

Ջրային տնտեսության համակարգի զարգացման նոր հորիզոնները

Համառոտագիր



Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն

Վերջին տասնամյակում Հայաստանում ջրային տնտեսության համակարգերի կառավարման բարեփոխումների ընթացքը, ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների մատուցման իրավական կարգավորումը, ենթակառուցվածքներն ու վերջին տարիներին պետության հովանավորությամբ իրականացված կապիտալ ներդրումները ինչպես նաև մեր երկրում ջրային պաշարները շոշափելի կռվաններ են այս ոլորտի զարգացման որակապես նոր փուլի համար: Այսպես, 2005-2007թթ. Հայաստանն օրենսդրորեն ամրագրեց Ջրի ազգային քաղաքականության հիմնադրույթները և Ջրի ազգային ծրագիրը, ընդունվել են խմելու ջրի որակի, մատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների նվազագույն չափորոշիչները և այլ իրավական ակտեր: Օրենսդրական կարգավորման հիմունքներին համահունչ ձևավորվել և գործում են ոլորտը կարգավորող պետական մի շարք մարմինները, որոնց գործառնությունները հիմնականում հստակ տարանջատված են: Ծառայությունների մատուցման որակի հետևողական բարելավմանը, ջրային համակարգերի կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը, հանրային ծախսերի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված քաղաքականության իրականացման արդյունքում ջրային համակարգի նախկինում գործող կենտրոնացված համակարգը ներկայումս զգալիորեն ապակենտրոնացվել է, ներդրվել են համակարգի ֆինանսական կառավարման նոր գործուն մեխանիզմներ:

Միաժամանակ, Հայաստանում ջրային համակարգերի կառավարման ոլորտում դեռևս առկա են մի շարք լրջագույն մարտահրավերներ: Ենթակառուցվածքների ֆինանսական մաշվածությունն ու դրանով պայմանավորված խմելու ջրի հսկայական կորուստները, օպերատորների լիակատար ինքնաձախսաձածկման թիրախները, ներկայումս պետական բյուջեի միջոցների հաշվին առանձին օպերատորների ընթացիկ ծախսերի մասնակի սուբսիդավորման ծավալների կրճատմանը զուգահեռ՝ տրամադրվող պետական սուբսիդավորման նպատակայնության ապահովման անհրաժեշտությունը, ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների հասանելիության և մատչելիության ապահովման սահմանված թիրախները, ինչպես նաև աղբատամետ քաղաքականության գերակայությունները, անհրաժեշտ են դարձնում ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պայմաններում ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծառայությունների մատուցման ընթացիկ ծախսերի և ջրային համակարգերում անհրաժեշտ կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման նոր մոդելների քննարկումը:

Հարկ է նշել նաև, որ համակարգի զարգացման ներկա տրամաբանությանը այլընտրանք առաջարկող գրեթե բոլոր մոդելները պետք է հաշվի առնեն մի շարք ընդհանուր հանգամանքներ:

Նախ, զարգացման ստատուս քվոյի յուրաքանչյուր փոփոխություն անհրաժեշտ է համապատասխան կերպով ներկայացնել հանրությանը և ապահովել հասարակության պատշաճ մասնակցությունը այս կամ այն մոդելի ընտրության և ամբողջականացման գործընթացին: Այս պահանջը, ըստ էության, ամրագրված է օրենսդրորեն: Ավելին, առանց համակարգային ենթակառուցվածքներին առընչվող յուրաքանչյուր փոփոխության հանդեպ քննադատական վստահության և աջակցության, քաղաքականություն մշակողները բախվելու են քաղաքականության իրականացման ընթացքում անցումային հասարակություններին բնորոշ հասարակական կարծիքի հակազդեցության:

Երկրորդ, անհրաժեշտ է հաշվի առնել, որ ջրամատակարարման և ջրահեռացման համակարգերի զարգացման այս կամ այն այլընտրանքային մոդելների ընտրության հարցում գրեթե անհնար է առաջնորդվել մեկ գերակայությամբ: Իհարկե մեկ գերակայության ընտրությունը, և դրանով պայմանավորված համեմատությունը՝ առաջարկվող մոդելների միջև, կհետադարձ թե՛ մոդելի մշակման ու ամբողջականացման, թե՛ քաղաքականության որոշումների հիմնավորման ու ընդունման գործընթացը: Իրականում սակայն, քաղաքականության գերակայությունները մի քանիսն են և մեկը մյուսի օպտիմիզացման համար սոսկ գործոն դիտարկելը կարող է հանգեցնել, ասենք, ֆինանսապես արդյունավետ, սակայն քաղաքականապես դժվար իրականանալի կամ, ասենք, սոցիալական առումով առանց ցնցումների ընթացող, սակայն հանրային ծախսերի արդյունավետության տեսակետից ոչ նշանակալի լուծումների: Խնդիրն էլ ավելի է բարդանում, երբ բարեփոխումները դիտարկվում են միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հատվածում՝ ջրի քաղաքականության հիմնադրույթներով և ջրի ազգային ծրագրով սահմանված հեռահար թիրախների տրամաբանությամբ:

Այս առումով, խիստ հետաքրքրական է «Առաջադեմ սոցիալական տեխնոլոգիաներ» կազմակերպության (ԱՍՏ) կողմից խմելու ջրի մատակարարման ծառայությունների ծրագրերի ծախսերի արդյունավետության վերլուծությունը, որը քաղաքականության երկու այլընտրանքային մոդելներ է առաջարկում, դրանք համադրելով թե՛ մեկը մյուսի, թե՛ ներկա քաղաքականությանը, հիմնականում քննադատական տարբեր խմբերի համար ծառայությունների հասանելիության և մատչելիության, այս ոլորտում հանրային ֆինանսների թիրախավորման և աղբատամետ հասցեականության տրամաբանությամբ:

Քննարկված սցենարների և դրանց համապատասխան ֆինանսների կառավարման մոդելների միջև, այլ հավասար պայմանների, ինչպես նաև քննակված մոդելի քաղաքատնտեսական սահմանափակումները հաշվի առնելու պարագայում, ակնհայտ է, որ առավել շահեկան է մոդելը, որը նախատեսում է բարձրացնել



Երևան 0001
Մայրաք. Նուվա 19
Ֆեռ.՝ +374 10 582638
Ֆաքս՝ +374 10 527082

mail@ichd.org
www.ichd.org



ծառայությունների սակագները մինչև գործառնական ծախսերի լիարժեք փոխհատուցում ապահովող մակարդակը, միաժամանակ սակագների ավելացմանը համարժեք փոխհատուցում տրամադրելով աղբատ տնային տնտեսություններին, շարունակելով կապիտալ ծախսերը կատարել պետական բյուջեի միջոցների հաշվին, կառավարության կողմից՝ որպես ջրամատակարար ընկերությունների սեփականատիրոջ կամ համասեփականատիրոջ ներդրումներ: Այդուհանդերձ, մոդելը կշահի՝ Հայաստանի աշխարհագրական, բաղաբառնական և սոցիալական իրողությունների առանձնահատկությունների ներառումից: Նման պարագայում կնվազի առաջարկված մոդելի խոցելիությունը, ասենք, համակարգի ներսում սակագների ներկայում առկա խաչաձև սուբսիդավորման առումով, իսկ առաջարկվող այլընտրանքի առավելությունները կդառնան ավելի հիմնավոր, սպառողներին և հասարակությանն ավելի ներկայանալի:

Այսպես, հանրապետության առանձին շրջաններում ծառայությունների իրական ինքնարժեքի շոշափելի տարբերությունների պատճառով ընթացիկ ծախսերի, ուստի՛ն՝ օպերատորի համար ունիվերսալ սակագնի առկա խաչաձև սուբսիդավորումը առնվազն նույնքան շոշափելի բաղաբառնական և ֆինանսատնտեսական գործոն է, որքան ջրային համակարգի ընթացիկ ծախսերի պետական սուբսիդավորման առավել կատարյալ թիրախավորումը բնակչության տարբեր եկամտային խմբերի համեմատ և, ի վերջո, պետական բյուջեի վերաբաշխման գործառույթի բարելավումը այս ծառայությունների մասով: Խնդիրն ավելի է բարդանում, եթե հաշվի առնենք նաև, որ թեև ՀՀ տարբեր շրջաններում ծառայություններ մատուցող միևնույն օպերատորի համար սահմանվում է ջրամատակարարման մեկ սակագին, սակայն թե՛ մատուցվող ծառայությունների (օրինակ՝ ջրամատակարարման տևողության), թե՛ խմելու ջրի որակի միջև հաճախ զգալի տարբերություններ կան, ինչը խաչաձև սուբսիդավորման հանգույցն ավելի է խճճում: Նման պարագայում, կարծում ենք, պետական բյուջեի միջոցների հաշվին սուբսիդավորման կամ բնակչության առանձին խմբերին սակագնային փոփոխություններին համարժեք սոցիալական նպաստների համակարգի միջոցով փոխհատուցում սահմանելիս հիմնական շեշտը պիտի դնել ջրամատակարարման ծառայությունների և ջրի որակի նվազագույն չափորոշիչների ապահովման վրա: Հարկ է նաև նշել, որ պետական սոցիալական ապահովության նպաստների ներկայում գործող համակարգի, այդ թվում՝ դրա հասցեականության և աղբատների նվազագույն կարիքների ապահովման գործառույթի հանդեպ վստահությունը հասարակության մեջ դեռևս բավարար չէ առաջարկվող փոփոխությունների հանդեպ դրական հասարակական կարծիք ձևավորելու համար:

Ծախսերի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված այլընտրանքային մոդելների քննարկման ընթացքում անհրաժեշտ է նաև քննարկել ջրամատակարարման և ջրահեռացման համակարգերում կապիտալ ներդրումների պլանավորման և կատարման գործում պետության կենտրոնական դերը, քանզի ի տարբերություն մի շարք այլ ենթակառուցվածքների, ջրամատակարարման համակարգի զարգացման համար անհրաժեշտ կապիտալ ծախսերի պլանավորումը բացառապես ազատ տնտեսվարող օպերատորի կողմից խիստ խոցելի է տոպոգրաֆիական առումով: Այսպես, ի տարբերություն զազամատակարարման համակարգի, ուր ընթացիկ ծախսերի ծավալում զազի արժեքն էականորեն գերակշռում է ծառայությունների մատուցման արժեքին, ջրամատակարարման պարագայում, ընթացիկ ծախսերը գրեթե բացառապես պայմանավորված են ծառայությունների մատուցման արժեքով, մինչդեռ խմելու ջրի ռեսուրսի արժեքը չնչին է: Ի տարբերություն հեռահաղորդակցության ոլորտի, ուր մրցակցությունը կարծես թե ապահովում է թե՛ ծառայությունների գնաձևավորման, թե՛ հասանելիության ու մատչելիության, թե՛ ենթակառուցվածքների զարգացման ավելի դինամիկ տրամաբանություն, ջրամատակարարման պարագայում սպառողները այս կամ այն օպերատորին գրեթե այլընտրանք չունեն, ինչը բացառում է մրցակցության արդյունքում ենթակառուցվածքների ծավալման դինամիկան: Ավելին, խմելու ջրի ջրամատակարարման ենթակառուցվածքներում առաջարկվող կապիտալ ներդրումները հարկ է քննարկել տևամերձ հողամասերի ոռոգման համակարգերի գործարկման համար անհրաժեշտ կապիտալ ներդրումների հետ համաձայնեցման տրամաբանությամբ՝ խմելու ջրի անհարկի օգտագործման, համակարգի ծախսարդյունավետության, օրինականության և հաշվետվողականության մակարդակի ապահովելու նպատակով:

ԱՍՏ իրականացրած վերլուծության մեջ քննարկված երկրորդ սցենարը խոցելի է նաև կապիտալ ծախսերի հետագա ֆինանսավորման մեխանիզմի առումով: Այսպես, դրանք ամորտիզացիոն ծախսերի տեսքով սակագնում ներառելու պարագայում, սակագները հետագայում կրկին պիտի բարձրանան, հանգեցնելով քննարկված մոդելի առավելությունների շոշափելի կրճատման միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հատվածում:

Այսպիսով, քննարկված սցենարները հիմք են տալիս վեր հանել այն գործոնները, որոնք պիտի հաշվի առնել արդյունավետ և իրականանալի բաղաբառնականության առաջարկներ մշակելիս: Ավելին, առաջարկված մոդելների վերլուծության արդյունքում հնարավոր դարձավ քննարկել ըստ սպառման ծավալների դիֆերենցիալ սակագնի մոդելը, այն զուգորդելով խմելու ջրի սպառման նվազագույն ծավալների ապահովման համար անհրաժեշտ երաշխիքներով (այդ թվում՝ քննարկելով նպատակային նպաստների, պետական բյուջեի միջոցների հաշվին սուբսիդավորման և գրոյական սակագնով երաշխավորված ծավալի շեմի մեխանիզմներով): Նման մոդելի մանրակրկիտ և համակողմանի քննարկումը կարող է դառնալ ջրային տնտեսության համակարգի զարգացման ստատուս քվոյի փոփոխության համար անհրաժեշտ արդյունավետ և իրականանալի այլընտրանք:

Համառոտագիրը մշակվել է 2011թ. հոկտեմբերի 4-ին կայացած՝ «Հանրային ծախսերի հաշվետվողականության բարելավման նպատակով ինստիտուտների զարգացում. ջրային տնտեսություն» վերնագրով քննարկման մասնակիցների կողմից արտահայտված կարծիքների հիման վրա:

Կլոր սեղանին մասնակցում էին անկախ վերլուծաբաններ, պետական պաշտոնյաներ, միջազգային կառույցների ներկայացուցիչներ:

Քննարկումը կազմակերպվել էր Առաջադեմ սոցիալական տեխնոլոգիաներ հետազոտական կազմակերպության հետ համագործակցությամբ: