բնակչության 1/6-ը: Ակնհայտ է որ այն վճռորոշ ազդեցություն է ունեցել այդ երկրների սոցիալական ու տնտեսական հարցերի լուծման գործում:

Ներկայումս մարդկանց մի զգալի մասը կարծում է, որ աղքատ երկրները կարող են զարգանալ, հարստանալ, եթե հասարակությունն ապահովված է կրթական և առողջապահական ծառայությունների բարձրորակ համակարգով: Եվ զարմանալի չէ, որ այդ երկրներում նման խնդիրների լուծման համար հսկայական ֆինանսական միջոցներ են օգտագործվում, որոնք ոչ միշտ են դրական արդյունքի հանգեցնում: Մեր կարծիքով կրթությունը, առողջապահությունը երկրի համար ավելի շատ սոցիալական նախապայմաններ են և տնտեսական հաջողության գործում վճռորոշ ազդեցություն ունենալ չեն կարող: Պատճառն այն է, որ ներկայումս նման գործոններ են առևտուրը և միջազգային կապիտալի՝ շուկային ինտեգրումը:

Տնտեսության զարգացման համար կարևոր են տարբեր շուկայական ինստիտուտների ձևավորումը և դրանց հետագա զարգացումը: Այդուհանդերձ նման ինստիտուտների ձևավորումը այդքան էլ դյուրին գործ չէ և պահանջում է քաղաքական կամք առաջին հերթին երկրի քաղաքական ուժերի, իշխանությունների կողմից: Պատճառն այն է, որ նման երկրներում հասարակության «գործարար» հատվածը, որը շատ հաճախ սերտաճած է իշխանական մարմինների հետ, թույլ չի տալիս նման գործընթացի ձեռնարկումը և դրանց իրականացումը՝ մտահոգվելով, որ այդ փոփոխությունների արդյունքում կարող է զրկվել սեփական կապիտալից և գերշահույթներից: Նման ինստիտուտների ձևավորումը հնարավոր է կրճատի նրանց գերշահույթները՝ սկիզբ դնելով շուկայական մրցակցային համակարգի ձևավորմանը ու դրա հետագա կայացմանը:

ՂԱՐԻԲ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

ՀՀ ԳԱԱ Մ. Քոչարյանի անվան
տնտեսագիտության ինստիտուտի ասպիրանտ

ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԲՅՈՒՋԵՆԵՐՈՒՄ ՎԱՐԿԱՅԻՆ ՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ՆԵՐԳՐԱՎՄԱՆ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՏԵՂԱԿԱՆ ՎԱՐԿԱՅԻՆ ՇՈՒԿԱՆԵՐԻ ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ՆԱԽԱԴՐՅԱԼՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Ֆինանսապես կայուն տեղական ինքնակառավարման համակարգի առկայությունը վկայում է երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման բարձր մակարդակի մասին: Սակայն ինչպես ցույց են տալիս ՀՀ Շիրակի մարզի համայնքների բյուջեների վերաբերյալ մեր կողմից արված ուսումնասիրությունները և վերլուծությունները, գրեթե բոլոր համայնքներում առկա են տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ի դեմս համայնքի ղեկավարի և ավագանու) պարտադիր լիազորությունների ֆինանսավորման մի շարք խնդիրներ, որոնք հիմնականում կապված են հարկային բազաների անճշտությունների, սեփական եկամուտների անբավարարության, դրանց հավաքագրման ցածր մակարդակի և այլ գործոնների հետ: Այս առումով համայնքի առջև ծառացած խնդիրների լուծման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-երի) լիազորությունների իրականացման համար կարևորագույն միջոց կարող է հանդիսանալ վարկային և պարտքային միջոցների ներգրավումը համայնքային բյուջեի եկամտային մաս:

Տնտեսագիտական գրականության մեջ հանդիպում ենք տարբեր տեսակետների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ամրագրել պարտք (վարկ, փոխառություն) վերցնելու իրավունք ամրագրելու վերաբերյալ: Պետք է փաստել, որ ՀՀ օրենսդրությամբ որպես համայնքի բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուր ամրագրված են վարկերի և փոխատվությունների ձևով ներգրավված միջոցները («Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք,

հոդված 57, կետ 6ա)[1]: Սակայն ուսումնասիրությունները վկայում են, որ ՀՀ համայնքներում այլընտրանքային միջոցների ներգրավման որևէ փորձ դեռևս չի արձանագրվել:

Այս հոդվածի շրջանակներում փորձել ենք հակիրճ հիմնավորել համայնքների բյուջեներում վարկային միջոցների ներգրավման արդիականությունը, ներկայացնել ոլորտի միջազգային փորձը: Ուսումնասիրություններն ու վերլուծությունները կատարել ենք ՀՀ Շիրակի մարզի երեք քաղաքային և մեկ գյուղական համայնքների օրինակով՝ համադրելով միջազգային /մասնավորապես Բուլղարիայի ու Ռումինիայի/ փորձի հետ: Այս երկրների ընտրությունը պայմանավորված է տեղական ինքնակառավարման համակարգի կառուցվածքի և ոլորտի զարգացման դինամիկայի համանմանությամբ:

Նշենք մի քանի գործոններ, որոնց առկայությունը, մեր կարծիքով, թելադրում է համայնքներին ներգրավել փոխառու և վարկային միջոցներ.

- տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների ընդլայնում,
- նորանոր սոցիալ-տնտեսական բնույթի խնդիրների առաջացում համայնքներում,
- համայնքների բյուջեների պլանային եկամուտների հավաքագրման ցածր մակարդակ (Շիրակի մարզի համայնքներում սեփական եկամուտների կատարողական միջին ցուցանիշը 2005-2008թթ. տատանվել է 49,4-70,5%-ի միջակայքում),
- համայնքների բյուջեներում ֆոնդային մասի ցածր տեսակարար կշիռ (Շիրակի մարզի համայնքների բյուջեներում ֆոնդային մասի մուտքերը կազմել են ընդհանուր սեփական եկամուտների փաստացի ցուցանիշների 23-40%-ը),
- համայնքի համար ռազմավարական նշանակության ծրագրերի իրականացման ֆինանսավորման պակաս,
- համայնքային ենթակառուցվածքների զարգացման և նոր ենթակառուցվածքների ստեղծման անհրաժեշտություն:

Ուստի, նման գործոնների առկայության պայմաններում համայնքների համար կարևոր է ակտիվացնել ոչ ֆիսկալ աղբյուրներից միջոցների ներգրավումը, որոնք հատկապես անհրաժեշտ է ուղղել երկարաժամկետ շահութաբեր ծրագրերը ֆինանսավորելուն:

Այս ոլորտի միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ առկա է համայնքների բյուջեների այլընտրանքային ֆինանսական միջոցների ներգրավման 2 տարբերակ՝ բանկային կամ պետական վարկեր և համայնքային պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ստացվող միջոցներ:

Ինչպես զարգացած, այնպես էլ անցումային տնտեսությամբ երկրներում (օրինակ՝ Բուլղարիա, Ռումինիա) արդեն ներդրվել են համայնքների բյուջեների այլընտրանքային միջոցների ներգրավման գործուն մեխանիզմներ: Բազմաթիվ տեղական ինքնակառավարման մարմիններ մասնավոր և պետական հատվածից փոխառու և վարկային միջոցների ներգրավումն օգտագործում են որպես համայնքի ռազմավարական խնդիրների լուծման արդյունավետ տարբերակ: Այս երկրներում կապիտալ ծրագրերի իրականացման համար անհրաժեշտ դրամական միջոցների պակասը, լիազորությունների ապակենտրոնացման մակարդակի աճը, «միջսերնդային հավասարության» ապահովման անհրաժեշտությունը նպաստում են տեղական վարկային շուկաների ձևավորմանն ու զարգացմանը: Վերը նշվածը հավաստելու համար ուսումնասիրենք Բուլղարիայի և Ռումինիայի տեղական բյուջեների մի քանի ցուցանիշներ 2004-2007թթ. կտրվածքով: Ցուցանիշների ուսումնասիրության համար կազմենք աղյուսակ 1-ը:

Ինչպես երևում է աղյուսակի տվյալներից, տեղական բյուջեներում կապիտալ ծրագրերին ուղղված ֆինանսավորման տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտներում 2004-2008թթ. կազմել է համապատասխանաբար Բուլղարիայում՝ միջինը 25,2%, իսկ Ռումինիայում՝ 19,2%: Ուսումնասիրելով կապիտալ բյուջեի եկամուտների կառուցվածքը՝ տեսնում ենք, որ կապիտալ եկամուտների աճն արձանագրվել է նաև շնորհիվ ներգրավված վարկային միջոցների: Տեղա-

[1] www.parliament.am .

կան վարկերի և պարտատոմսերի տեղաբաշխումից ներգրավված միջոցների միջին տեսակարար կշիռը կապիտալ բյուջեի եկամուտներում կազմել է Բուլղարիայում՝ 32,6%, Ռումինիայում՝ 29,4%: Վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ տեղական բյուջեներում ներգրավված վարկային միջոցները տարեցտարի աճել են: Արդյունքում տեղական բյուջեներում արձանագրվել է կապիտալ ծրագրերին ուղղված ֆինանսավորման տարեկան լուրջ աճ, որը Բուլղարիայում նշված ժամանակահատվածում կազմել է միջինը 13,2%, Ռումինիայում՝ 9,5%: Ի դեպ, պետք է նշել, որ այս երկրներում մունիցիպալ բյուջեներում վարկային միջոցներ ներգրավում են հատկապես խոշոր համայնքները (օրինակ, Բուլղարիայում տեղական վարկային շուկայի մոտ 78%-ը բաժին է ընկնում 100000-ից ավելի բնակչություն ունեցող համայնքներին[1]):

Աղյուսակ 1

Բուլղարիայի և Ռումինիայի տեղական բյուջեների ցուցանիշներ[2]

Ցուցանիշի անվանումը / Տարեթիվը	Կապիտալ ծրագրերի տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտներ		Վարկերի և ներգրավված միջոցների տեսակարար կշիռը կապիտալ բյուջեի եկամուտներում		Վարկերի և ներգրավված միջոցների տարեկան աճ		Կապիտալ ծրագրերի ֆինանսավորման տարեկան աճ	
	Բուլղարիա	Ռումինիա	Բուլղարիա	Ռումինիա	Բուլղարիա	Ռումինիա	Բուլղարիա	Ռումինիա
2004	18,7%	15,6%	27,1%	15,1%	----	----	----	----
2005	23,6%	17,6 %	25,3 %	23,4%	21,3 %	23,4%	11,2 %	7,3%
2006	28,1%	21,4%	32,4 %	37,5%,	35,4%	27,6%	12, 7%	9,6%
2007	30,3 %	22,1%	45,6%	41,4%	31,3%	29,6%	15,8%	11,5%

Ամփոփելով բերված ցուցանիշների վերլուծությունը՝ կարելի է փաստել, որ Բուլղարիայում և Ռումինիայում ձևավորվել և զարգացման փուլում են գտնվում տեղական վարկային շուկաները: Բարձր վճարունակություն ունեցող բազմաթիվ համայնքներ իրենց կապիտալ բյուջեներում ներգրավում են վարկային միջոցներ, որը կապիտալ ներդրումային ծրագրեր իրականացնելիս ունի բարձր արդյունավետություն և, ինչպես ցույց են տալիս ցուցանիշները, բերում է ինչպես կապիտալ, այնպես էլ ընդհանուր եկամուտների աճ:

Այս երկրներում տեղական վարկային շուկային բնորոշ գծերը կարելի է ընդհանրացնել հետևյալ կետերում[3]՝

- տեղական ինքնակառավարման մարմինները վարկերի և փոխառությունների ստանձնումն իրականացնում են իրենց որոշմամբ և դրանց վճարելիության ապահովման համար հիմնվում են սեփական եկամուտների վրա,
- կապիտալի շուկաներում չկան ավելորդ սահմանափակումներ, և ռեսուրսները տեղաբաշխված են ռիսկայնության և փոխհատուցման սկզբունքների հիման վրա,
- շուկան տիրապետում է այն տեղեկատվությանը, որն անհրաժեշտ է փոխառու համայնքների վարկունակությունն ու ռիսկայնությունը գնահատելու համար:

---

[1] BULGARIA: MUNICIPAL CREDIT CONCEPTUAL FRAMEWORK, Michael A. Deangelis, 2006.

[2] Աղբյուրները՝ MUNICIPAL CREDIT MARKET DEVELOPMENT IN BULGARIA, Peter Epstein and others, և ROMANIA: MUNICIPAL CREDITWORTHINESS AND LOCAL GOVERNMENT DECENTRALIZATION, Mark D. Belcher: Հաշվարկները կատարվել են հեղինակի կողմից:

[3] Subnational Capital Markets in Developing Countries: from theory to practice, Editors Mila Freire and John Petersen, 2004.

Ընդհանրապես, ընդունված է, որ ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված կապիտալ ծրագրերը ՏԻՄ-երի կողմից ենթարկվում են ֆինանսական և տեխնիկական վերլուծության՝ նախքան դրանց իրականացումը և ֆինանսավորումը: ՏԻՄ-երի կողմից վարձվում են տեխնիկական և ֆինանսական փորձագետներ, որոնք ստուգում են նախատեսվող կապիտալ ծախսերի համապատասխանությունն առկա խնդիրներին: Փորձագետները գնահատում են նաև, թե ներդրողներն ինչքանով են պատրաստակամ կատարել իրենց ներդրումները և որոշում նրանց կողմից պահանջվող վճարելիության չափը (տոկոսադրույքը):

Կարևոր նշանակություն ունի տեղական խնայողությունների մոբիլիզացումը համայնքների բյուջեներում՝ դրանով նպաստելով տեղական ֆինանսական շուկայի զարգացմանը: Բացի դրանից, մունիցիպալ ենթակառուցվածքներում ներդրումներն ընձեռում են առավել լայն հնարավորություններ և նպաստում կապիտալի շուկայում երկարաժամկետ պարտքի նկատմամբ պահանջարկի ձևավորմանը:

Սակայն պետք է նշել, որ սովորաբար ՏԻՄ-երի վարկային շուկայի մասնակից լինելու խրախուսումն ունի բարձր ռիսկայնություն: Դա պայմանավորված է երկու հանգամանքով.

1. կարող է առաջանալ բարձր հակվածություն ավելորդ պարտքերի նկատմամբ,
2. կարող է իրականացվել եկամուտների ոչ իրատեսական կանխատեսում, և եկամուտների նախատեսված մակարդակից ցածր կատարումը կբերի համայնքների վճարունակության նվազեցմանը:

Երկրի կառավարությունը պետք է տեղեկացված լինի այս ռիսկերի հնարավորություններից և համապատասխան կարգավորում իրականացնի: Սակայն մասնակցության աստիճանը չպետք է լինի շատ բարձր, ընդհուպ մինչև յուրաքանչյուր վարկի կամ փոխառության հաստատումը պետական կառավարման մարմինների կողմից: Այն կարող է իրականացվել վարկային պարտավորությունների առավելագույն սահմանի, որոշակի նորմատիվների սահմանմամբ, միջբյուջետային տրանսֆերտները և պետական երաշխիքները որպես գրավ օգտագործելու որոշակի սահմանի սահմանմամբ: Օրինակ՝ Չեխիայում, Լիտվայում և Լեհաստանում համայնքները կարող են վարկային և պարտքային միջոցներ ներգրավել մինչև սեփական եկամուտների 15%-ի, Բուլղարիայում 100 %-ի չափով[1]:

Անցումային տնտեսությամբ երկրներում ապակենտրոնացման ռազմավարությունները բազմաթիվ լիազորություններ աստիճանաբար տեղափոխում են պետական մակարդակից տեղական ինքնակառավարման ոլորտ: Այս գործընթացները բարձրացնում են ենթակառուցվածքների զարգացմանն ուղղված ներդրումների անհրաժեշտությունը[2]: Սակայն նմանատիպ ներդրումների ֆինանսավորումը հնարավոր չէ իրականացնել առանց փոխառու միջոցներ (օրինակ՝ մասնավոր խնայողություններ) ներգրավելու: Մասնավոր հատվածից ֆինանսավորումը կարող է իրականացվել տարբեր ձևերով (մասնավորապես, ուղղակի ներդրումներ եկամտաբեր ծրագրերում), սակայն ամենաարդյունավետ ուղին տեղական վարկային շուկաներն են[3]: Ապակենտրոնացված կառավարման պայմաններում տեղական վարկային շուկաներն ունակ են երկարաժամկետ դրամական միջոցներով ապահովելու համայնքներին և դրանց ենթակառուցվածքային միավորներին:

Հաշվի առնելով վերը նշված հանգամանքները, կատարելով վերլուծություններ ու ուսումնասիրություններ ՀՀ Շիրակի մարզի համայնքների բյուջեներում՝ եկել ենք այն եզրակացության, որ ՀՀ-ում նույնպես անհրաժեշտ է իրականացնել որոշակի գործողություններ՝ ձևավորելու տեղական վարկային շուկաներ՝ կիրառելով զարգացած և զարգացող երկրների առաջավոր փորձն այս ոլորտում: Մասնավորապես, համայնքների ֆինանսատնտեսական գործունեությունը բնութագրող փաստացի բարվոք ցուցանիշների առկայության վերաբերյալ եզրակա-

---

[1] http://www.mftf.org/resources/index.cfm
[2] www.clgf.org.uk
[3] Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market; George E. Peterson, Senior Fellow,The Urban Institute,Washington, DC, 2007.

ցություններ անելու համար անհրաժեշտ է կատարել նախորդ տարիներին ՀՀ համայնքային բյուջեները բնութագրող ցուցանիշներ: Կարելի է պնդել, որ առայժմ ՀՀ համայնքները ֆինանսական տեսանկյունից գերազանցապես շատ փոքր հնարավորություններ ունեցող միավորներ են: Մասնավորապես, Շիրակի մարզում 119 համայնքներից ամենախոշոր ֆինանսական միջոցներ տնօրինող համայնքներն ընդամենը երեք քաղաքային (Գյումրի, Արթիկ, Մարալիկ) և մեկ գյուղական (Ախուրյան) համայնքներն են: Շիրակի մարզի համայնքների կողմից ֆինանսական կարգապահության բնութագրման համար որպես ցուցանիշ կարող ենք վերցնել նրանց բյուջեի կատարողականը (փաստացի և պլանային թվերի հարաբերությունը): 2006-2008թթ. նշված համայնքների համար միջին կատարողական ցուցանիշը կազմել է համապատասխանաբար 97,2%, 90,1%, 81,4%, 89,3%[1]: Ինչ վերաբերում է համայնքային բյուջեների կառուցվածքում վարչական և ֆոնդային մասերին, ապա, կարծում ենք, հատկապես ֆոնդային մասը բնութագրող ցուցանիշներից է կախված այն հարցը, թե ինչքանով է համայնքն ունակ ներգրավել փոխառու և վարկային միջոցներ: 2006-2008թթ. համար ֆոնդային բյուջեի փաստացի միջին տեսակարար կշիռն ընդհանուր փաստացի եկամուտներում կազմել է համապատասխանաբար 32%, 27,2%, 23,4% և 28,1%: Այս համայնքների բյուջեների ֆոնդային մասերում տարեկան աճ գրեթե չի գրանցվել (բացառությամբ Ախուրյան համայնքի):

Այսպիսով, համադրելով Շիրակի մարզի ցուցանիշները Բուլղարիայի և Ռումինիայի համանման ցուցանիշների հետ (տե՛ս աղյուսակ 1), կարող ենք եզրակացնել, որ ՀՀ-ում (մասնավորապես Շիրակի մարզում) կան համայնքներ, որոնք ունեն ներուժային հնարավորություններ իրենց համայնքների բյուջեներում ներգրավելու վարկային միջոցներ: Վարկային միջոցների ներգրավումն անհրաժեշտ է կապիտալ ծրագրերի իրականացման համար, որն էլ իր հերթին կբերի բյուջեների ընդհանուր եկամուտների մակարդակի աճին: Այս առումով առաջարկում ենք իրականացնել հետևյալ քայլերը.

- Իրականացնել ՀՀ խոշորագույն քաղաքային ու գյուղական համայնքների բյուջետային եկամուտների և ծախսերի համապարփակ վերլուծություն:
- Գնահատել այդ համայնքներում հարկաբյուջետային կարգապահության և եկամուտների հավաքագրման մակարդակը:
- Գնահատել համայնքներում ՏԻՄ ենթակառուցվածքների զարգացման համար անհրաժեշտ ներդրումների չափը:
- ՀՀ-ում ներդնել համայնքների վարկանշման համակարգ՝ հիմնվելով միջազգային վարկանիշավորող կազմակերպությունների (մասնավորապես FITCH) մեթոդաբանության վրա:
- Նպաստել համայնքների վարկունակության մակարդակի բարձրացմանը:
- Մշակել և ներդնել կապիտալ ներդրումային ծրագրերի մշակման և դրանց իրականացման համար վարկային միջոցների ներգրավման նախաձեռնությամբ հանդես եկող ՏԻՄ-երի խրախուսման համակարգ՝ հիմնվելով զարգացող երկրների առաջավոր փորձի վրա:
- Մշակել և կիրառության մեջ դնել համայնքներին պետական երաշխիքների ու երաշխավորագրերի տրամադրման կարգ:

[1] Հաշվարկներն իրականացվել են ՀՀ Շիրակի մարզպետարանի տրամադրած տվյալների հիման վրա: