

մարմինների և հիմնականում մարգալետարանների կողմից ներկայումս իրականացվող գործառնությունների զգալի մասը պետք է փոխանցվի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին: Պետական մարմինների և տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև օրենսդրորեն նորովի պետք է ամրագրվեն և հստակ տարանջատվեն կառավարման գործառնությունները,

- սոցիալական ոլորտում ընդլայնել համայնքների լիազորությունները բնակչության կարիքավորության աստիճանի որոշման, սոցիալական աջակցության ծրագրերի իրականացման, զբաղվածության ապահովման և այլ բնագավառներում,
- ամրապնդել և զարգացնել հարկային, վարկային, ներդրումային և այլ մեխանիզմներով թույլ համայնքները:

Հարկ է նշել, որ կենտրոնացման և ապակենտրոնացման արդյունավետ հարաբերակցության սահմանումը չի կարող լինել միանգամյա գործընթաց: Դա պահանջում է ժամանակ՝ օրենսդրության մեջ անհրաժեշտ փոփոխություններ կատարելու ճանապարհով: Այն կարող է տեղի ունենալ ինչպես վերևից ներքև՝ մեծացնելով ապակենտրոնացման աստիճանը, այնպես էլ ներքևից վերև՝ մեծացնելով կենտրոնացման աստիճանը: Բոլոր դեպքերում փոփոխությունների հիմքում վերջին հաշվով պետք է լինի տվյալ գործառնության առավել արդյունավետ իրականացնելու սկզբունքը: Այս պարագայում առաջնահերթ խնդիր է դառնում պետական և տեղական մարմինների կառավարման օղակների սերտորեն համագործակցությունը: Քանզի այս մարմինների ակտիվ գործունեության արդյունքում հնարավոր կլինի հասնել կենտրոնացման և ապակենտրոնացման արդյունավետ հարաբերակցության: Վարչատարածքային բաժանման արդյունքում հանրապետության մի շարք համայնքներում առաջ եկան խնդիրներ՝ կապված ֆինանսական միջոցների տղության, կառավարման թույլ մեխանիզմների, կենտրոնից ունեցած հեռավորության և մի շարք այլ գործոնների հետ: Պետությունն իր կողմից իրականացվող ծրագրերի շրջանակներում փորձում է հնարավորինս լուծում տալ այն խնդիրներին, որոնք ծագել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառավարման համակարգում: Հատկապես առաջընթացն ակնառու է ավտոճանապարհների կառուցման և վերանորոգման բնագավառում: Սակայն, դեռևս խնդիրներ կան հողի հարկի և գույքահարկի հավաքագրման գործընթացում, որոնց գծով համայնքային բյուջեներ մուտքերը շատ քիչ տոկոս են կազմում:

ԿԱՐԵՆ ՂՈՒԼՈՅԱՆ

ԵՊՀ հայցորդ

ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Տարածքային զարգացման համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ բյուջետային կարգավորումը, որպես կանոն, իրականացվում է ֆինանսական մուտքերի աղբյուրները տնօրինողների կողմից սեփական բյուջեների ինքնուրույն ապահովելու ժամանակ: Կենտրոնացված սկզբունքներով կառավարվող տնտեսություններում յուրաքանչյուր ստորադաս բյուջե որոշակի սահմաններում ձևավորվում է վերադաս բյուջեի մուտքերի հաշվին: Այդ հանգամանքը, հատկապես բարեփոխումների սկզբնական շրջանում, առաջացնում է ձգտում՝ հնարավորինս կենտրոնացնել բյուջետային ֆինանսական ռեսուրսները և, այնուհետև, սկզբունքներով դրանք

բաշխելու ստորադաս մակարդակներին: Նման դեպքերում ստեղծվում է բյուջետային համակարգի գործունեության կարգավորման, դրա մակարդակների միջև հաշվեկշռվածության ապահովման, ինչպես նաև արդյունավետ վերահսկողության իրականացման նպատակային և ռեսուրսային միասնական հիմքի վրա ձևավորված նորմատիվների կիրառության անհրաժեշտություն:

Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջետային համակարգի գործունեության կարգավորման նպատակով ներկայումս ձևավորված օրենսդրական դաշտը, ըստ էության, հիմնականում սահմանում է պետական իշխանության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավասություններն ու պատասխանատվությունը սոցիալ-տնտեսական զարգացման տարբեր բնագավառներում համապատասխան գործունեություն իրականացնելու համար: Սակայն գործող իրավական ակտերի չկոորդինացվածությունը, իսկ երբեմն դրանցում առկա հակասություններն էապես խանգարում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների նպատակառոտված ու արդյունավետ կատարմանը:

Ընդհանուր առմամբ, ցանկացած բյուջետային համակարգ կրում է ունիտար կամ ֆեդերատիվ բնույթ և, որպես կանոն, ուղղվում է հետևյալ գլոբալ նպատակների իրականացմանը՝ տնտեսական արդյունավետություն, սոցիալական արդարություն, քաղաքական կայունություն և պետականության ամրապնդում: Որքան մեծ է պետությունը, այնքան բարդ և լուծման առումով հրատապ են կենտրոնի և տարածքի բյուջետային շահերի հավասարակշռվածության խնդիրները:

Տարբեր երկրներում այդ խնդիրների լուծմանը ցուցաբերում են տարբեր մոտեցումներ: Ունիտար պետություններում (Մեծ Բրիտանիա, Չինաստան, Ինդոնեզիա և այլն), սահմանադրական կառուցվածքին համապատասխան, վերջնական որոշում ընդունում է կենտրոնական կառավարությունը կամ նրա ներկայացուցիչը՝ բյուջետային համակարգի տարբեր մակարդակներում: Բայց գործնականում վերջին տասնամյակում նման կառուցվածք ունեցող երկրներում ապակենտրոնացման ինտենսիվ գործընթաց է, որով ավելի շատ ինքնուրույնություն է տրվում, այդ թվում՝ նաև բյուջետային հարցերում, տարածքային կառավարություններին և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

Ձարգացած երկրներում տեղական ֆինանսների կազմում ներառվում են տեղական բյուջեի միջոցները, տեղական իշխանության նպատակային ֆոնդերը և տեղական իշխանությանը պատկանող ձեռնարկատիրական սկզբունքով գործող կազմակերպությունների ֆինանսները (կոմունալ, ջրամատակարարման, գազաէլեկտրական մատակարարման, ճանապարհային շինարարության ու սպասարկման, բնակարանային շինարարության տեղական կազմակերպությունները): Ընդ որում, տեղական ֆինանսների գրեթե երրորդ մասը կազմում են տեղական բյուջեի միջոցները, որոնք ունեն աճի կայուն և բարձր տեմպեր: Անհրաժեշտ է նշել, որ այսպիսի երկրներում ՀՆԱ-ի զգալի մասի ստացումը պայմանավորված է տեղական ֆինանսներով:

Ֆեդերալ (պետական) բյուջեների միջոցով, որպես կանոն, իրականացվում են այնպիսի ծախսեր, որոնք պարզապես հնարավոր չէ իրականացնել տեղական բյուջեներով: Դրանք են՝ պաշտպանության, արտաքին տնտեսական և դիվանագիտական ծառայությունների, պետական նշանակություն ունեցող ճանապարհների շինարարության և պահպանման, սոցիալական ապահովագրության, առանձին տնտեսական շրջանների զարգացման և այլ ծախսերը: Իսկ այնպիսի ծախսեր, ինչպիսիք են ոստիկանության, կրթության, առողջապահության և համանման այլ ծախսերը, որպես կանոն, իրականացվում են տեղական իշխանության մարմինների կողմից՝ առաջին հերթին իրենց բյուջեների միջոցով: Հայաստանի Հանրապետությունում վերը նշված ծախսերը իրականացվում են բացառապես պետական բյուջեից: Համայնքների բյուջեներից կատարվում են մախադայրոցական հիմնարկների, մշակույթի, սպորտի, կոմունալ

տնտեսության, ճանապարհային տնտեսության ընդհանուր բնույթի համայնքային ծառայությունների գծով ծախսերը:

Արևմտյան երկրներում պետական (ֆեդերալ) և տեղական բյուջեների համագործակցությամբ իրականացվում են մաս համատեղ ծախսեր: Դրանք վերաբերում են բարձրագույն ուսուցման կազմակերպմանը, ընդհանուր բնույթի գյուղատնտեսական միջոցառումների իրականացմանը:

Ջարգացած երկրներում տեղական ֆինանսներն ունեն կարևոր դեր ռեգիոնալ քաղաքականության իրականացման գործում: Այդ քաղաքականության կարևոր ուղղվածություններից մեկը թույլ և տարբեր պատճառներով (բնական աղետներ, տնտեսական ոչ ռացիոնալ կառուցվածք, ժողովրդագրական կացություն) ծանր իրավիճակում հայտնված համայնքներին օգնություն ցույց տալն է: Ռեգիոնալ քաղաքականությունն իրականացնելու համար ստեղծվում են զանազան ծրագրեր, որոնց գծով պահանջվող միջոցների մեծ մասը հատկացվում է տեղական մարմինների կողմից: Բնական է, որ այդ ծրագրերի իրականացման վրա վերահսկողությունը իրականացվում է և՛ տեղական, և՛ պետական մարմինների կողմից: Կարևորն այստեղ այն է, որ նշված ծրագրերի իրականացման գործընթացում առաջին պլան է մղվում հեռանկարում բնակչության մեկ շնչին ընկնող ՀՆԱ-ն կամ այլ ցուցանիշ, որը կապվում է տվյալ ռեգիոնի զարգացման հետ: Ուշադրություն է դարձվում մասն ալյախի ցուցանիշների վրա, ինչպիսիք են արտադրանքի արտահանումը ռեգիոնի սահմաններից դուրս, աշխատատեղերի ավելացումը և այլն: Նման ծրագրերն իրականացնելու համար կիրառվում են բազմաթիվ արտոնություններ, այդ թվում՝ հարկային (մասնավորապես, հարկի դրույքաչափի իջեցում, հարկվող օբյեկտների թվի կրճատում և այլն):

Արևմտյան երկրների տեղական ֆինանսների հետ կապված կարևոր հարցերից են եկամուտների և ծախսերի կազմն ու կառուցվածքը: Կատարված դիտարկումները թույլ են տալիս ընդհանրացված ձևով նշել, որ այդպիսի երկրներում տեղական բյուջեների համար եկամուտների կազմը մույնն է, ինչ նախատեսված է մասն ՀՀ օրենսդրությամբ: Հանրապետության համար դրանք հիմնականում առաջինը՝ հարկային, երկրորդը՝ ոչ հարկային, երրորդը՝ տրանսֆերտային և չորրորդը՝ փոխառությունների միջոցով ստացվող եկամուտներն են: Սրանցից ամենահիմնականը հարկային մուտքերն են, որոնք տարեցտարի և՛ բացարձակ գումարով, և՛ տեսակարար կշռով աճում են տեղական բյուջեների մուտքերի մեջ: Այդ աճին կարող է նպաստել մասն մասնավոր հարկերի ավելացումը: Նման մոտեցումը արդարացված է բազմաթիվ առումներով, ինչի վկայություն պետք է համարել այն, որ ԱՄՆ-ում ֆեդերալ հարկատեսակների մինչև 30 տոկոսը թողնվում է մահանգների բյուջեներին, Գերմանիայում՝ 44 տոկոսը, Անգլիայում՝ 10 տոկոսը և այլն:

Համայնքային բյուջեների միջոցով իրականացվում են այնպիսի ծախսեր, որոնք առնչվում են լուսավորության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության, ճանապարհաշինարարության, կոմունալ-բնակարանային և այլ բնագավառների հետ, որոնց մասնավոր բիզնեսը համարվում է ոչ շահավետ: Ըստ էության կան տեղական ծախսեր, որոնք նպաստում են մասնավոր բիզնեսի զարգացմանը, օրինակ՝ վերաորակավորման, տնտեսական ենթակառուցվածքի ստեղծման ծախսերը և այլն:

Արևմտյան զարգացած երկրների տեղական բյուջեների հիմնախնդիրներից մեկը պարտքերի աճն է: Այն, որպես կանոն, կապվում է կապիտալ շինարարության իրականացման հետ, որի տեմպերը աճի միտում ունեն:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման առումով չափազանց կարևոր է Ռուսաստանի փորձը: Հատկապես անցումային փուլում գտնվող երկրների համար Ռուսաստանի Դաշնությունում մշակված մեթոդաբանական և մեթոդական մոտեցումները կարող են լավ հիմք լինել Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման համար: Միևնույն ժամանակ անհրաժեշտ է ուշադրություն

դարձնել այն հանգամանքին, որ տեղական բյուջեները Ռուսաստանում դեռևս ունեն որոշակի դժվարություններ՝ կապված գազի, էլեկտրաէներգիայի, ջրի և հանրային այլ ծառայությունների սակագների հաճախակի փոփոխությունների հետ:

Տեղական բյուջեների եկամտային մասի համալրման գործում արևմուտքում կարևոր դեր ունի փոխառությունների թողարկումը: Ակնհայտ է, որ այն պետք է վերահսկվի կամ ֆինանսների նախարարության, կամ Կենտրոնական բանկի կողմից: Դրա համար սահմանվում են որոշակի նորմատիվներ: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում որոշակի նորմատիվ կա տեղական բյուջեի պարտքի և նոր թողարկվող փոխառության գումարների միջև: Կա նորմատիվ համայնքի մեկ բնակչի հաշվով կամ տոկոսով՝ տեղական բյուջեի եկամուտների նկատմամբ և այլն:

Նշված փոխառությունները կարող են լինել կարճաժամկետ (մինչև մեկ տարի) կամ երկարաժամկետ: Ընդ որում՝ դրանց տոկոսադրույքներն ավելի բարձր են, քան բանկային դեպոզիտների դիմաց վճարվող տոկոսները: Փոխառության պարտատոմսերը գնում են դեպի բանկերը, մասնավոր կազմակերպությունները և բնակիչները: Այստեղ կա մաս ռիսկի հարցը, եթե վերադաս բյուջեն երաշխավորում է դրանց ժամանակին վերադարձը, ապա ռիսկը նվազում է, և պահանջարկն ավելանում է: Փոխառությունների սպասարկման ծախսերը, որպես կանոն, կազմում են տեղական բյուջեի ծախսերի շուրջ տասներորդ մասը:

Հայաստանի Հանրապետությունում անկախության հռչակումից հետո սկսվեց տարածքային կառավարման համակարգի ձևավորման գործընթաց: Տեղերին տրվեց որոշակի ինքնուրույնություն՝ կապված հողի մասնավոր սեփականության ինստիտուտի ստեղծման հետ, իսկ վերին օղակում դեռևս պահպանվում էր նախկին կենտրոնացված կառավարման համակարգը:

Ստացվեց մի իրավիճակ, երբ ստորին օղակում՝ գյուղում, մասնավոր սեփականությունն էր գործում (հիարկե իր ոչ բոլոր դրսևորումներով, մասնավորապես՝ հողի առք ու վաճառքի առումով), իսկ վերին օղակում՝ նախկին շրջանի մակարդակով, պահպանվել էր կառավարման խորհրդային կառուցվածքը, այսինքն՝ կար շրջանային խորհուրդ, խորհրդի նախագահ, որը, ըստ էության, գործադիր իշխանության ֆունկցիա էր իրականացնում նախկին շրջանի կտրվածքով և ենթարկվում էր կենտրոնացված իշխանության օրենսդիր ու գործադիր մարմիններին: Այդ շրջանում գյուղական համայնքը, որպես տեղական իշխանության սուբյեկտ, մնացել էր անկառավարելի վիճակում:

Մի կողմից ձևավորվել էին հողի մասնավոր սեփականատերերը, մյուս կողմից չկար դրան համապատասխան տեղական ինքնակառավարման համակարգ: Այս իրավիճակը պահպանվեց մինչև 1995-96թթ., երբ պատերազմական իրավիճակից Հայաստանի Հանրապետությունն անցավ հարաբերական խաղաղ շինարարության: Առաջին քայլը, որը իրականացվեց այդ ժամանակաշրջանում, այն էր, որ սեփականաշնորհումը շարունակվեց մասնատնային մյուս ճյուղերում ու ոլորտներում: Ակնհայտ էր, որ այդ գործընթացը պետք է դրվեր իրավական հիմքերի վրա: Այս առումով առաջին ու հիմնական փաստաթուղթը դարձավ 1995թ. ընդունված Մահմանադրությունը, որում ամրագրվեցին պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման կարևորագույն սկզբունքները: Հետագայում ընդունվեցին տարբեր իրավական ակտեր, որոնց միջոցով հիմնականում ձևավորվեց տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումն ու զարգացումն ապահովող օրենսդրական դաշտը: Մասնավորապես, ՀՀ ընտրական օրենսգիրքը, «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքները և տեղական ինքնակառավարման զարգացմանն ուղղված մյուս իրավական ակտերը հիմնականում ստեղծեցին անհրաժեշտ հիմքեր հանրապետությունում տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորման համար: