

ՀՀ ԳԱԱ Մ. ՔՈԹԱՆՅԱՆԻ ԱՆՎԱՆ ՏՆՏԵՍԱԳԻՏՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏ

ԱՐԱՔՍ ՍՈՒՐԵՆԻ ԱՎԵՏՅԱՆ

ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ ԽՈՇՈՐ
ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐՈՒՄ (ՀՀ ԽՈՇՈՐ ՔԱՂԱՔՆԵՐԻ ՆՅՈՒԹԵՐՈՎ)

ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆ

Ը.00.02-«Տնտեսություն, նրա ոլորտների տնտեսագիտություն և կառավարում»
մասնագիտությամբ տնտեսագիտության թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման
համար

Գիտական ղեկավար՝ Յու. Մ. Սուվարյան

ՀՀ ԳԱԱ իսկական անդամ

Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

Երևան 2019

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ	2
ԱՌԱՋԱԲԱՆ	3
ԳԼՈՒԽ 1. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ.....	10
1. 1 Ֆինանսական կառավարումը տեղական ինքնակառավարման համակարգում.....	10
1. 2 Ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանական սկզբունքները	19
ԳԼՈՒԽ 2. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ԵՎ ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ՇԱՐԺԸՆԹԱՑԻ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ ԽՈՇՈՐ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐՈՒՄ	37
2.1 Ֆինանսական կառավարման գործիքակազմը և սկզբունքները	37
2.2 ՀՀ խոշոր քաղաքների եկամուտների և ծախսերի կազմը, կառուցվածքը և փոփոխությունների միտումները.....	51
2. 3 Ֆինանսական ռեսուրսների և դրանց հոսքերի կառավարման արդյունավետությունը	63
ԳԼՈՒԽ 3. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ.....	75
3. 1 Համայնքի ֆինանսական հիմքերի ամրապնդման ուղղությունները.....	75
3. 2 Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ-մասնավոր հատվածի համագործակցության կառուցակարգերը.....	100
3. 3 Համայնքներում համաչափ զարգացման ապահովման գերակա ուղղությունները	108
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ	124
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	128
ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ	138

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Հետազոտության թեմայի արդիականությունը: Որդեգրելով

ժողովրդավարության, տեղական մակարդակում հանրային կառավարմանը երկրի քաղաքացիների մասնակցության իրավունքի, իշխանության ապակենտրոնացման համաեվրոպական արժեքները՝ Հայաստանը պարտավորվեց ձևավորել եվրոպական չափանիշներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման իրավական կարգավորման համակարգ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններ, տեղական ինքնակառավարման վարչական կառույցներ և տեղական մակարդակում լիազորությունների իրականացման համապատասխան պայմաններ:

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրումից անցել է ավելի քան քսան տարի, և այս տարիների փորձը փաստում է, որ թեև համակարգն ի սկզբանե հիմնված է եղել ապակենտրոնացման գաղափարախոսություն վրա, այնուամենայնիվ, դեռևս առկա են մի շարք գործոններ, որոնք խոչընդոտում են դրա ամբողջական իրականացմանը:

Համայնքային տնտեսությունը կառավարելու, սեփականությունը տնօրինելու և համայնքի բնակիչներին հանրային ծառայություններ մատուցելու իրավունքը ինքնին չի երաշխավորում դրանց իրագործման կարողության առկայությունը, ինչը էապես պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ իրենց լիազորություններն իրականացնելու համար ֆինանսական հիմքերի անբավարար մակարդակով, կենտրոնական կառավարման մարմիններից խիստ կախվածությամբ և սեփական եկամուտների հավաքագրման սահմանափակ կարողությամբ: Այս առումով՝ անչափ կարևորվում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրված լիազորությունների լիարժեք իրականացման համար բյուջետային օրենսդրությամբ սահմանված համապատասխան ֆինանսական միջոցների աղբյուրներով և ծավալներով ապահովումը: Վերը նշված հիմնախնդիրների լուծումը չի կարող լինել լիարժեք, եթե համայնքներում չի իրականացվում արդյունավետ ֆինանսական կառավարում: Ի վերջո համայնքների ֆինանսական ռեսուրսների

մեծացմանը զուգընթաց անընդհատ փոփոխվում են համայնքի բնակիչների կողմից համայնքի առջև դրված պահանջները, և տեղական ինքնակառավարման մարմինները, անկախ տնօրինվող ֆինանսական ռեսուրսների չափից, անընդհատ առերեսվում են սահմանափակ ֆինանսական ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման խնդրին: Համայնքներում ֆինանսական կառավարման արդյունավետությանն անդրադարձները սովորաբար շեշտադրում են պետության կողմից ֆինանսական միջոցների տրամադրման կառուցակարգերը, օրենսդրությամբ սահմանված համայնքներին ամրագրվող եկամուտների սահմանափակությունը, սակայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից տնօրինվող ֆինանսական ռեսուրսներով ստացված արդյունքների վերլուծությունները սովորաբար մնում են անտեսված:

Թեև գործող օրենսդրությունը սահմանում է պայմաններ համայնքի յուրաքանչյուր տարվա բյուջեի, դրա կատարման վերաբերյալ հաշվետվության ներկայացման և ավագանու կողմից հաստատման համար¹, սակայն բնակիչների համար տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական գործունեության արդյունավետությունը չափելի և ըմբռնելի չէ: Սա հանգեցնում է ոչ միայն բնակիչների կողմից տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու նկատմամբ անտարբերության, այլև տեղական իշխանությունների կողմից իրենց գործունեության արդյունքում ստացված արդյունքների և նպատակների համադրման անկարողության: Արդյունքում՝ չի ապահովվում հետադարձ կապ ընդունված որոշումների, դրանց կատարման ընթացքի և նոր որոշումների մշակման միջև, առանց որի անհնար է հասկանալ, թե արդյոք համայնքում իրականացվող ֆինանսական կառավարումն արդյունավետ է, թե՛ ոչ: Հստակ սահմանված մեթոդաբանության անհաժեշտություն է առաջանում, որը հնարավորություն կտա գնահատելու համայնքներում ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը՝ ստեղծելով թափանցիկ և բնակիչների համար ըմբռնելի պատկեր տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վերաբերյալ:

Այս նպատակին ուղղված առաջին քայլը թերևս «ֆինանսական կառավարում» եզրույթի հստակեցումն է: Տարբեր հետազոտություններում տեսաբանները

¹ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18, Գլուխ 5

«Ֆինանսական կառավարում» դիտարկում են տարբեր ընդգրկումներով: Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ֆինանսական կառավարումը նեղ իմաստով դիտարկելիս սահմանվում է որպես բյուջետավարման, հաշվապահական հաշվառման, բյուջեի իրականացման նկատմամբ վերահսկողության գործընթացների ամբողջություն, որն իր վրա կրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կայացված քաղաքական և տնտեսական որոշումների, ընտրած ռազմավարության ուղղակի ազդեցությունը: Թեև առանձին-առանձին վերը թվարկված գործընթացների վերաբերյալ բազում արժեքավոր հետազոտություններ կան, սակայն դրանց դիտարկումը որպես փոխկապակցված ենթահամակարգեր և դրանց գնահատման կառուցակարգերը, որոնք համահունչ կլինեն Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման համակարգի առանձնահատկություններին, դեռևս մշակված չեն:

Անշուշտ, կենտրոնական իշխանության դերը համայնքներում արդյունավետ ֆինանսական կառավարում իրականացնելու գործում չափազանց մեծ է: Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը զուգընթաց, նամանավանդ վերջին տարիներին, նկատելի են կենտրոնական իշխանությունների կողմից համակարգը կարգավորող օրենսդրական դաշտի բարեփոխումների միտումները: Վերանայվել են «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Ֆինանսական համահարթեցման մասին», «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենքները և մի շարք այլ օրենսդրական ակտեր, դեռևս 2011 թվականին ուժի մեջ մտավ համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը, որը ենթադրում է վարչատարածքային համակարգի վերակազմավորում համայնքներում պատշաճ մակարդակով հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Սակայն անհրաժեշտ է հաշվի առնել, որ միայն պետական լծակները բավարար չեն արդյունավետություն ապահովելու համար: Խոշոր համայնքներում ուրբանիզացման խորացումը, համայնքային տնտեսության արագընթաց զարգացումն ու տնտեսության վրա ազդեցության մեծացումը ինքնին տանում են համայնքների թե՛ տնտեսական, թե՛ ֆինանսական ապակենտրոնացման, և առաջ է գալիս համայնքային իշխանությունների կողմից իրենց դերի վերագիտակցման անհրաժեշտություն:

Ֆինանսական ռեսուրսների հոսքերի կառավարման՝ այլ ոլորտներում գործող կազմակերպությունների փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ շահույթ հետապնդող կազմակերպությունների համար ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման գործիքակազմը առավել զարգացած և բազմազան է. այս հանգամանքը պայմանավորված է կազմակերպությունների՝ շահույթը մաքսիմալացնելու անընդհատ ձգտումով: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները սովորաբար բավարարվում են արդեն իսկ գործող կառուցակարգերով, յուրաքանչյուր տարի բյուջեի պլանավորման ժամանակ հիմնվում են ավանդական մոտեցումների վրա և փոփոխությունների նկատմամբ սովորաբար ցուցաբերում են թույլ ճկունություն: Արդի պայմաններում այս գործելակերպը ոչ միայն չի ապահովում առաջընթաց, այլև ոչ արդյունավետ տեղական ինքնակառավարման գլխավոր հարուցիչներից է:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման արդի փուլում կարևորվում է արդյունավետ ֆինանսական կառավարման բոլոր շահառուների ներգրավումը գործընթացում, մասնավորապես, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ-մասնավոր հատվածի համագործակցության կառուցակարգերի ներդրումը և այդպիսի համագործակցության մշակույթի ձևավորումը: Ներկայում քաղաքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանափակ են գործարար միջավայրի վրա ազդեցության համար: Լիազորությունների սահմանափակ լինելուց բացի, համայնքի եկամուտների կապը թույլ է համայնքում տնտեսական գործունեություն իրականացնող մարմիններից, հետևաբար նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինները սովորաբար ցանկություն չեն արտահայտում իրենց որոշումների մասնակիցը դարձնել այն սուբյեկտներին, որոնց գործունեության արդյունքները համայնքի ֆինանսական կառավարման վրա ազդեցություն չունեն: Այս ամենը իհարկե սահմանափակվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից արդյունավետ ֆինանսական կառավարում իրականացնելու հնարավորությունները:

Հաշվի առնելով վերը ներկայացված իրավիճակը, ինչպես նաև համակարգի զարգացմանը խոչընդոտող վերհանված հիմնախնդիրները՝ ակնհայտ են դառնում թեմայի արդիականությունն ու մանրամասն անդրադարձման անհրաժեշտությունը:

Հետազոտության նպատակը. Փորձելով գնահատել Հայաստանի Հանրապետության խոշոր համայնքներում ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը՝ իրականացնել քաղաքների ֆինանսական իրավիճակի մանրամասն վերլուծություն, և բացահայտելով առկա հիմնախնդիրները՝ մշակել դրանց հաղթահարմանն ուղղված կառուցակարգեր, որոնք հիմնված կլինեն թե՛ ոլորտում առկա ձեռքբերումների, թե՛ հաջողված կիրառելի փորձի և թե՛ տեղի առանձնահատկությունների վրա:

Հետազոտության խնդիրները. Նշված նպատակին հասնելու համար մեր կողմից առաջադրվել են հետևյալ խնդիրները՝

- համայնքներում ֆինանսական կառավարման տեսամեթոդաբանական հիմնախնդիրների բացահայտումը,
- ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման կիրառական փորձի ուսումնասիրությունը,
- համայնքներում ֆինանսական կառավարման գործող գործիքակազմի առանձնահատկությունների ուսումնասիրությունը,
- համայնքների բյուջեների եկամտային-ծախսային, սեփական ֆինանսական միջոցների և ստացվող պաշտոնական դրամաշնորհների հարաբերակցության համադրական վերլուծությունը,
- համայնքների ծախսերի և եկամուտների կազմի, կառուցվածքի, դրանց փոփոխությունների միտումների ուսումնասիրությունը,
- ֆինանսական ռեսուրսների և դրանց հոսքերի կառավարման արդյունավետության գնահատումը,
- սեփական ֆինանսական աղբյուրների կազմի ընդլայնման հիմնական խոչընդոտների վերհանումը,
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների և լրացուցիչ ֆինանսական ապակենտրոնացման հնարավոր ուղիների մշակումը,

- Երևանի քաղաքապետարանի և առանձնացված ստորաբաժանումների՝ վարչական շրջանների միջև հարաբերությունների, դրանց ֆինանսավորման, համաչափ զարգացման հիմնախնդիրների բացահայտումը,
- տեղական ինքնակառավարման մարմինների և մասավոր հատվածի համագործակցության գործող ձևերի ուսումնասիրությունը,
- համայնք-մասնավոր հատվածի համագործակցության զարգացման հնարավորությունների դիտարկումը,
- ֆինանսական կառավարման արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված մոտեցումների առաջադրումը:

Հետազոտության օբյեկտը և առարկան: Հետազոտության օբյեկտը ՀՀ խոշոր քաղաքներն են, ուսումնասիրության առարկան՝ խոշոր քաղաքներում իրականացվող ֆինանսական կառավարման արդյունավետության ապահովման հիմնախնդիրները:

Հետազոտության տեսական և տեղեկատվական հիմքերը: Աշխատության տեսական հիմքը ֆինանսական կառավարման էության, բովանդակության, դրա արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության համաշխարհային փորձի վերաբերյալ հայկական և օտարերկրյա գիտական գրականությունն է, գիտական հոդվածները, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների մեթոդաբանական մշակումները:

Աշխատության տեղեկատվական հիմքը տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վերաբերյալ հայկական, օտարերկրյա և միջազգային իրավական ակտերն են, խոշոր քաղաքներում ֆինանսական կառավարման վերաբերյալ վերլուծություններ, մշակումներ: Օգտագործվել են ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության, ՀՀ ֆինանսների և Տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունների, Երևանի, Գյումրիի և Վանաձորի քաղաքապետարանների, ինչպես նաև օտարերկրյա, միջազգային կառույցների կողմից կատարված հրապարակումները:

Աշխատության գործնական նշանակությունը: Հետազոտությունների գիտական արդյունքների պրակտիկայում կիրառումը կարող է հիմք հանդիսանալ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ֆինանսական կառավարման առկա գործիքակազմի զարգացման և կատարելագործման համար: Աշխատությունում

ներկայացված տեսական և գործնական դրույթները օգտակար կարող են լինել նաև տեղական ինքնակառավարման ոլորտի աշխատողների, ուսանողների, ինչպես նաև համակարգի հիմնախնդիրներով զբաղվողների համար:

Հետազոտության գիտական նորույթը: Հետազոտության գիտական նորույթը ներառում է քաղաքներում ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանության մշակումը՝ հիմք ընդունելով ՀՀ տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկությունները, և արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված գործնական լուծումների առաջադրումը: Մասնավորապես՝

1. մշակվել է խոշոր քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման գործիքակազմ, որը համայնքի ֆինանսական կառավարման որակը գնահատում է համայնքի բյուջեի պլանավորման և կատարման, ֆինանսական միջոցների, համայնքային պարտքի և համայնքային գնումների կառավարման տեսանկյունից,

2. բնութագրվել են քաղաքներում ֆինանսական կառավարման զարգացման հիմնական փուլերը և դրա հիման վրա ներկայացվել է համայնքների կողմից ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման մատրից, որը, կախված համայնքում իրականացվելիք ծրագրի՝ հավելյալ եկամուտ ապահովելու ներուժից, հնարավորություն է տալիս ռացիոնալ որոշում կայացնել ծրագրի ֆինանսավորման աղբյուրների վերաբերյալ:

3. համայնքներում ֆինանսական կառավարումը համակարգող օրենսդրական դաշտի վերլուծության հիման վրա մշակվել է խոշոր քաղաքների տնտեսական առաջընթացի ապահովման անհրաժեշտությամբ պայմանավորված փոխառու միջոցների ներգրավման օրենսդրատնտեսական գործիքակազմ,

4. վերլուծությունների միջոցով բացահայտվել է բյուջեի ձևավորման նոր աղբյուրների կիրառման պարագայում դրանց ազդեցության չափը, և հիմնավորվել է համայնքների բյուջեների ձևավորման համար եկամտային հարկից մասհանումների, ինչպես նաև Երևան քաղաքում հյուրանոցային հարկի կիրառման նպատակահարմարությունը:

Աշխատության կառուցվածքը: Աշխատության կառուցվածքի հիմքում հետազոտության նպատակներն ու խնդիրներն են: Այն բաղկացած է առաջաբանից, երեք գլուխներից, եզրակացություն բաժնից, ամփոփվում է օգտագործված գրականության ցանկի և հավելվածների բաժիններով:

ԳԼՈՒԽ 1. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

1. 1 Ֆինանսական կառավարումը տեղական ինքնակառավարման համակարգում

Տեղական ինքնակառավարման համակարգը քաղաքացիական հասարակության կարևորագույն ինստիտուտներից է, քանի որ այն դիտարկվում է որպես քաղաքացիական նախաձեռնությունների արդյունքում ձևավորված մի համակարգ, որը հնարավորություն է ընձեռում տվյալ տարածքում համատեղ բնակվող և իրենց կեցությամբ պայմանավորված ընդհանուր շահեր ու հետաքրքրություններ ունեցող մարդկանց ինքնուրույն և սեփական պատրաստակամությամբ լուծելու տեղական նշանակության խնդիրները: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների բազմաթիվ գործառույթներից նշանակալի մաս է կազմում տեղական ֆինանսական հարաբերությունների կառավարումը: Ֆինանսական կառավարումը տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն բաղկացուցիչն է, որը հնարավորություն է տալիս պլանավորել և օգտագործել ֆինանսական ռեսուրսները արդյունավետ կերպով՝ ապահովելով բնակիչների նկատմամբ պատասխանատու լինելու սկզբունքը²: Այն վերաբերում է եկամուտների հավաքագրմանը և ծախսերի իրականացմանը, ինչպես նաև ռեսուրսների տեղաբաշխման ու հավաքագրված միջոցների վրա նպատակային ազդեցությանը: Արդարացի է տնտեսագետների այն նկատառումը, թե առաջին հայացքից կարող է թվալ, որ համայնքային խնդիրների լուծումը պայմանավորված է բացառապես ֆինանսական ռեսուրսների առկայությամբ, իսկ բնակչության բարեկեցության բարձրացման միակ ճանապարհը ֆինանսական ռեսուրսների ավելացումն է, սակայն գործնականում, նույնիսկ ֆինանսական միջոցների բավարար

² Farvacque-Vitkovic C. M. Kopanyi, eds. Municipal Finances :A handbook for local governments, World Bank, 2014, page 93

լիելու պայմաններում համայնքների խնդիրները կարող են մնալ չլուծված:³ Տնտեսական հարաբերությունների զարգացման հետ մեկտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող ֆինանսական կառավարման կարևորությունը առավել ցայտուն է դարձել: Ավելին՝ ուրբանիզացման և գլոբալիզացիայի ժամանակակից գործընթացները լրակազմվում են նաև ապակենտրոնացման գործընթացով, որը ենթադրում է լիազորությունների փոխանցում կառավարման կենտրոնական մարմիններից տեղական և տարածքային մարմիններին⁴: Դեռևս 1998 թվականին «Աշխարհի մրցունակ քաղաքների Կոնգրես»-ում Ռիո Դե Ժանեյրոյի քաղաքապետը իր ելույթում նշում է. «Այսօր մենք այլևս չենք կարող արհամարհել այն հանգամանքը, որ քաղաքներն են որոշում երկրների մրցունակության մակարդակը»:

Ապակենտրոնացման վերաբերյալ առաջին տեսական հիմնադրույթները հանդիպում են դեռևս 20-րդ դարի 50-ական թվականներին՝ Շառլ Թիբոյի, Ռիչարդ Մասգրեյվի աշխատություններում:

Ապակենտրոնացումը բնութագրվում է որպես գործիք, որի միջոցով հանրային ծառայությունների մատուցումը ավելի արդյունավետ կլինի, քանի որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն ավելի մոտ են տվյալ համայնքի բնակչությանը, լավատեղյակ բոլոր խնդիրներին, և նրանց որոշումները հիմնավոր են: Ըստ Շառլ Թիբոյի մշակած մոդելի՝ տարբեր կարողություններով և հնարավորություններով համայնքների առկայությունը հնարավորություն է տալիս բնակիչներին ընտրել այն համայնքը, որն առավելապես համապատասխանում է իրենց նախընտրություններին: Հաշվի առնելով այդ նախընտրությունները՝ համայնքը ձևավորում և մատուցում է համայնքային ծառայությունների հավասարակշիռ փաթեթ և ապահովում գործունեության արդյունավետություն:⁵

³ Բագրատունի Ս. , Մովսիսյան Վ. , Ղալեչյան Հ. , «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում ըստ աշխատանքների կատարման բյուջետավարման հայեցակարգ», ՄԱԶԾ, Երևան, 2009, էջ 5

⁴ Айрапетян Р., Необходимость партисипативного управления в крупных городах, Гуманитарные, социально-экономические и гуманитарные науки, научный журнал, Москва, Выпуск №1-2014 г.,

⁵ Tibout Ch. «A pure theory of local expenditures», The Journal of Political Economy, Vol.64, No.5, Chicago 1956, pp.416-424

Ապակենտրոնացման գործընթացը ընդգրկում է նաև քաղաքների ֆինանսական ապակենտրոնացում, որը սահմանվում է որպես ծախսային գործառույթների և եկամուտների ձեռքբերման հիմնական լիազորությունների փոխանցում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Թե՛ զարգացած և թե՛ անցումային շրջանում գտնվող երկրների համար այն դարձել է հիմնական նպատակներից մեկը, ինչն էլ միևնույն ժամանակ հանգեցրել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ֆինանսական կառավարման հիմնախնդիրների ի հայտ գալուն:

Վիտո Թենզին իր աշխատությունում նշում է այն հիմնական պատճառները, որոնք հանգեցնում են ապակենտրոնացմանն ուղղված քաղաքականության խթանմանը երկրների մեծամասնության կողմից՝

1. Խորացող ժողովրդավարությունը, որը հանգեցրել է հասարակության անդամների՝ իրենց նախընտրությունները լայնորեն արտահայտելու հնարավորությունների ի հայտ գալուն:

2. Գլոբալացումը ստեղծել է շուկաներ, որոնց այլևս հատուկ չեն խիստ ազգային հատկանիշներ: Մրցակցությունը այլևս միայն ազգային բնույթ չի կրում: Մինչ պետությունները մրցակցում են այլ պետությունների հետ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների մրցակցությունը միմիանց միջև է ընթանում:

3. Ապակենտրոնացումը նման է պերճանքի առարկայի, որն ավելի ցանկալի է դառնում, երբ եկամուտները սկսում են մեծանալ:

4. Եկամուտների անհամաչափ բաշխվածությունը նույնպես ֆինանսական ապակենտրոնացմանը ձգտելու վրա ազդող կարևորագույն գործոն է: Ավելի հարուստ համայնքները գիտակցում են, որ պետության հարկային համակարգի, ծախսային ծրագրերի միջոցով տեղի է ունենում եկամուտների վերաբաշխում, ինչն էլ անցանկալի է վերջինների համար: Հետևաբար պետության դերի իջեցման և տեղական ինքնակառավարման դերի բարձրացման մեծ ձգտում է առաջանում:⁶

Վերը նշված միտումները հնարավոր չէ հերքել. ավելին՝ դրանք առավել ուժգին են ընգծում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից արդյունավետ ֆինանսական կառավարում իրականացնելու անհրաժեշտությունը: Այս առումով՝

⁶ Vito T. “Pitfalls on the road to fiscal decentralization”, Economic reform Project, Carnegie endowment for International peace, 2002, page 2

կենտրոնացման և ապակենտրոնացման հետ կապված խնդիրը քննարկելիս այս երկու կազմակերպման մոդելները առաջին հայացքից հակադիր սկզբունքների վրա են հիմնված: Սակայն իրականում խոսքը չի վերաբերում երկու հակադիր բևեռների և դրանցից մեկի ընտրությանը: Հիմնախնդիրն այն է, թե ինչպես պետք է դրանք զուգակցել կամ հաշվեկշռել առավելագույն արդյունավետության հասնելու համար⁷: Ընդ որում՝ ապակենտրոնացումը ժողովրդավարական և արդյունավետ կառավարման ինստիտուցիոնալ նախապայմաններից մեկն է և արդարացված է այնքանով, որքանով ծառայում է այդ նպատակին:

Որոշ տեսաբաններ⁸ գտնում են, որ ֆինանսական ապակենտրոնացումը կարող է հանգեցնել տեղերում անվերահսկելի ծախսերի, ինչն էլ իր հերթին բացասական ազդեցություն կունենա պետական տնտեսական, դրամավարկային, հարկաբյուջետային քաղաքականության վրա: Բացի դրանից, ապակենտրոնացումը, ենթադրելով ինքնուրույն ֆինանսական կառավարման իրականացում, խթան է հանդիսանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար ավելի շատ փոխառություններ և վարկեր ներգրավելու համար, ինչն էլ կարող է պարտքային ճգնաժամերի պատճառ դառնալ: Այսինքն՝ մակրոտնտեսական կայունությունը կարող է վտանգվել տեղերում անարդյունավետ կառավարում իրականացնելու պատճառով: Տեսաբանների մի խումբ էլ գտնում է, որ ֆինանսական ապակենտրոնացումը խթանում է պետական տնտեսական աճին՝ հիմնվելով այն մտքի վրա, որ որոշակի ապրանքների և ծառայությունների մատուցումը Պարետո արդյունավետություն ապահովելու տեսանկյունից առավել գործուն է, քան դրանց մատուցումը կենտրոնից⁹: Ֆինանսական ապակենտրոնացումը հանգեցնում է քաղաքական միջավայրի աշխուժացման, ինչն էլ իշխանությունների հաշվետվողականության և հասարակության կողմից վերահսկելիության համակարգերի զարգացման են բերում:

⁷ Հարությունյան Ա.Շ., Սուվարյան Յու.Մ., «Հանրային քաղաքականության վերլուծություններ, Երևան, 2005, էջ 187-190

⁸ Feruglio N. “Fiscal decentralization: an overview” UNDP Bratislava Regional Centre, 2007, pages 7-8

⁹ Oates W. , «On the theory and practice of fiscal decentralization» IFIR working paper series, IFIR, 2006, page 3-6

Ելնելով տեսաբանների հակասական մտքերից՝ ՌԻ. Օատսը ֆինանսական ապակենտրոնացման տեսությունը բաժանում է երկու մեծ խմբերի¹⁰ առաջին սերնդի տեսություն և երկրորդ սերնդի տեսություն: Առաջին սերնդի տեսաբանները կարծում են, որ պետությունը պետք է իրականացնի մակրոտնտեսական կայունացման քաղաքականություն, վերաբաշխի եկամուտները, և տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է պատասխանատու լինեն տեղերում հանրային ծառայություններ մատուցելու համար, ինչն էլ պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքում առկա խնդիրների մասին ավելի խորը իմացությամբ: Միևնույն ժամանակ, պետությունը նաև պետք է հսկողություն իրականացնի և հավասարակշռություն մտցնի ՏԻՄ կողմից հանրային ծառայությունների մատուցման ընթացքում՝ խուսափելու չարաշահումներից: Առաջին սերնդի տեսաբանները քննարկում են նաև պետության հարկային քաղաքականության արդյունավետ համակարգերը և գտնում, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից պետք է սահմանվեն միայն գույքահարկն և տեղական տուրքերը: Այլ հարկատեսակների սահմանման դեպքում տարբեր տեղական ինքնակառավարման միավորների միջև անհամաչափ զարգացման վտանգ կարող է առաջանալ:

Երկրորդ սերունդը շեշտադրում է սեփական եկամուտներով բյուջետային ծախսերի ֆինանսավորման կարևորությունը: Նրանք նաև տարբերակում են «փափուկ» և «կոշտ» բյուջետային սահմանափակումներ հասկացությունները՝ համարելով, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները անտեսում են «փափուկ» սահմանափակումները՝ հուսալով, որ պետությունը ֆինանսական աջակցություն կցուցաբերի¹¹: Այս խնդրի առկայությունը ենթադրում է, որ կարևոր է ոչ թե հենց ապակենտրոնացումը, այլ այն, թե եկամուտների և ծախսերի ինչ կառուցվածք այն կստեղծի:

Այսպիսով՝ վերը քննարկված երկու մոտեցումների առավելություններն ու վտանգները հաշվի առնելով՝ անհրաժեշտ է ֆինանսական կառավարման այնպիսի հիմքեր ստեղծել, որոնք կապահովեն ենթակառուցվածքային զարգացում՝ միևնույն

¹⁰ Տե՛ս նույն տեղում

¹¹ Dziobek C., «Measuring fiscal equalization-exploring IMF's Database», IMF working paper series, 2010, p. 4-5

ժամանակ կառավարելի տիրույթում պահելով ֆինանսական և տնտեսական ռիսկերը: Այս առումով խիստ կարևոր է անդրադառնալ ֆինանսական կառավարման բնորոշմանը: Հարկ է փաստել, որ թեև ֆինանսական կառավարման հիմնադրույթները, մեթոդաբանությունը տնտեսագետների ուշադրության կենտրոնում են, այնուամենայնիվ, եզրույթի բնութագրումները և մոտեցումները տարբեր են:

Ֆինանսական կառավարումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կարելի է բնութագրել նեղ և լայն առումներով: Նեղ իմաստով տեղական ինքնակառավարման համակարգում ֆինանսական կառավարումը բյուջետավարման, հաշվապահական հաշվառման, բյուջեի իրականացման նկատմամբ վերահսկողության գործընթացների ամբողջություն է, որն իր վրա կրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կայացված քաղաքական և տնտեսական որոշումների, ընտրած ռազմավարության ուղղակի ազդեցությունը: Վերը նշվածից կարելի է ենթադրել, որ համայնքներում ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը ուղղակիորեն կապված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության հետ:

Որպես ֆինանսական կառավարման բաղկացուցիչներ Համաշխարհային բանկի փորձագետները տարանջատում են դրամաշրջանառության կառավարումը, ներքին վերահսկողությունը, հաշվապահական հաշվառումը, արտաքին վերահսկողությունը և պարտքի կառավարումը¹²: Նշված բոլոր բաղկացուցիչները փոխկապակցված են միմյանց հետ և պայմանավորում են մեկը մյուսին: Դրամաշրջանառության կառավարումը, որը ենթադրում է եկամուտների հավաքագրումը, առկա պարտավորությունների կատարումը, ազատ դրամական միջոցների ներդրումը և դրամաշրջանառության ընթացքում ֆինանսական միջոցների ապահովումը ֆինանսական կառավարման կարևորագույն բաղկացուցիչ է: Համայնքի բյուջեն իր հերթին դրամաշրջանառության կառավարման առանցքն է, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների ձևավորման և այդ միջոցների՝ տարբեր ուղղություններով տեղաբաշխման ֆինանսական ծրագիրը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները անընդհատ

¹² Anwar Sh., “Local Public Financial Management”, The World Bank, Washington D.C., 2007, page 1

առերեսվում են եկամուտների չափը գերազանցող ծախսերի իրականացման անհրաժեշտության հետ, ինչն էլ հանգեցնում է նաև եկամուտների հավաքագրման առավել արդյունավետ ուղիների փնտրման, հավաքագրված միջոցների առավել խելամիտ կառավարման անհրաժեշտության:

Դրամական միջոցների կառավարման մաս են կազմում նաև ներդրումները: Տարիների ընթացքում տեղական մարմինների լիազորությունների շրջանակի լայնացմանը զուգընթաց մեծանում են նաև ֆինանսական միջոցների ներդրումների վերաբերյալ որոշումների կայացման հնարավորությունները և անհրաժեշտություն է առաջանում վերլուծել և անընդհատ կատարելագործել ձևավորված հարաբերությունները: Ֆինանսական միջոցների ներդրումների վերաբերյալ որոշումների կայացման խնդիրը վերաճում է պարտքի կառավարման հիմնախնդրի, իսկ հաշվապահական հաշվառման ճշգրիտ, համապարփակ վարումը արժանահավատ հաշվետվությունների ներկայացման հենքն է, ինչը և պայմանավորում է արտաքին և ներքին վերահսկողության արդյունավետությունը:

Ֆինանսական ռեսուրսների հոսքերի կառավարման՝ այլ ոլորտներում գործող կազմակերպությունների փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ շահույթ հետապնդող կազմակերպությունների համար ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման գործիքակազմը առավել զարգացած և բազմազան է: Այս հանգամանքը կարելի է բացատրել նրանով, որ կազմակերպությունները շահույթ ստանալու նպատակ հետապնդելով՝ փորձել են անընդհատ կատարելագործել մեխանիզմները իրենց ռեսուրսները արդյունավետ օգտագործելու և առավելագույն շահույթ ստեղծելու համար, այնինչ տեղական ինքնակառավարման միավորների դեպքում շահույթի մաքսիմալացման խնդիր չկա և տեղական ինքնակառավարման մարմինները սովորաբար բավարարվում են արդեն իսկ գործող կառուցակարգերով, յուրաքանչյուր տարի բյուջեի պլանավորման ժամանակ հիմնվում են ավանդական մոտեցումների վրա և փոփոխությունների նկատմամբ սովորաբար ցուցաբերում են թույլ ճկունություն: Ձեռնարկատիրական գործունեություն իրականացնող կազմակերպություններին, հակառակը, բնորոշ է նախաձեռնությունը, նորարարությունների ազատությունը, որը հաճախ պարտադրվում է հենց շուկայի կողմից: Սա է նաև հիմք հանդիսացել, որ բյուջետային գործունեության

վերլուծությունների, կազմակերպության ֆինանսական գործունեության գնահատման համար կազմակերպությունների կողմից կիրառվել են տարբեր մեթոդաբանություններ: *Կարծում ենք, որ այս կազմակերպությունների ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման փորձի՝ համայնքում կիրարկման եզրերի բացահայտումը կարող է էականորեն փոխել արդեն իսկ հնացած մոտեցումները և բարձրացնել կառավարման արդյունավետությունը:*

Իրականում հանրային կառավարման հիմքում ձեռնարկատիրական գաղափարախոսության ներմուծման միտքը նոր չէ. դեռ 1887 թվականին Վուդրո Վիլսոնն իր «Կառավարման ուսմունքը» հոդվածում նշում է, որ կառավարման ոլորտը գործարարության ոլորտ է, և կառավարման ուսմունքի նպատակը գործադիրի մեթոդների հիմնումն է կայուն սկզբունքների վրա¹³: Այսպիսով՝ մենք խնդիր ենք դնում համայնքի ֆինանսական կառավարման հիմքում գործարարության կառավարման գաղափարախոսությունը ներմուծել, միևնույն ժամանակ ապահովելով բացառապես համայնքի բնակչության շահերից բխող տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեություն:

Լայն առումով, համայնքների ֆինանսական կառավարումը ենթադրում է համայնքի բնակչության պահանջմունքները բավարարելու նպատակով հանրային ծառայությունների պատշաճ զամբյուղի ձևավորումն ու դրանց մատուցման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների ապահովումը: Իհարկե, ծառայությունների մատուցումը չի իրականա միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ծառայության մատուցման որոշում կայացնելու միջոցով: Այս դեպքում ֆինանսական կառավարման վրա ազդեցություն ունեն մի շարք ներքին և արտաքին գործոններ:

Ֆինանսական կառավարման ըմբռման տարանջատում դեռևս 1983 թվականին սահմանում է Բրեդբերին՝ հղում կատարելով քաղաքի բյուջետային հարաբերություններին՝ առանձնացնելով քաղաքի բյուջետային իրավիճակ և կառուցվածքային ֆինանսական իրավիճակ եզրույթները: Առաջին եզրույթը արտացոլում է քաղաքի ֆինանսական հարաբերությունների ներկա իրավիճակն ու քաղաքային իշխանությունների քաղաքական և կառավարչական մոտեցումները: Ի տարբերություն առաջինի՝ երկրորդ եզրույթը արտացոլում է հանրային

¹³ Wilson W., The Study of Administration, Political Science Quarterly, Vol 2, No 2, (Jun., 1887), pp. 197-222

ծառայությունների մատուցման կարողությունը ողջամիտ հարկային դրույքաչափերի պայմաններում, որոնք ձևավորվում են տնտեսական, սոցիալական մի շարք գործոնների ազդեցությամբ և դուրս են քաղաքային իշխանությունների վերահսկողության շրջանակներից¹⁴: Ընդ որում՝ տեղական ինքնակառավարման միավորի ֆինանսական իրավիճակը արտացոլում է եկամուտների հավաքագրման կարողության և ծախսային պահանջի միջև հարաբերակցությունը: Եկամուտների հավաքագրման կարողությունը կարելի է սահմանել որպես տեղական ինքնակառավարման միավորի՝ տրված հարկային բազայի պայմաններում բնակչության կողմից հավաքագրված գումարը, իսկ ծախսային պահանջը այն գումարն է, որը տեղական ինքնակառավարման մարմինը պետք է կատարի իր լիազորությունների շրջանակներում որակյալ ծառայություններ մատուցելու համար: Թե՛ եկամուտների հավաքագրման կարողությունը և թե՛ ծախսային պահանջները պայմանավորվում են համայնքում տնտեսական և սոցիալական կառուցվածքով և պետական լիազորված ֆինանսական ինստիտուտների գործունեությամբ: Տնտեսական և սոցիալական գործոններից է կախված հարկման ենթակա ռեսուրսների և հանրային ծառայությունների մատուցման արժեքը, մինչդեռ պետական ինստիտուտներն են որոշում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կիրառվող հարկերի և մատուցվող ծառայությունների շրջանակը:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ֆինանսական կառավարման կարևորությունը ընդգծելու համար հարկավոր է նշել, որ այն ազդեցություն ունի մի շարք ոլորտների կայուն զարգացման, առաջընթացի վրա: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մատուցվող ծառայությունների, ենթակառուցվածքների միջոցով հնարավոր է խորացնել առևտրատնտեսական հարաբերությունները, ֆինանսական շուկաներում գործունեությունը: Տեղական ֆինանսական կառավարումն ազդեցություն ունի նաև ժողովրդավարության վրա, քանի որ հենց ֆինանսական խելամիտ կառավարումն է ապահովում տեղական ինքնակառավարման մարմինների նախընտրական խոստումները իրականացնելու և այդպիսով արդարացնելու բնակիչների սպասելիքները: Տեղական ֆինանսական

¹⁴ Yinger J., Ladd H. “The determinants of state assistanc to central cities”, National tax journal, december 1989, pp. 413-428

կառավարման արդյունքները անդրադառնում են շրջակա միջավայրի պաշտպանության վրա ջրամատակարարման և ջրահեռացման համակարգերի, թափոնների կառավարման, տրանսպորտի կազմակերպման և ենթակառուցվածքային զարգացում ապահովող այլ բնագավառների միջոցով: Այն ազդեցություն ունի նաև բնակչության աղքատության կրճատման վրա մի շարք սոցիալական, առողջապահական, կրթական ծրագրերի իրականացման միջոցով:

1.2 Ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանական սկզբունքները

Խոշոր քաղաքների հիմնական խնդիրը սահմանափակ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարումն է, համայնքի բնակչությանը որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցելու ոչ միայն իրավունքի, այլև կարողության իրացման ապահովումը: Այս առումով կարևորում ենք քաղաքներին օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը համարժեք ֆինանսական միջոցների կայուն և ճկուն բազայի ապահովումը, սեփական ֆինանսական միջոցների ձևավորման և ինքնուրույն ֆինանսական քաղաքականության իրականացման հնարավորությունների ընձեռումը: Վերը նշված նպատակներին հասնելու համար նախ և առաջ անհրաժեշտ է հասկանալ, թե ֆինանսական կառավարման ինչպիսի մակարդակում է գտնվում քաղաքը, որն էլ կհանդիսանա ելակետ հետագա քայլերն իրականացնելու համար: Խնդիր է առաջանում գնահատելու քաղաքի ֆինանսական կառավարման մակարդակը:

Քանի որ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ բոլոր քաղաքները տեղական ինքնակառավարման միավորներ են, մեր վերլուծությունները իրականացնելիս մենք հիմնվել ենք հենց տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական կառավարման տեսամեթոդաբանական հիմնադրույթների վրա:

Թեև տնտեսական գործունեության արդյունավետության գնահատման հիմնախնդիրը ծավալուն քննարկումների առարկա է տնտեսագիտական գրականության մեջ, հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատման

մեթոդիկայի հիմնախնդիրներով գիտական գրականությունը դեռևս այդչափ հարուստ չէ:

Տնտեսագիտական տրամաբանությամբ՝ արդյունավետությունը բնութագրվում է որպես գործունեության արդյունքների և դրանց հասնելու համար կատարված ծախսերի հարաբերություն: Մակրոմակարդակում հիմնական արդյունքային արժեքային ցուցանիշ հեղինակների կողմից դիտարկվում է համախառն ներքին արդյունքը, ձեռնարկատիրական գործունեություն իրականացնող կազմակերպությունների համար արդյունավետությունը բնութագրող կարևոր ցուցանիշը շահույթն է, որը սակայն կարող է լինել նաև վաճառքի ընդլայնման արդյունք: Ի տարբերություն գործարարության ոլորտի, տեղական ինքնակառավարման մարմինները շահույթ չեն հետապնդում և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունքները կարող են ունենալ տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական մի շարք դրսևորումներ: Հետևաբար կարելի է փաստել, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները, լինելով հանրային կառավարման մարմիններից մեկը, ունեն գործունեության արդյունավետության գնահատման ուրույն աստիճանակարգային առանձնահատկություններ:

Ուսումնասիրելով գրականությունը կարելի է հանդիպել համայնքների գործունեության արդյունավետության չափման երկու հիմնական մոտեցումների: Մի կողմից՝ կան վերլուծություններ, որոնք փորձում են համընդհանուր արդյունավետությունը գնահատել և կան վերլուծություններ, որոնք գնահատում են համայնքի կողմից կատարած ծախսի արդյունավետությունը կոնկրետ ոլորտում՝ կրթություն, աղբահանություն, ջրամատակարարում և ջրահեռացում, համայնքի կանաչապատում և այլն: Աֆոնսոն և Ֆերնանդեսը, ուսումնասիրելով պորտուգալական տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը, փորձում են գնահատել նրանց արդյունավետությունը մի քանի ոլորտներում՝ ընդհանուր բնույթի ծառայություններ, կրթություն, սոցիալական ծառայություններ, մշակութային ծառայություններ, բնապահպանություն և աղբահանություն¹⁵:

¹⁵ Afonso A. and Fernandes S. “ DEA evidence for Lisbon Region” Regional Studies, 40/1/ 39-53, Lisbon, 2006

Վալենսիական տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետությունը գնահատելիս՝ հեղինակները այլ մոտեցում էին ցուցաբերել՝ հիմքում ունենալով տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կատարված բոլոր ծախսերը և տեղական ինքնակառավարման միավորը բնութագրող մի քանի սոցիալ-տնտեսական ցուցանիշներ, ինչպիսիք են բնակչության թվաքանակը, տարածքը, հանրային այգիների մակերեսը և այլն:

Վերը ներկայացված մոտեցումները թույլ են տալիս բնութագրելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետությունը. սույն հետազոտության նպատակը սակայն հանգում է ոչ թե քաղաքների համընդհանուր, այլ ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը գնահատելուն և ֆինանսական կառավարման ընդգրկման մասշտաբները թույլ չեն տալիս միայն քանակական ցուցանիշների գնահատման համակարգ մշակել:

Ընդ որում՝ համաշխարհային կիրառում ստացած որոշ մեթոդաբանությունների հիմքում ֆինանսական կառավարումն ընկալվում է իր նեղ իմաստով, այսինքն՝ որպես բյուջետավարման, հաշվապահական հաշվառման, բյուջեի իրականացման նկատմամբ վերահսկողության գործընթացների ամբողջություն, որն իր վրա կրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կայացված քաղաքական և տնտեսական որոշումների, ընտրած ռազմավարության ուղղակի ազդեցությունը, իսկ որոշների հիմքում՝ լայն առումով, որպես համայնքի բնակչության պահանջմունքները բավարարելու նպատակով հանրային ծառայությունների պատշաճ զամբյուղի ձևավորում ու դրանց մատուցման համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների ապահովում:

Միջազգային վարկանիշային կազմակերպությունների կողմից տեղական ինքնակառավարման միավորներին հանրային ֆինանսների ոլորտում վարկանիշի շնորհումը ինքնին ենթադրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատում:

Ֆիդոս վարկանիշային կազմակերպության մեթոդաբանությունը քաղաքի ֆինանսական կառավարումը դիտարկում է լայն առումով՝ գնահատականի վրա ազդող գործոններից կարևորելով ինստիտուցիոնալ միջավայրը: Այն վերլուծելիս Ֆիտչը դիտարկում է սահմանադրական և ազգային կարգավորումը, վերին

մակարդակների վերահսկողության և ազդեցության լծակների հնարավորությունները, ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմները, ինչպես նաև թափանցիկության ապահովման ցանկությունն ու կարողությունը¹⁶:

Ֆիտչը առանձնացնում է ինստիտուցիոնալ միջավայրի գնահատման մի քանի գործոններ, որոնցից առաջինը եկամուտների և ծախսերի կառուցվածքն է: Այն իր մեջ ներառում է.

1. Հարկեր. Որքան բազմազան և դիվերսիֆիկացված է հարկային բազան, այնքան մեծ է համայնքի գործելու ճկունությունը: Ֆիտչը բացասական է դիտարկում եկամուտներում մեկ կամ երկու հարկատեսակների առկայությունը, որոնք նաև կարող են էական կախվածություն ունենալ տնտեսական ակտիվությունից /օրինակ շահութահարկը կամ ԱԱՀ/:

Գնահատման այս մոտեցումը հիմնված է տնտեսական գործընթացների տրամաբանության վրա, այնուամենայնիվ, դրա բացարձակ կիրառությունը կարող է խնդրահարույց լինել: Կարծում ենք, որ հարկային եկամուտների կազմում առկա հարկատեսակների քանակից բացի անհրաժեշտ է նաև դիտարկել հարկատեսակների հավաքագրման առանձնահատկությունները տվյալ տեղական ինքնակառավարման միավորում:

2. Հարկերի դրույքաչափերում և հարկման բազայում փոփոխություն կատարելու լիազորություն: Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ համայնքի ավագանին համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ՝ համայնքի տարեկան բյուջեն հաստատելուց առաջ սահմանում է տեղական տուրքերի դրույքաչափերը, օրենքով նախատեսված դրույքաչափերի սահմաններում, սակայն հարկերի դրույքաչափերի փոփոխություն կարող է իրականացվել միայն կենտրոնական կառավարման մարմինների միջոցով՝ օրենքի փոփոխությամբ: Այս գործոնը ինքնին տեղական ինքնակառավարման միավորի ֆինանսական ապակենտրոնացման ցուցանիշ է:

¹⁶Базовая методология. Присвоение рейтингов местным и региональным органам власти за пределами США. Fitch Ratings, 18.04.16, стр. 3-10

Ֆիտչը կարևորում է պաշտոնական դրամաշնորհների տրամադրման կառուցակարգերը՝ համարելով, որ թե՛ համահարթեցման նպատակով փոխանցվող ֆինանսական ռեսուրսները և թե՛ նպատակային հատկացումները պետք է հիմնված լինեն հիմնավոր, նախապես մշակված մեթոդաբանությունների հիման վրա:

Այս հանգամանքը իրականում շատ կարևոր բացթողում էր *Համաշխարհային բանկի* կողմից մշակված տեղական ինքնակառավարման մարմինների ապակենտրոնացման մակարդակը որոշող մեթոդաբանության մեջ /մեթոդաբանությանը կանդիդատառնանք ստորև/, որտեղ ցուցանիշները չեն բացահայտում պաշտոնական դրամաշնորհների նպատակայնությունը, ինչպես նաև թե արդյոք դրամաշնորհները հատկացվել են մշակված չափանիշների հիման վրա, թե լիազոր անձանց հայեցողությամբ:

3. Հաջորդ կարևոր գործոնը համայնքի լիազորությունների շրջանակն է, և թե ինչպես է այն փոփոխվում ժամանակի ընթացքում: Ընդ որում, Ֆիտչը կարևորում է առողջապահության և կրթության ոլորտում կառավարման մարմինների լիազորություններն ու դրանց իրականացման համար ֆինանսական ռեսուրսների ներգրավման հնարավորությունները:

Այն պարտավորությունները, որոնք երկրի ՀՆԱ-ի աճից ավելի արագ տեմպեր ունեն, պետք է ունենան նաև համապատասխան դինամիկայով աճող ֆինանսական աղբյուրներ: Համաշխարհային բանկը, որը հիմնվելով Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից հրապարակվող տվյալների բազայի վրա, նույնպես մշակել է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական և քաղաքական ապակենտրոնացման չափման 16 հիմնական ցուցանիշներ, առանձնացնում է առողջապահության և կրթության վրա կատարվող ծախսերը որպես տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական գործունեության կարևոր ցուցիչներ: Միջազգային փորձի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ տարրական և հիմնական կրթության, առողջապահության ոլորտներում լիազորություններն առավել արդյունավետ են իրականացվում ապակենտրոնացված կառավարման մարմինները¹⁷: Ավելին՝ Միջազգային արժույթի հիմնադրամի ուսումնասիրությունները ցույց են տվել,

¹⁷ Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009-2010թ.) ՀՖՄ, Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնություն, էջ 37

որ ուղղաձիգ ֆինանսական անհավասարակշռության/ vertical fiscal imbalance/ առկայության դեպքում, երբ առողջապահության ոլորտի լիազորությունները ամրագրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, փաստացի ֆինանսավորվելով պետական դրամաշնորհների հաշվին, հանգեցնում են այդ ոլորտում ծախսերի անհիմն մեծացման¹⁸:

Կապիտալ ծախսերի մեծ տեսակարար կշիռը Ֆիտչի կողմից դիտարկվում է որպես դրական ցուցանիշ համայնքի վարկունակության համար, այնուամենայնիվ, սահմանում է, թե կապիտալ ծախսերը ո՞ր ոլորտներում են իրականացվում, քանի որ պարտավորությունները ստանձնելուց հետո դժվար է դրանք կրճատել. օրինակ, քաղաքային նշանակության ճանապարհաշինության կամ մետրոյի ցանցի ընդլայնման պարագայում: Երևան քաղաքում իրականացվում են մի շարք այսպիսի ծրագրեր, սակայն առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ այս ծրագրերն իրականացվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որպես պետության կողմից պատվիրակված լիազորություններ և բոլոր պարտավորությունները իր վրա է կրում ՀՀ կառավարությունը: Ընդ որում՝ Երևան համայնքի բյուջեում այս ծրագրերի իրականացման ծախսերը չեն ամրագրվում որպես կապիտալ ծախսեր:

Ֆինանսական կառավարումը նեղ առումով դիտարկվում է համաշխարհային բանկի՝ տեղական ինքնակառավարման միավորների ապակենտրոնացման մակարդակի չափման մեթոդաբանության մեջ: Այս դեպքում կիրառվում են 4 խումբ ցուցանիշներ, որոնք են՝

1. Տեղական եկամուտներ

➤ Տեղական եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն եկամուտներում

➤ Տեղական հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն հարկային եկամուտներում

➤ Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հավաքագրված գույքահարկի տեսակարար կշիռը համախառն հավաքագրված գույքահարկում

2. Տեղական ծախսեր

➤ Տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում

¹⁸Subnational Health spending and Soft Budget constraints in OECD Countries, IMF working Paper, 2010, page 19

➤ Աշխատողների աշխատավարձերի և հավելավճարների տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում

3. Տեղական գործառական ծախսերի չափումներ

➤ Առողջապահական տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը առողջապահական համախառն ծախսերում

➤ Կրթության վրա տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը Կրթության վրա իրականացված համախառն ծախսերում

4. Ֆինանսական թերակատարում

➤ Սեփական եկամուտներով ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր

➤ Սեփական հարկային եկամուտներով ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր

➤ Պետական դրամաշնորհների տեսակարար կշիռը տեղական եկամուտներում ¹⁹:

Այս ցուցանիշների հիմնական նպատակը տարբեր օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքներ ունեցող երկրների մասին այնպիսի տեղեկատվություն մշակելն է, որը հնարավորություն կտա համեմատություններ, վերլուծություններ և հսկողություն իրականացնել այդ երկրների միջև²⁰: Մեր աշխատանքի հիմնական խնդիրներից մեկը ՀՀ խոշոր համայքների ֆինանսական հիմնախնդիրների վերհանումն է: Այդ նպատակով Համաշխարհային բանկի կողմից մշակված ցուցանիշները կիրառելիս կփորձենք «տեղայնացնել» տեղական ինքնակառավարման միավորների համար: «Տեղայնացման» անհրաժեշտությունը կայանում է նրանում, որ տեղական ինքնակառավարման միավորի մակարդակում իրականացվող ծախսերը, հավաքագրած եկամուտները, ինչպես նաև դրանց կառուցվածքը տարբերվում են պետական մակարդակով իրականացվող ծախսերից և հավաքագրվող եկամուտներից: Այսպիսով՝ հավելված 1-ում ներկայացված են Համաշխարհային բանկի՝ երկրների համար մշակված ցուցանիշներն ու դրանց հիման վրա՝ մեր կողմից առաջարկվող ապակենտրոնացման չափման և վերլուծության համար մշակված ցուցանիշները:

¹⁹ Intergovernmental relations and subnational finance, The World Bank, Thematic group, 2012, p.1-9

²⁰ Decentralization and Sub-national regional Economics Summery Note, The World Bank, Thematic Group, 2004

Թեև Համաշխարհային բանկի կողմից մշակված ցուցանիշները հիմք են հանդիսացել մի շարք վերլուծաբանների աշխատություններում ուսումնասիրություններ կատարելու համար և լրացնում են Բ. Ֆիլիպսի և Գ. Մ. Ուոլլերի²¹ կողմից առաջարկող ցուցանիշները, այնուամենայնիվ, դրանք ունեն մի քանի բացթողումներ, որոնց անդրադարձանք Ֆիտչի մեթոդաբանության քննարկման ժամանակ: Բացթողումներից կարելի է առանձնացնել նաև՝

- Ցուցանիշները տարանջատում են ծախսերն ըստ տնտեսագիտական և գործառնական դասակարգման, սակայն չեն սահմանում տեղական ծախսերի անկախության մակարդակը: Պետության կողմից «տեղերում» իրականացվող ծախսերը կամ պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում իրականացվող ծախսերը դիտարկվում են որպես տեղական ծախսեր: Ծախսերի այսպիսի առանձնացման անտեսումը ֆինանսական ապակենտրոնացումը հաշվարկելիս խնդիրներ են առաջացնում նամանավանդ զարգացող երկրների համար, որտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ամրագրված են մի շարք պատվիրակված լիազորություններ, որոնք էլ ենթակա են պետության կողմից պարտադիր ֆինանսավորման:

- ՀԲ-ն չի սահմանում նաև հարկային, ոչ հարկային եկամուտները, պաշտոնական տրանսֆերտներն ու այլ դրամաշնորհները: Հետևաբար, բացակայում է տեղեկատվությունը, թե եկամուտները մասհանվող հարկերի, կցորդ հարկերի (Piggybacked tax), սեփական աղբյուրներից եկամուտների ինչ համամասնություններով է հավաքագրվել:

Այսպիսով՝ կարելի է ենթադրել, որ ՀԲ կողմից մշակված ցուցանիշներով ֆինանսական ապակենտրոնացման, ինչպես նաև ֆինանսական կառավարման արդյունավետության մակարդակը կարող է գերազնահատվել: Ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակի գերազնահատման վառ օրինակ է բերում Ռ. Էբելը իր աշխատությունում՝ Լիտվայի համար հաշվարկված ՀԲ ցուցանիշները համադրելով հարկային եկամուտների, դրամաշնորհների դասակարգման հիման վրա

²¹ Առավել մանրամասն՝ տե՛ս., Woller G.M., Phillips K, Fiscal decentralization and ldc economic growth: an empirical investigation, Journal of Development Studies, Vol.34, 1998, p. 139-148

կատարված հաշվարկների հետ: Եթե առաջին դեպքում Լիտվայի տեղական եկամուտները կազմում էին բոլոր եկամուտների 23%-ը, ապա երկրորդ մեթոդով հաշվարկը ցույց է տալիս, որ տեղական եկամուտների 91%-ը ձևավորվում է մասհանվող հարկերից, որոնց թե՛ հարկման պայմանները, թե՛ դրույքաչափերը և թե՛ հարկային վարչարարությունը իրականացվում է պետության կողմից: Եվ պարզվում է, որ Լիտվայի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից վերահսկելի են հարկային եկամուտների ընդամենը 5%-ը²²:

Անդրադառնանք Համաշխարհային բանկի կողմից հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրության մեթոդաբանությանը, որն առավել ընդգրկուն է: Այս մեթոդաբանությունը առանձնանում է յոթ հիմնական չափորոշիչներ, որոնք դիտարկում են ֆինանսական կառավարումը թե՛ նեղ և թե՛ լայն առումներով: Դրանք են՝

1. Բյուջեի հուսալիություն. սկզբնական հաստատված բյուջեն պետք է լինի ՏԻՄ օրենսդիր մարմնի կողմից հաստատված ընդհանուր բյուջեն

2. Քաղաքականության վրա հիմնված բյուջետավարում. պետական բյուջետային քաղաքականություն պետք է մեկնաբանվի տեղական ինքնակառավարման որոշակի մակարդակի համատեքստում:

3. Բյուջեի կատարման ընթացքում կանխատեսելիության և վերահսկողություն. տեղական ինքնակառավարման բյուջեն պետք է կատարվի կանոնավոր և կանխատեսելի ձևով և կառավարումը կատարելագործելու նպատակով պետք է սահմանվեն զսպումներ և հակակշիռներ:

Քաղաքի բյուջեի կատարման կանոնավորության և կանխատեսելիության մակարդակը բացահայտելու համար կարևորում ենք նաև գնումների գործընթացի ուսումնասիրությունն ու բացթողումների բացահայտումը, քանի որ ի վերջո բյուջեի արդյունավետության հիմքում գնումների կազմակերպման արդյունքում կնքված պայմանագրերում արտացոլված իրավունքներն ու պարտականություններն են:

4. Հաշվապահական հաշվառում, գրանցումների վարում և հաշվետվությունների ներկայացում:

²² Ebel R., Yilmaz S., «On the measurement of fiscal decentralization», Urban Institute, 2002, page 10

5. Արտաքին աուդիտ և վերստուգում. ՏԻՄ օղակում ֆինանսների վերստուգման համար պետք է սահմանվի բարձրորակ արտաքին աուդիտ

6. Հանրային ֆինանսների թափանցիկություն

7. Ակտիվների և պարտավորությունների կառավարում²³:

Վերոնշյալ յոթ հիմնական ոլորտների գնահատման համար առանձնացված են 31 հատուկ ցուցանիշներ, որոնք հնարավորություն են տալիս այդ ոլորտներում համայնքների գործունեությունը չափելի դարձնել: Համապատասխան ցուցանիշների հաշվարկումից հետո դրանք գնահատվում և միջինի են բերվում մշակված հատուկ սանդղակով և վերլուծության վերջնական արդյունքը հնարավորություն է տալիս ամփոփ պատկերացում կազմել համայնքի ֆինանսական կառավարման որակի և արդյունավետության վերաբերյալ: Վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս սահմանելու ֆինանսական կառավարման բարեփոխումների առաջնահերթությունները և հաջորդականությունը:

2013 թվականին հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության ուսումնասիրություն է իրականացվել Երևանում, որի արդյունքների հիման վրա հետագայում մշակվել է Երևանում հանրային ֆինանսների կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, որին առավել մանրամասն կանդրադառնանք աշխատության մյուս հատվածներում:²⁴

Մ. Պ Պրիդաչուկի կողմից նույնպես առաջարկվել են տեղական ինքնակառավարման միավորներում ֆինանսական իրավիճակն ու ֆինանսական կառավարման որակը գնահատող հիմնական ցուցանիշներ, որոնք գրեթե կրկնում են Համաշխարհային բանկի կողմից առաջարկող ոլորտների ընդգրկումը և ներառում են՝

1. Տվյալ համայնքում պետական և մասնավոր հատվածների դերի բացահայտում հանրային ծառայություններ մատուցելիս

2. Համայնքներում ֆինանսական հարաբերությունների կարգավորման օրենսդրական հիմքերի գնահատում,

3. Համայնքի վարկունակության գնահատում

²³Framework for assessing public financial management, PEFA secretariat, Washington DC, February 2016, pages 11-13

²⁴Երևան քաղաք. Հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրություն. Համաշխարհայինբանկ, 10.2013թ. էջ 20

4. Համայնքում հարկաբյուջետային և տնտեսական քաղաքականության ուսումնասիրություն

5. Գանձապետական համակարգում կառավարման հնարավորությունների բացահայտում

6. Համայնքներում ֆինանսական կառավարման բարեփոխման հնարավորությունների բացահայտում²⁵:

Առաջարկված ուղղությունները իրապես ընդգրկուն են, սակայն կետերից յուրաքանչյուրի ուսումնասիրության առարկաները բազմազան են և հնարավորություն չեն տալիս համակարգային մոտեցմամբ գնահատել տվյալ սուբյեկտում ֆինանսական կառավարման որակը:

Այսպես՝ թեև ներկայում առկա են մի շարք նման գործիքակազմեր, որոնք կիրառվում են տարբեր երկրների, միջազգային կազմակերպությունների կողմից, սակայն քաղաքների ֆինանսական կառավարման գնահատման գործիքակազմ ո՛չ ՀՀ օրենքներով և ոչ էլ համայնքային իրավական ակտերով սահմանված չէ: Բացի այդ՝ հայտնի մի շարք մեթոդաբանություններում կարելի է հանդիպել այնպիսի ցուցանիշներ (օրինակ՝ համայնքային բյուջեների վարման միասնական չափանիշների, պաշտոնական դրամաշնորհների տրամադրման սահմանված կարգերի, բյուջեների թափանցիկության ապահովման մեխանիզմների առկայություն), որոնք ՀՀ-ում թե՛ օրենսդրորեն, թե՛ գործնականում արդեն իրագործված են: Միևնույն ժամանակ, առկա են նաև այնպիսի ցուցանիշներ, որոնց հաշվարկման համար ՀՀ համայնքները դեռևս չունեն ո՛չ զարգացվածության համապատասխան մակարդակ և ո՛չ էլ հավաքագրվող և մշակվող տվյալներ:

Հիմք ընդունելով ֆինանսական կառավարման նեղ ըմբռնմամբ սահմանումը, ինչպես նաև ներկայում համայնքներում ֆինանսական հիմնական մարտահրավերները փորձել ենք մշակել գնահատականների սանդղակ, որն իր մեջ ներառում է թե՛ քանակապես չափելի և թե՛ որակական ցուցանիշներ: Գնահատման մեր կողմից մշակված սանդղակի կիրառումը հնարավորություն կտա համադրելու Հայաստանի խոշոր քաղաքների միջև կառավարման մոտեցումների

²⁵ Придачук М. П. Межбюджетные отношения в РФ: учебное пособие / М. П. Придачук, М. С. Ломовцев. – Волгоград, Волгоградский государственный архитектурностроительный университет, 2005. с 187

տարբերությունները, ինչպես նաև պարզ ուղեցույց է քաղաքների կառավարիչների համար իրենց ֆինանսական գործունեության ուժեղ և թույլ կողմերը, կառավարչական գործունեության հետ կապված խնդիրները բացահայտելու համար: Ֆինանսական կառավարման որակի գնահատման 4 ոլորտների և 8 չափանիշների առանձնացման հիմքը վերը ներկայացված ֆինանսական կառավարման սահմանումն է: Առաջին ոլորտում առանձնացված բյուջեի ձևավորման աղբյուրները և ծախսային ուղղությունները բնութագրող ցուցանիշների հիմնական նպատակը բացահայտելն է՝ արդյո՞ք քաղաքային իշխանություններին ամրագրված լիազորությունները (որոնք օրենքով տարանջատված են պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով լիազորությունների) ապահովված են համապատասխան ֆինանսական աղբյուրներով: Այստեղ հարկ ենք համարում անդրադառնալ «սեփական ծախսեր» բացարձակ ցուցանիշի ներմուծմանը: Նման ցուցանիշ սովորաբար չենք հանդիպում միջազգային մեթոդաբանություններում. այն առանձնացվել է պայմանավորված ՀՀ խոշոր համայնքներում իրականացվող ծրագրերի ֆինանսավորման առանձնահատկություններով, որոնց առավել մանրամասն կանդրադառնանք խոշոր համայնքների բյուջեների կազմի և կառուցվածքի վերլուծության ժամանակ: Ֆինանսական միջոցների կառավարման ոլորտում առանձնացված ցուցանիշները թույլ են տալիս բացահայտել ՏԻՄ կողմից ֆինանսական միջոցների կառավարման հմտությունները: Մասնավորապես, առաջին երկու ցուցանիշների միջոցով հնարավոր է հասկանալ, թե արդյոք բյուջեի պլանավորման գործընթացը հիմնավոր է իրականացվել, թե ոչ: Ընդ որում՝ այս ցուցանիշների դիտարկումը նախորդ՝ սեփական եկամուտների և ծախսերի ցուցանիշների հետ մեկ համախմբում հնարավորություն է տալիս բացահայտելու, թե արդյոք շեղումները պայմանավորված են հենց տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից պլանավորման ընթացքում թերացումներով, թե այլ արտաքին գործոններով. օրինակ՝ պետական որոշակի ծրագրերի դադարեցման կամ նոր ծրագրերի իրականացման հանգամանքով, որոնք համայնքային բյուջեում կարող են արտացոլված լինել պատվիրակված լիազորությունների տեսքով: Պետության կողմից փոփոխություններ նախաձեռնելու դեպքում պլանավորված և փաստացի իրականացված բյուջեների տարբերությունը չենք կարող համարել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից թերացում

բյուջեի պլանավորման ընթացքում: Երրորդ՝ պարտքի կառավարման ոլորտի առանձնացումը պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից բյուջեի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացման, ֆինանսական միջոցների ճիշտ կառավարման հմտությունները, ինչպես նաև համայնքների կողմից փոխառու միջոցների շուկա դուրս գալու պատրաստվածությունը բացահայտելու նպատակով: Պարտքի վերահսկողության չափանիշում առանձնացված ցուցանիշները ուղղված են առաջին երկու խնդիրներին, իսկ պարտքի կառավարման գործիքակազմը՝ երրորդ խնդրին: Չորրորդ՝ գնումների ոլորտի տարանջատումը պայմանավորված է գնումների՝ բյուջետավարման և բյուջեի նկատմամբ վերահսկողության իրականացման միջև կապի հիմնախնդիրների բացահայտմանը: Ի վերջո բյուջեում արտացոլված թվերը առարկայական են դառնում հենց գնումների իրականացման միջոցով և արդյունքում:

Աղյուսակի օգնությամբ ներկայացնենք մեր կողմից առանձնացված ֆինանսական կառավարման ոլորտները, դրանց գնահատման համար ներկայացվող պահանջներն ու գնահատման սահմանաչափերը:

Յուրաքանչյուր առանձնացված ոլորտի գնահատման համար առանձնացրել ենք հատուկ ցուցանիշներ, որոնք ներկայացված են Աղյուսակ 1.2.2-ում:

Աղյուսակ 1.2. 1Քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման սանդղակ²⁶

ՈԼՈՐՏ	ՉԱՓԱՆԻՇՆԵՐ	ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՑՈՒՑԱՆԻՇՆԵՐ
Բյուջեի կառավարում	Բյուջեի ձևավորման աղբյուրների կառուցվածքը	Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում
		Հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում
		Անշարժ գույքի հարկերի տեսակարար կշիռը հարկային եկամուտներում
	Ծախսային ուղղությունները	«Սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում
		Սոցիալական ծախսերի տեսակարար կշիռը

²⁶ Աղյուսակը մշակվել է հեղինակի կողմից

		«սեփական» ծախսերում
		«Սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում
Ֆինանսական միջոցների կառավարում	Ֆինանսական կատարողական	Պլանավորված և փաստացի եկամուտների համեմատական
		Պլանավորված և փաստացի ծախսերի համեմատական
	Ֆինանսական ճկունություն	Ծախսային ուղղությունների փոփոխության արագության և ծախսերի ծավալի փոփոխության արագության համեմատական
		Եկամուտների կառուցվածքի փոփոխության արագության և եկամուտների ծավալի փոփոխության արագության համեմատական
Պարտքի կառավարում	Պարտքի կառավարման գործիքակազմ	Պարտքի կառավարման իրավական հիմքերի առկայություն
		Անվճարունակության ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության առկայություն
	Պարտքի վերահսկողություն	Պարտքի տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում
		Պարտքի տարեկան սպասարկման տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում
		Պարտքային բեռի փոփոխության արագության և եկամուտների փոփոխության արագության համեմատական
Գնումներ	Գնումների գործընթացի կազմակերպման թափանցիկություն	Կնքված պայմանագրերի և դրանց կատարման ընթացքի վերաբերյալ մանրամասն տեղեկատվության հասանելիություն
	Գնումների գործընթացի կազմակերպում	Հաստատված և տարեկան ճշտված բյուջետային ծախսերի՝ ըստ հոդվածների փոփոխությունների համեմատական
		Գնումների կազմակերպումը համաձայն

		օրենսդրության՝ ազատ մրցակցային հիմունքներով
--	--	---

Աղյուսակ 1. 2. 1-ի շարունակություն

Գնահատման չափանիշներից յուրաքանչյուրը իրենց համապատասխան ոլորտի վերջնական գնահատականի վրա հավասարապես են ազդում, իսկ գնահատման ցուցանիշներից յուրաքանչյուրի ազդեցության ուժգնությունը համապատասխան չափանիշի վրա տարբերվում է՝ հիմք ընդունելով յուրաքանչյուր ցուցանիշի վրա տեղական ինքնակառավարման մարմինների ազդեցության լծակների առկայությունը: Գնահատման ցուցանիշներից յուրաքանչյուրին տրվող միավորների սանդղակի մշակման հիմքում դրված են միջազգային վերլուծականների կողմից արդեն իսկ կիրառելի տարբեր մեթոդաբանություններում կիրառվող միջակայքերը:

Աղյուսակ 1.2. 2 Յուրաքանչյուր ցուցանիշի գնահատման պայմանները համապատասխան միավորներով

ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՑՈՒՑԱՆԻՇՆԵՐ	ՄԻԱՎՈՐՆԵՐ
Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	3 միավոր՝ հանրապետական միջին ցուցանիշից բարձր
	2 միավոր՝ հանրապետական միջին ցուցանիշ
	1 միավոր՝ հանրապետական միջին ցուցանիշից ցածր
Հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում	3 միավոր՝ 85%-95% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 70%-84% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	1 միավոր՝ 70%-ից ցածր և 95%-ից բարձր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
Անշարժ գույքի հարկերի տեսակարար կշիռը հարկային եկամուտներում	3 միավոր՝ 70%-ից ցածր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 70%-94% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	1 միավոր՝ 95% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
«Սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում	3 միավոր՝ 50% և ավելի տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 30-50% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	1 միավոր՝ 30%-ից ցածր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
Սոցիալական ծախսերի տեսակարար կշիռը «սեփական» ծախսերում	3 միավոր՝ 25-35 % տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 36%-40% և 20%-24% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	1 միավոր՝ 41%-ից բարձր և 19%-ից ցածր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
«Սեփական» ծախսերի տեսակարար	3 միավոր՝ 45% ավելի տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 20-44 % տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում

Կշիռը սեփական եկամուտներում	1 միավոր՝ մինչև 20 % տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
Պլանավորված և փաստացի եկամուտների համեմատական	3 միավոր՝ 98-103 % կատարողական ապահովելու դեպքում
	2 միավոր՝ 90-97 % կատարողական ապահովելու դեպքում
	1 միավոր՝ 89-ից ցածր և 104-ից բարձր կատարողական ապահովելու դեպքում
Պլանավորված և փաստացի ծախսերի համեմատական	3 միավոր՝ 98-103 % կատարողական ապահովելու դեպքում
	2 միավոր՝ 90-97 % կատարողական ապահովելու դեպքում
	1 միավոր՝ 89-ից ցածր և 104-ից բարձր կատարողական ապահովելու դեպքում
Ծախսային ուղղությունների փոփոխության արագության և ծախսերի ծավալի փոփոխության արագության համեմատական	3 միավոր՝ Ընդհանուր բնույթի ծախսերը նվազում են ծախսերի ծավալների աճին զուգընթաց
	2 միավոր՝ ընդհանուր բնույթի ծախսերը փոփոխվում են ծախսերի ծավալների փոփոխությանը զուգահեռ
	1 միավոր՝ ընդհանուր բնույթի ծախսերն ավելանում են ավելի արագ, քան ընդամենը ծախսերի ծավալը
Եկամուտների կառուցվածքի փոփոխության արագության և եկամուտների ծավալի փոփոխության արագության համեմատական	3 միավոր՝ սեփական եկամուտներն աճում են եկամուտների ընդհանուր ծավալի աճից արագ
	2 միավոր՝ սեփական եկամուտների փոփոխության արագությունը հավասար է ընդամենը եկամուտների փոփոխության արագությանը
	1 միավոր՝ ընդամենը եկամուտների աճն ուղղորդվում է սեփական եկամուտների տեսակարար կշռի նվազմամբ
Պարտքի կառավարման իրավական հիմքերի առկայություն	3 միավոր՝ առկա է ոլորտը կարգավորող իրավական դաշտ ամբողջական ծածկողականությամբ
	2 միավոր՝ իրավական դաշտն առկա է, սակայն առկա են օրենսդրական բացեր
	1 միավոր՝ պարտքերի կառավարման իրավական ակտերը բացակայում են
Անվճարունակության ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության առկայություն	3 միավոր՝ առկա է հստակ մշակված մեթոդաբանություն
	2 միավոր՝ վերլուծություններ իրականացվում են ղեկավարների հայեցողությամբ ընտրված մեխանիզմների հիման վրա
	1 միավոր՝ անվճարունակության ռիսկի գնահատման մեխանիզմները բացակայում են
Պարտքի տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	3 միավոր՝ 200% -ից ցածր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 200-250% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	1 միավոր՝ 250%-ից բարձր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
Պարտքի տարեկան սպասարկման	3 միավոր՝ 10% -ից ցածր տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
	2 միավոր՝ 11-20% տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում

տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	1 միավոր 20% և ավելի տեսակարար կշիռ ունենալու դեպքում
Պարտքային բեռի փոփոխության արագության և եկամուտների փոփոխության արագության համեմատական	3 միավոր՝ պարտքային բեռը նվազում է եկամուտների ծավալի աճին զուգընթաց
	2 միավոր՝ պարտքային բեռը փոփոխվում է ընդամենը եկամուտների ծավալի փոփոխությանը զուգահեռ
	1 միավոր՝ պարտքային բեռն ավելանում է ավելի արագ, քան ընդամենը եկամուտների ծավալը
Կնքված պայմանագրերի և դրանց կատարման ընթացքի վերաբերյալ մանրամասն տեղեկատվության հասանելիություն	3 միավոր՝ տեղեկատվությունը հասանելի է զանգվածային լրատվական միջոցներում
	2 միավոր՝ տեղեկատվությունը հասանելի է, սակայն ոչ ամբողջական
	1 միավոր՝ պայմանագրերի վերաբերյալ ամբողջական տեղեկատվությունը բացակայում է
Հաստատված և տարեկան ճշտված բյուջետային ծախսերի՝ ըստ հոդվածների փոփոխությունների համեմատական	3 միավոր՝ մինչև 5 %-ի չափով փոփոխություններ
	2 միավոր՝ 6-10 %-ի չափով փոփոխություններ
	1 միավոր՝ 11-15 %-ի չափով փոփոխություններ

Աղյուսակ 1.2.2-ի շարունակություն

Ամփոփելով ֆինանսական կառավարման և դրա արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանությունների քննարկումը՝ հարկ ենք համարում նշել, որ ֆինանսական ցուցանիշների համախմբեր շատ հեղինակների մոտ կարելի է հանդիպել, որոնք սովորաբար ընդգրկում են ուսումնասիրության որոշակի ոլորտներ. հիմնական տարբերությունը այս կամ այն ոլորտի առավել կարևորումն է, ինչն էլ սովորաբար պայմանավորված է ուսումնասիրության օբյեկտ հանդիսացող կառավարման մարմնի առանձնահատկություններով: Ներկայացված գործիքակազմը, կարծում ենք արտահայտում է ներկայում ՀՀ համայնքներում ֆինանսական կառավարման հիմնական ուղղությունները: Օրենսդրությամբ նման գործիքակազմի սահմանումը ՏԻՄ կողմից ֆինանսական կառավարման իրականացման նկատմամբ վերահսկողության և ինքնագնահատման մեխանիզմի ներդրման կարևոր քայլ կարող է լինել:

Այնուամենայնիվ, ավելորդ չի լինի անդրադառնալ Հարվի Մոլոչի այն դիտարկմանը, որ ցանկացած աշխարհագրական քարտեզ, լինի փոքր բնակավայրերի

խումբ, մեծ քաղաք, տարածաշրջան կամ ազգություն, անհրաժեշտ է դիտարկել ոչ թե որպես իրավական, քաղաքական և տեղագրական հատկանիշների սահմանագծում, այլ որպես մրցակցող գույքային հետաքրքրությունների խճանկար, որը ռազմավարական համագործակցության և գործունեության է միտված²⁷: Կարծում ենք, որ ցանկացած ձեռնարկում, որն ուղղված կլինի տեղական ինքնակառավարման միավորներում ֆինանսական կառավարման բարելավմանը, պետք է հիմնված լինի վերը նշված գաղափարախոսության վրա:

Արդյունավետ կառավարվող քաղաքների սահմանման ուղղությունները ուրվագծելիս, Մայքլ Կոհենը կարծում է, որ անկախ ինստիտուցիոնալ ձևերից՝ մասնավոր, թե հանրային, մասնակցային, թե ոչ, արդյունավետ կառավարվող է այն քաղաքը, որը հնարավորություն ունի պահպանելու այն գործընթացները, որոնց օգնությամբ բնաչության նյութական և մշակութային պահանջմունքների բավարարումը իրականանում է բնակավայրերի, ենթակառուցվածքների, շրջակա միջավայրի պաշտպանության, սոցիալական և մշակութային ծառայությունների արտադրությամբ և մատուցմամբ²⁸: Այս սահմանումը ենթադրում է, որ վերը նշված գործընթացները արտացոլում են անհատական և համընդհանուր հնարավոր սպառման վրա ազդեցություն ունեցող տնտեսական և ֆինանսական հավասարակշռությունը: «Թափանցիկություն» հասկացությունը, որը հաճախ կիրառվում է քաղաքների կառավարման մասին քննարկումներում, մեծ նշանակություն չունի, եթե «թափանցիկ» որոշումների գործընթացները չեն նպաստում քաղաքի բնակիչների նյութական բարելավմանը: Բարելավման օբյեկտը, պահանջարկի մասշտաբի և առանձնահատկությունների հարաբերակցությամբ, ավելի կարևոր է, քան բարելավմանը հասնելու միջոցը:

²⁷Molotch H. , The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of place, . American Journal of Sociology, Vol. 82, No 2, 1976, 309-330

²⁸Cohen M. A. , Don Quixote and the well-managed city, Urban governance around the world, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, page 149

ԳԼՈՒԽ 2. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ ԵՎ ԴՐԱ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ՇԱՐԺԸՆԹԱՑԻ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ ԽՈՇՈՐ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐՈՒՄ

2.1 Ֆինանսական կառավարման գործիքակազմը և սկզբունքները

Տեղական ինքնակառավարումը, ինչպես նշված է տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայում, տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավունքն ու կարողությունն է՝ նպատակաուղղված պետական գործերի զգալի մասի կանոնակարգմանը և կառավարմանը՝ գործելով օրենքի շրջանակներում, սեփական պատասխանատվությամբ և ելնելով տեղական բնակչության շահերից²⁹:

Տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայի 9-րդ հոդվածը վերաբերում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական ռեսուրսներին, որով սահմանվում է՝

- Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պետք է ամրագրված լինեն բավարար սեփական ֆինանսական ռեսուրսներ, որոնք նրանք ազատորեն կոնսորինեն իրենց լիազորությունների շրջանակում,
- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական ռեսուրսները պետք է համապատասխան լինեն նրանց՝ սահմանադրությամբ և օրենքով սահմանված լիազորություններին,
- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական միջոցների առնվազն մի մասը պետք է գոյանա տեղական հարկերից և վճարներից, որոնց

²⁹ European Charter of local self government, Article 3

դրույքաչափերը, օրենքին համապատասխան, տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրավունք ունեն սահմանելու,

- Ֆինանսական համակարգերը, որոնց վրա հիմնված են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ամրագրված միջոցները, պետք է լինեն բազմազան և ճկուն ՏԻՄ գործունեության իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերի փոփոխություններին համապատասխանելու համար:

- Առավել թույլ տեղական ինքնակառավարման մարմինների պաշտպանությունը ենթադրում է ֆինանսական համահարթեցման գործընթացային ենթակառուցվածքների առկայություն, որոնք կոչված կլինեն շտկելու պոտենցիալ ֆինանսական աղբյուրների անհամաչափ բաշխումն ու հավելյալ ծախսերը: Այդպիսի ընթացակարգերը չպետք է սահմանափակեն տեղական ինքնակառավարման մարմինների այն գործողությունների ազատությունը, որոնք նրանք կարող են իրականացնել իրենց լիազորությունների շրջանակներում:

- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ պատշաճ կերպով պետք է խորհրդատվություններ անցկացվեն վերաբաշխվող միջոցները նրանց հատկացնելու կարգի վերաբերյալ:

- Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրվող դրամաշնորհները որքանով դա հնարավոր է չպետք է տրամադրվեն որոշակի ծրագրերի իրականացման համար: Դրամաշնորհների տրամադրումը չպետք է խոչընդոտի տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների շրջանակում իրականացվող քաղաքականությանը:

- Կապիտալ ներդրումներ ձեռք բերելու նպատակով, օրենքի շրջանակներում, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պետք է մատչելի լինի կապիտալի ազգային շուկան:

Որդեգրելով վերը նշված տեղական ինքնակառավարման Եվրոպական Խարտիայում առաջադրված սկզբունքները՝ Հայաստանի Հանրապետությունը դրանք արտացոլել է ՀՀ Սահմանադրության³⁰, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող օրենսդրության մեջ: Մասնավորապես, «Տեղական

³⁰ ՀՀ Սահմանադրություն, ՀՀՊՏ, Երևան, 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 179-1 ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118,90

ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվել են համայնքներին օրենքով վերապահված լիազորությունների և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների համապատասխանության, ֆինանսապես թույլ համայնքներին ֆինանսական համահարթեցման միջոցով աջակցության սկզբունքները³¹ :

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով են սահմանվում նաև համայնքի բյուջեի ձևավորման աղբյուրերը, ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով համայնքներին տվյալ տարում հատկացվելիք գումարների որոշման չափորոշիչները, համայնքային բյուջեների վարկերի և փոխատվությունների ներգրավման կարգը և այլն: Հարկ է նշել, որ ֆինանսական հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրական դաշտը տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումից ի վեր էական փոփոխություններ չի կրել, ինչի անհրաժեշտությունը ժամանակի ընթացքում դառնում է ակհայտ: Սակայն ՀՀ համայնքներում ֆինանսական կառավարման գործիքակազմի ուսումնասիրությունն ու բարեփոխումների ուղղությունների մշակումը պարբերաբար հայտնվում են պետական կառավարման մարմինների ուշադրության կենտրոնում, որի նախաձեռնությունը հաճախ միջազգային կազմակերպությունների, տեղական ինքնակառավարման ոլորտում գործով հասարակական կազմակերպությունների կողմից է:

Դեռևս 2010թ. ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը մշակել էր Եվրոպայի խորհուրդ-ՀՀ կառավարություն գործողությունների պլան՝ կապված տեղական ինքնակառավարման բնագավառի բարեփոխումների հետ, որում որպես առանձին խնդիր սահմանվում էր ՏԻՄ իրավասությունների և ֆինանսական ռեսուրսների միջև համապատասխանության ապահովումը: 2011-2014 թվականներին իրականացվելիք հատուկ նպատակներում այդ ուղղությամբ առանձնացված էին սեփական ֆինանսական միջոցների կառավարման հարցում տեղական իշխանությունների ազատության ընդլայնումը, համայնքների բյուջեներին պետական օժանդակության համակարգի արդյունավետության բարելավումը, տեղական իշխանությունների կողմից իրականացվող ծախսերի օբյեկտիվ կարիքների

³¹ Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-380-Ն, ՀՀՊՏ 2018.09.26/71(1429) Հոդ.977, հոդ. 9

ուսումնասիրության և այլ չափանիշների վրա հիմնված, տեղական բյուջեների եկամտային մասի շարունակական աճն ապահովող միջոցառումների իրականացումը³²: Համայնքների ֆինանսական ապակենտրոնացման անհրաժեշտությունը ՀՀ կառավարության կարճաժամկետ և երկարաժամկետ ծրագրերում մշտապես շեշտադրվում է, և կառավարության դիրքորոշումը օրնեսդրության կատարելագործմանը, ֆինանսական անկախության բարձրացմանը, մուտքերի կայունության և բազմազանության ապահովմանը զուգընթաց ապակենտրոնացման ապահովումն է³³: 2012 թվականին Քաունթերփարթ ինթերնեշնլի հայաստանյան ներկայացուցչության և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների Միջազգային Զարգացման Գործակալության միջոցով մշակվել էին Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետազա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ, որոնցում նույնպես կարևորվում էր համայնքի ֆինանսներին վերաբերող օրնեսդրության կատարելագործումն ու անհամապատասխանությունների ու հակասությունների վերացումը, ռազմավարական պլանավորման և կառավարման նոր համակարգի մշակումն ու ներդրումը, ծրագրային և բյուջետային փաստաթղթերի մշակման, քննարկման, իրականացման, պարբերական վերանայման և վերահսկման ուղեցույցերի մշակումը, համայնքների ֆինանսական համահարթեցման նոր սկզբունքների ամրագրումը, առավել նպատակային և հասցեական ընթացակարգերի ներդրումը և մի շարք այլ դրույթներ³⁴:

ՀՀ-ում խոշոր քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված կարևոր միջոցառումներից մեկը Երևանում հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումների ռազմավարության մշակումն էր, որը հիմնված էր Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացված վերլուծությունների վրա: Հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի

³² Եվրոպայի խորհուրդ-Հայաստանի Հանրապետության կառավարություն գործողությունների պլան կապված տեղական ինքնակառավարման բնագավառի բարեփոխումների հետ, Ստրասբուրգ, 2010

³³ ՀՀ 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, ՀՀ կառավարության 27. 03. 2014թ. հ. 442-Ն որոշում

³⁴ «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետազա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ», Երևան, 2012

ռազմավարությունը մշակելիս Երևան համայնքն ուղղորդվել է մի քանի սկզբունքներով՝

- ՀՖԿՀ ռազմավարության համապարփակությունը – ռազմավարությունը պետք է ընդգրկի ՀՖԿ համակարգի բոլոր այն տարրերը, որոնք անմիջականորեն առնչվում են Երևանի համայնքին՝ անդրադառնալով ընդհանուր կամ խաչաձևվող հարցերին, ինչպիսիք են կարողությունների ձևավորումը, գնումները, ներքին հսկողությունները և աուդիտը, ինչպես նաև իրավական և կանոնակարգային շրջանակները:

- Բարեփոխումների հաջորդականությունը և համահունչությունը – բարեփոխումները պետք է համահունչ լինեն ՀՀ կառավարության ՊՖԿՀ բարեփոխումների ռազմավարությանը: Ռազմավարության իրականացման համար սահմանվող գործողությունների ծրագիրը պետք է կենտրոնանա բարեփոխումների նպատակների և թիրախների վրա և թույլ տա ինչպես համատեղ գործողությունների իրականացումը Երևանի համայնքի և ՀՀ կառավարության միջև, այնպես էլ կոորդինացումն ու հարմոնիզացումը ինչպես դոնորիների հետ, այնպես էլ վերջիններիս միջև:

- Մոնիտորինգի և գնահատման համակարգը – բարեփոխումների արդյունքները գնահատելու համար պետք է սահմանվեն չափելի թիրախային ցուցանիշներ: Մոնիտորինգի և գնահատման համակարգը պետք է հնարավորություն տա պարբերաբար և խորությամբ մոնիտորինգի ենթարկել պլանավորված միջոցառումների, արդյունքների և նպատակների գծով առաջընթացը:

Վերոնշյալ ծրագրերում համայնքների ֆինանսական կառավարմանն ուղղված բարեփոխումների հիմնադրույթները հստակորեն սահմանված են, սակայն դրանց իրականացման նկատմամբ վերահսկողությունն ու արդյունավետության գնահատման մեխանիզմները հաճախ բացակայում են: Այսպես՝ Երևան համայնքում հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգում բարեփոխումների մշակված ռազմավարության մեջ նշված միջոցառումները սահմանվում են հստակ ժամանակացույցով, որոնք ընդգրկում են 2014, 2015, 2016 և 2017-2018 թթ. իրականացվելիք միջոցառումները և դրանց գնահատման հենանիշները, սակայն ռազմավարության իրականացման ընթացքի վերաբերյալ հաշվետվություններ,

զեկույցներ չեն կազմվում կամ առնվազն դրանք հրապարակային չեն, և հետևաբար գործընթացը հեղուկականության ամրապնդման կարիք ունի:

Դիտարկելով ֆինանսական կառավարումը որպես դրամաշրջանառության կառավարման, հաշվապահական հաշվառման, ներքին և արտաքին վերահսկողության և պարտքի կառավարման գործընթացների ամբողջություն՝ անդրադառնանք բաղկացուցիչներից յուրաքանչյուրին հատուկ գործիքակազմին:

ՀՀ համայնքի բյուջեի կազմման, կատարման և զեկույցման սկզբունքները սահմանված են օրենքով: Ընդ որում՝ ՀՀ կառավարության 2002 թվականի հունվարի 18-ի «Հայաստանի Հանրապետության պետական եվ համայնքների բյուջեների կատարման կարգը հաստատելու մասին» հ. 48 որոշմամբ սահմանվում է միասնական մեթոդաբանության սկզբունքը, որը նախատեսում է բյուջեների կատարման միասնական մեթոդական հիմքի առկայություն, ինչպես նաև բյուջեների կատարման գործընթացին մասնակից՝ նույնատիպ գործառույթներ իրականացնող սուբյեկտների համար միատեսակ իրավասությունների և պատասխանատվության սահմանում:

Բյուջետային դասակարգումը բյուջետային քաղաքականության բաղադրիչներից է, որը կառավարման մարմինների կողմից որոշումների ընդունման համակարգի գլխավոր գործիքն է և պետք է հստակ ու մանրամասն առանձնացնի հիմնական գործառույթներից բխող՝ կառավարման մարմինների գործունեության առաջնահերթություններն ու նպատակային ուղղությունները ինչպես եկամուտների հավաքագրման, այնպես էլ ծախսերի իրականացման բնագավառներում, որի պայմաններում հեշտությամբ տեսանելի ու ըմբռնելի է դառնում բյուջետային քաղաքականությունը բոլոր շահակիր կողմերի համար³⁵:

ՀՀ-ում բյուջետային դասակարգումները համապատասխանում են Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից մշակված Կառավարության ֆինանսական վիճակագրություն 2001 ստանդարտներին և սահմանվում են ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարի 2007 թվականի «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային և հանրային հատվածի հաշվապահական հաշվառման

³⁵ Հարությունյան Վ. Լ. «Բյուջետային դասակարգման կատարելագործումը Հայաստանի Հանրապետությունում», լրաբեր հասարակական գիտությունների, հ. 1 2004թ. էջ 118-124

դասակարգումները և դրանց կիրառման ցուցումները հաստատելու մասին» հ. 5-Ն հրամանով: Համայնքների կողմից կիրառվում են գործառական, տնտեսագիտական և գերատեսչական դասակարգումները: Ընդ որում, Կառավարության ֆինանսական վիճակագրություն 2001 ստանդարտներից շեղում կարելի է համարել միայն պահուստային ֆոնդերի հաշվառման կարգը. Համայնքների պահուստային ֆոնդերը հաշվառվում են «Հիմնական բաժիններին չդասվող պահուստային ֆոնդեր» բաժնում՝ գործառական դասակարգմամբ ներկայացնելիս, ինչը սահմանված չէ ստանդարտներով: Այնուամենայնիվ, շեղումները էական չեն, և պահպանված է ԿՖՎ 2001 ստանդարտներով սահմանված ֆինանսական կարողությունների վերլուծության համար անհրաժեշտ կառուցակարգը:

ՀՀ համայնքների բյուջեները բաղկացած են վարչական և ֆոնդային մասերից: Բյուջեի նման կառուցվածքը, համաձայն «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի, պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրականացվող լիազորությունների և դրանց ֆինանսավորման համապատասխանության ապահովման անհրաժեշտությունից ելնելով: Բյուջեների նման տարանջատումը սկիզբ է առել գաղութային երկրներում, որտեղ տեղական եկամուտների հավաքագրման սահմանափակումները ենթադրում էին, որ մեծ կապիտալ ծախսերի իրականացման հաստատումը պետք է իրականացվեր տիրապետող երկրների կողմից, հետևաբար և այդ ծախսերի նկատմամբ վերահսկողությունը պետք է առանձնացվեր ընթացիկ ծախսերից: Անցումային շրջանում գտնվող և հետկոնֆլիկտային երկրներում բյուջեի տարանջատման հիմքը ենթակառուցվածքային վերափոխման և վերակառուցման անհրաժեշտությունն էր, որոնց իրագործումը գրեթե ամբողջությամբ ապահովվում էր արտաքին աղբյուրներից՝ ընդգրկելով ոչ միայն ֆինանսական ապահովությունը, այլև այդ գործընթացների կառավարումն ամբողջությամբ: Այս պարագայում բյուջետային գործընթացը, ներառելով բյուջեի պլանավորումը, իրականացումն ու վերահսկողությունը պահանջում էին վարչական և կապիտալ բյուջեների հստակ տարանջատում³⁶: Պետություն - միջազգային կազմակերպություններ - համայնք ֆինանսաբյուջետային

³⁶ Weber D., Integrating Current and Development Budgets: A four dimensional process, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7-n2, OECD 2007, pages94-96

հարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց, իրավիճակը համայնքներում փոխվել է, և հաճախ բյուջեն պլանավորելիս ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի տարանջատումը ըստ իրենց բնույթի հստակ չի արտացոլվում: Եթե դիտարկենք, օրինակ, Երևան համայնքի բյուջեի կապիտալ և ընթացիկ ծախսերի տարանջատումը, ապա դժվար չէ նկատել, որ համայնքում իրականացվող գրեթե բոլոր խոշոր ծրագրերը, որոնք իրականացվում են միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ, արտացոլված են բյուջեի վարչական ծախսերի հատվածում³⁷: Հաճախ համայնքի բյուջեում վարչական և ֆոնդային մասերի տարանջատումը չի նպաստում բյուջեի արդյունավետության ապահովման և վարչարարական խնդիրների է հանգեցնում խոչընդոտելով օպերատիվ կառավարմանը:

Անդրադառնանք համայնքներում հաշվապահական հաշվառման համակարգին, որը կարգավորվում է հանրային հատվածում հաշվապահական հաշվառման ստանդարտով:

Բյուջեի կատարումն իրականացվում է գանձապետական համակարգի միջոցով, միասնական դրամարկղային սկզբունքի հիման վրա, որը նախատեսում է բյուջեների դրամական միջոցների շրջանառումը միասնական գանձապետական հաշվով: Եկամուտների և ծախսերի հաշվառման նպատակով գանձապետարանում բոլոր եկամտատեսակների և ծախսատեսակների համար բացված են նաև մանրամասն ենթահաշիվներ, որոնց վրա հաշվեգրվում են համապատասխան մուտքերն ու իրականացվում է ծախսերի հաշվառումը:³⁸

Բյուջեի մուտքերի հաշվառման հիմքը միասնական գանձապետական հաշվին եկամտի հաշվեգրումն է, իսկ ելքերի հաշվառման հիմքը՝ գանձապետական հաշիվներից համապատասխան միջոցների ելքագրումը հավաստող սկզբնական փաստաթղթերի ստացումը:

Ընդ որում, եթե բյուջեով հաստատված եկամուտների մեծությունը չի հանդիսանում տվյալ եկամտատեսակի ձևավորման համար սահմանված

³⁷ Համայնքների բյուջեների վարչական և ֆոնդային մասերի տարանջատման խնդիրն առավել մանրամասն կանդրադառնանք համայնքների եկամուտների և ծախսերի կազմի, կառուցվածքի ուսումնասիրության շրջանակներում

³⁸ «Հայաստանի Հանրապետության պետական ել համայնքների բյուջեների կատարման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության հ. 48 որոշում, 2002թ.

առավելագույն չափ, ապա հաստատված ծախսերի մեծությունը հանդիսանում է տվյալ ծախսատեսակի կատարման համար սահմանված առավելագույն չափ:

Բյուջեի դրամարկղային մեթոդով հաշվառումը հատուկ է անցումային շրջանում գտնվող մի շարք երկրների համար, այնուամենայնիվ, միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ հանրային ֆինանսների կառավարման առումով հաշվեգրման սկզբունքով հաշվապահական հաշվառման վարումը ունի ակնհայտ առավելություններ, և այդ համակարգի ներդրման հետ կապված ծախսերն արդարացված են:³⁹ Թեև դրամարկղային սկզբունքով հաշվառումը ապահովում է համայնքի ֆինանսական միջոցների իրացվելիության վերաբերյալ համապարփակ տեղեկատվություն, սակայն այն չի արտացոլում համայնքի ոչ դրամական գործունեությունը, հետևաբար նաև տնտեսական ակտիվությունը: Ի տարբերություն դրամարկղային սկզբունքի՝ հաշվապահական հաշվառման հաշվեգրման սկզբունքը նկարագրում է գործարքների, այլ դեպքերի և հանգամանքների ազդեցությունները տնտեսական ռեսուրսների և պահանջների վրա այն ժամանակաշրջանում, որում այդ ազդեցությունները տեղի են ունեցել՝ անկախ դրամական միջոցների ստացման և վճարման հանգամանքից: Հաշվի առնելով տնտեսական հարաբերությունների անընդհատ խորացումն ու համայնքների կողմից ֆինանսական գործիքակազմի ընդլայնման ներկա հրամայականը, ակնհայտ է դառնում հաշվապահական հաշվառման ներկա համակարգի կատարելագործման անհրաժեշտությունը:

Համայնքների ֆինանսական ապակենտրոնացմանը զուգահեռ ներքին և արտաքին վերահսկողության դերը մեծանում է: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ծախսերի կատարման շրջանակների և եկամուտների հավաքագրման հնարավորությունների ընդլայնումը առանց ֆինանսական կառավարման գործիքակազմի բարելավման էական ազդեցություն չի ունենա մատուցված ծառայությունների վերջնական արդյունքի վրա: Ավելին՝ հաճախ արդյունավետ ֆինանսական կառավարման բացակայությունը հանգեցնում է թույլ հաշվետվողականության, ֆինանսական միջոցների և լիազորությունների

³⁹ Առավել մանրամասն՝ Ջանջուղազյան Ա. Ս. , Բրուտյան Կ. Ա. , «Հանրային հատվածում հաշվապահական հաշվառման բարեփոխումների ուղղությամբ որոշ երկրների փորձը», Լրաբեր Հասարակական Գիտությունների, Երևան, 2003, հ. 2. էջ 63-71

անհամապատասխանության և մատուցվող հանրային ծառայությունների ցածր որակի: Ֆինանսական կառավարման վրա ազդեցության կարևորագույն բաղադրիչներից մեկը հաշվետվողականության ապահովումն է:

«ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված է, որ բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացվում է համայնքի ավագանու, Ազգային ժողովի և կառավարության կողմից՝ օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակում⁴⁰: Ընդ որում, համաձայն օրենքի, կառավարության կողմից վերահսկողություն իրականացվում է պետական բյուջեից համայնքին տրված նպատակային հատկացումների օգտագործման, ինչպես նաև պետական բյուջեից կամ այլ աղբյուրներից ներգրավված փոխառությունների նկատմամբ: Այդուհանդերձ, դեռևս օրենսդրորեն կարգավորված չէ պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման նկատմամբ պետական վերահսկողության կարգը:

Համայնքների բյուջեների կատարման մասին հաշվետվությունների կազմման, ներկայացման և ամփոփման առանձնահատկությունները սահմանվում են ՀՀ ֆինանսների նախարարի հրամանով⁴¹:

Համայնքի բյուջեի կատարման մասին հաշվետվությունն իրենից ներկայացնում է հաշվետու ժամանակահատվածում համայնքի բյուջեի կատարման մասին թվային և վերլուծական տեղեկատվություն, որը ներկայացվում է եռամսյակային և տարեկան պարբերականությամբ:

Թեև համայնքի վճարունակությունը ոչ միշտ է կապված չափերի հետ, այնուամենայնիվ, ներդրողները սովորաբար նախընտրում են խոշոր համայնքները՝ պայմանավորված եկամուտներ հավաքագրելու, մաստաբի էֆեկտի հնարավորությունների առկայությամբ: Ընդունված է առանձնացնել տեղական

⁴⁰ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18, Հոդված 34, մաս 2¹

⁴¹ «Բյուջեների կատարման, ինչպես նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու դրանց ենթակա հիմնարկների ֆինանսական գործունեության հետ կապված հաշվետվությունների կազմման, ներկայացման, ամփոփման ընդհանուր պայմանները, հաշվետվությունների առանձին տեսակների կազմման, ներկայացման առանձնահատկությունների մասին հրահանգը հաստատելու և էկոնոմիկայի նախարարի 2008 թվականի փետրվարի 4-ի հ. 80-Ն հրամանն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ ֆինանսների նախարարի հ. 176-Ն հրաման, 2015

ինքնակառավարման միավորների երեք հիմնական խմբեր՝ ըստ փոխառու միջոցներ ներգրավելու ներուժի՝

- Տեղական ինքնակառավարման միավորներ, որոնք արդեն իսկ մուտք ունեն կապիտալի շուկա՝ պայմանավորված իրենց չափերով, ֆինանսական և կառավարչական ռեսուրսներով և քաղաքական իրավիճակով: Այս խմբում ներառվում են հզոր տնտեսական և քաղաքական հիմք ունեցող խոշոր համայնքները:

- Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, որոնք կապիտալ շուկա դեռևս մուտք չունեն, սակայն հավաքագրում են բավարար եկամուտներ իրենց սեփական լիազորություններն իրականացնելու համար: Այս խմբում են ներառվում համայնքներ, որոնք հնարավորություն ունեն ներգրավելու ներդրումներ առանց կենտրոնական կառավարության միջամտության և չափազանց փոքր կամ կառավարչական ներուժ չունեցող համայնքները, որոնք կարող են մտնել կապիտալի շուկա որոշակի աջակցությամբ: Այս խմբում գտնվող համայնքների համար մոտեցման տարբերակ է մի քանի համայնքների կարիքների և ռեսուրսների համախմբումը:

- Տեղական ինքնակառավարման միավորներ, որոնք լիազորությունների շրջանակներում ծառայությունների մատուցման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ հավաքագրելու բավարար ներուժ կամ համապատասխան ենթակառուցվածքներ չունեն: Այս համայնքները սովորաբար մեծ կախում ունեն կենտրոնական կառավարությունից, չունեն մուտք դեպի կապիտալ շուկա:⁴²

Խոշոր քաղաքների զարգացման արդյունավետության ապահովման փուլից, երբ ՏԻՄ հիմնական խնդիրը առկա ենթակառուցվածքների արդյունավետ կառավարման ապահովումն է, ֆինանսական նոր գործիքակազմի ապահովման փուլին անցման համար անհրաժեշտ են օրենսդրական հիմքեր, որոնք հնարավորություն կտան ներգրավել փոխառու միջոցներ: Երևանի եկամտային ներուժն ու ծրագրային առաջնահերթությունները գալիս են փաստելու, որ համայնքը թևակոխել է ֆինանսական նոր գործիքակազմով ապահովման փուլ: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանված շրջանակը

⁴² Freire M., Petersen J., Subnational capital markets in developing countries: from theory to practice, The World Bank, 2004 page 53

նույնպես նպաստում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ֆինանսական ռեսուրսների ներգրավման տարբեր եղանակների բացահայտմանը:

Փոխառու միջոցներ ներգրավելու վերաբերյալ տարբեր շահակիրների տեսակետները տարբեր են: Տեղական ինքնակառավարման մարմինները ձգտում են որքան հնարավոր է խոշոր ֆինանսական միջոցներ ներգրավել նախընտրական խոստումները կատարելու, ենթակառուցվածքների զարգացումն ապահովելու համար: Մյուս կողմից, համայնքի բնակիչների համար, որքան էլ գրավիչ են խոշոր ներդրումային ծրագրերը, նրանք գիտակցում են, որ ի վերջո, համայնքի պարտավորությունները իրենք իրենց վրա են կրելու տարբեր հարկերի, տուրքերի և այլ վճարների միջոցով: Հարկ է նշել, որ երկարաժամկետ փոխառու միջոցների ներգրավումը ապահովում է ստեղծվող ենթակառուցվածքների վրա կատարված ծախսերի փոխհատուցում ոչ միայն այսօրվա հարկատուի կողմից, այլև ենթակառուցվածքից ապագա օգտվողների կողմից: Իհարկե, որքան գրավիչ է փոխառու միջոցների ներգրավումը ծրագրեր իրականացնելու հնարավորություններ ստեղծելու տեսանկյունից, այնքան ռիսկային է պարտքի կառավարման տեսանկյունից: ՀՀ օրենսդրությամբ հստակ սահմանված է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները սեփական պատասխանատվությամբ և օրենքի շրջանակներում ինքնուրույն տնօրինում են համայնքի սեփական ռեսուրսները, այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ են որոշակի զսպման մեխանիզմներ, որոնք կկանխեն ընտրված տեղական ինքնակառավարման մարմինների քաղաքական որոշումներում տնտեսական նշանակության անտեսման հնարավորությունը: Հիմնախնդիրը վերաճում է կենտրոնացման և ապակենտրոնացման բևեռների այնպիսի զուգակցմանը, որը կապահովի քաղաքի ենթակառուցվածքային զարգացումը՝ միևնույն ժամանակ կառավարելի տիրույթում պահելով ֆինանսական և տնտեսական ռիսկերը:

ՀՀ գործող օրենսդրությամբ համայնքի սոցիալական ենթակառուցվածքների զարգացման նպատակով ներդրումներ կատարելու համար փոխառու միջոցներ ներգրավելու մի քանի սահմանափակումներ կան: «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 30-ով սահմանվում է՝

- յուրաքանչյուր բյուջետային տարում վարկի մարման ծրագրով նախատեսված գումարը, որն իր մեջ ներառում է մայր գումարն ու տոկոսավճարները, չպետք է գերազանցի համայնքի բյուջեի ֆոնդային եկամուտների 20 տոկոսը,

- վարկային պայմանագրի գրավ կարող են լինել ՀՀ կառավարության երաշխիքները և համայնքի բյուջեի եկամուտները,

- վարկ ստանալու պայմանագիր տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են կնքել համապատասխան պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ:⁴³

Թեև համայնքների կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման օրենսդրական հիմքերը ստեղծվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման հետ միաժամանակ, այնուամենայնիվ, փոխառու միջոցներով ծրագրերի իրականացման մշակույթը Հայաստանի համայնքներում դեռևս բացակայում է: Համաշխարհային բանկի կողմից Երևանի ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրության արդյունքում փորձագետները փաստում են, որ համայնքի կողմից պարտատոմսեր չեն թողարկվել կապված օրենսդրական բացերի, հնարավոր ֆիսկալ ռիսկերի և ոչ բավարար կարողությունների հետ⁴⁴: Կարծում ենք, որ դա պայմանավորված է սահմանված սահմանափակումների և պահանջների իրագործման անիրատեսական լինելու հանգամանքով: Անդրադառնանք սահմանված սահմանափակումներին առանձին-առանձին՝ դիտարկելով նաև փոխառու միջոցների ներգրավման փորձ ունեցող երկրները:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման՝ պետության կողմից համաձայնություն ստանալու վերաբերյալ մոտեցումները տարբեր են ամբողջ աշխարհում: Թ. Տեր-Մինասյանը առանձնացնում է երկրների 4 հիմնական մոտեցումներ՝

- Վստահություն շուկայի կարգապահությանը
- Տարբեր մակարդակների միջև համագործակցություն վերահսկողության համակարգերը մշակելիս

⁴³ ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18, հոդված 30

⁴⁴ Երևան քաղաք. Հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրություն. Համաշխարհային բանկ, 10. 2013թ. էջ 25

- Կանոնների վրա հիմնված վերահսկողություն
- Վարչական վերահսկողություն⁴⁵

Մոլդովայում, Բուլղարիայում, Թուրքիայում պետական լիազոր մարմնի կողմից համաձայնություն հարկավոր չէ փոխառու միջոցներ ներգրավելու համար: Մոլդովայի տեղական ֆինանսական հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրությամբ սահմանված է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են վարկեր ներգրավել, թողարկել արժեթղթեր սեփական հայեցողությամբ: Բուլղարիայում, պետական լիազոր մարմնի կողմից համաձայնության անհրաժեշտության բացակայության հետ մեկտեղ, ֆինանսների նախարարությունը հաշվառում է տեղական պարտքերը հատուկ ռեգիստրում՝ այդպիսով իրականացնելով վերահսկողություն պարտքերի մարման ընթացքի նկատմամբ: Բալկանյան երկրներում տեղական ինքնակառավարման մարմինները վարկ ներգրավելու, արժեթղթեր թողարկելու և երաշխավորագրեր տրամադրելու համար պետք է ունենան պետական լիազորված մարմնի կողմից տրված համաձայնությունը⁴⁶: Բոսնիա և Հերցեգովինայում օրենսդրությամբ սահմանված է, որ պարտքի տարեկան սպասարկման վճարի՝ ընթացիկ եկամուտների 10 տոկոսի գերազանցման դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է ստանան պետության համաձայնությունը: Տարբեր երկրներում վերը թվարկված վերահսկողության ձևերը տարբեր համադրություններով կարող են հանդիպել: Կարծում ենք, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ պետության կողմից ֆինանսավորումից մեծ կախում ունենալու պայմաններում, փոխառու միջոցների կառավարումը և դրանց նկատմամբ վերահսկողությունն ու կարգավորումը միայն շուկայական մեխանիզմների վրա հիմնելը խիստ ռիսկային կարող է լինել: Միևնույն ժամանակ, պետության կողմից խիստ վերահսկողությունը, որը կենթադրի վարկային պայմանագիր կնքելու, արժեթղթեր թողարկելու համար տեղական ինքնակառավարման մարմիններին համաձայնություն տալը, փոխառու միջոցներ ներգրավելու կարգերի սահմանումը, ռեգիստրի վարումը, հաշվետվությունների ընդունումը, կարող են էապես երկարաձգել

⁴⁵ Ter-Minassian T., Fiscal Federalism in theory and practice, The World Bank, 1997, page 18

⁴⁶ South East Europe Municipal Finance Review, Local Government Finance in the Western Balkans, 2013, page 31

գործընթացն ու սահմանափակել տեղական ինքնակառավարման մարմինների ազատությունը: Այսպիսով, անհրաժեշտ է գտնել այն ոսկե միջինը, որը հնարավորություն կտա տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լուծելու իրենց առջև դրված խնդիրները, միևնույն ժամանակ չխարխլելով տնտեսական կայուն հիմքերը: Վերահսկողության տարբեր ձևերի վերաբերյալ տարբեր են ոչ միայն երկրների նախընտրությունները, այլև պետական կառավարման տարբեր մարմինների դիրքորոշումները՝ կախված իրենց կարգավորման ոլորտներից և գործառույթներից: Ֆինանսական կառույցները, ինչպիսիք են կենտրոնական բանկը, ֆոնդային բորսան, արժեթղթերի շուկայի այլ ներկայացուցիչներ կողմ են համայնքային պարտատոմսերի թողարկմանը, այլ փոխառու միջոցների ներգրավմանը, քանի որ դրանով կխթանվի արժեթղթերի շուկայի զարգացումը, հնարավոր կլինեն նոր գործիքներ կիրառել դրամավարկային քաղաքականությունը վարելիս: Միևնույն ժամանակ, փոխառու միջոցների ներգրավման դիտարկումը Կառավարության՝ համայնքների ֆինանսական հիմքերի ապահովման հիմնական դերակատարի տեսանկյունից խնդրահարույց է, քանի որ համայնքի ներգրավված պարտավորությունների երաշխավորը ի վերջո Կառավարությունն է, հետևաբար նաև համայնքի ներգրավված պարտքը ի վերջո պետության պարտքն է: Ստացվում է, որ Կառավարությունը կնախընտրի անհրաժեշտության դեպքում ներգրավել փոխառու միջոցներ որևէ ենթակառուցվածքի զարգացման համար՝ գործընթացի կազմակերպման և միջոցների կառավարման նկատմամբ ապահովելով բարձր վերահսկողություն: Բացի դրանից, մայրաքաղաքում ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված ներդրումները հանրապետական նշանակություն ունեն՝ հաշվի առնելով Երևանի տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական նշանակությունը երկրում: Խնդրի էությունը կարող է փոխվել այն դեպքում, երբ համայնքի կողմից պարքի ապահովման միջոցների կազմը չսահմանափակվի միայն Կառավարության կողմից տրված երաշխիքներով:

2.2 ՀՀ խոշոր քաղաքների եկամուտների և ծախսերի կազմը, կառուցվածքը և փոփոխությունների միտումները

Կենտրոնացնելով մարդկանց, ռեսուրսները և ներդրումները մեկ վայրում՝ խոշոր քաղաքները հնարավորություն են ձեռք բերում ազդելու տնտեսական զարգացման, նորարարությունների խթանման և սոցիալական հարաբերությունների խորացման վրա: Այս հանգամանքը հիմք է հանդիսանում խոշոր քաղաքների կառավարման առանձնահատկությունների ուսումնասիրության ու հիմնախնդիրների բացահայտման անհրաժեշտության համար, քանի որ դրանք երկրի զարգացման գլխավոր շարժիչ ուժերից են:

Խոշոր քաղաքների հիմնական խնդիրը սահմանափակ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարումն է, համայնքի բնակչությանը որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցելու ոչ միայն իրավունքի, այլև կարողության իրացման ապահովումը: Այս առումով կարևորում ենք քաղաքներին օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը համարժեք ֆինանսական միջոցների կայուն և ճկուն բազայի ապահովումը, սեփական ֆինանսական միջոցների ձևավորման և ինքնուրույն ֆինանսական քաղաքականության իրականացման հնարավորությունների ընձեռումը:

Ուսումնասիրելով Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքների դերն ու նշանակությունը պետության տնտեսական, քաղաքական, սոցիալ-մշակութային զարգացման գործում, գալիս ենք այն եզրահանգման, որ այժմ տնտեսությունը գլխավորապես կենտրոնացած է մայրաքաղաքում: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ հանրապետությունում քաղաքների կառավարման առանձնահատկությունները բացահայտելու համար միայն մայրաքաղաքով սահմանափակվելը բավարար չէ: Դեռևս մինչ 1995 թ. Սահմանադրության ընդունումը, Հայաստանի վարչական տարածքը բաշխված էր 37 շրջանների և 4 *հանրապետական նշանակության քաղաքների*՝ Երևան, Լենինական/ այժմ՝ Գյումրի/, Կիրովական/ այժմ՝ Վանաձոր/, և Դիլիջան: 1995 թվականին ընդունված Սահմանադրությամբ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանումը փոփոխությունների ենթարկվեց /հետագայում նաև 2005 թվականի Սահմանադրությամբ շտկվեց՝ ելնելով հանրապետության սոցիալ-տնտեսական զարգացման միտումներից/: Մասնավորապես՝ սահմանվեց, որ Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային միավորներն են մարզերն ու համայնքները: Նախկին

հանրապետական նշանակություն ունեցող քաղաքները, բացի Երևանից, դառնում էին քաղաքային համայնքներ, իսկ Երևանին շնորհվում էր մարզի կարգավիճակ և առանձնացվում էին Երևանում թաղային համայնքներ, որոնցից յուրաքանչյուրում իրականացվում էր տեղական ինքնակառավարում: Փաստորեն՝ Երևանը, լինելով խոշոր, հանրապետական նշանակություն ունեցող քաղաք, օրենսդրորեն հնարավորություն չունեցավ ղեկավարման միասնականություն ապահովելու, ինչից և էապես տուժում էր քաղաքի կառավարման արդյունավետությունը: Արդեն 2009 թվականին «Երևանում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով Երևան քաղաքը նույնպես սահմանվեց որպես համայնք, որն ունի ուրույն վարչատարածքային կառուցվածք: Նախկին թաղային համայնքները դարձել են վարչական շրջաններ, որոնք այլևս առանձնացված սեփականություն և առանձնացված բյուջե չունեն:

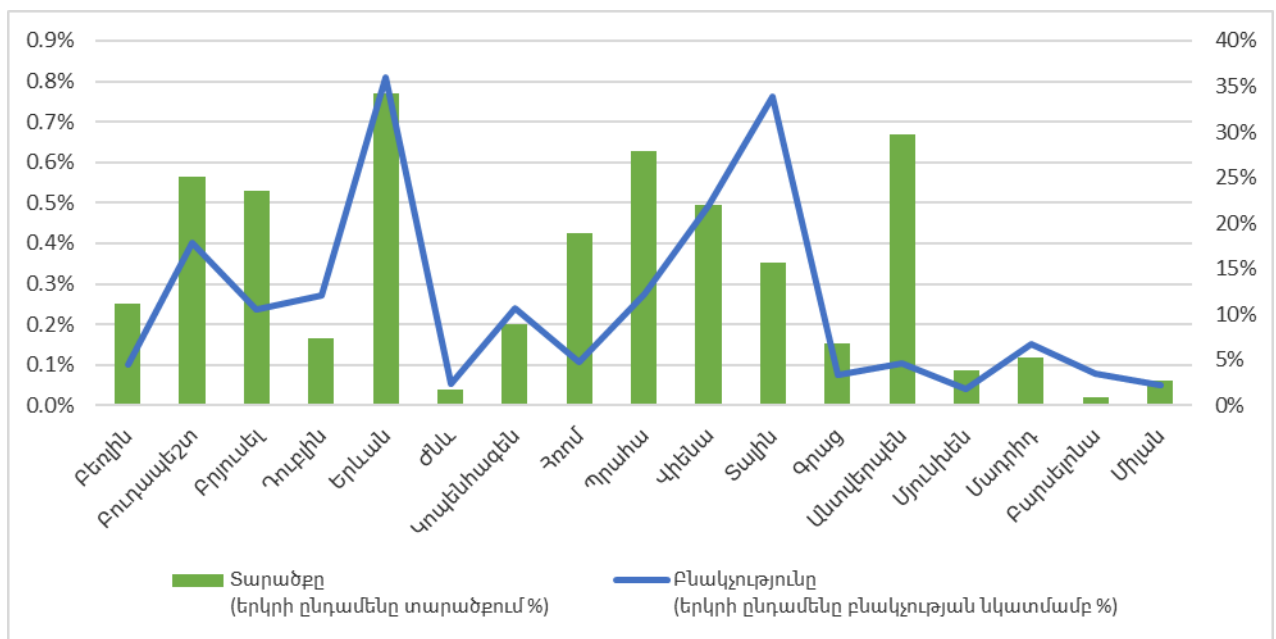
Այսպիսով՝ թեև մինչ 1995 թվականը հանրապետական նշանակություն ունեցող քաղաքները, ինչպես մյուս վարչատարածքային միավորները, այժմ ունեն համայնքի կարգավիճակ, այնուամենայնիվ, թե՛ բնակչության թվով, թե՛ տնտեսական, սոցիալ-մշակութային նշանակությամբ դեռևս շարունակում են մնալ կարևորագույն կենտրոններ: Դրանով իսկ կարոկորվում է նաև այս քաղաքային համայնքների ֆինանսական կարողությունների ուսումնասիրությունը:

Հետագա վերլուծություններում տարբեր երկրների խոշոր քաղաքների հետ համեմատություններ իրականացնելու համար Հայաստանի խոշոր քաղաքներն ընտրելիս մենք հիմնվել ենք նաև Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության կողմից տրվող խոշոր քաղաքների սահմանման վրա: Այդ սահմանման հիմքում բնակչության քանակն ու խտությունն են, որոնք չպետք է պակաս լինեն համապատասխանաբար, 50,000 հազար բնակչից և 1,500 բնակիչ/կմ²-ի⁴⁷: Հայաստանի դեպքում քաղաքային համայնքներից միայն Երևանը, Գյումրին և Վանաձորն են համապատասխանում վերը թվարկված պայմաններին: Այսպես՝ Երևանի, Գյումրիի, Վանաձորի բնակչությունը 2018 թվականի հունվարի մեկի դրությամբ կազմել է համապատասխանաբար՝ 1,077. 6 հազար, 114. 5 հազար և 79. 3

⁴⁷ Dijkstra L. and Poelman H., Cities in Europe. The new OECD-EC definition, European Commission, 2012 pages 3-5

հազար մարդ⁴⁸: Երևանի բնակչության և բնակչության թվաքանակով հանրապետության երկրորդ և երրորդ քաղաքների միջև տարբերությունը խիստ մեծ է և բնակչությունը կենտրոնացած է Երևանում: Ընդ որում՝ Երևան համայնքի բնակչության թվաքանակը աճման, իսկ Գյումրիի և Վանաձորի բնակչության քանակը նվազման միտում ունեն 2015 թվականի հունվարի մեկի դրությամբ տվյալների համեմատությամբ: Հարկ է նշել նաև, որ 2015 թվականից մեկնարկած վարչատարածքային փոփոխությունների իրականացման արդյունքում ստեղծված խոշորացված որոշ համայնքների բնակչության քանակը գերազանցում է 50 հազարը, սակայն դրանք իրենց մեջ ընդգրկում են թե՛ քաղաքային և թե՛ գյուղական բնակավայրեր:

Համեմատության համար ներկայացնենք մի շարք երկրների մայրաքաղաքներում և խոշոր քաղաքներում բնակչության կենտրոնացվածության աստիճանը:



Գծ. 2.2.1 Բնակչության կենտրոնացվածությունը խոշոր քաղաքներում⁴⁹

Գծապատկերից կարելի է նկատել, որ Երևանը ներկայացված քաղաքներից բնակչության կենտրոնացվածությունը ամենաբարձրերից է: Քաղաքում բնակչության

⁴⁸ Հայաստանի Հանրապետության մշտական բնակչության թվաքանակը, Վիճակագրական տեղեկագիր, ՀՀ վիճակագրական կոմիտե, 2018 Երևան, 10 էջ

⁴⁹ Վիճակագրական տվյալները՝ ՏՀԶԿ վիճակագրական տեղեկատվություն՝ <https://stats.oecd.org/>

բարձր տեսակարար կշիռ ունեցող քաղաքներից է նաև Տալին քաղաքը՝ 34 տոկոս: Երևանի բնակչության տեսակարար կշիռը հանրապետության բնակչության ընդհանուր թվաքանակում կազմում է գրեթե 36 տոկոս, այնինչ քաղաքի տարածքը հանրապետության ողջ տարածքի 0,7 տոկոսն է զբաղեցնում: Զարմանալի չէ նաև, որ 2016թ. մայրաքաղաքի տնտեսության հատվածների տեսակարար կշիռները ՀՀ համապատասխան ճյուղերի ընդհանուր ծավալում կազմել են՝ արդյունաբերության ոլորտում՝ 40.9 % շինարարության ոլորտում՝ 61.0 % մանրածախ առևտրի ոլորտում՝ 74.0 %, ծառայությունների ոլորտում՝ 80.6%⁵⁰: Դիտարկելով միայն համայնքային բյուջեները, կարելի է նկատել, համայնքների կողմից կատարված ընդամենը ծախսերի գրեթե 60%-ը իրականացվում է հենց Երևանի կողմից⁵¹:

Շիրակի և Լոռու մարզերի բնակչության կառուցվածքը ուսումնասիրելով՝ գալիս են այն եզրահանգման, որ այս մարզերում էլ բնակչությունը կենտրոնացած է հենց Գյումրիում և Վանաձորում:

Այս քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության ապահովմանն ուղղված առաջին քայլը քաղաքների եկամուտների և ծախսերի կազմի, կառուցվածքի և փոփոխությունների միտումների ուսումնասիրությունն է:

Երեք խոշոր քաղաքների եկամուտների կառուցվածքը 2014-2017թթ ներկայացված է Հավելված 2-ում:

Վանաձորի եկամուտները գույքային հարկերից ընդամենը եկամուտներում շարունակաբար առավել մեծ տեսակարար կշիռ են ունեցել Գյումրիի և Երևանի միևնույն ցուցիների հետ համեմատած, կազմելով միջինում 15.3% և 2017 թվականին հասնելով գրեթե 17%-ի: ՀՀ Վերահսկիչ պալատի կողմից 2016 թվականին Վանաձորում իրականացված վերահսկողության արդյունքներով բացահայտվել էին մի շարք բացթողումներ հարկային եկամուտների հավաքագրման ոլորտում, և 2015 թվականի պլանային ցուցանիշների նկատմամբ հարկային եկամուտների բարձր կատարողականը կապվում էր քաղաքապետարանի կողմից տարեկան բյուջեի ոչ լիարժեք պլանավորմամբ և իրական ապառքների գումարների չներառմամբ⁵²: Ի

⁵⁰ Հայաստանի Հանրապետության Երևան քաղաքը թվերով, ԱՎԾ, 2017թ, էջեր 20

⁵¹ ՀՀ ֆինանսների նախարարության վիճակագրական տվյալներ, <http://www.minfin.am/hy/page/hashvetvutyunner/>

⁵² ՀՀ Լոռու մարզի Վանաձոր համայնքի կողմից բյուջետային միջոցների օգտագործման, բյուջեի մուտքերի ապահովման, ինչպես նաև համայնքային սեփականության կառավարման և օգտագործման նկատմամբ

տարբերություն Վանաձորի՝ Երևանում անշարժ գույքի գույքահարկի հավաքագրման թերակատարումներ են դիտարկվել վերջին երեք տարիներին: Նշված հարկերի գծով ծրագրված ցուցանիշների որոշակի թերակատարումները, ըստ Երևանի քաղաքապետարանի, պայմանավորված են մի քանի հանգամանքներով, որոնցից հիմնականն, ըստ քաղաքապետարանի, առնչվում է հարկային եկամուտների առավելագույն գանձման տրամաբանությանը: Այն ենթադրում է ինչպես տարեկան հաշվարկային հարկի, այնպես էլ նախկինում կուտակված ապառքների և տույժերի իրական ցուցանիշների գրեթե ամբողջական գանձման ծրագրում: Տարեկան հաշվարկային հարկի մասով հաշվետու տարվա ընթացքում գանձման գործընթացում առաջացող խնդիր է հանդիսանում այն, որ ՀՀ օրենսդրությամբ տվյալ հարկի վճարման վերջնաժամկետը սահմանված է տվյալ տարվա դեկտեմբերի 1-ը, այսինքն՝ խնդրի կարգավորման վարչարարական մեխանիզմների կիրառումը մասնակիորեն տեղափոխվում է հաջորդ տարի: Ինչ վերաբերում է նախկին ապառքների գանձմանը, որոնց բռնագանձման վերաբերյալ առկա են դատական և վարչարարական գործընթացներ, ապա դրանք ունեն ժամկետային կանխատեսելիության ցածր աստիճան, ինչն իր հերթին հնարավորություն չի տալիս պլանավորման ժամանակ արտացոլելու հաշվետու տարում գանձվող հստակ ցուցանիշները:⁵³

Դիտարկենք գույքային հարկերի հավաքագրման բաշխվածությունը տարվա ընթացքում երեք քաղաքներում 2016 թվականին:

Աղ. 2.2.2 Գույքային հարկերի հավաքագրման բաշխվածությունը տարվա ընթացքում երեք քաղաքներում 2016 թվականին⁵⁴

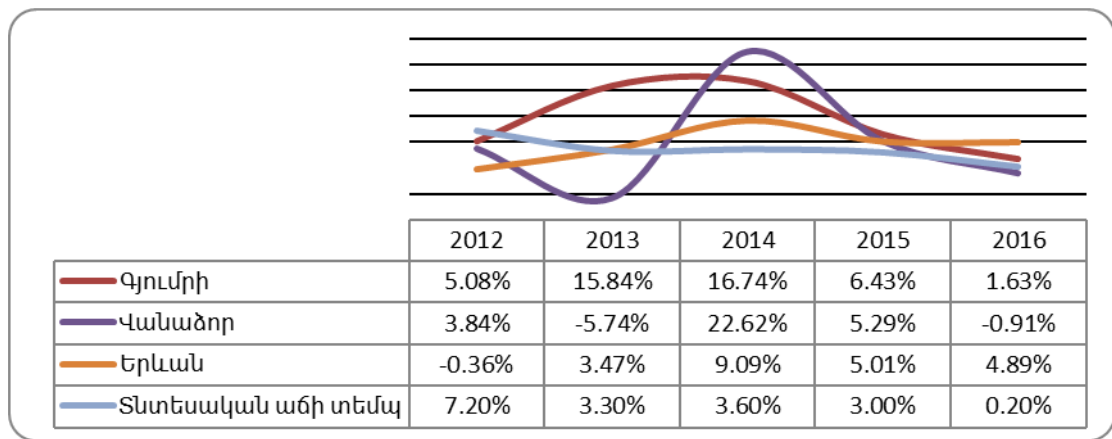
իրականացված վերահսկողության արդյունքների վերաբերյալ Վերահսկիչ պալատի ընթացիկ հաշվետվություն, 2016

⁵³ Երևան քաղաքի 2015 թվականի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվություն, /Տեղեկանք-Հիմնավորում/ էջ 3
⁵⁴ Աղյուսակը կառուցվել է հեղինակի կողմից հիմք ընդունելով Երևան, Գյումրի, Վանաձոր քաղաքների բյուջեների կատարման եռամսյակային հաշվետվությունները

	Առաջին եռամսյակ		Երկրորդ եռամսյակ		Երրորդ եռամսյակ		Չորրորդ եռամսյակ	
Գյումրի	101,335.14	22.1%	180,477.94	39.4%	277,971.20	60.6%	458,492.98	100.0%
Վանաձոր	79,362.00	23.3%	131,738.10	38.7%	206,020.90	60.5%	340,276.40	100.0%
Երևան	2,420,958.20	23.9%	4,427,456.10	43.7%	6,419,217.50	63.4%	10,121,823.82	100.0%

Գույքային հարկերից եկամուտները քաղաքների եկամուտների կարևորագույն աղբյուր են և դրանց հավաքագրման մեխանիզմների կատարելագործումը պետք է անընդհատ քաղաքային իշխանությունների ուշադրության կենտրոնում լինի: Այդ հարկերը մյուս հարկատեսակների չափով չեն ազդում տնտեսվարող սուբյեկտների կողմից ընդունված որոշումների վրա՝ աշխատանք առաջարկելու, արտադրելու, ներդնելու և նորարարություններ անելու համար (Յոհանսոն և ուրիշներ (2008 թ)): Միևնույն ժամանակ, դրանք այն հարկերն են, որոնք գործարարը անպայմանորեն հաշվի է առնում իր ծախսերը նախատեսելիս և դրանք հիմնական կայուն բյուջեի ծրագրման աղբյուրներ են յուրաքանչյուր համայնքի համար:

Կարելի է նկատել, որ վերջին տարիների տնտեսական աճի տեմպի փոփոխությունը և այդ հարկատեսակների հավաքագրման միտումները տարբեր են: Մի կողմից՝ այս հանգամանքը ենթադրում է, որ քաղաքների բյուջեներին ամրագրված են կայուն հարկատեսակներ, որոնք անկախ երկրի տնտեսական վիճակից հնարավորություն են տալիս սեփական եկամուտներ հավաքագրել, ապահովելով որոշակի ինքնուրույնություն, մյուս կողմից՝ եկամուտների այսպիսի կառուցվածքը գալիս է ապացուցելու, որ քաղաքները իրենց գործունեությամբ, իրենց եկամուտների կառուցվածքով ուղղակիորեն կապված չեն տնտեսական գործունեությունից, քանի որ քաղաքում գործարարության զարգացումը չի նպաստում քաղաքի եկամուտների ուղղակի աճմանը: Ներկայացնենք վերջին 2012-2016 թվականների տնտեսական աճի և երեք քաղաքների հավաքագրված հարկային եկամուտների աճի տեմպերը:



Գծ. 2.2.2 Վերջին 5 տարիների տնտեսական աճի և երեք քաղաքների հավաքագրած հարկային եկամուտների աճի տեմպերը⁵⁵

Խոշոր քաղաքների զարգացման միտումները հաշվի առնելով՝ կարելի է փաստել, որ քաղաքների եկամուտներն ուսումնասիրելիս կարևոր ցուցանիշ է քաղաքի սեփական եկամուտների ուսումնասիրությունը, որը հնարավորություն է տալիս բացահայտելու քաղաքային իշխանությունների՝ հանրային ծառայություններ մատուցելու ներուժը: Մեր հաշվարկներում սեփական եկամուտները որոշելիս, մենք հիմքում դրել ենք սեփական եկամուտներին ամրագրված եկամտի աղբյուրների ծագումը, ծագման նպատակայնությունը: Դիտարկելով սեփական եկամուտները որպես ընդամենը եկամուտների և պաշտոնական դրամաշնորհների տարբերություն, պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար ստացված ֆինանսական միջոցները փաստորեն ներառվում են սեփական եկամուտներում, քանի որ, համաձայն «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 28-րդ հոդվածի, պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար տրվող միջոցները դասակարգվում են որպես «Այլ եկամուտներ»⁵⁶:

Եթե Գյումրիի և Վանաձորի դեպքում պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար տրվող ֆինանսական միջոցները ընդամենը եկամուտներում մեծ տեսակարար կշիռ չեն կազմում և սեփական եկամուտների մեջ ներառվելիս՝ էական խզում չեն առաջացնի (2017 թվականին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից

⁵⁵ Գծապատկերը կառուցվել է հեղինակի կողմից՝ հիմք ընդունելով Երևան, Գյումրի, Վանաձոր քաղաքների տարեկան բյուջեները և ԱՎԾ վիճակագրական տեղեկությունը

⁵⁶ ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀ ՊՏ 1997.08.11/18, 28-րդ հոդված

հատկացումները վերը նշված երկու համայնքներում կազմել են 2-3 տոկոս), ապա Երևանի դեպքում այդ ֆինանսական միջոցների տեսակարար կշիռը դիտարկվող երեք տարիներին անընդհատ աճման միտում են: Ավելին՝ 2016 թվականի բյուջեով պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար հատկացված գումարները կազմում են եկամուտների գրեթե 50 տոկոսը:⁵⁷

Միևնույն ժամանակ, համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի, պատվիրակված լիազորություններն ամբողջովին ֆինանսավորվում են պետական բյուջեից, հետևաբար կարելի է պնդել, որ այս դեպքում համայնքը միջնորդի դեր է կատարում, և ինչպես այդ ֆինանսական միջոցները հանվում են ընդամենը եկամուտներից՝ որպես պետության կողմից տրված միջոցներ, այնպես էլ նույն չափով պետք է հանվեն ընդամենը ծախսերից: Այսպիսով՝ պատվիրակված լիազորությունների ֆինանսավորման չափով նվազեցնելով համայնքի ծախսերը՝ մենք ստանում ենք համայնքի այսպես կոչված «սեփական» ծախսերի ցուցանիշը, որը, կարծում ենք, հաշվարկներում առավել ճշգրիտ կներկայացնի համայնքի ֆինանսական կարողությունները: Այսպիսի տարանջատման տրամաբանություն դրված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում, որի համաձայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները լինում են սեփական՝ պարտադիր և կամավոր խնդիրների լուծման նպատակով, ինչպես նաև պետության կողմից պատվիրակված՝ պետական մարմինների լիազորությունների առավել արդյունավետ իրականացման համար⁵⁸:

Պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների ցանկն ուսումնասիրելով՝ գալիս ենք այն եզրահանգման, որ դրանց մեծ մասը ենթադրում է ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված ծրագրեր, որոնցից են Ասիական զարգացման բանկի աջակցությամբ իրականացվող քաղաքային ենթակառուցվածքների և կայուն զարգացման ներդրումային ծրագիրը, Եվրոպական ներդրումային բանկի և Վերակառուցման և զարգացման եվրոպական բանկի աջակցությամբ իրականացվող մետրոպոլիտենի և ջրամատակարարման ու

⁵⁷ Երևան քաղաքի 2017 թվականի բյուջեի մասին Երևանի ավագանու 21. 12. 16 թ, հ. 637-Ն որոշում

⁵⁸ Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-380-Ն, ՀՀՊՏ 2018.09.26/71(1429) Հոդ.977, հոդված 10, 16.12.16թ.

ջրահեռացման համակարգերի վերակառուցման, քաղաքային լուսավորության և կոշտ թափոնների կառավարման ծրագրերը, Ֆրանսիայի Հանրապետության կողմից իրականացվող ջրամատակարարման և ջրահեռացման ծրագրին տեխնիկական աջակցության տրամադման ծրագիրը: Տարիների ընթացքում պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար հատկացվող միջոցների չափերի կտրուկ տատանումները պայմանավորված են նրանով, որ պետության կողմից տարբեր տարիներին այս քաղաքներում իրականացվել են տարբեր ծրագրեր, որոնց ֆինանսավորման չափը հստակ օրինաչափության չի ենթարկվում:

Համայնքի ֆինանսական գործունեության արդյունավետությունը բնութագրող, ինչպես նաև ֆինանսական հեռանկարային քաղաքականության մշակման կարևոր ցուցանիշ է համայնքի բյուջեում վարչական և ֆոնդային մասերի հարաբերակցությունը: Ֆինանսական ապակենտրոնացման արդյունքում մեծանում են նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որոշումների ընդունման շրջանակները, հետևաբար նաև նրանց ազդեցությունը համայնքի տնտեսական, քաղաքական կյանքի վրա: Տնտեսական աճ ապահովելու, հանրային ծառայությունների մատուցման և համայնքի բնակիչների կյանքի որակը բարձրացնելու, համայնքի բնականոն գործունեությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել ենթակառուցվածքների անընդհատ նորացում, առկա վիճակի բարելավում, որոնք էլ համարվում են կապիտալ ծրագրեր: Դրանց անտեսումը խիստ անհեռանկարային է և հետագայում կարող է ենթակառուցվածքային ճգնաժամի հանգեցնել: Հենց դրանով է կարևորվում համայնքի բյուջեի ընդամենը ծախսերում կապիտալ ծախսերի տեսակարար կշռի մեծացման խնդիրը: Խոսելով համայնքների բյուջեների վարչական և ֆոնդային մասերի վերաբերյալ, ավելորդ չի լինի շեշտադրել մի խնդիր, որն առնչվում է ծրագրերի՝ համայնքի բյուջեում արտացոլելու հետ: Ուսումնասիրելով Երևան համայնքի բյուջեին ամրագրված ծախսերը, դժվար չէ նկատել, որ այդ ծախսերը ներառված են բյուջեի վարչական մասում, թեև ծրագրերը ինքնին բնույթով կապիտալ են: Նույն կերպ՝ Վանաձոր համայնքի 2016 թվականի բյուջեի վարչական մասում ծախսերի գործառական դասակարգման բնակարանային շինարարություն բաժնում ներառված էին տանիքի հիմնանորոգման և անհատական տների կառուցման ծրագրերը, որոնք նույնպես

կապիտալ ծախսեր են: Ստացվում է, որ բյուջեի մակերեսային ուսումնասիրությունը կարող է իրականությունից տարբեր պատկեր ցույց տալ և միայն վարչական ու ֆոնդային մասերի բյուջեում համամասնությունների հիման վրա եզրահանգումները քաղաքի գործունեության մասին կարող են թյուր լինել: Այս հանգամանքը ազդանշան է նաև համայնքի բյուջեի ներկայացման կիրառվող ձևերի համար: Անհրաժեշտ է մշակել բյուջեի այնպիսի ձևաչափ, որում ներառված ծախսերն ու եկամուտները կարտացոլվեն իրենց իրական բնույթին և նշանակությանը համապատասխան:

Անդրադառնանք քաղաքների բյուջետային ծախսերին առավել մանրամասն:

Երևանի, Գյումրիի և Վանաձորի 2014-2017 թվականների բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը ըստ գործառական դասակարգման ներկայացված է Հավելված 3-ում:

Կարելի է նկատել, որ ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների վրա կատարվող ծախսերի առավել մեծ տեսակարար կշիռը մինչև 2016 թվականը Գյումրիում էր, որն ընդամենը ծախսերի գրեթե 30 տոկոսն էր կազմում: Ընդ որում՝ ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների 76,8 տոկոսը բաժին է ընկնում քաղաքապետարանի աշխատակազմի վարձատրությանը: Ստացվում է, որ Գյումրին իր ծախսերի մեկ երրորդը ծախսում է միայն քաղաքի կառավարման մարմնի պահպանման համար: 2017 թվականի փաստացի ցուցանիշներն, այնուամենայնիվ, որոշակի փոփոխություններ են կրել, ընդհանուր բնույթի ծառայությունների ծավալը ընդամենը ծախսերում նվազեցնելով մինչև 21 %: Երևանում և Վանաձորում ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների վրա կատարված ծախսերը կազմել են համապատասխանաբար 10 տոկոս և 21 տոկոս:

Առողջապահության ոլորտում իրականացվող ծախսերը ընդամենը ծախսերում Գյումրիում և Վանաձորում բացակայում են, իսկ Երևանի բյուջեում կազմում են ընդամենը 2 տոկոս: Ընդ որում՝ վերջին տարիների ընթացքում ծախսերի կառուցվածքի էական փոփոխություններ չկան: Այսպիսով՝ կարելի է եզրակացնել, որ նշված ոլորտի համատեքստում քաղաքների ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակը գրեթե բացակայում է:

Հարկ ենք համարում անդրադառնալ նաև պաշտպանության ծախսերին 2017 թվականին Երևանում, Գյումրիում և Վանաձորում չեն գերազանցում ընդամենը

ծախսերի 1 տոկոսը, ինչը պայմանավորված է քաղաքապետի օրենքով սահմանված պարտադիր լիազորությունների շրջանակի սահմանափակությամբ: Թե՛ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և թե՛ «Երևանում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքներով սահմանված են համայնքի զինապարտների գրանցամատյան, նրանց վերաբերյալ ցուցակների վարման, ինչպես նաև ըստ բնակության վայրի հաշվառումից հանվելու, աշխատանքի ընդունվելու և աշխատանքից ազատվելու վերաբերյալ տվյալների՝ տարածքային զինվորական կոմիսարիատ ներկայացման, զորակոչի, զորահավաքի ու վարժական հավաքների կազմակերպմանը մասնակցության, ինչպես նաև իրենց պարտականությունները խախտած զինապարտ քաղաքացիների վերաբերյալ տեղեկություններ ունենալու դեպքում այդ մասին տարածքային զինվորական կոմիսարիատին անհապաղ գրավոր տեղեկատվության տրամադրման լիազորություններ: Համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ պաշտպանության ոլորտում կատարվող ծախսերն առավել արդյունավետ են իրականացվում հենց պետական մակարդակով, և նույնիսկ ապակենտրոնացված տեղական ինքնակառավարման միավորներ ունեցող երկրներում պաշտպանության ծախսերի հիմնական բեռը հենց պետությանն է: Տնտեսական հարաբերությունների ծախսերի փոքր մասնաբաժինը պայմանավորված է ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից մուքերի՝ ծախսային մասում բացասական նշանով հաշվառմամբ: Գյումրիի բյուջետային ծախսերում տնտեսական հարաբերությունները 2015 թ. ներառել են միայն ճանապարհային տրանսպորտին վերաբերող ծախսերը և ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից մուտքերը՝ կազմելով ընդամենը 217,892.6 հազ. դրամ, որից 317,892.6 հազ. դրամը ճանապարհային տրանսպորտի վրա կատարված ծախսերն են, իսկ 110,000.0 հազ. դրամը՝ ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից մուտքերը: Նույն կերպ՝ Վանաձորում և Երևանում, որտեղ ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով մուտքերը 2015թ. բյուջեներում կազմել են, համապատասխանաբար, 44,930.0 հազ և 6,607,378.1 հազ. դրամ:

Ծախսերի ուղղությունները դիտարկելով կարելի է պատկերացում կազմել նաև քաղաքներից յուրաքանչյուրի առանձնահատկությունների վերաբերյալ: Գյումրիում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն մշակութային ծառայությունների ֆինանսավորման ծախսերը, Վանաձորում գերակշիռ մասն են կազմել կրթության վրա կատարված

ծախսերը, սակայն ի տարբերություն Երևանի, որի՝ կրթության վրա կատարվող ծախսերի գերակշիռ մասը տարրական, հիմնական ընդհանուր և միջնակարգ կրթության վրա կատարվող ծախսերն են որպես պատվիրակված լիազորություն, Վանաձորի դեպքում դրանք արտադպրոցական դաստիարակության վրա կատարվող ծախսերն են:

Քաղաքների բյուջետային ծախսերում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն սոցիալական ուղղվածություն ունեցող ծախսերը: Մի կողմից այն մեծ դրական նշանակություն ունի և քաղաքային իշխանությունների կողմից սոցիալական պատասխանատվության դրսևորումները բարձրացնում են բնակչության վստահությունը, խթանելով նրանց մասնակցությանը քաղաքների կառավարման գործընթացին: Մյուս կողմից՝ հանրապետական նշանակություն ունեցող քաղաքների կողմից կապիտալ ծրագրերի իրականացման անկարողությունը, գործարար միջավայրի վրա ազդեցության հնարավորության և մոտիվացիայի բացակայությունը էապես խանգարում են քաղաքների երկարաժամկետ նպատակների իրագործմանը:

Ամփոփելով իրականացված վերլուծության արդյունքները՝ կարելի է փաստել, որ Երևանի, Գյումրիի և Վանաձորի ֆինանսական կառավարման խնդիրները հիմնականում առնչվում են քաղաքային իշխանությունների կողմից լիազորությունների իրականացման համար ֆինանսական հիմքերի ամրապնդմանը, բյուջետային եկամուտների բազմազանության ապահովմանը: Կարծում ենք, որ փոխառու միջոցների ներգրավման գործիքակազմի մշակումը, քաղաքային իշխանություններին քաղաքի գործարար միջավայրի վրա ազդեցության լծակներով օժտելը ոչ միայն հնարավորություն կտան քաղաքների եկամուտները նոր աղբյուրներով ապահովել, այլ նաև արդյունավետ միջավայր կստեղծեն հեռանկարային քաղաքականության մշակման համար:

2. 3 Ֆինանսական ռեսուրսների և դրանց հոսքերի կառավարման արդյունավետությունը

Հիմնվելով քաղաքների եկամուտների, ծախսերի կազմի և կառուցվածքի վերլուծության վրա՝ քննարկենք ֆինանսական հոսքերի կառավարման հիմնախնդիրներն ու դրանց արդյունավետությանը խոչընդոտող գործոնները:

Ֆինանսական ապակենտրոնացումը նպաստում է հանրային ծառայությունների արդյունավետությանը, ենթադրելով, որ ծախսերը համապատասխանում են տեղական առաջնահերթություններին, ինչն էլ խթան է հանդիսանում տեղական իշխանությունների համար բարելավելու ռեսուրսների շարժունակությանը՝ ապահովելով թափանցիկություն և ծախսերի կատարման նկատմամբ պատասխանատվություն: Վերը նշվածից կարելի է եզրակացնել, որ ֆինանսական ապակենտրոնացումը ինքնին ֆինանսական կառավարման արդյունավետ իրականացման շարժառիթներից մեկն է:

Ֆինանսական հոսքերի կառավարման արդյունավետության քննարկումը սկսենք քաղաքների բյուջեների կառավարման գործիքակազմը բնութագրող հիմնական ցուցանիշների քննարկումներից: Բյուջեների ձևավորման աղբյուրների կազմն ու կառուցվածքը արդեն իսկ ներկայացրել ենք նախորդ բաժնում, սակայն հասկանալու համար, թե ներկայի կազմն ու կառուցվածքը ինչպես են ազդում և ինչքանով են պայմանավորում ֆինանսական կառավարման որակը, դիտարկենք երեք ցուցանիշներ՝

- սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում,
- հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում,
- անշարժ գույքի հարկերի տեսակարար կշիռը հարկային եկամուտներում (Աղյուսակ 2. 3. 1):

Աղյուսակ 2. 3. 1 2017 թվականի ցուցանիշների փաստացի կադարողականները երեք քաղաքներում⁵⁹

	<i>Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը</i>	<i>Հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը</i>	<i>Անշարժ գույքի հարկերի տեսակարար կշիռը հարկային</i>
--	--	---	---

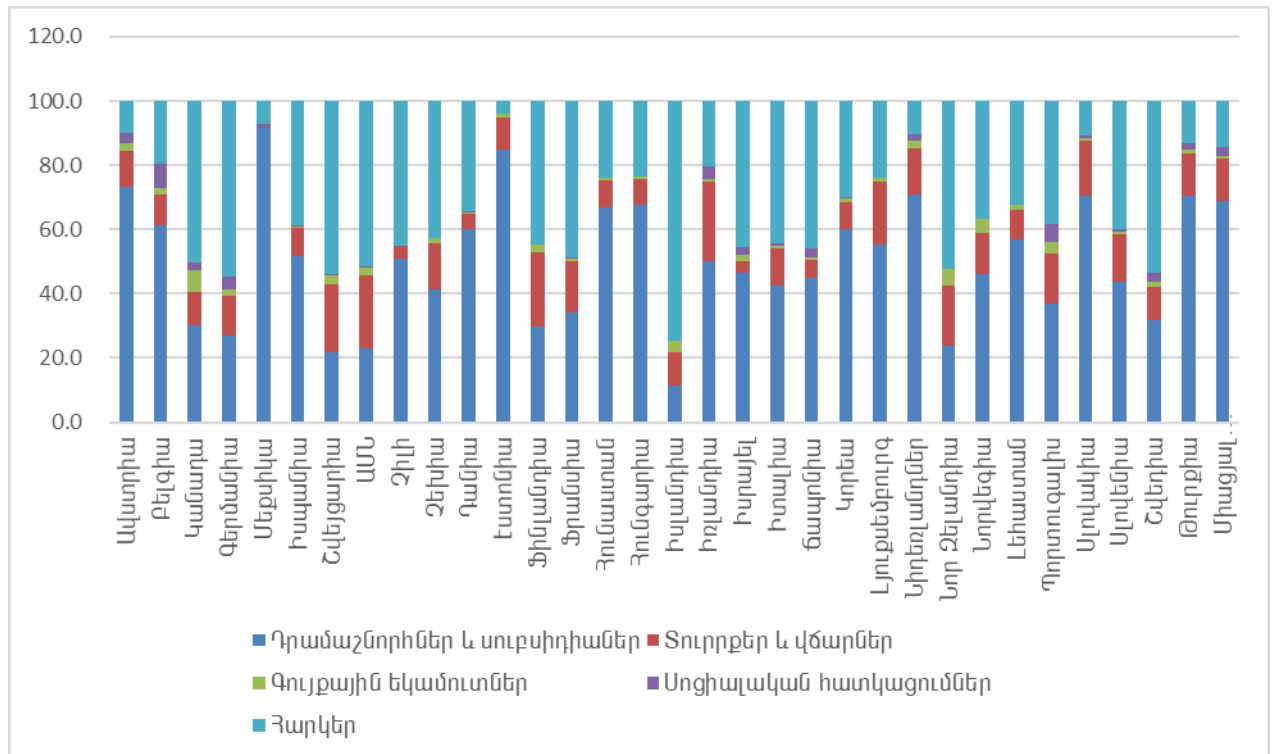
⁵⁹ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Երևան, Վանաձոր և Գյումրի համայնքների տարեկան բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններում տվյալների հաշվարկի և համադրման արդյունքում

	<i>ընդամենը եկամուտներում</i>	<i>սեփական եկամուտներում</i>	<i>եկամուտներում</i>
<i>ԵՐԵՎԱՆ</i>	28%	55%	94%
<i>ԳՅՈՒՄՐԻ</i>	36%	47%	92%
<i>ՎԱՆԱԶՈՐ</i>	34%	54%	93%

Սեփական եկամուտների ընդամենը եկամուտներում տեսակարար կշռի ամենբարձր ցուցանիշն ունի Գյումրին, իսկ Երևանը, փաստորեն, ֆինանսական ապակենտրոնացումը բնութագրող ցուցանիշով ամենացածրն է: Ինչպես գործարարության ոլորտում ստեղծված շահույթի, այնպես էլ տեղական ինքնակառավարման ոլորտում կայուն և կանխատեսելի եկամուտների առկայությունը առաջին հայացքից արդյունավետությունը նկարագրող առավել ակնառու ցուցանիշն է: Անդրադառնանք խոշոր քաղաքների ֆինանսական աղբյուրներին, որոնք հատկացվում են որպես պաշտոնական դրամաշնորհներ: Պետական դրամաշնորհներից կախումը խոչընդոտ կարող է հանդիսանալ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ծախսեր իրականացնելու վերաբերյալ ռացիոնալ որոշումներ կայացնելու ընթացքում: Մասնավորապես, տեղական ինքնակառավարման մարմինները բավարար ջանքեր չեն գործադրում սեփական եկամուտները մեծացնելու, դրանց հավաքագրման հետ կապված ռիսկերից խուսափելու համար, քանի որ սպասում են, որ պետությունը դրամաշնորհներով «ծածկելու է» տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական թերակատարումը /soft budget constraints/: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ պաշտոնական դրամաշնորհների արդյունավետ գործածումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրենց լիազորությունների իրականացման կարևորագույն հիմքերից մեկն է:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության տվյալներով անդամ երկրներում տեղական ինքնակառավարման միավորների եկամուտների կառուցվածքը փաստում է, որ երկրներից մեծամասնությունում

պաշտոնական դրամաշնորհները եկամուտների գերակշռող են՝ միջինում կազմելով գրեթե 50 տոկոս:



Գծ. 2.3.1 ՏՀՀԿ անդամ երկրների տեղական ինքնակառավարման միավորների եկամուտների կառուցվածքը⁶⁰

2016 թվականին պաշտոնական դրամաշնորհներն ու պատվիրակված լիազորությունների իրականացման համար հատկացումները Երևանում կազմել են 72 %, Գյումրիում և Վանաձորում նույն ցուցանիշները կազմել են համապատասխանաբար 68.4 % և 70.9 %: Կարելի է ենթադրել, որ ՀՀ խոշոր քաղաքները ՏՀՀԿ անդամ երկրների տեղական ինքնակառավարման միավորների միջինից ավելի մեծ ֆինանսական կախում ունեն պետությունից: Սակայն ցուցանիշն առավել ընդգրկուն կներկայացնի քաղաքների ֆինանսական կարողությունները, եթե այն դիտարկենք լիազորությունների իրականացման ներուժի վրա ազդեցության տեսանկյունից:

ՀՀ բյուջեից խոշոր համայնքներին ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաների բաշխման առանձին սկզբունքներ չկան և հաշվարկվում է օրենքով սահմանված կարգով բոլոր համայնքների համար միևնույն ձևով: Այն

⁶⁰ Հաշվարկները կատարվել են Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության վիճակագրական տվյալների պաշտոնական կայքում առկա տեղեկատվության հիման վրա

ենթադրում է եկամուտների համահարթեցում՝ հիմնվելով բնակչության մեկ շնչին ընկնող հողի հարկի և գույքահարկի հաշվարկային մակարդակների, ինչպես նաև համայնքի բնակչության ընդհանուր թվի վրա⁶¹: Թեև ֆինանսական համարթեցման գործող մոդելը թափանցիկ է և պարզ հաշվարկներ կատարելու համար չի պահանջում խորը մասնագիտական գիտելիքներ՝ հնարավորություն տալով համայնքին ինքնություն հաշվարկել տրամադրվելիք դոտացիայի չափը, այնուամենայնիվ ներկա իրավիճակը փաստում է, որ այն այլևս չի ապահովում բավարար արդյունավետություն: Ֆինանսական համահարթեցման կիրառվող մոդելը հաշվարկների հիմքում դնում է համայնքի բնակչության թիվը, սակայն հարկ է նշել որ բնակչության թվաքանակի ավելացման հետ մեկտեղ մեկ բնակչին ընկնող ծախսերը պակասում են՝ ի հաշիվ հաստատուն ծախսերի: Բացի դրանից, ֆինանսական համահարթեցում իրականացնելու հիմնական նպատակը ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների ապահովումն է, հետևաբար դոտացիայի չափը որոշելիս հարկ է հիմք ընդունել պահանջվող գումարի մեծությունը: Օրենքով սահմանված հաշվարկներում այս մեծությունը չի մասնակցում, ինչը կարելի է մեծ բացթողում համարել: Այս հանգամանքով է պայմանավորված ֆինանսական համահարթեցման մասին նոր օրենքի ընդունումը⁶², որը սակայն ամբողջ ծավալով ուժի մեջ է մտնելու 2020 թվականի հունվարի մեկից: Մինչ 2020 թվականը համայնքների ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ կտրամադրվեն 2016 թվականին տրամադրված դոտացիաների չափով⁶³: Նոր ընդունված օրենքի առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ այն չի տարածվելու Երևան համայնքի վրա: Ընդ որում՝ օրենքում սահմանված բանաձևերում Երևանը հանդիսանում է ելակետ. օրինակ, տրանսպորտային մատչելիության ծախսային գործոնի հաշվարկման հիմք են հանդիսանում տվյալ համայնքի հեռավորությունը մայրաքաղաքից: Մեկ այլ առանձնահատկություն է նաև համայնքի եկամտային

⁶¹ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-262, ՀՀՊՏ 1998.12.31/33(66), 1998թ.

⁶² «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-202-Ն, ՀՀՊՏ 2016.11.16/83(1263) Հոդ.1117, 2016թ.

⁶³ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 18, 2016թ.

ունակության գործոնից բացի նաև ծախսային կարիքի ներառումը հատկացվող դոտացիայի հաշվարկների բանաձևերում: Երևանին ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների տրամադրման կարգ և հաշվարկման բանաձև դեռևս չի առաջարկվել, սակայն տնտեսագետները այս հարցում սովորաբար համակարծիք են. Երևան համայնքի բյուջեի աղբյուր անհրաժեշտ է դիտարկել պետական հարկերից մասնահումները: Յու. Սուվարյանի ղեկավարությամբ հետազոտական խմբի անդամները նշում են, որ գործող օրենսդրության պայմաններում իրատեսական է եկամտային հարկից մասհանումների իրականացումը, քանի որ ԱԱՀ-ի և շահութահարկի դեպքում առաջ են գալիս որոշ խոչընդոտներ⁶⁴

Համայքների ֆինանսիստների միության փորձագետները կարևորում են պետական բյուջե մուտքագրվող հարկերից մասհանումների չափերի օրենսդրորեն ամրագրումը ոչ թե յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով, այլ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներով⁶⁵ (վերոնշյալ դրույթներին առավել մասնամասն կանդիդատանք հաջորդ հատվածում):

Երկրորդ ցուցանիշի հաշվարկման արդյունքները ցույց են տալիս, որ սեփական եկամուտներում, բացի հարկային եկամուտներից, էական դեր ունեն նաև տեղական տուրքերն ու վճարները, որոնց դրույքաչափերի սահմանումն իրականացվում է հենց համայնքի ավագանու կողմից: Հետևաբար, սեփական եկամուտների կառավարման տեսանկյունից տեղական տուրքերի և վճարների հավաքագրման գործընթացի վրա ազդելու առավել ուժեղ լծակներ ունեն տեղական ինքնակառավարման մարմինները:

Ինչ վերաբերում է երրորդ ցուցանիշին, ինչը ենթադրում է, որ երեք քաղաքներում էլ գույքային հարկերը հարկային եկամուտների գերակշիռ մասն են կազմում, հարց է առաջանում տնտեսության կարորագույն ռեսուրսի՝ հողի նկատմամբ

⁶⁴ Սուվարյան Յու.Մ., Հայրապետյան Ռ.Ա., Ասատրյանց Ս.Ա., Մնացականյան Տ.Ս., Ասլանյան Գ.Ա., Սաֆարյան Մ.Ն., «ՀՀ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայությունները արդի փուլում», «Ամբերդե մատենաշար, 2015թ, էջ 95-100

⁶⁵ Թումանյան Դ. խմբ. 'Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում', 2015թ. էջ 201-206

հարկի ներկայում գործող օրենսդրական կարգավորման արդյունավետության մասին: Հողի հարկի հավաքագրման ներկա մեխանիզմի պայմաններում հողի հարկի հավաքագրման նպատակով կատարվող ծախսերը հաճախ գերազանցում են այդ ծախսերի իրականացման արդյունքում հավաքագրված գումարները: Հողի հարկի դրույքաչափերի կիրարկման ներկա մեխանիզմի կատարելագործումն ու հողերի՝ ըստ դրանց եկամուտ ստեղծելու հնարավոր ներուժի տարբերակման հիման վրա դրույքաչափերի սահմանումը էապես կարող է մեծացնել հողի հարկի հավաքագրման ծավալները:

Ֆինանսական կառավարման բաղկացուցիչ բյուջետային կառավարման ոլորտում կարևորել ենք հետևյալ երեք ցուցանիշները՝

- «սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում,
- սոցիալական ծախսերի տեսակարար կշիռը «սեփական» ծախսերում,
- «սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում:

Ներկայացնենք երեք քաղաքների՝ սեփական եկամուտներով ծախսերի ֆինանսավորման կարողությունները աղյուսակի օգնությամբ:

Աղյուսակ 2.3.2 Երեք քաղաքների սեփական եկամուտներով ծախսերի ֆինանսավորման կարողությունները⁶⁶

	Սեփական ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում	Սոցիալական ծախսերի տեսակարար կշիռը սեփական ծախսերում	Սեփական եկամուտներով ֆինանսավորվող համայնքային ծախսեր	Սեփական եկամուտներով ֆինանսավորվող սեփական ծախսեր
ԵՐԵՎԱՆ	57.23%	47.30%	28.65%	50.07%
ՎԱՆԱՁՈՐ	97.08%	57.48%	34.50%	35.54%
ԳՅՈՒՄՐԻ	97.60%	52.51%	37.31%	38.22%

⁶⁶ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Երևան, Վանաձոր և Գյումրի համայնքների տարեկան բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններում տվյալների հաշվարկի և համադրման արդյունքում

Սեփական եկամուտներով սեփական ծախսերի ֆինանսավորման ցուցանիշով Երևանը, Վանաձորն ու Գյումրին ՀՀ քաղաքային համայնքների միջինից բարձր ցուցանիշով է առանձնանում: Առավել բարձր ցուցանիշ գրանցած քաղաքներից են Ծաղկաձոր, Քաջարանը, Մեղրին, Աբովյանը: Քաղաքների ծախսերի կառուցվածքն էլ եթե հաշվի առնենք, կստացվի որ թե՛ Գյումրին և թե՛ Վանաձորը սեփական եկամուտներով հնարավորություն են ունենում ապահովելու կառավարման մարմնի պահպանումը և ենթակառուցվածքային, կապիտալ ներդրումների հնարավորությունները խիստ սահմանափակ են, ինչը սակայն ցանկացած քաղաքի զարգացման հիմնաքարը պետք է լինի: Ինչպես կարելի է նկատել աղյուսակից, Երևանի սեփական լիազորությունների վրա կատարվող ծախսերը կազմում են ընդամենը ծախսերի գրեթե 60 տոկոսը, ինչը նշանակում է, որ մնացյալ 40 տոկոսի դեպքում Երևան համայնքը միայն միջնորդի դեր է կատարում պետական լիազորություններն իրականացնելու գործընթացում:

Ֆինանսական միջոցների կառավարման գնահատման համար առանձնացրել ենք երկու խումբ ցուցանիշներ, որոնցից առաջինը վերաբերում է հաստատված և փաստացի իրականացված բյուջեների համեմատությունը: Այս ցուցանիշը թույլ է տալիս պատկերացում կազմելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների պլանավորման հմտությունների, կանխատեսումներ իրականացնելու կարողությունների վերաբերյալ: Թե՛ թերակատարումները և թե՛ բյուջեի գերակատարումները վկայում են համայնքի գործունեության վերաբերյալ կանխատեսումների անճշտությունների մասին: Թերակատարումները ենթադրում են հնարավոր ազատ միջոցների այլ ոլորտներում տեղաբաշխման հնարավորության բացթողում, իսկ գերակատարումները՝ ի սկզբանե ծախսերի տեղաբաշխում առանց հաշվի առնելու իրական պահանջմունքները (Աղյուսակ 2. 3. 3):

Աղյուսակ 2. 3. 3 Եկամուտների և ծախսերի կապարողականը 2017 թվականին⁶⁷

⁶⁷ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Երևան, Վանաձոր և Գյումրի համայնքների տարեկան բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններում տվյալների հաշվարկի և համադրման արդյունքում

	ԵՐԵՎԱՆ	ՎԱՆԱՁՈՐ	ԳՅՈՒՄՐԻ
Եկամուտների կատարողական	85.9%	91.6%	104.2%
Ծախսերի կատարողական	84.1%	88.0%	101.6%

Ինչ վերաբերում է ծախսերի և եկամուտների փոփոխությունների միտումներին (Աղյուսակ 2. 3. 3 և 2. 3. 4), ապա վերջին տարվա ցուցանիշները ցույց են տալիս, որ Գյումրիում, նկատվել է ընդհանուր բնույթի ծառայությունների վրա կատարվող ծախսերի կրճատում այն պարագայում, երբ ընդամենը ծախսերը գրեթե չեն նվազել: Իսկ Երևանում և Վանաձորում, փաստորեն, ընդհանուր բնույթի ծառայությունների տեսակարար կշիռը աճման միտում է ունեցել ընդամենը ծախսերում:

Երևանի բյուջեի ծախսերի 10 տոկոսային կետով նվազումը պայմանավորված է պատվիրակված լիազորությունների կրճատմամբ, մասնավորապես, ջրամատակարարման համակարգի բարելավման վարկային և դրամաշնորհային ծրագրերի՝ Երևան համայնքի լիազորություններից հանելու և դրանք «Ջրային կառույցներ» ՓԲԸ-ին ամրագրելու հանգամանքով:

Արդյունավետության գնահատման հաշվարկներում ընդհանուր բնույթի ծառայությունները որպես ցուցանիշ վերցնելը բացատրվում է նրանով, որ այս ծախսերն ուղղված են աշխատակազմի պահպանմանը, ինչն ուղղակիորեն չի կապվում բնակիչների պահանջմունքների բավարարմանը և արդի պայմաններում տեղական ինքնակառավարման մարմինները անընդհատ պետք է ձգտեն կրճատել այդ ծախսերը, նամանավանդ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների զարգացմանը զուգընթաց:

Աղյուսակ 2. 3. 4 2016-2017թթ. ծախսային ուղղությունների և ծախսերի ծավալի փոփոխության արագության համեմատական⁶⁸

	Ընդամենը ծախսեր	Ընդհանուր բնույթի ծառայություններ	Բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություններ	Տնտեսական հարաբերություններ	Հանգիստ, մշակույթ, կրոն
ԵՐԵՎԱՆ	-9.54%	-1.80%	-64.08%	15.18%	28.74%
ԳՅՈՒՄՐԻ	-0.22%	-23.21%	-2.62%	-23.00%	3.64%
ՎԱՆԱՁՈՐ	-9.19%	6.02%	-16.96%	-85.81%	-13.19%

Եկամուտների փոփոխությունների միումները դիտարկելիս, կարելի է նկատել, որ վերջին տարում, նախորդ տարվա համեմատ Երևանում և Վանաձորում սեփական եկամուտներն աճել են, այն պարագայում, երբ ընդամենը եկամուտները նվազել են, ինչը փաստում է հարկային վարչարարության բարելավման, ինչպես նաև նախկին տարիներին կուտակված ապառքների կրճատման մասին: Իսկ Գյումրիում սեփական եկամուտների աճման արագությունը գերազանցել է ընդամենը եկամուտների աճը գրեթե 6 անգամ:

Աղյուսակ 2. 3. 5 2016-2017թթ. սեփական եկամուտների և ընդամենը եկամուտների ծավալի փոփոխության արագության համեմատական⁶⁹

	Ընդամենը եկամուտների փոփոխություն	Սեփական եկամուտների փոփոխություն
ԵՐԵՎԱՆ	-6.3%	3.0%
ՎԱՆԱՁՈՐ	-5.8%	8.9%
ԳՅՈՒՄՐԻ	3.4%	18.9%

Պարտքի կառավարման իրավական հիմքերի առկայության քննարկումներին արդեն անդրադարձել ենք սույն գլխի առաջին հատվածում: Իսկ ինչ վերաբերում է անվճարունակության ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության առկայությանը, ապա

⁶⁸ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Երևան, Վանաձոր և Գյումրի համայնքների տարեկան բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններում տվյալների հաշվարկի և համադրման արդյունքում

⁶⁹ Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Երևան, Վանաձոր և Գյումրի համայնքների տարեկան բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվություններում տվյալների հաշվարկի և համադրման արդյունքում

կարելի է փաստել, որ համայնքներում նման մեթոդաբանության կիրառություն դեռևս առկա չէ, հետևաբար և իրացվելիության ցուցանիշներ չեն հրապարակվում այն դեպքում, երբ ներդրումներ իրականացնողների համար այդ ցուցանիշները որոշիչ են լինում:

Երևան համայնքի բյուջեի հաշվետվությունում, ինչպես նաև Ֆիտչ վարկանիշային կազմակերպության՝ Երևան համայնքի վարկունակության վերաբերյալ զեկույցում նշվում է, որ Երևան համայնքը պարտքեր չունի տարվա ավարտի դրությամբ, հետևաբար կարելի է նշել, որ Երևանի՝ ծախսերի և եկամուտների նման կառուցվածքի պայմաններում իրացվելիության ռիսկի մակարդակը ցածր է: Վանաձորի պարտքն առ 2017 թվականի հունվարի 1-ը կազմել է 49269,4 հազ. դրամ, իսկ 2018 թվականի նոյն ժամանակահատվածի դրությամբ կազմել է 99446,5 հազ. դրամ: Ստացվում է, որ Վանաձորի պարտքերը 1 տարվա ընթացքում մեծացել են 100%-ով, այն դեպքում, երբ ընդամենը եկամուտները նվազել են: Գյումրիի համայնքապետարանի պարտքերը 2017 թվականի հունվարի 1-ի դրությամբ կազմել են 154867,3 հազ. դրամ 2016 թվականի 110491,8 հազ. դրամի համեմատ:

Երեք քաղաքների կարիքների համար գնումների գործընթացին առնչվող տեղեկատվությունը՝ ներառյալ գնումների գործընթացին առնչվող հիմանական տեղեկատվությունը՝ գնումների պլանները, հայտարարությունները, հրավերները, մրցույթների չկայացման վերաբերյալ տեղեկատվությունը տեղակայված է ՀՀ Ֆինանսների նախարարության կայքում: Ընդ որում՝ կայքը հնարավորություն է տալիս բազմազան տեղեկատվության հիման վրա տարբեր հաշվետվություններ ստանալու: Այնուամենայնիվ գնումների գործընթացի արդյունքում կնքված պայմանագրերի կատարման վերաբերյալ տեղեկատվությունը սովորաբար մատչելի չէ: Երևանի քաղաքապետարանը տրամադրում է տեղեկատվություն կնքված պայմանագրերի, պայմանագրերի կատարման արդյունքում վճարման համար անհրաժեշտ բոլոր փաստաթղթերը՝ այդ թվում հանձման-ընդունման արձանագրությունները և հարկային հաշիվերը: Վանաձորի համայնքապետարանի կայքում, թեև կա առանձնացված բաժին «Գնումներ» անվանմամբ, որն իր մեջ պարունակում է «Պայմանագրեր», «Հանձման-ընդունման արձանագրություններ» ենթաբաժինները, այնուամենայնիվ, այնտեղ որևէ տեղեկատվություն դեռևս չէ տեղեկված չէ: Գյումրիի

համայնքապետարանի կայքում նման տեղեկատվություն ընդհանրապես չկա: Ինչ վերաբերում է երկրորդ ցուցանիշին, ապա հարկ է հաշվի առնել, որ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվում է, որ համայնքի բյուջեի կատարման ընթացքում համայնքի ղեկավարը կարող է կատարել բյուջեն հաստատելու մասին՝ համայնքի ավագանու ընդունած որոշմանը չհակասող վերաբաշխումներ և կատարված փոփոխությունների հանրագումարը բյուջետային տարվա ընթացքում չպետք է գերազանցի տվյալ տարվա բյուջեի մասին որոշմամբ սահմանված չափաքանակները: Փոփոխությունների առավել մանրամասն ուսումնասիրությունը կարող է բացահայտել, թե արդյոք այդ փոփոխությունները միտումնավոր են գնումների գործընթացում ցանկալի արդյունք ստանալու, թե իրապես օպերատիվ կառավարում իրականացնելու համար:

Բյուջեի և ֆինանսական միջոցների կառավարումը բնութագրող ցուցանիշները արդեն իսկ քննարկել ենք և դրանց համապատասխան միավորները ըստ քաղաքների դիտարկված են Հավելված 4-ում: Աղյուսակը հնարավորություն է տալիս առավել ակնառու տեսնել ֆինանսական կառավարման ոլորտում առկա տեղական ինքնակառավարման մարմինների ուժեղ և թույլ կողմերը և ըստ այդմ մշակել համապատասխան միջոցառումների իրականացման ծրագիր:

Այսպես՝ վերը ներկայացված ցուցանիշները կշռելով յուրաքանչյուրին համապատասխան կշիռներով և ընդհանրացնելով դրանք ստացվում է, որ ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման 10 բալանոց սանդղակով Երևանը հավաքում է 7,8, Վանաձորը՝ 6,3 և Գյումրին՝ 6,4 բալ: Ընդ որում՝ Երևանի բալային գերազանցումը մեծապես պայմանավորված է պարտքի և գնումների կառավարման գործիքակազմերի առկայությամբ, պարտքի բացակայությամբ, ինչպես նաև գնումների գործընթացն ավարտելուց հետո կնքված պայմանագրերի կատարման վերաբերյալ տեղեկատվության թափանցիկության ապահովմամբ: Քաղաքներում ֆինանսական կառավարման գնահատման արդյունքների հիման վրա բացահայտվել են մի շարք հիմնախնդիրներ, որոնց լուծման հնարավոր ուղղությունները կքննարկենք աշխատության հաջորդ հատվածում:

ԳԼՈՒԽ 3. ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՄԱՆ ԳԵՐԱԿԱ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

3. 1 Համայնքի ֆինանսական հիմքերի ամրապնդման ուղղությունները

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի սկզբունքներին համապատասխան տեղական ինքնակառավարման համակարգ ձևավորելու և այն զարգացնելու համար մեծ նշանակություն ունի համայնքների ինքնուրույնության և ֆինանսական անկախության մակարդակի բարձրացումը: Համայնքների ֆինանսիստների միության անդամների կողմից հրապարակումներում հանդիպում ենք այն մտքին, որ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման նախապայմաններից մեկը հենց ֆիսկալ ապակենտրոնացման իրականացումն էր⁷⁰:

⁷⁰ Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ուղիները, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Հարավային Կովկասի տարածաշրջանային ծրագրի (2002-2004) թիմի պատրաստած նյութերի ժողովածու, Երևան, 2005, էջ 42

Արդյունավետ գործող տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունենալու համար պահանջվում է ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունների իրականացմանը համարժեք ֆինանսական միջոցների կայուն և ճկուն բազայի ապահովում, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի ֆինանսական ինքնուրույնության ապահովում՝ սեփական ֆինանսական միջոցների ձևավորման և ինքնուրույն ֆինանսական քաղաքականության իրականացման հնարավորությունների ընձեռում:

Իրականացված վերլուծությունների արդյունքները փաստում են, որ խոշոր համայնքների բյուջեի մուտքերի ձևավորման խնդիրներն առնչվում են՝

- ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման համար համայնքի ֆինանսական հիմքերի ամրապնդմանը և լրացուցիչ մուտքերի ապահովմանը,
- պետական բյուջեից համայնքին նպատակային և փոխառու միջոցների տրամադրման կառուցակարգերի ապահովմանը,
- համայնքի ներդաշնակ զարգացման համար բևեռացման մեղմմանը:

Քաղաքների ֆինանսական հիմքերի ամրապնդման և լրացուցիչ մուտքերի ապահովման օրենսդրական հիմքերն առկա են. ինչպես արդեն նշել ենք, «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքների համաձայն՝ համայնքի բյուջեներին ամրագրվող եկամուտների թվում են՝ տեղական հարկերից՝ հողի հարկը, անշարժ գույքի հարկը, հյուրանոցային հարկը, ինչպես նաև օրենքով պետական բյուջեին ամրագրվող հարկատեսակներից և պարտադիր վճարներից կատարվող մասհանումները⁷¹: Պետական բյուջեին ամրագրվող եկամուտներից մասհանումների կիրառման առանձնահատկություններին անդրադառնալուց առաջ ներկայացնենք համաշխարհային բանկի կողմից առանձնացնացված այն չորս հիմնական չափորոշիչները, որոնք և տարանջատում են մասհանվող հարկերը այլ հարկերից: Ընդ որում, միջազգային պրակտիկայում մասհանվող հարկերը գումարվում են սեփական եկամուտներին և եթե եկամտի աղբյուրը չի համապատասխանում այդ չափորոշիչներից որևէ մեկին, ապա այն չի կարող համարվել մասհանվող հարկ և չի

⁷¹ ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18 Հոդված 281 մաս I, կետ 1. 1

կարող ներառվել սեփական եկամուտներում: Հիմնական չափորոշիչները հետևյալն են՝

1. Մասհանման չափը սահմանվում է օրենքով
2. Մասհանված եկամուտի համար կիրառության նպատակ սահմանված չէ
3. Մասհանման չափը կանխորոշված է և կանխատեսելի առնվազն մեկ տարվա կտրվածքով
4. Մասհանված եկամուտը համաչափ է տեղական ինքնակառավարման միավորում տվյալ հարկի հավաքագրման չափերին⁷²:

Արգենտինայում պետական հավաքագրված հարկերի որոշ մասն ուղղվում է տեղական կառավարման մարմիններին, այնուամենայնիվ, դրանց դյուքաչափերի սահմանումն ու հարկային վարչարարությունը իրականացվում է պետության կողմից: Նույն կերպ՝ Կանադան, համարվելով առավել ապակենտրոնացված հարկային համակարգ ունեցող երկրներից մեկը, տեղական եկամտահարկի, շահութահարկի և առևտրի հարկի հավաքագրումը իրականացվում է պետության կողմից, սակայն հենց տեղական մարմիններն են որոշում հարկի գանձման անհրաժեշտությունը, դրույքաչափերը, ինչպես նաև ամբողջ հավաքագրված գումարը ամբողջությամբ ամրագրվում են տեղական բյուջե: Արդյունքում՝ տեղական կառավարման մարմինները դիտարկում են պետությանը որպես իրենց հարկերի հավաքագրման ծառայություններ մատուցող միջնորդի⁷³:

«ՀՀ տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում որպես համայնքի բյուջեի ձևավորման աղբյուրներ նշվում են եկամտային հարկից և շահութահարկից կատարվող մասհանումները⁷⁴, ընդ որում, դրանց չափերը սահմանվում են յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով: Օրենքի ընձեռած հնարավորությամբ հանդերձ, ամբողջ հանրապետության մակարդակով այս

⁷² “Local Government Finance in the Western Balkans”, South East Europe Municipal finance review, World Bank, 2013, page 40

⁷³ Bird R. M., Vaillancourt F. , “Success, Failure and Inertia in Canadian Federal Arrangements” Federalism and Economic Reform: International perspectives, Cambridge University press, 2006, pages 189-249

⁷⁴ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-380-Ն, ՀՀՊՏ 2018.09.26/71(1429) Հոդ.977, Հոդված 86, մաս 1, կետ բ. և գ. կետեր

մասհանումները այժմ չեն կիրառվում: Պատճառներից մեկը թերևս 1998-1999 թվականներին համայնքի բյուջեներին եկամտահարկից մասհանումների կիրարկումն էր, ինչը հանգեցրեց սակավաթիվ համայնքների ֆինանսական կարողությունների ամրապնդմանը, միևնույն ժամանակ սրելով համայնքների միջև ֆինանսական ռեսուրսների ներգրավման ներուժի տարբերությունները, քանի որ փոքր, հատկապես գյուղական համայնքներում այդ մասհանումները շատ փոքր մեծություն էին կազմում: Եկամտահարկի բաշխման առանձնահատկությունները սահմանվում էին «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով, ինչի համաձայն եկամտահարկից մուտքերի 85%-ը ամրագրվում էր պետական բյուջեին, իսկ 15%-ը համայնքային բյուջեներին⁷⁵: Ընդ որում՝ հավաքագրված ամբողջ գումարն ի սկզբանե փոխանցվում էր պետական բյուջե, հետագայում ամբողջի 15%-ը կենտրոնական գանձապետարանի միջոցով բաշխվում էր համայնքային բյուջեների միջև: Բաշխումն իրականացվում էր ըստ անհատ ձեռներեցների և հարկային գործակալների գլխավոր գրասենյակների պետական գրանցման վայրերի, և, փաստորեն, անտեսվում էր այն հանգամանքը, որ գրանցման, գործունեության իրականացման և հարկ վճարողի բնակության վայրերը կարող են տարբեր լինել: Ստացվում էր, որ հարկ վճարողից ստացված եկամտահարկից մասհանման գումարը միշտ չէր, որ մուտքագրվում էր այն համայնք, որի տեղական ինքնակառավարման մարմինների ձևավորմանը հարկ վճարողը մասնակցել էր: 2000 թվականից արդեն մասհանումների իրականացումը դադարեցվեց և օրենքով ամրագրվեց մասհանումների տոկոսադրույքի չափի սահմանումը յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով:

Ներկա իրավիճակը պահանջում է վերանայել մասհանումների տրամադրման կարգը և լայնածավալ ծախսերի իրականացման համար դրանք ամրագրել որպես համայնքի բյուջեի ձևավորման հիմնական աղբյուր: Եկամտի այսպիսի աղբյուրները կարող են էական դեր խաղալ նաև համայնքում ձեռնարկատիրության զարգացման գործում, քանի որ այս դեպքում ՏԻՄ-երը շահագրգռված կլինեն դրանում և կփորձեն նպաստավոր պայմաններ ստեղծել գործարարության զարգացման համար: Մեր

⁷⁵ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18

կարծիքով, շատ կարևոր է, որ մասհանումների տոկոսադրույքները հստակորեն սահմանվեն օրենքով: Սա անհրաժեշտ է այն բանի համար, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները հնարավորություն ունենան իրականացնելու սոցիալ-տնտեսական զարգացման պլանավորում և նախօրոք տեղյակ լինեն, թե մոտավորապես ինչ եկամուտներ են ունենալու նախատեսվող ծախսային ծրագրերն իրականացնելիս: Իսկ եթե այդ տոկոսադրույքների չափերը շարունակեն սահմանվել ամեն տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով, ապա դա բացասաբար կանդրադառնա հատկապես համայնքի զարգացման հեռանկարային պլանավորման վրա՝ անորոշության աստիճանի բարձրացման տեսանկյունից:

Հաշվի առնելով երկրի տնտեսությունում համայնքների նշանակությունը, ինչպես նաև դրանց միջոցով սեփական եկամուտներ ապահովելու զգալի ներուժը՝ տեղական ինքնակառավարման ֆինանսաբյուջետային ներկա մոդելը վերանայման կարիք ունի, ինչը կենթադրի սեփական եկամուտների մասնաբաժնի ավելացում՝ ի հաշիվ համայնքում գործող կազմակերպությունների կողմից վճարվող հարկերից կատարվող մասհանումների և ներկայումս համայնքներին որպես ֆինանսական համահարթեցման դոտացիա հատկացվող ֆինանսական միջոցների: Սա պետք է խրախուսի և շահագրգռի համայնքի կառավարման մարմիններին ապահովելու գործարարության զարգացում, նպաստելու նոր աշխատատեղերի ստեղծման և կառավարմանը մասնավոր հատվածի մասնակցության, միևնույն ժամանակ հավելյալ բեռ չդառնալով պետական բյուջեի համար:

Տեղական ինքնակառավարման առավել խոշոր միավորների տնտեսական ներուժի հաշվին զգալի սեփական եկամուտներ ապահովելու նպատակահարմարությունը հաստատվում է նաև համաշխարհային փորձով: Ճապոնիայում գործող համակարգը, որը ևս տարիների ընթացքում ապացուցել է իր արդյունավետությունը, ենթադրում է պետական հինգ հիմնական հարկային եկամուտներից մասհանումներ՝ 25-35 տոկոսի միջակայքում: Ընդ որում՝ եկամտահարկից մասհանումները կազմում են 32 տոկոս⁷⁶: Տոկիոյի կառավարման մարմինները տարեկան բյուջեի եկամտային մասը 70%-ով ապահովում են տեղական

⁷⁶ Toshinori Ogata, The equalization of fiscal capacity and the securing of financial resources for local public bodies, Kagawa University, 2007, Page 14

հարկերի շնորհիվ: Իսպանիայի, ինչպես նաև սկանդինավյան երկրների տեղական ինքնակառավարման մարմինները նույնպես հնարավորություն ունեն զգալի սեփական եկամուտներ ապահովելու՝ ի հաշիվ ֆիզիկական անձանց եկամտային հարկի, իսկ, օրինակ, Նյու Յորքի քաղաքային բյուջեն օգտվում է նաև այնպիսի հարկատեսակներից, ինչպիսիք են մանրածախ առևտրի վաճառքի հարկը, կորպորատիվ եկամտային հարկը, ինչպես նաև այլ տեսակի կորպորատիվ հարկատեսակներ: Այս մոտեցման շնորհիվ, դիցուք, Ստոկհոլմը սեփական ռեսուրսների հաշվին ապահովում է քաղաքի բյուջեի եկամուտների շուրջ 80%-ը⁷⁷: Դիտարկելով Գերմանիայի օրինակը, որը հայտնի է տեղական ինքնակառավարման հարուստ և հաջող փորձով, գալիս ենք այն եզրահանգման, որ հավաքված եկամտահարկի միայն 42,5 տոկոսն է մնում պետությանը, իսկ մնացած 57,5 տոկոսը բաշխվում է տեղական կառավարման տարբեր մակարդակների միջև⁷⁸: Ավստրիայում տեղական կառավարման մարմինները ստանում են հավաքված եկամտահարկի 12 տոկոսը⁷⁹:

Համաշխարհային փորձով հաստատված այս մոտեցումը բավարար հիմքեր կստեղծի օրենքով գործարարության ոլորտում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լիազորություններ ամրագրելու համար, ինչպես նաև խթան կհանդիսանա գործարար ոլորտի մասնակիցների համար տեղական ինքնակառավարմանը մասնակցելու: Միևնույն ժամանակ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները շահագրգռված կլինեն քայլեր ձեռնարկել համայնքի ներդրումային միջավայրը առավել գրավիչ դարձնելու, գործարար ոլորտի հետ համագործակցության եզրեր գտնելու ուղղությամբ՝ գիտակցելով, որ համայնքի բյուջեի եկամուտների աճը նաև դրանով է պայմանավորված: Կստացվի, որ

⁷⁷ United Cities and Local Governments. 2010. Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, Barcelona, p. 68-70.

⁷⁸ The Federal Financial Equalization System in Germany, Bundesministerium, page 2

⁷⁹ Richard M. Bird, Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some lessons from International Experience, kUniversity of Toronto, 2001, page 17

⁸⁰ Հարկային առանձնահատկությունների վերաբերյալ առավել մանրամասն տես՝ Bird R. M., “Subnational Taxation in Developing Countries The World Bank, 2010, Blochliger H., Charbit C., Fiscal equalization, OECD Economic studies, 2008, Weber D., Integrating Current and Development Budgets: A four dimensional process, OECD Journal on Budgeting, Vol.7-n2, OECD 2007

համայնքների ֆինանսական ապակենտրոնացմանը զուգահեռ կխորանա նաև լիազորությունների ապակենտրոնացումը:

Մեր համոզմամբ համայնքների բյուջեների եկամուտները պետք է կապված լինեն համայնքի տնտեսական ակտիվության հետ, մասնավորապես՝ դրանք պետք է ավելանան համայնքի տնտեսության աճին զուգընթաց, և հակառակը: Իհարկե, տնտեսական ակտիվության հետ ուղղակի կապը ենթադրում է նաև, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին անհրաժեշտ են կառավարչական և հավելյալ ֆինանսական այնպիսի ռեսուրսներ, որոնք հնարավորություն կտան ճկունություն ցուցաբերել արտաքին միջավայրի փոփոխությունների նկատմամբ: Այս խնդիրը ՀՀ համայնքներում լուծելի է այն առումով, որ համայնքի բյուջեին ամրագրված հողի հարկը և անշարժ գույքի հարկը, համարվելով կայուն և կանխատեսելի հարկատեսակներ, ապահովում են նաև տնտեսական տարբեր ցնցումների նկատմամբ համայնքների դիմակայությունը:

Այսպիսով՝ քննարկենք այն հարկատեսակները, որոնք վճարվում են կազմակերպությունների կողմից, սակայն ներկայումս ամբողջությամբ ուղղվում են պետական բյուջե: Դրանք են ակցիզային հարկը, ավելացված արժեքի հարկը (կամ շրջանառության հարկը՝ մինչև 58.350 մլն ՀՀ դրամ տարեկան շրջանառության դեպքում), շահութահարկը և եկամտային հարկը: 2018 թվականից գործող օրենսդրությամբ հարկերի տեսակները ներառում են նաև բնապահպանական, արտոնագրային և ճանապարհային հարկերը⁸¹:

Նշյալ հարկատեսակներից առաջինը՝ ակցիզային հարկը, իր կիրառման տրամաբանությամբ չի առնչվում տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը, քանի որ սահմանվում է հատուկ ապրանքատեսակների ներմուծման կամ օտարման համար՝ իբրև անուղղակի հարկ: Այս առումով, կարծում ենք, որ այն մասհանման ենթակա հարկատեսակ լինել չի կարող և պետք է ամբողջությամբ ուղղվի պետական բյուջե:

Ավելացված արժեքի հարկը, ի տարբերություն նախորդի, կարող է դիտարկվել իբրև մասհանման ենթակա հարկատեսակ, քանի որ դա չի սահմանվում հատուկ ապրանքատեսակների համար: Սակայն կարծում ենք՝ այս հարկատեսակից

⁸¹ ՀՀ հարկային օրենսգիրք, ՀՕ-165-Ն, ՀՀՊՏ 2016.11.04/79(1259)

համայնքի բյուջե մասհանումներ կատարելու մոտեցումը ռիսկային է և ոչ նպատակահարմար: Այս դեպքում համայնքի եկամուտները և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը կախվածության մեջ կընկնեն շրջանառության վրա սահմանվող հարկատեսակի մեծությունից, ինչը տնտեսական ակտիվությունից կախված, մշտապես տատանվում է: Սա, իր հերթին, կարող է հանգեցնել եկամուտների անհարկի անկայունության, որի հետևանքով տեղական ինքնակառավարման մարմինները կոժվարանան պլանավորել նաև իրենց գործունեությունը միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հեռանկարներում՝ չունենալով հստակ կանխատեսումներ սպասվող ֆինանսական մուտքերի վերաբերյալ: Այս հանգամանքը հաստատվում է նաև միջազգային փորձով. դիցուք՝ Իսպանիան լուրջ խնդիրներ ունեցավ տեղական միավորների ֆինանսական մուտքերի կրճատման առումով, քանի որ տեղական միավորները ֆինանսական մուտքերի գրեթե կեսն ապահովվում էին ԱԱՀ-ից կատարվող մասհանումների հաշվին և ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պայմաններում շրջանառության ծավալների հսկայական փոփոխությունները նույնչափ կտրուկ ազդեցություն ունեցան տեղական եկամուտների վրա, որքան որ կրճատեցին պետական բյուջեն: Բացի դրանից, ԱԱՀ կիրառումը նպատակահարմար չէ, քանի որ գործունեության մի շարք տեսակներ օրենքով ազատված են այդ հարկատեսակից (հանրակրթական դպրոցներ, ապահովագրական գործառնություններ, ՀՀ-ում արտադրված գյուղատնտեսական արտադրանքի իրացում, ֆինանսական զանազան գործառնություններ և այլն): Այնինչ նույն կազմակերպությունները, որ ԱԱՀ չեն վճարում, քաղաքի տնտեսության՝ որպես մեկ միասնական համակարգի անբաժանելի տարրերից են, և նույնպես պետք է ներդրում ունենան դրա եկամուտների ապահովման գործում: Մասհանումների կառուցակարգի նպատակահարմարության առումով, նույն խնդիրները վերաբերում են նաև շրջանառության հարկին, որը փոքր և միջին ձեռնարկատիրության սուբյեկտների վճարվող հիմնական հարկատեսակն է՝ փոխարինելով ԱԱՀ-ին և շահութահարկին:

Թե՛ ԱԱՀ-ից և թե՛ շահութահարկից հնարավոր մասհանումների իրականացումը կապված է հարկային վարչարարության խնդիրների հետ: Բավական բարդ է հավաքագրված հարկային եկամուտներից կատարվող

մասհանումները արդարացիորեն ուղղել այս կամ այն տեղական միավորի բյուջե: Առհասարակ տարբեր վարչական միավորների միջև տնտեսական հարաբերությունների իրականացման համար կարող ենք առանձնացնել ԱԱՀ հաշվարկման և վճարման երկու հայեցակարգային սկզբունքներ: Առաջինը «ծագման վայրի» սկզբունքն է, երբ ԱԱՀ-ն վճարվում է այն վարչական միավորի բյուջե, որտեղ տվյալ ապրանքը կամ ծառայությունը ստեղծվել է: Ի տարբերություն «ծագման վայրի» սկզբունքի, երկրորդ՝ «նշանակման վայրի» սկզբունքը ենթադրում է, որ հարկը պետք է վճարվի այն միավորի բյուջե, որտեղ տվյալ ապրանքը կամ ծառայությունը սպառվել է: Ըստ էության, երկրորդ սկզբունքի վրա է հիմնվում միջազգային տնտեսական հարաբերություններում ԱԱՀ-ի վճարման կառուցակարգը, երբ արտահանվող ապրանքներն ազատվում են արտահանող երկրում վճարվելիք ԱԱՀ-ից՝ փոխարենը դա վճարելով ներմուծող երկրում: Այսինքն՝ տրամաբանությունն այն է, որ հարկը պետք է վճարվի վերջնական սպառման միավորներում, որտեղ գտնվում են հարկային բեռը կրող սպառողները: Սակայն այս կառուցակարգը, որ հնարավոր է կիրառել միջազգային տնտեսական հարաբերություններում՝ մաքսային սահմանների և մաքսատների գործունեության շնորհիվ, դժվար կիրառելի է երկրի մասշտաբով ԱԱՀ մասհանումների համար, քանի որ վարչատարածքային միավորների միջև գոյություն չունեն մաքսային սահմաններ, որոնց միջոցով հնարավոր կլինի հաշվառել տարածքային ապրանքաշրջանառությունը: Գրեթե անհնար է հստակ որոշել, թե, դիցուք, Գորիս քաղաքում գործող կազմակերպության սպառման շուկայի որ մասն է բաժին ընկել Երևանին և որ մասը՝ Գորիսին: Խնդիրն էլ ավելի է բարդանում ծառայությունների ոլորտում գործող կազմակերպությունների ԱԱՀ-ից կամ շահութահարկից հնարավոր մասհանումների հաշվարկման դեպքում: Այսպիսով, ԱԱՀ-ից և շահութահարկից մասհանումներ կատարելը համայնքի բյուջե առաջացնում է որոշակի խնդիրներ: Ըստ «ծագման վայրի» սկզբունքի՝ հիմնական հարկային բեռը կրող սպառողների համայնքի բյուջեն կարող է անմասն մնալ հարկային եկամուտներից, իսկ ըստ մյուս՝ «նշանակման վայրի» սկզբունքի՝ բավական խնդրահարույց են դառնում հարկային բազայի ճշգրիտ հաշվարկումը և արդյունավետ հարկային վարչարարության իրականացումը: Սակայն, միաժամանակ, այս խնդիրների լուծումը պետք է գտնվի

ուշադրության կենտրոնում, և համապատասխան կառուցակարգի մշակման պարագայում հեռանկարում շահութահարկից մասհանումները ևս պետք է համալրեն համայնքի բյուջեի եկամտային մասը:

Մինչ համապատասխան կառուցակարգերի մշակումը, որոնք հնարավորություն կտան շրջանցելու շահութահարկից և ԱԱՀ-ից մասհանումների կատարմանը խոչընդոտող առկա հիմնախնդիրները, համայնքային բյուջեներ մասհանումներ կատարելու հնարավոր տարբերկաներից մեկը համախառն հարկային եկամուտների նկատմամբ մասհանումների որոշակի տոկոսադրույքի սահմանումն է: Ընդ որում՝ այս մոդելը իր մեջ պարունակում է նաև համահարթեցման տարրեր, քանի որ որևէ համայնքում հարկային եկամուտների աճը ինքնին կնպաստի նաև այլ համայնքներում մասնհանումների չափի աճին:

Պետական հարկային եկամուտներից մասհանումների առավել իրատեսական տարբերակներից է նաև կազմակերպությունների և անհատ ձեռնարկատերերի կողմից վճարվող եկամտային հարկից մասհանումների կիրառումը: Վերջինս, տարածքային բաշխման առումով, ամենակայուն հարկային բազա ունեցող հարկատեսակն է, որը կարող է թույլ տալ համայնքի կառավարման մարմիններին առավել արդյունավետորեն և արդարացիորեն ֆինանսավորել տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ծառայությունների մատուցումը: Ի դեպ, միջազգային փորձը ևս հաստատում է այս հարկատեսակից մասհանումների կատարման նպատակահարմարությունը: Այսպես՝ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության 34 երկրից 17-ում եկամտային հարկը կարևորագույնն է տեղական հարկերից՝ ապահովելով տեղական բյուջեների եկամուտների գերակշիռ մասը: Դրանց շարքն են դասվում Շվեդիան, Նորվեգիան, Դանիան, Ֆինլանդիան, Չեխիան, Շվեյցարիան, Բելգիան և այլ երկրներ⁸²: Բացի դրանից, հաշվի առնելով նաև այն հանգամանքը, որ համայնքի կառավարման մարմինները պատասխանատու են նաև բնակիչների սոցիալական պաշտպանության համար, եկամտային հարկի կիրառումն առավել հիմնավորված է, անշարժ գույքի հարկի կամ հողի հարկի համեմատությամբ, քանի որ դա սերտորեն

⁸² <http://www.oecd.org/governance/public-finance/>, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության պաշտոնական համացանցային կայք

կապված է հարկ վճարողի վճարունակության հետ: Եվ, վերջապես, կարծում ենք՝ եկամտային հարկից մասհանումների իրականացումը արդարացված է հատկապես խոշորացված համայնքների պարագայում, քանի որ, ի տարբերություն փոքր համայնքների, հարկ վճարողների շարժունությունը հարկային իրավասության տարբեր տարածքների միջև անհամեմատ ցածր է: Սա նշանակում է՝ համապատասխան կազմակերպությունների միջոցով վճարվող եկամտային հարկից խոշորացված համայնքի բյուջե կատարվող մասհանումներն արդարացված կարող են լինել ինչպես աշխատանքի, այնպես էլ՝ բնակության վայրի առումով:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ համայնքում գործարարության զարգացմանն ուղղված քայլերի խրախուսման տեսանկյունից, հնարավոր տարբերակներից է նաև՝ մասհանումների կիրառման սկզբնական փուլում մասհանումների բազայում ընդգրկել հաշվետու ժամանակահատվածում հարկատու դարձած սուբյեկտների վճարած հարկերը: Այս դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը ուղղված կլինի համայնքում նոր տնտեսավարող սուբյեկտների ստեղծմանը, քանի որ հենց այդ սուբյեկտներն են ապահովելու համայնքի հարկային եկամուտները: Այս պարագայում հարկ է հաշվի առնել սակայն, որ մոդելի կիրառումը կարող է դժգոհություն առաջացնել համայնքի բյուջե հարկ վճարողների մոտ, քանի որ համայնքի ծախսերի բեռը կրում են իրենք, սակայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մատուցվող ծառայություններից օգտվողների շրջանակը ավելի լայն է: Միևնույն ժամանակ, միայն հաշվետու տարում հարկատու դարձած սուբյեկտների կողմից վճարած հարկերի ծավալը չի ապահովի համայնքի բյուջեի եկամուտների էական աճ՝ պայմանավորված նաև ձեռնարկատիրական գործունեության առանձնահատկություններով: Հաշվի առնելով վերոգրյալը, կարծում ենք, որ առավել արդյունավետ մոդելի կիրառությունը ենթադրում է համայնքում գործող բոլոր հարկատու սուբյեկտների ընդգրկումը մասհանումների բազայում:

Ինչ վերաբերում է համայնքի բյուջե կատարվող մասհանումների դրույքաչափին, ապա դրա որոշման հիմքում դրել ենք հետևյալ սկզբունքը. հիմք ընդունելով ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների բաշխման հիմնական նշանակությունը, կարծում ենք, որ համայնքներում, որոնց սեփական եկամուտներին

ամրագրվում են եկամտային հարկից մասհանումներ, ֆինանսական համահարթեցման խնդիրն ինքնին վերանում է, հետևաբար, սկզբնական շրջանում եկամտային հարկից մասհանումները կարող են հավասարեցվել տվյալ համայնքին հատկացվող ֆինանսական համահարթեցման դոտացիայի գումարի չափին: Յուրաքանչյուր հաջորդ տարում ավել հավաքագրված եկամտային հարկը սահմանված դրուքաչափի պայմաններում կապահովի համայնքի բյուջեի լրացուցիչ եկամուտներ և հնարավորություն կտա հստակ պատկերացում կազմելու կառուցակարգի կիրառման արդյունքների վերաբերյալ: Տեղական ինքնակառավարման խոշոր միավորների համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ նույնիսկ զարգացող երկրներում եկամտային հարկի առնվազն 50%-ը փոխանցվում է տեղական բյուջեներ: Այստեղ ընդգծում ենք զարգացող երկրների հանգամանքը, քանի որ զարգացած երկրների պարագայում եկամտային հարկը տեղական և, հատկապես, խոշոր միավորների եկամուտների կարևորագույն աղբյուր է և հիմնականում ամբողջությամբ ամրագրվում է տեղական բյուջեներին: Իհարկե, դա պայմանավորված է լիազորությունների ապակենտրոնացման առավել խոր մակարդակով, որի դեպքում տեղական միավորի եկամտի սեփական աղբյուրները պետք է շատ ավելի լինեն՝ ապահովելով այդ լիազորությունների իրականացումը⁸³: Այս առումով, կարծում ենք՝ համայնքների բյուջեներ եկամտային հարկից մասհանման առաջարկվող սկզբնական՝ «թիրախային» տոկոսադրույքը կարող է վերանայվել՝ հետագայում ավելանալով լիազորությունների ապակենտրոնացման պարագայում: Ինչպես արդեն նշվել է, մասհանումների տոկոսադրույքները պետք է սահմանել օրենքով, այլ ոչ թե ամեն տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով՝ կառավարման մարմիններին հնարավորություն ընձեռելով միջնաժամկետ և երկարաժամկետ ֆինանսական պլանավորում իրականացնելու: Հետևաբար նպատակահարմար է՝ ապակենտրոնացման շարունակական իրականացմանը զուգընթաց, մասհանման տոկոսադրույքի վերանայումն իրականացնել հինգ տարին մեկ, տեղական ինքնակառավարման մարմինների

⁸³ Առավել մանրամասն տես՝ United Cities and Local Governments. 2010. Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, Barcelona, p. 69.

պաշտոնավարման և զարգացման հնգամյա ծրագրերի ժամկետներին, ՀՀ օրենսդրությանը համապատասխան: Այս դրույթը, մեր համոզմամբ, ևս պետք է ամրագրել օրենքով:

Մի կողմից՝ այս կառուցակարգը հնարավորություն է տալիս ստեղծել եկամուտների բաշխման ճկուն համակարգ պետական բյուջեի համար առանց լրացուցիչ բեռի, մյուս կողմից՝ ինչպես նախապես ներկայացվել է՝ կառուցակարգի կիրառման արդյունքում ավելանում է համայնքի կառավարման մարմինների շահագրգռվածությունը՝ նպաստելու համայնքի տնտեսության զարգացմանը, նոր ներդրումների ներգրավմանը, աշխատատեղերի ստեղծմանը, ինչը իր հերթին կապահովի համայնքի եկամուտների աճ սահմանված տոկոսադրույքի պայմաններում:

Ֆինանսական հիմքերի ամրապնդման առումով տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասությունների շրջանակի ընդլայնման ուղղությամբ մեծ քայլ էր «Տեղական տուրքերի և վճարների» մասին ՀՀ օրենքի ընդունումը, որը հնարավորություն ընձեռեց, անհրաժեշտությունից ելնելով, օրենքի սահմաններում ինքնուրույն որոշել և համայնքի վարչական տարածքում ներդնել տեղական տուրքերն ու վճարները: Օրենքով սահմանվել են տեղական տուրքերի և վճարների տեսակները, դրանց գծով առավելագույն և նվազագույն թույլատրելի դրույքաչափերը, ինչպես նաև բյուջետային տարվա ընթացքում այդ վճարների դրույքաչափերի չփոփոխման, և ըստ վճարողների խմբերի կամ տեսակների չտարբերակման պահանջները⁸⁴:

Դրա հետ մեկտեղ, տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իրավասություն վերապահվեց սահմանել տեղական տուրքի կամ վճարի գծով արտոնություններ՝ տեղական տուրք վճարողի կամ տեղական վճար կատարողի փոխարեն համայնքի բյուջեից մուծելով արտոնվող գումարը: Արտոնությունների սահմանման նման կառուցակարգը կոչված է առավել հրապարակային դարձնել ավագանու գործողությունները և ապահովել համայնքի բյուջե մուտքագրվող

⁸⁴ «Տեղական տուրքերի և վճարների» մասին ՀՀ օրենք, ՀՕ-185, ՀՀՊՏ 1998.01.11/1

եկամուտների ծախսման ուղղությունների առավել արդյունավետ համակցության որոշումը⁸⁵:

Չնայած այն հանգամանքին, որ համայնքային բյուջեի մուտքերի ամրապնդմանն ուղղված գործնական քայլեր կատարվել են՝ հարկ ենք համարում նշել, արդեն իսկ ձևավորված համակարգի՝ համայնքների ֆինանսական կայունության ապահովման ամբողջ ներուժը սպառված չէ: Այս առումով՝ խոշոր համայնքների, մասնավորապես Երևանի, առավել կարճ ժամկետներում հարկման բազայի ընդլայնման կարևորագույն աղբյուրներից մեկը հյուրանոցային հարկի կիրառումն է, քանի որ հարկի սահմանման օրենսդրական հիմքերն արդեն իսկ առկա են⁸⁶: Այնուամենայնիվ, մինչ այն ներմուծելը անհրաժեշտ է բացահայտել ինչպես հարկատեսակի առավելությունները, այնպես էլ դրա կիրառումից բխող ռիսկերը:

Հյուրանոցային հարկի էական առավելություններից մեկն այն է, որ համայնքի բնակիչների հարկային բեռի վրա հյուրանոցային հարկի ներմուծման ազդեցությունը նվազագույն է, միևնույն ժամանակ հավաքագրված գումարը մեծ տեսակարար կշիռ կարող է ունենալ համայնքի սեփական եկամուտներում՝ խթանելով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին իրականացնել զբոսաշրջության զարգացմանն ուղղված քաղաքականություն, ինչպես նաև խթանել զբոսաշրջությանն առնչող տնտեսական հատվածում ներդրումների իրականացումը: Եվրոպական միության 28 անդամ երկրներից 18-ն արդեն իսկ կիրառում են հյուրանոցային հարկը, սակայն հարկման բազայի և դրույքաչափերի էական տարբերություններ կան երկրների և տեղական կառավարման մարմինների միջև: Սովորաբար դրույքաչափը տարբերակվում է ըստ հյուրանոցի կարգի, տեղանքի և հաճախ 16 տարեկանը դեռ չլրացած անձինք ազատված են հարկերից⁸⁷: Ընդ որում՝ 18 անդամ երկրներից

⁸⁵ Հարությունյան Ա.Շ., Սուվարյան Յու.Մ., «Հանրային քաղաքականության վերլուծություն» Երևան, 2005, էջ 161

⁸⁶ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-337, ՀՀՊՏ 2002.06.21/21(196)

⁸⁷ The impact of taxes on competitiveness of European tourism, Final report, Pricewatercoopers LLP (PwC), Brussels, October 2017, page 9

միայն Մալթան է, որտեղ հյուրանոցային հարկը չի ամրագրված տեղական բյուջեներին⁸⁸:

Ներկայացնենք եվրոպական երկրների կողմից կիրառվող հյուրանոցային հարկերն ու դրանց համար սահմանված հարկման բազաները⁸⁹:

Աղյուսակ 3. 1. 1 Հյուրանոցային հարկի կիրառումը եվրոպական երկրներում⁹⁰

Երկիրը	Հարկման բազան	Դրույքաչափը	Առանձնահատկություններ
Ավստրիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,15-ից 2,18 եվրո	Տարբեր համայնքներում տարբեր դրույքաչափեր են սահմանված
Բելգիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,53-ից 7,5 եվրո	Բրյուսելում հյուրանոցները վճարում են տարեկան վճարներ զբաղեցրած սենյակների համար, որոնք գանձվում են հյուրերից: Ընդ որում՝ վճարները նույնպես տարբերակված են ըստ սենյակների տեսակների:
Բուլղարիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,10-ից 1,53 եվրո	Ծովափնյա շրջաններում հարկման դրույքաչափը սահմանված է 8 եվրո մեկ անձի համար կեցության ողջ ընթացքում
Չեխիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	մինչև 1 եվրո	Տարբեր համայնքներում տարբեր դրույքաչափեր են սահմանված
Ֆրանսիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,22-ից 4,40 եվրո	Հյուրանոցային հարկից ստացված եկամուտները օրենքով ուղղվում են նպատակային ծախսերի իրականացմանը՝ զբոսաշրջության ոլորտը զարգացնելու նպատակով
Գերմանիա	Կա՛մ մեկ անձի մեկ գիշերվա համար կա՛մ զբաղեցրած սենյակի արժեքը	0,25-ից 5 եվրո, կամ զբաղեցրած սենյակի արժեքի 5%-ը	Ոչ բոլոր քաղաքներն են կիրառում հյուրանոցային հարկը և դրույքաչափերը կարող են տարբերվել կախված տեղանքից, հյուրանոցի դասից և շնորհված աստղերից
Հունաստան⁹¹	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,5-ից 4 եվրո	Դրույքաչափերը տարբերակված են ըստ հյուրանոցին շնորհված աստղերի
Հունգարիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	Զբաղեցրած սենյակի արժեքի 4%-ը, սակայ ոչ	Տարբեր համայնքներում տարբեր դրույքաչափեր են սահմանված

88 Tourism related taxes across the EU,) Եվրոպական հանձնաժողովի պաշտոնական համացանցային կայք (https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/financing-your-business/tourism-related-taxes-across-eu_en

89 The hospitality Sector in Europe, HOTREC/Brewers of Europe համացանցային կայք

90 Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից հիմք ընդունելով Ըրնսթ Էնդ Յանգ և Զբոսաշրջության եվրոպական ասոցիացիայի կողմից տրամադրված տեղեկատվությունը (<https://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes>)

91 Տվյալները ներկայացված են համաձայն Greece Independent Authority for Public Revenue (AADE) համացանցային կայքում առկա տեղեկատվության

		ավելի, քան 1,51 եվրո	
Իտալիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	Ոչ ավելին, քան 7 եվրո	Սահմանված են դրույքաչափեր՝ կախված հյուրանոցի գտնվելու վայրից: Վենետիկում դրույքաչափերը տարբերակված են նաև ըստ տարվա եղանակների
Իսպանիա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,45-ից 2,25 եվրո	Հյուրանոցի գտնվելու վայրը և աստղերի քանակը
Մալտա	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,5-ից 5 եվրո	Դրույքաչափերի տարածքային տարբերակվածություն չկա
Նիդերլանդներ	Մեկ անձի մեկ գիշերվա համար	0,55-ից 5,75 եվրո կամ զբաղեցրած սենյակի արժեքի 6 %-ը	Դրույքաչափերը տարբերակված են ըստ համայնքների

Աղյուսակ 3. 1-ի շարունակություն

Այսպիսով՝ կարելի է առանձնացնել հյուրանոցային հարկի դրույքաչափերի տարբերակվածությունն ըստ՝

- զբաղեցրած սենյակի արժեքի,
- սենյակը զբաղեցրած անձանց քանակի,
- հյուրանոցի գտնվելու վայրի,
- հյուրանոցին շնորհված աստղերի քանակի,
- զբաղեցրած մակերեսի

ՀՀ-ում 2017 թվականին կացության և հանրային սննդի կազմակերպման ծառայությունների ծավալն աճել է գրեթե 20%-ով, ընդ որում՝ Երևանին բաժին է ընկնում այդ ծառայությունների ծավալի 83,4 %-ը⁹²: Դիտարկելով Երևանում հյուրանոցային տնտեսության օբյեկտների քանակի փոփոխությունները 2011-2016թթ ընթացքում, գալիս ենք այն եզրահանգման, որ դրանք հստակ աճման միտում ունեն և վեց տարիների ընթացքում դրանց քանակն ավելացել է ավելի քան 50%-ով՝ 2016-ին հասնելով 302-ի⁹³: 2014թ-ի ընթացքում միայն գործող հյուրանոցներում միաժամանակյա տարողությունը կազմել է 5810 մահճակալ/տեղ և

⁹² Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2017 թվականի հունվար-դեկտեմբերին, ՀՀ Ազգային վիճակագրական կոմիտե, Երևան, 2018, էջ 54-65

⁹³ Հայաստանի Հանրապետության մարզերը և Երևան քաղաքը թվերով, ՀՀ Ազգային վիճակագրական կոմիտե, Երևան, 2017, էջ 243

մահճակալ/օրերի քանակը հասել է 500,9 հազարի⁹⁴: Նշված ցուցանիշները հիմք են այն ենթադրության, որ Երևանում հյուրանոցային հարկի կիրառումը բյուջետային մուտքերի էական աղբյուր լինելու ներուժ ունի, որը միաժամանակ կապահովի նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից եկամուտների կանխատեսելիություն:

Երևան քաղաքում հյուրանոցային հարկի հարկման բազան ընտրելու համար նպատակահարմար ենք գտնում ընտրել այնպիսին, որի վերաբերյալ տվյալների հաշվառումն ու վարումը կլինի հնարավոր և մատչելի: Որպես հյուրանոցային հարկը հաշվառելու հարկման բազա՝ կարծում ենք՝ նպատակահարմար է սահմանել անձի մեկ գիշեր հյուրանոցում հանգրվանելու նպատակով զբաղեցրած սենյակի արժեքը, ինչը հնարավորություն կտա բոլոր հյուրանոցների նկատմամբ արդարացի և հավասարաչափ հարկային բեռ կիրառել: Այս ձևով հարկի հավաքագրման դեպքում տարբեր հյուրանոցների միջև մրցակցային միջավայրի, ինչպես նաև հյուրանոցային ծառայություններից օգտվողների նախընտրությունների վրա ազդեցությունը հասցված է նվազագույնի: Քանի որ հյուրանոցային հարկի ներմուծման սկզբնական շրջանում հավաքագրված գումարի օգտագործման համար չի սահմանվում հստակ նպատակ և այդ գումարը ծախսվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների հայեցողությամբ, ելնելով համայնքի առկա խնդիրների լուծման անհրաժեշտությունից, կարծում ենք, հյուրանոցի որակավորման, զբաղեցրած մակերեսի՝ որպես հարկման բազայի կիրառումը կարող է արդարացի դժգոհություն առաջացնել հյուրանոցային ծառայություններ մատուցող կազմակերպությունների մոտ: Այս խնդրի լուծման համար, օրինակ, Շվեյցարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինները պարտավորվում են հյուրանոցային հարկից հավաքագրված գումարի որոշ մասը տրամադրել զբոսաշրջության գովազդով և զարգացմամբ զբաղվող գործակալություններին և ծառայություններին⁹⁵:

Ինչ վերաբերում է հարկման դրույքաչափին, փորձենք արդեն իսկ ներկայացված տվյալների հիման վրա իրականացնել հաշվարկ հյուրանոցային հարկի ներմուծման

⁹⁴ Հայաստանի Հանրապետության մայրաքաղաք Երևանը թվերով, վիճակագրական ժողովածու, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, Երևան, 2015, էջ 93

⁹⁵ Զբոսաշրջության եվրոպական ասոցիացիայի համացանցային կայք

(<https://www.etoa.org/events/policy/regulation-and-taxation/tourist-taxes/accommodation-taxes-in-switzerland>)

պարագայում որպես հարկման բազա զբաղեցրած սենյակների արժեքի կիրառումից ակնկալվող եկամուտները: Այսպես՝ միևնույն օրվա դրությամբ հյուրանոցային շուկայի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ Երևանում հյուրանոցների մեկտեղանոց սենյակի արժեքը տատանվում է 2100-189000 ՀՀ դրամի սահմաններում, երկտեղանոց սենյակի արժեքը մեկ գիշերվա համար տատանվում է 4200-385000 դրամի սահմաններում, իսկ երեք մահճակալ ունեցող սենյակների արժեքը տատանվում է 6300-300000 դրամի սահմաններում: Ընտրանքային վերլուծության հիման վրա պարզեցինք, որ մեկ սենյակի միջին կշռված արժեքը համապատասխանաբար կազմում է 46830, 60000, 53000 դրամ: Մեկ մահճակալի միջին գինը երկտեղանոց սենյակում կազմում է 30000 դրամ, և երեքտեղանոց սենյակում՝ գրեթե 18000 դրամ: Ստացվում է, որ մեկ մահճակալի մեկ գիշերվա միջին գինը կազմում է 31384 դրամ: ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության հրապարակած տվյալների համաձայն 2014թ-ի ընթացքում տրված մահճակալ/օրերի քանակը 500,9 հազար է կազմել⁹⁶: Ստացվում է, որ հյուրանոցների կողմից հյուրանոցային հարկով հարկման ենթակա գումարը կկազմեր հյուրանոցային մեկ մահճակալի միջին գինը կշռված տարվա ընթացքում տրված մահճակալ/օրերի թվով՝ 15,720 մլրդ դրամ /31384*500900/: Աղյուսակ 3. 1. 1-ում զետեղված տվյալներն ուսումնասիրելով կարելի է նկատել, որ մեկ գիշերվա համար հարկման բազայի տոկոսադրույքը զբաղեցրած սենյակի արժեքի՝ որպես հարկման բազայի սահմանման դեպքում 4-6% է: Ընդ որում՝ արևելյան Եվրոպայի երկրներում հյուրանոցային հարկի դրույքաչափերը էապես ցածր են արևմտյան երկրներում սահմանված դրույքաչափերից: Հարկ ենք համարում նկատել սակայն, որ տարբեր երկրների կողմից դրույքաչափերը տարբեր խնդիրներ են լուծում: Մասնավորապես՝ ներկա ժամանակաշրջանում կան երկրներ, որոնք նպատակային բարձրացնում են հյուրանոցային հարկը զբոսաշրջիկների հոսքը նվազեցնելու նպատակով: Քանի որ Երևանում հյուրանոցային հարկի ներմուծման խնդիրն այլ է, եթե հյուրանոցային հարկի դրույքաչափը սահմանվի սենյակի արժեքի 1%-ը, ապա նույնիսկ ամենաթանկ արժողությամբ սենյակի համար հարկման գումարը կկազմի 3850

⁹⁶ Հայաստանի Հանրապետության մարզերը և Երևանը թվերով 2015, ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, 2015, էջ 94

դրամ/385000*0,01/ և համայնքի բյուջե մուտքագրվող համախառն գումարը կկազմի միջինում 157,2 մլն. դրամ /15,720մլրդ*0,01/:

Միաժամանակ, ուսումնասիրելով զբոսաշրջային ծախսերի կառուցվածքը, հանգում ենք այն եզրահանգման, որ հյուրանոցի ծախսերը կազմում են զբոսաշրջիկի կողմից կատարված ընդամենը ծախսերի մոտ 30%-ը⁹⁷: Կարծում ենք, որ ընդամենը ծախսերում 0,3 %-ի անը պահանջարկի վրա ազդող էական գործոն չի կարող համարվել:

Վերը ներկայացված հաշվարկները խիստ մոտավոր են, այնուամենայնիվ, հնարավորություն են տալիս պատկերացում կազմելու հարկատեսակի ներդրման դեպքում սպասվող ֆինանսական հոսքերի մասին. ստացված գումարը մոտավորապես հավասար է Երևան համայնքի կողմից 2016թ-ին փաստացի հավաքագրված մի քանի տեղական տուրքերի գումարին: Ստացվում է, որ հյուրանոցային հարկի ներդրումը արդյունավետ է սեփական եկամուտների մասնաբաժնի մեծացման, ըստ այդմ նաև զբոսաշրջության ոլորտում խթանող քաղաքականություն իրականացնելու՝ համայնքի մոտիվացիայի բարձրացման տեսանկյունից:

Կարևոր ենք համարում նշել, որ համայնքներում զբոսաշրջության զարգացման խթանումը «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված է որպես պարտադիր խնդիր, որի լուծմամբ է նաև ապահովվում համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքը: Այս առումով, եթե տեղական ինքնակառավարման մարմինները ունեն լիազորություններ զբոսաշրջության կառավարման բնագավառում, ապա տրամաբանական է, որ պետք է ունենան նաև համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներ այդ լիազորությունների շրջանակում հանրային ծառայություններ մատուցելու համար:

Իհարկե, անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև հարկատեսակի ներմուծման դեպքում հնարավոր վտանգներին: Թեև հյուրանոցային հարկը տեղական հարկ է և դրա սահմանումը, վարչարարությունը և վերջապես հավաքագրված եկամուտների ամրագրումը իրականանում է բացառապես տեղական մակարդակով, կարծում ենք,

⁹⁷ (Եվրոպական հանձնաժողովի համացանցային կայք, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tour_dem_exexp&lang=en)

որ դրա սահմանաչափերի սահմանումը պետք է լինի համաձայնեցված կառավարության հետ: Քանի որ հյուրանոցային ծառայություն իրականացնող կազմակերպությունները ենթակա են ԱԱՀ-ով հարկման⁹⁸, լրացուցիչ հարկային բեռը ազդեցություն կունենա ոլորտում առկա գների բարձրացման, ինչպես նաև պահանջարկի նվազման վրա: Ընդ որում՝ գների բարձրացմամբ ու պահանջարկի նվազմամբ չեն սահմանափակվում հարկային բեռի մեծացման արդյունքում առաջացող ռիսկերը: Անհրաժեշտ է մինչև հարկի կիրառումը իրականացնել բազմակողմ քննարկումներ՝ հավասարակշռելու հյուրանոցային ոլորտում հարկային բեռն այնպես, որպեսզի նոր հարկատեսակը ոչ միայն նպաստի համայնքային բյուջեի մուտքերի ավելացմանը, այլև չխոչընդոտի ոլորտի զարգացմանը: Դիտարկենք հյուրանոցային հարկ կիրառող երկրներում ավելացված արժեքի հարկի դրույքաչափի սահմանաչափերը (Աղյուսակ 3.1.2): Ներկայացված աղյուսակում ներառված երկրներում հյուրանոցային գործունեություն իրականացնող բոլոր կազմակերպությունների համար սահմանված են ԱԱՀ նվազեցված դրույքաչափեր: Նման տարբերակումը չեզոքացնում է հյուրանոցային գործունեություն իրականացնող կազմակերպությունների կողմից մատուցվող ծառայությունների գների բարձրացման վտանգը հյուրանոցային հարկի ներմուծման պարագայում:

Աղյուսակ 3.1.2 Ավելացված արժեքի հարկի դրույքաչափերը հյուրանոցային հարկ կիրառող եվրոպական երկրներում⁹⁹

Երկիրը	ԱԱՀ ստանդարտ դրույքաչափ	ԱԱՀ նվազեցված Դրույքաչափ	Հյուրանոցների ԱՀՀ դրույքաչափ
Ավստրիա	20%	10%	10%
Բելգիա	21%	6%, 12%	6%
Բուլղարիա	20%	9%	9%
Չեխիա	21%	15%	15%
Ֆրանսիա	19.6%	7%, 5.5%	7%
Գերմանիա	19%	7%	7%

⁹⁸ ՀՀ հարկային օրենսգիրք, ՀՕ-165-Ն, ՀՀՊՏ 2016.11.04/79(1259) Հոդ.1038, Մաս 2, Հատուկ մաս, Բաժին 4, Գլուխ 11, Հոդված 59, 60

⁹⁹ HORTEC: European trade association of hotels, restaurants and cafes: www.hortec.eu

Հունաստան	23%	13%	6.5%
Հունգարիա	27%	5%, 18%	18%
Իտալիա	21%	10%	10%
Իսպանիա	21%	10%	10%
Մալտա	18%	7%	7%
Նիդերլանդներ	21%	6%	6%
Շվեյցարիա	8%	2.5%	3.8%

Աղյուսակ 3. 1. 2-ի շարունակություն

Միևնույն ժամանակ, դիտարկելով երևույթը պետության տեսանկյունից, ստացվում է, որ պետական եկամուտների որոշ մասն ուղղակիորեն ուղղվում է համայնքային բյուջե, ինչը կարող է անհամաձայնության առիթ լինել կենտրոնական կառավարման մարմինների համար: Այս պարագայում, ԱԱՀ նվազեցված դրույքաչափերի սահմանման արդյունքում պետական բյուջեի արձանագրած կորուստի չափով անհրաժեշտ է նվազեցնել համայնքային բյուջե փոխանցվող տարեկան պաշտոնական լրավճարների ծավալը: Կստացվի, որ համայնքային եկամուտների ընդամենը ծավալը հյուրանոցային հարկի ներմուծման առաջին տարում չի փոփոխվի, սակայն համայնքի բյուջեին կամրագրվի եկամտատեսակ, որի չափերը պայմանավորված կլինեն համայնք այցելող զբոսաշրջիկների թվից, ինչն էլ իր հերթին կխթանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից արդյունավետ զբոսաշրջային քաղաքականության իրականացմանը: Միևնույն ժամանակ, պետությունը «զիջելով» ավելացված արժեքի հարկի որոշ մասը համայնքին, նույն չափով կրճատում է իր ծախսերը՝ ուղղված համայնքի ընթացիկ կարիքների բավարարմանը:

Հավելենք նաև, որ զբոսաշրջության զարգացման վերջին միտումները գալիս են ապացուցելու, որ յուրաքանչյուր քաղաք ունի զբոսաշրջիկների տարողունակության որոշակի սահման: Առկա ենթակառուցվածքային ներուժի պայմաններում տեղի բնակիչների բնականոն կյանքը ապահովելու նպատակով քաղաքները առերեսվում են զբոսաշրջիկների քանակը զսպելու մարտահրավերի հետ: Մի շարք հաճախ այցելվող քաղաքների իշխանություններ զբոսաշրջության ծավալը կառավարելի տիրույթում պահելու համար հյուրանոցային հարկի դրույքաչափի սահմանումը

կիրառում են որպես արդյունավետ գործիք: Օրինակ, Ամստերդամում զբոսաշրջիկների մեծ հոսքի պատճառով տուժում են հենց Նիդեռլանդների բնակիչները, որոնց համար Ամստերդամում ժամանակավոր կացության բնակարանի գները էապես բարձր են պայմանավորված զբոսաշրջիկների կողմից մեծ պահանջարկի առկայությամբ¹⁰⁰: Քաղաքային իշխանությունների կողմից հյուրանոցային հարկի դրույքաչափի բարձրացումը զբոսաշրջիկների հոսքը Ամստերդամից փոխում է դեպի Ամստերդամին մոտ գտնվող այլ բնակավայրեր: Ընդ որում՝ նմանատիպ խնդիրների առերեսվել են նաև Փարիզը, Վենետիկը, Բարսելոնան, Դուբրովնիկը և այլն¹⁰¹: Թեև Երևանում նման խնդիր դեռևս առկա չէ, այնուամենայնիվ, հյուրանոցային հարկի սահմանումը հետագայում տեղական իշխանությունների ձեռքում կարևոր գործիք կարող է լինել Երևանը բեռնաթափելու, ինչպես նաև զբոսաշրջության ուղղությունները ապակենտրոնացնելու համար, ինչը և համաչափ զարգացման խթաններից մեկը կարող է լինել:

Պետական բյուջեից համայնքին նպատակային և փոխառու միջոցների տրամադրման կառուցակարգերի ապահովմանն ուղղված, միջազգայնորեն լայն տարածում ստացած մեխանիզմներից մեկը համայնքային պարտատոմսերի թողարկումն է: Այս գործիքի ներդրումը համայնքում պահանջում է համայնքի տնտեսական, ֆինանսական կարողությունների խորը վերլուծություն, օրենսդրական հիմքերի առկայություն, ինչպես նաև ֆինանսական շուկայի զարգացման որոշակի մակարդակ, որը հնարավորություն կտա կազմակերպել պարտատոմսերի գործարկումը: Համայնքային պարտատոմսերի շուկայի ստեղծման նախապայմաններից է երկրի զարգացած և կայուն արժեթղթերի շուկայի առկայությունը, բնակչության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմինների հանդեպ վստահությունը, ինչի բացակայությունը խոչընդոտ է դրանց զարգացման համար: Ինքնին պարզ է, որ Երևանը ոչ ֆինանսական, ոչ վարչարարության և ոչ էլ հեռանկարային տեսանկյունից դեռևս պատրաստ չէ թողարկելու պարտատոմսեր, այնուամենայնիվ, ռազմավարական նպատակներից ելնելով, հարկ ենք համարում

¹⁰⁰ <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/11/amsterdam-to-increase-tourist-tax-to-reclaim-city-for-residents>

¹⁰¹ <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/07/07/tourists-queue-sweltering-french-heat-amid-record-number-visitors/>

նշել դրանց զարգացմանն ուղղված ոչ միայն տեղական ինքնակառավարման մարմինների, այլև պետության ուղղված հստակ քաղաքականության մշակման անհրաժեշտությունը:

Փոխատվական կապիտալի շուկա համայնքի ներգրավումը սակայն միայն համայնքնային պարտատոմսերի թողարկում չի սահմանափակվում: Անհրաժեշտ է մշակել և ընդունել համապատասխան կարգեր համայնքների կողմից առևտրային բանկերից և ֆինանսական հաստատություններից փոխառու միջոցներ ներգրավելու համար, կիրառության մեջ դնել համայնքների վարկունակության գնահատման համակարգեր և գործիքներ¹⁰²:

Հիմք ընդունելով հետազոտության նախորդ հատվածում ներկայացված օրենսդրական սահմանափակումները՝ կարծում ենք, որ համայնքի կողմից փոխառու միջոցներ ներգրավելու հնարավորությունները առավել իրատեսական դարձնելու ուղիներից են՝

- համայնքի կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման ապահովման միջոցների ընդլայնումը, ինչպիսիք են փոխառու միջոցներից ձեռք բերվող գույքի գրավը, ինչպես նաև վարկունակության միջազգային վարկանիշ ունեցող կազմակերպությունների կողմից տրված երաշխիքները,
- համայնքին փոխառու միջոցներ ներգրավելու կարգերի սահմանման լիազորության փոխանցումը, որը նախապես կարող է համաձայնեցվել պետական լիազորված մարմնի հետ:

Անդրադառնալով ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված ֆոնդային եկամուտների 20 տոկոսի սահմանափակմանը, կարծում ենք, որ այն մանրամասնման կարիք ունի նախ և առաջ ցուցանիշի հաշվարկման առումով: Ֆոնդային եկամուտներում զգալի տեսակարար կշիռը վերջին տարիներին համայնքների բյուջեներում կազմել են ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից մուտքերը, որոնք երկարաժամկետում նվազման միտում ունեն, քանի որ ի վերջո համայնքային սեփականության հողն ու անշարժ գույքը անսահմանափակ չեն: Տարիների կտրվածքով համայնքների ֆոնդային եկամուտների կազմը ուսումնասիրելով՝ գալիս ենք նաև այն

¹⁰² Թումանյան Դ., «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում» Գիրք 5, Համայնքների ֆինանսիստների միություն, 2012, էջ 85

եզրահանգման, որ դրանց մեջ մեծ տեսակարար կշիռ ունեն պաշտոնական կապիտալ սուբվենցիաները, որոնք նպատակային հատկացումներ են և չեն կրում կայուն բնույթ, հետևաբար նպատակահարմար չէ նաև բյուջեի ձևավորման այդ աղբյուրը դիտարկել որպես համայնքի վարկունակության գնահատման գործոն:

Միևնույն ժամանակ, միջազգային փորձը գալիս է նաև փաստելու, որ համայնքի բյուջեում վարչական և ֆոնդային մասերի տարանջատումը չի նպաստում բյուջեի արդյունավետության ապահովման և հաճախ վարչարարական խնդիրների է հանգեցնում՝ խոչընդոտելով օպերատիվ կառավարմանը: Հետևաբար համայնքի վարկային ռիսկը գնահատելու և ֆոնդային եկամուտները փոխառու միջոցներ ներգրավելու որոշման մեջ ելակետային սահմանելը հեռատեսական չէ և կարող է ի վերջո հանգեցնել համայնքի անվճարունակության: Սահմանափակումների մշակման միջազգայնորեն ճանաչված և առավել կիրառելի ցուցանիշ է համայնքի եկամուտներում վերականգնվող եկամուտների մասնաբաժինը: Այս ցուցանաիշը կիրառվում է թե՛ պարտքի շեմի սահմանման, թե՛ վարկունակության գնահատման համար: Համաշխարհային բանկը ներկայացնում է վարկունակության գնահատման պարտքի տարեկան սպասարկման և վերականգնվող եկամուտների հարաբերության ցուցանիշը: Պարտքի տարեկան սպասարկման գումարը յուրաքանչյուր բյուջետային տարում պարտքի մարման ծրագրով նախատեսված գումարն է՝ մայր գումարի և տոկոսավճարի հանրագումարը: Վերականգնվող եկամուտները սեփական եկամուտների և հստակ բանաձևով հաշվարկվող, կայուն պաշտոնական դրամաշնորհներն են համայնքային բյուջե: ՀՀ օրենսդրության պայմաններում համայնքի վերականգնվող եկամուտը կլինի սեփական եկամուտների և ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հանրագումարը: Ցուցանիշը կարող է արժեքներ ընդունել 0-ից 1 միջակայքում և ռիսկի ընդունելի մակարդակ է համարվում առավելագույնը 0. 15-ը:

Աղյուսակի օգնությամբ դիտարկենք պարտքի սպասարկման գումարի, պարտքի ծավալի կիրառվող սահմանաչափերը:

*Աղյուսակ 3. 1. 2. Պարտքի և տարեկան սպասարկման սահմանաչափերը
տարբեր երկրներում*

Երկիրը	Պարտքի սպասարկման սահմանաչափը	Պարտքի սահմանափակումը
Լիտվա	Համախառն եկամուտների և նպատակային դրամաշնորհների տարբերության 15 տոկոսը	Հաստատված բյուջեի եկամուտների 30 տոկոսից ոչ ավելի
Լեհաստան	Համախառն եկամուտների 15 տոկոսը: Եթե պարտքը գերազանցում է եկամուտների 55 տոկոսը, պարտքի սպասարկման գումարը չպետք է գերազանցի 12 տոկոսը:	Հաստատված բյուջեի եկամուտների 60 տոկոսը
Բրազիլիա	Պարտքի սպասարկման գումարը չի կարող գերազանցել զուտ ընթացիկ եկամուտների 11. 5 տոկոսը ¹⁰³	Պարտքի և զուտ ընթացիկ եկամուտների հարաբերակցությունը չպետք է գերազանցի 200 տոկոսը:
Բուլղարիա	Պարտքի սպասարկման գումարը չպետք է գերազանցի նախորդ տարվա ընթացիկ եկամուտների 20 տոկոսը	Պարտքի ներկա արժեքի և նախորդ տարվա ընթացիկ եկամուտների հարաբերակցությունը չպետք է գերազանցի 200-ը ¹⁰⁴ :
Կոլումբիա ¹⁰⁵	-	Պարտքի՝ ընթացիկ եկամուտների 80 տոկոսի գերազանցման դեպքում
Մակեդոնիա	Ընթացիկ եկամուտների 30 տոկոսը	Ընթացիկ եկամուտների 100 տոկոսը չի կարող գերազանցել

Պարտքի տարեկան սպասարկման և վերականգնվող եկամուտների հարաբերակցության 0. 15 շեմի սահմանումը, կարծում ենք, բավարար հիմքեր կստեղծի համայնքի կողմից ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված խոշոր ծրագրերի մեկնարկի համար՝ միևնույն ժամանակ ապահովելով համայնքային կյանքի բնականոն ընթացքը տարբեր ռիսկերի ի հայտ գալու պարագայում:

Իհարկե, ներկայիս վիճակագրական տվյալները ՀՀ համայնքների՝ փոխառու կապիտալի շուկա մուտք գործելու հնարավորություններ չեն խոստանում, այնուամենայնիվ, հարկ է հաշվի առնել, որ Երևան համայնքը խիստ տարբերվում է մյուս համայնքներից և վերը նշված գործիքների փորձնական կիրառության արդյունքը կարող է ներուժի բացահայտումը լինել:

¹⁰³ Kahkonen S., Gooptu S., Subnational Debt Management and Restructuring, Lessons from the international experience, WBG, 2013, page 64

¹⁰⁴ Coronado Quintanilla J., Public Finance Sustainability in Subnational Government, 2009, page 28

¹⁰⁵ Կոլումբիայում գործում է պարտքի ներգրավման լուսացույցի համակարգ, որի միջոցով կարգավորվում են տեղական միավորների փոխառու միջոցների ներգրավման հարաբերությունները

Գործող մոդելի վերափոխումը և վերը թվարկված առաջարկները համատարած իրականացնելու դեպքում մի շարք ռիսկեր են ի հայտ գալիս, այդ թվում՝ նաև անցյալի անհաջող փորձի կրկնումը: Այդ պատճառով, կարծում ենք, որ պետական հարկերից համայնքների բյուջեների մասհանումների համակարգի, նոր հարկատեսակի ու փոխառու միջոցների ներգրավման գործիքակազմի ներդրումը անհրաժեշտ է սկսել պիլոտային ծրագրերի միջոցով՝ կայացած խոշորացված և խոշոր համայնքներում, ինչը հնարավորություն կտա նաև բացահայտելու և վերացնելու գործնականում հանդիպող հիմնական խոչընդոտները մինչ դրա ամբողջական ծավալով կիրառումը:

3. 2 Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ-մասնավոր հատվածի համագործակցության կառուցակարգերը

Տեղական ինքնակառավարման միավորների ֆինանսական կառավարման վերջին տարիներին հաջողված փորձ ունեցող և նոր զարգացող ուղղություններից մեկը տեղական ինքնակառավարման մարմինների և մասնավոր հատվածի գործընկերությունն է:

ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հիմնական խոչընդոտներից մեկն այն է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց գործունեությամբ, ինչպես նաև եկամուտների աղբյուրների կառուցվածքով ուղղակիորեն կապված չեն համայնքում ծավալվող տնտեսական գործունեության հետ: Խոշոր քաղաքների պարագայում այսպիսի մոտեցումը անընդունելի է թե՛ արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում իրականացնելու տեսանկյունից և թե՛ ամբողջ երկրի տնտեսության զարգացման խթանների ստեղծման տեսանկյունից: Հետաքրքրական է անգլիացի տեսաբանների առաջարկած մոտեցումը, որն ստացել է «ապակենտրոնացման թեորեմ» անվանումը: Ըստ այդ մոտեցման՝ հանրային ամեն մի ծառայություն պետք է մատուցեն այն մարմինները, որոնք իշխանություն ունեն հնարավորինս փոքր աշխարհագրական տարածքում՝ այդ ծառայությունների

մատուցման օգուտները և ծախսերը տվյալ տարածքին վերապահելու կարողության պարագայում¹⁰⁶:

Արդեն իսկ անդրադարձել ենք այն հիմնախնդրին, որ քաղաքներում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները սահմանափակ են գործարար միջավայրի վրա ազդեցության համար: Լիազորությունների սահմանափակ լինելուց բացի համայնքի եկամուտները նույնպես ուղղակիորեն կախված չեն համայնքում տնտեսական գործունեություն իրականացնող մարմիններից. դրանց գործունեության դինամիկան կապված չէ համայնքների եկամուտների դինամիկայի հետ: Այս հիմնախնդիրը առաջ է բերում նաև մի շարք խոչընդոտներ գործարար միջավայրի՝ քաղաքի կառավարմանը մասնակցության առումով, քանի որ շահակիր կողմերը պատճառաբանում են, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների սահմանափակության դեպքում գործարարության մասնակցությունը կառավարմանը միայն սեփական շահերի վրա հիմնված որոշումների կայացման ռիսկեր է պարունակում¹⁰⁷:

Վերը ներկայացված հիմնախնդրի լուծման համար կարևոր է բոլոր շահակիր կողմերի միջամտությունը իրենց լիազորությունների սահմաններում: Աշխատության նախորդ հատվածում արդեն իսկ քննարկվել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից գործարար միջավայրի հետ համագործակցության խորացման համար հարկաբյուջետային տարբեր գործիքների կիրառման տարբերակներ: Ներկայացված հարկաբյուջետային գործիքների կիրառումը էապես պայմանավորում է տեղական ինքնակառավարման միավորների բյուջետային եկամուտների արդյունավետ ապահովումը. հավելյալ հիմնախնդիր է նաև համայնքի կողմից իրականացվող ծրագրերի համար ներգրավված ֆինանսական միջոցների ընտրության հիմնավորվածության որոշումը: Նույնիսկ եթե որոշում է կայացվում որևէ ծրագիր իրականացնել համայնք-մասնավոր համագործակցության շրջանակում, այնուամենայնիվ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները նաև պետք է

¹⁰⁶ Սուվարյան Յու.Մ., Հայրապետյան Ռ.Ա., Ասատրյանց Ս.Ա., Մնացականյան Տ.Ս. «Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում», «Ամբերդ» մատենաշար, 2014, էջ 97

¹⁰⁷ Հայրապետյան Ռ., «Մասնակցային կառավարման զարգացման ուղղությունները տեղական ինքնակառավարման համակարգում ՀՀ նյութերով», Երևան, 2015թ. էջ 262-269

հիմնավորեն նաև ծրագրի ֆինանսական բաղադրիչի առանձնահատկությունները, կարողանան արդյունավետ սցենարներ մշակել:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրենք պետք է քայլեր ձեռնարկեն համայնքի ներդրումային միջավայրը առավել գրավիչ դարձնելու, գործարար ոլորտի հետ համագործակցության եզրեր գտնելու համար, քանի որ բացի եկամուտներ ապահովելու խնդրից ՀՀ խոշոր համայնքների առջև ծառացած է նաև ենթակառուցվածքների զարգացման հիմնախնդիրը, որի լուծման ուղիներից մեկը հենց համայնք-մասնավոր համագործակցությունն է: Թեև ներկայում համայնքի եկամուտների վրա գործարար միջավայրի գործունեության ազդեցությունը էական չէ, այնուամենայնիվ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները ունեն կազմակերպությունների գործունեության կազմակերպման վրա ազդեցության մի շարք լծակներ: Հարկ ենք համարում առանձնացնել տեղական տուրքերի և վճարների արտոնությունների տրամադրման հնարավորությունը, որի շրջանակներում հնարավոր է փոխադարձ համաձայնության գալ: Երևանի կողմից փորձ կատարվել է հանրային-մասնավոր համագործակցության շրջանակներում խոշոր ծրագրեր իրականացնել: 2012 թվականին ընդունվեց «Երևան քաղաքում վերգետնյա անցումներ կառուցելու աշխատանքների դիմաց վճարման սկզբունքին հավանություն տալու մասին» ավագանու որոշումը, որով սահմանվում է Երևան քաղաքում վերգետնյա անցումներ կառուցելու աշխատանքների դիմաց կառուցվող վերգետնյա անցումների վրա գովազդային տարածքի տրամադրման վարձավճարի և դրանց երկու կողային մակերեսներին արտաքին գովազդի թույլտվության համար տեղական տուրքի գումարներով հատուցելու վճարման սկզբունքը: Այս որոշմամբ նախատեսվում է գովազդային տարածքի տրամադրման վարձավճարի և արտաքին գովազդի տեղադրման թույլտվության համար տեղական տուրքի գումարները քաղաքի բյուջեում նախատեսել ամբողջ ծավալով և հաշվառել որպես վարձավճարի և տեղական տուրքի կանխավճար, որոնք կմարվեն տարիների ընթացքում: 2012 թվականից գործող որոշման շնորհիվ կառուցվել են տասնյակ վերգետնյա անցումներ, սակայն 2015 թ. և 2016 թ. համայնք-մասնավոր համագործակցություն վերգետնյա անցումների կառուցման նպատակով չի իրականացել: Մինչ այդ յուրաքանչյուր տարի քաղաքում կառուցվում էին տարեկան 4-5 վերգետնյա անցումներ, ինչը թե՛ գործարարի, թե՛

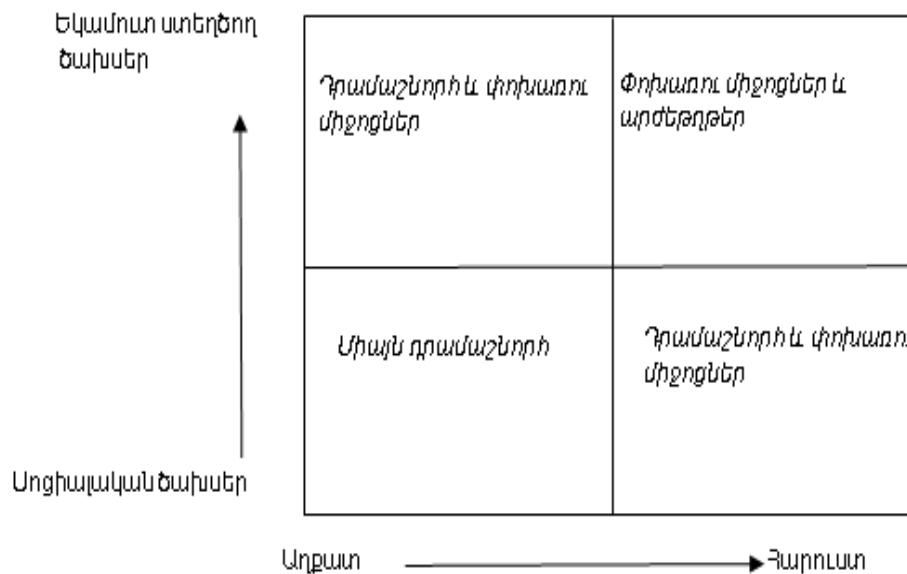
տեղական ինքնակառավարման հրմարմինների և թե՛ համայնքի բնակիչների համար փոխադարձ շահավետ համագործակցության վառ օրինակ է: Այժմ Երևանում շահագործման հանձնված 15 վերգետնյա անցումները համայնք-մասնավոր համագործակցության արդյունք են:

Համայնքներում ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և դրանց օգտագործման ուղղությունների արդյունավետության վերլուծությունն իրականացնելու հաջողված եղանակներից մեկը հիմնված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը գնահատող մատրիցի վրա: Պետերսոնի և Վալադեսի կողմից ներկայացված ռազմավարությունը, որը կիրառվել է Ֆիլիպիններում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կապիտալ ներդրումների իրականացման այլընտրանքներից ընտրություն կատարելու համար դիտարկում է երկչափանի մատրից, որի կառուցման համար որպես չափանիշ ընտրվել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարստությունն ու տվյալ ծրագրի միջոցով եկամուտների հավաքագրման ներուժը¹⁰⁸: Այսպես՝ մատրիցը բաղկացած է չորս քառորդակներից, որոնք բնութագրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կարողությունների և իրականացվող ծրագրերի նպատակների տարբեր ցուցանիշներով (Գծապատկեր 3.2.1): Առավել փոքր և աղքատ համայնքների համար, քանի որ դրանք իրականացնում են առավելապես սոցիալական, եկամուտ չենթադրող ծրագրեր, առավել գերադասելի են դրամաշնորհները: Համայնքները որոնք հարուստ են, ունեն արդեն իսկ կայացած ենթակառուցվածքներ, առավել մեծ ծրագրեր իրականացնելու համար նախընտելի է մտնել արժեթղթերի շուկա:

Գծապատկեր 3. 2.1 Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսավորման կարողությունների մատրից¹⁰⁹

¹⁰⁸ Shah A. , Local Public Financial Management, The World Bank, Washington D.C. 2007 page 118-119

¹⁰⁹ Freire M. and Petersen J., Subnational capital markets in developing countries. From theory to practice, Oxford University press, Washington D.C., 2004, page 54



Այս մատրիցի տրամաբանությունը կիրառելի կարող է լինել նաև այլ տեղական ինքնակառավարման միավորների համար, այնուամենայնիվ, հարուստ և աղքատ համայնքների միջև տարանջատման հստակ սկզբունք հեղինակները չեն առաջարկում: Հայաստանի Հանրապետությունում նույնպես համայնքները հարուստ կամ աղքատ սահմանելու ընդունված չափորոշիչներ չկան: Հարց է առաջանում՝ արդյո՞ք Գյումրին կամ Հրազդանը աղքատ, թե հարուստ համայնքներ են: Առավել հստակություն մտցնելու համար փորձել ենք որոշակի փոփոխությունների միջոցով մատրիցի հիմքում այնպիսի ցուցանիշներ ընդգրկել, որոնք կլինեն քանակապես չափելի, և հարուստ ու աղքատ եզրերի ընտրության պարագայում սուբյեկտիվ դիտարկումների հնարավորությունը կհասցվի նվազագույնի: Հարուստ և աղքատ համայնքների տարանջատման հիմքում անհրաժեշտ է դիտարկել, թե որքանով է համայնքը կարողանում սեփական միջոցների հաշվին ծածկել սեփական ծախսերը: Այսինքն՝ որպես մատրիցի կառուցման չափանիշ մեր հետազոտություններում մենք կհաշվարկենք համայնքների սեփական եկամուտների և ծախսերի հարաբերակցության ցուցանիշը:

Ի հավելումն Պետերսոնի և Վալդեսի մշակած մատրիցի՝ ձևափոխված մատրիցի այն քառորդակներում, որոնք բնութագրում են հարկային եկամուտների մեծ ծավալ ունեցող համայնքներին, որպես ծրագրերի ֆինանսավորման միջոց մենք առանձնացնում ենք նաև սեփական եկամուտները, քանի որ համայնքները, որոնք ձգտում են ֆինանսական ապակենտրոնացման՝ իրականացնելով եկամուտներ

ստանալու նպատակ հետապնդող ծրագրեր, բնական է, պետք է ապահովված լինեն սեփական ֆինանսական հիմքերով (Գծապատկեր 3.2.2):

Համայնքները մատրիցի վրա տեղակայելու համար նախ՝ անհրաժեշտ է հաշվարկել սեփական եկամուտներով ծրագրերի ֆինանսավորման կարողության ցուցանիշը: Բոլոր համայնքների համար այս ցուցանիշը ստանալուց հետո դրանք արտահայտել միջին ցուցանիշի նկատմամբ: Ստանալով համայնքների հարաբերական հարստության ցուցանիշը և սահմանելով նախատեսվող ծրագրերի իրականացման նպատակն ու եկամուտ ստեղծելու ներուժը՝ հնարավոր կլինի որոշում կայացնել ծրագրի ֆինանսավորման առավել արդյունավետ ֆինանսական աղբյուրի վերաբերյալ: Փաստորեն տեղական ինքնակառավարման մարմինները համայնքի բյուջեն մշակելիս, ելնելով իրենց կողմից կանխատեսվող ծախսերի բնույթից, ձևավորում են եկամուտների արդյունավետ կազմ և կառուցվածք ու նախագծում համայնք-մասնավոր համագործակցության հնարավոր սցենարները:

Համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման կառավարումը ֆինանսական գործառույթի հիմքերից մեկն է և կարևոր է, որ այն հիմնված լինի համայնքի զարգացման միտումների գիտական կանխատեսման վրա:

Ինչպես և ԲԽԽ մատրիցում¹¹⁰, որի հիմքում ընկած է ապրանքի կենսապարբերաշրջանի մոդելը՝ մեր կողմից մշակված մատրիցը կազմող ցուցանիշների համադրությունը և ըստ դրա՝ համայնքների տեղակայումը 4 քառորդակներից որևէ մեկում հնարավորություն է տալիս սահմանելու նաև համայնքների տնտեսական դինամիկան և ուղղվածությունը: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ստեղծման սկզբից մինչև դրանց զարգացման այժմյան մակարդակին հասնելը կարելի է առանձնացնել երեք հիմնական փուլեր՝

1. Ենթակառուցվածքներով ապահովման փուլ- այս փուլում են գտնվում փոքր հնարավորություններով այն տեղական ինքնակառավարման միավորները, որտեղ հիմնական հանրային ծառայություններ մատուցելու համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ դեռևս ամբողջովին առկա չեն: Տեղական ինքնակառավարման

¹¹⁰ Առավել մանրամասն տե՛ս՝ «Մենեջմենթ», Սուվարյանի Յու. Մ. ընդհանուր խմբագրությամբ, Երևան, Տնտեսագետ, 2009թ., էջ 115-117

մարմիններին փոխանցված լիազորություններն իրականացնելու համար բացակայում են համապատասխան ենթակառուցվածքները:

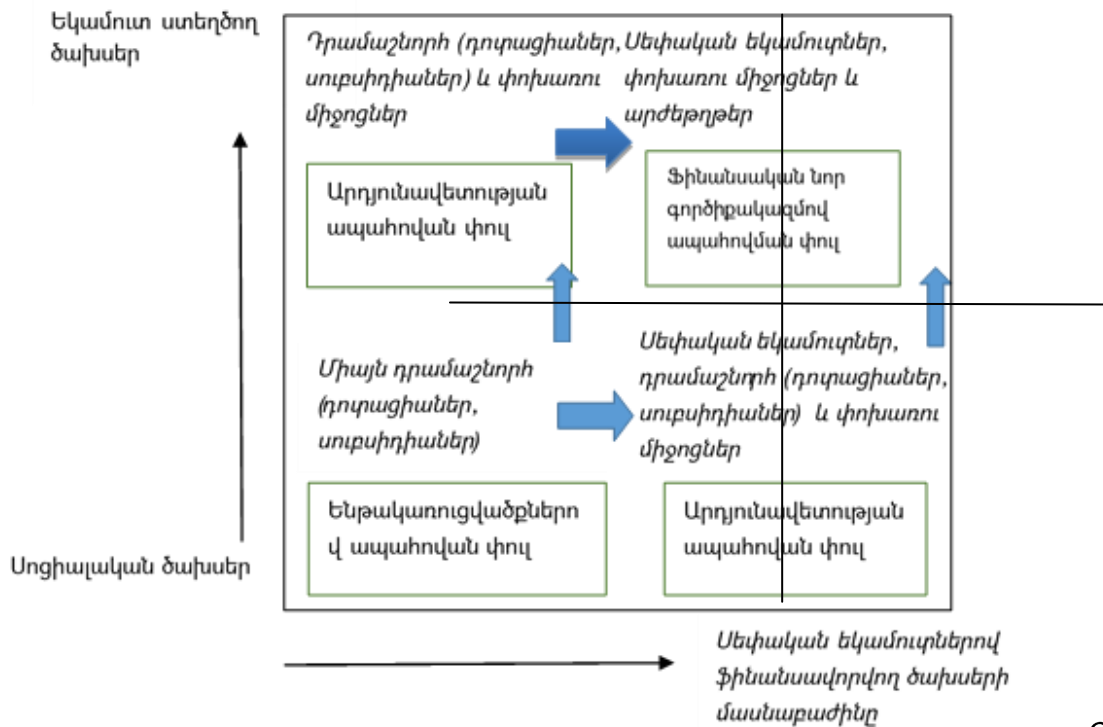
2. Արդյունավետության ապահովման փուլ- զարգացման այս փուլում գտնվող համայնքներն արդեն իսկ ունեն հիմնական ենթակառուցվածքներ և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական խնդիրը վերափոխվում է ենթակառուցվածքների արդյունավետ կառավարման ապահովման:

3. Ֆինանսական նոր գործիքակազմի ապահովման փուլ- զարգացման այս փուլում գտնվող համայնքները սեփական եկամուտներով կարողանում են ապահովել հանրային ծառայությունների արդյունավետ մատուցում և համայնքի բնակիչների հարմարավետության և առավել բարեկեցիկ միջավայր ապահովելու համար ունեն հնարավորություն ներգրավելու հավելյալ ֆինանսական ռեսուրսներ արժեթղթերի շուկայից:

Համայնքները, որոնք տեղակայված են 3-րդ քառորդում, այսինքն՝ ունեն սեփական եկամուտներ և ծախսեր հարաբերակցության ցածր մակարդակ, իրականացնում են ծրագրեր, որոնք ուղղված են համայնքի բնակիչներին ծառայություններ մատուցելու համար անհրաժեշտ պայմանների ստեղծմանը, գտնվում են զարգացման առաջին փուլում: 2-րդ և 4-րդ քառորդներում տեղակայված համայնքները արդյունավետության ապահովման փուլում են գտնվում. այս փուլում գտնվող համայնքները բյուջեն մշակելիս, սահմանափակ աճի ռազմավարության վրա հիմնվելով, պետք է ծախսերն ընդլայնեն նախորդ տարվա չափերով: 1-ին քառորդում տեղակայված համայնքները արդեն իսկ պատրաստ են մուտք գործելու արժեթղթերի շուկա, զարգացնել ներդրումային միջավայրը խոշոր կապիտալ ներդրումների համար, հետևաբար բյուջեն պլանավորելիս համայնքը ընդլայնում է համայնքի բնակչությանը մատուցվող հանրային ծառայությունները և նախորդ ժամանակաշրջանի համեմատ ապահովում թե՛ եկամուտների, թե՛ ծախսերի աճի բարձր տեմպ:

Այսպես՝ յուրաքանչյուր համայնք տեղակայվում է մատրիցի որոշակի քառորդում, ըստ որի տեղական ինքնակառավարման մարմինները պատկերացում են կազմում հանրային ծառայություններ մատուցելու համար ֆինանսական միջոցներ ներգրավելու առավել արդյունավետ եղանակը, միևնույն ժամանակ, ելնելով համայնքի

զարգացվածության համապատասխան մակարդակից, մշակում են ֆինանսական քաղաքականություն:



Գծապատկեր

եր 3.2. 2 Համայնքների ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման մատրից¹¹¹

Սոցիալական և եկամուտ ստեղծող ծրագրերի՝ մատրիցի վրա տեղակայման համար կոդիտարկենք յուրաքանչյուր ծրագրի եկամտային ներուժը և որպես համեմատության ցուցանիշ կվերցնենք գործող վերաֆինանսավորման տոկոսադրույքը:

Սեփական եկամուտներով ծրագրերի իրականացման վերաբերյալ որոշման կայացումը տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար պետք է լինի յուրօրինակ հուշում, որ այդ ծրագրերը պետք է իրականացվեն համայնքի ողջ ներուժի ներգրավվածությամբ: Ընդ որում՝ այդ ներուժի կարևորագույն բաղկացուցիչը հենց մասնավոր հատվածն է:

Վերջին տարիներին կորպորատիվ պատասխանատվության նշանակությունը և կարևորությունը գործարար միջավայրում էականորեն բարձրացել են, նրա տեսակները և կիրառության շրջանակները՝ լայնացել: Հետևաբար կարելի է փաստել, որ այս նույնպես իր մեջ համայնք-մասնավոր համագործակցության

¹¹¹ Մշակվել է հեղինակի կողմից՝ հիմք ընդունելով Պետերսոնի և Վալադեսի կողմից մշակված երկչափանի մատրիցը

հնարավորություններ է պարունակում: Ի վերջո այդ համագործակցությունը նպաստում է կազմակերպությունների կայուն զարգացման գործիքների կիրառման, նոր սպառողների ձեռքբերման, ապրանքային նշանի ճանաչման, երկարաժամկետ ռազմավարության իրականացման և աշխատակիցների ու հաճախորդների ավելի լայն ներգրավման գործընթացներին, ինչպես նաև դրական համբավի ձևավորմանը:

Համայնքների ֆինանսական կառավարման գործընթացներն անհրաժեշտ է իրականացնել այնպես, որոնք կնպաստեն տեղական ինքնակառավարման համակարգում 3 հիմնական սկզբունքների արմատավորմանը՝

- Արձագանքող կառավարում, ինչը ենթադրում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները մատուցում են ծառայություններ համայնքի բնակչության պահանջներին համապատասխան
- Պատասխանատու կառավարում, ճկուն կառավարում ունենալու հետ մեկտեղ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է գործեն համայնքային նշանակության ֆինանսական ռեսուրսները օգտագործելով առավելագույն արդյունավետությամբ
- Հաշվետու կառավարում, ինչը ենթադրում է, որ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պետք է հաշվետու լինեն իրենց ընտրող բնակիչների առջև:

Այս երեք հիմնական սկզբունքների գործնականում իրագործումը ենթադրում է ենթադրում է կայուն համագործակցություն համայնքի գործարար միջավայրի հետ:

3. 3 Համայնքներում համաչափ զարգացման ապահովման գերակա ուղղությունները

Համայնքների համաչափ զարգացման ապահովման հիմնախնդիրը, ելնելով Երևանում տեղական ինքնակառավարման առանձնահատկություններից, դիտարկենք Երևանի վարչական շրջանների միջև համաչափ զարգացման համար հնարավորությունների ստեղծման տեսանկյունից:

1995թ. ընդունված ՀՀ Սահմանադրությամբ, Երևան քաղաքին մարզի կարգավիճակ շնորհելու տրամաբանությունը հիմնավորվում էր այն փաստով, որ

հանրապետության մայրաքաղաքում, որտեղ գործում են երկրի պետական իշխանության և կառավարման կենտրոնական մարմինները, արտասահմանյան դիվանագիտական ներկայացուցչությունները, երկրի քաղաքական, տնտեսական մշակութային կենտրոնները, կառավարումը չէր կարող հենց այնպես հանձնվել դեռևս ձևավորման փուլում գտնվող ինքնակառավարման մարմիններին, և գործադիր իշխանությունն անպայմանորեն սեփական լծակներով պետք է կառավարեր երկրի համար մեծ նշանակություն ունեցող գլխավոր քաղաքը: Սակայն հետագայում քաղաքական զարգացումները, մայրաքաղաքի դերի վերագիտակցումը բերեցին այն բանին, որ արդեն 2005 թվականին ՀՀ Սահմանադրության մեջ կատարած փոփոխությունների արդյունքում, Երևանը հռչակվեց համայնք¹¹²: Այս գործընթացների իրականացման նախաձեռնություններից անմասն չեն մնացել նաև միջազգային մի շարք կառույցներ. դեռևս 2003թ-ին Եվրոպայի խորհրդի կողմից Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի վերլուծության մասին եզրակացությունում նշվում է, որ Երևանի կառավարման համակարգում անհրաժեշտ են փոփոխություններ և առաջարկվում է Երևանում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարմանն անցմանը¹¹³: Այս համակարգին անցումը Երևանում ինքնին ենթադրում էր փոքր համայնքների առկայություն:

Գիտական գրականության մեջ տեղական ինքնակառավարման միավորների չափերի մասին փաստարկները տարբեր վերլուծաբանների կողմից տարբեր են: Մասնավորապես՝ խոշորացման օգտին փաստարկներ ներկայացնող վերլուծաբանները գտնում են՝

- Տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոքր լինելու դեպքում առաջանում են լրացուցիչ ծախսեր, այն պատճառով, որ տեղական ինքնակառավարման տվյալ միավորի ծառայություններից օգտվող որոշ մարդիկ ապրում և հարկերը վճարում են մեկ այլ վայրում:

Ի հարկե, Երևանում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման դեպքում նման խնդիր իսկապես կարող է առաջանալ, այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ

¹¹² Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118, 2015թ.

¹¹³ Recommendation 140 on local democracy in Armenia, The Congress of local and regional authorities, Council of Europe, 2003, page 4

տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակի հիմնական նպատակներից մեկը հենց այս խնդրի համակարգումն ու վերացումն է:

- Խոշոր համայնքի առկայությանն ուղղված մեկ այլ հիմնավորումն այն է, որ տեղական մակարդակում մատուցվող շատ ծառայությունների գծով առկա է մասշտաբի տնտեսում: Ծառայությունների մատուցման սահմանային ծախսերը նվազում են ծառայությունների ընդհանուր ծավալի ավելացմանը զուգընթաց:

Երևանում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի արմատավորման հիմքում լիազորությունների և ֆինասական ռեսուրսների օպտիմալ բաշխումն է վերին և ստորին մակարդակների միջև: Այդ բաշխումն իրականացելիս որոշիչ հանգամանք է դիտարկվում նաև մասշտաբի էֆեկտի հնարավորությունը և հենց այդ նկատառումով՝ այն լիազորությունները, որոնք կարող են մասշտաբի էֆեկտ ապահովել վերագրվում են վերին մակարդակի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

- Տեղական ինքնակառավարման մեծ միավորները կարող են մատուցել ավելի շատ ծառայություններ, ինչն ավելի կմեծացնի հասարակության հետաքրքրությունն ու մասնակցության աստիճանը տեղական մակարդակում:

Ինչ վերաբերում է վերը նշված փաստարկին, կարծում ենք, որ մասնակցության և հասարակության հետաքրքրության բարձրացմանն ուղղված քաղաքականությունը գործնականում ավելի հեշտ իրագործելի է փոքր համայնքներում, որտեղ յուրաքանչյուր բնակչի ընտրությունը էական նշանակություն կարող է ունենալ կայացվող որոշումների վրա:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, համայնքի զարգացման ծրագրի և տարեկան բյուջեի կառավարման գործընթացներում Երևանի բնակիչների մասնակցության ապահովման համար համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ և համայնքի ավագանու որոշմամբ ձևավորվում է համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմին, այնուամենայնիվ, եթե հետևեք մասնակցության անհրաժեշտության վերաբերյալ Ջոն Դյուիի մեկնաբանությանը /կոշիկ հագնողն ամենալավը գիտի, թե որ մասից է սեղմում կոշիկը, այլ ոչ կոշիկ սարքողը/ ապա, բնակիչները համայնքային խնդիրների լուծման վրա ազդեցության

ավելի շատ հնարավորություն պետք է ունենան, քան քաղաքապետին և վարչական շրջաններին կից խորհրդակցական մարմիններն են ապահովում: Համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական խորհուրդների գործունեությունը Երևանի՝ որպես խոշոր քաղաքի կառավարման երկմակարդակ կառուցվածքի պայմաններում պետք է կազմակերպվի այժմյան վարչական շրջանների մակարդակում, քանի որ սրանք քաղաքի կառավարման ստորին հարթությունն են և ուղղակիորեն առնչվում են տեղական նշանակության առօրյա խնդիրներին: Սա նաև այն հարթությունն է, որի դեպքում յուրաքանչյուր բնակիչ կարող է դիտարկվել որպես փորձագետ, քանի որ վարչական շրջանի կողմից մատուցվող ծառայությունները անմիջապես կապված են բնակիչների կենցաղի հետ:¹¹⁴

Իսկ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մեծ ծավալով ծառայությունների մատուցման առումով՝ ծառայությունների մատուցումը նախ և առաջ պետք է հիմնված լինի առկա պահանջարկի վրա և ապահովված լինի համապատասխան ֆինանսական ռեսուրսներով:

Տեղական ինքնակառավարման միավորների խոշորացման և միավորման օգտին փաստարկների կողքին՝ գոյություն ունեն նաև տեղական ինքնակառավարման միավորների բաժանման օգտին բերվող փաստարկներ, որոնցից կարելի է առանձնացնել՝

- Փոքր միավորներում խորհրդի անդամների և բնակչության փոխհարաբերություններն ավելի սերտ են, և ավելի բարձր է քաղաքական գործիչների հաշվետվողականության մակարդակը: Ինչպես արդեն նշվել է, Երևանում վարչական շրջանների գործունեության արդյունքներից մեկը բնակչության՝ տեղական իշխանություններից հեռանալու հանգամանքն էր:

Փոքր միավորներում բնակիչները կարող են՝ արտահայտել իրենց վերաբերմունքը, այսինքն՝ ընտրել հարկերի և դրանց դիմաց ստացվող ծառայությունների՝ իրենց նախապատվություններին համապատասխան հարաբերակցություն:

¹¹⁴ Հայրապետյան Ռ., Մասնակցային բյուջետավարման ներդրման ուղղությունները Երևան քաղաքում, «Այլընտրանք», #4, 2014, էջ 13-22:

Փոքր համայնքներում բնակչությունն ավելի շահագրգռված է մասնակցելու տարբեր հարցերի քննարկմանը, ինչպես նաև ընտրություններին, քանի որ ունի ձայն, որը մեծ կշիռ ունի:

Բաժանումը նպաստում է տեղական ինքնակառավարման միավորների միջև մրցակցության ուժեղացմանը՝ ներգրավելով կապիտալն այնտեղ, որտեղ կլինի ամենաարտադրողականը¹¹⁵:

Հաշվի առնելով վերը նշված թեր և դեմ փաստարկները՝ կարծում ենք, որ Երևանում երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգը հիմք է ստեղծում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից իրավիճակների արագ արձագանքման, համայնքի բնակիչների՝ համայնքային խնդիրների լուծմանը մասնակցության, հանրային ծառայությունների՝ նվազագույն ծախսերով մատուցման համար: Եվ հենց այս չափանիշներն են թիրախային համակարգային փոփոխությունների համար:

Երևանում գործող համակարգի շուրջ ութ տարվա փորձը ի հայտ է բերել մի շարք կառավարչական հիմնախնդիրներ, որոնց լուծումը, հաշվի առնելով նաև փոփոխությունների իրականացման նկատմամբ հանրության վերաբերմունքը, կարծում ենք պետք է իրականացվի աստիճանական:

Անդրադառնանք Երևանի կառավարման կառուցվածքի առանձնահատկություններին, որոնցից է կառավարման հավելյալ մակարդակի առկայությունը, սակայն որի ինքնուրունությունը ունի մի շարք սահմանափակումներ:

Ըստ Մ. Մեսկոնի՝ կազմակերպական կառուցվածքը կառավարման մակարդակների և ֆունկցիոնալ ոլորտների տրամաբանական փոխհարաբերություններն են՝ կառուցված այնպես, որ թույլ են տալիս պահանջվող արդյունավետությամբ հասնել կազմակերպության նպատակներին¹¹⁶: Ընդ որում՝ կազմակերպական կառուցվածքի կարևորությունը առավել ցայտուն է արտահայտվում վերահսկողության կազմակերպման տեսանկյունից, քանի որ

¹¹⁵ Սուվարյան Յու.Մ., Հայրապետյան Ռ.Ա., Ասատրյանց Ս.Ա., Մնացականյան Տ.Ս. «Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում», «Ամբերդ» մատենաշար, 2014, էջ144-146

¹¹⁶ Սուվարյան Յու. Մ. ընդհանուր խմբագրությամբ, «Մենեջմենթ», ՀՀ ԳԱԱ թղթակից անդամ, , 2009, էջ. 155

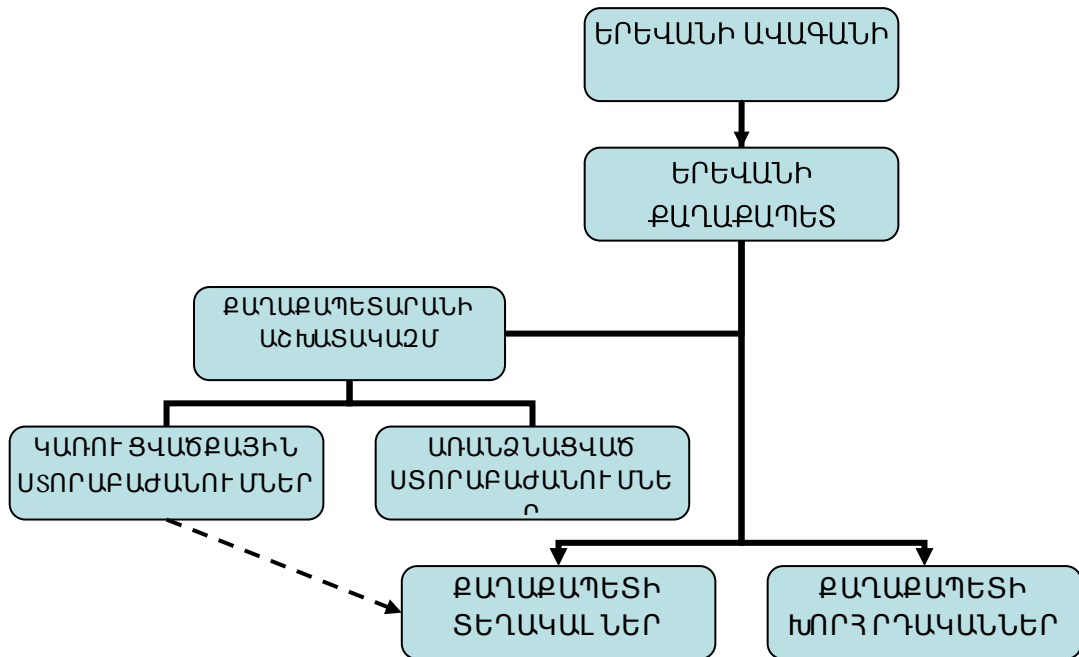
տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կառավարումը ենթադրում է բնակիչների առջև պատասխանատվություն:

Վարչական շրջանների բաժանումը նպատակ ունի Երևանում արդյունավետ տեղական ինքնակառավարում և տարածքային կառավարում իրականացելու, ինչպես նաև Երևանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը բնակչությանն առավել մատչելի դարձնելու: Վարչական շրջանները կազմավորվել են նախկին թաղային համայնքների սահմաններում և վերջինների ղեկավարները կազմում են վարչական շրջանի զարգացման ծրագրերը, ինչպես նաև հաստատում աշխատակազմի կանոնադրությունը: Ընդ որում՝ վարչական շրջանի ղեկավարի աշխատակազմը քաղաքապետարանի աշխատակազմի առանձնացված ստորաբաժանում է¹¹⁷ և վարչական շրջանի ղեկավարները ոչ թե ընտրվում, այլ նշանակվում են քաղաքապետի կողմից: Ստացվում է, որ վարչական շրջանների ղեկավարների և ավագանու միջև կապը միջնորդավորված է: Այս հանգամանքը իրականում խոչընդոտում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների և համայնքի բնակիչների միջև կապի ստեղծմանը, քանի որ ավագանին, լինելով ներկայացուցչական մարմին, փաստորեն վարչական շրջանների ղեկավարների վրա ազդեցության ուղղակի լծակներ չունի, և վերջիններս էլ հաշվետու են քաղաքապետին, քանի որ նշանակվում են հենց նրա հայեցողությամբ: Կարելի է փաստել, որ համայնքի բնակչության՝ տեղական ինքնակառավարման համակարգից հեռանալու խնդրի ի հայտ գալը նաև այս հանգամանքով է պայմանավորված:

Վարչական շրջանների ղեկավարների և ավագանու, այդպիսով նաև բնակչության միջև կապը առավել սերտացնելու, վերահսկողության և հաշվետվողականության առավել գործուն համակարգ ստեղծելու նպատակով կարծում ենք, որ քաղաքապետը վարչական շրջանների ղեկավարների նշանակումը պետք է համաձայնեցնի ավագանու հետ կամ նրանք պետք է նշանակվեն ավագանու կողմից՝ քաղաքապետի առաջարկությամբ:

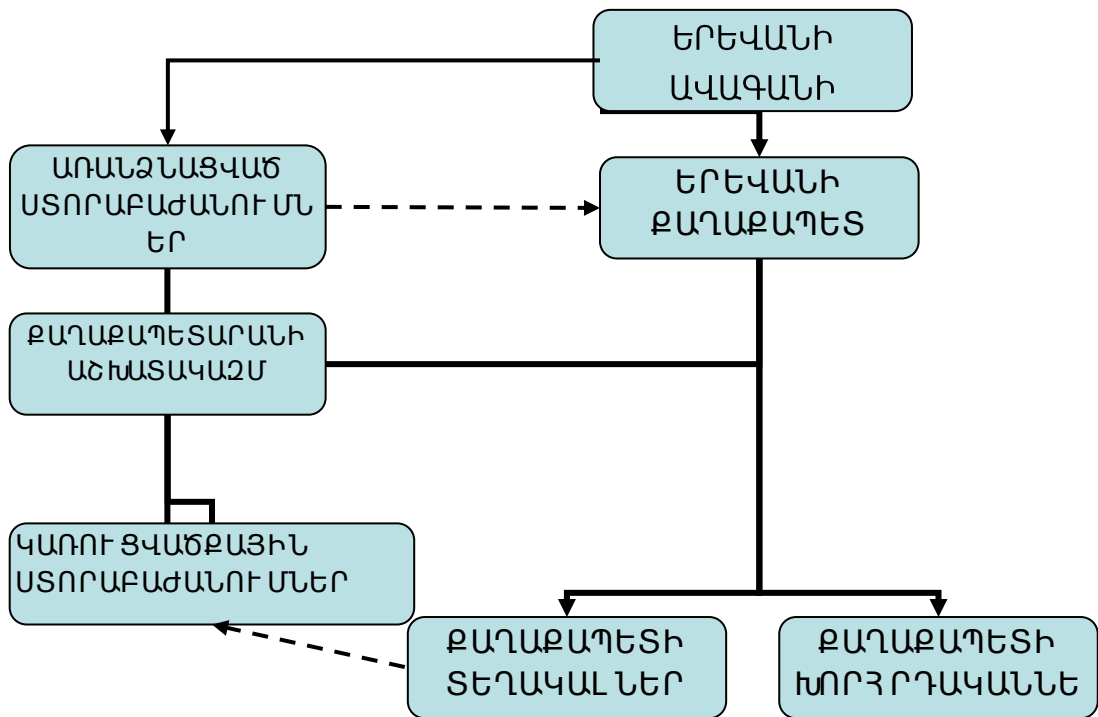
¹¹⁷ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը, Գլուխ 5, 2008թ.

Գծապատկերների օգնությամբ ներկայացնենք ներկա կառուցվածքն ու առաջարկվող փոփոխության արդյունքում առաջացող ֆունկցիոնալ և գծային կապերը /գծապատկերներ 3.3. 1 և 3.3.2/:



Գծ. 3.3.1. Գործող կառավարման կառուցվածքը Երևանում¹¹⁸

¹¹⁸ Գծապատկերը կազմվել է հեղինակի կողմից՝ հիմք ընդունելով Երևան քաղաքի ավագանու 2013 թվականի հունիսի 15-ի «Երևանի քաղաքապետարանի եվ վարչական շրջանի ղեկավարի աշխատակազմերի կանոնադրությունը հաստատելու, Երևան քաղաքի ավագանու 2009 թվականի հուլիսի 6-ի N 3-Ա որոշման մեջ փոփոխություն կատարելու, 2009 թվականի սեպտեմբերի 23-ի n 2/2-7-Ա և 2012 թվականի հոկտեմբերի 31-ի n 522-Ն որոշումներն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» հ. 11-Ն որոշումը



Գծ. 3.3.2. Առաջարկվող կառավարման կառուցվածքը Երևանում¹⁹

Վարչական շրջանների առկայության հիմքը տեղում հանրային ծառայությունների ավելի արդյունավետ մատուցումն է՝ ելնելով այն հիմնադրույթից, որ համայնքի ներկայացուցիչները առավել տեղեկացված են տեղերի խնդիրներին և կարող են արագ արձագանքել դրանց: Միևնույն ժամանակ վարչական շրջաններն այլևս չունեն սեփական բյուջե և, հետևաբար, վարչական շրջանների ղեկավարների՝ սեփական նախաձեռնությամբ ռեսուրսների տնօրինման հնարավորությունը սահմանափակ է: Իհարկե, անհերքելի է հանրային ծառայությունների մատուցման որակի բարձրացման հանգամանքը միասնական բյուջետային համակարգին անցումից հետո. մինչ այդ թաղային համայնքները չունեին բավարար ներուժ հավաքագրելու բավարար չափով սեփական եկամուտներ, որպեսզի բնակիչներին ամբողջությամբ մատուցեն օրենքով սահմանված հանրային ծառայությունները: Ենթակառուցվածքներով ապահովվածության, կանաչապատ տարածքների, հանգստի գոտիների առկայության, կենցաղային թափոնների հեռացման ինտենսիվության, մշակութային բնույթի ծառայությունների հասանելիության տարբերությունը թաղային համայնքների միջև միտված էին ավելի խորանալու

¹¹⁹ Գծապատկերը կազմվել է հեղինակի կողմից՝ հիմք ընդունելով Երևանի քաղաքապետարանի կազմակերպական կառուցվածքում առաջարկվող փոփոխությունները

թաղային համայնքների անհավասար ներուժի պայմաններում: Այսպիսով՝ թաղային համայնքների ու քաղաքի ներուժի ընդհանրացումը հնարավորություն տվեց մի շարք ոլորտներում բնակիչների մատուցվող ծառայությունների որակը որոշակի չափով համահարթեցնել: Այնուամենայնիվ, վարչական շրջանների ղեկավարների՝ որպես տեղերում կառավարում իրականացման լիազորություններ ունեցող կառավարման մարմինների՝ բյուջեում իրենց մասով ինքնուրույն փոփոխություններ կատարելու հնարավորության սահմանափակումը էապես ազդում է նրանց գործունեության օպերատիվության վրա: Վարչական շրջանի ղեկավարները վարչարարական մի շարք խոչընդոտների են հանդիպում վարչական շրջանի տարածքում արագ փոփոխվող պայմաններում իրավիճակային կառավարում իրականացնելու ընթացքում: Համապատասխան վարչական շրջանին Երևանի բյուջեից հատկացումների ցանկացած փոփոխություն նախապես համաձայնեցվում է քաղաքապետարանի համապատասխան կառուցվածքային ստորաբաժանման հետ, որից հետո քաղաքապետի որոշմամբ կատարվում է փոփոխությունը: Այս գործընթացը ժամանակատար է և իհարկե չի նպաստում ավելորդ վարչարարական գործընթացներից ձերբազատվելուն: Ի վերջո խնդիրը վերաճում է վարչական շրջանի ղեկավարների կողմից ճկուն քաղաքականության հնարավորության բացակայության հիմնախնդրի:

Համադրելով նախկին և գործող համակարգերի ուժեղ կողմերը, գալիս ենք այն եզրակացության, որ ձեռք բերված փորձը պարունակում է բոլոր նախադրյալները առավելագույն արդյունավետությամբ գործող համակարգի ստեղծման համար:

Հանրային ծառայությունների որոշ մասի նվազագույն ծախսերով և որակյալ մատուցման համար անհրաժեշտ է ապահովել քաղաքացիների առավելագույն մասնակցություն, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ ճկունություն փոփոխվող իրավիճակներին օպերատիվ կերպով արձագանքելու համար: Մանկապարտեզների կառավարման, բակային տարածքների բարեկարգման, փողոցային լուսավորությունն ու ապահովելու, կանաչապատման, շրջակա միջավայրի պահպանության ծառայությունների մատուցման լիազորությունները, կարծում ենք, պետք է ամրագել տեղական ինքնակառավարման ստորին

մակարդակին: Միևնույն ժամանակ, այն խնդիրները, որոնք ունեն ընդհանուր համայնքային նշանակություն, որոնց լուծումը չի պահանջում խիստ տեղայնացում, չի առնչվում համայնքի տարբեր հատվածներում բնակվող համայնքի բնակիչների նախասիրություններին, պետք է իրականացվեն տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակում: Այս խնդիրների շարքից կարելի է առանձնացնել համայնքային սոցիալ-տնտեսական զարգացմանն ու ներդրումային միջավայրի բարելավմանն ուղղված ռազմավարության և մարտավարության մշակումն ու իրականացումը, տրանսպորտի, ճանապարհների, հասարակական կարգի պահպանության, մշակութային, կրթական, առողջապահական հաստատությունների կառավարմանն ուղղված լիազորությունների իրականացումը:

Լիազորությունների իրականացման հստակ սահմանումն էլ հիմք պետք է հանդիսանա տեղական ինքնակառավարման երկու մակարդակներում ֆինանսական միջոցների բաշխման համար: Վարչական շրջանների կողմից ֆինանսական միջոցների հավաքագրման ներուժի ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ վարչական շրջանները հանրային ծառայությունների լայն շրջանակ ինքնուրույն մատուցելու կարողություն չունեն, ինչն էլ լիարժեք երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգին անցման կարևորագույն խնդիրներից մեկն է: Անհրաժեշտ է հաշվի առնել, որ այդ մեխանիզմին անցումը ենթադրում է նաև ֆինանսական նոր հարաբերությունների հաստատում, որոնք կապահովեն վարչական շրջաններին ամրագրված լիազորությունների և ֆինանսական ռեսուրսների համապատասխանություն:

Վերը նշված լիազորությունների բաշխումը ենթադրում է, որ պետք է համապատասխան բաժանում կատարել նաև այն ֆինանսական միջոցների միջև, որոնք դառնալու են այդ լիազորությունների իրականացման երաշխիքը և հանդես են գալու որպես երկու մակարդակների բյուջեների եկամուտներ:

Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարմանն անցման դեպքում եթե ինքնակառավարվող վարչական շրջանների հիմնական նպատակը տեղական նշանակության խնդիրների առավել արդյունավետ լուծումն է, ապա Երևանի՝ որպես տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակի միավորի հիմնական խնդիրներում առանձնանում է նաև վարչական շրջաններում համաչափ

զարգացման ապահովումը: Համաչափ զարգացման ապահովումը իր հերթին ենթադրում է, որ Երևանի տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակի բյուջետային քաղաքականության կարևորագույն գործառույթներից մեկը հենց ֆինանսական համահարթեցումը պետք է լինի: Ելնելով վերը նշվածից՝ կարծում ենք, որ անհրաժեշտ է մշակել Երևանի և վարչական շրջանների առանձնահատկություններին համապատասխան եկամուտների բաշխման և ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմ:

Սեփական եկամուտների, այդ թվում՝ հարկերի, տեղական տուրքերի և վճարների, համայնքային ծրագրերի ֆինանսավորման նպատակային հատկացումների բաշխումը երկու մակարդակների միջև տրամաբանորեն բխում է վերին և ստորին մակարդակներին ամրագրված լիազորություններից: Ինչ վերաբերում է կառավարման այլ մակարդակներից ստացված պաշտոնական դրամաշնորհներին, ապա դրանց բաշխումը ստորին մակարդակի համայնքների միջև պետք է լինի հիմնավոր՝ կրկին ելնելով համաչափ զարգացման հիմնադրույթներից:

Հանրապետությունում գործող ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմը, ինչպես արդեն նշվել է նախորդ գլխում, ունի իր թերությունները և նպատակահարմար չի լինի կիրառել նաև Երևանի երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգի դեպքում:

Երևանում կիրառելու համար ֆինանսական համահարթեցման նոր մոդելը մշակելիս անհրաժեշտ է հիմնվել ֆինանսական համահարթեցման երկու հիմնական հատկանիշների վրա՝

- Ֆինանսական համահարթեցումը կարող է իրականացվել հորիզոնական և ուղղաձիգ: Հորիզոնական համահարթեցումը ենթադրում է տարածքային կառավարման միևնույն մակարդակում գտնվող միավորների /Երևանի դեպքում՝ վարչական շրջանների/ միջև ֆինանսական միջոցների վերաբաշխում, իսկ ուղղաձիգ համահարթեցման դեպքում ֆինանսական միջոցների վերաբաշխումն իրականացվում է կառավարման տարբեր՝ վերին և ստորին մակարդակների միջև:

- Համահարթեցում իրականացնելիս կարելի է հիմնվել թե՛ ծախսերի և թե՛ եկամուտների համահարթեցման վրա: Ընդ որում՝ եկամուտների համահարթեցումը ենթադրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև՝ մեկ շնչին ընկնող եկամտային կարողությունների տարբերությունների կրճատում, իսկ ծախսային համահարթեցումը ենթադրում է հանրային ծառայությունների ստանդարտ փաթեթի մատուցման ծախսերի տարբերությունների կրճատում: Ծախսերը կարող են տարբերվել կամ ըստ կարիքների, այսինքն՝ տվյալ ծառայությունը համայնքում ավելի շատ պահանջարկ ունի, կամ ըստ միավորի թանկության՝ տվյալ միավոր ծառայության մատուցման ծախսերն ավելի շատ են, քան մյուս համայնքներում:

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ «մաքուր» համակարգեր չկան, յուրաքանչյուր երկիր համահարթեցման իր մոդելը տարբեր ձևերի համադրությամբ է կառուցում և զարգացնում: Ընդ որում՝ եկամուտների համահարթեցումը սովորաբար իրականացվում է հորիզոնական, իսկ ծախսերի համահարթեցումը՝ ուղղաձիգ¹²⁰: Ելնելով Երևանի և առանձին վարչական շրջանների առանձնահատկություններից՝ կարծում ենք, որ ստորին մակարդակի համայնքների եկամուտների համահարթեցումն արդյունավետ դարձնելու համար անհրաժեշտ է համադրել ծախսերի համահարթեցմամբ: Անհրաժեշտ է հաշվի առնել, որ Երևանի տարածական զարգացման անհամաչափությունը պարտադրում է կիրառել հնարավորին ճկուն համակարգ, որը հաշվի կառնի տարբեր վարչական շրջանների միջև սոցիալական, ժողովրդագրական, տնտեսական տարբերությունները: Այս տարբերությունները ֆինանսական համահարթեցման բանաձևերի մշակման ժամանակ պետք է արտահայտվեն մի շարք գործոնների միջոցով: Այսպես՝ Երևանում նկատելի է բնակչության անհամաչափ բաշխում. համեմատաբար մեծ տեսակարար կշիռ ունեն Մալաթիա-Սեբաստիա, Նոր Նորք, Շենգավիթ վարչական շրջանները, որոնցից յուրաքանչյուրում բնակվում է Երևանի բնակչության մոտ 13%-ը, իսկ Նուբարաշենում և Նորք-Մարաշում՝ յուրաքանչյուրում մոտ 1%-ը /Աղ. 3. 3. 1/:

¹²⁰ Blochliker H., Charbit C., Fiscal equalization, OECD Economic studies, 2008, page 6

Այսինքն՝ վարչական շրջանի բնակչության խտությունը հաշվարկներում հաշվի առնելը խիստ էական է:

Աղյուսակ 3. 3.1 Վարչական շրջանների տարածքը և բնակչության թվաքանակը տարեվերջին/հազ. մարդ/¹²¹

Վարչական շրջան	Տարածքը	Բնակչության թվաքանակը	Բնակչության տեսակարար կշիռը
Աջափնյակ	2. 582	109. 1	10. 2%
Ավան	726	53. 1	4. 9%
Արաբկիր	1. 329	116,2	10. 8%
Դավթաշեն	647	42,5	4. 0%
Էրեբունի	4. 749	126. 5	11. 8%
Կենտրոն	1. 335	125,7	11. 7%
Մալաթիա-Սեբաստիա	2. 516	135. 7	12. 6%
Նոր Նորք	1. 411	130. 3	12. 1%
Նորք-Մարաշ	476	11,8	1. 1%
Նուբարաշեն	1. 724	9,8	0. 9%
Շենգավիթ	4. 060	139. 1	13. 0%
Քանաքեռ-Զեյթուն	773	74,1	6. 9%

Աղյուսակ 3. 3.1-ի շարունակություն

Ակնհայտ է, որ ենթակառուցվածքների պահպանման ծախսերը տարբեր վարչական շրջաններում նշանակալիորեն տարբերվում են և համահարթեցման

¹²¹ Հայաստանի Հանրապետության մարզերը և Երևան քաղաքը թվերով, ՀՀ ԱՎԾ, 2016, էջ 237-240

դեպքում այս գործոնների անտեսումը կարող է նույնիսկ խորացնել վարչական շրջանների հանրային ծառայությունների մատուցման որակի անհամաչափությունը:

Եկամուտների համահարթեցման ժամանակ հարկ է հաշվի առնել վարչական շրջաններում եկամուտների հավաքագրման ներուժի տարբերությունները: Եկամտային հարկից մասհանումների մեխանիզմի կիրառության հնարավոր արդյունքները ուսումնասիրելիս պարզ դարձավ, որ վարչական շրջանների միջև նույնիսկ անվանական միջին աշխատավարձի տարբերություններն են էական /Աղ. 3. 3/, ինչն էլ ենթադրում է, որ մասհանումների բաշխումը նույնպես պետք է հիմնված լինի համահարթեցման սկզբունքի վրա:

Երևանի՝ որպես տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակի, և Երևանում գտնվող վարչական շրջանների՝ որպես ստորին մակարդակի, միջև եկամուտները բաշխելիս վերոնշյալ գործոնների ներառումը կբարդացնի հաշվարկները, այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման անցման արդյունավետությունն ապահովելու տեսակնյունից այս գործոնների անտեսումը կարող է համակարգային փոփոխության իմաստը կորցնել: Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարման վերին մակարդակի կողմից ստորին մակարդակում ֆինանսական համահարթեցման մեխանիզմի մշակումը ինքնին ենթադրում է խորն ուսումնասիրություն և կարող է դիտարկվել որպես գիտական աշխատության առանձին թեմա:

Աղ. 3. 3.2 Միջին ամսական անվանական աշխատավարձը վարչական շրջաններում, 2016թ. նոյեմբեր¹²²

Անվանական միջին աշխատավարձ	
Ք. Երևան	195. 608
Աջափնյակ	175. 631
Ավան	157. 088

¹²² Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2016 թ. հունվար-դեկտեմբերին, ՀՀ ԱՎԾ, 2017, էջ 93-94

Արաբկիր	187. 523
Դավթաշեն	136. 483
Էրեբունի	173. 356
Կենտրոն	218. 597
Մալաթիա-Սեբաստիա	147. 629
Նոր Նորք	155. 229
Նորք-Մարաշ	167. 046
Նուբարաշեն	133. 783
Շենգավիթ	182. 989
Քանաքեռ-Զեյթուն	231. 853

Միևնույն ժամանակ, կառավարչական և ֆինանսական լուրջ փոփոխությունների պատմությունը ցույց է տալիս, որ այդ փոփոխությունների տրամաբանական հասկացությունները, լավ մտադրությունները բավարար չեն դրանց հաջողությունն ապահովելու համար: Որակավորված անձնակազմի, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, հաշվապահական համակարգերի, ինչպես նաև նոր համակարգի ֆինանսավորման ինստիտուցիոնալ կարողությունները էապես պայմանավորում են այդ փոփոխությունների իրականացման որակը: Բացի դրանից փոփոխությունների իրականացումից հետո անհրաժեշտ է համոզվել, որ կա նոր համակարգը պահպանելու և զարգացնելու կարողություն:

Որակավորված անձնակազմը երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարմանը անցման կարևորագույն նախապայմաններից մեկն է: Ընդ որում վերապատրաստումների, դասընթացների ընթացքում անհրաժեշտ է ոչ միայն գիտելիքների փոխանցումը, այլև տվյալ համակարգին ուղղված մտածողության զարգացումը: Երկմակարդակ տեղական ինքնակառավարումը ենթադրում է նաև կազմակերպական մշակույթի փոփոխություն՝ հիմնված ծրագրային մտածողության

վրա: Հաջողված փորձ ունեցող երկրներում վերապարաստումները, ուսուցումն ու տեխնիկական օժանդակությունը պահանջել են բավական երկար ժամանակ:

Տեղական կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի փոփոխությունը ենթադրում է նաև տեղեկատվական տեխնոլոգիաների, հաշվապահական հաշվառման նոր մոտեցումների ներդրում:

Ամփոփելով Երևան քաղաքի կառավարման առանձնահատկությունները և դրանցով պայմանավորված հիմնախնդիրները՝ կարելի է գալ այն հետևության, որ Երևանի՝ որպես խոշոր քաղաքի կառավարման զարգացման անհրաժեշտ պայմանը գործուն տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորումն է, քանի որ կառավարման այդ ձևը շատ ավելի մոտ է բնակչությանը: Որքան արդյունավետ է իրականացվում տեղական ինքնակառավարումը, այնքան ավելի ուժեղ է քաղաքը, և դրան համահունչ էլ ավելի օպտիմալ լուծում են ստանում քաղաքացիների կողմից բարձրացվող խնդիրները: Բազմաթիվ հարցեր, որ օրենսդրորեն վերապահված չեն պետական իշխանությանը, կարող են լուծվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով: Նրանք, ըստ էության, ամբողջացնում են հասարակության մեջ պետաիրավական համակարգի գործունեությունը¹²³: Հանրային ծառայությունների մի մեծ խումբ առավելագույն արդյունավետությամբ կարող է մատուցվել միայն տեղական ինքնակառավարման մակարդակում, որտեղ ապահովված է նաև բնակչության սերտ համագործակցությունը տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ: Հենց այս հիմնադրույթն է դրված մեր կողմից առաջարկվող կառուցակարգի հիմքում:

¹²³ Հայրապետյան Ռ., Երևանի՝ որպես խոշոր քաղաքի կառավարման առանձնահատկությունները, Հայաստան. ֆինանսներ և էկոնոմիկա հանդես, # 4 /93/, 2008թ. , էջ 44-46

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության արդյունքները գալիս են փաստելու, որ քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացման կարևորագույն նախապայմաններից մեկն է, որի ապահովումը սակայն կապված է բարդ հիմնախնդիրների բացահայտման և լուծման ուղղությունների իրագործման հետ: Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ընթացքը տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերի վերագնահատման անհրաժեշտություն է առաջացրել: Ուրբանիզացման և գլոբալիզացման ժամանակակից գործընթացները անխուսափելիորեն տանում են դեպի ապակենտրոնացում, և տեղական կառավարման մարմինների առջև ծառացած խնդիրների լիարժեք լուծումը պահանջում է գիտելիքահենք մոտեցումներ:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների բազմաթիվ գործառույթներից կենտրոնական դեր ունի ֆինանսական հարաբերությունների կառավարումը, որի միջոցով իրականացվում է ֆինանսական ռեսուրսերի տեղաբաշխում բնակիչներին հանրային ծառայություններ մատուցելու նպատակով: Նպատակ է դրվում ֆինանսական կառավարման այնպիսի հիմքեր ստեղծել, որոնք կապահովեն համակարգի անընդհատ զարգացում, միևնույն ժամանակ զսպելով տարատեսակ ռիսկերի ի հայտ գալը: Ռացիոնալ ֆինանսական կառավարումը բնակչությանը մատուցվող որակյալ ծառայությունների ապահովման անհրաժեշտ պայման է:

- Ուսումնասիրելով ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման ընդունված և աշխարհում կիրառելի մեթոդաբանությունները՝ կարելի է փաստել, որ ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը նույնպես բնութագրվում է արդյունքների և ծախսերի հարաբերությամբ, սակայն արդյունքներն այստեղ շատ բազմազան են և դրոնց քանակական գնահատումը ոչ միշտ է հնարավոր: Ուստի, տեղական ինքնակառավարման համակարգում ֆինանսական կառավարման արդյունավետության վերաբերյալ համապարփակ պատկերացում կազմելու համար անհրաժեշտ է դիտարկել թե՛ քանակապես չափելի և թե՛ որակական ցուցանիշների համախումբ: Այս խնդրի լուծման նպատակով մշակվել է խոշոր

քաղաքների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման գործիքակազմ:

- Ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման կառուցակարգով սահմանված ցուցանիշների վերլուծությունը երեք քաղաքներում փաստում է, որ ֆինանսական ապակենտրոնացման հետագա ընթացքը պետք է ուղղված լինի քաղաքների սեփական եկամուտների ընդլայնման նպատակին: Պետական դրամաշնորհներից էական կախումը խոչընդոտ է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ծախսեր իրականացնելու վերաբերյալ ռացիոնալ որոշումներ կայացնելու ընթացքում: Մասնավորապես, տեղական ինքնակառավարման մարմինները սեփական եկամուտները մեծացնելու համար բավարար ջանքեր գործադրելու շահամիտվածություն չեն ունենում դրանց հավաքագրման հետ կապված ռիսկերից խուսափելու համար, քանի որ սպասում են, որ պետությունը դրամաշնորհներով «ծածկելու» է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական թերակատարումը: Միևնույն ժամանակ, հարկ է նկատել, որ քաղաքների բյուջեներին ամրագրված են կայուն հարկատեսակներ, որոնք թեև ունեն ընդամենը եկամուտներում փոքր մասնաբաժին, սակայն անկախ երկրի տնտեսական վիճակից հնարավորություն են տալիս սեփական եկամուտներ հավաքագրել, ապահովելով որոշակի կայունություն և կանխատեսելիություն ֆինանսական որոշումներ ընդունելիս: Եկամուտների այսպիսի կառուցվածքը գալիս է ապացուցելու, որ քաղաքները իրենց գործունեությամբ, իրենց եկամուտների կառուցվածքով ուղղակիորեն կապված չեն տնտեսական գործունեությանը և քաղաքում գործարարության զարգացումը չի նպաստում քաղաքի եկամուտների ուղղակի աճմանը: Կարծում ենք, որ *պետական բյուջեից համայնքներին հարկացումների տարբերակված կառուցակարգերի համակարգը կարող է արդյունավետ լուծում լինել. համայնքները, որոնք մասհանումների միջոցով եկամուտներ չեն կարող ապահովել բնականոն գործունեությունը ապահովելու համար, պետք է ապահովված լինեն ֆինանսական համահարթեցման դուրացիաներով, իսկ այն համայնքները, որոնք ունեն տնտեսական մեծ ներուժ, ապահովվեն հարկային եկամուտներից մասհանումներով: Հարկային եկամուտների ձևավորման և դրանց հավաքագրման առանձնահատկություններից*

ելնելով, առաջարկվում է խոշոր համայնքների բյուջեներին ամրագրել եկամտային հարկից մասհանումներ, որոնք կունենան հաշվարկման հիմնավոր կառուցակարգեր: Կառուցակարգերի կիրառումը նաև խթան կհանդիսանա տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար առավել սերտորեն առնչվելու համայնքի գործարար միջավայրի հետ:

- *Խոշոր համայնքները, որոնք պարտադրված են անընդհատ ենթակառուցվածքների ստեղծմանն ու կատարելագործմանն ուղղված ծրագրեր իրականացնել, երկարաժամկետ փոխառու միջոցների ներգրավման կարիք են ունենում: Թեև համայնքների կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման օրենսդրական հիմքերը ստեղծվել են տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման հետ միաժամանակ, այնուամենայնիվ, փոխառու միջոցներով ծրագրերի իրականացման մշակույթը Հայաստանի համայնքներում դեռևս բացակայում է: Այս հանգամանքը պայմանավորված է թե՛ համայնքների մեծամասնության կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման անկարողության հետ, թե՛ օրենսդրական այնպիսի ձևակերպումներով և սահմանափակումներով, որոնք անիրատեսական են դարձնում համայնքների՝ կապիտալի շուկա մուտք գործելու ցանկացած հնարավորությունները: Խնդրի լուծման նպատակով համայնքներում ֆինանսական կառավարումը համակարգող օրենսդրական դաշտի վերլուծության հիման վրա ներկայացվել են խոշոր քաղաքների տնտեսական առաջընթացի ապահովման անհրաժեշտությունով պայմանավորված փոխառու միջոցների ներգրավման օրենսդրատնտեսական գործիքակազմ: Մասնավորապես, խոշոր համայնքների կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման ապահովման միջոցների ընդլայնումը, ինչպիսիք են փոխառու միջոցներից ձեռք բերվող գույքի գրավը, ինչպես նաև վարկունակության միջազգային վարկանիշ ունեցող կազմակերպությունների կողմից տրված երաշխիքները, փոխառու միջոցներ ներգրավելու կարգերի սահմանման լիազորության փոխանցումը համայնքների ավագանու իրավասությանը, ինչպես նաև պարտքի շեմի սահմանման և վարկունակության գնահատման համար, որպես չափանիշ, համայնքի բյուջեի վերականգնվող եկամուտների չափի սահմանումը հնարավորություն կտան համայնքներին մտնել*

կապիտալի շուկա՝ միևնույն ժամանակ կառավարելի տիրույթում պահելով ի հայտ գալու հավանականություն ունեցող բոլոր իրադարձությունները:

- *Բյուջետային մուտքերի բազմազանության՝ առավել կարճ ժամկետներում ապահովման կարևորագույն աղբյուրներից մեկը, կարծում ենք, հյուրանոցային հարկի կիրառությունն է, քանի որ հարկի սահմանման օրենսդրական հիմքերն արդեն իսկ առկա են:* Հյուրանոցային հարկի էական առավելություններից մեկն այն է, որ համայնքի բնակիչների հարկային բեռի վրա հյուրանոցային հարկի ներմուծման ազդեցությունը նվազագույն է, միևնույն ժամանակ, մեր կողմից կատարված հաշվարկները թույլ են տալիս ենթադրել, որ հյուրանոցային հարկի ներդրման արդյունքում հավաքագրված գումարը համայնքի սեփական եկամուտներում էական տեսակարար կշիռ ունենալու ներուժ ունի: Այս վերլուծությունները գալիս են ապացուցելու հյուրանոցային հարկի կիրառման նպատակահարմարությունը: Հյուրանոցային հարկի ներդրումով տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար ստեղծվում են զբոսաշրջությանն առնչող տնտեսական հատվածում ներդրումների իրականացման ուղղությամբ ակտիվ քաղաքականություն իրականացնելու խթաններ:
- Համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման կառավարումը ֆինանսական գործառույթի հիմքերից մեկն է և կարևոր է, որ այն հիմնված լինի համայնքի զարգացման միտումների գիտական կանխատեսման վրա: Այդ նպատակով, *հիմք ընդունելով համայնքների ֆինանսական գործունեության որոշ ցուցանիշներ, բնութագրվել են քաղաքներում ֆինանսական կառավարման զարգացման հիմնական փուլերը և դրա հիման վրա ներկայացվել է համայնքների կողմից ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման մատրից:*
- Դիտարկելով Երևանի վարչական շրջանների միջև համաչափ զարգացման համար հնարավորությունները Երևանում տեղական ինքնակառավարման երկմակարդակ համակարգի համատեքստում՝ հարկ է ընդգծել վարչական շրջաններում ֆինանսական կառավարման արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների իրականացման անհրաժեշտությունը:
- Քանի որ ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ Երևանի կարգավիճակի և կառավարման կառուցվածքի փոփոխությունները ուղղակիորեն ազդել են

վարչական շրջանների ֆինանսական կառավարման արդյունավետության վրա, փորձել ենք բացահայտել կառավարման այս երկու կատեգորիաների միջև կապը, և ըստ այդմ՝ առաջարկել վերահսկողության և հաշվետվողականության առավել գործուն համակարգ ստեղծելու հնարավոր ուղիներից մեկը: Կարծում ենք, որ քաղաքապետը վարչական շրջանների ղեկավարների նշանակումը պետք է համաձայնեցնի ավագանու հետ կամ նրանք պետք է նշանակվեն ավագանու կողմից՝ քաղաքապետի առաջարկությամբ:

- Վարչական շրջանների կողմից ֆինանսական միջոցների հավաքագրման ներուժի ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ վարչական շրջանները հանրային ծառայությունների լայն շրջանակ ինքնուրույն մատուցելու կարողություն չունեն: Հետևաբար, անհրաժեշտ է մշակել ֆինանսական հարաբերությունների նոր կառուցակարգեր, որոնք կապահովեն վարչական շրջաններին ամրագրված լիազորությունների և ֆինանսական ռեսուրսների համապատասխանություն:

1. Օրենքներ և նորմատիվ ակտեր

1. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, ՀՀՊՏ 2015.12.21/Հատուկ թողարկում Հոդ. 1118, 2015թ.,
2. «Բյուջեների կատարման, ինչպես նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու դրանց ենթակա հիմնարկների ֆինանսական գործունեության հետ կապված հաշվետվությունների կազմման, ներկայացման, ամփոփման ընդհանուր պայմանները, հաշվետվությունների առանձին տեսակների կազմման, ներկայացման առանձնահատկությունների մասին հրահանգը հաստատելու և էկոնոմիկայի նախարարի 2008 թվականի փետրվարի 4-ի հ. 80-Ն հրամանն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» ՀՀ ֆինանսների նախարարի 01. 04. 2015թ. հ. 176-Ն հրաման,
3. «Երևան քաղաքի 2017 թվականի բյուջեի մասին» Երևանի ավագանու 21. 12. 16 թ, հ. 637-Ն որոշում,
4. «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-5-Ն, ՀՀՊՏ 2009.01.16/3(669) Հոդ.42, 2008թ.,
5. «Հայաստանի Հանրապետության պետական եվ համայնքների բյուջեների կատարման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 18.01.2002թ. հ. 48 որոշում,
6. «ՀՀ 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր», ՀՀ կառավարության 27. 03. 2014թ. հ. 442-Ն որոշում, ՀՀՊՏ 2014.05.07/23(1036).1 Հոդ.358.1,
7. «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-137, ՀՀՊՏ 1997.08.11/18, 1997թ.,
8. «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-380-Ն, ՀՀՊՏ 2018.09.26/71(1429) Հոդ.977, 2002թ.,
9. «Տեղական տուրքերի և վճարների մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-185, ՀՀՊՏ 1998.01.11/1, 1997թ.,

- 10.«Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-262, ՀՀՊՏ 1998.12.31/33(66), 1998թ.,
11. «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-202-Ն, ՀՀՊՏ 2016.11.16/83(1263) Հոդ.1117, 2016թ. ,
- 12.ՀՀ Երևան քաղաքի ավագանու 2014-2016թթ. որոշումները «Երևան քաղաքի բյուջեի կատարման մասին հաշվետվությունը հաստատելու մասին»,
- 13.ՀՀ Լոռու մարզի Վանաձոր համայնքի ավագանու 2014-2016թթ. որոշումները «Վանաձոր համայնքի բյուջեի կատարման մասին հաշվետվությունը հաստատելու մասին»,
- 14.ՀՀ Հարկային օրենսգիրք, ընդունված Ազգային ժողովի կողմից, ՀՕ-165-Ն, ՀՀՊՏ 2016.11.04/79(1259) Հոդ.1038 2016թ. ,
- 15.ՀՀ Շիրակի մարզի Գյումրի համայնքի ավագանու 2014-2016թթ. որոշումները «Գյումրի համայնքի բյուջեի կատարման մասին հաշվետվությունը հաստատելու մասին»,
- 16.Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական հոչակագիր, Ստրասբուրգ, 1985 թ., <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=20822>,

II. Վիճակագրական տեղեկագրեր, ժողովածուներ, զեկույցներ

- *Վիճակագրական տեղեկագրեր*

17. «Հայաստանի Հանրապետության մշտական բնակչության թվաքանակը», վիճակագրական տեղեկատու, ՀՀ Վիճակագրական կոմիտե, Երևան, 2018թ., 10 էջ ,
- 18.«Հայաստանի Հանրապետության մարզերը և Երևան քաղաքը թվերով», վիճակագրական ժողովածու, ՀՀ ԱՎԾ,Երևան, 2015թ., 354 էջ,
- 19.«Հայաստանի Հանրապետության մարզերը և Երևան քաղաքը թվերով», վիճակագրական ժողովածու, ՀՀ ԱՎԿ,Երևան, 2017թ., 354 էջ,
20. «Հայաստանի Հանրապետության մայրաքաղաք Երևանը թվերով», վիճակագրական ժողովածու, ՀՀ ԱՎԾ, Երևան, 2015թ.,93 էջ,
21. «Հայաստանի Հանրապետության մայրաքաղաք Երևանը թվերով», վիճակագրական ժողովածու, ՀՀ ԱՎԾ, Երևան, 2017թ.,94 էջ

22. «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2017թ. հունվար-դեկտեմբերին», ՀՀ Ազգային վիճակագրական կոմիտե, Երևան, 2018թ., 313 էջ.
23. ՀՀ Լոռու մարզի Վանաձոր համայնքի կողմից բյուջետային միջոցների օգտագործման, բյուջեի մուտքերի ապահովման, ինչպես նաև համայնքային սեփականության կառավարման և օգտագործման նկատմամբ իրականացված վերահսկողության արդյունքների վերաբերյալ Վերահսկիչ պալատի ընթացիկ հաշվետվություն, 2016թ., 21 էջ, (<http://armsai.am/files/2016/21.pdf>)
24. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության կողմից հրապարակված վիճակագրական տվյալներ (<https://stats.oecd.org/>)
25. ՀՀ Ֆինանսների նախարարության վիճակագրական տվյալներ (<http://www.minfin.am/hy/page/hashvetvutyunner/>)
- Զեկույցներ
26. «Երևան քաղաք. Հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրություն», Համաշխարհային բանկ, 10.2013թ., 187 էջ, (<https://www.yerevan.am/edfiles/files/hashvetvutyun/Yerevan%20PEFA%20report%20arm.pdf>),
27. «Եվրոպայի խորհուրդ-Հայաստանի Հանրապետության կառավարություն գործողությունների պլան կապված տեղական ինքնակառավարման բնագավառի բարեփոխումների հետ», Ստրասբուրգ, 2010թ., 69 էջ, (<http://www.mtad.am/files/docs/190.pdf>),
28. «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման հետագա զարգացման և իշխանության ապակենտրոնացման ռազմավարական մոտեցումներ», ԲՀՏԻԱ ծրագիր, Երևան, 2012թ., 26 էջ, (<http://urbanfoundation.am/wp-content/uploads/2014/08/Decentralization-strategy-final-Arm-exec-summary.pdf>),
29. Բագրատունի Ս. , Մովսիսյան Վ. , Ղալեչյան Հ «Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգում ըստ

աշխատանքների կատարման բյուջետավարման հայեցակարգ», Միավորված ազգերի զարգացման ծրագիր, Երևան, 2009թ. 115 էջ,

30. Базовая методология. Присвоение рейтингов местным и региональным органам власти за пределами США. Fitch Ratings, 18.04.16, 12 стр.,
31. “Decentralization and Sub-national regional Economics Summery Note”, The World Bank, Thematic Group, 2004, 6 pages,
32. “Framework for assessing public financial management”, PEFA secretariat, Washington DC, February 2016, 103 pages,
33. “Intergovernmental relations and subnational finance”, The World Bank, Thematic group, 2012, 9 pages,
34. “Local Government Finance in the Western Balkans”, South East Europe Municipal finance review, World Bank, 2013, 110 pages,
35. “Review of existing legislation on VAT reduced rates” HORTEC response to the consultation paper of the European Commission, Belgium, 2015, 15 pages,
36. “The hospitality sector in Europe: An assessment of the economic contribution of the hospitality sector across 31 countries” Report by Ernst and Young, Brussels, October 2013, 283 pages,
37. Lewa Dijkstra and Hugo Poelman, Cities in Europe. The new OECD-EC definition, European Commission, 2012, 16 pages,
38. Recommendation 140 on local democracy in Armenia, The Congress of local and regional authorities, Council of Europe, 2003,
39. South East Europe Municipal Finance Review, Local Government Finance in the Western Balkans, 2013, 83 pages,
40. Subnational Health spending and Soft Budget constraints in OECD Countries, IMF working Paper, 2010 26 pages,
41. The Federal Financial Equalization System in Germany, Bundesministerium der Finanzen, 7 pages,
(<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeff>

[entliche Finanzen/Foederale Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=1](#)),

III. The impact of taxes on competitiveness of European tourism, Final report, Pricewatercoopers LLP (PwC), Brussels, October 2017, 194 pages

Մասնագիտական գրքեր և հոդվածներ

- *Մասնագիտական գրքեր*

43. Թումանյան Դ., «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում» Գիրք 5, Համայնքների ֆինանսիստների միություն, Երևան, Նոյան Տապան, 2012թ. , 92 էջ,

44. Թումանյան Դ., «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում», Համայնքների ֆինանսիստների միություն, Գիրք 8, 2016թ., Երևան, Վան Արյան, 126 էջ,

45. Հայաստանի Հանրապետության տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման ուղիները, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Հարավային Կովկասի տարածաշրջանային ծրագրի (2002-2004) թիմի պատրաստած նյութերի ժողովածու, Երևան, 2005, 109 էջ,

46. Հարությունյան Ա.Շ., Սուվարյան Յու.Մ., «Հանրային քաղաքականության վերլուծություն», Երևան, Պետական ծառայություն, 2005թ., 319 էջ,

47. Սուվարյան Յու. Մ., Հայրապետյան Ռ. Ա., Ասատրյանց Ս. Ա., Մնացականյան Տ. Ս., «Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում», «Ամբերդ» մատենաշար, Երևան, Տնտեսագետ, 2014թ., 153 էջ,

48. Սուվարյան Յու. Մ., Հայրապետյան Ռ. Ա., Ասատրյանց Ս. Ա., Մնացականյան Տ. Ս., Ասլանյան Գ. Ա., Սաֆարյան Մ. Ն., «ՀՀ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայությունները արդի փուլում», «Ամբերդ» մատենաշար, Երևան, Տնտեսագետ, 2015թ, 137 էջ,

49. Սուվարյանի Յու. Մ. ընդհանուր խմբագրությամբ, «Մենեջմենթ», Երևան, Տնտեսագետ, 2009թ., 608 էջ,

50. Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009-2010թ.), Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնություն, Համայնքների ֆինանսիստների միություն, Երևան, 2010թ. , 186 էջ,
51. Придачук М. П. Межбюджетные отношения в РФ: учебное пособие / М. П. Придачук, М. С. Ломовцев. – Волгоград, Волгоградский государственный архитектурностроительный университет, 2005 , 187 стр.,
52. Anwar Sh., “Local Public Management”, The World Bank, Washington D.C., 2007, 290 pages,
53. Bird R. M., Michael Smart, Intergovernmental Fiscal Transfers: Some lessons from International Experience, University of Toronto, World Development Vol. 30, No. 6, pp. 899–912, 2002,
54. Coronado Quintanilla J., Public Finance Sustainability in Subnational Government, Publication N 12, Debt Relief International, 2009, 40 pages,
55. Ebel R., Yilmaz S., «On the measurement of fiscal decentralization», The World Bank World Bank Institute, 2002, 32 pages,
56. Farvacque-Vitkovic, C. , and Kopanyi M. eds, Municipal Finances :A handbook for local governments, World Bank, Washington D.C., 2014, 485 pages,
57. Freire M. and Petersen J., Subnational capital markets in developing countries. From theory to practice, The world bank, Oxford University press, 2004, 699 pages
58. ,Kahkonen S., Gooptu S., Subnational Debt Management and Restructuring, Lessons from the international experience, WBG, People’s republic of China, Ministry of Finance, 2013, 121 pages,
59. Ter-Minassian T., Fiscal Federalism in theory and practice, International Monetary fund, Washington, 1997, pages 723,
60. Toshinori Ogata, The equalization of fiscal capacity and the securing of financial resources for local public bodies, Kagawa University, 2007, 46 pages,

61. Vito T. “Pitfalls on the road to fiscal decentralization”, Economic reform Project, Carnegie endowment for International peace, Carnegie working papers, 2002, 20 pages,
- *Հողվածներ, մենագրություններ*
62. Հայրապետյան Ռ. «Երևանի՝ որպես խոշոր քաղաքի կառավարման առանձնահատկությունները», Հայաստան. ֆինանսներ և էկոնոմիկա հանդես, # 4 /93/, 2008թ. , 4-7 էջեր,
63. Հայրապետյան Ռ., «Մասնակցային բյուջետավարման ներդրման ուղղությունները Երևան քաղաքում», «Այլընտրանք», Երևան, #4, 2014, 13-22 էջեր,
64. Հայրապետյան Ռ., «Մասնակցային կառավարման զարգացման ուղղությունները տեղական ինքնակառավարման համակարգում (ՀՀ նյութերով)» ատենախոսություն, Երևան, 2015թ, 347 էջ,
65. Հարությունյան Վ. Լ. «Բյուջետային դասակարգման կատարելագործումը Հայաստանի Հանրապետությունում», Լրաբեր հասարակական գիտությունների, N 1 2004թ. 118-124 էջեր,
66. Զանջուղազյան Ա. Ս. , Բրուտյան Կ. Ա. , «Հանրային հատվածում հաշվապահական հաշվառման բարեփոխումների ուղղությամբ որոշ երկրների փորձը», Լրաբեր Հասարակական Գիտությունների, հ. 2, 2003թ. 63-71 էջեր,
67. Айрапетян Р., Необходимость партисипативного управления в крупных городах, Гуманитарные, социально-экономические и гуманитарные науки, научный журнал, Москва, Выпуск №1-2014 г., 8 стр. (<http://online-science.ru/userfiles/file/rkbnp6qcjxkwhcqrsttlwom4upkzunur.pdf>),
68. Afonso A. and Fernandes S. “Local government spending efficiency: DEA evidence for Lisbon Region” Regional Studies, 40/1/, 2006, pp 39-53,
69. Blochliger H., Charbit C., Fiscal equalization, OECD Economic studies, 2008, 21 pages,
70. Dziobek C., «Measuring fiscal equalization-exploring IMF’s Database, IMF working paper series, IFIR, 2010, 21 pages,

71. Feruglio N. "Fiscal decentralization: an overview" UNDP Bratislava Regional Centre, 2007, 13 pages,
72. Michael A. Cohen, Don Quixote and the well-managed city, Urban governance around the world, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, pp. 149-153,
73. Molotch H., The city as a Growth Machine: Toward a Political Economy of place, American Journal of Sociology, Vol. 82, No 2, 1976, pp. 309-332,
74. Oates W., «On the theory and practice of fiscal decentralization» IFIR working paper series, IFIR, 2006, 35 pages,
75. Bird R. M., "Subnational Taxation in Developing Countries The World Bank, 2010, 36 pages,
76. Bird R. M., Vaillancourt F., "Succes, Failure and Inertia in Canadian Federal Arrangements" Federalism and Economic Reform: International perspectives, Cambridge University press, 2006, pp. 189-249 (http://assets.cambridge.org/97805218/55808/frontmatter/9780521855808_frontmatter.pdf),
77. Boffey D., "Amsterdam to increase tourist tax to reclaim city for residents", The guardian, 11 September, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/11/amsterdam-to-increase-tourist-tax-to-reclaim-city-for-residents>)
78. Chazan D., "France struggles with tourist numbers as it attracts record number of holidaymakers", The Telegraph, 7 July 2018, (<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/07/07/tourists-queue-sweltering-french-heat-amid-record-number-visitors/>)
79. Tiebout Ch. «A pure theory of local expenditures», The Journal of Political Economy, Vol.64, No.5, Chicago, 1956, pp. 416-424,
80. Weber D., Integrating Current and Development Budgets: A four dimensional process, OECD Journal on Budgeting, Vol.7-n2, OECD 2007, pp. 93-109,

81. Wilson W., The Study of Administration, Political Science Quarterly, Vol 2, No 2, (Jun., 1887) pp. 197-222,
82. Woller G.M., Phillips K., Fiscal decentralization and local economic growth: an empirical investigation, Journal of Development Studies, Vol.34, 1998, pp. 139-148,
83. Yinger J., Ladd H. "The determinants of state assistance to central cities", National tax journal, (December, 1989), pp. 413-428,

IV. Համացանցային կայքեր և էջեր

84. ՀՀ Ֆինանսների նախարարության համացանցային կայք, <http://www.minfin.am/>,
85. ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության համացանցային կայք, <http://mtad.am/hy/>,
86. Երևանի պաշտոնական համացանցային կայք, <https://www.yerevan.am/am/>,
87. Գյումրիի համայնքապետարանի պաշտոնական համացանցային կայք, <http://www.gyumricity.am/>,
88. Վանաձորի համայնքապետարանի պաշտոնական համացանցային կայք, <http://vanadzor.am/>,
89. ՀՀ գործող իրավական ակտերի պաշտոնական համացանցային կայք, <http://www.arlis.am/>,
90. ՀՀ Ազգային վիճակագրական կոմիտեի պաշտոնական համացանցային կայք, <https://www.armstat.am/am/>,
91. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության համացանցային կայք, <http://www.oecd.org/>,
92. Եվրոպական հանձնաժողովի համացանցային կայք, https://ec.europa.eu/commission/index_en,
93. Զբոսաշրջության եվրոպական ասոցիացիայի համացանցային կայք, <https://www.etoa.org/events/policy>,

94. The hospitality Sector in Europe, HOTREC/Brewers of Europe համացանցային կայք, <https://www.hotrec.eu/>:

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1

**Համաշխարհային բանկի կողմից մշակած
ցուցանիշներ**

**Առաջարկվող ցուցանիշներ ֆինանսական
ապակենտրոնացման մակարդակը վերլուծելու
համար**

Տեղական եկամուտներ

- **Տեղական եկամուտների տեսակարար կշիռն համախառն եկամուտներում**
- **Տեղական հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն հարկային եկամուտներում**
- **Տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հավաքագրած գույքահարկի տեսակարար կշիռը համախառն գույքահարկի մեջ**
- **Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում**
- **Հավաքագրված գույքահարկի** տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում**
- **Այլ եկամուտների և պաշտոնական դրամաշնորհների տեսակարար կշիռները ընդամենը եկամուտներում**

Տեղական ծախսեր

- **Տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում**
- **Աշխատողների աշխատավարձերի և հավելավճարների տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում**
- **Աշխատանքի վարձատրության տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում**
- **Պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում**

Տեղական գործառական ծախսերի չափում

* Առաջարկվող ցուցանիշների սյունակը կազմվել է հեղինակի կողմից ՀԲ ցուցանիշների հիման վրա
 ** Գույքահարկը առանձնացվում է որպես հարկային եկամուտներում առավել մեծ տեսակարար կշիռ ունեցող հարկատեսակ

➤ Առողջապահական տեղական
ծախսերի տեսակարար կշիռը
առողջապահական համախառն
ծախսերում

➤ Կրթության վրա տեղական
ծախսերի տեսակարար կշիռը
կրթության վրա իրականացված
համախառն ծախսերում

➤ Առողջապահական ծախսերի
տեսակարար կշիռը ընդամենը
ծախսերում(հաշվի առնելով
ֆինանսավորման աղբյուրները)

➤ Կրթության ոլորտի ծախսերի
տեսակարար կշիռը ընդամենը
ծախսերում(հաշվի առնելով
ֆինանսավորման աղբյուրները)

Ֆինանսական թերակալարում

➤ Սեփական եկամուտներով
ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր

➤ Սեփական հարկային եկամուտներով
ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր

➤ Պետական
դրամաշնորհների տեսակարար կշիռը
տեղական եկամուտներում

➤ Սեփական եկամուտներով
ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր

➤ Սեփական հարկային եկամուտներով
ֆինանսավորվող ծախսեր

➤ Պետական դրամաշնորհների
տեսակարար կշիռը ընդամենը
եկամուտներում:

Երեք խոշոր քաղաքների եկամուտների կառուցվածքը 2014-2017թթ

	ԳՅՈՒ ՄՈՒ	%	ՎԱՆԱ ՁՈՐ	%	ԵՐԵՎԱ Ն	%
Գույքային հարկեր						
2014	416,355.76	13.3%	320,939.30	15.3%	9,176,770.80	13.5%
2015	449,762.62	13.1%	340,032.70	15.5%	9,628,942.38	12.6%
2016	458,492.98	14.8%	340,276.40	14.9%	10,121,823.82	13.1%
2017	502,737.60	15.7%	360,041.70	16.7%	10,513,035.00	14.5%
Հողի հարկ						
2014	46,313.67	1.5%	30,929.60	1.5%	586,785.10	0.9%
2015	42,648.53	1.2%	30,434.50	1.4%	623,944.80	0.8%
2016	41,937.31	1.4%	26,809.50	1.2%	632,634.39	0.8%
2017	46,096.80	1.4%	28,101.30	1.3%	621,609.80	0.9%
Տեղական փուրքեր						
2014	106,765.19	3.4%	64,084.70	3.1%	3,185,595.00	4.7%
2015	97,894.22	2.9%	60,549.70	2.8%	3,067,374.70	4.0%
2016	90,326.43	2.9%	62,925.60	2.8%	3,089,519.61	4.0%
2017	90,196.60	2.8%	64,951.50	3.0%	3,467,221.40	4.8%
Պեդական փուրքեր						
2014	32,645.69	1.0%	27,149.30	1.3%	405,720.70	0.6%
2015	32,960.40	1.0%	21,064.10	1.0%	378,415.80	0.5%
2016	28,654.76	0.9%	19,670.60	0.9%	376,281.15	0.5%
2017	30,998.40	1.0%	27,420.10	1.3%	408,988.80	0.6%
Պաշտոնական դրամաշնորհներ						
2014	2,040,637.50	65.3%	1,396,332.20	66.5%	24,207,763.10	35.6%
2015	2,333,679.20	68.1%	1,484,657.00	67.5%	23,058,860.40	30.1%
2016	2,043,275.58	66.0%	1,560,571.30	68.2%	19,268,468.59	24.9%
2017	1,963,937.40	61.3%	1,368,168.30	63.5%	21,776,238.10	30.0%
Պատվիրակված իրազրույթություններ						
2014	57,121.26	1.8%	48,621.70	2.3%	25,006,152.60	36.8%
2015	74,901.44	2.2%	61,169.60	2.8%	34,445,607.10	45.0%
2016	75,095.00	2.4%	61,424.80	2.7%	38,316,576.50	49.5%
2017	74,841.90	2.3%	61,353.60	2.8%	30,361,421.20	41.9%
Գույքի վարձակալություն						
2014	146,279.02	4.7%	41,119.00	2.0%	860,267.90	1.3%
2015	139,543.90	4.1%	41,025.20	1.9%	770,033.37	1.0%
2016	138,494.28	4.5%	34,352.50	1.5%	924,903.24	1.2%
2017	147,082.90	4.6%	33,876.60	1.6%	1,003,173.50	1.4%
Այլ եկամուտներ						
2014	277,116.17	8.9%	170,850.10	8.1%	4,584,018.60	6.7%
2015	255,323.47	7.5%	161,320.00	7.3%	4,588,441.71	6.0%
2016	221,754.05	7.2%	180,852.00	7.9%	4,600,900.91	5.9%

2017	347,627.20	10.9%	209,552.60	9.7%	4,327,382.00	6.0%
Ընդամենը						
2014	3,123,234.27	100.0%	2,100,025.90	100.0%	68,013,073.80	100.0%
2015	3,426,713.78	100.0%	2,200,075.10	100.0%	76,561,620.25	100.0%
2016	3,098,030.38	100.0%	2,286,882.70	100.0%	77,331,108.20	100.0%
2017	3,203,518.80	100.0%	2,153,465.70	100.0%	72,479,069.80	100.0%

Բյուջերային ծախսերի կառուցվածքը ըստ գործառական դասակարգման 2014-2017թ.

	ԳՅՈՒՄՐԻ		ՎԱՆԱՁՈՐ		ԵՐԵՎԱՆ	
Հնդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ						
2014	971,670.96	31.07%	383,645.00	18.30%	6,978,607.70	10.11%
2015	1,200,208.19	34.27%	402,924.80	18.62%	7,574,675.06	9.83%
2016	881,465.33	28.17%	422,675.30	18.29%	7,623,841.80	9.71%
2017	676,863.00	21.68%	448,125.70	21.36%	7,486,468.90	10.55%
Պաշտպանություն						
2014	120.94	0.00%	300.00	0.01%	41,600.00	0.06%
2015	444.46	0.01%	300.00	0.01%	34,683.69	0.04%
2016	-	0.00%	300.00	0.01%	19,134.70	0.02%
2017	160.00	0.01%	799.00	0.04%	42,245.90	0.06%
Տնտեսական հարաբերություններ						
2014	317,019.36	10.14%	61,568.00	2.94%	10,589,647.20	15.34%
2015	364,598.15	10.41%	46,150.00	2.13%	7,859,027.19	10.20%
2016	348,763.92	11.15%	91,812.30	3.97%	7,861,252.82	10.02%
2017	268,551.60	8.60%	13,024.40	0.62%	9,054,473.20	12.75%
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն						
2014	85,378.70	2.73%	358,321.70	17.10%	7,248,431.20	10.50%
2015	61,204.66	1.75%	332,864.40	15.39%	7,555,093.00	9.80%
2016	51,705.21	1.65%	326,051.80	14.11%	7,609,709.83	9.70%
2017	235,974.10	7.56%	312,796.10	14.91%	7,580,634.40	10.68%
Բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություններ						
2014	351,503.44	11.24%	162,102.70	7.73%	10,263,409.40	14.87%
2015	339,586.00	9.70%	178,004.40	8.23%	17,158,653.15	22.26%
2016	309,393.01	9.89%	141,435.80	6.12%	12,096,943.99	15.41%
2017	301,278.10	9.65%	117,449.40	5.60%	4,344,726.60	6.12%
Առողջապահություն						
2014	-	0.00%	-	0.00%	121,999.30	0.18%
2015	-	0.00%	-	0.00%	294,130.89	0.38%
2016	-	0.00%	-	0.00%	386,880.47	0.49%
2017	-	0.00%	-	0.00%	248,993.40	0.35%
Հանգիստ, մշակույթ, կրոն						
2014	867,153.15	27.72%	244,032.60	11.64%	3,357,240.50	4.86%
2015	929,948.01	26.55%	278,561.70	12.88%	3,717,073.56	4.82%
2016	936,276.91	29.92%	308,731.90	13.36%	2,857,125.29	3.64%
2017	970,386.00	31.08%	268,015.60	12.77%	3,678,235.30	5.18%
Կրթություն						
2014	443,842.34	14.19%	825,877.10	39.40%	23,219,482.10	33.64%
2015	467,533.16	13.35%	852,405.40	39.40%	26,046,054.29	33.79%
2016	486,336.00	15.54%	943,833.80	40.85%	27,307,781.14	34.80%
2017	540,774.40	17.32%	864,761.30	41.22%	27,855,262.60	39.24%
Սոցիալական պաշտպանություն						
2014	91,145.50	2.91%	60,194.00	2.87%	2,198,899.70	3.19%
2015	138,680.32	3.96%	72,200.00	3.34%	1,691,955.18	2.20%
2016	115,047.98	3.68%	75,729.40	3.28%	1,789,622.14	2.28%
2017	128,204.00	4.11%	73,194.20	3.49%	1,793,771.60	2.53%

Հիմնական բաժիններին չդասվող պահուստային ֆոնդեր						
2014	-	0.00%	-	0.00%	4,995,771.40	7.24%
2015	-	0.00%	-	0.00%	5,147,091.45	6.68%
2016	-	0.00%	-	0.00%	10,928,824.35	13.93%
2017	-	0.00%	-	0.00%	8,905,375.20	11.35%
Ընդամենը						
2014	3,127,834.39	100.0%	2,096,041.10	100.0%	69,015,088.50	100.0%
2015	3,502,202.94	100.0%	2,163,410.70	100.0%	77,078,437.46	100.0%
2016	3,128,988.35	100.0%	2,310,570.30	100.0%	78,481,116.53	100.0%
2017	3,122,191.20	100.0%	2,098,165.70	100.0%	70,990,187.10	100.0%

*Ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման հիմնական
ցուցանիշները երեք քաղաքներում*

ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՑՈՒՑԱՆԻՇՆԵՐ		
Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	2
	ԳՅՈՒՄՐԻ	1
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
Անշարժ գույքի հարկերի տեսակարար կշիռը հարկային եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	1
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2
	ՎԱՆԱՁՈՐ	2
«Սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Սոցիալական ծախսերի տեսակարար կշիռը «սեփական» ծախսերում	ԵՐԵՎԱՆ	2
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
«Սեփական» ծախսերի տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2
	ՎԱՆԱՁՈՐ	2
Պլանավորված և փաստացի եկամուտների համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	1
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
Պլանավորված և փաստացի ծախսերի համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	1
	ԳՅՈՒՄՐԻ	1
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Ծախսային ուղղությունների փոփոխության արագության և ծախսերի ծավալի փոփոխության արագության համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
Եկամուտների կառուցվածքի փոփոխության արագության և եկամուտների ծավալի փոփոխության արագության համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Պարտքի կառավարման իրավական հիմքերի	ԵՐԵՎԱՆ	2
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2

առկայություն	ՎԱՆԱՁՈՐ	2
Անվճարունակության ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության առկայություն	ԵՐԵՎԱՆ	2
	ԳՅՈՒՄՐԻ	2
	ՎԱՆԱՁՈՐ	2
Պարտքի տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Պարտքի տարեկան սպասարկման տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3
Պարտքային բեռի փոփոխության արագության և եկամուտների փոփոխության արագության համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	1
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
Կնքված պայմանագրերի և դրանց կատարման ընթացքի վերաբերյալ մանրամասն տեղեկատվության հասանելիություն	ԵՐԵՎԱՆ	3
	ԳՅՈՒՄՐԻ	1
	ՎԱՆԱՁՈՐ	1
Հաստատված և տարեկան ճշտված բյուջետային ծախսերի՝ ըստ հոդվածների փոփոխությունների համեմատական	ԵՐԵՎԱՆ	2
	ԳՅՈՒՄՐԻ	3
	ՎԱՆԱՁՈՐ	3