Ք

աղաքացիական հասարակության կառույցների զարգացմանը միտված պետական մոտեցում

# Անվանական դրամագլուխ՝ պետական մոտեցման գործնական դրսևորում

Նոր խնդրին դեմ առնելիս՝ պատանին սկսում է հեծանիվ հնարել, իսկ իմաստնացած մեծը, որ արդեն ծանոթ է հին հեծանիվների հնարավորություններին, սկսում է ի մի բերել դրանց առավելություններն իրեն անհրաժեշտ «փոխադրամիջոցն» ստանալու համար: Հայաստանի Հանրապետությունն արդեն պատանի չէ, որն անկախանալու ճիգեր է անում, այլ կայացած պետություն, որը փորձում է բարեկեցիկ ու արժանապատիվ կյանք ապահովել իր քաղաքացու համար, կերտել քաղաքացիական հասարակություն:

Առանձին պետություններ հաջողությամբ լուծումներ են տվել այս խնդրին, և Հայաստանն այսօր իր տեսլականի կառուցման ճանապարհը հարթելու համար կշեռքի նժարին բարեբախտաբար կարող է դնել ազդեցիկ գործիքներ և ուրիշների ջանքերից քաղած դասեր: Այսպես, անվանական դրամագլուխը (endowment) այն մեխանիզմներից է, որի կիրառումը հիմնականում հաջողությամբ խթանել է քաղաքացիական հասարակության կառույցների (ՔՀԿ) զարգացումը մի շարք կայացած երկրներում: Ըստ էության, այն որևէ կառույցին, հիմնականում ոչ պետական ինստիտուտներին, գումարի կամ սեփականության նվիրատվությունն է, որի կազմակերպչական հիմնական ձևերը բարեգործական կամ մասնավոր հիմնադրամներն են: Նվիրատվության սահմանումը նորույթ չէ հայաստանյան իրավական համակարգում: Սակայն կա էական նրբություն. ի տարբերություն այլ նվիրատվությունների՝ անվանական դրամագլուխը հատկացվում է կա՛մ կոնկրետ ծրագրեր իրականացնելու համար, կա՛մ կիրարկվում է որպես երկարաժամկետ ներդրում, որից ստացվող եկամուտն է բացառապես օգտագործվում ստացող կազմակերպության կողմից:

# Ինչո՞ւ հենց այս մեխանիզմը

Երկարաժամկետ ներդրումը պետական պարտատոմսերի մեջ այն առանցքային հատկանիշն է, որն առավել գրավիչ է դարձնում նման մեխանիզմի կիրարկումը հայաստանյան իրողություններում, ուր ՔՀԿ-ների զարգացման հիմնական խոչընդոտը ֆինանսական անկայունությունն է: Ակներևաբար այն միակը չէ: Բնական հարց է առաջանում, թե ինչու պիտի պետությունը շահագրգռված լինի նման մեխանիզմի ներդրմամբ: Այս հարցի պատասխանը բացահայտում է մի շարք լրացուցիչ առավելություններ: Անվանական դրամագլխի ներդրումը ենթադրում է երեք խոշոր դերակատարներ. նվիրատուներ՝ մասնավոր ընկերություններ և անհատ քաղաքացիներ, ոչ պետական կառույցներ և պետություն: Որո՞նք ես այս դերակատարների շահերը նման նորատիպ հարաբերություններ հաստատման գործում:

Սկսենք վերջից: Պարզ ճշմարտություն. ՀՀ պետական բյուջեի ձևավորման հիմնական աղբյուրը հարկերն են՝ ավելացված արժեքի (ԱԱՀ) և ակցիզային հարկերը, շահութահարկը: Խոշոր հարկատուները, թերևս, գործարարներն են, որոնց վճարած (կամ սպառողներից ԱԱՀ-ի տեսքով հավաքագրված) հարկերը կուտակվում են համապատասխանաբար պետության «հարկային գրպանում»: Անվանական դրամագլուխ ձևավորելու նպատակով պետությունը հարկատուին ազատում է նվիրատվության գումարի հարկումից՝ այն համարելով ծախս: Գործարարը տվյալ գումարը ներ է դնում դրամագլխային հիմնադրամում՝ նշելով, թե ինչպիսի գործունեություն կցանկանար, որպեսզի այդ գումարով իրականացվեր (թեև ըստ որոշ երկրների օրենսդրության սա պարտադիր պայման չէ) և ազատվում տվյալ գումարի հարկումից: Համապատասխան ՔՀԿ-ն ցանկության դեպքում որոշում է օգտվել դրամագլխի ընձեռած հնարավորություններից, սակայն դա անում է երկու նախապայմանով: Նախ, դրամագլխի մայր գումարը պարտավոր է ներդնել բացառապես պետական երկարաժամկետ պարտատոմսերում և միայն դրանցից ստացված եկամուտն օգտագործել ծրագրային գործունեության համար, և երկրորդ, ստանձնել նոր պարտավորություններ, որոնց նպատակն է ապահովել դրամագլխից ստացվող գումարների իրացման թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը:

Այս գործընթացից կարծես թե առավել գոհ պիտի լինեն նվիրատուն ու ՔՀԿ-ն, սակայն, չմոռանանք, որ կա ևս մի կարևոր շահագրգիռ կողմ՝ պետությունը: Չէ՞ որ հարկերից որոշակի ազատման արդյունքում ձևավորված գումարները ներդրվում են պետական գրպան՝ պետական պարտատոմսերի տեսքով: Թերևս կարելի է պնդել, թե այս հարաբերությունների արդյունքում շահում են բոլոր երեք կողմերը: Պետությունը ոչինչ չի կորցնում, պարզապես տեղաշարժվում են տարբեր գրպաններում եղած գումարները: Գործարարն ստանում է որոշակի հարկային արտոնություն, իսկ ՔՀԿ-ն ազատ գործելու ու ինքնաբավ լինելու հնարավորություն:

Ավելին, ստեղծվում է հավելյալ սոցիալական արժեք, քանզի հնարավորություն է ստեղծվում շարունակական և հետևողական արձագանք ապահովել հանրային տարբեր խմբերի շահերը բավարարելու, քաղաքացի կրթելու և բազմակարծ հասարակություն ձևավորելու համար: Թերևս առաջին անգամ հայաստանյան ՔՀԿ-ները կկարողանան իրենց առաքելությունն ու օրակարգը ձևավորել, իրենց իրական շահառուների և անդամների կարիքներն ու խնդիրները հաշվի առնելով և ստիպված չլինելով դրանք ձևափոխել ու համապատասխանեցնել միջազգային կառույցների օրակարգին, որն, ինչպես հայտնի է, ոչ միշտ է համընկնում պետության ու հասարակության առաջնահերթությունների հետ: Նման միջավայրում հաշվետվողականության լրացուցիչ պարտավորություններն էլ կդիտվեն ոչ թե որպես լրացուցիչ և անտեղի բեռ, այլ համապատասխան սոցիալական խմբերի հետ անմիջական կապի գործուն մեխանիզմ:

# Հավանական ռիսկեր

Կարծես վարդագույն մի պատկեր ստացվեց: Սակայն հասունության կարևորագույն դրսևորումը ռիսկերի գնահատումն է ու համապատասխան արձագանքի մշակումը: Տվյալ դեպքում դրանք երկուսն են:

Թերևս ամենալուրջ խոչընդոտը, որը կարող է խաթարել նկարագրված հարաբերությունները՝ ի չիք դարձնելով մեխանիզմի ընձեռած բոլոր առավելությունները, նեղ գերատեսչական շահերն ու պետական գերատեսչությունների միջև հարաբերություններն են: Վերոհիշյալ գործընթացը ենթադրում է որոշ գերատեսչությունների, մասնավորապես հարկային մարմնի գործունեության փոփոխություն, որն անշուշտ անդրադառնալու է «պետական գրպանների» համար պատասխանատու այս գերատեսչության «գրպանների» պարունակության կրճատմանը: Նեղ գերատեսչական շահերը բավարարելու ջանքերը կարող են նսեմացնել պետական շահը, իսկ դա թույլ չտալու համար անհրաժեշտ է վերգերատեսչական մոտեցում, պետական շահի ամբողջական ընկալում: Նման ընկալում կարող է դրսևորել բացառապես պետական մտածողություն ունեցող գործիչը, ում ուսերին ծանրանում է խնդիրների լուծման ողջ պատասխանատվությունը, ով վեր է կանգնած առանձին գրպանների տրամաբանությունից, ընկալում է գրպանների միջև նշված շարժի ու դրա արդյունքում առաջացող լրացուցիչ հանրային արդյունքի ամբողջական պատկերը, ի վերջո՝ ի զորու է հանգուցալուծել հատվածական-գերատեսչական շահերը և տալ զարգացման հեռահար նորարարական լուծումներ:

Երկրորդը թերևս ոչ թե ռիսկ է, այլ լրացուցիչ պարտականություն՝ թափանցիկ և հաշվետու գործունեության պատասխանատվության ստանձնում, որին այսօր ցավոք պատրաստ են սակավաթիվ ՔՀԿ-ներ: Սակայն սա թերևս հենց այն լակմուսն է, որը կառանձնացնի կայացած ու զարգացող կազմակերպությունները, միանվագ ու կարճաժամկետ թիրախներ հետապնդող կառույցներից:

Համառոտագիրը մշակվել է 2011թ-ի հուլիսի 20-ին կայացած` «Հայաստանում քաղաքացիական հասարակության տարբեր ոլորտներում ծառացած մարտահրավերները» վերնագրով քննարկման մասնակիցների կողմից արտահայտված կարծիքների հիման վրա:

Կլոր սեղանին մասնակցում էին անկախ վերլուծաբաններ, պետական պաշտոնյաներ, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության և միջազգային կառույցների ներկայացուցիչներ:

Քննարկումը կազմակերպվել էր «Աջակցություն Հայաստանում քաղաքացիական հասարակության զարգացմանը միտված քաղաքականության, կանոնակարգման և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներին» ծրագրի շրջանակներում, որն իրականացվում է «Քաունթերփարթ ինթենեյշնլ» կազմակերպության աջակցությամբ: