

Համայնքների խոշորացման ազդեցությունը համայնքի բյուջեի եկամուտների և ծախսերի վրա (Շողակաթ խոշորացված համայնքի օրինակով)

Խաչատրյան Հ. Գ.

*Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի կառավարման ամբիոնի ասպիրանտ (Երևան, Հայաստան)
khachatryan.hamazasp@mail.ru*

Վճռորոշ քայլեր՝ տեղական ինքնակառավարում, վարչատարածքային բարեփոխումներ, ապակենտրոնացում, համայնքների խոշորացում, բյուջետային ծախսեր

Влияние расширения сообществ на бюджетные доходы и расходы сообщества (по модели расширенного сообщества Шогакат)

Хачатрян А. Г.

*Аспирант кафедры менеджмента,
Армянский государственный экономический университет (Ереван, Армения)
khachatryan.hamazasp@mail.ru*

Аннотация: Административно-территориальные реформы, начатые в Республике Армения, направлены на укрепление потенциала сообществ путем расширения сообществ и повышения уровня социально-экономического развития.

5 ноября 2017 года в Гегаркуникской области были реализованы 4 программы по расширению общин, в результате чего была сформирована расширенная община Шогакат.

Изучение бюджетных расходов расширенного сообщества Шогакат за последние два года показывает, что изменение состава и структуры бюджетных расходов частично повысило эффективность расходов.

Однако следует отметить, что, когда речь идет об эффективности процесса расширения, следует учитывать его социальное влияние на общество.

Ключевые слова: местное самоуправление, административно-территориальные реформы, децентрализация, расширение сообществ, расходы бюджета

The impact of communities enlargement on community's revenue and expenditure Budget (following the model of enlarged community Shoghakat)

Khachatryan H. G.

*PhD student at management department,
Armenian State University of Economics (Yerevan, Armenia)
khachatryan.hamazasp@mail.ru*

Abstract; The administrative-territorial reforms launched in the Republic of Armenia are aimed at strengthening the capacities of the communities by enlarging the communities and raising the level of socio-economic development.

On November 5, 2017, in Gegharkunik region were implemented 4 community enlargement programs, as a result of which the enlarged Shoghakat community was formed.

The study of the expenditure budget of the Shoghakat enlarged community over the past two years shows that the change in the composition and structure of the expenditure budget has partially increased the efficiency of expenditures. However, when talking about the effectiveness of the enlargement process we should take into account its social impact on the residents of the community.

Keywords: local self-government, administrative-territorial reforms, decentralization, enlargement of communities, expenditures budget

Երկրի վարչատարածքային բաժանումը առավել արդյունավետ կառավարում իրականացնելու նպատակ է հետապնդում: Հետևաբար, վարչատարածքային բաժանման հիմնական չափանիշը պետք է լինի կառավարման արդյունավետությունը: ՀՀ-ում վարչատարած-

քային բաժանման արդյունքում ձևավորվել են մարզերն ու համայնքները, իսկ համայնքներում իրականացվում է տեղական ինքնակառավարում, որը հանրային կառավարման համակարգի կարևորագույն բաղադրիչներից է և

երկրում ժողովրդավարության կայացման ու ամրապնդման հիմքը:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա խնդիրները հիմնականում պայմանավորված են թույլ կարողություններ ունեցող համայնքների առկայությամբ: Հայաստանում վարչատարածքային բաժանման արդյունքում ձևավորվել են մեծ թվով փոքր համայնքներ, որոնք անկախ ֆինանսական ռեսուրսներից և բնակչության թվաքանակից ստացել են լիազորությունների նույն ծավալը և պետք է մատուցեն համայնքային նույն ծառայությունները: Հետևաբար, անհնար է պատկերացնել, թե ինչպիսի խնդիրների առաջ են կանգնում տեղական ինքնակառավարման մարմինները (այսուհետ՝ ՏԻՄ) հատկապես փոքր համայնքներում:

Առհասարակ վարչատարածքային միավորները պետք է բավարարեն որոշակի պայմանների, որոնց առկայության դեպքում միայն հնարավոր է խոսել այդ միավորներում արդյունավետ կառավարում իրականացնելու հնարավորության մասին: Վարչատարածքային միավորները պետք է բավարարեն հետևյալ պայմաններին.

1. Ֆիզիկական պայմաններ,
2. Տնտեսական և ֆինանսական պայմաններ,
3. Օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ պայմաններ,
4. Մարդկային ռեսուրսների առկայություն [1]:

Ակնհայտ է, որ ՀՀ համայնքներից շատերը միայն բավարարում են դրանց գոյության ֆիզիկական պայմաններին: Օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ պայմանները սահմանվում են պետական կառավարման մարմինների կողմից: Իսկ, ընդհանուր առմամբ, տնտեսական և ֆինանսական պայմանների և ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների անհամապատասխանությունն է հանգեցրել տեղական ինքնակառավարման համակարգում առկա վիճակին: Համայնքները շատ հաճախ չունեն բավարար ֆինանսական միջոցներ համայնքի ղեկավարի աշխատակազմի պահպանման ծախսերը հոգալու համար, ուստի խոսել արդյունավետ կառավարման և, առհասարակ, կառավարման մասին, միամտություն կլինի: Համայնքի բյուջեն կազմվում է ֆինան-

սական ռեսուրսների խիստ սակավության պայմաններում, ինչն էլ համայնքի ֆինանսական կառավարման մասնագետներին և համայնքի ղեկավարին բարդ ընտրության առաջ են կանգնեցնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսները արդյունավետորեն բաշխելու խնդրի լուծման անհրաժեշտությամբ [2]:

Նույնիսկ, ՏԻՄ-երի ձևավորման գործընթացում առաջանում են լուրջ խնդիրներ, քանի որ շատ հաճախ համայնքի ղեկավարի և ավագանու անդամների թեկնածուներ չեն հայտնրվում, կամ թեկնածուները չունեն բավարար գիտելիքներ և հմտություններ տեղական իշխանության խնդիրները լուծելու համար: Այս խնդիրն էլ պայմանավորված է մարդկային ռեսուրսների առկայության ոչ բավարար մակարդակով:

Ուստի ՀՀ-ում ձևավորված վարչատարածքային բաժանումը էական խոչընդոտ է համարվում համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման և կարողությունների ամրապնդման համար: Համայնքների մասնատվածության նման բարձր աստիճանն է հենց հիմնական պատճառ հանդիսացել ՀՀ-ում մեկնարկված վարչատարածքային բարեփոխումների և իրականացվող համայնքների խոշորացման համար:

2011 թվականին ՀՀ Կառավարության № 44 արձանագրային որոշմամբ հավանություն տրվեց համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգին: Հայեցակարգով մեկնարկված ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների նոր փուլ, որը պետք է էապես ազդեր համայնքների կարողությունների վրա, հիմք հանդիսանար համայնքների սոցիալ-տնտեսական զարգացման համար:

Չնայած վերջին երկու տարում համայնքների խոշորացման գործընթացը ժամանակավորապես կասեցվել է, սակայն առաջիկայում նախատեսվում է ավարտին հասցնել համայնքների խոշորացման ծրագիրը: 2016 և 2017 թվականներին ՀՀ-ում իրականացվեց համայնքների խոշորացման 52 ծրագիր, որի արդյունքում ՀՀ 9 մարզերում ձևավորվեցին խոշորացված համայնքներ:

Ինչքանով էր համայնքների խոշորացման ծրագիրը արդարացված հնարավոր կլինի

հստակ գնահատել միայն տարիներ հետո, սակայն արդեն անցել է ավելի քան 2 տարի և

Աղյուսակ 1. Շողակաթ համայնքի բյուջեի ծախսերը (Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Գեղարքունիքի մարզպետարանի տարեկան հաշվետվությունների հիման վրա [3])

	Ընդամենը ծախսեր (հազ.դրամ)		
	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք
	2016թ.	2018թ.	2019թ.
Ծափաթաղ	9 268,0	185332,5	179089,1
Զիլ	15 496,8		
Դրախտիկ	21 315,9		
Աղբերք	10 655,8		
Շորժա	22 011,9		
Արտանիշ	21 424,8		
Ընդամենը	100173,1	185332,5	179089,1

Աղյուսակ 2. Շողակաթ համայնքի բյուջեի եկամուտները (Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Գեղարքունիքի մարզպետարանի տարեկան հաշվետվությունների հիման վրա [3])

	Համայնքի բյուջեի եկամուտներ (հազ.դրամ)			Որից՝ սեփական եկամուտներ (հազ.դրամ)		
	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք
	2016թ.	2018թ.	2019թ.	2016թ.	2018թ.	2019թ.
Ծափաթաղ	8 958,2	163555,8	198062,6	3189,1	62928,4	53739,2
Զիլ	14 919,6			4161,1		
Դրախտիկ	24 820,7			5896,0		
Աղբերք	11 844,1			5569,3		
Շորժա	22 400,0			13023,1		
Արտանիշ	18 684,8			7140,1		
Ընդամենը	101627,4	163555,8	198062,6	38978,8	62928,4	53739,2

հնարավոր է որոշ վերլուծություններ իրականացնել համայնքների խոշորացման սոցիալ-տնտեսական արդյունավետության վերաբերյալ:

2017 թվականի նոյեմբերի 5-ին Գեղարքունիքի մարզում 6 համայնքների միավորմամբ ձևավորվեց Շողակաթ խոշորացված համայնքը (Ծափաթաղ, Զիլ, Դրախտիկ, Աղբերք, Շորժա, Արտանիշ): Համայնքները, ունեին սոցիալ-տնտեսական զարգացման շատ ցածր մակարդակ: Համեմատության համար նշենք, որ նշված համայնքներից միայն մեկը՝ Շորժան էր ամբողջությամբ գազաֆիկացված: Մնացած համայնքներում առկա էր գազաֆիկացման

լուրջ խնդիր: Առկա էր փողոցային լուսավորության խնդիր, աղբահանության ծառայությունները պատշաճ չէին իրականացվում: Առհասարակ նշված համայնքներին բնորոշ էր ՀՀ փոքր համայնքներում առկա գրեթե բոլոր խնդիրները:

Այժմ Շողակաթ խոշորացված համայնքի օրինակով փորձենք հասկանալ, թե ինչ դրական կամ բացասական ազդեցություն է ունեցել համայնքների խոշորացման գործընթացը:

Քանի որ Շողակաթ համայնքը խոշորացել է 2017 թվականի ընթացքում, ուստի համեմատական վերլուծության համար ընտրել ենք 2016 թվականի 6 համայնքների և 2018, 2019

թվականների Շոդակաթ խոշորացված համայնքի բյուջետային ծախսերը:

Աղյուսակ 1-ում ներկայացված է Շոդակաթ համայնքի բյուջեի ծախսերը 2018 և 2019 թվականների համար և նրա կազմում ներառված համայնքների բյուջեների գումարային ծախսերը 2016 թվականի համար՝ նախքան խոշորանալը: Ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում որ խոշորացումից հետո 2018 և 2019 թվականներին համայնքի բյուջեի ծախսերը 2016 թվականի համեմատ աճել են համապատասխանաբար 85 և 78,8 տոկոսով:

Ծախսերի աճը պայմանավորել միայն համայնքի խոշորացմամբ սխալ կլինի: Ուստի հարկ ենք համարում ուսումնասիրել նաև բյուջեի եկամուտները նախքան խոշորանալը և խոշորացումից հետո: Աղյուսակ 2-ում ներկայացված է Շոդակաթ համայնքի բյուջեի ընդհանուր և սեփական եկամուտները 2018 և 2019 թվականների ընթացքում և նրա կազմում ներառված համայնքների բյուջեների գումարային եկամուտները 2016 թվականի ընթացքում:

Աղյուսակի տվյալներից պարզ է դառնում, որ համայնքի բյուջեի եկամուտները ևս աճել են խոշորացումից հետո: 2018 և 2019 թվականների ընդհանուր եկամուտները 2016 թվականի համեմատ աճել են համապատասխանաբար 61 և 94,9 տոկոսով: Քանի որ աճել են նաև ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների և պետական բյուջեից հատկացվող այլ դրամաշնորհների գումարները, ուստի առավել կարևոր է, թե ինչ տեմպով են աճել համայնքի բյուջեի սեփական եկամուտները: Տվյալների ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում որ խոշորացումից հետո համայնքի բյուջեի եկամուտները 2018 և 2019 թվականներին 2016 թվականի համեմատ աճել են 61.4 և 37.9 տոկոսով:

Եթե 2018 թվականին համայնքի բյուջեի եկամուտները 2016 թվականի գումարային եկամուտների համեմատ աճել են գրեթե նույն տեմպով ինչ ընդհանուր եկամուտները, ապա 2019 թվականին սեփական եկամուտների աճը 2016 թվականի համեմատ ավելի ցածր է եղել, ավելին, 2018 թվականի համեմատ սեփական եկամուտները նվազել են:

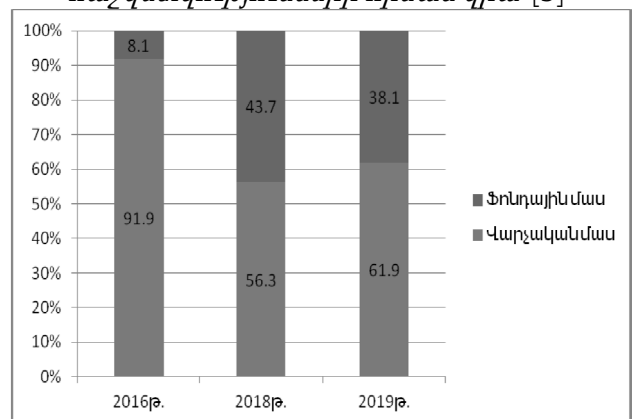
Ամեն դեպքում համայնքի բյուջեի եկամուտների, մասնավորապես սեփական եկա-

մուտների, աճը հուսադրող է, որի արդյունքում էլ հենց աճել են բյուջետային ծախսերը, որոնք պետք է հիմք հանդիսանան համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման համար: Սակայն ծախսերի ուսումնասիրությունը առավել կարևորվում է վարչական և ֆոնդային բյուջեների ուսումնասիրության համատեքստում: Ուստի ուսումնասիրենք նաև համայնքի բյուջեի ծախսերը ըստ վարչական և ֆոնդային բյուջեների (աղյուսակ 3):

Աղյուսակի տվյալներից ակնհայտ երևում է, որ ֆոնդային բյուջեի ծախսերը աճել են ավելի բարձր տեմպով քան վարչական բյուջեինը: Եթե վարչական բյուջեի ծախսերը 2018 և 2019 թվականներին 2016 թվականի համեմատ աճել է համապատասխանաբար 26,5 և 17,2 տոկոսով, ապա ֆոնդային բյուջեի ծախսերը 2018 թվականին 2016 թվականի համեմատ աճել են շուրջ 11 անգամ, իսկ 2019 թվականին՝ ավելի քան 8 անգամ:

Նշված աճի արդյունքում դրականորեն փոխվել է նաև համայնքի բյուջեում վարչական և ֆոնդային բյուջեների հարաբերակցությունը, որը առավել պատկերավոր ներկայացված է գծապատկեր 1-ում:

Գծապատկեր 1. Շոդակաթ համայնքի վարչական և ֆոնդային բյուջեների հարաբերակցությունը (Գծապատկերը կազմվել է հեղինակի կողմից Գեղարքունիքի մարզպետարանի տարեկան հաշվետվությունների հիման վրա [3])



Ինպես տեսնում ենք գծապատկերից, 2016 թվականին ֆոնդային բյուջեն 6 համայնքներում միասին կազմել է ընդհանուր բյուջեի միայն 8,1 տոկոսը, իսկ 2018 և 2019 թվականներին այն կազմել է համապատասխանաբար 43,7 և 38,1 տոկոս: Իհարկե այս ցուցանիշը

շատ դրական պետք է համարվի, քանի որ ֆոնդային բյուջեի տեսակարար կշռի աճը կարող է հանգեցնել համայնքի սոցիալ-տնտես-

ական զարգացմանը՝ նպաստելով համայնքում կապիտալ ծախսերի իրականացմանը:

Աղյուսակ 3. Շողակաթ համայնքի վարչական և ֆոնդային բյուջեները (Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Գեղարքունիքի մարզպետարանի տարեկան հաշվետվությունների հիման վրա [3])

	Վարչական մաս (հազ.դրամ)			Ֆոնդային մաս (հազ.դրամ)		
	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք
	2016թ.	2018թ.	2019թ.	2016թ.	2018թ.	2019թ.
Ծափաթաղ	8 818,0	119670,4	110893,3	450	92796,8	68195,8
Զիլ	15 496,8			0		
Դրախտիկ	20 427,0			888,9		
Աղբերք	10 655,8			0		
Շորժա	21 650,5			361,4		
Արտանիշ	17 584,0			6675,3		
Ընդամենը	94632,0	119670,4	110893,3	8375,6	92796,8	68195,8

Աղյուսակ 4. Աշխատանքի վարձատրության ծախսերը Շողակաթ համայնքում (Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից Գեղարքունիքի մարզպետարանի տարեկան հաշվետվությունների հիման վրա [3])

	Աշխատանքի վարձատրություն (հազ.դրամ)		
	Ըստ առանձին համայնքների	Շողակաթ խոշորացված համայնք	Շողակաթ խոշորացված համայնք
	2016թ.	2018թ.	2019թ.
Ծափաթաղ	6 179,9	56303,5	54891,4
Զիլ	13 848,6		
Դրախտիկ	13 828,1		
Աղբերք	8 484,3		
Շորժա	11 671,8		
Արտանիշ	10 971,9		
Ընդամենը	64984,5	56303,5	54891,4

Համայնքների խոշորացման հրատապության գլխավոր հիմնավորումներից էր համայնքի ղեկավարների աշխատակազմերի պահպանման վրա կատարվող բարձր ծախսերը և դրանք կրճատելու անհրաժեշտությունը: Հետևաբար փորձենք հասկանալ, թե ինչպես են փոխվել աշխատանքի վարձատրության վրա կատարվող ծախսերը Շողակաթ համայնքի խոշորացումից հետո:

Աղյուսակ 4-ում ներկայացված է Շողակաթ համայնքի բյուջեում աշխատանքի վարձատրության վրա կատարվող ծախսերը 2018 և 2019 թվականների ընթացքում և նրա կազմում ներառված համայնքների բյուջեների գումարային ծախսերը 2016 թվականի ընթացքում:

Ինչպես տեսնում ենք աշխատանքի վարձատրության վրա կատարվող ծախսերը 2018 և 2019 թվականներին նվազել են, ինչը ևս

դրական ցուցանիշ է: 2018 և 2019 թվականներին 2016 թվականի համեմատ աշխատանքի վարձատրության ծախսերը նվազել են համապատասխանաբար 13,4 և 15,5 տոկոսով:

Իհարկե ուսումնասիրությունը կարելի է շարունակել համայնքի բյուջեի ծախսերի և եկամուտների բոլոր խմբերի համար, սակայն ուսումնասիրված տվյալները արդեն իսկ բավարար են եզրահանգումներ կատարելու համար: Խոշորացումից հետո համայնքի բյուջեի եկամուտների և ծախսերի աճը նպաստելու է համայնքների ֆինանսական հնարավորությունների ամրապնդմանը և ֆինանսական անկախության մեծացմանը: Վարչական և ֆոնդային բյուջեների հարաբերակցության նշված ուղղությամբ փոփոխությունը ևս շատ կարևոր է, քանի որ ֆոնդային բյուջեի միջոցով են համայնքում կատարվում կապիտալ ծախսեր, առանց որոնց հնարավոր չէ պատկերացնել համայնքի սոցիալ-տնտեսական զարգացման ապահովումը: Ինչ վերաբերում է աշխատանքի վարձատրության ծախսերի նվազեցմանը, ապա պետք է նշել, որ այն հնարավոր է եղել ապահովել համայնքի ղեկավարների աշխատակազմերի կրճատման հաշվին, որոնց գործառույթների մեծ մասը կենտրոնացվել է:

Վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ ֆինանսական տեսանկյունից համայնքների խոշորացումը իրականացվել է որոշակի արդյունավետությամբ: Սակայն այլ է հարցը, երբ համայնքների խոշորացման արդյունավետությունը քննարկում ենք սոցիալական դիտանկյունից: Առհասարակ, համայնքների խոշորացման և դրա արդյունավետության մասին խոսելիս, պետք է հաշվի առնել, որ համայնքների խոշորացումը ունի բավականին մեծ սոցիալական ազդեցություն, քանի որ միշտ չէ որ փոքր համայնքների բնակիչները սիրով և ոգևորությամբ են ընդունում իրենց համայնքի խոշորացումը՝ պատճառաբանելով բազմաթիվ հիմնավորումներով:

Այնուամենայնիվ, համայնքների խոշորացումը պետք է նպաստի ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացմանը: Համայնքների խոշորացման արդյունքում պետք է ձևավորվեն վարչատարածքային միավորին բնորոշ բոլոր պայմաններին բավարարող համայնքներ: Համայնքներ, որոնք բացի ֆիզիկական պայմաններից կունենան

նաև անհրաժեշտ ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսներ համայնքային նշանակության բոլոր խնդիրները լուծելու համար:

Համայնքների խոշորացումը պետք է նաև հիմք հանդիսանա ապակենտրոնացման հետագա խորացման համար: Իսկ ապակենտրոնացումն ինքնանպատակ լինել չի կարող. դրա հիմնական արդյունքը պետք է լինի այս կամ այն լիազորության առավել արդյունավետ իրականացումը, որից էլ պետք է օգտվեն համայնքների բնակիչները: Լիազորության իրականացումը հնարավոր է համապատասխան ֆինանսական միջոցների և ռեսուրսների առկայության պայմաններում [4]:

Որքան էլ մեծ և հրատապ է վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման անհրաժեշտությունը համայնքների խոշորացման եղանակով, այնուամենայնիվ, համայնքների խոշորացումը չպետք է իրականացվի տարերայնորեն: Պետք է իրականացվեն մանրամասն ուսումնասիրություններ ոչ միայն համայնքների ֆինանսական ռեսուրսների ամրապնդման, այլ նաև խոշորացման սոցիալական հետևանքների և բնակչության վրա ունեցած ազդեցության վերաբերյալ: Միայն այդ դեպքում է հնարավոր ակնկալել վարչատարածքային բարեփոխումների իրականացման արդյունավետ ընթացք:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. **Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ**, Պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման զարգացման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում («Ամբերդ» մատենաշար), Երևան, Տնտեսագետ, 2014թ. էջ 102-103:
2. **Շահբազյան Վ.**, «Համայնքի բյուջետավորման ուղեցույց», Երևան, Նոյյան տապան, 2010թ. էջ 8:
3. <http://gegharkunik.mtad.am/files/docs/>
4. **Սուվարյան Յու. Մ. և ուրիշներ**, Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման բարեփոխումների գերակայությունները արդի փուլում («Ամբերդ» մատենաշար), Երևան, Տնտեսագետ, 2015թ. էջ 61:

Տժնային/Հանձնվել է՝ 27.05.2020

Րեցենզիrowանա/Գրախոսվել է՝ 01.06.2020

Սրնյա/Ընդունվել է՝ 05.06.2020