

Բանալի բառեր՝ համայնք, բյուջե, եկամուտ և ծախս, տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորություններ, համայնքների ֆինանսական ապահովվածություն, ապակենտրոնացում:

ՔՏԴ 336.14

ՀՀ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԻ ԿԱԶՄԻ ԵՎ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԻ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՀԻՄՔ

Վալենտինա ՄԻԶԱՅԵԼՅԱՆ

ՀՀ Գյուլարու մասնաճյուղի «Ընդհանուր տնտեսագիտության» ամբիոնի դասախոս

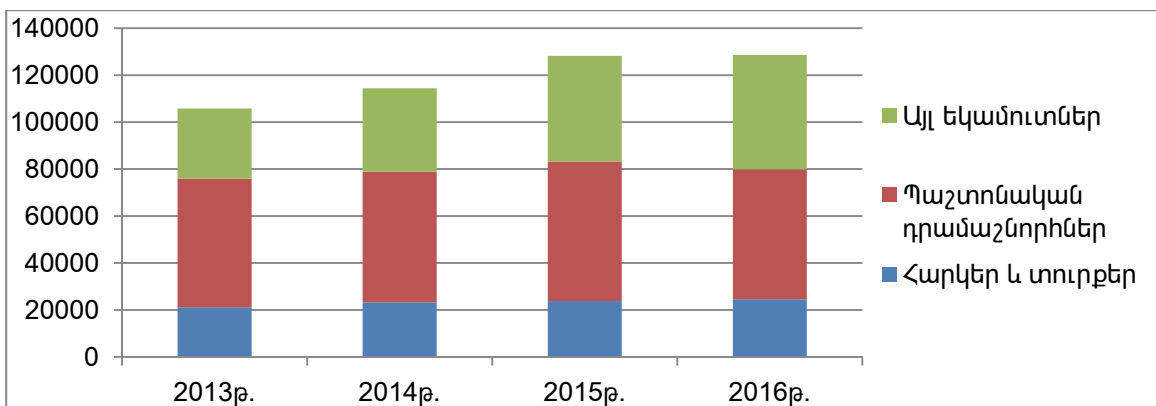
Տեղական ինքնակառավարման գործունեության արդյունավետությունը, համայնքի բնակչության շահերի իրացումը նախ և առաջ պայմանավորված են այն ամբողջ նյութական ու ֆինանսական ռեսուրսների ձևավորմամբ և օգտագործմամբ, որոնք կազմում են տեղական ինքնակառավարման տնտեսական հիմքը: Տեղական ինքնակառավարման տնտեսական հիմքերի մեջ առանձնացնելով ֆինանսականը՝ նշենք, որ այստեղ առաջատար տեղը պատկանում է համայնքների բյուջեներին: Համայնքի բյուջեն դրամական մուտքերի և ելքերի այն ամբողջությունն է, որը տնօրինվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի ֆինանսավորման և համայնքային նշանակության խնդիրները լուծելու նպատակով: Բյուջեի այն տիպը, որ այսօր համայնքերը, իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում մնալով, մշակում են, ծախսային է, ոչ թե ծրագրային, և հետապնդում է առավելագույն ընթացիկ նպատակներ՝ բյուջետային եկամուտների խիստ ցածր մակարդակի պատճառով:

Համայնքային բյուջեների ձևավորման և օգտագործման արդյունավետության բարձրացումը կարելի է համարել ՏԻՄ-երի առաջնային հիմնախնդիրներից մեկը, քանի որ դրանից կախված է ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետությունը, նրանց կողմից լիազորությունների իրականացման մակարդակը: Ուստի անհրաժեշտություն է առաջանում ուսումնասիրելու ՀՀ համայնքային բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կազմն ու կառուցվածքը: Դիտարկենք ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտները և ծախսերը 2016թ.՝ համեմատելով նախորդ տարիների նույն ցուցանիշների հետ:

Ըստ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի՝ բյուջեի եկամուտներ են համարվում հարկերն ու տուրքերը, պաշտոնական դրամաշնորհները և այլ եկամուտները¹:

Ուսումնասիրենք բյուջետային եկամուտների շարժընթացը 2013-2016թթ. կտրվածքով: Ուսումնասիրության արդյունքները ցույց են տալիս, որ 2013-2016թթ. տեղի է ունեցել ՀՀ համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտների 22% աճ՝ 2013թ. 105,802.4 մլն դրամից 2016թ. դառնալով 128623.6 մլն դրամ: Ընդ որում՝ 2016թ. եկամուտները նախորդ տարվա համեմատ ավելացել են 0.3%-ով, որն աճի տեսվերով վերջին տարիների ամենացածր ցուցանիշն է (տես՝ գծապատկեր 1.):

Գծապատկեր 1. Համայնքների բյուջեների եկամուտների փոփոխությունը 2013-2016 թթ. (մլն դրամ)²



2013-2016թթ. «Հարկեր և տուրքեր» հոդվածից ստացվող եկամուտներն ավելացել են 16%-ով՝ հիմնականում ի հաշիվ փոխադրամիջոցներից գույքային հարկերի (վերջինս աճել է 43%-ով):

¹ ՀՀ օրենքը «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին», ընդունվել է 21.07.1997թ.
² Աղբյուրը՝ www.minfin.am- ՀՀ Ֆին. նախ. Համայնքային բյուջեների ամփոփ հաշվետվություն (2013-2016թթ. տարեկան)

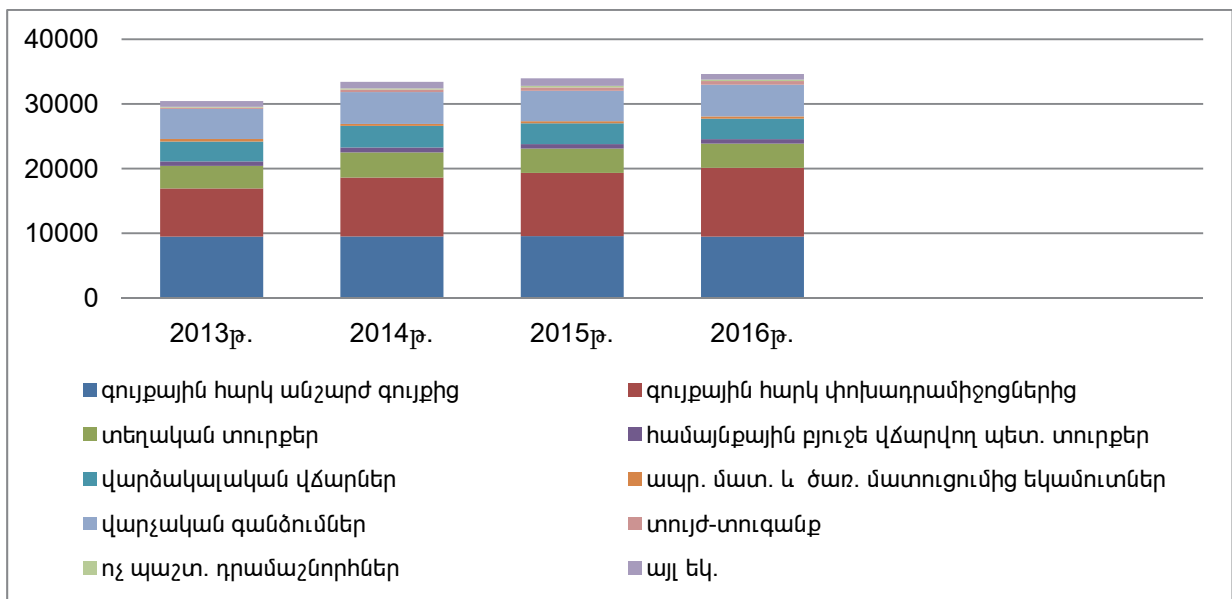
4 տարիների կտրվածքով պաշտոնական դրամաշնորհներն աճել են 0.9%-ով՝ համապատասխանաբար 54799.5 մլն դրամից դառնալով 55311.7 մլն դրամ: Այդ ընթացքում մոտ 30%-ով ավելացել են պետական բյուջեից ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաները, ավելացել է նաև դրանց տեսակարար կշիռը պաշտոնական դրամաշնորհների մեջ՝ 85.1% (2013թ.՝ 66%): Դոտացիաների նման բարձր մակարդակը նվազեցնում է համայնքների ինքնուրույնությունն ու ֆինանսական անկախությունը:

Դրան հակառակ, նվազել են պետական բյուջեից տրամադրվող այլ դոտացիաները՝ մոտ 82%-ով, ընթացիկ սուբվենցիաները՝ մոտ 28%-ով, կապիտալ սուբվենցիաները՝ 57%, համապատասխանաբար նվազել են նաև նրանց տեսակարար կշիռները պաշտոնական դրամաշնորհներում:

«Այլ եկամուտներ» հոդվածի եկամուտներն աճել են 63%-ով, ընդ որում՝ 2016թ. նախորդ տարվա համեմատ աճը պայմանավորված է պետության կողմից ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից ստացվող միջոցներով: Եականորեն (մոտ 8 անգամ) նվազել է վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարվող հատկացումներից մուտքերը:

Համայնքների ինքնուրույնության (որը բխում է ՏԻՄ-երի սկզբունքից, ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման և ֆինանսական անկախության հիմնական բնութագրիչներից մեկը համայնքային բյուջեներում սեփական եկամուտների առկայությունն է, ավելին՝ ընդհանուր եկամուտների մեջ դրանց մեծ տեսակարար կշիռը: Ուստի՝ կարևորել ենք ՀՀ համայնքների 2013-2016թթ. սեփական եկամուտների կազմի և կառուցվածքի ուսումնասիրությունը (տես՝ գծապատկեր 2.):

Գծապատկեր 2. Համայնքների սեփական եկամուտների կազմն ու կառուցվածքը 2013-2016թթ. (մլն դրամ)³



Համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտները 2016թ. կազմել են 34627.0 մլն դրամ (2013թ.՝ 30358.5 մլն դրամ) կամ ընդհանուր եկամուտների 26.9%-ը (2013թ.՝ 28.7%): Ընդ որում, 2013-2016թթ. համայնքների բյուջեների սեփական եկամուտներն աճել են 4268.5 մլն դրամով, իսկ նրանց տեսակարար կշիռն ընդհանուրի մեջ նվազել է 1.8%-ով: Բերված տվյալները ցույց են տալիս, որ դեռևս մեծ է համայնքների կախվածությունը պաշտոնական դրամաշնորհներից:

Ինչպես տեսնում ենք, սեփական եկամուտների մեջ մեծ մասնաբաժին ունեն գույքային հարկերը փոխադրամիջոցներից, գույքային հարկերը անշարժ գույքից, ինչպես նաև վարչական գանձումներից:

2013-2016թթ. գույքային հարկերը փոխադրամիջոցներից աճել են 43%-ով, իսկ տեսակարար կշիռները սեփական եկամուտներում 24.6%-ից դարձել են 30.8% :

2016թ. 2013թ.-ի համեմատությամբ 0.01%-ով նվազել են գույքային հարկերը անշարժ գույքից, չնայած որ 2014 և 2015թթ. դրանց աճ է գրանցվել: 4 տարիների ընթացքում դրանց տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում 31.1%-ից դարձել է 27.3%:

2013-2016թթ. 5.6%-ով ավելացել են վարչական գանձումները, ինչը կարող է խոսել համայնքների իշխանությունների առավել հետևողական աշխատանքի մասին:

ՀՀ համայնքների բյուջեների հանրագումարի մեջ զգալի մաս են կազմում Երևան համայնքի բյուջեի եկամուտների տեսակարար կշիռը՝ 2016թ. կազմելով 60.1% (2015թ.՝ 59.7%)⁴ :

Համայնքների համար լրացուցիչ ֆինանսական աղբյուր կարող է հանդիսանալ պարտատոմսերի թողարկումը: «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, բացի վերը նշված եկամտային հոդվածներից, համայնքը կարող է փոխառություններ վերցնել՝ թողարկելով և տեղաբաշխելով պարտատոմսեր⁵: 2016թ. ևս, ինչպես նախորդ տարիներին, համայնքները պարտատոմսեր չեն թողարկել, բանի որ ՏԻՄ-երի կողմից պարտատոմսեր թողարկելու և տեղաբաշխելու կարգ չի սահմանվել, ինչպես նաև առկա է սեփական համայնքների նկատմամբ բնակչության անվստահության բարձր մակարդակ:

2016թ.-ի ընթացքում համայնքներն արտաքին աղբյուրներից վարկեր և այլ հա- մայնքներից փոխատվություններ չեն ստացել:

Ըստ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի՝ համայնքային բյուջեն կազմված է ֆոնդային և վարչական մասերից, որոնք համապատասխանաբար ներկայացնում են բյուջեի կապիտալ և ընթացիկ ծրագրերի իրականացումը:

³ Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ Ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների եկամուտների կատարման վերաբերյալ (2013-2016թթ. տարեկան)

⁴ Երևանի քաղաքապետարան- www.yerevan.am

⁵ ՀՀ օրենքը «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին», ընդունվել է 21.07.1997թ.

2013-2016թթ. 6.5 անգամ նվազել են համայնքների ֆոնդային բյուջեների եկամուտները, նվազել է նաև նրա տեսակարար կշիռն ընդհանուրի մեջ՝ 1.1% (2013թ.՝ 8.6%): Ֆոնդային բյուջեների եկամուտների հիմնական մասը՝ 73.4%-ը, ինչպես նախորդ տարիներին, բաժին է ընկնում վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե կատարվող հատկացումներից մուտքերին⁶:

Վերջին երկու տարիներին համայնքների ոչ ֆինանսական ակտիվների իրացումից մուտքերը կրճատվել են մոտ 2.5 անգամ, իսկ նախորդ տարվա համեմատ կրճատվել են 18%-ով, որը հիմնականում պայմանավորված է նրանով, որ համայնքներում քիչ են մնացել վաճառքի ենթակա հիմնական միջոցներ և հողեր: Ինչպես նախորդ տարիներին, այնպես էլ 2016թ. ոչ ֆինանսական ակտիվների իրացումից մուտքերը գրեթե ամբողջությամբ ստացվել են հիմնական միջոցների (11.6%) և հողերի (88.4%) իրացումից: Պաշարների և բարձրարժեք ակտիվների իրացումից մուտքեր չեն եղել: Հարկ է նշել, որ համայնքային ոչ ֆինանսական ակտիվների իրացումից ստացված մուտքերը հանվել են եկամուտների կազմից և արտացոլված են ծախսային մասում, ինչի հետևանքով չի երևում ֆոնդային բյուջեի սեփական եկամուտների իրական մակարդակը:

Ընդհանուր առմամբ, 2016թ. նախորդ տարիների համեմատությամբ համայնքների բյուջեների եկամուտների կառուցվածքը եական փոփոխությունների չի ենթարկվել:

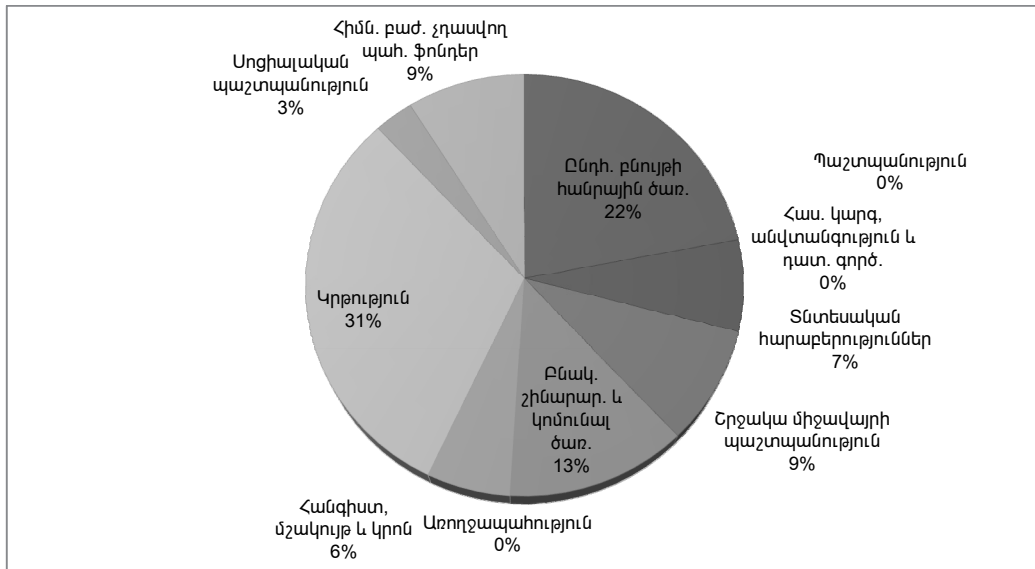
Ինչպես նախորդ տարիներին, 2016թ. ևս պետական բյուջեին ամրագրվող եկամտային հարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից համայնքներին մասհանումներ չեն կատարվել:

Բյուջեի ծախսերի արդյունավետությունը ուղղակիորեն կախված է նրանից, թե ինչքանով է այն հնարավորություն տալիս համայնքին իրականացնելու օրենքով սահմանված իր լիազորությունները, զարգացման ծրագրով նախատեսված միջոցառումները:

Ըստ գործունեության բնագավառների ՏԻՄ-երին օրենքով տրված լիազորությունների ֆինանսական ապահովման վերաբերյալ պատկերացում կազմելու համար ուսումնասիրենք 2016թ.-ի համայնքների բյուջեների ծախսերի կազմն ու կառուցվածքը (տես՝ գծապատկեր 3.):

Գծապատկեր 3.

ՀՀ համայնքների բյուջեների ծախսերի կազմն ու կառուցվածքը 2016թ.⁷



Ինչպես տեսնում ենք, համայնքների 2016թ. բյուջեների ընդհանուր ծախսերում ամենամեծ տեսակարար կշիռն ունեն կրթության ոլորտի ծախսերը՝ 31.2% (2015թ.՝ 30.2%):

2016թ. ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների բյուջեների ընդհանուր ծախսերում 0.3%-ով ցածր է 2015թ.-ի ցուցանիշից: Այս հոդվածի ծախսերի մեծ մասը սովորաբար ուղղվում է վարչական ապարատի պահպանմանը:

2016թ. համայնքային ծառայությունների բոլոր ծախսերի և ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ծախսերի հարաբերակցությունը կազմել է 4.25, իսկ նախորդ տարվա նույն ցուցանիշը կազմել է 3.40: ՀՀ համայնքներում՝ առանց Երևան քաղաքի, այդ ցուցանիշը կազմում է 2.52, որը նշանակում է, որ համայնքի աշխատակազմի վարչական ապարատի մեկ միավոր կատարված ծախսերի դիմաց համայնքի աշխատակազմը մատուցում է 2.52 միավոր համայնքային ծառայություն, որն արդյունավետ համարել չի կարելի: Սակայն, պետք է նաև փաստել, որ, 2015թ.-ի հետ համեմատած, այս ցուցանիշը դրսևորել է աճի միտում՝ 1.47-ից հասնելով 2.52-ի, որին մեծապես նպաստել է նաև համայնքների խոշորացումը⁸:

2015թ.-ի համեմատ, մոտ 0.8%-ով նվազել է հանգիստ, մշակույթ և կրոնի ոլորտին հատկացված ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքների 2016թ. բյուջեների ընդհանուր ծախսերում: Սովորաբար շատ համայնքներում այս հոդվածի մեծ մասն ուղղվում է մշակութային կառույցների պահպանմանը և այդ կառույցների աշխատակիցներին աշխատավարձ վճարելուն: Այսինքն՝ այս միջոցները ծառայում են ոչ թե այս ոլորտի զարգացմանը, այլ գոյատևմանը:

Սոցիալական ուղղվածություն ունեցող մյուս ոլորտներին ՀՀ համայնքների 2016թ. բյուջեներից հատկացված ծախսերի տեսակարար կշիռներն առանձնապես մեծ տեսակարար կշիռ չունեն ընդհանուր ծախսերում և կազմում են համապատասխանաբար՝ սոցիալական պաշտպանություն՝ 3.0% (2015թ.՝ 3.0%), առողջապահություն՝ 0.3% (2015թ.՝ 0.3%):

⁶ Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների եկամուտների կատարման վերաբերյալ (2013-2016թթ. տարեկան)

⁷ Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների ծախսերի կատարման վերաբերյալ (2016թ. տարեկան)

⁸ Համայնքների ֆինանսիստների միավորում- www.cfoa.am, Երևանի քաղաքապետարան- www.yerevan.am

Ինչպես երևում է Գծապատկեր 3-ից, ծախսային 5 հոդվածներին բաժին է ընկնում ընդհանուր ծախսերի մոտ 90%-ը, որը փաստում է ՏԻՄ-երին վերապահված ոչ բոլոր լիազորությունների իրականացման մասին, համայնքներում տարբեր ոլորտների ոչ համաչափ զարգացման մասին:

ՏԻՄ-երի լիազորությունների և համայնքների ֆինանսական միջոցների համա- պատասխանության ցուցանիշներից է ևս «ֆինանսավորվող կամ թերի ֆինանսավորվող լիազորությունների» առկայությունը: Կան ՏԻՄ-երի՝ օրենքով սահմանված բազմաթիվ լիազորություններ (այդ թվում՝ հանրային ծառայությունների մատուցման), որոնք ՀՀ շատ համայնքներում կամ ընդհանրապես չեն իրականացվում, կամ էլ իրականացվում են մասնակիորեն: Այդպիսի լիազորությունների թվին կարելի է դասել աղբահանությունը, կանաչապատումը, ջրամատակարարումը և ջրահեռացումը, շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը, բնակչությունը ծառայությունները և այլն: Բնակչության շահերի պաշտպանության առումով կարևոր է, որպեսզի մատուցվող ծառայությունների դիմաց սահմանվող վճարների դրույթաչափերը մատչելի լինեն բնակչության լայն խավերի համար, հնարավորին չափով դրանք տարբերակվեն ըստ բնակչության կարիքավորության խմբերի:

ՀՀ բոլոր համայնքների 2016թ. բյուջեների կապիտալ / ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում իրականում կազմել է 9.6%, իսկ ընթացիկ ծախսերինը՝ 90.4%:

Աղյուսակ 1.

Եվրամիության անդամ երկրների և Հայաստանի տեղական բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռները հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում (2016թ.)⁹

Երկրներ	Դանիա	Շվեդիա	Ֆինլանդիա	Հոլանդիա	Լեհաստան	Իտալիա	Լատվիա	Ռումինիա
Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	65.1	51.0	40.1	31.8	31.3	28.9	26.4	26.0
Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)	34.9	25.5	22.5	13.9	12.9	14.3	9.6	9.0

(Աղյուսակ 1-ի շարունակություն)

Երկրներ	Զեխիա	Մեծ Բրիտանիա	Խորվաթիա	Էստոնիա	Ֆրանսիա	Բուլղարիա	Սլովենիա	Գերմանիա
Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	25.7	24.9	24.6	23.3	19.7	19.5	18.2	18.1
Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)	10.2	10.5	11.9	9.4	11.1	6.9	8.3	8.0

(Աղյուսակ 1-ի շարունակություն)

Երկրներ	Ավստրիա	Սլովենիա	Իսպանիա	Բելգիա	Հունգարիա	Պորտուգալիա
Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	16.8	15.8	13.5	13.2	12.8	12.7
Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)	8.6	6.6	5.7	7.0	6.1	5.7

(Աղյուսակ 1-ի շարունակություն)

Երկրներ	Լյուքսեմբուրգ	Հայաստան	Իռլանդիա	Հունաստան	Կիպրոս	Մալթա
Տեղական բյուջեների ծախսերը հանրային ծախսերում (%)	11.9	8.8	8.0	7.0	3.8	1.4
Տեղական բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)	4.9	2.56	2.3	3.5	1.5	0.5

ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետ կազմակերպման տեսանկյունից, կարևոր ֆինանսական ցուցանիշներից է ևս համայնքային աշխատողների աշխատանքի վարձատրության՝ աշխատավարձերի և հավելավճարների տեսակարար կշիռը համայնքի բյուջեի ընդհանուր ծախսերում: 2016թ. ՀՀ բոլոր համայնքների ՏԻՄ-երի, դրանց ենթակա բյուջետային և ոչ առևտրային կազմակերպությունների աշխատողների աշխատավարձերի ու հավելավճարների փաստացի ծախսերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր ծախսերում կազմել է 18.1% (2015թ.՝ 17.7%)¹⁰: Պետք է ևս նկատել, որ ՀՀ բոլոր համայնքների (առանց Երևանի) համար հաշվարկված վերջին ցուցանիշը մոտ 4.6 անգամ բարձր է Երևանի նույն ցուցանիշից: Դա պայմանավորված է հիմնականում ՀՀ համայնքների (առանց Երևանի) աշխատակազմերի ու ենթակա կազմակերպությունների ուժեղացված լինելով և բյուջետային եկամուտների ընդհանուր անբավարարությամբ:

ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունավետությունը, նրանց վերապահված լիազորությունների կատարումը մեծապես կախված է համայնքների ֆինանսական ապահովվածության աստիճանից: Համայնքների ֆինանսական ապահովվածության և ապակենտրոնացման աստիճանի մասին կարելի է գաղափար կազմել հետևյալ հիմնական ցուցանիշների վերլուծության հիման վրա՝ համայնքի բյուջեի մեծությունը և տեսակարար կշիռը ՀՀ համայնքում բյուջեում, եկամուտների և ծախսերի տեսակարար կշիռները ՀՆԱ-ի մեջ, պլանավորված եկամուտների և ծախսերի կատարման աստիճանը և այլն:

⁹Եվրամիության հանձնաժողովի վիճակագրական տվյալներ- http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

¹⁰ Համայնքների ֆինանսիստների միավորում- www.cfoa.am

Տեղական բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռները տվյալ երկրի հանրային ծախսերում և ՀՆԱ-ում բնութագրում են այդ երկրում իշխանության ապակենտրոնացման աստիճանը: (Հայաստանում հանրային ծախսերի տակ դիտարկվում են ՀՀ համախմբված բյուջեի ծախսերը, իսկ ՀՆԱ-ի տակ դիտարկվում է անվանական ՀՆԱ-ն): Հիմնվելով ՏԻՄ-երի լիազորությունների և համայնքների ֆինանսական միջոցների համապատասխանության գնահատման միջազգային փորձի վրա՝ ներկայացնենք այդ ֆինանսական ցուցանիշների գնահատման արդյունքները 2016թ.-ի համար:

Եվրամիության անդամ երկրներում տեղական բյուջեների ծախսերի տեսակարար կշիռների միջինը հանրային ծախսերում կազմել է 23.4%, իսկ ՀՆԱ-ում՝ 10.9% (տես՝ աղյուսակ 1.):

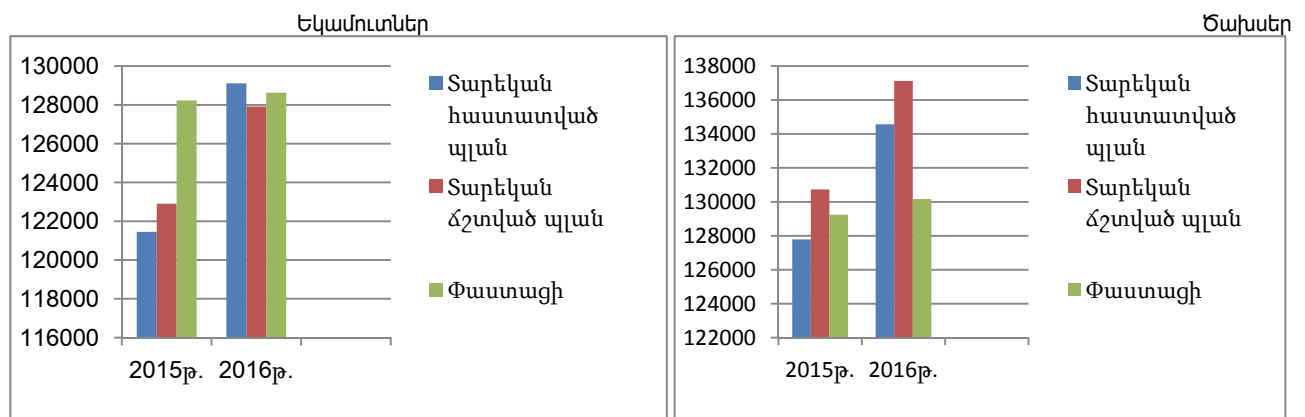
2016թ. ՀՀ համայնքների բյուջեների հանրագումարի տեսակարար կշիռը ՀՀ համախմբված բյուջեում եկամուտների գծով նախորդ տարվա համեմատ մնացել է նույնը, իսկ ծախսերի գծով նվազել է մոտ 0.1%-ով (տես՝ Աղյուսակ 2): Հայաստանն այդ ցուցանիշներով դեռևս Եականորեն գիշում է Եվրամիության անդամ երկրներին՝ մոտ 2.7 անգամ փոքր լինելով այդ երկրների միջին ցուցանիշից, և գերազանցում է միայն Իռլանդիային, Յունաստանին, Կիպրոսին ու Մալթային: Դա նշանակում է, որ ՀՀ-ում ՏԻՄ սեփական ֆինանսական կարողությունները դեռևս մնում են ցածր մակարդակի վրա: Մինչդեռ, ինչպես հայտնի է, ֆինանսական կարողությունների ընդլայնումը հանդիսանում է երկրում հանրային կառավարման ապակենտրոնացման խորացման և համայնքային ծառայությունների մատուցման պատշաճ որակի ապահովման հիմնական գրավականը:

Համախմբված բյուջեի եկամուտների և ՀՆԱ-ի նկատմամբ համայնքների բյուջեի եկամուտների տեսակարար կշիռը, չնայած իր կայուն աճին, շարունակում է մնալ ցածր (տես՝ Աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2.
ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի տեսակարար կշիռները ՀՆԱ-ի և համախմբված բյուջեի մեջ 2015-2016թթ.(մլրդ դրամ)¹¹

	ՀՆԱ	Համախմբված բյուջեի եկամուտները	Համախմբված բյուջեի ծախսերը	Համայնքների բյուջեների եկամուտները	Համայնքների բյուջեների ծախսերը	Համայնքների բյուջեների եկամուտները ՀՆԱ-ում (%)	Համայնքների բյուջեների ծախսերը ՀՆԱ-ում (%)	Համայնքների բյուջեների եկամուտները համախմբված բյուջեում (%)	Համայնքների բյուջեների ծախսերը համախմբված բյուջեում (%)
2015	5,032.1	1,201.7	1,444.0	128.2	129.2	2.55	2.57	10.7	8.9
2016	5,079.9	1,205.8	1,485.3	128.6	130.2	2.53	2.56	10.7	8.8

Գծապատկեր 4.
ՀՀ համայնքների բյուջեների ընդհանուր եկամուտների և ծախսերի տարեկան հաստատված, ճշտված պլանները և փաստացի կատարումը (մլն դրամ)¹²



Համայնքների բյուջեների ծախսերի հանրագումարի տեսակարար կշիռը երկրի ՀՆԱ-ում 2004-2009թթ. Հայաստանում տատանվել է 1.3-1.7%-ի սահմաններում, 2010-2015թթ.՝ 2.3-2.57%-ի սահմաններում, իսկ 2016թ. այն, 2015թ.-ի համեմատ, նվազել է մոտ 0.1%-ով՝ կազմելով 2.56%: Այս ցուցանիշը մոտ 4.3 անգամ փոքր է Եվրամիության անդամ երկրների միջին ցուցանիշից և գերազանցում է միայն Իռլանդիայի, Կիպրոսի ու Մալթայի նույն ցուցանիշին: Այսպիսով, Հայաստանում

¹¹ Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ Ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կատարման վերաբերյալ (2015, 2016թթ. տարեկան), www.armstat.am- ՀՀ ԱԿՏ, Հայաստանի վիճակագրական տարեգիրք, Երևան 2017թ.

¹² Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ Ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կատարման վերաբերյալ (2015, 2016թթ. տարեկան), www.mtad.am-ՀՀ ՏԿԶՆ 2015, 2016 թթ. ՀՀ համայնքների բյուջետային եկամուտների և ծախսերի վերաբերյալ

իշխանության ապակենտրոնացման աստիճանը 2016թ. շարունակում է եականորեն ցածր մակ եվրամիության անդամ երկրներում իշխանության ապակենտրոնացման աստիճանից:

ՀՀ բոլոր համայնքների 2016թ. բյուջեների ամփոփ եկամուտների փաստացի կատարումը տարեկան հաստատված պլանի նկատմամբ կազմել է 99.6%, իսկ տարեկան ճշտված պլանի նկատմամբ՝ 100.6%: Ծախսերի գծով, ՀՀ բոլոր համայնքների 2016թ. բյուջեների կատարումը տարեկան հաստատված պլանի նկատմամբ կազմել է 96.7%, իսկ տարեկան ճշտված պլանի նկատմամբ՝ 94.9% (տես՝ գծապատկեր 4.):

Ինչպես տեսնում ենք, և՛ եկամուտների, և՛ ծախսերի գծով փաստացի կատարողականները 2015թ. զգալիորեն բարձր են, քան 2016թ.: Սա նշանակում է, որ նախորդ տարվա համեմատ 2016թ. նկատելիորեն իջել է համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կատարողական ընդհանուր կարգապահությունը: Այսինքն՝ ՀՀ համայնքներում դեռևս կան որոշակի խնդիրներ՝ կապված բյուջեների եկամուտների և հատկապես ծախսերի ճշգրիտ կանխատեսումների, պլանավորման և, հետագայում՝ նաև, դրանց ճշտման և պատշաճ կատարման հետ:

Համայնքների ֆինանսական ապահովվածության կարևոր հարաբերական ցուցանիշներից են բնակչության մեկ շնչին ընկնող՝ համայնքների բյուջեների եկամուտը և ծախսը: ՀՀ համայնքների 2012-2016թթ. բյուջեների փաստացի եկամուտը մեկ շնչի հաշվով զգալիորեն աճել է՝ 31,556 ՀՀ դրամից (մոտ 78.5 ԱՄՆ դոլարից) հասնելով 43,074 դրամի (մոտ 89.6 դոլարի): Համապատասխանաբար, ՀՀ համայնքների 2012-2016թթ. բյուջեների փաստացի ծախսը մեկ շնչի հաշվով 32,196 դրամից (մոտ 80.1 դոլարից) հասել է 43,589 դրամի (մոտ 90.6 դոլարի)¹³: Սակայն, եթե հաշվի առնենք նաև Հայաստանում սպառողական գների ինդեքսի տարեցտարի փոփոխությունը, ապա բնակչության մեկ շնչին մատուցվող համայնքային ծառայությունների ընդհանուր ծախսերի չափը տարիների ընթացքում զգալի փոփոխության չի ենթարկվել և նկատելի դրական ազդեցություն չի ունեցել բնակչության ընդհանուր կենսամակարդակի վրա:

Այսպիսով, ուսումնասիրելով և վերլուծելով այս ոլորտում առկա իրավիճակը՝ կատարենք որոշակի եզրահանգումներ և առաջարկություններ.

Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրենց լիազորություններն ու գործառնությունները կատարելու համար պետք է ապահովված լինեն համապատասխան ֆինանսական միջոցներով: Դա Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի դրույթներից մեկն է¹⁴, որը տեղ է գտել նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում: Այն ենթադրում է բաղաբաղական ապակենտրոնացման և ֆիսկալ ապակենտրոնացման զուգակցում: Չափազանց կարևոր է ապակենտրոնացման այս երկու ձևերի զուգահեռ կիրառումը, որի բացակայությունը հաճախ հանգեցնում է ՏԻՄ-երի ոչ պատշաճ կամ մասնակի ֆինանսավորմանը, ինչը հանդիսանում է ներկայիս կարևորագույն խնդիրներից մեկը:

Կարելի է դիտարկել այդ խնդրի լուծման երկու հնարավոր տարբերակ: Առաջին, կրճատել ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորությունները և դրանք համապատասխանեցնել ֆինանսական ապահովվածության առկա մակարդակին: Այս դեպքում մենք կհակադրվենք մեր երկրում պետական կառավարման ժողովրդավարացման և ապակենտրոնացման գործընթացներին: Երկրորդ տարբերակը կարող է լինել ֆինանսական լրացուցիչ միջոցների որոնումը և դրանք ներկա լիազորությունների ապահովման մակարդակին հասցնելը: Սա, անկասկած, դժվարին խնդիր է, սակայն ներկայումս այս տարբերակը, մեր կարծիքով, այլընտրանք չունի:

ՀՀ համայնքների եկամտային դաշտը դեռևս կարգավորման կարիք ունի: Չնայած վերջին տարիներին համայնքների բյուջեների եկամտային մասի մեջ արձանագրվել է աճի միտում, այնուամենայնիվ բացարձակ թվերով դրանք բավականին փոքր են, և առանց պետական դրամաշնորհների համայնքները չեն կարող ապահովել իրենց գործունեությունը: Դա վկայում է համայնքների ֆինանսական անկախության ցածր աստիճանի մասին:

Համայնքների ֆինանսական կայունությունն ամրապնդելու և օրենքով ՏԻՄ-երին վերապահված լիազորություններն համաչափ ֆինանսական միջոցներով ապահովելու առումով ՀՀ-ում կարևոր նշանակություն կարող է ունենալ հարկային մասհանումների մոդելի կիրառումը: Նշենք, որ ՀՀ գործող օրենքներով նախատեսված է նման մասհանումների կատարման հնարավորություն: Սակայն մինչև օրս ՀՀ պետական բյուջեի եկամուտներ հանդիսացող եկամտային հարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից համայնքային բյուջեներ մասհանումներ չեն կատարվել: Անհրաժեշտ է այդ մասհանումների չափերն օրենսդրորեն ամրագրել ոչ թե յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով, այլ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» կամ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքներով: Նման մասհանումների մոդելներ կիրառվում են ՌԴ-ում և մի շարք եվրոպական երկրներում, որտեղ տեղական բյուջեներին են ուղղվում շահութահարկի, ավելացված արժեքի հարկի և ակցիզային հարկի որոշակի մասնաբաժիններ:

Համայնքների ֆինանսական հնարավորություններն ընդլայնելու և համայնքներին ներգրավել փոխառական կապիտալի շուկա՝ օրենսդրորեն կարգավորելով համայնքների կողմից առևտրային բանկերից և ֆինանսական կազմակերպություններից փոխառու միջոցներ վերցնելու, համայնքային պարտատոմսեր թողարկելու հարցերը, ինչպես նաև մշակել և կիրառության մեջ դնել համայնքների վարկունակության գնահատման համակարգեր և գործիքներ:

Բյուջեների ցածր կատարողականի՝ պլանի թերակատարման հիմնախնդրի հետ շատ հաճախ բախվում են այն համայնքները, որոնց բյուջեները կազմվել են ոչ ճիշտ կանխատեսման և պլանավորման արդյունքում: Նկատելի է, որ համայնքները զգույշ են մոտենում իրենց եկամուտների կանխատեսումներին: Այն իրողությունը իհարկե ունի իր օբյեկտիվ պատճառները. ոչ բարձր կենսապայմաններից ելնելով համայնքի ֆինանսական վիճակն իրականությանը համարժեք չի ներկայացվում, և ֆինանսական կառավարման չլուծված շատ հիմնախնդիրներ մնում են ստվերում և չբացահայտված:

Չնայած համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերի պատշաճ մակարդակով կազմման ուղղությամբ կատարված որոշ աշխատանքների (ՀՀԾԾ-երի մշակման և կառավարման մեթոդաբանություն, մեթոդական ցուցումներ, համայնքի ՀՀԾԾ-ի օրինակելի ձև, բազմաթիվ սեմինարների կազմակերպում, աշխատակիցների վերապատրաստում և այլն)՝ համայնքների մեծ մասի համար դրանք առայժմ մնում են որպես ձևական փաստաթղթեր, որոնք եական դերակատարում չունեն ծրագրային բյուջետավարման և համայնքների բյուջեների կազմման գործընթացում:

Չնայած համայնքների խնդրագրային ծավալուն գործընթացների իրականացմանը՝ ՀՀ ներկայիս վարչատարածքային բաժանումը դեռևս մասնատված է: Համայնքների խնդրագրային ակնկալվող դրական արդյունքներից են՝ մարդկային ռեսուրսների և ենթակառուցվածքների համախմբումը, խոշորացվող համայնքների բյուջեների միավորումը, համայնքային խնդիրների արդյունավետ լուծումը, որոնք առանձին փոքր համայնքները ի գործ չեն իրականացնել: Մասշտաբի էֆեկտի շնորհիվ էապես կկրճատվեն հանրային ծառայությունների մատուցման ծախսերը, ինչը կհանգեցնի այդ ծառայությունների մատուցման որակի և արդյունավետության բարձրացմանը, ինչպես նաև դրա դիմաց գանձվող վճարների չափի նվազեցմանը:

¹³ Աղբյուրը՝ www.minfin.am-ՀՀ Ֆին. նախ. Հաշվետվություն համայնքների բյուջեների եկամուտների և ծախսերի կատարման վերաբերյալ (2015, 2016թթ. տարեկան),

www.armstat.am- ՀՀ ԱԿԾ, Հայաստանի վիճակագրական տարեգիրք, Երևան 2017թ.

¹⁴ Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, 1985թ.

▪ Կարծում ենք, որ լուրջ քայլեր պետք է ձեռնարկել ՀՀ համայնքներում կորպորատիվ կառավարման մշակույթը զարգացնելու համար: Ներկայումս համայնքների զարգացման կարևոր ուղղություն է փոքր ու միջին ձեռնարկատիրության զարգացումը, ինչը ոչ մեծ ներդրումներով՝ օգտագործելով տեղական ռեսուրսները, կնպաստի նոր աշխատատեղերի ստեղծմանը, կօժանդակի գործուն մասնավոր հատվածի ձևավորմանը և ներքին շուկայի ընդլայնմանը: Այն հիմք կդառնա նաև տեղական հումքի օգտագործման ու վերամշակման, համայնքներում պարապլորդի մատնված և ոչ շահութաբեր գործող ձեռնարկությունների վերակառուցման և արդիականացման համար, ինչն իր հերթին կօժանդակի համայնքի բյուջեի մուտքերի ավելացմանը, կստեղծի արտաբյուջետային միջոցների ձեռքբերման հնարավորություններ: Ներկայումս դրանց զարգացմանը խոչընդոտում են օրենսդրական դաշտի և ֆինանսավարկային քաղաքականության անկատարությունը, շուկայի մասին տեղեկատվության սահմանափակությունը, հարկային ոչ բարենպաստ պայմանների ստեղծումը և այլն:

Օգտագործված գրականություն

1. ՀՀ օրենքը «Տեղական ինքնակառավարման մասին», ընդունվել է 07.05.2002թ.
2. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիա, 1985թ.
3. ՀՀ օրենքը «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին», ընդունվել է 21.07.1997թ.
4. «ՀՀ Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները (2011)», Դ. Թումանյան, Երևան, Նոյան Տապան, 2012
5. «Տեղական ինքնակառավարման հիմունքներ» /ուսումնական ձեռնարկ Է. Օրոյանի ընդհ. խմբագր., «Պետական ծառայություն», Երևան, 2000
6. ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայություն-www.armstat.am
7. ՀՀ ֆինանսների նախարարություն-www.minfin.am
8. ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարություն-www.mtad.am
9. Համայնքների ֆինանսիստների միավորում-www.cfoa.am
10. Երևանի քաղաքապետարան-www.yerevan.am
11. Եվրամիության հանձնաժողովի վիճակագրական տվյալներ-
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

Ներկայացվել է 20.12.2017թ.
Ընդունվել է տպագրության 26.12.2017թ.