



ԱՇՈՏ ԶԱՒՆՅԱՆ

տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՇՈՒՋ

Հոդվածում ուսումնասիրել ենք տարբեր երկրներում պետական կառավարման համակարգերի բարեփոխումների միջազգային փորձը, իրականացման փուլերը: Վեր են հանվել բարեփոխումների նախադրյալները և իրագործման պայմանները: Դիտարկվել են պետական կառավարման բարեփոխումների տեսական հիմքերը և դրանց կազմակերպման սկզբունքները:

Հիմնաբառեր. բարեփոխում, տնտեսություն, գործառույթ, կառուցվածք, կառավարչական ներազդեցություն, տնտեսական և ֆինանսական սահմանափակ ներուժ, պատասխանատվություն, իրավասություն

JEL: H00, H10

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների թեման անընդհատ ընդլայնվող է և փոխշաղկապված է պետության սահմանակարգային բոլոր ինստիտուտների հետ, ինչպիսիք են տնտեսագիտությունը, քաղաքագիտությունը, իրավագիտությունը, հասարակագիտությունը և այլն:

Պետական կառավարման սահմանակարգային բարեփոխումների վերաբերյալ ցանկացած բանավեճի համար ելակետային է համարվում այն սկզբունքը, որ մինչ անկախության ձեռքբերումը ԽՍՀՄ բոլոր երկրներն ունեին պետական կառավարման մարմինների միանման համակարգ՝ հիմնված կուսակցության ղեկավարող և ուղղություն տվող դերի վրա¹:

Հստակ է, որ պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման գործընթացը մեծ մասամբ կապված է նախկին «վարչական մեքենան»

¹ Իհարկե, ինչպես այսօր տեսնում ենք Չինաստանի ժողովրդական Հանրապետության օրինակով, կուսակցության «նման ղեկավարումն ու դերը այնքան էլ վատ չեն»:

նոր խնդիրների լուծմանն ուղղելու և բյուրոկրատական ապարատի բարեփոխման հետ:

Ներկայում, հաշվի առնելով Հայաստանի Հանրապետությունում նոր սկզբունքներով երկիրը կառավարելու մոտեցումները, պետական կառավարման և պետության կազմակերպական ռազմավարությունն այս բնագավառում պետք է դառնա **պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հերթական փուլի մեկնարկը:**

Նշենք, որ միայն մեր պետությունը չէ, որ այսօր հայտնվել է նման իրավիճակում: Պետական կառավարման՝ որպես ինքնուրույն գիտության և միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը, սկսած դեռևս անցյալ դարի 90-ականներից, վկայում են, որ պետական կառավարման կառույցների կառուցվածքային և գործառնության փոփոխությունները հայտարարվել են առաջնահերթություններ յուրաքանչյուր «քաղաքական հեղափոխությունից» հետո:

Շատ հաճախ ռուսական և արևմտյան գրականության մեջ արդեն 1990-ականներին կարելի էր հանդիպել այն տեսակետին, որ նպատակահարմար է ստեղծել «Բարեփոխումների մասին» կամ «Պետական կառավարման մասին» օրենք: Բարեփոխումների տեսության վերլուծաբանները² ժամանակին անգամ առաջարկում էին նման օրենքների բովանդակությունը.

1. ամրագրել բարեփոխումների հիմնական բովանդակությունը և առանցքային սկզբունքներն ու նպատակը, որոնք չեն կարող փոփոխվել քաղաքական որևէ դիրքորոշման կամ փոխհարաբերակցության փոփոխման պայմաններում,

2. նկարագրել բարեփոխումների գործընթացի իրականացման հիմնական միջոցառումները,

3. սահմանել պատասխանատվությունը:

Ա. Բարեփոխումների նպատակը: Օրենքներով հարկ էր սահմանել, որ բարեփոխումների բոլոր միջոցառումները պետք է ունենան մեկ նպատակադրում՝ հասարակության սոցիալական, տնտեսական և էկոլոգիական բարեկեցության մակարդակի բարձրացում: Պետք է սահմանվեին նաև իրականացվող յուրաքանչյուր փուլի ժամկետները, միջանկյալ նպատակները և ակնկալվող արդյունքները:

Բ. Բարեփոխումների իրականացման միջոցները, սկզբունքներն ու մեթոդները: Պետք է մատնանշվեին այն սկզբունքները, որոնց հիման վրա մշակվեր բարեփոխումների իրականացման մեթոդաբանություն: Ըստ այդմ՝ անհրաժեշտ էր ամրագրել իրականացման որոշակի մեթոդները և դրանց կիրառման հաջորդականությունը:

Գ. Պատասխանատվության սահմանները: Ամենայն մանրակրկիտությամբ պետք է որոշվեին իրականացվող յուրաքանչյուր փուլի պատասխանատուները, ընթացքը համակարգողները:

Ինչ խոսք, սա նույնպես տարբերակ է, որը մեր կողմից ընդունելի է: Սակայն, ինչպես և ցանկացած նոր ինստիտուցիոնալ համակարգի կայացման և զարգացման ժամանակ, օրենքը միայն որպես հիմք է ծառայում, իսկ դրա գործնական իրականացումը դառնում է վարչական կառույցների կառուցվածքային և գործառնության բարեփոխումների կարևորագույն գործոն:

² Стѣу Лексин В.Н., Швецов А.Н., Технология реформ /разработка и применение их общей организационной теории/. «Российский экономический журнал», N 3, 4, 1996:

Նման բարեփոխումների կարևորագույն քայլը պետք է դառնա համապատասխան մեխանիզմների զարգացումը և հաշվետվության հստակ համակարգերի ստեղծումը թե՛ ներքին և թե՛ արտաքին համակարգերում: Այս մեխանիզմների զարգացումը երկարատև և բարդ գործընթաց է:

Պետական կառավարման պատմության մեջ բարեփոխումների առաջին ալիքը XX դարի 20–30-ականներին էր, երբ պետությունն անհրաժեշտաբար ուժեղացրեց իր դերը տնտեսության մեջ և իր վրա վերցրեց բազմաթիվ սոցիալական գործառույթներ, որը և ընդգծեց պետական բոլոր կառույցների ամրապնդման և պետական մասնագիտական ծառայության համակարգի ստեղծման կարևորությունը:

Բարեփոխումների երկրորդ ալիքը վերաբերում է 80–90-ականներին և պայմանավորված է աշխարհի տարբեր երկրներում պետության՝ բազմաթիվ խնդիրներով և գործառույթներով արդեն իսկ խիստ ծանրաբեռնվածությամբ, անընդհատ ավելացող նոր հիմնահարցերով, որոնց լիարժեք և արդյունավետ լուծումը դառնում է պետության ուժերից վեր:

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները տարբեր երկրներում տարբերվում են իրենց ծավալներով, խորությամբ, բնույթով և նպատակներով, իսկ դրանց արդյունքները մեծապես կախված են պատմական զարգացման պայմաններից, տնտեսական և սոցիալական որոշակի գործոններից, կառավարությունների գործունեության ռազմավարությունից, մարտավարությունից և մեթոդներից:

Բարեփոխումների օբյեկտը, նախադրյալները և պայմանները

Գիտելիքների, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների և շուկայի զարգացման վրա հիմնված հետարդյունաբերական տնտեսության կայացման պայմաններում Արևմուտքի երկրներում կառուցվածքային բարեփոխումները ձեռք են բերում համընդհանուր բնույթ: Անցյալ դարի 70–80-ականներին շուկայական հատվածի կառուցվածքատեխնոլոգիական տեղաշարժերը տարածվեցին նաև հասարակական կյանքի բոլոր կողմերի վրա: Անհրաժեշտություն դարձավ նաև արմատական փոփոխությունների իրականացումը պետական գործունեության ոլորտում: Պետական կառավարման բարեփոխումների /Արևմուտքում հաճախ անվանում են «վարչական բարեփոխումներ»/ կարիքն ակնհայտորեն զգացվեց առավելապես անգլո-սաքսոնական երկրներում, որտեղից և հետագայում փոխառվեցին շատ տեսական գաղափարներ ու կիրառական փորձ:

Նախևառաջ, պետության դերի վերագնահատման և պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման պատճառներն ունեն տնտեսական և սոցիալական բնույթ՝

1. տնտեսապես ակտիվ բնակչության թվի նվազմանը զուգահեռ թոշակառուների թվի կտրուկ աճ,
2. գործազրկության աճ,
3. բյուջեի պակասուրդ,
4. կառավարչական ներազդեցության արդեն հնացած մեթոդների կիրառում,
5. կառավարման գործառույթների բովանդակության և դրանք իրականացնող կառույցների կազմակերպական անհամատեղելիություն,
6. պետական մարմինների դերի ձևախեղում, հարաբերությունների փոխզուգակցում,

7. տնտեսական և ֆինանսական ճգնաժամ, սահմանափակ ներուժ,
8. պատասխանատվության և իրավասությունների հստակ տարանջատման, թափանցիկության և խիստ հաշվետու լինելու համակարգի բացակայություն կամ անարդյունավետություն,
9. ռազմավարական նպատակադրման բացակայություն,
10. կայուն պետական ծառայության բացակայություն պետական կառավարման մարմիններում,
11. հասարակական դժգոհություն պետական կառավարման մարմինների գործունեության կազմակերպման մեթոդներից ու պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների որակից և այլն:

Պետական կառավարման և պետական ծառայության նկատմամբ կառավարման գիտական մոտեցումները գերիշխող դարձան դրանց բարեփոխումներում:

«Վարչարարական պետության» հայեցակարգին փոխարինելու եկավ «արդյունավետ պետության» գաղափարը: Պետական կառավարման մեջ կիրառվող ընդհանուր սկզբունքները հանգեցրին այդ համակարգի գործունեության մի շարք ավանդական կանխադրույթների փոփոխմանը:

Առաջին՝ պետական ոլորտում կտրուկ աճեց հետաքրքրությունը ֆինանսական կառավարման նկատմամբ, ինչի հետևանքով բարեփոխումները ծեռք բերեցին պետական ծառայողներին՝ իրենց աշխատանքի արդյունքներով շահագրգռելու ուղղվածություն:

Երկրորդ՝ բարեփոխումները նպատակաուղղվեցին պետական կառավարման մարմինների և պետական ծառայողների աշխատանքի կարևորության ու դերի բարձրացմանը՝ ըստ արդյունքների գնահատմանը:

Երրորդ՝ բարեփոխումների միջոցով փորձում էին փոփոխել հարաբերությունները պետական ծառայողների և պետության կողմից մատուցվող ծառայություններից օգտվող քաղաքացիների միջև. նկատվում է պետության գործադիր կառույցների դերի բարձրացման միտում: Բարեփոխումների կարևորագույն նպատակներից են դառնում պետության կողմից հասարակությանը մատուցվող ծառայությունների որակի բարելավումը, տվյալ համակարգի զարգացումը:

Չորրորդ՝ լուրջ քննադատության է ենթարկվում պետության՝ առանձին բնագավառներում ծառայությունների մատուցման, պետական կառույցների գործունեության և առանձին գործառույթների իրականացման մենաշնորհային դիրքը:

Համակարգի բարեփոխումներում նկատելի է դառնում պետական կառավարման սկզբունքների ներդրման միտումը:

Հինգերորդ՝ բարեփոխումները ենթադրում են կառուցվածքների և գործառույթների ապակենտրոնացում և ապահամակենտրոնացում:

Վեցերորդ՝ բարեփոխումները ենթադրում են կառավարչական որոշումների ընդունման գործընթացի պարզեցում և դրանց կատարման նկատմամբ վերահսկողության խստացում:

Պետական կառավարման բարեփոխումների տեսական հիմքերը և մոտեցումները

Վերջին 15–20 տարիներին իրականացվել են լայնածավալ հետազոտություններ պետական կառավարման բարելավման բնագավառում, որի արդյունքներն ապացուցում են պետական կառավարման համակարգի արդյու-

նավետ գործունեության դրական ազդեցությունը տնտեսության զարգացման վրա:

Դեռևս 1999 թվականին Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության կողմից առաջարկվել է³ բարեփոխումներին վերաբերող սկզբունքները դասակարգել ըստ ընդգրկունակության և տևողության: Պետք է ասել, որ այս մոտեցումները շարունակում են պահպանել իրենց կայուն տեղը մինչ օրս: Դրանցից են, օրինակ՝

1. Սահմանափակ փոփոխություններ. ունի ֆինանսական ճնշումը նվազեցնելու, պետական ծախսերը կրճատելու նպատակ:
2. Տարածվող բարեփոխումներ. որևէ ոլորտում իրականացվող բարեփոխումների սկզբունքները կիրառվում են նաև մյուս ոլորտներում:
3. Հիմնարար բարեփոխումներ. համակարգված ուսումնասիրությունների և վերլուծությունների հիման վրա մշակվում է բարեփոխումների հայեցակարգ, ըստ որի իրականացվում են պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները, ընդ որում, դրանց յուրաքանչյուր փուլը ձգվում է 5–6 տարի և ավելի:

Զնայած այն հանգամանքին, որ տարբեր երկրներում բարեփոխումներն իրականացվել են տարբեր ընդգրկմամբ և տարբեր ժամկետներում, դրանց ուղղություններն ունեն որոշակի ընդհանրություն:

Դիտարկենք բարեփոխումներին առնչվող մոտեցումները.

1. Դրանք դառնում են հակաքայլ ֆինանսական և բյուջետային ճգնաժամերին: Պետական կառավարման համակարգում բարեփոխումները կապված են կառավարչական ծախսերի կրճատման, սահմանափակման և վերահսկման գործընթացի խստացման հետ: Սկզբնական միջոցառումների նպատակը բյուջեի, հաճախ նաև պետական ծառայողների չհիմնավորված թվի կրճատումն է: Տվյալ մոտեցումն իր հիմքում ունենում է փաստացի մեկ կարևոր նպատակադրում՝ միջոցների տնտեսում:

2. Մշակվում են սկզբունքներ և հայեցակարգեր, որոնցով իրականացվում են առանձին բարեփոխումներ տարբեր ոլորտներում: Փոփոխությունները նպատակաուղղված շոշափում են հասարակական կենսագործունեության հատկապես կարևորվող որևէ ոլորտ, իսկ մյուսները պարզապես հարմարվում են այդ նոր քաղաքականությանը:

Օրինակ՝ մի շարք երկրներում այս մոտեցման շրջանակներում ընդունվել են ծրագրեր, որոնց համաձայն նախատեսվում էր սահմանափակել պետական կառավարման գործառնությունների ցանկը՝ թողնելով ամենակարևոր և միայն պետությանը հատուկ գործառնությունները: Դրանք համարվում են, այսպես կոչված, «պետական գործառնություններ» և չէին կարող երբևէ լիազորվել ոչ պետական կառույցներին:

3. Բնութագրվում է պետական կառավարման համակարգի համակարգված կառուցվածքային և գործառնության վերլուծությամբ, որի ընթացքում հստակեցվում են պետական կառավարչական մարմինների խնդիրներն ու գործառնությունները, տարանջատվում են ոչ պետական այլ կառույցների կողմից հասարակությանը ծառայությունների մատուցման հնարավոր գործառնությունները, ռազմավարության և մարտավարության մշակման հիմքում դրվող սկզբունքները:

³ Stü Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries. Government Roles and Functions, and Public Management Government of the Future: Getting from here to there, September, 1999:

Այս պարագայում շեշտը դրվում է պետական կառավարման մարմինների գործառնությունների հստակ տարանջատման և դասակարգման վրա: Շատ երկրներում գործառնությունները որոշվում և սահմանազատվում են քաղաքականության մշակման և ծառայությունների մատուցման հիմքով: Տարանջատվում են կառուցվածքային օղակների կազմավորման և համալրման, ղեկավար կադրերի պատասխանատվության դրույթները: Առանձին դեպքերում ծառայությունների մատուցման գործառնությունների իրականացման ապահովման համար ստեղծվում են շահույթ չհետապնդող կառույցներ, կամ այդ գործառնությունները լիազորվում են գոյություն ունեցող ոչ պետական համապատասխան օղակներին: Այս սկզբունքը կոչված է ապահովելու կազմակերպության կողմից միայն բովանդակությամբ միանման գործառնությունների իրականացումը:

4. Հիմնվում է հասարակական կյանքի առանձին ոլորտներին առնչվող միաժամանակյա բարեփոխումների իրականացման վրա և ենթադրում է երկարաժամկետ ծրագիր⁴:

Բարեփոխումների կազմակերպումը

Ներկայիս «քաղաքակիրթ բարեփոխումների» կազմակերպումը, միջազգային փորձի ընդհանրացմամբ, բնութագրվում է հինգ գլխավոր կանխադրույթներով՝

1. **Նպատակի.** քաղաքակիրթ յուրաքանչյուր բարեփոխման վերջնական նպատակը **ձգնաժամի հաղթահարումը և հասարակության բարեկեցության մակարդակի բարձրացումն է:** Ասել, թե բարեփոխումների նպատակը շուկայական տնտեսության կառուցումն է, կնշանակի չասել ամենագլխավորը՝ ինչպես պետք է ապրեն մարդիկ շուկայական տնտեսության պայմաններում:
2. **Միջոցների.** անգամ ամենամարդասիրական և առաջադեմ նպատակներին հասնելու գործընթացը չի բացառում «կոշտ և ցավազին» միջոցների կիրառումը: Այդ պատճառով էլ քաղաքակիրթ բարեփոխումները ենթադրում են նման միջոցների կիրառման մասին խոսել նախապես, փորձել գտնել հնարավորություններ դրանք մեղմելու համար, վաղօրոք իրագեկել հասարակությանը սպասվող ժամանակավոր դժվարությունների մասին:
3. **Կայունության կանխադրույթ.** ոչ մի բարեփոխում չպետք է նպաստի ձգնաժամի խորացմանը, հասարակությանը «վատից» դեպի «լավը» չպետք է տանի «սարսափելիի» միջով:
4. **Այլընտրանքի.** որպեսզի բարեփոխումները լինեն անշրջելի, դրանց կենսագործման յուրաքանչյուր քայլում և փուլում անհրաժեշտ և օգտակար է նախատեսել այլընտրանքային որոշումներ /տարբերակներ/ և անհրաժեշտության դեպքում իրականացնել ժամանակավոր «կանգառների» և «ուժերի վերադասավորման», մարտավարության պահուստային այլ մեխանիզմներ: **Բարեփոխումները պետք է լինեն ձկուն:**

⁴ Օրինակ՝ Պետրոս I-ի և Ալեքսանդր II-ի բարեփոխումները, «Մեծինյան բարենորոգումները» Ճապոնիայում, Ֆ.Ռուզվելտի «նոր ուղին», 20–30-ականների իտալական բարեփոխումները և այլն:

5. **Պատասխանատվության.** բարեփոխումների «գաղափարական առաջնորդները» և անմիջականորեն իրականացնողները պետք է անձնական պատասխանատվություն կրեն հասարակության առջև:

Յուրաքանչյուր բարեփոխում համարվում է քաղաքակիրթ» այն չափով, որչափով որ իրացվում են վերը նշված կանխադրույթները:

Օգտագործված գրականություն

1. Лексин В.Н., Швецов А.Н., Технология реформ /разработка и применение их общей организационной теории/. "Российский экономический журнал", N 3, 4, 1996.
2. Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries. Government Roles and Functions, and Public Management Government of the Future: Getting from here to there. September, 1999.

АШОТ ЗАЛИНЯН

Кандидат экономических наук, доцент

Теоретические принципы реформ государственного управления. – В статье изложен и проанализирован международный опыт реформ государственного управления, этапы реализации реформ, их предпосылки и условия их реализации. Выявлены теоретические основы и принципы его организации.

Ключевые слова: *реформа, государственное управление, хозяйство, функция, структура, ответственность, полномочие.*

JEL: H00, H10

ASHOT ZALINYAN

PhD in Economics, Associate Professor

Theoretical principles of public administration reforms. – The article presents and analyzes the international experience of public administration reforms, the stages of their implementation prerequisites and the conditions of their implementation. The theoretical foundations and principles of organization are revealed.

Key words: *reform, public administration, economy, function, structure, responsibility, authority.*

JEL: H00, H10