



**USAID**  
ԱՄԵՐԻԿԱՅԻ ԺՈՂՈՎՐԴԻՑ

**AUA** American University  
of Armenia

ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ  
ՖԱԿՈՒԼՏԵՏ



Հանրային առողջությանն առնչվող արտակարգ  
իրավիճակներին նախապատրաստվելու և  
արձագանքելու Հայաստանի կառավարության  
կարողությունների հզորացում

Ֆինանսատնտեսական  
ոլորտի ուսումնասիրություն

Համառոտ զեկուլյց

Փետրվար 2022

Հայաստանի ամերիկյան համալսարան

Թրփանճեան առողջապահական գիտությունների ֆակուլտետ

Ավետիսեան Օնանեան առողջապահական ծառայությունների հետազոտման և  
զարգացման կենտրոն

*Սույն զեկույցը ստեղծվել է Ամերիկայի ժողովրդի աջակցությամբ՝ ԱՄՆ Միջազգային  
զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) միջոցով: Այստեղ արտահայտված նյութի  
բովանդակությունը միմիայն հեղինակներինն է և պարտադիր չէ, որ արտահայտի  
ԱՄՆ ՄԶԳ կամ ԱՄՆ կառավարության տեսակետները:*

## ՆԱԽԱԲԱՆ

Հետազոտությունն իրականացվել է «Աջակցություն՝ կառավարելու կորոնավիրուսային հիվանդության և այլ վարակիչ հիվանդությունների բռնկումները Հայաստանում» ծրագրի շրջանակներում: Կորոնավիրուսային հիվանդության և այլ վարակիչ հիվանդությունների բռնկումների կառավարմանն աջակցելու ծրագիրը հզորացնում է Հայաստանի ազգային ներուժը՝ դիմագրավելու կորոնավիրուսային հիվանդության և այլ վարակիչ հիվանդությունների բռնկումներին՝ նպաստելով հանրային առողջապահական անհետաձգելի իրավիճակներին պատրաստվածության և արձագանքի ռազմավարության բարելավմանը: Ծրագիրը ֆինանսավորվում է ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) և իրականացվում Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի հիմնադրամի կողմից՝ ՀՀ առողջապահության նախարարության հետ համագործակցությամբ:

Ծրագրի բաղադրիչներից մեկն է՝ ամրապնդել ՀՀ կառավարության կարողությունները ձևավորելու և իրականացնելու հանրային քաղաքականություն և ծառայություններ, որոնց նպատակն է կանխել և արձագանքել հանրային առողջությանը սպառնացող արտակարգ իրավիճակներին: Այս բաղադրիչի իրագործումը սկսել է հետազոտությամբ, որի **նպատակն** էր համապարփակ ուսումնասիրել արտակարգ իրավիճակներին արձագանքման առկա համակարգերի ուժեղ և թույլ կողմերը՝ հաշվի առնելով ոչ միայն առողջապահական, այլ նաև սոցիալ-տնտեսական և իրավական բաղադրիչները: Ֆինանսա-տնտեսական ոլորտի ուսումնասիրության արդյունքները ներկայացված են ստորև:

Հետազոտությունը կատարվել է Հայաստանի ամերիկյան համալսարանի Թրփանձեան առողջապահական գիտությունների ֆակուլտետի կողմից, 2021թ.-ին:

## ՄԵՂՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Համապարփակ գնահատման նպատակով կատարված որակական հետազոտությունը, որպես խորացված հարցազրույցների թիրախային խմբեր, ընդգրկել է մի շարք մասնակիցների, ինչպիսիք են՝ տարբեր նախարարությունների ներկայացուցիչներ, նախկին և ներկա քաղաքականություն մշակողներ, միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Հարցազրույցի մասնակիցները ընտրվել են նպատակային կերպով:

Խորացված հարցազրույցները իրանակացվել են 2021 թ.-ի օգոստոս-հոկտեմբեր ամիսներին: Ընդհանուր առմամբ իրականացվել է 34 խորացված հարցազրույց՝ առցանց տեսահաղորդակցությամբ կամ դեմատեղեմ հանդիպման միջոցով, միջինում 40 րոպե տևողությամբ:

Հետազոտության գործիքը ստեղծվել է՝ հիմնվելով Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպության COVID-19-ի ռազմավարական պատրաստվածության և արձագանքման ծրագրի (WHO COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan)<sup>1</sup> վրա և ադապտացվել շահառուների յուրաքանչյուր խմբի համար:

Հետազոտության համառոտ արդյունքներն ըստ ենթաբաժինների ներկայացված են ստորև:

## ԱՐՅՈՒՆՔՆԵՐ

1.1 COVID-19-ի առաջացրած հիմնական մարտահրավերները/խնդիրները՝ հարցազրույցին մասնակից անդամների կազմակերպություններում:

Համաճարակի սկզբում հիմնական մարտահրավերը, որին բախվել են հարցազրույցի մասնակիցները, եղել են համակարգչային հմտությունների և լոգիստիկ խնդիրները (նոտիբուքների մատչելիություն, «Zoom»-ի օգտագործում և

---

<sup>1</sup> . COVID-19 Strategic preparedness and response plan. Geneva: World Health Organization; 2021. License: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-WHE-2021.02>

այլն) հեռավար աշխատանքի անցնելու գործընթացում: Այնուամենայնիվ, այդ մարտահրավերներն ու խնդիրները լուծվեցին մի քանի շաբաթվա ընթացքում: Մյուս մարտահրավերն այն էր, որ ելնելով ստեղծված իրավիճակից և խնդիրների հրատապությունից՝ պետական գերատեսչությունները պետք է սովորեին գործել սովորականից ավելի արագ՝ իրավական ակտեր մշակելիս կամ իրենց վերադասների կողմից տրված հանձնարարականները կատարելիս:

1.2 Առողջապահական համակարգի և կառավարության արձագանքը համաճարակին:

Հարցազրույցի մասնակիցները կարծում էին, որ առողջապահական համակարգի արձագանքը հիմնականում համարժեք էր իրավիճակին՝ հաշվի առնելով իրադարձության մասշտաբը և աննախադեպ բնույթը: Նրանք նաև նշել են, որ որոշ առումներով առողջապահական համակարգն ավելի լավ պատրաստված կարող էր լինել նման արտակարգ իրավիճակների համար: Թեև մասնակիցների մեծ մասը համաձայն էր, որ կառավարության ընդհանուր արձագանքը համաճարակին համարժեք էր, նրանք կարծում էին, որ իրավիճակի անորոշության բարձր մակարդակը (որքան ժամանակ այն դեռևս կտևի, որքանով ավելի վատ կարող է լինել և այլն) հանդիսացել է հիմնական գործոններից մեկը, որը սահմանափակել է կառավարության հնարավորությունները՝ ժամանակին և արդյունավետ արձագանքելու համար:

1.3 Երկրի արտակարգ իրավիճակների պատրաստվածությունը իրավական տեսանկյունից և հիմնական շահագրգիռ կողմերի ներգրավվածության մեխանիզմները:

Հարցազրույցի բոլոր մասնակիցները նշել են, որ տնտեսական աջակցության քաղաքականության նախագծումն ու իրականացումը եղել են իրավիճակից բխող գործընթացներ՝ առաջնորդվելով կառավարության ցուցումներով (որը ներառում է ն՝ վարչապետի աշխատակազմը, և՛ պարետատունը), կամ էլ իրենց վերադասների

բանավոր կարգադրություններով: Միևնույն ժամանակ, մի քանի մասնակիցների կարծիքով՝ այս գործընթացները կարիք ունեն հետագա պաշտոնական կանոնակարգման, տարբեր մասնակիցների դերերի և պարտականությունների հստակ սահմանմամբ (ո՞վ, ի՞նչ և ե՞րբ պետք է անի, որտեղի՞ց պետք է սկսվի որոշակի գործընթացը և այլն):

1.4 Համաճարակի ընդհանուր ազդեցությունը տնտեսության վրա և այն միջոցները, որոնք կառավարությունը ձեռնարկեց՝ մեղմելու համաճարակի ազդեցությունը առևտրի և ներդրումների վրա:

Բոլոր մասնակիցները համակարծիք էին, որ համաճարակը ընդհանուր առմամբ լուրջ բացասական ազդեցություն է ունեցել տնտեսության, և հատկապես զբոսաշրջության և հյուրընկալության ոլորտների վրա: Մի քանի մասնակիցների կողմից նշվել է նաև, որ քանի որ համաճարակը դեռևս շարունակվում է, տնտեսության վրա դրա վերջնական ազդեցությունը գնահատելը դեռ վաղ է, ինչը կարող է արվել ավելի ուշ: Հարցազրույցի մասնակիցների մեծ մասը նշել է, որ ընդունված տնտեսական աջակցության ծրագրերը, ընդհանուր առմամբ, համարժեք էին իրավիճակին և դրական դեր են խաղացել տնտեսության վրա համաճարակի առավել ծանր բացասական հետևանքները սահմանափակելու կամ կանխելու գործում:

1.5 Համաճարակի ազդեցությունը աշխատաշուկայի և աշխատուժի վրա:

Կարճաժամկետ հեռանկարում համաճարակը բացասաբար է ազդել աշխատաշուկայի վրա՝ սպասարկման և հյուրընկալության ոլորտներում, ինչպես նաև ուղղակիորեն տուժած այլ ոլորտներում անձնակազմի ժամանակավոր կրճատումների պատճառով, ինչը հանգեցրել է գործազրկության մակարդակի աճին: Ներկայումս աշխատաշուկան արագ վերականգնման որոշ նշաններ է ցույց տալիս,

բայց դեռ վաղ է շարունակվող համաճարակի երկարաժամկետ հետևանքները գնահատելու համար:

1.6 Պետական պարտքի վրա հիմնված աջակցության օգտագործումն ընդդեմ հարկերի վրա հիմնված աջակցության: Տնտեսական աջակցության ծրագրերի ընդունման ժամանակ ֆինանսական և բանկային ոլորտների հնարավոր խնդիրների հաշվի առնում:

Թեև մասնակիցների մեծ մասը համաձայնել է, որ տնտեսական աջակցության ծրագրերի հիմնական շեշտը դրվել է այնպիսի միջոցառումների վրա, ինչպիսիք են սուբսիդավորվող կամ պետության կողմից երաշխավորված վարկերը, նրանցից ոմանք նաև նշել են հարկային քաղաքականության հետ առնչվող այլ միջոցառումների կարևորությունը: Մասնակիցների մեծ մասը նաև նշել է, որ վարկային երաշխիքները, սուբսիդիաները և պարտքի վրա հիմնված այլ գործիքներն ավելի համարժեք միջոցներ են եղել տվյալ իրավիճակի համար, քանի որ դրանք կարողացել են ապահովել առավել հասցեական և ժամանակին ցուցաբերված օգնություն այն ձեռնարկություններին, որոնք դրա կարիքն ավելի շատ ունեին:

1.7 Տնտեսական աջակցության ծրագրերի առաջնահերթություն և թիրախավորում:

Բոլոր մասնակիցները համակարծիք էին, որ տնտեսական աջակցության միջոցառումներ ընդունելիս կառավարությունն ամեն ինչ արել է հստակ առաջնահերթություններ սահմանելու համար, ինչի արդյունքում բազմաթիվ ծրագրեր ուղղված են եղել կա՛մ առավել տուժած ոլորտներին, կա՛մ կոնկրետ ձեռնարկություններին, որոնք ունեին կարճաժամկետ հեռանկարում հավելյալ աշխատատեղեր ստեղծելու ամենամեծ ներուժը: Այնուամենայնիվ, հնարավոր է, որ ժամանակի և տեղեկատվության սղության պատճառով, որոնք պահանջվում էին ավելի թիրախային ծրագրեր իրագործելու, օրինակ՝ առավել կարիքավոր ձեռնարկություններին ճշգրիտ բացահայտելու համար. որոշ ձեռնարկություններ,

որոնք չպետք է ընդգրկվեին որպես շահառու, կարողացան ստանալ կառավարության աջակցությունը: Մասնակիցների մեծ մասը նաև համաձայնել է, որ փոքր և միջին ձեռնարկությունները (ՓՄՁ-ները) կառավարության տնտեսական աջակցության ծրագրերի առաջնահերթ թիրախն են եղել: Այնուամենայնիվ, նման մոտեցումը չէր բացառում նաև խոշոր ձեռնարկություններին անհրաժեշտության դեպքում պետական աջակցություն ցուցաբերելը, քանի որ տարբեր ծրագրեր ունեին համապատասխանության և ընդգրկման տարբեր չափանիշներ:

#### 1.8 Սոցիալական աջակցության ծրագրերի առաջնահերթություն և թիրախավորում:

Ելնելով իրավիճակի վերաբերյալ իրենց ընդհանուր գիտելիքներից և ըմբռնումից՝ մասնակիցները նշել են, որ կառավարությունը փորձել է սոցիալական աջակցությունն ուղղել հիմնականում բնակչության այն խմբերին, որոնք ենթադրաբար ավելի շատ են տուժել համաճարակից, օրինակ՝ ժամանակավորապես աշխատանքից ազատված աշխատողներին: Միևնույն ժամանակ, հարցազրույցի մասնակիցներից շատերը նշել են, որ սոցիալական աջակցության ծրագրերը որոշ դեպքերում այնքան էլ նպատակային չեն եղել, քանի որ առավելագույն և նվազագույն կարիք ունեցող անհատները հավասարապես աջակցություն են ստացել:

### **Եզրահանգումներ և առաջարկություններ**

#### 2.1 Տնտեսական և սոցիալական աջակցության ծրագրերի գնահատում:

Ընդհանուր առմամբ, կարելի է փաստել, որ Հայաստանի կառավարությունը համավարակի սկզբում գործել է օպերատիվ՝ ընդունելով երկու տասնյակից ավել տնտեսական և սոցիալական աջակցության տարբեր միջոցառումներ, որոնք կարելի է համարել համարժեք արձագանք ստեղծված իրավիճակի մարտահրավերներին: Միևնույն ժամանակ, հետազոտության բոլոր մասնակիցները համաձայնել են, որ տնտեսական աջակցության տարբեր ծրագրեր ունեցել են հաջողության տարբեր աստիճան: Թեև այդ ծրագրերից մի քանիսը դեռ շարունակվում են և դրանց



ընդհանուր հաջողությունը գնահատելու համար լրացուցիչ ժամանակ է անհրաժեշտ, կարևոր է, որ կառավարությունը մշակի և հաստատի տնտեսական և սոցիալական աջակցության բոլոր ծրագրերի մշտադիտարկման և գնահատման համակարգված գործընթաց, ինչն առայժմ տեղի չի ունեցել:

2.2 Համավարակի ազդեցությունը մեղմելու համար արգելափակման միջոցառումների կենսունակությունը:

Արգելափակման միջոցառումները Հայաստանի կառավարության կողմից ամբողջությամբ իրականացվել են միայն COVID-19 համաճարակի սկզբում՝ 2020 թվականի մարտ-մայիս ամիսներին և հետագայում նորից չեն դիտարկվել, թեև համաճարակի երկրորդ (2020թ. հոկտեմբեր-դեկտեմբեր) և չորրորդ (2021թ. հոկտեմբերից- նոյեմբեր) ալիքները բերել են ավելի լուրջ առողջապահական ծախսերի, քան առաջին ալիքը: Կառավարությունը ներկայումս նախընտրում է կենտրոնանալ հանրային առողջապահական քաղաքականության միջոցառումների խթանման և կիրառման վրա, ինչպիսիք են դիմակ կրելը, սոցիալական հեռավորություն պահպանելը և կրթական հաստատություններ սովորողների ֆիզիկական մուտքի պարբերաբար կիրառվող սահմանափակումները՝ օգտագործելով հեռավար ուսուցման մեթոդները: Եվ ամենակարևորը. հաշվի առնելով 2021 թվականի կեսերից սկսած Հայաստանում կորոնավիրուսի դեմ պատվաստանյութերի առկայությունը՝ ՀՀ կառավարությունը սկսեց իր ուշադրությունը կենտրոնացնել պատվաստումների խթանման վրա, որը ներկայումս կարող է համարվել ամենաբարձր առաջնահերթությունը COVID-19-ի հետ կապված քաղաքական բոլոր այլ միջոցառումների շարքում:

2.3 Արտակարգ իրավիճակներին պատրաստության իրավական և կարգավորող մեխանիզմներ:

Հարցազրույցներից պարզվել է, որ COVID-19-ի հակազդման միջոցառումների գործընթացների կազմակերպումը հաճախ կրել է իրավիճակային բնույթ, հատկապես համաճարակի առաջին փուլում: Մասնակիցների միջև ընդհանուր համաձայնություն կար, որ ապագայում այդ գործընթացները պետք է ավելի լավ կանոնակարգվեն և պաշտոնապես հաստատվեն: Սա կապահովի արտակարգ իրավիճակներում տարբեր շահագրգիռ կողմերի միջև դերերի և պարտականությունների հստակ բաշխում և համակարգում:

#### 2.4 Աջակցման ծրագրերի թիրախավորում:

COVID-19-ի համաճարակը պետական կառավարման համակարգում բացահայտեց կամ ընդգծեց մի շարք խնդիրներ: Դրանցից պետք է առանձնացնել գոյություն ունեցող տվյալների բազաների և տեղեկատվական համակարգերի մասնատվածությունը, ինչը որոշակի ուշացումների պատճառ է դարձել որոշումներ կայացնելիս: Այս խնդիրները լուծելու համար կառավարությունը պետք է էլ ավելի համախմբի և ուժեղացնի իր գոյություն ունեցող էլեկտրոնային տվյալների կառավարման համակարգերը՝ ապահովելով դրանց լիարժեք փոխգործունակությունը: Անհրաժեշտության դեպքում առավել կարիքավոր անձանց ճիշտ նույնականացնելու հարցում իրավիճակի բարելավմանն էապես կարող է նպաստել նաև անձնական եկամուտների հայտարարագրման համակարգի ներդրումը, որը քննարկվում է վերջին մի քանի տարիներին: