

ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԻ ԸՆԿԱԼՈՒՄԸ ԵՎ ՓՈԽԱԿԵՐՊՈՒՄԸ ՀԵՏԽՈՐՀՐԴԱՅԻՆ ՏԱՐԱԾՔՈՒՄ

ՆԱՐԻՆԵ ԱՍՐՅԱՆ

Արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի հիմնական դրույթների քննարկումն օրակարգային դարձավ հատկապես 20-րդ դ. վերջից, ինչը համաշխարհային պրակտիկայում համընկավ ԽՍՀՄ փլուզման և նորանկախ պետությունների ձևավորման հետ: Ստեղծված պայմաններում նորանկախ երկրները հարկադրված էին բարեփոխելու իրենց կառավարման համակարգերը և գնալու զարգացման հետագծով՝ համապատասխանելով զարգացած պետությունների կողմից սահմանված չափորոշիչներին, ինչը տվյալ ժամանակահատվածում բավականին խնդրահարույց էր և դժվար իրագործելի:

Սույն հոդվածում վերլուծվում են արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի կառուցվածքային և բովանդակային ասպեկտները՝ հատկապես հետխորհրդային տարածքում քննարկվող կոնցեպտի ընկալման և փոխակերպման առանձնահատկությունները: Մասնավորապես քննարկվում է, թե որոնք են հետխորհրդային տարածքում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի բաղկացուցիչների ավանդական ընկալման վերափոխման դրդապատճառները, հետևանքները, ինչպես նաև այդ միտումներում միջազգային կազմակերպությունների (ՄԱԿ, Համաշխարհային բանկ և այլն) դերակատարությունը: Որպես հիմնական հարցադրում է առաջ քաշվում հետևյալը՝ փոխառելի արդյունավետ կառավարման արևմտյան չափորոշիչները, թե՞ մշակել և ներդնել սեփական հայեցակարգը՝ հաշվի առնելով պատմամշակութային ժառանգության և հասարակական զարգացման առանձնահատկությունները: Հոդվածում նաև բերված են կանխատեսումներ առ այն, թե ինչ հիմնական տարրեր պետք է լրացնելու գան արդյունավետ կառավարման հայեցակարգին, և որոնք են հետխորհրդային տարածքում վերջիններիս կիրարկման հեռանկարային հնարավորությունները:

Բանալի բառեր - *արդյունավետ կառավարում, կառավարման արդյունավետության ցուցիչներ, հետխորհրդային տարածք, զարգացող և անցումային պետություն, կառավարման արդյունավետություն, թափանցիկություն, բարեփոխում, աճ և զարգացում*

Ներածություն

Սկսած 1990-ական թթ.՝ արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը կենտրոնական տեղ է զբաղեցրել զարգացման ռազմավարական մտածողության և պրակտիկայի շրջանակներում: Սակայն արդ-

յունավետ կառավարմանը վերաբերող ուսումնասիրությունները սկսել են լայն թափ առնել հատկապես 2000-ական թթ., քանի որ ոլորտի տեսաբանները և պրակտիկները հանգել էին այն համոզման, որ արդյունավետ կառավարումը հասարակության տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական զարգացման առանցքային նախապայմանն է:

«Արդյունավետ կառավարում» եզրույթը միջազգային զարգացման օրակարգում հայտնվեց մի քանի գործոնների համակցության արդյունքում, մասնավորապես՝ Սառը պատերազմի ավարտը և այն բանի գիտակցումը, որ շուկայի կառուցվածքային բարեփոխումների քաղաքականությունն անարդյունավետ էր, քանի որ չտվեց ցանկալի արդյունքներ և չկարողացավ լուծել ԽՍՀՄ փլուզումից հետո նորանկախ երկրների առջև ծառայած սոցիալ-տնտեսական խնդիրները: Սակայն կառուցվածքային վերափոխման ծրագրերի ոչ պատշաճ իրականացումը, Սառը պատերազմի հանգուցալուծումը և նորահայտ պետությունների ֆինանսավորումը, ինչպես նաև նախկին Խորհրդային Միության տնտեսության ֆինանսավորմանն առնչվող քաղաքական խնդիրները ևս նպաստեցին արդյունավետ կառավարման գաղափարի որակապես նոր շեշտադրմանը:

Ուշագրավ է, որ քննարկվող հայեցակարգը օրակարգային էր դարձել հատկապես միջազգային կազմակերպությունների համար: Վերջիններս առաջ էին քաշել մրցակցային բազմաթիվ տեսակետներ այն մասին, թե ինչ պետք է նշանակի «արդյունավետ կառավարում» եզրույթը: Այսպես, ՄԱԿ-ի նախկին գլխավոր քարտուղար Քոֆի Անանը նշում էր, որ «արդյունավետ կառավարումը թերևս աղքատության հաղթահարման և զարգացմանը միտված անկյունաքարային գործոններից մեկն է»¹, իսկ ՄԱԿ-ի սոցիալական հարցերով հանձնաժողովի բնորոշմամբ՝ «արդյունավետ կառավարումը մասնակցային, փոխզիջման կողմնորոշմամբ, անաչառ, ներառական և օրենքի իշխանությունը ճանաչող կառավարման ձև է: Այն պետք է նվազագույնի հասցնի կոռուպցիան և ներհասարակական այլ արատավոր երևույթները, լսելի դարձնի փոքրամասնությունների և հասարակության առավել խոցելի խավերի ձայնը և միտված լինի արձագանքելու հասարակության ներկա և ապագա պահանջմունքներին»²: Միննույն ժամանակ արդյունավետ կառավարումը Հազարամյակի զարգացման նպատակներից է (ՀԶՆ)՝ աղքատության նվազեցման և կայուն զարգացման օրակարգի ձևավորման տեսքով, որի շուրջ համաշխարհային առաջնորդները համաձայնության են եկել դեռևս 2000 թ. սեպտեմբերին Հազարամյակի գագաթնաժողովում³:

¹ **Annan, K.**, United Nations Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 27 August, 1998, <http://www.un.org/Docs/SG/Report98/ch2.htm>

² United Nations Social Commission for Asia and the Pacific (n.d.). «What is Good Governance?», <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>

³ Տե՛ս ՄԱԿ-ի Հազարամյակի հռչակագիր, Եր., ՄԱԿ-ի հայաստանյան գրասենյակ, 2000, էջ 11-14, https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/millenniumdeclaration/armenia_millennium_declaration_armenian.pdf

ՄԱԿ-ի համանմանությամբ՝ Եվրոպական հանձնաժողովը և վերջինիս անդամ պետություններից շատերը գտնում էին, որ արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը պետք է առնչվի այնպիսի ինստիտուտների, ինչպիսիք են պետական կառավարումը, քաղաքական համակարգը, մարդու իրավունքները, քաղաքացիական հասարակությունը և այլն: Այսինքն՝ արդյունավետ կառավարումը կարելի է դիտարկել ոչ միայն որպես նպատակ (Objective), այլ նաև որպես մի շարք այլ կողմնակի արդյունքների (Outcomes), մասնավորապես աճի և զարգացման հասնելու միջոց: Դեռևս 2011 թ. ԵՄ զարգացման քաղաքականության «Փոփոխությունների օրակարգում» նշվում էր, որ «արդյունավետ կառավարումը իր քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական, էկոլոգիական ասպեկտներով կենսական նշանակություն ունի կայուն և ներառական զարգացման համար»⁴:

Բացահայտելով արդյունավետ կառավարումը

«Արդյունավետ կառավարում» եզրույթի իմաստային անորոշությունն ակնհայտ է դառնում, երբ ուսումնասիրում ենք հայեցակարգի ձևավորման և զարգացման պատմական էվոլյուցիան: Այստեղ անհրաժեշտ է առանձնացնել հետևյալ ժամանակաշրջանները:

- *1980-ական թթ. սկիզբ*, երբ զարգացող երկրների և միջազգային կազմակերպությունների մեծ մասի մտահոգությունն էր արագացնել զարգացող երկրներում աճը խթանող ոլորտների ստեղծումը: Այնուամենայնիվ նրանք չկարողացան այս ռազմավարություններն արդյունավետ իրականացնելու համար ապահովել կառավարման անհրաժեշտ հմտությունների զարգացումը⁵:

- Չարգացման քաղաքականության *երկրորդ փուլը սկսվում է մոտավորապես 1980-ականների կեսերից*, երբ կառուցվածքային ճշգրտումները բացահայտեցին, որ զարգացման նախորդ ռազմավարությունները բազմաթիվ զարգացող երկրներում հանգեցրել էին բյուջետային լուրջ ճգնաժամերի. օրենքի իշխանության բացակայությունը, ինստիտուցիոնալ թույլ համակարգը, կոռուպցիան և այլ խնդիրներ դարձել էին մտահոգության առարկա, սակայն ակնկալվում էր, որ ազատականացումը կլուծի այս խնդիրները: Ջոն Թոյը այս ամենը որակեց որպես «զարգացման հակահեղափոխություն» («Development Counterrevolution»): Քաղաքականության այս փուլի արդյունքները նույնիսկ ավելի հիասթափեցնող էին՝ առանց զարգացող պետությունների համար նկատելի բարելավումների ինչպես աճի հեռանկարների, այնպես էլ կառավարման պայմանների տեսանկյունից⁶:

- *1980-ական թթ. վերջ-1990-ական թթ. սկիզբ*, երբ մարտահրա-

⁴ European Commission, Development and Cooperation – EuropeAid (n.d.) ‘Human Rights and Democracy’. http://ec.europa.eu/europeaid/what/humanrights/index_en.htm

⁵ Տե՛ս **Matthews, R.C.O.**, The Economics of Institutions and the Sources of Growth, Economic Journal 96 (384), 1986, էջ 903-918:

⁶ Տե՛ս **Toye, J.**, Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy. Oxford: Basil Blackwell, 1987:

վեր նետվեց զարգացման հարցում պետության դերին՝ հղում կատարելով նախկին Խորհրդային Միության շուկայական վերակառուցումների փորձառությանը:

• *1990-ական թթ. հետո*, որին բնորոշ էր տնտեսության ուսումնասիրության ինստիտուցիոնալ նոր մոտեցումների գերակայությունը⁷:

Արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը սկզբնապես տեղավորվում էր դոնորական դիսկուրսի շրջանակներում, այսինքն՝ որպես զարգացած պետությունների կողմից զարգացող երկրներին օգնելու և վարկավորելու երաշխավորություն: Միջազգային կազմակերպություններից Համաշխարհային բանկն էր առաջին խոշոր դոնորական ինստիտուտը, որն ընդունեց արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը՝ որպես զարգացող երկրներին վարկավորելու երաշխիք: Լինելով գլոբալ զարգացման ռազմավարությունը կյանքի կոչող կառույցներից մեկը՝ Համաշխարհային բանկը միշտ ունեցել է արդյունավետ կառավարման գաղափարի սեփական տեսլականը, որը կարելի է քննարկել երեք ասպեկտներով⁸:

1. Կազմակերպությունը մեծ ուշադրություն է դարձնում զարգացող երկրներին ներսից վերափոխելու անհրաժեշտությանը: Արդյունավետ կառավարման օրակարգը անվերապահորեն ընդունում է, որ դոնորներից ստացվող օգնությունը չի կարող արդյունավետ լինել բարենպաստ քաղաքական միջավայրի բացակայության դեպքում:

2. Արդյունավետ կառավարման ներկայիս օրակարգը սահմանում է պետության և ինստիտուտների թեև սահմանափակ, սակայն դրական դերը դոնորներից տրվող օժանդակությունը նախատեսված էր զարգացող երկրների տնտեսություններում պետական միջամտությունը նվազեցնելու համար:

3. Արդյունավետ կառավարման օրակարգը Համաշխարհային բանկին տարել է նախկինում չբացահայտված տարածք, որտեղ մասնակցության, կոռուպցիայի խնդիրներ, և ժողովրդավարական բարեփոխումների իրականացման անհրաժեշտություն կա:

Իսկապես, արդյունավետ կառավարումը անցումային շրջանի պետությունների համար դարձավ դոնոր երկրներից օգնություն ակնկալելու և ստանալու նախապայման. անհերքելի փաստ է, որ կառավարման վատ համակարգեր ունեցող երկրներում կոռումպացված բյուրոկրատները և քաղաքական գործիչները խոչընդոտում են զարգացման

⁷ St' u **Grindle M. S.**, Good Governance: The Inflation of an Idea, Center for International Development Working Paper No. 202 (Harvard University, October 2010); **Levy B.**, Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies, Oxford University Press, 2014, էջ 3-5:

⁸ St' u Good Governance and the World Bank, Based on research by Elizabeth Drake, **Amreen Malik**, **Ying Xu**, **Ioanna Kotsioni**, **Rasha El-Habashy**, and **Vivek Misra**, LSE Masters students 2001-2 Edited by Vivien Collingwood, Nuffield College, University of Oxford, https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf, էջ 4:

ուղղությամբ ջանքերի ներդրումը և գործարկումը: Մյուս կողմից հարկ ենք համարում նշել, որ սկզբում հետխորհրդային տարածքի երկրներում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի տեսածիրը բավականին ապաքաղաքական էր և ընկալվում էր որպես պետական հատվածի կառավարման որակի բարելավմանն ուղղված միջոցառումների ամբողջություն: Այսինքն, ըստ Համաշխարհային բանկի, անցումային երկրների համար արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը պետք է դառնա պետությունների զարգացմանը միտված բաց քաղաքականություն՝ պրոֆեսիոնալ կառավարմամբ և հանրային բարիքների որակի բարձրացմանն ուղղված գործունեությամբ, և ունենա օրենսդրական կայացած համակարգ ու քաղաքացիական գիտակից հասարակություն:

Արդյունավետ կառավարումը հետխորհրդային տարածքում

Մույն համատեքստում քննարկելով հետխորհրդային պետությունների ներսում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի իրականացման գործընթացը՝ պետք է նշել, որ այստեղ «արդյունավետ կառավարում» (Good Governance) գաղափարին փոխարինելու է գալիս Մերիլին Գրինդլի առաջ քաշած «բավականին լավ կառավարում» (Good Enough Governance) թեզը⁹: Սա պայմանավորված էր այն հանգամանքով, որ նախկինում վարչահրամայական քաղաքական համակարգ ունեցող անցումային պետությունները չէին կարող միանգամից որդեգրել և կյանքի կոչել արդյունավետ կառավարման բոլոր սկզբունքները: Իսկապես, անցումային երկրների համար զարգացած պետությունների սահմանած չափորոշիչներն անիրագործելի էին, և ավելի քան ակնհայտ էր, որ թե՛ քաղաքական-տնտեսական, թե՛ կառուցվածքային-ինստիտուցիոնալ, թե՛ արժեքաբովանդակային փոփոխությունները նման երկրներում պետք է իրականացվեին աստիճանաբար՝ նրանց համար սահմանելով նվազագույն բավարար այն պահանջները, որոնք անհրաժեշտ էին դոնոր պետություններից օժանդակություն ստանալու համար:

Հաշվի առնելով արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի անընդհատ փոփոխվող և լրացվող բնութագրերը՝ Մ. Գրինդլը միջազգային դոնորներին առաջարկեց իրենց ուշադրությունը սևեռել անցումային երկրներում իրականացվող կառավարչական միջամտությունների և համատեքստին, և բովանդակությանը: Նախ ընդլայնվեցին կառավարչական համատեքստի վերաբերյալ գաղափարները՝ պետությունները դասակարգելով ըստ տիպաբանության (փլուզված և ձախողված պետություններ, նվազագույն չափով ինստիտուցիոնալացված պետություններ, ինստիտուցիոնալացված ոչ մրցունակ պետություններ և

⁹ St' u Grindle, M. S., Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 17 (4), 2004, էջ 525– 528:

ինստիտուցիոնալացված մրցունակ պետություններ)¹⁰: Այս դասակարգումը թույլ կտար գնահատել, թե որքանով է կայուն պետությունների տեսլականը արդյունավետ կառավարման ապահովմանը միտված միջամտության նկատմամբ: Ինչ վերաբերում է միջամտությունների բովանդակությանը, ապա այս մասով, ըստ Մ. Գրինդլի, միջազգային հովանավորները պետք է լինեն ավելի ընտրողական և կենտրոնանան թեկուզ քիչ, սակայն ավելի իրագործելի փոփոխությունների վրա. այլ կերպ ասած՝ միջամտությունների բովանդակությունը պետք է համապատասխանի թիրախային պետության(ների) ներուժին:

Այս ամենի հետ մեկտեղ, սակայն, պետք է նշել, որ, ըստ Մ. Գրինդլի, արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը վատ կողմնորոշիչ է պետական քաղաքականության նախագծման և կյանքի կոչման առումով, քանի որ այն առանձնահատուկ բնույթ ունի, բավականին բազմաբովանդակ է և հարմարեցված չէ պատմական զարգացման և հաջորդականության չափորոշիչներին¹¹:

Մ. Էնդրյուսի կարծիքով՝ արդյունավետ կառավարման գերակշռող մոդելները «նման են այն բանին, որ զարգացող երկրներին պարտադրվի, թե զարգացած դառնալու ճանապարհը հենց իրենց մատնանշած ուղին և ձևն են»¹². այս առումով կառավարման «միակողմանի լավագույն մոդելը» անտեսում է երկրների ինստիտուցիոնալ տարբերությունները:

Բ. Լևին ևս խոսում էր «կառավարման բարեփոխումներին համապատասխան մոտեցման» դիրքերից. նա երկրները խմբավորեց ըստ հատուկ կատեգորիաների՝ ընդհանուր բնութագրերով (օրենքի իշխող գերակայությամբ, անձնավորված մրցակցային և օրենքի մրցակցային գերակայությամբ): Այս տիպաբանության կիրառումը թույլ կտա իրականացնել «նմանների հետ նմանների ավելի արդյունավետ համեմատություն և դրանով իսկ հասնել կառավարման բարեփոխումների ավելի նպատակաուղղված և ավելի արդյունավետ տարբերակների բացահայտմանը»¹³: Բացի այդ, տեսաբանը կոչ էր անում ընդունել իրականացվելիք փոփոխությունների սահմանափակ բնույթը և սկսել ավելի փոքրածավալ բարեփոխումներից («Small-G» governance reforms), որոնք ներառում են, մասնավորապես, քաղաքական տեսանկյունից իրագործելի մատուցվող հանրային ծառայությունների որակի բարելավումը. ավելի լայնածավալ բարեփոխումները («Big-G» governance reforms) միտված են ստեղծելու հաշվետվողականության և պատաս-

¹⁰ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 530-538:

¹¹ Տե՛ս **Grindle M. S.**, Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. Governance 30(1), 2017, էջ 17-22:

¹² **Andrews M.**, Good Governance Scripts: Will Compliance Improve Form or Functionality? in Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury, eds., Is Good Governance Good for Development? United Nations Series on Development (London: Bloomsbury Academic, 2012):

¹³ **Levy B.**, Governance reform: Getting the fit right. Public Administration and Development 35(4), PAD-15-0064.R1, 2015, էջ 238-249:

խանատվության ինստիտուտներ, որոնց իրականացման հարցում քաղաքական վերնախավն այնքան էլ չէր շտապում¹⁴:

Ելնելով վերոգրյալից՝ կարելի է եզրահանգել, որ անհրաժեշտ է հրաժարվել անցումային երկրներում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի ապահովման մեկ միասնական մոտեցումից, քանի որ միջազգային դոնորների՝ այս երկրներում արդյունավետ կառավարման ապահովմանն ուղղված միջամտությունների բովանդակությունը, ի վերջո, կախված կլինի պետության համատեքստային բնութագրիչներից: Մա նշանակում է, որ արդյունավետ կառավարման հայեցակարգից բխող նպատակների սահմանման և իրականացման գործընթացում հիմնական դերակատարը դեռևս մնում է ազգային պետությունը: Մասնավորապես, մի պետության ներսում, որը դեռևս փնտրում է սոցիալ-տնտեսական զարգացումն ապահովող լուծումներ, արդյունավետ կառավարումը մշտապես համարվել է զարգացման առաջնադասման կարևորագույն գործիք¹⁵:

Ինչ վերաբերում է հետխորհրդային պետություններում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի վերաբերյալ պատկերացումների ձևավորմանը, ապա պետք է նշել, որ նախկին Խորհրդային Միության երկրներում եկամուտների անհավասարության կտրուկ աճը եղել է կենտրոնացված պլանային տնտեսությունից շուկայական հարաբերությունների անցման կարևոր բնութագրիչներից մեկը: Պլանային տնտեսությունների քաղաքական-տնտեսական համակարգը ստեղծվել էր անհավասարության չափը սահմանափակելու համար, այդ պատճառով խորհրդային հասարակությունը բավականին էգալիտար էր: Մակայն կենտրոնացված պլանային տնտեսությունից շուկայականի անցումը լիովին փոխեց իրավիճակը. մասնավորեցվեց հանրային սեփականությունը, չեղարկվեց աշխատավարձերի հավասարեցման քաղաքականությունը և արձանագրվեց հանրային բարիքներից ու սոցիալական ապահովության ծառայություններից օգտվելու անհավասարությունը, ինչը, իր հերթին, 1980-ականների վերջին և 1990-ականների սկզբին հանգեցրեց անցումային երկրներում հարուստների և աղքատների միջև բնեռացման խորացմանը¹⁶:

Հաշվի առնելով անհավասարության համեմատաբար ցածր մակարդակի մեկնարկային կետը՝ անհավասարության կտրուկ աճը ունեցավ «ձնագնդի էֆեկտ»: Ուստի անցումային երկրների կառավարություններն ընդունեցին բարեկեցության խթանման միջոցառումների լայն

¹⁴ Տե՛ս **Levy B.**, The Case for Principled Agnosticism, Journal of Democracy 21, no. 4 (October 2010):

¹⁵ Տե՛ս **Simonis, U. E.**, Defining good governance - the conceptual competition is on. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2004-005). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaar-110379>, 2004, էջ 5-7:

¹⁶ Տե՛ս **Petrova B.**, Redistribution and the Quality of Government: Evidence from Central and Eastern Europe. British Journal of Political Science, 2020, էջ 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0007123419000085>:

շրջանակ՝ միտված հարուստների և աղքատների միջև եկամտային տարբերությունները նվազեցնելուն: Ներդրվեց և գործարկվեց աշխատաշուկայի ակտիվացման քաղաքականություն, քայլեր ձեռնարկվեցին առողջապահության, կրթության, բնակարանային և հանրային այլ ծառայությունների մատչելիությունն ու հասանելիությունը խթանող սոցիալական պաշտպանության արդյունավետ համակարգի ձևավորման համար:

1990-ական թթ.՝ ԽՍՀՄ փլուզումից հետո, անցյալի հետ կապերը հիմնովին խզելու հույս ծագեց. նորանկախ հանրապետությունները պետք է միանային ժողովրդավարական երկրների համայնքին: Մակայն այս մեծ ակնկալիքներն արդարացան միայն Բալթյան տարածաշրջանում, որտեղ երեք երկրները կատարեցին անհրաժեշտ բարեփոխումները և համախմբեցին ժողովրդավարական համակարգերը, իսկ տարածաշրջանի մնացած մասը վերադարձավ ամբողջատիրական համակարգին կամ բավարարվեց մասնակի բարեփոխումներով, որոնք ձեռնտու էին միայն հասարակության որոշակի նեղ շրջանակների: Այս երկրներում պետությունը ոչ այլ ինչ էր, քան էլիտար խմբակցությունների միջև մրցակցության թատերաբեմ, մինչդեռ խորհրդային վարչակարգը տապալած ապստամբ զանգվածները նահանջեցին իրենց նպատակներից¹⁷:

Հետխորհրդային տարածաշրջանի երկրների հանգամանքը քննարկելիս հարկ է նշել, որ մասամբ սոցիալիզմի պատմական ժառանգության հետևանքով այդ երկրները ունեն պետության կողմից հովանավորվող վերաբաշխիչ քաղաքականությանն աջակցության ավելի բարձր մակարդակ: Այսպես, Երկրորդ աշխարհամարտի ավարտից հետո այս երկրներում աճեց կրթության, առողջապահության և հանրային ծառայությունների հասանելիությունը, մեղմվեցին գործազրկության ցուցանիշները, իսկ եկամտուտների տարբերությունները արհեստականորեն ճնշվեցին, ուստի այդ պետությունների բնակիչներն ավելի պակաս հանդուրժող են տնտեսական անհավասարության նկատմամբ և ընդհանրապես ակնկալում են, որ պետությունը բարեփոխումների միջոցով կմեղմի սոցիալական տարբերությունները:

Խորհրդային Միության փլուզումից հետո մի քանի պետություններում կատարվել են մասնավորեցման, ազատականացման և կայունացման մի շարք բարեփոխումներ, որոնց նպատակը շուկայական ազատ տնտեսություն և ժողովրդավարություն ձևավորելն էր: Մակայն ամեն ինչ այլ կերպ ընթացավ. բարեփոխումները, որոնք միտված էին ձևավորելու հետկոմունիստական միջին խավ, հակառակ արդյունքն են տվել՝ թուլացել է պետությունը, աղքատացել քաղաքացիների մեծամասնությունը, և առաջացել է կլեպտոկրատական փոքր վերնախավ, որն իր քաղաքական կապերը և վարչական ռեսուրսն օգտագործում է

¹⁷ St u **McFaul M.**, Transitions from Postcommunism, *Journal of Democracy*, 16 (July 2005), էջ 5–19:

անձնական շահերն սպասարկելու համար:

Խորհրդային Միության ոչ բալթյան հանրապետությունների սոցիալ-տնտեսական քաղաքականությունը հանգեցրեց երկու տխուր արդյունքի: Նախ՝ Բելառուսը, Ադրբեջանը, Ուզբեկստանը, Տաջիկստանը և Թուրքմենստանը պահպանեցին ստատուս քվոն կամ քիչ բարեփոխումներ իրականացրին՝ տնտեսության մեծ մասը թողնելով պետության ձեռքում: Երկրների երկրորդ խմբում՝ Ռուսաստան, Ուկրաինա, Մոլդովա, Հայաստան, Վրաստան, Ղազախստան և Ղրղզստան, հապճեպ և կոռումպացված մասնավորեցումը ակտիվները փոխանցեց լավ դիրքավորված պատեհապաշտների ձեռքը¹⁸:

Կիտշելտը պնդում է, որ անցումային երկրներում կոմունիզմի գաղափարը տարբեր ձևեր և դրսևորումներ է ստացել¹⁹: Այսպես, քննարկվող տարածաշրջանի տարբեր երկրներ գործարկել են ճնշումների, կլիենտելիզմի, բյուրոկրատիայի և բարեփոխումների տարբեր ձևեր: Որպես հետևանք՝ այս «ժառանգությունները» կարող էին նպաստել վերաբաշխման որոշակի յուրահատկությունների և կառավարման արդյունավետության ուրույն ցուցանիշների դրսևորմանը: Այս իմաստով Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի տարբեր երկրների խմբեր (Խորհրդային Միության նախկին հանրապետություններ, բյուրոկրատական ավտորիտար երկրներ (Չեխիա և Սլովակիա), ազգային հարմարվողական վարչակարգեր (Հունգարիա, Լեհաստան, Սլովենիա և Մերձբալթյան հանրապետություններ), վոտչինային պետություններ (Բուլղարիա և Ռումինիա)) արձանագրում են միմյանցից զանազանվող արդյունքներ:

Սակայն, ընդհանուր առմամբ, կոմունիստական ժառանգությունը ակներևաբար ազդում է քննարկվող տարածաշրջանի երկրների բոլոր խմբերի վրա, և WGI (World Governance Indicators) ցուցանիշները վիճակագրական իմաստով նշանակալի են²⁰: Ասվածի մասին են փաստում ստորև ներկայացվող գծապատկերում արդյունավետ կառավարման ցուցիչների արժեքները²¹:

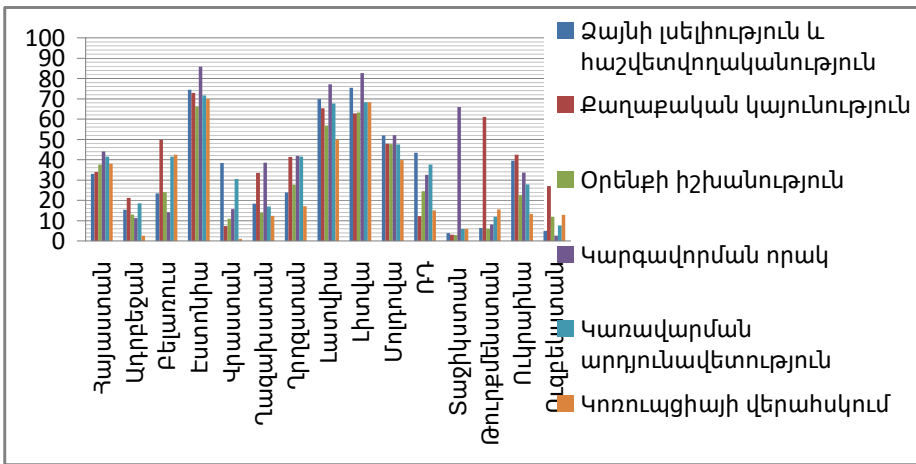
¹⁸ Տե՛ս **Haggard S., Kaufmann R. R.**, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press, 1995, էջ 53–55:

¹⁹ Տե՛ս **Kitschelt H.**, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999:

²⁰ Համաշխարհային բանկի երկարամյա հետազոտական ծրագրի հիման վրա ստեղծված՝ արդյունավետ կառավարման ցուցիչները ներառում են կառավարման վեց հիմնական չափորոշիչներ՝ ձայն և հաշվետվողականություն, քաղաքական կայունություն և բռնության բացակայություն, կառավարության արդյունավետություն, կարգավորման որակ, օրենքի իշխանություն և կոռուպցիայի վերահսկում: Սկսած 1996 թ. մինչ այժմ դրանք մատնանշում են կառավարման որակը ավելի քան 200 երկրներում՝ հիմնված մոտ 40 աղբյուրների վրա, որոնք մշակում են աշխարհի ավելի քան 30 կազմակերպություններ, և թարմացվում են ամեն տարի՝ սկսած 2002 թ.-ից: Արդյունավետ կառավարման ցուցիչները հաշվարկվում են 1-100 սանդղակով, ընդ որում՝ որքան ցուցիչը մոտ է 1-ին, այնքան ցածր է և ընդհակառակը՝ որքան մոտ 100-ին, այնքան բարձր է կառավարման արդյունավետությունը:

²¹ Թվային տվյալները վերցվել են Համաշխարհային բանկի պաշտոնական կայքէջից, <https://info.worldbank.org/>

Արդյունավետ կառավարման ցուցիչների արժեքները հետխորհրդային պետություններում, 1996թ.



Որպես հաշվարկման տարեթիվ է ընդունվել 1996 թ., քանի որ, նախ՝ արդյունավետ կառավարման ցուցիչները մշակած Համաշխարհային բանկը առաջին տվյալները տալիս է հենց այս թվականից սկսած և երկրորդ՝ նպատակ ենք ունեցել մատնանշել Խորհրդային Միության փլուզումից հետո՝ հինգ տարվա ընթացքում, նորանկախ պետությունների արդյունավետ կառավարման ցուցիչների արժեքները: Այստեղ կարևորվում են քաղաքական կայունության (Political Stability), կարգավորման որակի (Rule of Law) և կառավարման արդյունավետության (Government Effectiveness) ցուցիչները: Այս ցուցիչներով հետխորհրդային տարածքում միանշանակ առաջատարի դիրքերում են Մերձբալթյան պետությունները (Լիտվա, Լատվիա, Էստոնիա), որոնց հաջողվել է բարելավել ներպետական ինստիտուցիոնալ միջավայրը և իրականացնել կառավարման արդյունավետության ապահովմանը միտված արմատական բարեփոխումներ:

Արդյունավետ կառավարման ամենացածր ցուցանիշները Կենտրոնական Ասիայի տարածաշրջանի՝ ԽՍՀՄ նախկին պետություններինն են (Տաջիկստան, Թուրքմենստան, Ուզբեկստան), թեև արդարացիորեն պետք է նշել, որ, օրինակ, բավականին բարձր են Տաջիկստանի դեպքում՝ «կարգավորման որակ», իսկ Թուրքմենստանի դեպքում՝ «քաղաքական կայունություն» ցուցիչները (համապատասխանաբար 65,98 և 61,17): Մա թերևս պայմանավորված է նշյալ երկրներում վարչապետության վարչակարգի առկայությամբ, որը մի կողմից միտված է ստատուս քվոյի պահպանմանը և թույլ չի տալիս հասարակական-քաղաքական անկայունության դրսևորումներ, իսկ մյուս կողմից՝ կառավարության՝ տնտեսության պետական ամբողջատիրական կարգավորմամբ և շուկայական տնտեսական համակարգերի վրա միանձնյա վերահսկողությամբ:

Դիտարկելով արդյունավետ կառավարման ցուցիչների արժեքները նույն ժամանակաշրջանի (1996 թ.) ՏՀԶԿ անդամ և ոչ անդամ պետությունների ցուցանիշների հետ՝ պարզ է դառնում, որ զարգացած ոչ ՏՀԶԿ անդամ պետություններում արդյունավետ կառավարման ցուցիչները որոշակիորեն զիջում են մյուսներին, սակայն ուշագրավն այն է, որ բոլոր ցուցիչների արժեքները մոտավորապես նույն հարթության վրա են²²: Սա վկայում է այն մասին, որ զարգացած պետությունների ընկալմամբ՝ արդյունավետ կառավարումը ենթադրում է բաղկացուցիչների (գործադիր իշխանության գործառույթ, քաղաքական համակարգ, օրենսդրական դաշտ) համաչափ զարգացում:

Արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի ապագան

Արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի ընկալման դինամիկ զարգացումները թույլ են տալիս ենթադրել, որ ապագայում դրան կարող են ավելանալ նոր տարրեր: Հաշվի առնելով ներկայիս պատկերացումները՝ այնուամենայնիվ առանձնացնենք արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի առնվազն երեք հիմնական որոշիչ հատկություն.

-Նախ, արդյունավետ կառավարումը պետք է հիմնված լինի կառավարության, քաղաքացիական հասարակության և մասնավոր հատվածի միջև փոխադարձ աջակցության և համագործակցային հարաբերությունների վրա: Նշյալ դերակատարների միջև փոխգործակցությունը դյուրին դարձնելու համար կենսունակ մեխանիզմների ամրապնդման անհրաժեշտությունը կարևոր նշանակություն ունի: Այս համատեքստում արդյունավետ կառավարման հայեցակարգի գաղափարական ընկալման մեջ կարևոր է ներմուծել նաև մասնակցության բաղադրիչը, որը ենթադրում է խորհրդատվություն քաղաքականություն մշակելու և որոշումներ կայացնելու, ընտրությունների և ժողովրդավարական այլ գործընթացներում: Մյուս կողմից՝ մասնակցության ապահովումը կառավարություններին հնարավորություն կտա ստանալու կարևոր տեղեկատվություն անհատների, համայնքների և մասնավոր ձեռնարկությունների կարիքների և առաջնահերթությունների մասին:

-Երկրորդ, արդյունավետ կառավարումը պետք է սահմանվի որպես հետևյալ բոլոր տարրերի կամ դրանց մի քանիսի համակցություն՝ որոշումների կայացման թափանցիկություն, հաշվետվողականություն, օրենքի գերակայություն, կանխատեսելիություն: Հաշվետվողականությունը և օրենքի գերակայությունը պետք է պահանջեն թափանցիկություն և տեղեկատվության հասանելիության ապահովում: Անհրաժեշտ է ուժեղացնել հաշվետվողականության ինստիտուտը՝ ավելի շատ կենտրոնանալով կատարողականի վրա, ոչ թե սահմանափակվելով որոշումների կայացման պարբերականությամբ պայմանավորված հաշվետվողականությամբ:

²² Թվային տվյալները վերցրել ենք Համաշխարհային բանկի պաշտոնական կայքէջից, <https://info.worldbank.org/>

-*Երրորդ, աճի նվաճված ցուցանիշները դժվար է պահպանել առանց ինստիտուցիոնալ զարգացման ապահովման*, հատկապես երբ գլոբալացման արդի պայմաններում տնտեսությունների կառուցվածքն աստիճանաբար ավելի է բարդանում: Ընդլայնված աճը պահանջում է հանձնառու, վստահելի և կարողունակ կառավարություններ և շուկայական գործող համակարգեր, որոնք խթանում են բոլորին՝ թե՛ հանրային/պետական և թե՛ մասնավոր ու հասարակական հատվածներին: Այս ռազմավարությունը կարող է նաև ձևավորել սոցիալական ինտեգրման ավելի արդյունավետ համակարգ, օրինակ՝ կրթական, սոցիալական ապահովագրության և աշխատաշուկայի բարելավման միջոցով: Բացի այդ, պաշտպանելով սեփականության իրավունքները և աջակցելով օրենքի արդար կիրարկմանը բոլոր անհատների և ինստիտուտների համար՝ օրենքի ուժեղ գերակայություն ունեցող համակարգը նաև նպաստում է ներառականության աճին:

-*Չորրորդ, արդյունավետ կառավարումը հայեցակարգային իմաստով նորմատիվային է*: Դա նշանակում է, որ արդյունավետ կառավարման ամուր հիմքն ապահովող արժեքները հիմնական դերակատարների և ինստիտուտների ընդունած և սահմանած կողմնորոշիչներն են: Այս վերջին հատկությունն առանձնակի ուշադրության է արժանի. այսպես, եթե անցումային երկրներին պարտադրվեցին դոնորների սահմանած արդյունավետ կառավարման չափանիշները, ապա դա կնշանակի, որ արևմտյան վարքագծի չափանիշները պետք է ընդունելի լինեն նաև ոչ արևմտյան քաղաքական-մշակութային համատեքստում: Ոլորտի տեսաբանները նաև բարձրացրել են տարբերի միջև հնարավոր հակասությունների և փոխզիջումների խնդիրը, օրինակ՝ աճը և զարգացումը, մարդու իրավունքները, քաղաքացիական ազատությունները, շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը և այլն:

Այսինքն՝ անցումային շրջանի երկրների պարագայում «արդյունավետ կառավարում» եզրույթի հայեցակարգային դրույթներն ընկալելու իմաստով կարևոր հասկանալի հետևել է քննարկվող դոկտրինի արևմտյան մոդելին, թե՛ փոխառել վերջինիս առանձին դրույթներ՝ հաշվի առնելով տեղական արժեքանորմատիվային համակարգը, պատմամշակութային ժառանգությունը, հասարակական զարգացման առանձնահատկությունները և այլն:

Արդյունավետ կառավարման երկու հատկանիշ՝ կառավարման արդյունավետությունը և օրենքի գերակայությունն են խթանում զարգացումը: Այստեղից կարելի է ենթադրել, որ զարգացումը պետք է ապահովվի պատասխանատու և թափանցիկ պետական կառավարմամբ, կառավարության արդյունավետ քաղաքականությամբ և օրինապահ մարմինների ու հաստատությունների նկատմամբ վստահությունը խթանելու ջանքերով: Մյուս կողմից, արդյունավետ կառավարման քաղաքական, տնտեսական և ինստիտուցիոնալ հատկանիշների հա-

մակցումը, հատկապես կոռուպցիայի և կարգավորման որակի վերահսկումը բարելավում են հասարակության տնտեսապես խոցելի խավերի վիճակը և նվազեցնում աղքատության ծավալները:

Եզրակացություն

Այսպիսով, ուսումնասիրելով արդյունավետ կառավարման ընկալման հիմնական տարրերը, կարևոր է նշել, որ հայեցակարգը պետք է ենթադրի «մարդ-հասարակություն-պետություն» հավասարակշռված հարաբերությունների կառուցում և հասարակության համար պետության կողմից հասցեական սոցիալական պատվերի ձևավորում: Ավելի լայն իմաստով՝ արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը պետք է ընկած լինի պետության զարգացման քաղաքականության և դրա կյանքի կոչմանը միտված ռազմավարական նպատակների հոչակման հիմքում: Դռնոր պետությունները իրենց հերթին պետք է ոչ միայն կառուցողական աջակցություն ցուցաբերեն զարգացող երկրներին, այլ նաև մշտապես իրենց ուշադրության կենտրոնում պահեն կառավարման որակի և արդյունավետության ցուցանիշները:

Պետք է նշել նաև, որ արդյունավետ կառավարման հայեցակարգը քննադատողների գլխավոր առարկությունն այն է, որ զարգացած երկրների լավագույն փորձի իդեալները զարգացող երկրներում բարեփոխումներ իրականացնելու վատ ուղենիշներ են: Նման առաջարկությունների նկատմամբ բուռն թերահավատությունը, սակայն, չի բացառում կառավարման համակարգը բարելավելու, «ավելի լավ կառավարման» ուղղությամբ շարժվելու զարգացող երկրների հնարավորությունը, իսկ հասարակության կարիքները բավարարելու այլընտրանքային կառավարման մոդելների մշակումը և գործարկումը կմնան զարգացման ռազմավարության անբաժանելի մասը:

НАРИНЕ АСРЯН – *Восприятие и трансформация концепции эффективного управления на постсоветском пространстве.* – Обсуждение основных положений концепции эффективного управления стало актуальным особенно с конца XX века, что в мировой практике совпало с распадом СССР и образованием новых независимых государств. В создавшихся условиях новые независимые страны были вынуждены реформировать свои системы управления и идти по пути развития в соответствии со стандартами, заданными развитыми странами, что было достаточно проблематично и трудноосуществимо в данный период.

В данной статье анализируются структурно-содержательные аспекты понятия эффективного управления, особенности понимания и трансформации рассматриваемого понятия на постсоветском пространстве. В частности, обсуждается, каковы мотивы и последствия трансформации традиционного восприятия компонентов концепции эффективного управления на постсоветском пространстве, а также роль международных организаций (ООН, Всемирного банка и др.) в этих тенденциях. Главный вопрос заключается в следующем: заимствовать ли западные стандарты эффективного управления или разработать и внедрить собственную концепцию с учетом особенностей историко-культурного наследия и общественного развития. В

статье также даются прогнозы о том, какие базовые элементы следует добавить в концепцию эффективного управления и каковы перспективные возможности их реализации на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: *эффективное управление, постсоветское пространство, развивающееся и переходное государство, эффективность управления, прозрачность, реформ, рост и развитие*

NARINE ASRYAN – *Perception and Transformation of the Concept of Good Governance in the Post-Soviet Space.* – The discussion of the main provisions of the concept of good governance became relevant, especially since the end of the XX century that in world practice coincided with the collapse of the USSR and the formation of new independent states. In the created conditions the newly independent countries were forced to reform their management systems and follow the path of development in accordance with the standards set by the developed countries, which was quite problematic and difficult to implement in this period.

This article analyzes the structural and substantive aspects of the concept of good governance, the features of understanding and transformation of the considered concept in the post-Soviet space. In particular, it is discussed what are the motives and consequences of the transformation of the traditional perception of the components of the concept of effective management in the post-Soviet space, as well as the role of international organizations (UN, World Bank, etc.) in these trends. The main question is whether to borrow the western standards of good governance or to develop and implement our own concept taking into account the features of the historical and cultural heritage and social development. The article also gives forecasts about what basic elements should be added to the concept of good governance and what are the promising opportunities for their implementation in the post-Soviet space.

Key words: *good governance, post-Soviet area, developing and transitional state, governance effectiveness, transparency, reform, growth and development*