



ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ

ԹԱԳՈՒՀԻ ՕՀԱՆՅԱՆ

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի ասիստենտ,
տնտեսագիտության թեկնածու

ՀՀ ՍՅՈՒՆԻՔԻ ՄԱՐԶՈՒՄ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԽՈՇՈՐԱՑՄԱՆ ԱԶԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ԿՐԱ

1995 թ. «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքով ձևավորված համայնքների մեծ թիվը, դրանց միջև տարածքային մեծության, մարդկային, ֆինանսական ռեսուրսների և հնարավորությունների տարբերությունները խոչընդոտում էին ապակենտրոնացման գործընթացի հետագա ընդլայնմանը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացմանը:

Ելնելով ստեղծված իրավիճակից՝ Հայաստանում սկիզբ դրվեց համայնքների խոշորացման գործընթացին, ինչի նպատակներից են դրանց ֆինանսական կարողությունների մեծացումն ու իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնումը:

Հիմնաբառեր. տեղական ինքնակառավարում, համայնք, համայնքների խոշորացում, բնակավայր, ֆինանսական կարողություններ, համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտներ

JEL: R0, R10, R29

Հայաստանի Հանրապետությունում համայնքների կազմավորումն ունի շուրջ 20 տարվա պատմություն, սակայն, պետք է արձանագրել, որ տեղական ինքնակառավարման համակարգում դեռևս կան բավականին անելիքներ: Մասնավորապես՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին համայնքային տնտեսության կառավարման, ինչպես նաև տեղի բնակչությանը հանրային ծառայություններ մատուցելու շրջանակներում տրված են բազմաթիվ լիազորություններ: Սակայն փաստ է, որ շատ դեպքերում այդ ծառայությունները մատուցվում են ոչ բավարար մակարդակով: Դա հիմնականում բացատրվում է հա-

մայնքների ֆինանսական ռեսուրսների անբավարարությամբ (ինչը հակասում է Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 9-րդ հոդվածի դրույթներին), ինչպես նաև համայնքային տնտեսության ձևավորման և գործունեության համար բավարար հիմքերի բացակայությամբ:

Համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացումը որոշիչ դեր ունի բնակչության կենսապահովման պայմանների բարելավման, վճարունակության աստիճանի բարձրացման և, դրանով իսկ, կյանքի բարձր որակի ապահովման հարցերում:

Համայնքի տնտեսական զարգացման խնդիրը մշտապես արդիական է, քանի որ բնակչության սոցիալական բոլոր խնդիրները պայմանավորված են տվյալ տարածքի տնտեսական զարգացման աստիճանով: Ելնելով դրանից՝ կարող ենք ասել, որ համայնքային տնտեսության զարգացման հարցում հիմնական շեշտը պետք է դրվի տեղի ենթակառուցվածքային, կազմակերպական, տեղեկատվական, ծեռնարկատիրական և ինստիտուցիոնալ ռեսուրսների ներուժի արդյունավետ օգտագործման քաղաքականության վրա:

Այստեղ տեղին է նշել, որ մեծ թվով փոքր գյուղական համայնքների բյուջեներն ամբողջովին ծախսվում են աշխատավարձի և պարտադիր սոցիալական ապահովագրության վճարների վրա, իսկ կան համայնքներ, որոնց բյուջեները նույնիսկ չեն բավականացնում աշխատավարձ վճարելուն: ՀՀ համայնքների բյուջեների վարչական ծախսերում ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների 96.5%-ը կազմում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների, դրանց ենթակա բյուջետային հիմնարկների աշխատողների աշխատավարձը:

Քանի որ, ինչպես նշվեց, համայնքներում ֆինանսական միջոցների անբավարարության պատճառով տեղական ինքնակառավարման մարմիններին օրենքով վերապահված շատ լիազորություններ չեն կատարվում, հաշվի առնելով նաև, որ համայնքների բյուջետային միջոցների զգալի մասն օգտագործվում է վարչական ծախսերի նպատակով, մի խումբ մասնագետների կողմից շրջանառության մեջ դրվեց համայնքների խոշորացման գաղափարը, ինչը հավանության արժանացավ ՀՀ Կառավարության կողմից¹:

Համաձայն այդ հայեցակարգի՝ գործող վարչատարածքային բաժանումը լուրջ խոչընդոտ էր համայնքների կարողությունների ամրապնդման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հետագա զարգացման համար: Իսկ այդ փուլում տեղական ինքնակառավարման համակարգը Հայաստանում պատրաստ չէր հետագա ապակենտրոնացմանը, որն առաջին հերթին ենթադրում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին լրացուցիչ լիազորությունների տրամադրում: Ստեղծված իրավիճակի հիմնական պատճառը տեղական ինքնակառավարման համակարգի մասնատվածության բարձր աստիճանն էր՝ փոքրաթիվ բնակչությամբ գյուղական համայնքների գերակշռող թվով: Այստեղ մեծ կարևորություն էր տրվում նաև հանրապետության հատկապես գյուղական համայնքներում բնակչության փոքր թվի փաստին, ինչը, բնականաբար, խոչընդոտում էր համայնքների սեփական եկամուտների ապահովմանը:

¹ Տե՛ս Քաղվածք ՀՀ Կառավարության միստի արձանագրությունից՝ 10.11.2011, N44. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին հավանություն տալու մասին (<http://www.mtad.am/files/docs/782.pdf>)

Արդյունքում՝ ՀՀ Կառավարության կողմից հավանության արժանացած հայեցակարգը նախատեսում էր խնդիրների լուծման հետևյալ տարբերակները.

- համայնքների խոշորացում, որը պետք է լինի նախընտրելի տարբերակը,
- միջհամայնքային միավորումների ձևավորում,
- նպատակային միությունների ստեղծում²:

Համայնքների խոշորացման գաղափարը նախընտրելի էր, քանի որ ենթադրում էր ֆինանսական միջոցների տնտեսում (դրանք հիմնականում նպատակաուղղվում էին համայնքների վարչական ապարատի պահպանմանը):

Համայնքների խոշորացումից ակնկալվող դրական արդյունքներն էին՝

- մարդկային ռեսուրսների համախմբում,
- ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության մեծացում,
- ֆինանսական կարողությունների մեծացում, իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում և այլն:

Այսպիսով՝ 2015 թ. մայիսի 17-ին հանրապետության մի շարք համայնքներում անցկացվեցին խոշորացման հարցին առնչվող հանրաքվեներ: Արդյունքում՝ հանրապետության երեք մարզերում ձևավորվեցին Թումանյանի (Լոռի), Դիլիջանի (Տավուշ) և Տաթևի (Սյունիք) բազմաբնակավայր համայնքները:

Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի 147-րդ հոդվածի, Տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի 22-րդ, 26-րդ 84-րդ հոդվածներին համապատասխան՝ ՀՀ Կառավարությունը որոշում է վաղաժամկետ դադարեցնել խոշորացված համայնքային փնջերի համայնքների ղեկավարների և ավագանիների անդամների լիազորությունները: 2016 թ. փետրվարի 14-ին նոր ձևավորված Թումանյան, Տաթև և Դիլիջան բազմաբնակավայր համայնքներում անցկացվեցին ՏԻՄ ընտրություններ, ինչով էլ տրվեց համայնքների խոշորացման գործնական փուլի մեկնարկը:

Դրանից հետո, ՀՀ Կառավարության որոշմամբ, շարունակվեց համայնքների խոշորացման գործընթացը, ինչի արդյունքում ձևավորվեցին ևս 15 խոշորացված համայնքներ (ընդհանուր թվով՝ 18): Խոշորացված համայնքների բաշխվածությունն ըստ մարզերի հետևյալ պատկերն ունի՝

- Լոռու մարզ – 1 համայնք՝ 7 բնակավայրով,
- Արարատի մարզ – 1 համայնք՝ 3 բնակավայրով,
- Տավուշի մարզ – 4 համայնք՝ 26 բնակավայր ընդհանուր թվով,
- Վայոց ձորի մարզ – 3 համայնք՝ 18 բնակավայր ընդհանուր թվով,
- Շիրակի մարզ – 4 համայնք՝ 44 բնակավայր ընդհանուր թվով,
- Սյունիքի մարզ – 5 համայնք՝ 43 բնակավայր ընդհանուր թվով:

Այսպիսով՝ խոշորացված համայնքների թիվը 18-ն է՝ 141 բնակավայր ընդհանուր թվով³:

Համաձայն համայնքների խոշորացման հայեցակարգի, որպես դրական հետևանք, ֆինանսական կարողությունների ուժեղացման և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնման տեսանկյունից, բերվում էր այն

² Տե՛ս նույն տեղը:

³ Տե՛ս ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական կայքէջ՝ mtad.am

հիմնավորումը, որ «...համայնքների միացման արդյունքում նոր ստեղծված համայնքի աշխատակազմի թվաքանակը զգալիորեն ավելի քիչ կլինի, քան այդ համայնքի կազմի մեջ միավորված նախկին համայնքների աշխատակազմերի հանրագումարային թվաքանակը: Դրա հաշվին զգալիորեն կկրճատվեն ապարատի պահպանման ծախսերը, որի արդյունքում կավելանան բնակչությանը ծառայություններ մատուցելուն ուղղված ֆինանսական միջոցների չափերը: Կավելանան ֆինանսական ռեսուրսները, որոնց շնորհիվ լուրջ հնարավորություն կստեղծվի համայնքային ծրագրերի մշակման ու իրականացման համար: Նոր ձևավորվող համայնքի բյուջեն, բացի նախկին համայնքների բյուջեների մեխանիկական գումարն արտացոլելուց, կարող է նաև ավելանալ հարկային բազաների ճշգրտման, նոր տեղական տուրքեր և վճարներ սահմանելու և հարկերի հավաքագրման աստիճանի բարձրացման հնարավորությունների մեծացման արդյունքում»⁴:

Համայնքների խոշորացման տարբերակների ընտրության հարցում կարևոր նշանակություն ունի նոր կազմավորվելիք համայնքի ներուժի գնահատումը: Որպես գնահատման կարևոր ցուցանիշ է դիտարկվում համայնքի բնակչության թվի և դրա աճի շարժի գնահատումը վերջին մի քանի տարիների ընթացքում: Նոր կազմավորվելիք համայնքների ընտրության հարցում կարևոր է հաշվի առնել բնակավայրերը միմյանց հետ կապող ճանապարհների առկայությունը, դրանց հեռավորությունն ու մատչելիությունը: Այս դեպքում հաշվի է առնվում նաև սոցիալական ենթակառուցվածքների առկայությունը: Մասնավորապես, նոր կազմավորվելիք համայնքը, հնարավորության սահմաններում, պետք է ապահովված լինի նվազագույն սոցիալական ենթակառուցվածքներով՝ բնակչությանը համապատասխան ծառայություններ մատուցելու ունակությամբ: «Սոցիալական ենթակառուցվածքներ» ասելով, տվյալ դեպքում, հասկանում ենք հանրակրթական դպրոցներ, առողջության առաջնային պահպանման կենտրոններ, մշակութային կենտրոններ, նախադպրոցական հաստատություններ և այլն:

Ելնելով խնդրի կարևորությունից՝ ներկայացնենք արդեն իսկ խոշորացված համայնքներից մի քանիսում Կառավարության ծրագրով նախատեսված և ակնկալվող արդյունքների փաստացի վիճակը (իրականացման աստիճանը): Ուսումնասիրությունների արդյունքները ներկայացնենք ՀՀ Սյունիքի մարզի երկու խոշորացված՝ Գորայք և Տեղ համայնքների օրինակով:

Այսպես՝ Գորայք գյուղական համայնքը բազմաբնակավայր համայնք է, որն ընդգրկում է Գորայք, Ծղուկ, Սառնակունք և Սպանդարյան բնակավայրերը:

Տեղ գյուղական համայնքի կազմի մեջ են մտնում Տեղ, Արավուս, Խնածախ, Խոզնավար, Կոռնիծոր, Վաղատուր և Քարաշեն բնակավայրերը:

Այժմ ներկայացնենք վերը նշված՝ արդեն իսկ խոշորացված համայնքների 2016 թ. բյուջեի եկամուտները և 2015 թ.՝ նախքան խոշորացումն դրանց կազմում ընդգրկված բնակավայրերի (նախկին համայնքների) բյուջեների եկամուտների հանրագումարը, կատարենք համեմատություն:

⁴ Տե՛ս Քաղվածք ՀՀ Կառավարության միստի արձանագրությունից՝ 10.11.2011, N44. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին հավանություն տալու մասին (<http://www.mtad.am/files/docs/782.pdf>)

Աղյուսակ 1

ՀՀ Սյունիքի մարզի Գորայք, Ծղուկ, Սառնակունք և Սպանդարյան համայնքների եկամուտները 2015 թ.⁵

(հազ. դրամ)

Համայնք	Ընդամենը եկամուտ, որից՝		Սեփական		Դոտացիա (լրավճար)		Սուբվենցիա (լրահատկացում)	
	դրամ	%	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ
Գորայք	211095.1	100.0	205902.5	97.5	5192.6	2.5	0.0	0.0
Ծղուկ	13873.0	100.0	7508.8	54.1	6364.2	45.9	0.0	0.0
Սառնակունք	11496.0	100.0	5579.6	48.5	5916.4	51.5	0.0	0.0
Սպանդարյան	11029.5	100.0	4026.4	36.5	6513.1	59.0	490.0	4.5
Ընդամենը	247493.6	100.0	223017.3	90.1	23986.3	9.7	490.0	0.2

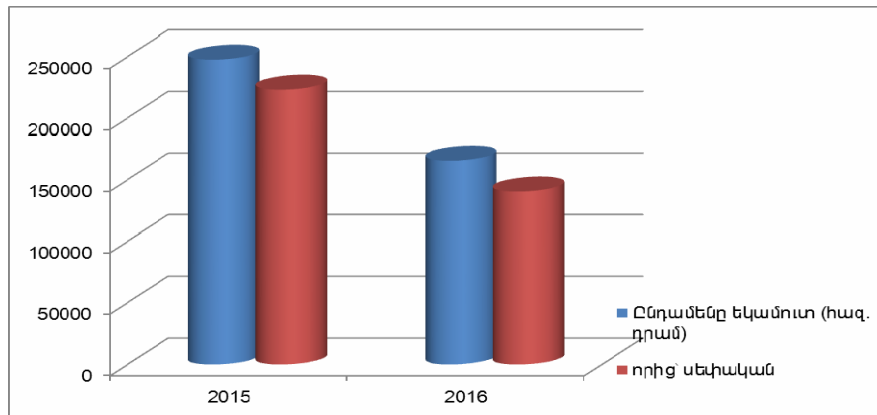
Աղյուսակ 2

ՀՀ Սյունիքի մարզի Գորայք խոշորացված համայնքի փաստացի եկամուտները 2016 թ.⁶

(հազ. դրամ)

Ընդամենը եկամուտ, որից՝	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ
	165466.2	100
Սեփական եկամուտներ	140306.3	84.8
Դոտացիա	25159.9	15.2
Սուբվենցիա	0.0	0.0

Վերը բերված աղյուսակների համեմատությունից պարզ է դառնում, որ խոշորացման գործընթացից հետո Գորայք խոշորացված համայնքի եկամուտները ոչ միայն չեն ավելացել, այլև պակասել են (զծապատկեր 1):



Զծապատկեր 1. Գորայք համայնքի կազմի մեջ մտած նախկին համայնքների բյուջեների հանրագումարը 2015 թ. և Գորայք խոշորացված համայնքի բյուջեն 2016 թ.:

Գրեթե նույնն է պատկերը Տեղ համայնքում, որի եկամուտները 2016 թ., 2015 թ. համեմատությամբ, նույնպես չեն ավելացել (աղյուսակ 3):

⁵ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը՝ <http://www.mtad.am/files/docs/1347.pdf>

⁶ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը՝ <http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/>

Աղյուսակ 3

ՀՀ Սյունիքի մարզի Տեղ, Արավուս, Խնածախ, Խոզնավար, Կոռնիձոր, Վաղատուր և Քարաշեն համայնքների եկամուտները 2015 թ.⁷

(հազ. դրամ)

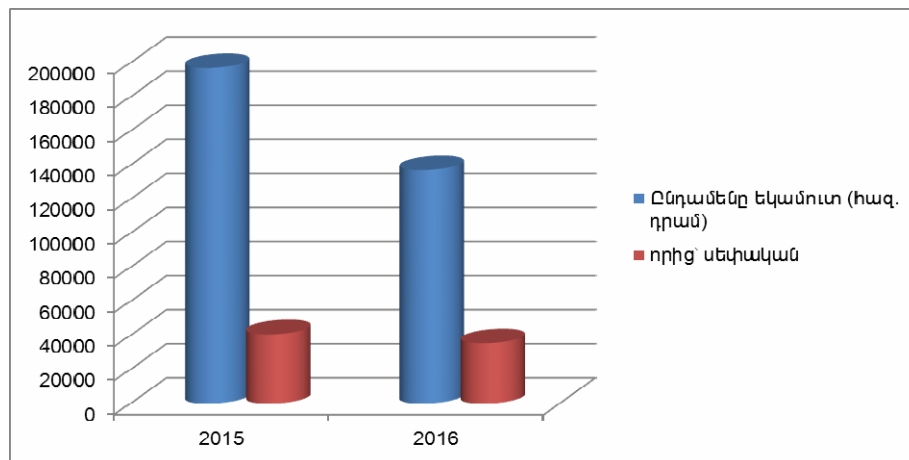
Համայնք	Ընդամենը եկամուտ, որից՝		Սեփական		Դոտացիա		Սուբվենցիա	
	դրամ	%	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ
Տեղ	56125.4	100.0	14130.9	25.2	41615.0	74.1	379.5	0.7
Արավուս	4905.1	100.0	1044.3	21.3	3860.8	78.7	0.0	0.0
Խնածախ	50207.0	100.0	5390.1	10.7	15856.9	31.6	28960.0	57.7
Խոզնավար	22438.8	100.0	2051.4	9.2	6717.4	29.9	13670.0	60.9
Կոռնիձոր	29399.1	100.0	11632.2	39.6	17766.9	60.4	0.0	0.0
Վաղատուր	21725.4	100.0	2667.7	12.3	6177.7	28.4	12880.0	59.3
Քարաշեն	12201.0	100.0	3769.3	30.9	8431.7	69.1	0.0	0.0
Ընդամենը	197001.8	100.0	40685.9	20.7	100426.4	51.0	55889.5	28.3

Աղյուսակ 4

ՀՀ Սյունիքի մարզի Տեղ խոշորացված համայնքի փաստացի եկամուտները 2016 թ.⁸

(հազ. դրամ)

Ընդամենը եկամուտ, որից՝	դրամ	%՝ ընդհանուրի մեջ
Սեփական եկամուտներ	137057.9	100
Դոտացիա	35420.0	25.8
Սուբվենցիա	101637.9	74.2
	0.0	0.0



Գծապատկեր 2. Տեղ համայնքի կազմի մեջ մտած նախկին համայնքների բյուջեների հանրագումարը 2015 թ. և Տեղ խոշորացված համայնքի բյուջեն 2016 թ.

Փաստորեն, համայնքների խոշորացման հայեցակարգով նախատեսված ֆինանսական կարողությունների մեծացման և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնման Կառավարության ակնկալիքները դեռևս չեն իրականացել:

⁷ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը՝ աղբյուրը՝ <http://www.mtad.am/files/docs/1347.pdf>

⁸ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը՝ աղբյուրը՝ <http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/>

Բացի վերը նշվածից, ավելացնենք նաև, որ համայնքների տեղական ինքնակառավարման մարմիններին անհանգստացնում է նաև միավորված համայնքների միջև ֆինանսական ռեսուրսների անհամաչափ բաշխման խնդիրը: Ընդ որում, այս մտավախությունն ունեն թե՛ մեծ և թե՛ փոքր համայնքները: Այսպես՝ մեծ համայնքներն անհանգստացած են, որ փոքր համայնքները, միավորման դեպքում, «ավելորդ բեռ» կդառնան իրենց ուսերին, ինչի պատճառով ստիպված կլինեն առանց այն էլ ոչ բավարար սեփական ֆինանսական միջոցների մի մասն ուղղել այդ բնակավայրերի խնդիրների լուծմանը, մինչդեռ իրենք նույնպես չլուծված բազում խնդիրներ ունեն: Փոքր համայնքների մտավախությունն այն է, որ ֆինանսական ռեսուրսներն իրենց չեն էլ հասնի, քանի որ դրանք կտնօրինեն մեծ համայնքները:

Համայնքների խոշորացման համաշխարհային փորձը վկայում է, որ դա բավական զգայուն գործընթաց է և հաճախ մերժվում է թե՛ բնակչության, թե՛ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից՝ հիմնականում հակասական հետևանքների պատճառով: Իսկ այս գործընթացի հաջողությունն ու արդյունավետությունը պայմանավորված են համալիր գործողությունների և քաղաքականության իրականացմամբ: Ուստի, առանց համապատասխան տեղական ինքնակառավարման համակարգային փոփոխությունների, ոչ մի էական առաջընթաց տեղի չի ունենա:

Օգտագործված գրականություն

1. Քաղվածք ՀՀ Կառավարության նիստի արձանագրությունից 10.11.2011, N44. Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին հավանություն տալու մասին (<http://www.mtad.am/files/docs/782.pdf>)
2. ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական կայքէջ՝ mtad.am:
3. <http://www.mtad.am/files/docs/1347.pdf>
4. <http://mtad.am/hy/budgetary-incomes/>

ТАГУИ ОГАНЯН

Ассистент кафедры управления АГЭУ,
кандидат экономических наук

Влияние укрупнения общин Сюникского марза на их финансовое состояние.– Большое число общин, сформированных согласно Закону РА 1995 года “Об административно-территориальном делении Республики Армения”, существующие территориальные, человеческие и финансовые различия ресурсов препятствовали дальнейшему процессу децентрализации и развитию системы местного самоуправления. Исходя из этого в Армении начался процесс укрупнения общин, одной из главных целей которого является усиление финансового состояния общин и расширения их осуществляемых полномочий.

Ключевые слова: местное самоуправление, община, укрупнение общин, поселение, финансовое состояние, собственные доходы муниципального бюджета.
JEL: R0, R10, R29

TAGUHI OHANYAN

Assistant at the Chair of Management at ASUE,
PhD in Economics

The Influence of Consolidating the Syunik Marz Communities on Their Financial Condition.– In 1995, the formation of a large number of communities by the RA Law on the Administrative and Territorial Division of the Republic of Armenia, the territorial differences between them, as well as differences in human and financial resources and opportunities, hampered the further process of decentralization and the development of the local self-government system. Proceeding from this, the process of consolidation of communities began in Armenia, one of the main goals of which is to strengthen the financial status of communities and expand their powers.

Key words: local government, community, consolidation of communities, settlement, financial condition, own revenues of the municipal budget.
JEL: R0, R10, R29