

Բանալի բառեր՝ համայնքային-մասնավոր ներդրումային նախագիծ, համայնք, գործընկերություն, մասնավոր ներդրող, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ:

ՀՏԴ 334

ՀԱՆՐԱՅԻՆ-ՄԱՍՆԱՎՈՐ ԳՈՐԾԸՆԿԵՐՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌՈՒՑԱԿԱՐԳԵՐԻ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐՈՒՄ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԵՎ ԳՈՐԾԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ՓՈԽԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱԿԵՏ ԶԵՎ

Վտենախոսության թեմա՝
Հանրային և մասնավոր գործընկերության զարգացման ուղղությունները ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում

Գիտական ղեկավար՝
Ռուբեն ՀԱՅՐԱՊԵՏՅԱՆ
Տնտեսագիտության դոկտոր, դոցենտ

Հայկ ՍԱՐԳՍՅԱՆ

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ,
ՀՀ տնտեսական մրցակցության պաշտպանության հանձնաժողովի վերլուծության և մրցակցության գնահատման վարչության առաջատար մասնագետ

Տնտեսական աճի և բնակչության բարեկեցության մակարդակի բարձրացման կարևորագույն նախադրյալը արդյունավետ գործող համայնքային ենթակառուցվածքն է: Ժամանակակից տնտեսության պայմաններում հանրային նշանակության ենթակառուցվածքային նախագծերի հաջող իրականացման համար անհրաժեշտ է հանրային մարմինների և գործարարության ուժերի ու շահերի համախմբում՝ գործընկերության շրջանակներում առավելագույն արդյունքի հասնելու համար: Հանրային-մասնավոր գործընկերությունը Հայաստանի տնտեսության զարգացման ներկա փուլում փոխգործակցության բազմաշերտ և արդյունավետ մեխանիզմ է: Պետական և համայնքային մակարդակներում այդ գործընկերության կիրառման վերլուծությունը վկայում է, որ տվյալ կառուցակարգի ճիշտ ձևավորումը և գործադրման արդյունավետ ձևի ընտրությունը չափազանց շահավետ է թե՛ պետության, թե՛ մասնավոր հատվածի, թե՛ ինչև առավել կարևոր է, հասարակության համար: ՀՄԳ նախագծերը կարող են ապահովել համայնքների երկարաժամկետ կայուն տնտեսական աճ՝ շնորհիվ զբաղվածության, առևտրի զարգացման, կենցաղային ծառայությունների պահանջարկի աճի և այլն: Ուստի այսօր հանրային-մասնավոր գործընկերության միջոցով համայնքների տնտեսական զարգացման արդյունավետ կառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական խնդիրներից մեկն է¹: ՀՄԳ արդյունավետ մեխանիզմների, գործիքների և ձևերի գրազետ մշակումը օգտում է ենթակառուցվածքային նախագծերում ներդրողների ներգրավմանը: ՀՄԳ նախագծերը երկարաժամկետ հեռանկարում կարող են ապահովել համայնքների կայուն տնտեսական աճ բնակչության զբաղվածության, առևտրի զարգացման, կենցաղային ծառայությունների պահանջարկի աճի հաշվին²:

Հանրային-մասնավոր գործընկերության ձևը որոշելիս անհրաժեշտ է սահմանել համայնքի առաջնահերթ ոլորտների ընտրության չափորոշիչներ: Առաջնահերթությունները յուրաքանչյուր համայնքի համար կարող են տարբեր լինել. դրանց որոշման մեթոդաբանությունը միայն կարող է նման լինել: Պետք է նաև հաշվի առնել, որ հանրային-մասնավոր գործընկերությունն ուղղակիորեն երկու կողմ ունի, և կողմերից յուրաքանչյուրը կարող է հանդես գալ իբրև հանրային-մասնավոր գործընկերության նախագծի նախաձեռնող: Բայց եթե համայնքները որոշ չափով ծանոթ են առկա խնդիրներին ու նպատակներին, ապա գործարար գործընկերների համար նման տեղեկատվությունը հիմնականում անհասանելի է:

Բացի այդ, պետք է մոռանալ երրորդ կողմի՝ բնակչության մասին, ում անունից և օգտին պետք է գործեն տեղական իշխանությունները: Հակառակ դեպքում կարող է պարզվել, որ գործընկերային նախագիծը, որը շահավետ է գործընկերության անմիջական կողմերի համար, ընդհանրապես չի բավարարում հանրության պահանջները: Հարկատուների՝ իրականացվող նախագծից դժգոհությունը կարող է հանգեցնել ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմնի պաշտոնատար անձանց հեղինակության անկման, այլև գործարարության ֆինանսատնտեսական շոշափելի կորուստների:

Վերջապես՝ հանրային-մասնավոր գործընկերության նախագծերի հիմնավորման համար անհրաժեշտ են նախնական պայմաններ, որոնք կշահագործեն նախագծի նախաձեռնողներին: Այդպիսի պայմաններ են նախագծի հանրային նշանակությունը և դրա ճանաչման երաշխիքները, ռեսուրսների տրամադրումը, այդ թվում՝ ֆինանսական: Նախնական պայմանները կարող են որոշվել ըստ համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման, ինչպես նաև տնտեսության առանձին ճյուղերի զարգացման նպատակային ծրագրերի:

Տարածաշրջանային և համայնքային բյուջեների սեփական եկամուտների սղության պատճառով մարզերում և համայնքներում ներդրումային հնարավորությունները խիստ սահմանափակ են: Սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագիրը թույլ է տալիս բացահայտել ներդրումների հեռանկարային բնագավառները: Համայնքային ծառայությունների ոլորտում

¹ Гладун Т.Н., Муниципально-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований, № 1, Балаково, 2014, с. 30.

² Шевченко Е. А., Механизм партнерства местной власти и бизнеса при реализации промышленной политики / сб. науч. тр./, Одесса, 2010, т. 28. № 1, с. 6-7.

իրականացված սոցիալ-տնտեսական վերլուծության արդյունքում կարելի է որոշել տնտեսության այն ճյուղը, որը պատրաստ է ներգրավել մասնավոր օպերատորների և հանրությանը մատուցել այն ծառայությունները, որոնց կազմակերպումը վստահված է համայնքներին՝ վերջիններիս միջոցների ներդրմամբ: Օրինակ՝ դիմամիկ գարգացող սպասարկման ոլորտում առաջարկը հաճախ հետ է մնում պահանջարկից: Համայնքից կարող է պահանջվել փոքր ռեսուրսների ներդրում (հաճախ՝ ոչ ֆինանսական)՝ խթանելու որոշակի ծառայությունների զարգացումը, ինչը հետագայում կապահովի նոր աշխատատեղեր և հարկային եկամուտներ:

Կարելի է տարբերակել համայնքային-մասնավոր գործընկերության նախագծերի երկու տեսակ.

- գրավիչ՝ մասնավոր բիզնեսի համար,
- անհրաժեշտ՝ համայնքի համար:

Նախագծերի այս տարբերակումը պետք է հիմնված լինի որոշակի սկզբունքների վրա: Բնականաբար, ոլորտների սահմաններում ևս կան տարբերություններ: Հետևաբար՝ նպատակահարմար է ձևավորել ոչ թե առանձին հանրային-մասնավոր գործընկերային նախագծեր, այլ հանրային-մասնավոր գործընկերության ոլորտային նախագծեր:

Երկարաժամկետ թիրախային ծրագրի ամկայությունը համայնքին հնարավորություն է տալիս առավել արդյունավետ պլանավորելու սեփական ռեսուրսները, իսկ հավանական բիզնես գործընկերներին՝ նախապես հաշվարկելու իրենց շահերը, գնահատելու նման նախագծերին մասնակցության ռիսկերը և, անհրաժեշտության դեպքում, մասնակցություն ունենալու ներդրումային նախագծերում: Բացի այդ, երկարաժամկետ նախագծային փաստաթղթերում տվյալ ոլորտը բնութագրող տնտեսական վերլուծության, վիճակագրական տվյալների, որոշ մարքեթինգային ուսումնասիրությունների արդյունքների ամկայությունը թույլ է տալիս մասնավոր կողմին սեփական վերլուծությամբ գնահատել իր ռեսուրսային և մրցակցային հնարավորությունները:

Որոշակի նախագծի համար համայնքային-մասնավոր գործընկերության ձևի ընտրությունը կախված է դրա ոլորտային պատկանելությունից, ներդրումային արժեքից, իրականացման տևողությունից և այլ գործոններից:

Նախագծերը, որոնք ենթադրում են բիզնես գործընկերոջ կողմից խոշոր ներդրումներ, ներդրումային օբյեկտի հետագա օգտագործման արդյունքում փոխհատուցելիության երկարատևություն, օբյեկտի շինարարություն կամ վերակառուցում, իրականացվում են կոնցեսիոն պայմանագրի միջոցով³:

Համայնքային-մասնավոր գործընկերության կոնցեսիոն պայմանագրերն արդյունավետորեն կիրառվում են բնակարանային և կոմունալ ծառայությունների ոլորտում՝ ջեռուցում, ջրամատակարարում, ջրահեռացում, հասարակական տրանսպորտ և այլն:

Ներդրումային նախագծերը կարող են կիրառվել նաև համայնքային-մասնավոր գործընկերության համաձայնագրերի բազմաթիվ տարբերակներով:

Կարելի է առանձնացնել համաձայնագրերի երկու տեսակ:

Առաջինը ներառում է այն ներդրումային նախագծերը, որոնք նախատեսված են ներդրողների կողմից արդյունաբերական կամ այլ առևտրային գործունեություն իրականացնելու համար, առաջարկվում են համայնքին ներդրողի կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի կողմից, որը կարող է հետաքրքրված լինել դրա իրականացմամբ՝ նոր աշխատատեղերի ստեղծման և սեփական հարկային հավաքագրումներն ընդլայնելու առումով: Օրինակ՝ համայնքապետարանը կամ ներդրողը կարող են ներկայացնել հողային տարածքում առևտրի կենտրոնի կառուցման կամ գոյություն ունեցող շենքի՝ այդ նպատակով վերակառուցման նախագիծ:

Եթե առաջարկն արվում է ներդրողի կողմից, ապա համայնքապետարանը պետք է ուսումնասիրի տվյալ տարածքում առաջարկի իրականացման հնարավորությունը, քաղաքաշինական փաստաթղթերը, ենթակառուցվածքային հնարավորությունները, վերակառուցման ենթակա օբյեկտի վիճակը, գնահատի հնարավոր արդյունքները սոցիալ-տնտեսական արդյունավետության առումով, հետագոտի շուկայի կառուցվածքը և ձևակերպի մրցութային պայմաններ, ինչը հնարավորություն կտա ներգրավելու հնարավորինս մեծ թվով ներդրողների և համաձայնագիր կնքելու առավել շահավետ մրցակցային պայմաններով:

Երկրորդ տեսակին են պատկանում այն ներդրումային նախագծերը, որոնք բխում են բուն համայնքի կարիքներից: Ենթադրենք՝ ներկայացվել է թափոնների վերամշակման համալիրի կառուցման ներդրումային նախագիծ: Ներդրումային ծախսերի հիմնական ուղղություններն են՝ սպառողական թափոնների վերամշակման համալիրի կառուցումը, համապատասխան աղբավայրի շինարարությունը, ժամանակակից աղբարկղերի համար հարթակների կառուցումը և նոր աղբամանների ձեռքբերումը, աղբատար մեքենաների արդիականացումը: Այս պարագայում համայնքապետարանը պետք է մշակի ներդրողի համար շահավետ պայմաններ՝ ապահովի նախագծի հաշվարկային արժեքի որոշակի համաֆինանսավորում, ներկայացնի ներդրումների վերադարձի երաշխիքներ, օրինակ՝ ձեռնարկության շահույթի, գույքի գրավի և այլ պայմանների հաշվին:

Ներդրումային նախագծերի բյուջետային, հանրային, ֆինանսական արդյունավետության գնահատումը դրանց վերլուծության կարևոր բաղադրիչներից է, որի հիման վրա որոշվում են նախագծերի իրականացման հնարավորությունն ու նպատակահարմարությունը (տես՝ արդյունակը):

Համայնքներում հանրային-մասնավոր գործընկերության արդյունավետության գնահատման համակարգը

Գնահատման սուբյեկտը	Տեսակը	Հիմնական ցուցանիշները
մասնավոր կողմ	տնտեսական	գործարարության ակտիվություն, շուկայական մասնաբաժնի, արտադրական ծավալների աճ
	ֆինանսական	զուտ բերված արժեք, շահութաբերության ներքին նորմ, շահույթ
	ճյուղային	հարակից ձեռնարկությունների եկամտի աճ
տեղական ինքնակառավարման մարմին	բյուջետային	հարկային, համայնքային մուտքեր
համայնք	սոցիալական	զբաղվածություն և բնակչության եկամուտների մակարդակ
	հասարակական	Էկոլոգիական ցուցանիշներ, հանցագործությունների նվազում, առողջապահական ծառայությունների որակի բարելավում

³ Механизм концессии и другие инструменты государственно-частного партнерства при создании и развитии инфраструктуры особых экономических зон: монография, под ред. Н.А. Гостевой. М., Финансовый ун-т, 2012, с. 24.

ՀՄԳ նախագծի նախապատրաստման կառավարման խնդիրներից է հանրային մրցույթի անցկացման հնարավորության բացակայությունը՝ հատկապես համայնքների մակարդակում, հասարակության անվտանգությունը ոչ թափանցիկ ՀՄԳ նախագծերի նկատմամբ և մրցույթի անցկացման վարչական ընթացակարգերի անհամապատասխանությունը:

ՀՄԳ նախագծերի մասնակիցների ընտրությունը պետք է հիմնված լինի թափանցիկ, օբյեկտիվ և ոչ խտրական ընտրակարգի վրա, ինչը կխթանի մրցակցությունը, կապահովի գործընթացի արագացման և գնի նվազեցման անհրաժեշտության միջև հավասարակշռությունը, և արդյունքում կընտրվի լավագույն հայտը: Ընդ որում, պետք է անհանդուրժող լինել կոռուպցիոն ցանկացած ձևի հանդեպ:

Թափանցիկությունը ենթադրում է բաց քաղաքականություն և մրցակցություն: Առաջարկի գնահատումը պետք է լինի հանրային:

Օբյեկտիվությունը պահանջում է հստակ, որոշակի և ընկալելի կանոններ, որոնք պայմանավորում են ընթացակարգը: Կարևոր է նաև կանոնների պահպանումը և դրան առնչվող մշտադիտարկումը՝ շահերի բախումները կանխարգելելու նպատակով:

Անկողմնակալությունը ենթադրում է արդար և անկողմնակալ վերաբերմունք մրցույթի բոլոր մասնակիցների հանդեպ՝ ինչպես օտարերկրյա, այնպես էլ հայրենական:

Հանրային-մասնավոր գործընկերության նախագծի արդյունավետության գնահատումը պետք է իրականացվի դրա իրագործման բոլոր փուլերում: Մասնագետներն առավել կարևորում են նախագծի ֆինանսական և տնտեսական արդյունավետությունը:

Մեր կարծիքով՝ սոցիալական արդյունավետությունը, որը պետք է գնահատի քաղաքացիական հասարակությունը, բավական կարևոր, իսկ որոշ դեպքերում վճռորոշ գործոն է նախագծի հաջողության համար: Դա առաջնային է առավելապես համայնքների համար, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը միշտ հանրության ուշադրության կենտրոնում է:

Այսպիսով՝ տեղական ինքնակառավարման մակարդակում արդյունավետ սոցիալ-տնտեսական զարգացումը հնարավոր է միայն տեղական ինքնակառավարման, բնակչության և մասնավոր բիզնեսի՝ որպես հավասար գործընկերների ջանքերի համախմբման դեպքում: Դրանով էլ ներկայումս բացատրվում է համայնքային-մասնավոր գործընկերության արդիականությունը: Դա արդյունավետ և առաջադեմ գործիք է համայնքների տնտեսական զարգացման և ներդրումների ներգրավման համար: Սակայն հանրային-մասնավոր գործընկերությունը չի կարող ինքնանպատակ լինել: ՀՄԳ յուրաքանչյուր նախագիծ պետք է ուղղված լինի համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման որևիցե խնդրի լուծմանը: Հակառակ պարագայում նման նախագծերը կծառայեն միայն անձնական շահերին՝ համայնքային գույքի և բյուջեի միջոցների հաշվին, ինչը քիչ է տարբերվում պարզունակ կոռուպցիայից:

*Ներկայացվել է 12.12.2017թ.
Ընդունվել է տպագրության 26.12.2017թ.*