

ՏՆՏԵՍԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ

ՀՀ ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐՈՒՄ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆԱԿԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

ԱՎԵՏՅԱՆ Ա.Ս.

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: Այսպիսով՝ վերը նշված նպատակին հասնելու համար նախ և առաջ անհրաժեշտ է հասկանալ, թե ֆինանսական կառավարման որ մակարդակում է 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, հետևաբար վերլուծություններն իրականացնելիս հիմնվել ենք հենց տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսական կառավարման տեսամեթոդաբանական հիմնադրույթների վրա:

Տեղական ինքնակառավարման համակարգում ֆինանսական կառավարման արդյունավետության ապահովման խնդիրը թե՛ երկրների կառավարությունների, թե՛ միջազգային կազմակերպությունների ուշադրության կենտրոնում է: Մշակվում և իրենց կիրառությունն են ստանում մի շարք մեթոդաբանություններ, որոնցից մի քանիսին մանրամասնորեն կանդրադառնանք: Ընդ որում՝ որոշ մեթոդաբանությունների հիմքում ֆի-

նանսական կառավարումն ընկալվում է իր նեղ իմաստով, այսինքն՝ որպես բյուջետավարման, հաշվապահական հաշվառման, բյուջեի իրականացման նկատմամբ վերահսկողության գործընթացների ամբողջություն, որն իր վրա է կրում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կայացրած 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՝ տեղական ինքնակառավարման միավորներին հանրային ֆինանսների ոլորտում վարկանիշի շնորհումը ինքնին ենթադրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատում:

2016 թ. դեկտեմբերի 2-ին հրապարակվեց Ֆիտչ միջազգային կազմակերպության շնորհած վարկանիշը Երևանին՝ երկարաժամկետ և կարճաժամկետ վարկունակության վերաբերյալ¹: 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 կարողությունը²:

Ֆիտչը առանձնացնում է ինստիտուցիոնալ միջավայրի գնահատման մի քանի գործոն, որոնցից առաջինը եկամուտների և ծախսերի կառուցվածքն է: Այն 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

¹ <https://www.fitchratings.com/site/pr/1015770>

² Базовая методология. Присвоение рейтингов местным и региональным органам власти за пределами США. Fitch Ratings, 18.04.16, с. 3-10.

առկայությունը, որոնք նաև կարող են էական կախվածություն ունենալ տնտեսական ակտիվությունից (օրինակ շահութահարկը կամ ԱԱՀ-ն):

Գնահատման այս մոտեցումը թեև հիմնված է տնտեսական գործընթացների տրամաբանության վրա, այնուամենայնիվ, դրա բացարձակ կիրառությունը կարող է խնդրահարույց լինել: Մասնավորապես, Երևան համայնքին ամրագրված են երկու հարկատեսակներ՝ գույքահարկը և հողի հարկը: Ստացվում է, որ այս հանգամանքը գնահատականի վրա բացասաբար է ազդում: Սակայն, միևնույն ժամանակ, հարկ է նշել, որ երկու հարկատեսակներն էլ կանխատեսելի են, և դրանց հարկման բազան հարաբերականորեն կայուն է: Օրինակ, փոխադրամիջոցների գույքահարկի հավաքման հիմքում դրված են այնպիսի լծակներ, որոնք ապահովում են հարկի հավաքման թե՛ կանխատեսելիություն, թե՛ հուսալիություն:

2. Հարկերի դրույքաչափերում և հարկման բազայում փոփոխություն կատարելու լիազորություն: ՀՀ օրենսդրությամբ համայնքի ավագանին համայնքի ղեկավարի ներկայացմամբ 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:

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 հանգամանքն իրականում շատ կարևոր բացթողում էր Համաշխարհային բանկի մշակած՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինների ապակենտրոնացման մակարդակը որոշող մեթոդաբանության մեջ (դրան կանդրադառնանք ստորև), որտեղ ցուցանիշները չեն բացահայտում պաշտոնական դրամաշնորհների նպատակայնությունը, ինչպես նաև՝ արդյո՞ք դրամաշնորհները հատկացվել են մշակված չափանիշների հիման վրա, թե՛ լիազոր անձանց հայեցողությամբ:

«Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքով հստակ սահմանված է բանաձև, որի միջոցով հաշվարկվում է համայնքներին յուրաքանչյուր տարի հատկացվող ֆինանսական համահարթեցման դուտացիաների չափը: 1998 թվականին ընդունված օրենքը թեև հստակ է

պարզ հաշվարկներ իրականացնելու համար, սակայն տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման հետ մեկտեղ փոփոխությունների չի ենթարկվել: Ստացվում է, որ որակապես արդեն այլ համայնքներին ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ տրամադրվում են դեռևս նոր ձևավորված տեղական ինքնակառավարման համակարգ ունեցող երկրի օրենսդրությամբ: Այս հանգամանքով է պայմանավորված ֆինանսական համահարթեցման մասին նոր օրենքի ընդունումը, որը, սակայն, ամբողջ ծավալով ուժի մեջ է մտնելու 2019 թվականի հունվարի մեկից: Մինչ 2019 թվականը համայնքների ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ կտրամադրվեն 2016 թվականին տրամադրված դոտացիաների չափով³: Նոր ընդունված օրենքի առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ այն չի տարածվելու Երևանի վրա: Ընդ որում՝ օրենքում սահմանված բանաձևերում Երևանը ելակետ է. օրինակ, տրանսպորտային մատչելիության ծախսային գործոնի հաշվարկման տվյալ համայնքի հեռավորությունն է մայրաքաղաքից:

Ֆինանսական համահարթեցման այսպիսի մեխանիզմի առկայությունն է նաև պատճառ երկրի տնտեսության և քաղաքի եկամուտների աճի տեմպերի միջև ուղղակի կապի խզման: Նման դոտացիաները, որոնք սովորաբար քաղաքի եկամուտների 30-35%-ն են, չեն արտահայտում տնտեսության աճի դինամիկան, և առաջանում է հետաքրքիր պարադոքս. երկիրը մի քանի տարի շարունակ գրանցում է տնտեսական աճի տեմպերի դանդաղում, սակայն հատկացվող դոտացիաները կայուն աճում են:

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 ինքնա-

³ «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենք, հոդվ. 18, 2016թ., www.artis.am

կառավարման 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 մարմինները⁴: Ավելին՝ Միջազգային արժույթի հիմնադրամի ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ ուղղաձիգ ֆինանսական անհավասարակշռության /vertical fiscal imbalance/ առկայության դեպքում, երբ առողջապահության ոլորտի լիազորություններն ամրագրվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, փաստացի ֆինանսավորվելով պետական դրամաշնորհների հաշվին, հանգեցնում են այդ ոլորտում ծախսերի անհիմն մեծացման⁵:

Կապիտալ ծախսերի մեծ տեսակարար կշիռը Ֆիտսչի կողմից դիտարկվում է որպես դրական ցուցանիշ համայնքի վարկունակության համար, այնուամենայնիվ, սահմանում է, թե կապիտալ ծախսերը ո՛ր ոլորտներում են իրականացվում, քանի որ պարտավորություններն ստանձնելուց հետո դժվար է դրանք կրճատել. օրինակ, քաղաքային նշանակության ճանապարհաշինության կամ մետրոյի ցանցի ընդլայնման պարագայում: Երևանում իրականացվում են մի շարք նման ծրագրեր, սակայն առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ այս ծրագրերն իրականացվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից որպես պետության պատվիրակած լիազորություններ, և բոլոր պարտավորություններն 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՝

⁴ Տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումները Հայաստանում (2009-2010 թթ.) ՀՖՄ, Տեղական ինքնակառավարման և հանրային ծառայության բարեփոխման նախաձեռնություն, էջ 37:

⁵ Subnational Health spending and Soft Budget constraints in OECD Countries, IMF working Paper, 2010, p. 19.

1. Տեղական եկամուտներ
 - տեղական եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն եկամուտներում.
 - տեղական հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն հարկային եկամուտներում.
 - տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից հավաքված գույքահարկի տեսակարար կշիռը համախառն հավաքված գույքահարկում.
2. Տեղական ծախսեր
 - տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում.
 - 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 եկամուտներում⁶:

Այս ցուցանիշների հիմնական նպատակը տարբեր օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքներ ունեցող երկրների մասին այնպիսի տեղեկատվություն մշակելն է, որը հնարավորություն կտա համեմատություններ, վերլուծություններ և հսկողություն իրականացնելու այդ երկրների միջև⁷: Մեր աշխատանքի հիմնական խնդիրներից մեկը ՀՀ խոշոր համայնքների ֆինանսական հիմնահարցերի վերհանումն է: Այդ նպատակով Համաշխարհային բանկի մշակած ցուցանիշները կիրառելիս կփորձենք «տեղայնացնել» տեղական ինքնակառավարման միավորների համար: «Տեղայնացման» անհրաժեշտությունն այն է, որ տեղական ինքնակառավարման միավորի մակարդակում իրականացվող ծախսերը, հավաքած եկամուտները, ինչպես նաև դրանց կառուցվածքը տարբերվում

⁶ *Intergovernmental relations and subnational finance, The World Bank, Thematic group, 2012, p. 1-9.*

⁷ *Decentralization and Sub-national regional Economics Summery Note, The World Bank, Thematic Group, 2004.*

են պետական մակարդակով իրականացվող ծախսերից և հավաքվող եկամուտներից:

Այսպիսով՝ աղյուսակ 1-ում ներկայացված են Համաշխարհային բանկի՝ երկրների համար մշակված ցուցանիշներն ու դրանց հիման վրա մեր առաջարկած՝ ապակենտրոնացման չափման և վերլուծության համար մշակված ցուցանիշները:

Աղյուսակ 1. Ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակի չափման ցուցանիշներ

| Համաշխարհային բանկի մշակած ցուցանիշներ | Առաջարկվող ցուցանիշներ Ֆինանսական ապակենտրոնացման մակարդակը վերլուծելու համար |
|---|---|
| Տեղական եկամուտներ | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Տեղական եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն եկամուտներում ➤ Տեղական հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը համախառն հարկային եկամուտներում ➤ Տեղական ինքնակառավարման մարմինների հավաքած գույքահարկի տեսակարար կշիռը համախառն գույքահարկի մեջ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Սեփական եկամուտների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում ➤ Հավաքված գույքահարկի⁸ տեսակարար կշիռը սեփական եկամուտներում ➤ Այլ եկամուտների և պաշտոնական դրամաշնորհների տեսակարար կշիռները ընդամենը եկամուտներում |
| Տեղական ծախսեր | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում ➤ Աշխատողների աշխատավարձերի և հավելավճարների տեսակարար կշիռը համախառն ծախսերում | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Աշխատանքի վարձատրության տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում ➤ Պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում |

⁸ Գույքահարկն առանձնացվում է որպես հարկային եկամուտներում առավել մեծ տեսակարար կշիռ ունեցող հարկատեսակ:

| Տեղական գործառնական ծախսերի չափում | |
|--|---|
| ➤ Առողջապահական տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը առողջապահական համախառն ծախսերում | ➤ Առողջապահական ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում (հաշվի առնելով ֆինանսավորման աղբյուրները) |
| ➤ Կրթության վրա տեղական ծախսերի տեսակարար կշիռը կրթության վրա իրականացված համախառն ծախսերում | ➤ Կրթության ոլորտի ծախսերի տեսակարար կշիռը ընդամենը ծախսերում (հաշվի առնելով ֆինանսավորման աղբյուրները) |
| Ֆինանսական թերակատարում | |
| ➤ Սեփական եկամուտներով ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր | ➤ Սեփական եկամուտներով ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր |
| ➤ Սեփական հարկային եկամուտներով ֆինանսավորվող տեղական ծախսեր | ➤ Սեփական հարկային եկամուտներով ֆինանսավորվող ծախսեր |
| ➤ Պետական դրամաշնորհների տեսակարար կշիռը տեղական եկամուտներում | ➤ Պետական դրամաշնորհների տեսակարար կշիռը ընդամենը եկամուտներում: |

Թեև Համաշխարհային բանկի մշակած ցուցանիշները հիմք են մի շարք վերլուծաբանների աշխատություններում ուսումնասիրություններ կատարելու համար և լրացնում են Բ.Ֆիլիպսի և Գ.Մ. Ուոլլերի⁹ առաջարկած ցուցանիշները, այնուամենայնիվ, դրանք ունեն մի քանի բացթողում, 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 այս առանձնացման անտեսումը ֆինանսական

⁹ 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.

ապակենտրոնացումը հաշվարկելիս խնդիրներ է առաջացնում հատկապես 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 դրամաշնորհներ: Հետևաբար, բացակայում է տեղեկատվությունը, թե եկամուտները մասհանվող հարկերի, կցորդ հարկերի /Piggybacked tax/, սեփական աղբյուրներից եկամուտների ինչ համամասնություններով են հավաքվել:

Այսպիսով, կարելի է ենթադրել, որ ՀԲ-ի մշակած ցուցանիշներով ֆինանսական ապակենտրոնացման, հետևաբար 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 կատարված հաշվարկների հետ: Եթե առաջին դեպքում Լիտվայի տեղական եկամուտները բոլոր եկամուտների 23%-ն էին, 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 վարչարարությունն իրականացվում են պետության կողմից: Եվ պարզվում է, որ Լիտվայի տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից վերահսկելի է հարկային եկամուտների ընդամենը 5%-ը¹⁰:

Անդրադառնանք 2013 թվականին Համաշխարհային բանկի կողմից Երևան քաղաքի հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի ուսումնասիրության մեթոդաբանությանը, որն առավել ընդգրկուն է: Այս մեթոդաբանությունն առանձնանում է վեց հիմնական չափորոշիչներով, 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 հաստատած ընդհանուր բյուջեն:

¹⁰ Ebel R., Yilmaz S. *On the measurement of fiscal decentralization*, Urban Institute, 2002, p. 10.

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

3. Բյուջեի կատարման ընթացքում կանխատեսելիություն 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:

5. Արտաքին աուդիտ և վերստուգում. ՏԻՄ օղակում ֆինանսների վերստուգման համար պետք է սահմանվի բարձրորակ արտաքին աուդիտ¹¹:

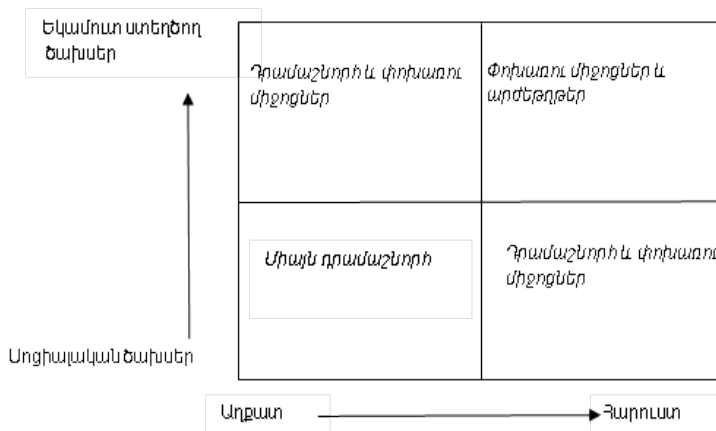
Վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս սահմանելու ֆինանսական կառավարման բարեփոխումների առաջնահերթությունները և հաջորդականությունը: Համայնքներում ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և դրանց օգտագործման ուղղությունների արդյունավետության վերլուծությունն իրականացնելու հաջողված եղանակներից մեկն էլ հիմնված է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությունը գնահատող մատրիցի վրա: Պետերսոնի և Վալդեսի ներկայացրած ռազմավարությունը, որը կիրառվել է Ֆիլիպիններում տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից կապիտալ ներդրումների իրականացման այլընտրանքներից ընտրություն կատարելու համար, դիտարկում է երկ-չափանի մատրից, որի կառուցման համար որպես չափանիշ ընտրվել են տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարստությունն ու տվյալ ծրագրի միջոցով եկամուտների հավաքման ներուժը¹²: Այսպես, մատրիցը բաղկացած է չորս քառորդակներից, որոնք բնութագրվում են տեղական

¹¹ Երևան քաղաք. Հանրային ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կադրառողականի ուսումնասիրություն. Համաշխարհային բանկ, 10.2013 թ., էջ 20:

¹² Local Public Financial Management, Anwar Shah, The World Bank, 2007, p. 118-119.

ինքնակառավարման մարմինների կարողությունների և իրականացվող ծրագրերի նպատակների տարբեր ցուցանիշներով (գծապատկեր 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 նախընտրելի է մտնել արժեթղթերի շուկա:

Գծապատկեր 1. Տեղական ինքնակառավարման ֆինանսավորման կարողությունների մատրից¹³



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՝ 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 նվա-

¹³ Subnational capital markets in developing countries. From theory to practice, Mila Freire and John Petersen, 2004, p. 54.

զագույնի: 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 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 2): Համայնքները մատրիցի վրա տեղակայելու համար նախ անհրաժեշտ է հաշվարկել սեփական եկամուտներով ծրագրերի ֆինանսավորման կարողության ցուցանիշը: Բոլոր համայնքների համար այս ցուցանիշն ստանալուց հետո դրանք պետք է 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 կանխատեսած ծախսերի բնույթից, ձևավորում են եկամուտների արդյունավետ կազմ և կառուցվածք:

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

Հղում կատարելով ԲԽԽ մատրիցին, որի հիմքում ապրանքի կենսապարբերաշրջանի մոդելն է՝ 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 փոքր հնարավորություններով այն տեղական ինքնակառավարման միավորները, որտեղ հիմնական հանրային ծառայություններ մատուցելու համար անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ դեռևս ամբողջովին առկա չեն: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններին փոխանցված լիազորություններն իրականացնելու համար բացակայում են համապատասխան ենթակառուցվածքները:

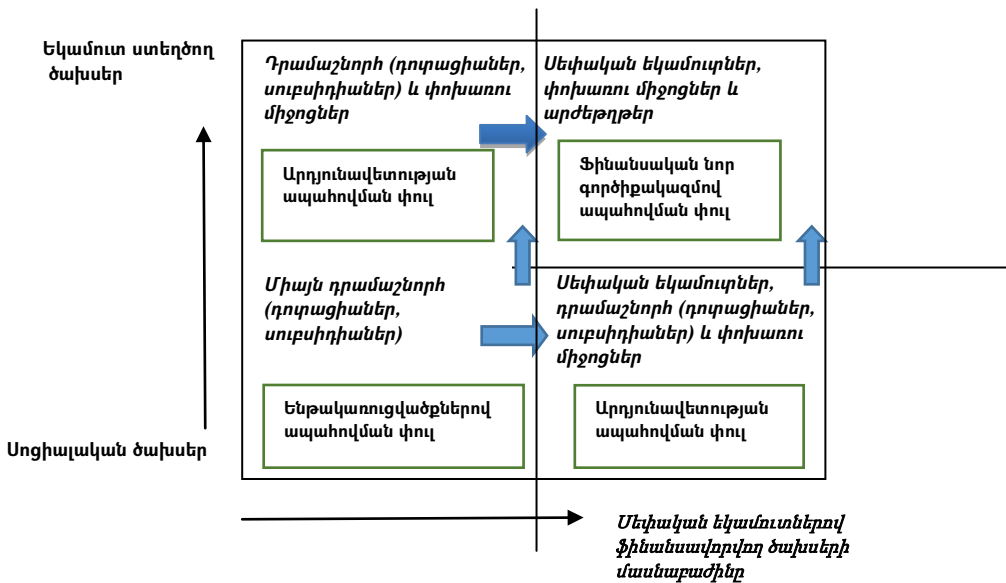
2. **Արդյունավետության ապահովման փուլ** - զարգացման այս փուլում գտնվող համայնքներն արդեն իսկ ունեն հիմնական ենթակառուցվածքներ, և տեղական ինքնակառավարման մարմինների հիմնական խնդիրը վերափոխվում է ենթակառուցվածքների արդյունավետ կառավարման ապահովման:

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, զարգացման առաջին փուլում են: 2-րդ և 4-րդ քառորդներում տեղակայված համայնքները արդյունավետության ապահովման փուլում են. այս 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, զարգացնելու ներդրումային միջավայրը խոշոր կապիտալ ներդրումների համար, հետևաբար բյուջեն պլանավորելիս համայնքն 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 եղանակի մասին, միևնույն ժամանակ, ելնելով համայնքի զարգացվածության համապատասխան մակարդակից, մշակում են ֆինանսական ռազմավարություն:

Գծապատկեր 2. Համայնքների ֆինանսական կարողությունների և ռազմավարության մատրից



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ОБЩИНАХ РА

АВЕТЯН А.С.

Резюме

Основываясь на матрице, разработанной в Филиппинах с целью принятия решений финансирования капитальных инвестиций, мы попытались найти пути реализации этой матрицы и в общинах Армении. Ис-

ходя из характеристик системы местного самоуправления в Армении, в качестве основы матрицы были взяты количественные индикаторы, а также было внесено предложение о расширении видов финансовых ресурсов. Сочетание индикаторов в модифицированной матрице дает возможность определить этапы развития общин и разработать соответствующую стратегию.

METHODOLOGICAL ISSUES OF FINANCIAL MANAGEMENT IN COMMUNITIES OF RA

A. AVETYAN

Abstract

Methodology is important for achieving financial management efficiency in communities. The article discusses methodologies implementation benefits and issues developed by Fitch rating company and World Bank.

Based on the matrix that was first developed in Philippines to understand the local government choices in financing capital investments, we have attempted to find links of its implementation in Armenian communities. Taking into account the specialties of Armenian local self government system, we took quantitative indicators and enlarged the composition of financial resources. Indicators combination of already modified matrix gives opportunity to determine development stages of communities and develop relevant strategy.