

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅԱՆ ՇՈՒՐՋ

Արտակ ԱԼԵՔՍԱՆՅԱՆ

ՀԱԱՀ ագրոբիզնեսի կազմակերպման և կառավարման ամբիոնի հայցորդ

Բանալի բառեր. տեղական ինքնակառավարում, արդյունավետություն, գնահատման սկզբունքներ, գնահատման ցուցանիշներ, ամփոփ ցուցանիշ

Տարածքային կառավարման, այդ թվում նաև տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատումը դասվում է բարդ խնդիրների շարքին այն առումով, որ այդ կառավարման արդյունքներն ունեն բազմաբնույթ դրսևորումներ, որոնց համալիր դիտարկումն ու գնահատումը կապված է գիտագործնական դեռևս միանշանակ լուծում չստացած հարցերի պարզորոշման հետ: Այդ հարցերի շարքում են արդյունավետության գնահատման մասնակի ցուցանիշների ընտրությունը, ամփոփ ցուցանիշ ձևավորելու մեթոդաբանության մշակումը, տեղեկատվական ապահովման հետ կապված բարդությունները և այլն:

Տեղական ինքնակառավարման խնդիրը բարդանում է նաև նրանով, որ տարածքային կառավարման հիերարխիկ համակարգի պայմաններում, երբ պետական կառավարման մակարդակում ընդունվող որոշումներն ու իրականացվող ծրագրերն ուղղակի ազդեցություն ունեն տեղական ինքնակառավարման օբյեկտ հանդիսացող տարածքային միավորների (<< պարագայում` համայնքների) կյանքի պայմանների ու կենսամակարդակի վրա, ձեռք բերված արդյունքում դժվար է տարանջատել տեղական ինքնակառավարմանը վերագրվող մասնաբաժինը:

Խնդրի բարդությունը պայմանավորող գործոններից է նաև այն, որ կառավարման արդյունավետությունը գնահատվում է որոշակի ժամանակի ընդգրկումով, մինչդեռ կառավարման արդյունքը կարող է դրսևորվել դիտարկված ժամանակաշրջանից դուրս: Այլ կերպ ասած, ժամանակի լագի ոչ ճիշտ հաշվառումը կարող է բերել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատականներում շեղումների:

Իհարկե, թվարկված բարդությունները չեն կարող պատճառ դառնալ այդպիսի կարևոր խնդրի լուծումից հրաժարվելու համար: Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման հարցերին նվիրված են բազմաթիվ աշխատանքներ: Սակայն, այդ խնդրի շուրջ գիտնականները միակարծիք չեն, և դեռևս չկա մասնագետների կողմից տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման միանշանակ ընդունված մեթոդաբանություն: Ոլորտի մասնագետները միակարծիք չեն անգամ արդյու-

նավետության գնահատման առարկայի շուրջ: Այսպես, ըստ մի մասի կարծիքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) գործունեության արդյունավետության գնահատականը նրանց կառավարման ժամանակահատվածում կառավարվող տարածքային միավորի (համայնք) կյանքի պայմանների և կենսամակարդակի բարեփոխումներն են: Իսկ այդ բարեփոխումների գնահատման համար որևէ մեթոդաբանություն չի առաջարկվում¹: Ըստ մյուս մոտեցման հեղինակների՝ որպես ինքնակառավարման արդյունավետության չափանիշ պետք է դիտարկել արդյունավետ կառավարում իրականացնելու համար ՏԻՄ-երի համապատասխանությունը որոշ չափորոշիչների՝ կապված կրթության, մասնագիտական հմտությունների, կառավարման փորձի և արդյունավետ կառավարում իրականացնելու համար անհրաժեշտ այլ մարդկային գործոնների հետ: ² Ըստ այս մոտեցման կողմնակիցների՝ արդյունավետ կառավարումը կապահովի ծրագրված նպատակների ձեռքբերումը ևս:

Նկատենք, որ այս երկու մոտեցումները միմյանց չեն հակասում, այլ փոխլրացնում են, և, տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության չափանիշները ձևավորելիս, դրանք կարելի է դիտարկել համատեղ: Լիովին համաձայնվելով այն գաղափարի հետ, որ ՏԻՄ-երի ճիշտ ընտրությունը արդյունավետ կառավարման երաշխիքն է, նկատենք, որ ՀՀ պարագայում մեծ թվով փոքր գյուղական համայնքներում ՏԻՄ-երի ձևավորումը ինքնին հիմնախնդիր է այն առումով, որ հաճախ այլընտրանքային տարբերակներ չեն լինում: Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման երկու մոտեցումներն էլ առաջարկված է համայնքի մակարդակով (լոկալ) գնահատականներ ստանալու նպատակով:

ՀՀ-ում, որտեղ տեղական ինքնակառավարումը մեծ պատմություն չունի, օգտակար կլինի տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը գնահատել ոչ միայն համայնքի, այլ նաև մարզերի ու համերկրային մակարդակներով, ինչը թույլ կտա տարածքային կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված գործընթացները դարձնել նպատակային հասցեական: Այս համատեքստում ներկայացնենք մեր նկատառումները տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության շուրջ՝ հետևյալ հաջորդական քայլերի միջոցով.

– տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման սկզբունքների սահմանում, հիմնավորում,

– տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը պայմանավորող ոլորտների (ուղղությունների) ընտրություն, հիմնավորում,

¹ Delivering public services in CEE countries. Cracow, 2002, էջ 208:

² Система муниципального управления. Учебник для вузов, 2005, էջ 402-404:

– առանձնացված յուրաքանչյուր ոլորտի համար մասնակի ցուցանիշների ընտրություն, հաշվարկման մեթոդաբանության մշակում (ընտրություն),

– առանձնացված յուրաքանչյուր ոլորտին համապատասխան արդյունավետության ամփոփ ցուցանիշի ձևավորման մեթոդաբանության մշակում (ընտրություն),

– տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման ամփոփ ցուցանիշի մշակում (ընտրություն):

Ներկայացնենք տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման նպատակով ցուցանիշների ընտրության մեր կողմից առաջարկվող սկզբունքներն ու մոտեցումները:

1. Ցուցանիշները պետք է ապահովեն ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության համարժեք գնահատում: Հաշվի առնելով, որ ՀՀ համայնքները խիստ տարբեր են իրենց բնութագրերով, ցուցանիշների ընտրությունը պետք է կատարել այնպես, որ հնարավոր լինի դրանք օգտագործել ցանկացած համայնքում տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը գնահատելու նպատակով:

2. Պետք է նկատի ունենալ, որ արդյունավետության գնահատականները պետք է հնարավորություն ընձեռեն համեմատություններ կատարել ըստ համայնքների և ժամանակի: Ղա նշանակում է, որ արդյունավետության գնահատման ցուցանիշները պետք է լինեն համեմատելի և ներկայացնեն համայնքներում փոփոխությունների շարժը:

3. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ «տեղական ինքնակառավարումը բնակչության բարեկեցության բարելավման նպատակով սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն գործող տեղական ինքնակառավարման մարմինների համայնքի խնդիրները լուծելու և համայնքի սեփականությունը տնօրինելու Հայաստանի Հանրապետության իրավունքն ու կարողությունն է» (հոդված 3):³ Սահմանումից հետևում է, որ ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության գնահատման առավել ընդհանրական մասնակի ցուցանիշները գնահատելու են *ընդհանուր սոցիալական արդյունքը*՝ համայնքում կյանքի մակարդակի և կենսապայմանների փոփոխությունները:

4. Տնտեսության ցանկացած մակարդակում արդյունավետ կառավարում իրականացնելու պայմաններից մեկը տարբեր ժամանակահատվածների ընդգրկումով գործունեության ծրագրավորումն է: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն (հոդված 53)՝ համայնքի ղեկավարը մշակում է իր գործունեության ժամանակահատվածի համար ծրագիր,

³ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված 07.05.2002թ.:

որը հաստատվում է ավագանու կողմից և հիմք է դառնում կառավարման գործառույթների ընտրության և իրականացման համար: Այսպիսով, կառավարման հիմնական գործիքը դառնում է ծրագիրը, իսկ կառավարումը՝ վճիռ ընդունելու և այն իրականացնելու գործընթացը: Այս համատեքստում ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության գնահատման մասնակից ցուցանիշները պետք է թույլ տան գնահատել *ՏԻՄ-երի կողմից առաջադրված և հաստատված ծրագրի կատարման մակարդակն ու որակը*:

5. Կառավարման արդյունավետության պահանջը անհրաժեշտ է դարձնում յուրաքանչյուր որոշման արդյունավետության ապահովումը: Այդ պահանջից հետևում է, որ կառավարչական որոշումների ընդունմանը պետք է նախորդի տվյալ նպատակի ձեռքբերմանն ուղղված այլընտրանքային տարբերակների խորը վերլուծությունը: Ասվածից հետևում է, որ համայնքի կառավարման արդյունավետության *մասնակի ցուցանիշների ընտրությունը պետք է կատարել ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունն ապահովելու պայմանի հաշվառումով*:

6. Եթե համայնքում առկա հիմնախնդիրը դիտարկենք որպես ՏԻՄ-երի գործունեության նպատակի իրականացմանը խանգարող հանգամանք, ապա *ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության գնահատման մասնակի ցուցանիշները պետք է հնարավորություն տան գնահատելու առկա հիմնախնդիրների հաղթահարման ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունքը*:

7. Մասնակի ցուցանիշները պետք է ունենան գործնական կիրառություն, հետևաբար պետք է լինեն *քանակապես չափելի* և հնարավորություն ընձեռեն հետևելու ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության և համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման դինամիկային:

8. Հաշվի առնելով, որ համայնքի սեփականության կառավարման և տնօրինման իրավասությունը ՏԻՄ-երի գործառույթն է, ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետությունը գնահատող մասնակի ցուցանիշների բազմությունը պետք է ներառի նաև համայնքի սեփականության կառավարման արդյունավետությունը գնահատող բաղադրիչ ևս:

9. ՏԻՄ-երի լիազորությունները (կառավարչական գործառույթները) հստակեցված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով: Բնականաբար, ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է վերապահված լիազորությունների իրականացման մակարդակով և դրանց վրա կատարված ծախսումներով: Ասվածից հետևում է, որ ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետության չափորոշիչը պետք է ներառի այնպիսի չափորոշիչներ, որոնք թույլ տան գնահատելու ՏԻՄ լիազորությունների իրականացման արդյունավետությունը նույնպես:

10. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը գնահատելու մասնակի ցուցանիշների վեկտորը վերջնական տեսքով ձևավորելու և

օգտագործումը հեշտացնելու նպատակով այն անհրաժեշտ է կարգավորել՝ նվազագույնի հասցնելով ցուցանիշների քանակը հետևյալ ձևով.

ա) չներառել ցուցանիշներ, որոնք կարելի է ստանալ մյուս ցուցանիշների համակցության միջոցով,

բ) հնարավորինս խուսափել այն ցուցանիշներից, որոնց քանակական գնահատականներ տալու հնարավորությունները սահմանափակ են,

գ) ցուցանիշների վերջնական կազմը ընտրել անհրաժեշտության և բավարարության սկզբունքից ելնելով:

Վերը շարադրված սկզբունքներից ելնելով՝ տարբեր մեթոդական մոտեցումներով կարելի է ձևավորել տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման մասնակի ցուցանիշների վեկտորը, ինչպես նաև ամփոփ ցուցանիշներ: Ներկայացնենք այդ վեկտորի բաղադրիչների շուրջ մեր նկատառումները՝ ելնելով «տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության» հասկացության հետևյալ մեկնաբանությունից.

Տեղական ինքնակառավարումն արդյունավետ է, եթե ՏԻՄ-երի կառավարման ժամանակահատվածում բազիսային տարվա համեմատությամբ.

ա) բարելավվել են համայնքի բնակչության կյանքի պայմանները,

բ) կատարվել են համայնքի ղեկավարի կողմից քառամյա ծրագրում ներառված պարտականությունները,

գ) համայնքի սեփական ռեսուրսները, այդ թվում նաև՝ նյութական սեփականությունը, ֆինանսական ռեսուրսները, աճել են,

դ) համայնքում կրճատվել է գործազրկության մակարդակը, գյուղատնտեսական նշանակության չմշակվող հողերի մակերեսը,

ե) համայնքում նվազել է միգրացիայի, արտագնա աշխատանքի մեկնողների թիվը:

Այսպիսով, առաջարկում ենք տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը գնահատել վերը թվարկված հինգ գործոններով պայմանավորված չափորոշիչներով, որոնցից յուրաքանչյուրի ձևավորման մեթոդական մոտեցումների շուրջ մեր նկատառումները կներկայացնենք ստորև:

1. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատումը *համայնքի բնակչության կյանքի պայմանների բարեփոխումների գործունույթ*: Կյանքի պայմանների բարեփոխումների գնահատման խնդրի բարդությունից կարելի է խուսափել, եթե այն փոխարինենք բարեկեցիկ ապրելուն խանգարող հիմնախնդիրների մեղմացման գնահատումով, որը կարելի է իրականացնել հետևյալ մեթոդաբանությամբ.

Քայլ 1. Փորձագիտական մեթոդներով հստակեցվում է ՀՀ համայնքներում բարեկեցիկ ապրելուն խոչընդոտող այն հիմնախնդիրների ցանկը, որոնք ՏԻՄ-երի արդյունավետ կառավարման արդյունքում կարող են

մեղմացման միտում ցուցաբերել:

Քայլ 2. Ըստ համայնքների գնահատվում է յուրաքանչյուր հիմնախնդրի կարևորության գնահատականը հետևյալ մոտեցումով.

$$x_{ij} = \begin{cases} 0 & \text{Եթե հիմնախնդիրը բացակայում է} \\ 1/2 & \text{Եթե հիմնախնդիրը թույլ է արտահայտված} \\ 3/4 & \text{Եթե հիմնախնդիրն ունի զգալի կարևորություն} \\ 1 & \text{Եթե հիմնախնդիրն ունի խիստ արտահայտվածություն} \end{cases} \quad (1),$$

որտեղ i -ն համայնքի համաթիվն է, j -ն՝ հիմնախնդրի, x_{ij} -ն j հիմնախնդրի կարևորության գնահատականն է i համայնքում: Այս գնահատականները հաշվարկվում են փորձագիտական հետազոտության արդյունքում:

Քայլ 3. Հաշվարկվում է համայնքի խնդրահարույց լինելու գործակիցը հետևյալ բանաձևով.

$$x_i = \sum_{j=1}^n x_{ij}, \quad i=1,2, \dots, m \quad (2):$$

Քայլ 4. Ըստ բնակչության կյանքի պայմանների բարելավման գործոնի տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության համաթիվը կարելի է գնահատել հետևյալ բանաձևով.

$$J_i^1 = \frac{\sum_{j=1}^n x_{ij}^1}{\sum_{j=1}^n x_{ij}^0}, \quad (3),$$

որտեղ համարիչը ներկայացնում է i համայնքի խնդրահարույց լինելու մակարդակը հաշվետու, իսկ հայտարարը՝ բազիսային տարիներին:

2. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատումը *համայնքի ղեկավարի կողմից քառամյա ծրագրով ստանձնած պարտավորությունների կատարման գործոնով*: Այդ նպատակով առաջարկվում է

- փորձագիտորեն առանձնացնել ըստ կարևորության աստիճանի ծրագրում ներառված երեք հիմնական միջոցառումները (աշխատանքները),
- յուրաքանչյուր աշխատանքի կատարման ընթացքը գնահատել հետևյալ բանաձևով.

$$y_{kji} = \begin{cases} 0 & , \text{ եթե } k \text{ աշխատանքը չի սկսվել } k=1,3 \\ 1 & , \text{ եթե } k \text{ աշխատանքը կատարման փուլում է} \\ 2 & , \text{ եթե } k \text{ աշխատանքը ավարտվել է} \end{cases} \quad (4),$$

որտեղ k -ն աշխատանքի համաթիվն է,
 • ըստ այս բաղադրիչի տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության համաթիվը գնահատվում է հետևյալ բանաձևով.

$$J_i^2 = \sum_{k=1}^3 \alpha_{ik} y_{ki} \quad (5),$$

որտեղ α_{ik} -ն i համայնքում ծրագրում նախատեսված k աշխատանքի համեմատական կարևորության գնահատականն է:

3. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատումը *ըստ համայնքի սեփական ռեսուրսների աճի գործոնի*: Ըստ այս գործոնի տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատականը ներառում է երկու բաղադրիչ՝ համայնքային սեփականություն հանդիսացող անշարժ գույքի հաշվեկշռային արժեքի և առանց պետության կողմից հատկացված դոտացիաների համայնքի բյուջետային եկամուտների փոփոխությունները բազիսային տարվա համեմատությամբ.

$$J_i^3 = \frac{T_i^1}{T_i^0} + \frac{K_i^1}{K_i^0}, \quad i=1,2, \dots, n \quad (6),$$

որտեղ T_i^1 , T_i^0 -ն համայնքի բյուջեի եկամուտներն են, իսկ K_i^1 , K_i^0 -ն՝ համայնքային սեփականություն հանդիսացող անշարժ գույքի հաշվեկշռային արժեքները հաշվետու և բազիսային տարիներին համապատասխանաբար:

4. *Ըստ բնակչության եկամուտները պայմանավորող գործոնի* առանձնացված ցուցանիշների՝ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատականը կարելի է հաշվարկել հետևյալ բանաձևով.

$$J_i^4 = \frac{U_i^1}{U_i^0} + \frac{S_i^1}{S_i^0}, \quad i=1,2, \dots, n \quad (7),$$

որտեղ U_i^1 , U_i^0 -ն համայնքում գործազրկության մակարդակն է, S_i^1 , S_i^0 -ն՝ չմշակվող գյուղատնտեսական նշանակության հողերի մակերեսն է հաշվետու և բազիսային տարիներին համապատասխանաբար:

5. Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետությունը որպես համայնքի համար բարեկեցիկ ապրելու հնարավորություններ ստեղծելու չափորոշիչ մեր կողմից դիտարկվում է համայնքից արտագաղթի և արտագնա աշխատանքի մեկնողների թվի կրճատումը, որին համապատասխան արդյունավետության համաթիվը կհաշվարկենք հետևյալ բանաձևով.

$$J_i^5 = \frac{M_i^1}{M_i^0} + \frac{L_i^1}{L_i^0}, \quad i=1,2, \dots, n \quad (8),$$

որտեղ M_i^1 -ը և M_i^0 -ն արտագաղթողների, L_i^1 -ը և L_i^0 -ն՝ արտագնա աշխատանքի մեկնողների թվերն են հաշվետու և բազիսային տարիներին համապատասխանաբար: Ըստ վերը հաշվարկված հինգ համաթվերի՝ ՏԻԱ արդյունավետությունը համայնքի համար կարելի է գնահատել.

$$J_i = \frac{1}{J_i^1} + J_i^2 + J_i^3 + \frac{1}{J_i^4} + \frac{1}{J_i^5} \quad (9):$$

Վերը ներկայացված մեթոդաբանությամբ տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատումը թույլ կտա ոչ միայն պատկերացում կազմել կառավարման իրավիճակի վերաբերյալ, այլ այն օգտակար կլինի այն բարելավելու ուղղություններ և միջոցառումներ մշակելու համար: Այն նաև թույլ կտա գնահատելու հանրապետությունում ներկայումս համայնքների խոշորացման ճանապարհով իրականացվող վարչատարածքային բարեփոխումների ազդեցությունը համերկրային մասշտաբով տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության վրա, ինչը խիստ կարևոր է իրականացվող գործընթացին օբյեկտիվ գնահատական տալու տեսանկյունից:

Արտակ ԱԼԵՔՍԱՆՅԱՆ

Տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության բարձրացման մեթոդաբանության շուրջ

Բանալի բառեր. տեղական ինքնակառավարում, արդյունավետություն, գնահատման սկզբունքներ, գնահատման ցուցանիշներ, ամփոփ ցուցանիշ

Հոդվածում հիմնավորվել է տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման խնդրի կարևորությունը, առաջարկվել են տեղական ինքնակառավարման արդյունավետության գնահատման սկզբունքները և դրանց հաշվառումով մեթոդաբանություն՝ հիմնված փաստացի և փորձագիտական տեղեկատվության համատեղ օգտագործման վրա:

Артак АЛЕКСАНИЯН

О методике повышения эффективности местного самоуправления

Ключевые слова: местное самоуправление, эффективность, принципы оценки, показатели оценки, сводный показатель

В статье обоснована важность задачи оценки эффективности местного самоуправления, предложены принципы оценки эффективности местного самоуправления. С учетом этих принципов предложена методика, основанная на совместном использовании фактической информации и экспертных оценок.

Artak ALEKSANYAN

On the method of increasing the effectiveness of local self-government

Key words: local self-government, efficiency, evaluation principles, evaluation indicators, summary indicator

The article substantiates the importance of the task of assessing the effectiveness of local self-government, proposes principles, as well as the methodology for assessing the effectiveness of the local government, based on the joint use of factual information and expert assessments. The new methodology is proposed based on the experience of the trend of recent enlargement of communities in Armenia.