

Կարծիք

Հայաստանի Հանրապետության ներդրումային քաղաքականության ռազմավարության նախագծի վերաբերյալ

ՀՀ Էկոնոմիկայի նախարարության կողմից քննարկման է ներկայացվել ՀՀ ներդրումային քաղաքականության ռազմավարության նախագիծը, որի վերաբերյալ առկա են հետևյալ նկատառումներն ու առաջարկությունները.

Դեռևս 2019 թվականին ՀՀ Էկոնոմիկայի նախարարության կողմից մշակվել և շրջանառության մեջ էր դրվել գործարար միջավայրի բարելավման ռազմավարության նախագիծ, որը քննարկման արդյունքներից ելնելով հանվեց շրջանառությունից՝ հաշվի առնելով նաև այն հանգամանքը, որ այն չէր պարունակում ռազմավարական նպատակների ցուցիչներ և գործողությունների ծրագիր: Նախագծի վերաբերյալ կոնկրետ առաջարկներ ներկայացվել էին նաև ԹԻՎԿ կողմից, որոնց քննարկման արդյունքները ևս ազդեցություն են ունեցել ոլորտը համակարգող գերատեսչության որոշման կայացման վրա: Առաջարկների հիմնական հատվածը վերաբերել է գործարար և ներդրումային միջավայրի և քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման կոնկրետ գործողությունների, ինչպես օրինակ՝ արժեթղթերի շուկայի կայացմանը միտված քայլերը, ուղղակի ներդրումների խթանման պետական միջամտություն պահանջող գործողությունների մատնանշումը, գործարար միջավայրի գրավչության բարձրացմանը խոչընդոտող կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը և բացառմանն ուղղված գործողությունները: Հարկ է նշել, որ քննարկումների արդյունքում իրավասու մարմինը պատրաստակամություն է հայտնել փաստաթղթի բարելավմանն ուղղված միջոցառումների ընթացքում քննարկման առարկա դարձնել նաև մատնանշված գործողությունները:

Ներկայումս ներկայացված նախագծի բովանդակության վերլուծությունից պարզվում է, որ վերոնշյալ քննարկումների ընթացքում ներկայացված առաջարկների որոշ մասն արձանագրվել է՝ առանց դրանց իրացման իրատեսական մեխանիզմների մատնանշման, իսկ որոշ դեպքերում նման մեխանիզմներն ընդհանրապես բացակայում են՝ փաստաթղթի համապատասխան հատվածները վերածելով դեկլարատիվ գաղափարների: Մասնավորապես.

1. Նախագծում առկա են ներդրումային միջավայրի առկա վիճակը բնութագրող որոշ թվային վերլուծական տվյալներ, այդ թվում՝ համեմատականներ տարբեր պետությունների հետ: Հանուն ճշմարտության պետք է արձանագրել, որ իրավասու մարմինը նախագծում իրատեսականորեն է գնահատել տնտեսության մեջ առկա բարդ և ծանր իրավիճակը և արձանագրել է իրողությունների օբյեկտիվ պատճառները: Պատճառների սուբյեկտիվ մասի վերաբերյալ սակայն արձանագրումներ չեն արվել, ինչն էլ ըստ էության հնարավորություն չի ընձեռել նախագիծը ներկայացնող մարմնին ամրագրել իրատեսական և արդյունավետ գործողություններ՝ վիճակը բարելավելու նպատակով: Որպես իրավիճակի օբյեկտիվ պատճառներ մատնանշվել են 2020թ. համաճարակի և պատերազմի հանգամանքները, ինչպես նաև երկու հարևանների հետ փակ սահմաններով պայմանավորված լոգիստիկ խնդիրները: Նախագծում չեն արձանագրվել գործարար միջավայրի բարելավմանը խոչընդոտող այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են իրավական դաշտի մեծածավալ անորոշությունները, օրենսդրության հաճախակի փոփոխությունները, պետական մարմինների գործունեության անարդյունավետությունը, ոլորտի բարելավմանը և ներդրումների ռիսկայնության գնահատման գործոնների և մեխանիզմների, բաղադրիչների անտեսումը, արդյունքում՝ դրանց չեզոքացմանը միտված քայլերի բացակայության իրավիճակը:

Առաջարկ.

- Նախագծում ներկայացնել գործարար և ներդրումային միջավայրի բարելավմանը խոչընդոտող հիմնարար պատճառները՝ ոլորտի օրենսդրության հաճախակի փոփոխությունները, դրանց վերաբերյալ տնտեսական գործունեություն նախաձեռնողների և իրականացնողների իրազեկման խիստ անբավարար մակարդակը, տարբեր տնտեսվարողներին (հիմնականում մոնոպոլ ոլորտներում օլիգարխիկ, ինչպես նաև քաղաքական իշխանության հետ փոխկապակցված տնտեսվարողներին) ad hoc արտոնությունների տրամադրման արատավոր պրակտիկայի վերացման անհրաժեշտությունը:
2. Ինչպես նախկինում ներկայացված փաստաթղթերում, այնպես էլ քննարկվող նախագծով նախատեսվում է ձևավորել ներդրումների խթանման համար պատասխանատու մարմին (մաս 24): Միաժամանակ հարկ է նշել, որ նախագիծն արձանագրում է այն հանգամանքը, որ նախկինում ձևավորված նմանատիպ մարմինների գործունեությունը որևէ արդյունավետությամբ աչքի չեն ընկել: Նման արձանագրմամբ հանդերձ ռազմավարությունը չի ներկայացնում այն պատճառները և ինստիտուցիոնալ հիմքերը, որոնք նախկինի համեմատությամբ նման մարմնի անհրաժեշտությունը կհստակեցնեն: Պետք է արձանագրել, որ ՀՀ յուրաքանչյուր Նոր կառավարություն ստեղծել է ներդրումների խթանման համար պատասխանատու Նոր կառույց (առանց մանդատի ամրագրման)՝ Նոր կազմով և նախաձեռնություններով, ինչը բազմաթիվ անորոշություններ է առաջացրել ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին ներդրողների մոտ՝ միջավայրի կանխատեսելիության առումով:

Առաջարկ.

- Նախագծով ամրագրել նախաձեռնվող մարմնի մանդատը, գործառույթներն ու լիազորությունների ուղղությունները, դրանց իրացման արդյունքում հնարավոր դրական հետևանքները, դիմումների պարագայում ներդրողներին պատասխանելու ընթացակարգը և ժամկետները:
3. Նախագծով որպես տնտեսության զարգացման հիմնական ոլորտներ մատնանշվում է հանքարդյունաբերությունը և շինարարության ոլորտը: Նման մոտեցումը փաստաթղթով պայմանավորված է հանքանյութերի շուկայական գների աճով և անշարժ գույքի շուկայում նկատվող աշխուժությամբ: Նախագծով սակայն գնահատական չի տրվում քննարկվող ոլորտներում գերզգայուն իրավիճակի փոփոխությունների ազդեցությունը, մասնավորապես չկա նկարագրություն և կանխատեսում հանքանյութի շուկայում գնանկումների պարագայում հնարավոր ռիսկերի, ինչպես նաև արտաքին պատերազմներով պայմանավորված ՀՀ տնտեսության անշարժ գույքի շուկայում հնարավոր կտրուկ փոփոխությունների հետևանքների մասին: Բացակայում է նաև որևէ գնահատական առ այն, թե տնտեսության վերոնշյալ ճյուղերում առկա իրավիճակը և ծրագրվող զարգացումներն ինչպիսի ազդեցություն են թողնում շրջակա միջավայրի և մարդու առողջության, քաղաքային կառուցապատման գերկենտրոնացմամբ պայմանավորված անվտանգային միջավայրի տարբեր ուղղությունների վրա, մասնավորապես՝ բնակչության առողջության ցածր որակով պայմանավորված գենոֆոնդի բնականոն զարգացման, հատկապես մայրաքաղաքում չկանոնակարգված, քաղաքաշինական և բնապահպանական տարրական Նորմերի անտեսմամբ իրականացվող գերխիտ և անհագուրդ կառուցապատման արդյունքում բնակչության անհամաչափ բնակեցման և ձևավորված համապատասխան բնական միջավայրի նկատմամբ:

Ընդհանուր առմամբ վերոնշյալ վերլուծությունները թույլ են տալիս եզրակացնել, որ լիազոր մարմինը չի կանխատեսում տնտեսության տարբեր ճյուղերում զարգացման հեռանկարները, ինչպիսիք են գիտատար ոլորտներ հանդիսացող գերճշգրիտ հաստոցաշինությունը, դրան ենթակա ռազմարդյունաբերությունը, քիմիական արդյունաբերությունը և այլ ուղղություններ:

Առաջարկ.

- Կատարել վերլուծություններ և արդյունքում ներկայացնել ՀՀ տնտեսության համակարգաստեղծ ուղղություններում առկա իրավիճակը, հնարավոր ներդրումներին խոչընդոտող տեխնիկական և այլ գործոնները, դրանցում պոտենցիալ հետաքրքրություն ենթադրող պետությունները և կառույցները, և այդ ուղղությամբ աշխատանքի իրավասու կառույցների գործողությունների հստակ ժամկետները և կանխատեսվող արդյունքները:

4. Նախագծի 5.2. բաժնում ներկայացվում է ներդրումային արտոնությունների քաղաքականությունը: Արդարացիորեն արձանագրվում է, որ ի համեմատ հարևան և այլ երկրների, ՀՀ-ում ներդրումային արտոնությունները չեն տալիս դրական արդյունքներ: Սակայն փաստաթղթում չի ներկայացվում դրա հիմնական պատճառները, որոնք կապված են նաև կոռուպցիոն բարձր ռիսկերի հետ: Ինչպես վերևում նշվեց ՀՀ-ում ներդրումային արտոնությունների ճնշող չափաբաժինը և մեխանիզմն իրացվում է ad hoc տարբերակով կամ իրավիճակային լուծում պարունակող կոնկրետ տնտեսվադուների հարկային, մաքսային և այլ տուրքերի մասով արտոնություններ տրամադրելով: Դրանք տրամադրվում են հիմնականում խոշոր տնտեսվարողների, որոնք տարիներ շարունակ ասոցացվում են քաղաքական իշխանության հետ սերտաճած կապերով: ՀՀ-ում արդեն իսկ տարածված պրակտիկա է այն, որ բազմաթիվ անգամներ ՀՀ կառավարությունը հարկային արտոնություններ (հիմնականում ներմուծումներով զբաղվող կազմակերպություններին ԱԱՀ գծով) է շնորհել խոշոր բիզնեսի ներկայացուցիչներին այն պարագայում, երբ տնտեսական գործունեության նույն ուղղությամբ զբաղվող փոքր և միջին բիզնեսի ներկայացուցիչները չեն օգտվել այդ պայմաններից¹: Մինչդեռ համակարգաստեղծ կամ ինստիտուցիոնալ արտոնությունների համակարգերը չեն աշխատել և չեն տվել արդյունքներ: Որպես վառ օրինակ է հանդիսանում ազատ տնտեսական գոտիների գործունեության անարդյունավետությունը: Այսպես, 2017թվականից կազմավորված Մեղրու ազատ տնտեսական գոտում գործունեություն իրականացնող կազմակերպությունները եզակի են, ինչն ուղղակի վկայում է, որ ներկայացված Նախագծով անհրաժեշտ է վերլուծել համակարգային արտոնությունների համակարգի անգործունակության պատճառները և ձեռնարկել հստակ քայլեր:

Որպես ներդրումային արտոնություն դիտարկվում է նաև արտաքին ներդրումների համար ներդրումային ոլորտի օրենսդրության անփոփոխելիության հնգամյա ռեժիմի մեխանիզմը: Հարկ է արձանագրել, որ ինչպես գործող իրավակարգավորմամբ, այնպես էլ Նախագծով հստակեցված չէ ներդրումային օրենսդրության շրջանակը, ինչն իրավական անորոշության իրավիճակ է ձևավորում ներդրողի համար: Տնտեսական գործունեության միջազգային պրակտիկայում ներդրումների հետգնման նվազագույն ժամկետը դիտարկվում է նվազագույնը 5 տարի: Վերոնշյալ իրավակարգավորման լույսի ներքո կարող ենք արձանագրել, որ իրավական որոշակիություն ՀՀ օրենսդրությունը երաշխավորում է բացառապես 5 տարվա ժամկետի համար, ինչն անթույլատրելի է: Ներդրումների կարևոր խթանիչ է հանդիսանում ոչ թե կոնկրետ ժամկետով, այլ ընդհանրապես իրավական որոշակիության ապահովման կարևոր հանգամանքը: Բացի այդ, տնտեսական գործունեության բնագավառում նման տարբերակումը ներքին և արտաքին ներդրողների պարագայում ձևավորում է ոչ արդարացի միջավայր միևնույն ոլորտում գործունեություն ծավալող տարբեր ներդրողների համար:

Առաջարկ.

- Անհրաժեշտ է վերլուծել ներդրողների վերաբերյալ անհարկի վարչարարության գործոնները, հստակեցնել իրավական վեճերի լուծման մեխանիզմները և ամրագրել դրանց կարգավորման կարճ ժամկետներ,
- իրավական կարգավորմամբ արգելել արտոնությունների տրամադրման իրավիճակային ad hoc մեխանիզմի կիրառելիությունը, բացառությամբ՝ տարբերային աղետներով կամ անհաղթահարելի

¹ <https://www.azatutyun.am/a/25452747.html>, <https://hetq.am/hy/article/84479>

ուժի այլ դրսևորումներով պայմանավորված սոցիալական երաշխիքների իրացումն, ինչպես օրինակ գույքի հարկի արտոնությունները: Նման կարգավորումը կնվազեցնի ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերը իշխանության մարմինների վարքագծում և շեշտադրում կկատարի համընդհանուր արտոնությունների համակարգի ներդրման վրա՝ իրացնելով տարբեր բաղադրիչները՝ վարչարարական, դատական բարեփոխումների, իրավական որոշակիության և կանխատեսելիության ապահովման:

5. Թեև գործարար միջավայրի բարելավման ռազմավարության նախագծի քննարկումներում նաև պատասխանատու մարմինների կողմից ընդունվել է արժեթղթերի շուկայի կայացման և զարգացման առաջարկի իրագործման անհրաժեշտությունը, ներկայացված նախագծով այդ խնդրին որևէ անդրադարձ չկա: Տնտեսության համակարգաստեղծ ոլորտներում գործունեություն ծավալող ընկերությունների բաժնետոմսերի որոշակի ծավալի ազատ շրջանառության պահանջը նպաստում է նաև թափանցիկ կառավարման սկզբունքի իրացմանը, բարձրացնում է այդ կազմակերպությունների լիկվիդայնության աստիճանը: Ժամանակակից տնտեսական համակարգերում ներդրումներ կատարելու կարևորագույն գործիքներից է արժեթղթերի առուվաճառքը, ինչը բազմաթիվ անգամներ բարձրաձայնվել է որպես ՀՀ տնտեսական զարգացման հեռանկարային գործիքակազմի բաղադրիչ: Ընդ որում, քննարկումների ընթացքում ներկայացվել է նաև ոլորտում տարբեր երկրների հաջողված փորձը, ինչպես օրինակ՝ նավթաքիմիական արդյունաբերության ոլորտում գործող ընկերությունների համար Մեծ Բրիտանիայում, Սլովակիայի Հանրապետությունում, Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետությունում նախատեսված պարտադիր պահանջը՝ բաց բաժնետիրական ընկերության կազմակերպաիրավական ձևով գործելու վերաբերյալ՝ շրջանառության որոշակի չափը գերազանցելու դեպքում:

Առաջարկ.

- ՀՀ-ում օրենսդրորեն սահմանել ընկերությունների համար շրջանառության կամ ցուցանիշային որևէ այլ չեմ, որի ապահովման դեպքում ընկերությունը պետք է գրանցվի կամ վերակազմակերպվի բաց բաժնետիրական ընկերության կազմակերպաիրավական ձևով:
6. Նախագծում որպես տնտեսության մեջ ներդրումների ապահովման գործոն մատնանշվում է տնտեսական դիվանագիտության կարևորությունը և որպես դրա իրացման երաշխիք դիտարկվում է դիվանագիտական կորպուսի ինստիտուցիոնալ և մարդկային կարողությունների հզորացումը: 2016-2017թվականներին ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության կառուցվածքում ձևավորվել է ներդրումների և արտահանման խթանման ստորաբաժանում, սակայն դրա գործունեությունը կարճ է տևել և դիվանագիտական ներկայացուցչությունների համապատասխան գործառնությունների համակարգումը ապակենտրոնացվել է և վերապահվել է նախարարության տարածքային վարչություններին: 2017թվականից ի վեր սակայն արտաքին գերատեսչության կողմից իրականացվող քայլերը և արդյունքները ներդրումների ներգրավման ոլորտում հաշվետվողականության մեխանիզմների և վերահսկողության բացակայության պայմաններում որևէ վերլուծության չի ենթարկվել, չեն ներկայացվել կոնկրետ վիճակագրական տվյալներ: Այս առումով անհրաժեշտ է հստակեցնել այն մեխանիզմները, որոնք հնարավորություն կտան չափելիության համատեքստում դիտարկել և գնահատել արտաքին գերատեսչության և դիվանագիտական ներկայացուցչությունների աշխատանքները:

Առաջարկ.

- Նախագծի գործողությունների ծրագրում ամրագրել ներդրումային ոլորտի իրավական դաշտին դիվանագիտական կորպուսին ինֆորմացնելու, վերապատրաստելու և անհրաժեշտ կադրեր ներգրավելու միջոցառումները և ժամկետները,

- ամրագրել օրենսդրական փոփոխությունների շրջանակը՝ ներդրումային քաղաքականության դիվանագիտական ջանքերի չափելիությունն ու հաշվետվողականությունն ապահովելու համար: Առաջարկությունը հնարավորություն կտա նաև ապահովել պատասխանատու և հաշվետու կառավարման մեխանիզմները, գնահատել դիվանագիտական ներկայացուցչությունների աշխատանքը, այդ թվում՝ խորհրդարանական վերահսկողության մեխանիզմների իրավակարգավորումների սահմանմամբ:

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն