ, որին հատուկ են զգալի համակարգային ռիսկեր եւ վարկային աղքատիկ պատմություն: Բարեբախտաբար Հայաստանի համար, միջազգային դոնոր եւ զարգացման հարցերով զբաղվող կազմակերպությունները, ներառյալ՝ Համաշխարհային բանկը եւ Զարգացման ասիական բանկը, պատրաստակամ են ֆինանսավորելու ՊՄԳ ծրագրերը. սա մի գործելաճ է, որը համահունչ է նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսություններում ՊՄԳ-ների առաջխաղացման վերաբերյալ ընդհանուր բնույթի առաջարկություններին:²⁰ Որպես Միջազգային զարգացման միության (IDA) անդամ երկիր, Հայաստանն իրավունք ունի ստանալ վարկեր արտոնյալ պայմաններով՝ անտոկոս, հսկայական չհարկվող ժամանակահատվածով, վարկի մարման ավելի երկար ժամկետներով:

Հայկական Սփյուռքի աջակցությունը նույնպես հասանելի էր՝ մեղմելու ենթակառուցվածքներում մասնավոր ներդրումների պակասը: Այսպես, «Հայաստանն համահայկական հիմնադրամը եւ «Լինսիե հիմնադրամը մի քանի հարյուր միլիոն ԱՄՆ դոլար են հանգանակել, որոնք մասամբ ծախսվել են ճանապարհների, ջրագծերի եւ էներգաբաշխման ցանցերի վերանորոգման նպատակով: Հայաստանին տարբեր աղբյուրներից տրամադրված ընդհանուր արտաքին օգնությունը մեկ շնչի հաշվարկով գնահատվում է որպես բացառիկ առատաձեռն՝ համեմատած այլ անցումային եւ զարգացող երկրների հետ, եւ այդ աջակցության մի նշանակալից մասն ուղղվել է ՊՄԳ ենթակառուցվածքային ծրագրեր:

Ներկայումս, «հեշտ փողիե դարաշրջանը մոտենում է իր ավարտին, եւ դոնորները դադարեցնում են իրենց աջակցությունն արագորեն աճող տնտեսությանը, որն այլեւս անկման վիճակում չէ: Այսպիսով, սեփական ենթակառուցվածքները ընդլայնելու եւ արդիականացնելու հարցում Հայաստանը ստիպված կլինի ավելի մեծ չափով հենվել մասնավոր կապիտալի վրա:²¹ Սա դոնորական աջակցության շրջանն ավարտելու նշան կլինի եւ միաժամանակ կարելուր քայլ կհանդիսանա լիարժեքորեն գործող ՊՄԳ-ների տնտեսական օգուտները յուրացնելու ուղղությամբ: Մասնավոր աղբյուրներից ներդրումների ներգրավման մի հավելյալ օգուտը կլինի ծրագրերի հովանավորների պատշաճ մանրակրկիտ փորձաքննությունը, որի միջոցով լրացուցիչ վերահսկողության կենթարկվի տվյալ ծրագրի տնտեսական կենսունակությունը:

Մինչ որոշ դոնոր կազմակերպությունների աջակցությունը հասանելի կլինի նաեւ ապագայում, օրինակ՝ «Հազարամյակի մարտահրավերներե կորպորացիայի

²⁰ Տե՛ս, օրինակ, Գրիմսի, Լյուիս, *op. cit.*:

²¹ ՎԶԵԲ-ը համարում է, որ դոնոր կազմակերպություններից եւ ֆինանսական հաստատություններից ստացված «փափուկ» ֆինանսների վրա չափազանց հենվելը հսկայական ռիսկ է պարունակում ողջ տնտեսության համար (Հայաստան: ՎԶԵԲ ամփոփագիր, 2007 թվական): Ակնհայտորեն, ենթակառուցվածքներում նման ռիսկը նույնիսկ ավելի ցայտուն է:

դրամաշնորհները եւ Սփյուռքի օգնությունը, խոշոր միջազգային ֆինանսական հաստատությունները, ինչպիսիք են՝ Վերակառուցման եւ զարգացման միջազգային բանկը, Վերակառուցման եւ զարգացման եվրոպական բանկը եւ Ներդրումների եվրոպական բանկը, իրենց վարկերը կառաջարկեն շուկայականին մոտ պայմաններով: ՎԶԵԲ-ն իր պատրաստած «2007 թվականի Հայաստանի ամփոփագրումե հաստատում է իր պատրաստակամությունը՝ ընդլայնելու ենթակառուցվածքային ծրագրերի ֆինանսավորումը, հիմնականում տրանսպորտի եւ կոմունալ ծառայությունների ոլորտում, բայց զգուշացնում է, որ դա կանի գլխավորապես սահմանափակ ծավալով, եւ հավանական է, որ այլ միջազգային ֆինանսական հաստատություններ նույնպես հետեւեն ՎԶԵԲ-ի մոտեցմանը: Բացի այդ, նման ֆինանսավորումը հավանաբար չի բավարարի ներդրումների առումով երկրի չբավարարված կարիքները:

Տեղական ֆինանսական հաստատություններն արագ առաջընթաց են ապրում, բայց դեռեւս անկարող են կարճաժամկետ եւ միջնաժամկետ հատվածներում տրամադրել ենթակառուցվածքների ոլորտում պահանջվող ներդրումները: Հայաստանյան բանկերի ընդհանուր ակտիվները վերջին տարիներին աճում են՝ երկրում դրամի զանգվածի սրընթաց աճին զուգահեռ: 2005 թվականին բանկերի ակտիվների հանրագումարը հասավ ՀՆԱ-ի 29%-ին, ինչը մոտ է ԱՊՀ-ի միջինացված ցուցանիշին, բայց դեռեւս զգալիորեն զիջում է զարգացած երկրներում համապատասխան համամասնություններին, որտեղ դրանք մոտ են 100%-ի: Հայաստանում ձեռներեցության վարկավորումն առանձնապես թույլ է նույնիսկ այլ անցումային երկրների համեմատությամբ: Մինչ սպառողների վարկավորումը եւ միկրոֆինանսավորումը երկրում բում են ապրում, բանկերի գործունեությունը, որպես խոշոր ծրագրերում ֆինանսական միջնորդներ, ավելի համեստ է. տոկոսադրույքների գերակշիռ մասը մնում են բարձր մակարդակի՝ տարեկան 16.5% (2006), այսինքն ավելի քան 10 տոկոսային կետով ավելի, քան ավանդների տոկոսադրույքները, իսկ երկարաժամկետ վարկերի ստացման հնարավորությունները դեռեւս սահմանափակ են: Բանկերը դժկամությամբ են վարկեր տրամադրում գործարար աշխարհի իրենց վստահելի գործընկերների ցանցերից դուրս, իրենց վարկային պորտֆելներում արժեւորում են բարձր իրացվելիությունը եւ գրեթե առանց բացառության պահանջում են երաշխիքներ:²² Վերջին պահանջը հատկապես դժվար է կատարել ՊՄԳ ներդրումների դեպքում, երբ ենթակառուցվածքային շինությունները մնում են որպես պետական սեփականություն եւ հետեւաբար չեն կարող օգտագործվել որպես երաշխիք: Հայաստանի ֆինանսական հատվածի ոչ բանկային մասը, ներառյալ՝ նոր ձեւավորվող ֆոնդային բորսան, դեռեւս սաղմնային վիճակում է:

Որպես այլընտրանք կարող են ծառայել օտարերկրյա ներդրումները ենթակառուցվածքներում. իրականում, մինչ օրս Հայաստանում ՊՄԳ ներդրումների առյուծի բաժինն օտարերկրյա ծագման է: Հայաստանը

²² Հայաստանի ներդրումային միջավայրի գնահատական. ԱՄՆ Պետական դեպարտամենտ, 2006 թվական: Միտրա եւ այլք, օր. cit.: Հայաստանի տնտեսական միտումներ, 2006 թվական:

օտարերկրյա ներդրումներ գրավելու գործում լուրջ քայլեր է կատարել եւ այս նպատակով ստեղծել Չարգացման հայկական գործակալությունը: Այս ջանքերը փոխհատուցվեցին՝ բերելով ազգային տնտեսության մեջ օտարերկրյա ուղղակի ներդրումների ավելի քան տասնապատիկ աճի՝ 2001 թվականի 70 մլն դոլարից հասնելով մինչեւ ավելի քան 600 մլն դոլար 2007 թվականին: Այս ներդրումների հոսքի նշանակալի մասն ուղղվել է հեռահաղորդակցության եւ ավիացիայի ոլորտներում գործող ՊՄԳ-ներ:

Չնայած ՊՄԳ-ներում օտարերկրյա ներդրումներ կատարելու խոստմանը, ֆինանսավորման այս տարբերակը արտարժույթի տատանումների պատճառով ենթակա է հավելյալ ռիսկերի, հատկապես երբ որեւէ ՊՄԳ ծրագիր իրականացվում է կոնցեսիոն հիմունքներով, եւ հաճախորդները ստացած ծառայությունների դիմաց վճարում են ազգային դրամով: ՊՄԳ ծրագրերի փորձը ցույց է տալիս, որ ֆինանսական անկայունության ժամանակ (ինչը հավանական է, որ տեղի կունենա մի քանի տասնամյակ տեւողությամբ ծրագրերի դեպքում), արտարժույթային ռիսկերը կարող են այնքան լուրջ լինել, որ վտանգեն ծրագրերը: Նման ռիսկերը հնարավոր է մեղմել հեջինգի գործիքների միջոցով, սակայն Լատինական Ամերիկայի եւ Հարավ-արեւելյան Ասիայի որոշ զարգացող երկրներ դրա փոխարեն նախընտրեցին ավելի մեծ չափով հենվել ֆինանսավորման տեղական աղբյուրների վրա (տե՛ս նաեւ Ներդիր 4): Հարկ է, որ Հայաստանը նույնպես իր ՊՄԳ ռազմավարությունը չկառուցի օտարերկրյա ներդրումների հիման վրա, այլ հենվի նաեւ առկա եւ աճ արձանագրող տեղական ֆինանսական միջոցների վրա, հատկապես տեղական ավելի փոքրածավալ ՊՄԳ ծրագրերին ֆինանսներ տրամադրելիս:²³

II.4 Հաշվետվականությունը եւ հանրային վստահությունը

Փորձագետների շրջանում գոյություն ունի գրեթե համատարած մի կոնսենսուս այն մասին, որ ՊՄԳ-ների *հաշվետվականությունը* հիմնարար կարեւորություն ունի: Հաշվետվականությունը կարեւոր է, քանի որ ՊՄԳ-ն շահույթ հետապնդող մասնավոր ընկերություններին օժտում է սոցիալական եւ տնտեսական առանցքային ծառայություններ մատուցելու բացառիկ իրավունքներով, եւ պետական շահերի պատշաճ պաշտպանությունը նման պայմանավորվածություններում էական նշանակություն ունի:

ՊՄԳ հաշվետվականությունը ներառում է երեք հիմնական բաղադրիչներ՝ *թափանցիկություն, պատասխանատվություն եւ արձագանքելու պատրաստակամություն*:²⁴ Թափանցիկությունը պահանջում է, որպեսզի ՊՄԳ-ներին վերաբերող հիմնական որոշումները եւ դրանց համար հիմք ծառայած

²³ Ք. Հարրիս, «Մասնավոր հատվածի մասնակցությունը զարգացող երկրների ենթակառուցվածքներում», Համաշխարհային Բանկ, 2003 թվական:

²⁴ Գրիմսի, Լյուիս, op. cit.:

տեղեկությունները, ներառյալ՝ գործունեության դիտարկումը եւ ֆինանսական պայմանները, հանրային վերահսկման առջեւ լինեն բաց (Ներդիր 5): Պատասխանատվության պահանջը ենթադրում է, որ որոշումների ընդունման իշխանությունը հստակորեն ամրագրված է որոշակի կազմակերպությունների եւ անհատների: Վերջապես, արձագանքելու պատրաստակամությունը նշանակում է, որ ՊՄԳ-ների գործունեության վերաբերյալ քաղաքացիների ձայնը լսելի է, այդ գործունեությունը ենթարկվում է ճշգրտումների՝ ըստ ձեւավորվող հանրային կարիքների, իսկ հաճախորդների բողոքները ստանում են պատշաճ արձագանք:

Ներդիր 5. Թափանցիկության լավագույն օրինակներ ՊՄԳ-ներում

Ներդրողներին վստահություն ներշնչելու, ՊՄԳ-ների իրավականությունը ու դրանց ընդունման աստիճանը բարձրացնելու եւ կոռուպցիան նվազեցնելու նպատակով կիրառվում են թափանցիկությունը խորացնող հետեւյալ եղանակները:

Հստակ եւ թափանցիկ կերպով պետք է սահմանվեն ծրագրերն իրականացնող ընկերությունների՝ ՊՄԳ պայմանագրերով ամրագրված *իրավունքները եւ պարտականությունները*, ներառյալ՝ գործունեության այն հատկորոշիչները, որոնք վերաբերում են ստացվելիք արդյունքի քանակին եւ որակին:

Կարգավորիչ կանոնները եւ սկզբունքները, ներառյալ նրանք, որոնք օգտագործվում են դրույքաչափեր սահմանելիս, *պետք է լինեն նախասահմանված եւ հանրության համար հասանելի*: Սա պահանջում է հասնել մի նուրբ հավասարակշռության՝ կարգավորիչ կանոնների եւ կարգավորող մարմնին թույլատրված գործողությունների ազատության միջեւ, որը կարող է անհրաժեշտ լինել չկանխատեսված հանգամանքներին արձագանքելու համար:

Կարգավորում իրականացնողները կառավարական պաշտոնյաների եւ կարգավորվող ընկերությունների կողմից անտեղի միջամտությունից ինստիտուցիոնալ, իրավական եւ վարչարարական առումներով *պաշտպանված լինելու կարիք ունեն*: Նման *ինքնավարությունը պետք է զուգակցվի հաշվետվականության հետ*, որը ապահովվում է կարգավորիչ որոշումների նախագծերի եւ ընդունված վերջնական որոշումների հիմնավորումների գաղտնագերծմամբ, ինչպես նաեւ շահագրգիռ կողմերին հնարավորություն տալով հրապարակայնորեն վիճարկել նման որոշումները:

Բոլոր շահագրգիռ կողմերը, ներառյալ՝ ծրագրեր իրականացնող եւ կարգավորման ենթարկվող ընկերությունները, այլ տնտեսական միավորներ, պետական իշխանության գործակալությունները, հաճախորդները եւ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները *պետք է ներգրավվեն ՊՄԳ որոշումների կայացման գործընթացում*, իսկ տարբեր շահագրգիռ խմբերի վրա ՊՄԳ որոշումների ազդեցության գնահատականները պետք է տրվեն եւ ներկայացվեն համապատասխան լսարաններին:

Աղբյուրը. Բերտոլինի, Լ., Ինչպես բարելավել կարգավորման թափանցիկությունը: Մի միջազգային գնահատականից քաղած դասերը: PPIAF, 2006 թվական:

Հայաստանում իրականացվող ՊՄԳ-ներն ընդհանուր առմամբ չեն բավարարում թափանցիկության ժամանակակից պահանջները, եւ գնումներին առնչվող եւ կարգավորիչ կարեւոր որոշումներ ընդունվում են հանրային հայացքից հեռու, երբ հիմնավորումները, քննարկումները եւ էական մանրամասները չեն բացահայտվում: Գնումների վերաբերյալ պաշտոնական փաստաթղթերը եւ

կանոնները, որոնք հարկ է, որ լինեին հանրության սեփականությունը, բավարար չափով հասանելի չեն մրցույթների հնարավոր մասնակիցներին եւ լայն հանրությանը: Սպառողների շահերի պաշտպան բոլոր ակտիվիստները եւ մասնավոր հատվածում գործող միությունների պաշտոնյաները, ովքեր այս գեկույցի շրջանակներում մասնակցել են հարցազրույցների, շեշտել են թափանցիկության պակասը որպես գնումների պետական համակարգի, ներառյալ՝ ՊՄԳ պայմանագրերի կնքման հետ կապված գլխավոր հիմնախնդիրներից մեկը: Համաշխարհային բանկի փորձագետները, ովքեր գնահատել էին գնումների համակարգը Հայաստանում, համամիտ էին այս կարծիքների հետ եւ ընդգծում էին գնումների պետական համակարգի թափանցիկությունը բարձրացնելու կարիքը որպես հրատապ առաջնահերթություն²⁵: Հատկապես, ոչ թափանցիկ պայմաններում են վերջերս սեփականաշնորհված կոմունալ ծառայություններ մատուցող ընկերություններին հատկացվում ՊՄԳ պայմանագրեր, ինչը խախտում է ազատ մրցակցության պայմանը այն պետական իշխանության գործակալությունների հետ հարաբերություններում, որոնց այս միավորները ենթարկվել են նախքան սեփականաշնորհվելը:

Թափանցիկության պակաս կա նաեւ Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի գործողություններում, որը սակագների սահմանման իր որոշումների տրամաբանական հիմնավորումները չի ներկայացնում հանրության դատին, իսկ հանձնաժողովի բոլոր անդամների նշանակումը իշխանության բացառապես գործադիր ճյուղի կողմից ամրապնդում է այս «տնավարիէ գործելաձևը»: Վերջին, սակայն ոչ ըստ կարելության, հանգամանքն այն է, որ ՊՄԳ պայմանագրերում սահմանված գործունեության հատկորոշիչների վերաբերյալ պահանջները ոչ միշտ են ներկայացվում կոմունալ ծառայությունների սպառողներին, եւ հետեւաբար՝ այս պահանջներին համապատասխանելու մոնիտորինգը, որը հաճախ իրականացվում է հենց ծրագրերն իրականացնող ընկերությունների կողմից, նույնպես չի հրապարակվում:

Պետական գնումների գործընթացում պարտականությունների ավելի հստակ եւ արդյունավետ բաշխման առումով արձանագրվել է նկատելի առաջընթաց. մասնավորապես՝ տեղի է ունեցել դերերի տարանջատում Ֆինանսների եւ էկոնոմիկայի նախարարության Գնումների ստորաբաժանման, Գնումների պետական գործակալության եւ փաստացի պայմանագրեր հատկացնող զանազան կառավարական գործակալությունների միջեւ: Այնուամենայնիվ, Ֆինանսների նախարարությունը երբեմն իրականացնում է գնումների մրցույթների միկրոկառավարում, իսկ Արդարադատության նախարարությունը ժամանակավոր հիմունքով դեպքից դեպք միանում է այս գործընթացին:

²⁵ Հարկ է նշել, որ պետական գնումների գործընթացում թափանցիկության պահանջը ենթակա է մրցույթի մասնավոր մասնակիցների կողմից ներկայացված կոնֆիդենցիալ առեւտրային տեղեկությունների չբացահայտման պայմանին: Այնուամենայնիվ, այս նախագուշացումը չի խանգարում, որպեսզի հրապարակվեն մրցույթին ներկայացված առաջարկների հիմնական հատկանիշները եւ տվյալ հաղթողին ընտրելու պատճառները:

Հաշվետվականության երրորդ բաղադրիչը՝ *արձագանքելու պատրաստակամությունը*, չնայած կատարյալ վիճակում չէ, սակայն *վերջերս նույնպես կատարելագործվել է*: Սպառողների շահերի պաշտպանության կազմակերպությունը կարծում է, որ ենթակառուցվածքային ծառայություններ տրամադրողների արձագանքը հաճախորդների բողոքներին տեղին եւ ժամանակին լինելու առումով բավարար մակարդակի վրա է: Այսուհանդերձ, այս կազմակերպության տեսակետից հաճախորդները բավարար չափով իրազեկված չեն սեփական իրավունքների մասին, եւ որպես հետեւանք՝ նրանք բողոքների մեխանիզմի օգնությանը դիմում են շատ ավելի հազվադեպ, քան պետք է դիմեին:

Հայաստանի կոմունալ ծառայությունների ոլորտում արձագանքելու պատրաստակամության պակասի համար իրենց մեղքի ոչ պակաս բաժինն ունեն այդ ծառայությունների սպառողները, հատկապես այն դեպքերում, երբ որեւէ խնդիր ազդում է ոչ թե մեկ անհատ սպառողի, այլ մի ամբողջ համայնքի վրա (օրինակ, ջրամատակարարման եւ էներգամատակարարման համակարգերի, ճանապարհների պահպանման, թափոնների վերացման դեպքերում եւ այլն): Պետական կոմունալ ծառայությունների որակի գնահատումը պահանջում է բազմաթիվ հաճախորդների կողմից ներդրում, եւ որպեսզի ապահովեն իրենց մասնակցությունը եւ իրենց ձայնը դարձնեն լսելի, վերջիններս պետք է լուծեն կոլեկտիվ գործողության խնդիր: Արդյունավետորեն աշխատող կոմունալ ծառայությունը համայնքի համար «հանրային բարիք է, եւ պահանջվում է *սոցիալական կապիտալ*՝ ապահովելու հասարակական մասնակցություն: Նման սոցիալական կապիտալը Հայաստանում ակնհայտորեն չի բավականացնում, եւ սա թուլացնում է բազային մակարդակի միավորների կողմից պետական ենթակառուցվածքների արդյունաբերության գործունեության դիտարկումը եւ հաշվետվականությունը:²⁶

Հայաստանում ՊՄԳ-ների անբավարար հաշվետվականությունը, բացի ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման խթանները վնասելուց, քայքայում է մասնավոր հատվածի եւ հասարակության վստահությունը ՊՄԳ-ների նկատմամբ եւ հանգեցնում հովանավորչության, կոռուպցիայի եւ յուրացման վերաբերյալ կասկածների տարածմանը: Հաճախորդները հոռետես են, եթե չասենք՝ ցինիկ, այն հարցի վերաբերյալ, թե իրենք արժանանում են արդարացի վերաբերմունքի, քանի որ անօրինաբար կարող են ընկերություններին ետ պահել ՊՄԳ մրցույթներին մասնակցելուց:²⁷ Նման վերաբերմունքն անկասկած թունավորում է ՊՄԳ

²⁶ Այսպես, ջրօգտագործողների միությունները, որոնք պետք է լինեին ջրամատակարարման ցանցերի կոլեկտիվ սեփականատերերը, որպես կանոն վերահսկման գործառույթները թողնում են միությունների ղեկավարներին, ովքեր հաճախ նախկին «*Վորդկանալի*» տնօրեններն են:

²⁷ «Վստահությունը մասնավոր եւ պետական հատվածների միջեւ չափազանց ցածր է, ինչը հանգեցնում է կաթվածահար մի իրավիճակի, երբ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչներն ամենայն հավանականությամբ կգործեն ապահով տարբերակներով եւ կորդերեն «սպասենք-տեսնենք» մոտեցում՝ շահույթ ստանալու փնտրտուքով ներդրումներ կատարելու փոխարեն»: (Բեյլոք եւ այլոք, էջ 2):

մթնոլորտը Հայաստանում, եւ, հետեւաբար, բարելավված հաշվետվականությունը պետք է դառնա ՊՄԳ-ների առաջնադասման՝ երկրում իրականացվող ցանկացած ծրագրի առաջնահերթությունը: Այս տեսակետին համամիտ է Հայաստանի Կառավարությունը, որն ընդգծում է պետական կառավարման հատվածի շարունակական բարեփոխումների ընթացքում հաշվետվականության եւ թափանցիկության բարելավման կարիքը:²⁸

Որպես դրական երեւոյթ հարկ է նշել, որ Հայաստանի հասարակության մեջ բարձր է ՊՄԳ գաղափարն *ընդունելու աստիճանը*, եւ մասնավորապես՝ մասնավոր հատվածի կողմից ենթակառուցվածքային ծառայությունների տրամադրման միտքը՝ ավելի խիստ գանձումներով եւ ինքնաձախաձածակման մակարդակների կամ դրանց մոտիկ սակագներով: Բազմաթիվ այլ անցումային եւ զարգացող երկրներում գոյություն ունի անվճար կամ զգալիորեն սուբսիդավորվող ենթակառուցվածքներից օգտվելու իրավունքի խորը արմատավորված զգացում, եւ նման երկրներում ՊՄԳ-ների ներդրման փորձերն ընդունվեցին զանգվածային բողոքներով, որոշ դեպքերում այնքան հզոր, որ կառավարություններին ստիպում էին հրաժարվել ՊՄԳ-ների գաղափարից: Նման կարգի որեւէ նշանակալի բողոք Հայաստանում չի գրանցվել, եւ այս սոցիալ-մշակութային երեւոյթն անկասկած խոստանում է այս երկրում ՊՄԳ-ների ծավալի եւ ընդգրկման ընդլայնում:

II.5 Քաղաքական կամքը եւ վարչարարական կարողությունները

Հայաստանի կառավարությունը ՊՄԳ-ների ներդրման գործում հանդես է բերել ուժեղ *քաղաքական կամք եւ հաստատակամություն*, եւ ՊՄԳ-ները վերջին տասնամյակում եղել են երկրում ենթակառուցվածքների զարգացման ռազմավարության առանցքը: Այս գործընթացը շարունակվեց փորձերի եւ սխալների միջոցով, իսկ հանդիպած դժվարությունները չհուսահատեցրին կառավարությանը: ՊՄԳ-ներին նվիրվածությունը վերահաստատվեց 2077 թվականին ներկայացված Կառավարության ծրագրում, որում ՊՄԳ-ն դիտարկվում է որպես Հայաստանի վարչական եւ պետական հատվածների բարեփոխումների հիմնական ռազմավարություններից մեկը, որպես մարզային զարգացման գործիք եւ տնտեսական ենթակառուցվածքներում մասնավոր ներդրումներ ներգրավելու հիմնական եղանակ:²⁹ Այնուամենայնիվ, ՊՄԳ-ների նկատմամբ այս ամուր հավատը միշտ չէ, որ կիսում են իրավասու նախարարությունները, որտեղ դեռեւս առկա են մտավախություններ, որ մասնավոր հատվածի մուտքը թույլատրելը կհանգեցնի կենսական նշանակության ենթակառուցվածքային ծառայությունների նկատմամբ պետական վերահսկողության կորուստի:

Անկախացումից ի վեր Հայաստանը հսկայական առաջընթաց է գրանցել *բարձր որակավորում ունեցող եւ բանիմաց փորձագետների մի խումբ* հավաքագրելու

²⁸ Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության ծրագիր, 2007 թվական:

²⁹ Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության ծրագիր, 2007 թվական:

գործում, ուլքեր ունակ են կարգավորել ՊՄԳ պայմանագրերի տնտեսական եւ իրավական հարցերը: Ի հավելումն, այն դեպքերում, երբ տեղական մակարդակում առկա փորձագիտությունը չի բավարարում, կառավարությունը ներգրավում է միջազգային խորհրդատուների, որոնց մի մասը ներկայացնում են երկրում գործող զարգացման ոլորտի գործակալությունները կամ միջազգային ֆինանսական հաստատությունները³⁰, եւ/կամ սփյուռքահայ են:³¹

Չնայած քաղաքական կամքի եւ փորձագիտության առկայությանը, Հայաստանի կառավարության կարողությունները ՊՄԳ-ների վարչարարության հարցում բարելավման հսկայական տեղ են թողնում: Հիմնախնդիրների մնացած մասն բխում են պետական հատվածի կառավարման ընդհանուր թերություններից եւ երկրում առկա ինստիտուցիոնալ թուլություններից, ինչպիսիք են կառավարության՝ կրկնվող եւ փոխադարձաբար հատվող գործառնություններով խճճված կառուցվածքը, որոշումների կայացման եւ դրանց կենսագործման դեռեւս սահմանափակ կարողությունները, հատկապես ենթահանրապետական մակարդակներում, ոչ ֆորմալ ցանցերի եւ հարաբերությունների միջամտությունը պաշտոնական հաստատություններին եւ կանոններին, պետական ծախսերի թերի պլանավորում եւ վերահսկում, անկատար եւ դեռեւս ձեւավորվող իրավական դաշտ եւ գործող օրենքների ոչ հետեւողական կիրառում:³²

Պետական ծառայողների կողմից ՊՄԳ ծրագրերի վարչարարություն իրականացնելու կարողությունները սահմանափակ են. սրա վկայությունն է հաճախ հանդիպող անկարողությունը՝ պատշաճ գնահատական տալու ՊՄԳ մոդելի բարդությանը, ներառյալ՝ դրա իրավական, կարգավորիչ, պայմանագրային, ֆինանսական եւ տեխնիկական կողմերին, ինչպես նաեւ ՊՄԳ եղանակների, ներառյալ՝ այնպիսի վճռորոշ պարամետրերի, ինչպիսիք են ՊՄԳ-ի տեսակը, պայմանագրի տեւողությունը, ստացվելիք արդյունքների հատկանիշները, մոնիտորինգի կարգը, ռիսկերի տեղաբաշխումը եւ այլն, միջեւ ճիշտ ընտրություն կատարելու կարեւորությանը: ՊՄԳ-ների վերաբերյալ ժամանակակից տեսությանը եւ պրակտիկային պետական պաշտոնյաների ծանոթ

³⁰ Ասվածը կարելի է ներկայացնել ազգային օդանավակայանների կոնցեսիոն համաձայնագրի պատրաստման գործում ՎՋԵԲ-ի մասնակցության օրինակով: Համաձայնագրի առաջին նախագծերից մեկը ճշգրտորեն չէր հատկորոշում գործունեության նպատակները եւ կոնցեսիոն իրավունքներ ստացող կողմին բավարար չափով չէր պաշտպանում քաղաքական ռիսկերից: ՎՋԵԲ-ի փորձագետները, իրենց հայ գործընկերների հետ միասին, մշակեցին նախագծի լրացում, որը լուծեց վերոնշյալ խնդիրները եւ բավարարեց ներգրավված բոլոր կողմերին:

³¹ ՊՄԳ ծրագրերի նախապատրաստման ընթացքում ֆինանսական, տեխնիկական եւ այլ հարցերում պետական իշխանության մարմիններին օժանդակելու առումով տարածված գործելաձև է օտարերկրյա խորհրդատուների վրա հենվելը (ուլքեր ընտրվում են մրցակցային պայմաններում՝ տեղական եւ միջազգային խորհրդատուական ընկերություններից): (Եսկոմբ, Ե. Ռ., *Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերություններ: Տնտեսական քաղաքականության եւ ֆինանսների սկզբունքներ*, Էլսեիեր, 2007 թվական):

³² Հովսեփյան, Ա., եւ Ա. Խոլոպերոյան. Պետական հատվածի բարեփոխումները Հայաստանում 1999 – 2005 թ.թ.. Ձեռքբերումներ եւ մարտահրավերներ: Հայկական միջազգային տնտեսական հետազոտությունների խմբի Աշխատանքային փաստաթուղթ 06/03, 2006 թվական, էջ 2:

Աշխարհի տարբեր մասերում պետական իշխանության ազգային եւ ենթաազգային մարմինների կողմից ստեղծված ՊՄԳ միավորների ամենահաճախ հանդիպող գործառույթները հետեւյալն են.

- ՊՄԳ որոշումների կայացում, ներառյալ՝ անհրաժեշտ օրենքների եւ կանոնակարգերի նախագծերի մշակում եւ ներկայացում.
- Բոլոր ճյուղերն ընդգրկող ազգային ՊՄԳ ծրագրի մշակում.
- ՊՄԳ-ների ընտրության, գնահատման եւ գնումների իրականացման ուղեցույցերի եւ չափանիշների սահմանում.
- ՊՄԳ ծրագրերի հաստատման իշխանություն եւ վերահսկողություն.
- ՊՄԳ համաձայնագրեր կնքող կառավարական գործակալություններին օժանդակություն (որը կվերաբերի ՊՄԳ-ների տեխնիկական, իրավաբանական եւ ֆինանսական կողմերին).
- ՊՄԳ-ների հարցերով տեղեկատվական կենտրոն եւ լավագույն փորձի տարածման ռեսուրսների կենտրոն.
- Պետական պաշտոնյաների եւ շահագրգիռ այլ կողմերի համար ուսուցման դասընթացների կազմակերպում.
- Խոշոր ՊՄԳ ծրագրերի նախապատրաստում եւ պատշաճ ստուգման միջոցով ազդեցության գնահատում.
- Մասնակցություն ՊՄԳ պայմանագրերի շուրջ վերաբանակցություններին:

ՊՄԳ միավորները կամ տեղակայված են էկոնոմիկայի կամ ֆինանսների նախարարություններում, կամ ունեն անկախ միջգերատեսչական կարգավիճակ: Դրանք կարող են նաեւ ինքնին լինել մասնավոր-պետական համատեղ ձեռնարկություններ, ինչպէս, օրինակ, Միացյալ Թագավորությունում է:

Մասնագիտացված ՊՄԳ միավորները մասնավորապէս արժեքավոր են նոր կայացող շուկայական տնտեսություններում, որտեղ դրանք մարմնավորում են կառավարության նվիրվածությունը ՊՄԳ-ների զարգացմանը, հստակեցնում են որոշումների կայացման գործընթացը եւ իշխանությունը, ապահովում են ՊՄԳ համաձայնագրերի կնքման եւ կիրարկման հարցում նույնականություն եւ կանխատեսելիություն:

Աղբյուրները. Յ. Կակատուրա, Ենթակառուցվածքների զարգացումը մասնավոր հատվածի կողմից: ՊՄԳ-ների ինստիտուցիոնալ նախադրյալները: Համաշխարհային բանկ, 2005 թվական: Գրիմսի, Լյուիս, օր. cit.:

III. ՊՄԳ-ների առաջխաղացումը Հայաստանում.

Գործողությունների պլան

Նախորդող վերլուծությունը բացահայտում է Հայաստանում ՊՄԳ-ների միջավայրի ուժեղ եւ թույլ կողմերը: *Հիմնական ուժեղ կողմերը* հետեւյալն են.

- ՊՄԳ ծրագրերի հետ կապված զգալի եւ ընդհանուր առմամբ դրական փորձը.

- Կառավարության քաղաքական կամքը եւ մասնավոր հատվածի կողմից ենթակառուցվածքային ծառայությունների մատուցման ընդունումը հասարակության կողմից.
- Ծախսերի ամբողջական կամ գրեթե ամբողջական փոխհատուցումը, որին հնարավոր է եղել հասնել ենթակառուցվածքների կարելորագույն հատվածներում, ՊՄԳ-ների համար անհրաժեշտ օրենսդրական դաշտի եւ կարգավորիչ գործիքների առկայություն.
- Ենթակառուցվածքների զարգացման հրատապ կարիք, որը, նվազող պետական ներդրումների հետ զուգորդված, ստեղծում է ՊՄԳ-ների լայն պահանջարկ:

ՊՄԳ միջավայրի *հիմնական թույլ կողմերն* են.

- ՊՄԳ-ների հաստատման եւ վարչարարության ընթացքում հստակության, նույնականության եւ թափանցիկության պակասը.
- Իրավական եւ կարգավորիչ դաշտի (որը ներառում է օրենքները եւ կանոնակարգերը *եւ* դրանց կիրարկումը) անկարողությունը՝ ապահովել իրապես մրցակցային գնանշում եւ պատշաճ կերպով պաշտպանել պետական շահերը, երբ հատկացվում են ՊՄԳ պայմանագրեր եւ իրականացվում են ՊՄԳ ծրագրեր.
- ՊՄԳ գործարքներ կնքելու եւ ղեկավարելու հարցում պետական ծառայության անբավարար կարողությունները.
- Փաստացի եւ ակնկալվող ազդեցության թերի գնահատումը.
- Պետական ֆինանսական հաստատությունների զարգացման անբավարար մակարդակը եւ ուժեղ կախվածությունը դրամաշնորհներից եւ «հեշտե վարկերից.
- Մարզերում աղքատության կրճատման եւ տնտեսական զարգացման վրա ունեցած սահմափակ ազդեցությունը.
- ՊՄԳ-ների արդարացիության եւ արդյունավետության նկատմամբ հանրության եւ մասնավոր հատվածի վստահության բացակայությունը:

Այն գործողությունները, որոնք առաջարկվում են ստորեւ, հիմնվում են անցյալի ձեռքբերումների վրա եւ անդրադառնում են առկա խնդիրներին: Այս գործողությունները կօգնեն ՊՄԳ-ներին Հայաստանում՝ զարգացնելով հետեւյալ էական *ՊՄԳ կարողությունները*.

- Ինստիտուցիոնալ կարողություն.
- Վարչարարական կարողություն.
- Ֆինանսական կարողություն.
- Մասնավոր հատվածի կարողություն.
- Սոցիալական կարողություն:

Ինստիտուցիոնալ կարողությունը պահանջում է համարժեք օրենքներ, կանոնակարգեր եւ դրանց արդյունավետ կիրարկում: Վարչարարական

կարողությունը վերաբերում է կառավարությունում դերերի եւ պարտականությունների հստակ բաժանմանը, պետական շահերին ծառայելու խթաններին եւ ՊՄԳ-ների համար պատասխանատու որակյալ եւ պատշաճ կերպով խրախուսվող պետական ծառայողների առկայություն: Ֆինանսական կարողությունն ապահովում է ՊՄԳ ծրագրերի համար ֆինանսական միջոցների առկայություն: Մասնավոր հատվածի կարողությունն օժանդակում է ՊՄԳ ծրագրեր իրականացնող ընկերությունների ստեղծմանը եւ պահանջում է ՊՄԳ պայմանագրերի գնանշման մրցույթներին մասնակցելու, ծրագրերի ֆինանսավորման եւ կառավարման, հանրային հարաբերությունների եւ հաճախորդների սպասարկման հմտություններ՝ մասնագիտացված ՊՄԳ ոլորտում: Վերջապես, սոցիալական կարողությունը հիմնված է հանրային իրազեկության եւ ՊՄԳ-ներում մասնակցության, սոցիալական կապիտալի, բազային մակարդակում մոնիտորինգի եւ ավելի մեծ թափանցիկության ու հաշվետվականության պահանջի վրա:

Վերոնշյալ կարողությունները միայն մասամբ են փոխարինում մեկը մյուսին եւ հետեւաբար դրանց մի մասի պակասը չի կարող առանց արդյունավետության զգալի կորուստների փոխհատուցվել մյուսների միջոցով: Օրինակ, ՊՄԳ-ներին վերաբերող իրավական եւ կարգավորիչ դաշտի բարեփոխումներում առաջընթացը սահմանափակ ազդեցություն կունենա, եթե միաժամանակ չիրագործվեն անհրաժեշտ վարչարարական բարեփոխումները եւ եթե բացակայեն ճիշտ ուսուցում անցած եւ պատշաճ կերպով խրախուսվող մասնագետներ: Հետեւաբար էական նշանակություն ունի բոլոր այս կարողությունների ներդաշնակ եւ համակարգված զարգացման հարցում առաջխաղացումը՝ ՊՄԳ Գործողությունների միասնական պլանի շրջանակներում: Այս պլանով նախատեսված հիմնական գործողությունները ներկայացվում են ստորեւ:

III.1 Իրավական եւ վարչարարական բարեփոխումներ

Հայաստանում ՊՄԳ-ների իրավական հիմքը օրենքների մի ամբողջություն է, ներառյալ գնումների մասին, հարկերի եւ բյուջետային համակարգի, սեփականաշնորհման, օտարերկրյա ներդրումների, մենաշնորհների դեմ պայքարի, էներգետիկայի եւ ջրօգտագործման մասին օրենքները եւ այլն: Այս օրենքները եւ դատական ու վարչական պաշտպանության առկա միջոցներն ապացուցել են, որ բազմաթիվ ՊՄԳ ծրագրերի նախաձեռնման եւ կենսագործման տեսակետից բավարար են եւ ենթարկվում են վերանայման եւ հավելյալ կատարելագործման: Այս աշխատանքի մեծ մասը կիրականացվի Հայաստանի օրենքները եւ կանոնակարգերը Եվրոպական Միության համապատասխան փաստաթղթերին համապատասխանեցնելու ընթացիկ գործընթացի հովանու ներքո:

ԵՄ-ն վերջերս ավարտել է անդամ երկրներում ՊՄԳ պրակտիկայի վերաբերյալ միջազգային քննարկման գործընթացը, որն ամփոփված է ԵՄ-ի ՊՄԳ «Կանաչ

փաստաթղթում:³⁴ Փաստաթուղթը շեշտում է արդյունավետ ՊՄԳ-ների հետևյալ սկզբունքները, որոնք ամրագրվել են ԵՄ-ի բացատրական հաղորդագրության մեջ.

- Պայմանագիր կնքող իշխանության եւ պայմանագրի հակառակ կողմի միջեւ ռիսկի բաշխման արդյունավետ եւ հստակորեն ձեւակերպած սկզբունքներ.
- Գործունեության դիտարկման՝ հստակորեն ձեւակերպված եւ հետևողականորեն կենսագործվող սկզբունքներ.
- Վերանայման եւ ճշգրտումներ կատարելու մասին հստակորեն սահմանված դրույթներ, որոնց համաձայն երաշխավորվում են ՊՄԳ պայմանագրերի լրացումները.
- Վարկատուների եւ ներդրողների իրավունքների պաշտպանություն
- Պայմանագրի տեսակի եւ դրա հիմնական պարամետրերի՝ տեղեկացված եւ թափանցիկ ընտրություն.
- ՊՄԳ կապալի պայմանագրերի կարգավորում
- հատուկ վերաբերմունքի կանխում խառը սեփականությամբ այն ընկերությունների նկատմամբ, որտեղ կառավարությունը մասնաբաժին ունի:

Մի կարևոր ընտրություն, որ Հայաստանը ստիպված կլինի կատարել նշված եւ այլ պահանջները բավարարելիս, այն է, թե արդյոք պետք է երկրում ՊՄԳ-ները շարունակել՝ օգտագործելով ընդհանուր բնույթի օրենսդրությունը, թե ընդունել մի հատուկ օրենք ՊՄԳ-ների մասին՝ հետեւելով քաղաքացիական օրենքով շարժվող՝ ժամանակի հետ ավելացող երկրների օրինակին, ինչպիսիք են Ֆրանսիան, Իտալիան, Կորեան, Պորտուգալիան, Բրազիլիան, Հունաստանը, Ռուսաստանը, Լեհաստանը, եւ այլն, որտեղ նման օրենքներ են ընդունվել ազգային եւ/կամ ենթաազգային մակարդակներում: Այս մոտեցման առավելությունները, այլոց թվում, հետևյալն են.³⁵

- հստակ օրենսդրության միջոցով ՊՄԳ-ների հարցում կառավարության նվիրվածության արտահայտում,
- մեկ ՊՄԳ պայմանագրի շրջանակներում տարբեր նպատակներով առանձին մրցույթներ անցկացնելու պահանջի վերացում,
- Բյուջետային գործընթացի ժամկետային սահմանափակումները գերազանցող հանրային աշխատանքների դիմաց հետաձգված վճարումների լիազորում,
- Կառավարության ներսում ՊՄԳ-ների հաստատման եւ դրանց վերահսկման գործառույթների սահմանում,
- ՊՄԳ ծրագրերում ներդրողների իրավունքների երաշխիքների ամրագրում,

³⁴ «Կանաչ փաստաթուղթ» պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերության եւ Պետական ու կոնցեսիոն պայմանագրերի մասին համայնքային օրենքի վերաբերյալ: Եվրոպական համայնքների հանձնաժողով, 2004 թվական:

³⁵ Եսկոմբ, op. cit.:

- ՊՄԳ գործընթացների միանմանություն, ինչը կնվազեցնի գործառնական ծախսերը եւ կարագացնի ՊՄԳ պայմանագրերի կնքումը:

Այս փաստարկները, թվում է, բավականին ազդեցիկ են: Հայաստանում «ՊՄԳ օրենքի» ընդունումը, մի կողմից, ՊՄԳ-ները կազատի գոյություն ունեցող իրավական խոչընդոտների մի մասից, իսկ մյուս կողմից՝ կամրագրի թափանցիկության, մրցակցության, արդարացիության եւ «փողի դիմաց արժեքե ստանալու սկզբունքները, որոնք կդառնան պարտադիր բ ոլոր ՊՄԳ-ների դեպքում՝ անկախ իրականացնող գործակալությունից եւ պետական իշխանության բոլոր մակարդակներում: Նման օրենքը կարող է նաեւ հստակորեն հասկոորոշել եւ, անհրաժեշտության դեպքում, սահմանափակել ՊՄԳ պայմանագրերի նկատմամբ կարգավորում իրականացնելու ազատությունը, այսպիսով՝ թե՛ ներդրողներին, թե՛ հաճախորդներին ապահովագրել կարգավորման զանազան ռիսկերից, որոնք հաճախ են հանդիպում նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսություններում:³⁶

Օրենքի հետեւողական կիրարկում ապահովելու եւ ներգրավված կառավարական գործակալություններին օժանդակելու նպատակով, առաջարկվում է Հայաստանի Կառավարության կազմում ստեղծել մի մասնագիտացված *ՊՄԳ Աշխատանքային խումբ*, որի գործառույթները եւ պարտականությունները մոտ կլինեն վերը ներկայացված Ներդիր 6-ում թվարկվածին: Նման ստորաբաժանումը կամ պետք է ունենա կառավարությանն առընթեր գործակալության կարգավիճակ եւ տեղակայված լինի էկոնոմիկայի նախարարությունում, կամ պետք է ունենա միջգերատեսչական մարմնի կարգավիճակ՝ նման, օրինակ, ավելի վաղ ստեղծված Մեփականչնորհման միջգերատեսչական հանձնաժողովին: Ինչպես նոր ձեւավորվող շուկայական այլ տնտեսություններում, առաջարկվող Աշխատանքային խումբը Հայաստանի Կառավարության հանձնառությունը կտարածի ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի մասնակցության վրա: ՊՄԳ Աշխատանքային խումբը կկրի ՊՄԳ Գործողությունների պլանի կենսագործման պատասխանատվությունը (տե՛ս նաեւ III.7 բաժինը), կվերահսկի ՊՄԳ գերակա ուղղությունների որոշումը եւ ծրագրերի ընտրությունը, կիրականացնի ներքին վերահսկողություն ու նաեւ ՊՄԳ-ներ առաջարկող մասնավոր ընկերությունների համար կծառայի որպես «մեկ պատուհան»:³⁷

III.2 Ծրագրերի ընտրությունը եւ դրանց ազդեցության գնահատումը

Նախկինում ՊՄԳ ծրագրերը Հայաստանում հաճախ ստեղծվում էին որպես կուտակվող ենթակառուցվածքային հիմնախնդիրներին արտակարգ արձագանքներ: Ներկայումս, ենթակառուցվածքների զարգացման սուր կարիքը մեղմվել է, իսկ կառավարության՝ ՊՄԳ-ներ ղեկավարելու կարողությունը՝ աճել,

³⁶ Էբերհարդ, Ա. Կարգավորիչ կառուցվածքի հարմարեցումը երկրի առանձնահատկություններին: Հիբրիդային եւ անցումային մոդելների ներուժը: PPIAF, 2007 թվական:
³⁷ Տե՛ս, օրինակ, *Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերություն. Ուղեցույց Կանադայից* Արդյունաբերական Կանադա, 2001 թվական:

ինչը պահանջում է ՊՄԳ-ների նկատմամբ ավելի համապարփակ ու հիմնական մոտեցում: Հայաստանի Կառավարության կառուցվածքի եւ գործառնությունների ընթացիկ գնահատումը եւ վերանայումը լավ հնարավորություն է ընձեռում, որպեսզի *համակարգված փորձաքննության ենթարկվեն կառավարության կողմից մատուցված ծառայությունները՝ ՊՄԳ-ներին դրանց հնարավոր պատվիրակման տեսանկյունից*: Խորհուրդ է տրվում, որպեսզի նման փորձաքննությունը, որը կկազմակերպվի ՊՄԳ Աշխատանքային խմբի կողմից, ներառի ոչ միայն ենթակառուցվածքների ավանդական ոլորտները, որտեղ մինչեւ այսօր կոնսերվացած են եղել ՊՄԳ-ները Հայաստանում, այլ նաեւ առողջապահության, կրթության, ձեռներեցության օժանդակության ծառայությունների, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ենթակառուցվածքների, օրենքի հարկադիր կատարման, տուրիզմի, մարզային եւ համայնքային զարգացման բնագավառները:³⁸ Պետք է հաշվի առնել նաեւ միջազգային ՊՄԳ-ները, հատկապես հարեւան Վրաստանի հետ իրականացվող համատեղ ենթակառուցվածքային ծրագրերում: Վրաստանը տարածաշրջանում ՊՄԳ-ների տեսակետից մեկ այլ առաջատար է եւ Հայաստանի համար կենսական նշանակություն ունեցող տրանզիտային ուղիներ տրամադրող: Վերջապես, կարիք կա ուսումնասիրելու պետական իշխանության որոշ գործառնություններ շահույթ հետապնդող մասնավոր ընկերությունների փոխարեն՝ շահույթ չհետապնդող կազմակերպություններին պատվիրակելու տարբերակը, հաշվի առնելով ՀԿ-ների ունեցած համեմատական առավելություններն այնպիսի սոցիալական ծառայություններ մատուցելու հարցում, որոնց որակը վճարող հաճախորդը չի կարող վստահաբար ստուգել:³⁹ Մասնավորապես, սոցիալապես խոցելի խմբերին (ծնողագուրկներ, հաշմանդամներ, անտուններ) սոցիալական ծառայությունների մատուցումը, որը ներկայումս իրականացվում է Կառավարության կողմից, կարող է դիտարկվել ՊՄԳ-ների միջոցով ՀԿ-ներին պատվիրակելու տեսանկյունից:

Առաջարկվող փորձաքննությունը համահունչ կլինի «Իրավական ակտերի մասին նոր օրենքին, որը կպահանջի առաջարկվող բոլոր իրավական եւ կարգավորիչ ակտերի ազդեցության պարտադիր գնահատում մի քանի տեսանկյուններից, ներառյալ՝ սոցիալական ապահովության, մրցակցության եւ կոռուպցիայի կանխարգելման:

³⁸ Կառավարության գործառնությունների նման քննման մի օրինակ է Կանադայի Օնտարիո նահանգը, որի կառավարությունը 1990-ական թվականների կեսերին մանրագնին կերպով վերանայեց իր բոլոր գործառնությունները՝ բացահայտելու այն գործառնությունները, որոնք կարելի է սեփականաշնորհել կամ հանձնել ՊՄԳ-ների իրավասությանը: Այս գործընթացի ոչ ավանդական արդյունքն էր կառավարության սոցիալական ապահովության վարչարարության օտարումը ՊՄԳ-ներին: Մի մասնավոր ընկերություն ստանձնեց սոցիալական օժանդակության վճարումների ղեկավարման, պահանջներին համապատասխանելու մասին որոշումների ընդունման, մեքենայությունների եւ զեղծարարությունների կանխարգելման պատասխանատվությունը (Պոշման, Ֆ., մասնավոր միջոցներով՝ դեպի պետական նպատակներ, պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունների ապագան: «Ք. Դ. Հոու» հաստատության Աշխատանքային փաստաթուղթ թիվ 183, 2003 թվական:)

³⁹ Տե՛ս, օրինակ, Ուեյբրոդ, Բ. *Շահույթ չհետապնդող տնտեսությունը*, Հարվարդի համալսարանի հրատարակչություն, 1991 թվական:

Որոշումը, թե արդյոք տվյալ ենթակառուցվածքային շինությունը կամ ծառայությունը հարմար է ՊՄԳ-ի փոխակերպելու տեսակետից, պետք է հիմնված լինի «*ծախսեր-օգուտներե վերլուծության*» վրա, որը կատարյալ դեպքում պետք է հանգեցնի դիտարկվող ՊՄԳ-ի առաջացրած սոցիալական ծախսերի եւ օգուտների ներկա զուտ արժեքների մոտավոր գնահատականների: Մի տարածված խաբկանքը (հայտնի որպես «ֆիսկալ պատրանք»), որից հարկ է խուսափել, նման գնահատումները սահմանափակելն է միայն ֆիսկալ հետեւանքների սահմաններում եւ ավելի լայն սոցիալական ծախսները եւ օգուտները անուշադրության մատնելը:⁴⁰ Վերջինը պետք է ներառի ոչ միայն ուղղակի, այլեւ անուղղակի ծախսերն ու օգուտները (որոնք հայտնի են որպես արտաքին էֆեկտներ կամ օժանդակ արդյունքներ), հատկապես ներկայումս անկում ապրող մարզերում, որտեղ բարելավված ենթակառուցվածքները կարող են հանգեցնել տնտեսական ակտիվացման, հողի գնի աճի եւ այլ արժեքավոր հետեւանքների, որոնք հարկ է համարժեքորեն կշռադատել:⁴¹ Նման վերլուծության անբակտելի մասը պետք է լինեն պետական հատվածի հետ համեմատությունները (տե՛ս Ներդիր 3), որոնք կցուցադրեն ՊՄԳ-ների առավելությունը պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների նկատմամբ: Ամբողջ վերոնշյալը կազմում է ՊՄԳ-ները հիմնավորող «*բիզնես առաջարկե*, որը քնարկումների եւ հետագա հաստատման համար պետք է ներկայացվի պետական պաշտոնյաներին եւ լայն հանրությանը:

Ծրագրերի ընտրությունը եւ դրանց ազդեցության գնահատումը չեն կարող տարանջատվել ծրագրերի այնպիսի հիմնական պարամետրերի ընտրությունից, ինչպիսիք են ՊՄԳ-ի եղանակները, տեղությունը, ֆինանսավորումը, ռիսկերի բաշխումը, եւ այլն, քանի որ այս փոփոխականների վրա են հիմնվում ՊՄԳ-ների ծախսերը եւ օգուտները: Ծրագրում ռիսկերի բաշխումն ունի հատուկ կարեւորություն, քանի որ այն պահանջում է երկու հանգամանքների զգուշավոր հավասարակշռում: Առաջինը՝ գործունեության հզոր խթանների ստեղծում մասնավոր ներդրողի/օպերատորի համար, եւ երկրորդ՝ ծրագիրն իրականացնող ընկերության ապահովագրում իր վերահսկողությունից դուրս գտնվող ռիսկերից, այսպիսով կրնողայնվի ներդրումների տեսակետից ՊՄԳ-ների գրավչությունը:

III.3 Թափանցիկություն եւ հաշվետվականություն

Թափանցիկությունը եւ հաշվետվականությունը Հայաստանում ՊՄԳ-ների ամենաթույլ օղակներից են, ինչը խաթարում է հանրային վստահությունը եւ բացասաբար է ազդում հաճախորդների կողմից եւ մասնավոր հատվածում ՊՄԳ-

⁴⁰ Ֆիսկալ պատրանքն ակնհայտորեն առկա է եղել «Արմենտել» ընկերության սեփականաշնորհման ընթացքում, երբ առաջնահերթությունը տրվեց սեփականաշնորհումից ստանալիք հասույթներին, իսկ ծրագրի ընդհանուր ծախսերը եւ օգուտները արժանացան աննշան ուշադրության:

⁴¹ Եսկոմբ, op. cit.:

ների ընկալման վրա: Այն փաստը, որ հանրային ծառայությունը մատուցվում է շահույթ հետապնդելու հիման վրա, բնականաբար հասարակությանը զգուշավոր է դարձնում եւ ստիպում պահանջել կրկնակի հավաստիացումներ, որ մասնավոր գործընկերոջ կողմից ստացված փոխհատուցումը համարժեք է սոցիալական օգուտներին:⁴² Ներկայումս Հայաստանում նման հավաստիացումների պակաս կա: Հասարակության ներգրավման պակասը հանգեցնում է արդյունավետության կորուստների, քանի որ պետական շահերը պատշաճորեն չեն ներկայացվում գնումների փուլում, կարգավորող մարմինները գտնվում են պայմանագրի կողմերի ազդեցության տակ են, որը չի հավասարակշռում հանրության կողմից, իսկ գործունեության դիտարկումն ավելի թույլ է, ինչը բացասական ազդեցություն է ունենում ծառայությունների որակի, տնտեսական արդյունավետության եւ «փողի դիմաց արժեքե ստանալու վրա:

ՊՄԳ-ների բոլոր փուլերում՝ սկսած ծրագրի ընտրությունից եւ գնումների կազմակերպումից մինչեւ գործունեության դիտարկում եւ կարգավորում, կարիք կա ձեռնարկելու շտկման միջոցներ: «Իրավական ակտերի մասին վերոնշյալ օրենքը մեխանիզմ կտրամադրի հանրային խորհրդակցությունների եւ քննարկումների համար, իսկ նման քննարկումների ամփոփագիրը պարտադիր կերպով կկցվի յուրաքանչյուր նոր օրենքի եւ կանոնակարգի, որը ներկայացված կլինի հաստատման եւ կիրարկման: Նման գործելաոճը պետք է տարածվի նաեւ ապագա ՊՄԳ ծրագրերի վրա եւ զանգվածային լրատվամիջոցների, հանրային քննարկումների եւ այլ գործիքների միջոցով հասարակական լուսման ներկայացնող միությունները առաջարկում են ՊՄԳ պայմանագրերի հատկացման գործընթացը դարձնել ավելի մասնակցային՝ մրցութային հանձնաժողովներում ներգրավելով տվյալ ճյուղից անկախ փորձագետների, ՀԿ-ների, Սփյուռքի ներկայացուցիչների եւ միջազգային ֆինանսական հաստատություններ եւ զարգացման հարցերով գործակալություններ ներկայացնող դիտորդների:

ՊՄԳ-ների թափանցիկությանը ներհատուկ են հստակության, կանխատեսելիության, մասնակցության եւ տեղեկատվության անխաթար հասանելիության պահանջները (տես Ներդիր 5): Առաջին երկու պահանջները կարող են բավարարվել կարգավորման ավելի խիստ ուղեցույցերի սահմանմամբ, որով կնվազեցվի կարգավորողների որոշումների ազատությունը, միաժամանակ՝ հարափոփոխ տնտեսական պայմաններին արձագանքելու հնարավորություն տալով: Ավելի բաց եւ մասնակցային կարգավորման հարցը գտնվում է հայաստանյան ՀԿ-ների օրակարգում, որոնք առաջարկում են, որպեսզի Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովը դառնա Խորհրդարանի առջեւ պատասխանատու եւ ներառի անդամության թեկնածուների իշխանության օրենսդիր թեւից եւ քաղաքացիական հասարակությունից: Հայաստանում կոմունալ ծառայությունները կարգավորողները կառավարության ներքում⁴³

⁴² Տե՛ս, օրինակ, Պոշման, օր. cit.:

⁴³ Մարգարյան, Բալաբանյան, Հանքինսոն, օր. cit.:

տնտեսական քաղաքականության քննարկումների ընթացքում սեփական առաքելությունը եւ որոշումները պաշտպանելու հարուստ պատմություն ունեն, իսկ այժմ նույնն անելու են հրապարակայնորեն: Հայաստանյան ՀԳ-ները ակտիվ դերակատարում են ունեցել քաղաքական գործընթացների, մասնավորապես՝ ընտրությունների դիտարկման գործում. առաջարկվում է օգտագործել այս փորձը եւ կարողությունը՝ ՊՄԳ-ները մոնիտորինգի ենթարկելու, ինչպես նաեւ դրանց կարգավորման նպատակով:

Բովանդակային եւ ճիշտ ժամանակին ներկայացված զեկույցները եւ բազային մակարդակի մարմինների մասնակցությունը ՊՄԳ-ների գործունեության դիտարկման հիմնախնդրի լուծման բանալին են: Սրան կարելի է հասնել ՄԱԶԾ-ի կողմից հավանության արժանացած երեք տեսակի միջոցներով⁴⁴. առաջին, զեկույցներ ներկայացնելու պահանջների սահմանում եւ դրանց հարկադիր կատարում ծրագիրն իրականացնող ընկերության կողմից, ընկերությունների պատրաստած զեկույցների, ներառյալ՝ գործունեության նախասահմանված չափորոշիչների լայն տարածում (ներկայումս Հայաստանում ՊՄԳ-ների գործունեության որոշ զեկույցներ անհասանելի են հանրությանը): Երկրորդ, սեփական իրավունքների եւ ծրագիրն իրականացնող ընկերության կողմից ստանձնած պարտավորությունների մասին հաճախորդների իրազեկության ընդլայնում: Երրորդ, արդյունավետ բողոքարկման եւ արձագանքման մեխանիզմի ստեղծում: Այլ միջոցների թվում են անկախ աուդիտները, զեկույցներում ներկայացված տեղեկատվության՝ տեղերում կատարվող ստուգումները եւ հաճախորդների շրջանում անցկացվող պարբերական հարցումներն այլ միջոցառումների շարքում են, որոնց միջոցով ՊՄԳ-ների գործունեության մոնիտորինգը պետք է դառնա ավելի արդյունավետ: Վերջապես, ծառայության արժեքի եւ որակի վերաբերյալ տեղեկատվության միջճյուղային, միմարգային եւ միջազգային փոխանակումը ներմուծում է «մրցակցության չափանիշե, որը սպառողներին եւ շահագրգիռ այլ կողմերի թույլ է տալիս գնահատել ՊՄԳ-ների գործունեությունը՝ համարժեք պայմաններում աշխատող այլ մատակարարների համեմատությամբ:

III.4 Դրամահավաք հանուն ՊՄԳ-ների

ՊՄԳ ծրագրերի համար մասնավոր ներդրումներ հավաքագրելու դժվարությունները հատուկ են նոր ձեւավորվող շուկայական տնտեսություններին, եւ պրագմատիկ արձագանքն այս դառը իրականությանը եղել է այն, որ մասնավոր կապիտալի վրա հենվել են տնտեսության ընդամենը մի քանի ճյուղերում, որտեղ միջոցների իրացվելիությունը եւ ծախսերի փոխհատուցման աստիճանը բարձր է (օրինակ, բջջային հեռախոսակապի ոլորտը), իսկ մնացած դեպքերում ընտրել ՊՄԳ-ների՝ հիմնականում լիզինգային

⁴⁴ ՄԱԶԾ-ի «Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերություն հանուն քաղաքային շրջակա միջավայրի (PPPUE)» ծրագիր:

եւ կառավարման պայմանագրեր, որոնց դեպքում ծրագրեր իրականացնող ընկերություններից չի պահանջվում կատարել որեւէ զգալի ներդրումներ, եւ եթե դրանք տրամադրվում են, ապա առանձին-առանձին՝ կառավարության, միջազգային ֆինանսական հաստատությունների եւ այլոց կողմից: Հայաստանն ընտրեց այս ուղին իր մի շարք ՊՄԳ-ների դեպքում եւ այդուհանդերձ ի վիճակի եղավ մասնավոր հատվածի մասնակցությունից քաղել արդյունավետության որոշակի աճ: Այնուամենայնիվ, ինչպես ավելի վաղ մատնանշվեց այս գեկույցում, ներդրումների եւ կառավարման բաղադրիչները մեկ պայմանագրում միավորելը ՊՄԳ գաղափարի հիմնական առավելություններից է, որից «միայն կառավարումն սկզբունքով աշխատող ՊՄԳ-ներն ընդհանրապես հրաժարվում են»:⁴⁵

Այդ իսկ պատճառով էական նշանակություն ունի այն, որ Հայաստանում գտնվեն մասնավոր ֆինանսավորման առջեւ ծառայած խոչընդոտները հաղթահարելու եղանակներ եւ միջոցներ: Ուշադիր եւ ստեղծագործական մոտեցմամբ ֆինանսական պլանավորումը կարող էր օգնել այս խնդրի լուծմանը:⁴⁶ ՊՄԳ-ներում ներդրումային ռիսկերը հաղթահարելու ամենատարածված միջոցները ներկայացվում են ստորեւ:⁴⁷

1. ՊՄԳ ծրագրի ֆինանսական պորտֆելը կարող է կազմվել այնպես, որպեսզի առաջին հերթին գլխավոր հովանավորից դրամահավաք կազմակերպվի հիմնական կապիտալում ներդրումներ կատարելու համար. սա կծածկի ներդրումների ընդհանուր կարիքի 10-ից 30 տոկոսը: Այս առաջին հատկացումը պետք է ամրապնդվի այլ աղբյուրներից ստացվող լրացուցիչ ակտիվներով եւ պարտքի ֆինանսավորմամբ: Նման եղանակը վստահություն է ներշնչում հնարավոր ներդրողներին եւ կանխում է «համակարգման ձախողումը, երբ ծրագրի կենսունակության վերաբերյալ մտահոգությունները վանում են նրանց, ովքեր այլապես պատրաստակամ կլինեին ներդրում ունենալ:

2. Ծրագիրն իրականացնող ընկերությունն ինքը կարող է որոշ ակտիվներ տրամադրել ծրագրին եւ «ավագ պարտքե կուտակել, որը հաջորդ փուլում կլրացվի «մեզոնինային»՝ միջանկյալ ֆինանսավորմամբ, այսինքն՝ ավելի մեծ «կրտսերե պարտք, որն ապահովում է ծախսերի վերադարձի ավելի բարձր դրույք, իսկ ծրագրի ծախսերի լիկվիդացման պարագայում դրան առնչվող պահանջներն ունեն ավելի ցածր առաջնահերթություն:

⁴⁵ «... կառավարությունը պետք է գիտակցի, որ մասնավոր հատվածի մասնակցության սահմանափակ եղանակները կարող են ենթակառուցվածքային ճյուղերի առողջության համար ընդամենը սահմանափակ օգուտներ ապահովել»: Քերֆ, Մ., եւ Ա. Բազիրե, Զարգացող երկրների ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի մասնակցության վերածնունդ, PPIAF, 2006 թ., էջ 4:

⁴⁶ «Ֆինանսական կառավարումը քաղաքացիական կառավարման փոխարեն դարձել է ծրագրի հաջողության բանալին» (Շելլի, Գ., «Տրանսպորտի եւ ենթակառուցվածքների ոլորտներում ծրագրերի մասնավոր ֆինանսավորում. Տեսակետ», *Ծրագրերի դեկլարման միջազգային ամսագիր*, հ. 10, 1992 թվական, էջ. 65):

⁴⁷ Գրիմսի, Լյուիս, օր. cit.: Մանրագնին եւ ստեղծագործական **մոտեցմամբ ֆինանսական պլանավորումը կարող է**

3. Կառավարությունը ներդրողներին եւ վարկատուներին կարող է առաջարկել զանազան երաշխիքներ՝ ապահովագրելով քաղաքական եւ կարգավորման ռիսկերից (ինչը տվյալ ՊՄԳ-ում ռիսկերը կիսելու տարբերակներից է), առաջարկելով «սահմանային» հասույթների երաշխիքներ, երաշխավորելով ծրագրի մատուցած ծառայությունների մեծածավալ գնում նախապես որոշված գնով, տրամադրելով մասնակի դոտացիաներ դրույքաչափերի միջոցով,⁴⁸ կամ պարզապես առաջարկելով առանձին ռիսկերի դեպքում երաշխիքներ:

4. Ծրագրի ֆինանսների երաշխիքներ կարող են առաջարկվել միջազգային ֆինանսական հաստատությունների կողմից: ՊՄԳ ծրագրերին ուղղակիորեն վարկեր տրամադրելու փոխարեն նման հաստատությունները իրենց ներկայության նման «ավելի մեղմ» ձևով ներդրողներին ապահովագրում են կառավարական դեֆոլթից եւ ինստիտուցիոնալ ու քաղաքական ռիսկերի մի քանի այլ տեսակներից:

5. Կառավարությունը կարող է դառնալ ծրագիրն իրականացնող ընկերության համասեփականատեր՝ ձեռքբերելով մասնաբաժին, օրինակ՝ կապիտալի դոտացիայի միջոցով: Նման ձեւակերպումը մասամբ հակասության մեջ է ՊՄԳ-ների սովորական մեկնաբանման հետ, որտեղ կառավարության եւ մասնավոր հատվածի մասնակցությունը տարանջատված են «հորիզոնական» կտրվածքով, այսինքն՝ տարբեր դերեր եւ պարտավորություններ ստանձնելով, ոչ ուղղահայաց ձեւով, կիսելով ծրագրի սեփականությունը: Կառավարության կողմից համասեփականատեր դառնալն այսպիսով առաջարկվում է որպես մի նախնական միջոց ծրագրի կենսաշրջանի առաջին, ամենառիսկային տարիների համար, ապա այն կփոխանցվի մասնավոր ներդրողների:

ՊՄԳ ծրագրերի համար դրամահավաք կազմակերպելիս Հայաստանի արժեքավոր առավելությունն իր բազմանդամ եւ հարուստ Սփյուռքն է: Սփյուռքի ներկայությունը Հայաստանում մինչեւ վերջերս կրում էր հիմնականում մարդասիրական եւ բարեգործական բնույթ, չնայած գործարար շարժառիթները, հատկապես անշարժ գույքի սրընթաց աճող շուկայում՝ սկսել են ուժեղանալ: Ենթակառուցվածքներում Սփյուռքի կատարած ներդրումները մինչեւ այսօր սահմանափակ են (մի նշանակալի բացառությունը ազգային օդանավակայանները կառավարելու կոնցեսիոն իրավունքն էր) եւ կատարվել են մի քանի մեծահարուստ

⁴⁸ Հաճախ սխալմամբ ենթադրվում է, որ ՊՄԳ-ն պահանջում է ծախսերի լիակատար փոխհատուցում եւ այս պատճառով անհամատեղելի է կառավարության կողմից դրույքաչափերի տեսքով տրված դոտացիաների հետ: Իրականում, այն, թե տվյալ ենթակառուցվածքային ծառայությունը սուբսիդավորվում է (կամ նույնիսկ առաջարկվում անվճար), թե ոչ, անհատական եւ սոցիալական ծախսերի եւ օգուտների համեմատությունների հարց է, ինչը ուղղակիորեն չի ազդում մատուցման եղանակի վրա: Օրինակ, մասնավոր ընկերությունների կողմից շահագործվող վճարովի ավտոճանապարհները եւ հասարակական տրանսպորտի համակարգերը որպես կանոն կառավարությունից ֆինանսավորում ստանում են իրենց կողմից ստեղծված «դրական օժանդակ արդյունքների» համար:

անհատների կողմից՝ առանց ներգրավելու Սփյուռքի մեծաքանակ բնակչությանը, ովքեր այնուամենայնիվ պատրաստակամ են մասնակցելու: Այժմ հնարավոր է Սփյուռքի ներդրումները կենտրոնացնել ՊՄԳ ծրագրերում՝ հնարավորություն տալով նվիրատվություններ կատարել Հայաստանի կայուն տնտեսական աճի եւ զարգացման համար եւ միեւնույն ժամանակ ներդրումների դիմաց ստանալ շուկայական դրույքաչափով: Այլասիրական եւ հանրենասիրական մղումներից դրդված նման ներդրումները իենց մեջ կկրեն ոչ դրամական պարգևավճարի տարր, որը կարող է ներդրումներ գրավել շուկայականից ավելի լավ պայմաններով:⁴⁹ Շահագրգիռ ներդրողները մասնավորապես պետք է արժեւորեն այն փաստը, որ իրենց գումարներն աջակցելու են ոչ միայն զուտ մասնավոր առեւտրային ձեռնարկումներ, այլեւ ազգային ենթակառուցվածքները, որոնցից օգուտ են քաղում լայն հասարակությունը եւ ողջ տնտեսությունը:

Որպես հավատ եւ վստահություն ամրապնդող միջոց, Սփյուռքի նվիրատվությունները կարող են հավաքվել ներդրումային հիմնադրամներում, որոնց կառավարիչները (ներառյալ Սփյուռքի ներկայացուցիչները) կկայացնեն ներդրումների վերաբերյալ որոշումներ:⁵⁰ Ամենախոշոր հիմնադրամները, ինչպիսիք են «Գաֆեսճյանե հիմնադրամը, ՀԲԸՄ-ն, «Հայաստանե համահայկական հիմնադրամը, «Իզմիրյանե հիմնադրամը եւ «Լինսիե հիմնադրամը, կարող են առաջատարների դեր խաղալ, իսկ նրանց կհետեւեն Սփյուռքի ներկայացուցիչների զանգվածային նվիրատվությունները: Անկախ, արհեստավարժ եւ հաշվետու կառավարումը վճռորոշ նշանակություն է ունենալու նման գաղափարի հաջողության համար: Հիմնադրամների կառավարիչները կարող են իրականացնել այն ՊՄԳ ծրագրերի հավելյալ քննություն, որոնք տվյալ հիմնադրամից ֆինանսավորվելու հայտ են ներկայացրել. նման անկախ փորձաքննությունը, ինչպես նշվեց վերը, այլ ներդրողների եւ վարկատուների համար կձառայի որպես վստահեցում:

III.5 Ուսուցում

ՊՄԳ թեմայով ուսուցումը կանցկացվի չորս տեսակի լսարանի համար. առաջինը՝ Գլուխ III.1-ում առաջարկված ՊՄԳ Աշխատանքային խումբը, երկրորդը՝ կենտրոնական եւ տեղեկան իշխանության մարմիններից՝ ՊՄԳ-ների առնչվող պաշտոնյաներ, երրորդը՝ կառավարիչներ մասնավոր ընկերություններից, եւ չորրորդը՝ լրագրողներ եւ քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստներ:

⁴⁹ Համանման մի օրինակ են հարաճուն ժողովրդականություն ձեռքբերող «Էթիկական» ներդրումային հիմնադրամները, որոնց դեպքում բաժանորդները գնահատում են էթիկական տեսանկյունից հարցերի տեղիք տվող ներդրումներից զերծ մնալու հանձնառությունը, օրինակ՝ ռազմական արդյունաբերության մեջ կամ այնպիսի կորպորացիաներում, որոնց նկատմամբ առկա են աշխատուժի, շրջակա միջավայրի շահագործման եւ այլ կասկածներ:

⁵⁰ Նման մոտեցումը պաշտպանվում է, օրինակ, հետեւյալ հրատարակությունում՝ Գեւորգյան, Ա., եւ Դ. Գրիգորյան, Հայաստանը եւ իր Սփյուռքը: Կա՞րողք ավելի սերտ տնտեսական կապի շրջանակ: «Հայկական Ֆորում», հ. 3, 2003 թվական:

Նման ուսուցման հիմնական մասերը կարող են կրկնվել այս խմբերի մի մասի կամ բոլորի համար, իսկ ավելի առանձնահատուկ է խորը ուսուցումը պետք է հարմարեցվի կոնկրետ լսարանին: ՊՄԳ որոշումների կայացման համար պատասխանատուների եւ ՊՄԳ ապագա ուսուցանողների համար պետք է նախատեսվի մասնակցություն զարգացման ծրագրեր իրականացնող գործակալությունների եւ մասնավոր ընկերությունների⁵¹ կողմից առաջարկվող միջազգային ուսուցման ծրագրերի եւ արտասահմանում ուսուցողական ուղեւորությունների (տես Ներդիր 5):

III.6 ՊՄԳ-ն եւ մարզային զարգացումը

Հայաստանի ենթակառուցվածքները վերականգնելուն եւ ընդլայնելուն ուղղված ջանքերը, ներառյալ ՊՄԳ ձեւաչափում գործադրվողները, մինչ օրս կենտրոնացած էին Հանրապետության մայրաքաղաքում կամ դրա շուրջը եւ տնտեսական հզոր զարգացման մի քանի այլ տարածքներում, որտեղ ենթակառուցվածքների առջեւ խոչընդոտները հատկապես ակնհայտ էին: Ենթակառուցվածքների առումով այս՝ «պահանջարկից բխող մոտեցումն ունի իր հիմնավորումները եւ արժանիքները, բայց, այնուամենայնիվ, աղքատության բարձր աստիճան ունեցող եւ անկման վիճակում գտնվող Հայաստանի մարզերի զարգացման հիմնախնդիրները լուծելու գործում այս մոտեցման ազդեցությունը փոքր էր:

Հայաստանում աղքատությունը որքան մարզային, նույնքան էլ սոցիալական եւ տնտեսական երեւոյթ է: 2004 թվականին ամենաչքավոր մարզերում աղքատության մակարդակը շուրջ 50% էր, մինչդեռ Հանրապետության մայրաքաղաքում այն 30%-ից ցածր էր: Այդ թվականից ի վեր գրանցված տնտեսական աճը կրճատեց աղքատության ընդհանուր մակարդակը երկրում, սակայն խորը տարածքային տնտեսական անհավասարությունները գերակշռում են, եւ տնտեսական առումով ամենահետամնաց մարզերում աղքատության մակարդակները հասնում են 40%-ի եւ ավելին:⁵² Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը որպես աղքատության հիմնական պատճառներից մեկը մատնանշում է ենթակառուցվածքների անբավարար մատչելիությունը, քանի որ տնային տնտեսությունները զրկված են հիմնական սոցիալական ծառայություններից, գյուղատնտեսությունը տուժում է ոչ համարժեք ռոտզումից,

⁵¹ Նման ընկերություններից ամենահանրահայտը «Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունների հաստատություն» բաժնետիրական ընկերությունն է (IP3), որը տեղակայված է Վաշինգտոնում եւ առաջարկում է ՊՄԳ թեմաներով ուսուցման զանազան դասընթացներ եւ խորհրդատվական ծառայություններ: Համաշխարհային բանկը հովանավորում է Ենթակառուցվածքների ոլորտում պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերության թեմայով ուսուցողական ծրագիր, ՄԱԶԾ-ն կազմակերպում է ուսուցման մարզային դասընթացներ, եւ այլն:

⁵² Հայաստանի Հանրապետություն. Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի առաջընթացի զեկույց. ԱՄՀ Հայաստանի զեկույց թիվ 06/239, 2006 թվական: Մարզային զարգացման հայեցակարգ, AEPLAC, 2007 թվական: ՄԱԶԾ-ի նյութեր:

իսկ աշխատատեղերի ստեղծումը սահմանափակվում է աղքատության մարգային օջախների՝ երկրի մնացած հատվածներից ու համաշխարհային շուկաներից տնտեսական խզվածության պատճառով:

Ներդիր 7. «ՊՄԳ հմտությունների և կարողությունների զարգացումն առցանց ուսուցման ծրագրի օրակարգ

«Պետական և մասնավոր հատվածների գործընկերությունների հաստատությունն ընկերությունը պետական պաշտոնյաներին, ներառյալ սեփականաշնորհման և ՊՄԳ ստորաբաժանումներից, մարգային և տեղական իշխանության մարմինների ներկայացուցիչներին, ֆինանսական հաստատությունների աշխատակազմերի անդամներին, իրավաբանական ընկերություններին և գործարար կառավարիչներին առաջարկվում է վերոնշյալ ծրագիրը: Ծրագրի օրակարգը հետևյալն է.

Մոդուլ 1. ՊՄԳ հայեցակարգերը, հիմնավորումը և պայմանագրերի տարբերակները

- ՊՄԳ ձևերի ամփոփ ներկայացում.
- ՊՄԳ-ների համաշխարհային փորձը.
- ՊՄԳ-ի նոր ձեւաչափերը:

Մոդուլ 2. Ծրագրի գնահատում և իրագործելիության ուսումնասիրություն

- Իրագործելիության ուսումնասիրությունների նպատակները և կարևոր բաղադրիչները.
- «Փողի դիմաց արժեք է և «պետական հատվածի համեմատական հասկացությունները.
- Ծրագրերի քննության չափանիշներ.
- ՊՄԳ-ներում ռիսկերի կառավարում և բաշխում.
- ՊՄԳ գործընթացի օժանդակելու նպատակով խորհրդատուների ներգրավում:

Մոդուլ 3. Ծրագրի ֆինանսներ և ներդրումների վերլուծություն

- ՊՄԳ-ների ֆինանսավորման տարբերակներ.
- Ծրագրի ֆինանսավորման տվյալ տարբերակի հիմնավորումը.
- ՊՄԳ-ների համար ծրագրային ֆինանսավորման մարտահրավերները, ներառյալ՝ տարադրամի արժեզրկումը, երաշխիքների կարիքը և դոնորների կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի տարածական հանգամանքները:

Մոդուլ 4. Գնումների գործընթացը

- Գնումների տարբեր եղանակները, ներառյալ՝ մրցակցային գնանշում, մրցակցային բանակցություններ և մեկ թեկնածուով գնանշում.
- Մրցութային առաջարկների գնահատման չափանիշների մշակման մեթոդները.
- Ինչպես բարձրացնել գնումների գործընթացի թափանցիկության աստիճանը:

Մոդուլ 5. Հաղորդակցություն և հարաբերություններ շահագրգիռ կողմերի հետ

- Շահագրգիռ կողմերի հետ հարաբերությունների կառավարման մեթոդներ.
- Հաղորդակցման գործողությունների ծրագրի մշակում.
- ՊՄԳ-ների մարդկային ռեսուրսների և աշխատանքային հարաբերությունների հետեւանքների հասցեագրում:

Մոդուլ 6. Պայմանագրերի կառավարում, սիտարկում և գնահատում

- ՊՄԳ պայմանագրի օգտագործումը որպես կարգավորման գործիք.
- ՊՄԳ-ների համար կարգավորիչ անկախ դաշտի մշակում:
- Տնտեսական կարգավորման ձևերը, ներառյալ՝ գների առաստաղը և վերադարձելիության դրույքը.
- Պայմանագիր ստացածների գործունեության դիտարկում Գործունեության էական չափարձիչների միջոցով

Հայաստանում ենթակառուցվածքային ծրագրերի ընթացիկ համախումբն ընդգրկում է «սատարող գործողություններ, որոնք թիրախը առավել կարիքավոր գյուղական շրջաններն են: Դոնորների կողմից լրացվում են կառավարության ջանքերը՝ ուղղված առողջապահության եւ կրթության բարելավմանը, ջրամատակարարման ցանցերի կառուցմանը կամ արդիականացմանը, եւ այլն: Այսպես, 235 մլն ԱՄՆ դոլար բյուջեով «Հազարամյակի մարտահրավերներե ծրագիրը միջոցներ է տրամադրում գյուղական ավտոճանապարհների «փրկարարե ցանցի վերականգնման եւ գոյություն ունեցող ոռոգման համակարգերի բարելավման նպատակով: Միյուրօքը ներկայացնող դոնորները նույնպես ֆինանսավորում են մարզային ենթակառուցվածքների զարգացման ծրագրերի կոնկրետ օրինակներ:

Այս անկասկած արժեքավոր ջանքերը, այնուամենայնիվ, երկրի տնտեսապես հետամնաց մասերում առկա ենթակառուցվածքների հիմնախնդիրների արմատական եւ համապարփակ լուծում չեն առաջարկում: Արժե նշել, որ ՊՄԳ մոդելը հազվադեպ է կիրառվում նման շրջաններում, եւ մասնավորապես՝ չի նախատեսվում «Հազարամյակի մարտահրավերներե ծրագրի գործողություններում»⁵³ Առավել կարիքավոր մարզերում ՊՄԳ-ների բացակայությունը բնական է, քանի որ այս մարզերը ներկայումս չեն ընկալվում որպես ունակ՝ առաջ բերելու բավարար գործարար ակտիվություն, որպեսզի ներդրումները եւ այլ ՊՄԳ ծախսերը փոխհատուցվեն, եւ այսուգանդերձ, ինչպես ավելի վաղ նշվել է այս զեկույցում, սա համակարգման թերացում է, որը դոնոր կազմակերպությունները եւ կառավարությունը համատեղ ուժերով պետք է վերացնեն:

Հայաստանի մարզերում ենթակառուցվածքները ՊՄԳ-ների միջոցով զարգացնելու մոտեցումը, որն առաջարկվում է սույն զեկույցում, շեշտում է, մի կողմից, *տնտեսական զարգացման երկու հիմնական գործոնների՝ հաստատությունների եւ կառավարման միջեւ փոխլրացման*, եւ մյուս կողմից՝ *ենթակառուցվածքների կարելորությունը*: Այս գործոններից մեկի չափազանց առկայությունը՝ առանց առաջընթացը մյուս գործոնների հետ համապատասխանեցնելու, չի բավարարի շեշտակի աճ ապահովելու համար. գործարար միջավայրը բարելավելուն ուղղված լավագույն ջանքերը, հիմնական ենթակառուցվածքների բացակայության պայմաններում, կունենան սահմանափակ արդյունք: Եվ հակառակը. նույնիսկ հսկայական ներդրումները ենթակառուցվածքների զարգացման մեջ կարող են արժեզրկվել կոռուպցիայի եւ բյուրոկրատական քաշքշուկների հետեւանքով: Հնարավոր լուծում կարելի է գտնել՝ տեղական ՊՄԳ-ների վրա հիմնված ենթակառուցվածքային ծրագրերը կախման մեջ դնելով տեղական իշխանությունների կողմից ձեռներեցության համար նպաստավոր եւ թափանցիկ

⁵³ www.mca.am

որոշումների կայացումից եւ կառավարման գործելառճից: Նման ներդրումները կձառայեն որպէս *պարզեւատրման եւ փոխլրացման գործիք*, ապահովելով տնտեսական զարգացման երկու նախադրյալները՝ հաստատությունները եւ ենթակառուցվածքները, այնպիսի բնակավայրերում, որտեղ ակնհայտ է զարգացման նպատակներին նվիրվածությունը:

Առաջարկվող մոտեցումը համահունչ է զարգացման հարցերով միջազգային գործակալությունների կողմից Հայաստանում հետապնդվող ռազմավարություններին: Այսպէս, ՄԱԶԾ-ի ծրագրային փաթեթն ընդգրկում է «Գործընկերություններ հանուն համայնքահեն զարգացման ծրագրերի իրականացման, որոնց նպատակն է կրճատել միջմարզային անհավասարությունները «... ոչ միայն գործարար միջավայրի բարելավմանը, այլեւ կառավարության՝ որպէս սոցիալական ծառայությունների մատակարարի արդյունավետությանն ուղղված նախաձեռնություններիէ միջոցով:⁵⁴ Համաշխարհային բանկի «Սոցիալական ներդրումների հիմնադրամէ ծրագիրը ուսումնասիրում է աղքատության կրճատման հնարավորություններ՝ «(1) աղքատ համայնքներում համայնքային ենթակառուցվածքների եւ ծառայությունների որակի եւ մատչելիության բարելավման եւ դրանց ծածկույթի ընդլայնման, ... եւ (2) ծառայությունների մատուցման եւ մունիցիպալ ներդրումների որակը եւ հարակալունությունը բարելավելու, հաշվետվականությունն ընդլայնելու եւ շահագրգիռ կողմերի ավելի ընդգրկուն իրավագործումը խորացնելու նպատակով գյուղական եւ քաղաքային մակարդակում լրացուցիչ ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացմանէ⁵⁵ միջոցով:

Վերոնշյալ գաղափարները կարող են իրականացվել ՊՄԳ ձեւաչափում, երբ գնահատվում է համայնքապետարանների գործունեությունը (օրինակ, հասարակական կարծիքի հետազոտությունների, գործարար միջավայրի վերաբերյալ հարցումների եւ կառավարման գնահատման ու ինստիտուցիոնալ գնահատման այլ գործիքների միջոցով), եւ նրանց, որոնք հավաքում են բարձր միավորներ, տրամադրվում է ֆինանսավորում՝ մրցակցային պայմաններում ընտրված՝ ծրագրեր իրականացնող ընկերությունների հետ ՊՄԳ գործարքներ կապելու համար, որոնք ուղղված կլինեն ենթակառուցվածքային շինությունների ընդլայնմանը, արդիականացմանը եւ արդյունավետ շահագործմանը: Այս մոտեցումը տեղական բնակավայրերի մակարդակում էականորեն կրկնօրինակում է «Հազարամյակի մարտահրավերներէ կորպորացիայի (ՀՄԿ) պայմանները, ըստ որոնց արդարացի հաստատությունները եւ հաջող կառավարումը պարզեւատրվում են եւ ստանում աջակցություն՝ ենթակառուցվածքների զարգացման դրամաշնորհների տեսքով, բացառությամբ,

⁵⁴ Հազարամյակի զարգացման նպատակներ: Հայաստանի 2005 թ. ազգային զեկույց: ՄԱԶԾ-ի Հայաստանի գրասենյակ, 2006 թվական:

⁵⁵ Սոցիալական ներդրումների հիմնադրամ III: Համաշխարհային բանկի ծրագրերը եւ գործունեությունը Հայաստանում:

որ ՀՄԿ-ն բացահայտորեն չի օգտագործում ՊՄԳ-ները, մինչդեռ առաջարկվող տարբերակը ՊՄԳ-ները դիտարկում է որպես կիրարկման հիմնական եղանակ:

Առաջարկվող մոտեցումը կարող է հարմար լինել տեղական ենթակառուցվածքների զարգացման ծրագրերի մի լայն բազմազանության, ինչպիսիք են ավտոճանապարհները, ջրամատակարարումը եւ ոռոգումը, աղբահանությունը, կրթական եւ առողջապահական հաստատությունները, բժշկական օգնության կետերը, տուրիզմի եւ համայնքային կենտրոնները, սարքավորումների լիզինգի կայանները, ձեռներեցությանն աջակցության ծառայությունները, տեղեկատվական եւ հեռահաղորդակցության կենտրոնները, եւ այլն: Ակնկալվում է, որ տեղական համայնքները կընտրեն իրենց ամենահրատապ կարիքներն այս ցանկից. առաջնահերթությունների նման սահմանումը կարող է հանգեցնել քաղաքային եւ գյուղական վերականգնման եւ զարգացման համապարփակ ծրագրերի՝ հիմնված պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունների վրա, որոնք կարող են ներկայացվել նաեւ համայնքների կողմից:

Առաջարկվող մեխանիզմը պետք է հենվի Հայաստանում կառավարման շարունակական բարեփոխման եւ մարզային զարգացման ջանքերի վրա: Այսպես, Սոցիալական ենթարումների հիմնադրամը դրամաշնորհներ է հատկացնում Հայաստանի համայնքապետարաններին՝ տեղական ենթակառուցվածքների զարգացման կարիքների գնահատման եւ տեղերից ստացված հարցումների հիման վրա: Դրամաշնորհների միջոցները տրամադրվում են Համաշխարհային բանկի եւ Հայաստանի կառավարության կողմից, իսկ տեղական համայնքներից պահանջվում է լրացնող մասնակցություն (կանխիկ կամ ոչ դրամական տեսքով): Նմանատիպ դրամաշնորհներ ստացվում են նաեւ Սփյուռքի հիմնադրամներից, ինչպիսիք են ՀԲԸՄ-ն կամ «Լինսիե հիմնադրամը:

ՊՄԳ-ները կենսագործելու համար մարզային աջակցության նման մեխանիզմները պետք է ձեւափոխվեն երկու կարելու առումներով: Առաջինը, այսօր դոնոր հանդիսացող թե՛ միջազգային կազմակերպությունները, թե՛ Սփյուռքի հիմնադրամները պահանջում են, որպեսզի նորակառույց ենթակառուցվածքային շինությունները չօգտագործվեն առետրային նպատակներով: Այս պայմանը չի պատասխանում այն հարցին, թե ինչպես ապահովել նոր շինությունների *արդյունավետ կառավարումը*, եւ իսկապես բազմաթիվ են դրամաշնորհների միջոցով ֆինանսավորված տեղական ենթակառուցվածքների թերի պահպանման եւ օգտագործման դեպքերը: Առաջարկվում է վերացնել վերոնշյալ պահանջը եւ թույլ տալ նոր ենթակառուցվածքային շինությունների գործարկումը մասնավոր ընկերությունների կողմից, որոնք ՊՄԳ համաձայնագրեր կկնքեն համայնքապետարանների հետ: Երկրորդը. դրամաշնորհների վերաբերյալ որոշումները պիտի կայացվեն ոչ միայն առկա կարիքի գնահատման, այլ նաեւ տեղական կառավարման եւ հաստատությունների որակի հիման վրա: Այս առումով կարող է օգտագործվել Համայնքների միության կազմակերպած «Տարվա լավագույն համայնքապետարանե ամենամյա մրցույթներ կազմակերպելու փորձը:

այս մրցույթում հաղթողները որոշվում են տեղական բյուջետավորման եւ սոցիալական ենթակառուցվածքների կառավարման որակի, բազային մակարդակի համայնքային մասնակցության աստիճանի, համայնքապետարանի թափանցիկության եւ հաշվետվականության, եւ տեղական գործարար միջավայրի հիման վրա: մեկ այլ համանման միջոցառում է ջրօգտագործողների տեղական միությունների միջեւ մրցույթը, որի հովանավորը «Հազարամյակի մարտահրավերներե ծրագիրն է: Համայնքային մակարդակում ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարում ներդնելու ընթացիկ ջանքերն օգտագործում են գործունեության գնահատման տարբեր չափորոշիչներ,⁵⁶ որոնք կարող են օգտագործվել նաեւ դրամաշնորհների հատկացման որոշումների կայացման ընթացքում, իսկ Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոնի՝ ծրագրերից մեկը ներմուծում է հանրային քննարկումների պրակտիկան՝ բարձրացնելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների հաշվետվականության մակարդակը:⁵⁷ Հարկ է, որ վերոնշյալ ծրագրերը գործարկողները ներգրավվեն առաջարկվող մարզային ՊՄԳ գործողություններում, որպեսզի օգտագործվի ծրագրերի խաչումից ստացված սիներգիան, դրանց ֆինանսավորման աղբյուրները եւ «նոու-հաունե:

Տեղական բնակավայրերում կառավարման եւ հաստատությունների որակը գնահատելու համար պետք է սկիզբ տրվի դիտարկման մի համապատասխան գործընթացի, որը կներառի մասնավոր հատվածը ներկայացնող խմբեր, վերահսկող ՀԿ-ներ եւ համայնքային ակտիվիստներ ու խմբեր: Տարբեր համայնքապետարաններում տեղական գործունեության չափորոշիչների համեմատությունները միջհամայնքային «չափանիշների մրցակցությանե միջոցով ավելի կուժեղացնեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության խթանները:

Ծրագրերի ընտրմանը, ՊՄԳ համաձայնագրերի կնքմանը եւ գործունեության դիտարկմանը բազային մակարդակի կառույցների մասնակցությունը վճռորոշ նշանակություն ունի առաջարկվող գործողության հաջողության համար: Ներկայումս, Հայաստանում համայնքային գործերում քաղաքացիական ներգրավվածությունը ակնհայտորեն անբավարար է: Այնուամենայնիվ, որոշ բնակավայրերում այն ավելի ակնառու է, եւ այն համայնքները, որոնք օժտված են «սոցիալական կապիտալիե ավելի մեծ չափով, պետք է դիտարկվեն փորձնական ծրագրերի տեսակետից, որոնք երկրի մնացած հատվածներին կցուցադրեն համայնքների կողմից ղեկավարվող մունիցիպալ ՊՄԳ-ների արժանիքները: Այս պատճառով էական է ՊՄԳ-ների աջակցման տեղական չափանիշների շարքում բացահայտ կերպով ընդգրկել բազային մակարդակի կառույցների ներգրավվածությունը, համայնքային համախմբման եւ սոցիալական կապիտալի զարգացման միջոցները:

⁵⁶ Ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարումը տեղական ինքնակառավարման համակարգում: ՄԱԶԾ Հայաստանի գրասենյակ, Երեւան, 2006 թվական:

⁵⁷ <http://www.ichd.org/index.php?page=projects&catid=33&type=type>

Հայաստանում բնակավայրերն ունեն վարչարարական ինքնավարություն, եւ երկիրը միացել է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիային, որը համայնքներին օժտում է «լիակատար եւ բացառիկ իշխանությամբ եւ «իրենց փորձը տեղական պայմաններին հարմարեցնելու հարցում զգալի ազատությամբ»⁵⁸: Այնուամենայնիվ, ներկայումս Հայաստանում տեղական իշխանություններն ունեն կարողությունների, խրախուսող գործոնների եւ ֆինանսական ռեսուրսների պակաս՝ իրենց իշխանությունից արդյունավետորեն օգտվելու համար: Առաջարկվող մոտեցումը կհզորացնի նշված կարողությունները վերը նկարագրված ուսուցման եւ ՊՄԳ Աշխատանքային խմբի տեղնիկական օժանդակության միջոցով, որն ավելի վաղ առաջարկվել էր այս զեկույցում: Նման ուսուցում եւ օժանդակություն ստանալու շարժառիթները կամրապնդվեն ենթակառուցվածքներում կատարվելիք ներդրումները հստակորեն կապելով գործունեության հետ եւ առաջարկելով ֆինանսավորում, որը չի կարող ստեղծվել եկամտի գոյություն ունեցող աղբյուրներից եւ պետական բյուջեի մասհանումներից:

Որոշ տեղական ՊՄԳ ծրագրեր կարող են ներգրավել համայնքային մի քանի ստորաբաժանումների, որոնք համատեղ կարող են օգտագործել մեկ ընդհանուր ենթակառուցվածքային շինություն, որը կղեկավարվի բոլոր ներգրավված համայնքապետարանների հետ պայմանագիր կնքած եւ ծրագիրն իրականացնող ընկերության կողմից: Նման ծրագրերը կլրացնեն ողջ Հանրապետությունն ընդգրկող ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված ջանքերը՝ տրանսպորտի, հեռահաղորդակցության, ջրամատակարարման, էներգամատակարարման եւ այլ ոլորտներում ավելի խոշոր ՊՄԳ ծրագրերի միջոցով:

Մեկ այլ խոստումնալից հնարավորություն է տեղական ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված ջանքերի համակարգումը մեկ համապարփակ քաղաքային/գյուղական վերականգնման պլանի շրջանակներում, ինչը կպահանջի համայնքապետարանի եւ առևտրային ընկերությունների գործընկերություն: ՊՄԳ-ներն ապացուցել են, որ իրենք քաղաքաշինության մեծ ներուժ ունեցող գործիք են, ինչն առաջին անգամ կիրառվել է ԱՄՆ-ում եւ հավանության է արժանացել համաեվրոպական կազմակերպությունների կողմից,⁵⁹ եւ այն կարելի է կարելի է կիրառել Հայաստանի քաղաքների զարգացումը նույնպես խթանելու համար:

⁵⁸ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, Ստրասբուրգ, 1985 թվական:

⁵⁹ Տե՛ս, օրինակ, 2003 թվականի Եվրոպայում տարածքային պլանավորման համար պատասխանատու նախարարների համաժողովի (CEMAT) Որոշումը տարածական զարգացման քաղաքականության շրջանակներում պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունների մասին: Ռեբորտ, Ջ., Պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերությունները տարածական զարգացման քաղաքականության շրջանակներում: Եվրոպայի խորհրդի հրատարակչություն, 2001 թվական:

Վերոնշյալ առաջարկությունը համապատասխանում է ՊՄԳ-ի նեղ մեկնաբանմանը, ըստ որի ՊՄԳ-ն պայմանագիր է մասնավոր ընկերության հետ՝ ենթակառուցվածքային որևէ շինություն զարգացնելու եւ/կամ շահագործելու նպատակով: Հայաստան տեսել է մարզային մակարդակում պետական եւ մասնավոր հատվածների գործընկերության այլ եղանակների հաջող օրինակներ, որտեղ տեղական տնտեսություններում գերիշխող դիրք ունեցող առևտրային ընկերությունները խոշոր մասնակցություն են ունեցել տեղական սոցիալական եւ տնտեսական ենթակառուցվածքների զարգացմանը: «Կորպորատիվ սոցիալական պատասխանատվության ե այսպիսի դեպքերը շատ արժեքավոր են եղել Ջերմուկում, Քաջարանում, Կապանում եւ Հայաստանի այլ քաղաքներում ու գյուղերում: Այս գործելաոճը լրացնում եւ ամրապնդում է «ավանդականե ՊՄԳ-ները եւ պահանջում է հատուկ վերլուծություն, որն այս զեկույցի թեմատիկ ընդգրկումից դուրս է:

III.7 Գործողությունների պլանի իրականացումը

Առաջարկված գործողությունների համար հովանի ծառայող Գործողությունների պլանը քննարկվելու եւ Հայաստանի Կառավարության կողմից պատշաճ կարգով հաստատվելու կարիք ունի: Գործողությունների պլանի հիմնական բաղադրիչները կլինեն հետևյալը.

1. Ստեղծվում է ՊՄԳ Աշխատանքային խումբ, հնարավոր է՝ որպես մի գործակալություն Առևտրի եւ տնտեսական զարգացման նախարարության կազմում: Աշխատանքային խումբը պատասխանատու կլինի Գործողությունների պլանի իրականացման համար:
2. Համապարփակ ձեռով վերանայվում է ՊՄԳ-ների վերաբերյալ օրենսդրությունը եւ կարգավորիչ դաշտը եւ վեր են հանվում բացթողումները, հակասությունները եւ ՊՄԳ-ների խոչընդոտները: Մշակվում է ՊՄԳ-ների մասին օրենքի նախագիծ եւ ընդունվում:
3. Նախաձեռնվում է պետական իշխանության մարմինների կողմից տրամադրվող ծառայությունների համապարփակ քննություն՝ պարզելու այն ծառայությունները, որոնք հարկ է պատվիրակել որպես ՊՄԳ-ներ:
4. ՊՄԳ գնումների գործնական կիրառումները ձեւափոխվում են՝ ապահովելու արդարացի, թափանցիկ եւ մրցակցային գնանշում եւ պետական շահի գերակայում: Դիտարկման համար մասնավոր հատվածից հրավիրվում են ՊՄԳ կամավոր առաջարկները
5. Ներմուծվում է ՊՄԳ-ների ակնկալվող եւ փաստացի ազդեցության գնահատում եւ այն դարձվում է պարտադիր, եւ մշակվում է ՊՄԳ-ների հաստատման եւ վերահսկման արարողակարգ եւ հստակ պահպանվում:

6. Հեռանկարային ՊՄԳ-ները ենթարկվում են հանրային քննության: ՊՄԳ պայմանագրերով նախատեսված գործունեության հատկանիշները եւ ծրագրերն իրականացնող ընկերությունների կողմից դրանց իրականացումը տեղափոխվում են հանրային ոլորտ: Կարգավորիչ որոշումները եւ դրանց հիմնավորումները հանրության համար ամբողջությամբ գաղտնագերծվում են:

7. Չանագան ֆինանսական գործիքներ դառնում են հասանելի ՊՄԳ ծրագրեր իրականացնող ընկերությունների համար, որոնք ձգտում են ստանալ ֆինանսավորում կապիտալ ծախսերի նպատակով: Ապահովագրված լինելու պարագայում Կառավարության երաշխիքները մատչելի են համապատասխան ձեռնարկներով:

8. ՊՄԳ-ների իրավական, ֆինանսական եւ այլ կողմերի վերաբերյալ տեխնիկական օժանդակություն է տրամադրվում ՊՄԳ ձեռնարկումներով հետաքրքրված պետական գործակալություններին եւ ընկերություններին: Հիմնվում են ՊՄԳ-ների հարցերով տեղեկատվական կենտրոն եւ ռեսուրսների կենտրոն:

9. Մեկնարկում է ՊՄԳ ուսուցման ծրագիրը:

10. Տեղական մակարդակում ՊՄԳ-ները խրախուսվում են եւ ստանում աջակցություն՝ արդարացի կառավարմանը եւ մասնավոր հատվածի զարգացմանը հավաստիաբար նվիրված համայնքապետարաններին կապիտալի դոտացիաներ տրամադրելու միջոցով:

ՊՄԳ Աշխատանքային խումբը կպատրաստի ժամանակացույց, Գործողությունների պլանի իրականացման գործընթացում ներգրավված պետական գործակալությունների միջեւ կտեղաբաշխի ռեսուրսները եւ պարտավորությունները եւ կնապաձեռնի շահագրգիռ կողմերի միջեւ խորհրդակցություն, որին կմասնակցեն մասնավոր հատվածը, միջազգային դոնոր կազմակերպությունները եւ ֆինանսական հաստատությունները, ՀԿ-ները: Սփյուռքն ակտիվորեն կներգրավվի առաջարկվող խորհրդատվական գործընթացում:

Գործողությունների պլանը պարտադիր կերպով պետք է ներդաշնակեցվի Հայաստանի Կառավարության տնտեսական քաղաքականության օրինակելի ծրագրերի հետ, ներառյալ՝ Հայաստանի Հանրապետության Կառավարության ծրագիրը, Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը, Հայաստանի Հանրապետության եւ Եվրոպական համայնքի միջեւ կնքված Գործընկերության եւ համագործակցության համաձայնագիրը, եւ այլն: Դոնորների եւ զարգացման հարցերով գործակալությունների համակարգված աջակցությունը կենսական նշանակություն կունենա Պլանի հաջողության համար: Այսպես, Եվրոպական Միությունը (Տնտեսական քաղաքականության եւ իրավական խորհրդատվության հայ-եվրոպական կենտրոնի միջոցով) եւ ՎԶԵԲ-ը կարող են

ներգրավվել ՊՄԳ օրենքի նախագծի մշակմանը, ՄԱԶԾ-ն լավ դիրքեր ունի Գործողությունների պլանի մարզային հարթությունում օժանդակելու առումով, իսկ Համաշխարհային բանկը կարող էր աջակցել ուսուցման բաղադրիչի կենսագործմանը՝ իր Ենթակառուցվածքներում պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերության թեմայով ուսուցման ծրագրի միջոցով:

Գործողությունների պլանը պետք է ընդգծի Հայաստանում ՊՄԳ գործընթացի թափանցիկության եւ հասարակությանը հաշվետու լինելու կարելությունը: Այս նպատակով, որպես Պլանի բաղադրիչ մաս կավելացվի դիտարկման եւ զեկուցման մի ծրագիր: Ինչպես առաջարկվեց ավելի վաղ, տարբեր ՊՄԳ ծրագրերի գործունեության մասին պետք է զեկուցվի համեմատական կարգով, այդպիսով շահագրգիռ կողմերին տրամադրելով արժեքավոր կողմնորոշիչներ :

Գործողությունների պլանի կենսագործմանը քաղաքացիական հասարակությունը կմասնակցի վերահսկիչ հասարակական կազմակերպությունների միջոցով, ինչպիսիք են Հայաստանի սպառողների շահերի պաշտպանության կազմակերպությունը, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ Հայաստանե կազմակերպությունը, համայնքային միությունները, եւ այլն: Մասնավոր հատվածը կներկայացվի Արդյունաբերության եւ առևտրի պլատի, Հայաստանի արդյունաբերողների եւ գործարարների միության եւ ճյուղային պրոֆեսիոնալ միությունների միջոցով:

Հիմնական գծերով ներկայացված ՊՄԳ Գործողությունների պլանը կստեղծի նպաստավոր պայմաններ Հայաստանում ՊՄԳ-ների համար՝ վերացնելով ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի մասնակցության առջեւ դեռեւս գոյություն ունեցող խոչընդոտները, մասնավոր ներդրողներին եւ օպերատորներին առաջարկելով թափանցիկ, կանխատեսելի, վստահելի եւ գործարարների տեսակետից նպաստավոր դաշտ, եւ ազդեցության գնահատման, մրցակցության եւ հանրությանը հաշվետու լինելու միջոցով ապահովելով փողի դիմաց արժեքի ստացում: Գործողությունների պլանի իրականացումը կխորացնի ՊՄԳ-ների ընդգրկումը Հայաստանում, կընդլայնի դրանց ճյուղային, ֆունկցիոնալ եւ մարզային ծածկույթը եւ կավելացնի ՊՄԳ մոդելի՝ արդյունավետությունից ստացվող օգուտները՝ ՊՄԳ-ները դարձնելով ավելի ընդգրկուն եւ հասարակության ու աճող ազգային տնտեսության կարիքներն ավելի լավ բավարարող: