

**Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծության ոլորտային հաշվետվություն**

**ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳ**

**ԵՐԵՎԱՆ 2024**

Սույն հաշվետվությունը կազմվել և մշակվել է Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության (ՄՀԸ/GIZ) կողմից իրականացվող «Լավ կառավարում հանուն տեղական զարգացման Հարավային Կովկասում» ծրագրի շրջանակում՝ Գերմանիայի տնտեսական համագործակցության և զարգացման դաշնային նախարարության և Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (ՇԶՀԳ) ցուցաբերած աջակցության շնորհիվ:

Փաստաթղթում առկա տեսակետներն ու եզրակացություններն անպայմանորեն չեն արտացոլում ԳՄՀԸ, ՇԶՀԳ կամ համապատասխան կառավարությունների դիրքորոշումները: Բովանդակության համար պատասխանատվությունը լիովին կրում են հեղինակները։

**Բովանդակություն**

[\_Toc176342730](#_Toc176342730)

[Ներածություն 5](#_Toc176342731)

[Համառոտագիր 9](#_Toc176342732)

[Ֆինանսական կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն 13](#_Toc176342733)

[Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը 14](#_Toc176342734)

[Եզրակացություններ 29](#_Toc176342735)

[Հավելվածներ 30](#_Toc176342742)

[Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ 30](#_Toc176342743)

[**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը** 32](#_Toc176342744)

[Հավելված 3․ Կիրառված մեթոդաբանություն 37](#_Toc176342745)

[Հավելված 3 ֆինանսական կառավարման համեմատական վերլուծության հարցաշար 40](#_Toc176342746)

# **Հապավումների ցանկ**

|  |  |
| --- | --- |
| ԱԺ | Ազգային Ժողով |
| ԱՄՆՄԶԳ | Ամերիկայի միացյալ նահանգների միջազգային զարգացման գործակալություն |
| ԳՄՀԸ | Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերության |
| ՀՀ | Հայաստանի Հանրանրապետություն |
| ՀՀԶԾ | ՀՀ զարգացման ծրագրեր |
| ՀՈԱԿ | Համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություն |
| ՄԱԿ | Միավորված ազգերի կազմակերպություն |
| ՄԺԾԾ | Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր |
| ՇԶՀԳ | Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության |
| ՎԲ | Վարչատարածքային բարեփոխում |
| ՏԱՊ | Տարեկան աշխատանքային ծրագիր |
| ՏԻՄ | Տեղական ինքնակառավարման մարմին |
| ՏԿԵՆ | Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն |

# **Ներածություն**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, որի արդյունքում սկսվեցին բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Անկախությունից հետո, Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման անհամաչափության, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

2006-2007թթ., Հայաստանի կառավարությունը սկսեց վարչատարածքային բարեփոխումների նախապատրաստական աշխատանքները, և Հայաստանի պարագայում վարչատարածքային բարեփոխումները հիմնականում կենտրոնացված էին համայնքների միավորման շուրջ։ Նպատակն էր ստեղծել տեղական ինքնակառավարման արդիական և արդյունավետ համակարգ, որը կկարողանա ապահովել համայնքների բնակիչների արժանապատիվ և բարեկեցիկ կյանքը: Վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական նպատակներից էր բարելավել համայնքների կառավարման, ֆինանսական կառավարման համակարգերի արդյունավետությունը, ապահովել իրենց լիազորություններին համահունչ ֆինանսական ռեսուրսների առկայությունը, խթանել համայնքում տնտեսության զարգացումը, բարելավել սոցիալ-մշակութային կյանքը: Համայնքների միավորումները մեկնարկեցին 2015թ․-ից` շարունակվելով մինչև 2022թ․-ը: 2015թ. իրականացվեց համայնքների առաջին միավորումը (Դիլիջան, Թումանյան, Տաթև), որի արդյունքում ստեղծվեցին Դիլիջան, Տաթև և Թումանյան միավորված համայնքները: Դրանից հետո դիտարկվեցին հնարավոր բացթողումները, հստակեցվեցին միավորման առանձնահատկությունները:

Այնուհետև վարչատարածքային բարեփոխումները թևակոխեցին իրենց հիմնական փուլ, որի ընթացքում 2017-2020թթ. ընթացքում 915 համայնքներ միավորվեցին, և ներկայումս գոյություն ունի 71 համայնք: Արդյունքում, էականորեն և աստիճանաբար կրճատվեց համայնքների թիվը` նպաստելով ավելի արդյունավետ կառավարման և ֆինանսական կառավարման համակարգերի ներդրմանը և կիրառմանը, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետության բարելավմանը, ծառայությունների ավելի որակյալ մատուցմանը և այլն:

**ՀՀ համայնքների ձևավորման դինամիկան 1996-2022թթ.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Մարզ** | **1996** | **2006** | **2009** | **2017** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** |
| Արագածոտն | 115 | 114 | 114 | 72 | 72 | 72 | 9 | 8 |
| Արարատ | 97 | 97 | 97 | 95 | 95 | 95 | 5 | 5 |
| Արմավիր | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 8 | 8 |
| Գեղարքունիք | 92 | 92 | 92 | 57 | 57 | 57 | 6 | 5 |
| Լոռի | 113 | 113 | 113 | 56 | 56 | 56 | 16 | 11 |
| Կոտայք | 67 | 67 | 67 | 42 | 42 | 42 | 11 | 11 |
| Շիրակ | 119 | 119 | 119 | 42 | 42 | 42 | 6 | 6 |
| Սյունիք | 113 | 109 | 109 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Վայոց Ձոր | 44 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Տավուշ | 62 | 62 | 62 | 24 | 24 | 6 | 4 | 4 |
| Երևան | 12 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Ընդհանուր** | **931** | **926** | **915** | **502** | **502** | **484** | **79** | **71** |

Սրան զուգահեռ իրականացվում էին լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված բարեփոխումներ, տեղական ընտրական համակարգի բարեփոխումները, համայնքների տնտեսական զարգացմանն ուղղված բարեփոխումները, ծառայությունների մատուցման ոլորտի բարեփոխումներ, հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և այլն: Եվ վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները նաև լավ հիմք են հանդիսանում մյուս ոլորտային բարեփոխումների իրականացման համար:

Վարչատարածքային բարեփոխումներին մեծապես օժանդակել և շարունակում են օժանդակել տարբեր միջազգային կառույցներ, ինչպիսիք են Շվեյցարիայի համագործակցության գրասենյակը, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը, ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիրը, Եվրոպայի Խորհուրդը, Համաշխարհային Բանկը, Եվրամիությունը և այլն:

Վարչատարածքային բարեփոխումների ընթացքում իրականացվում էին արդյունքների, քաղված դասերի և բացթողումների վերլուծություններ, սակայն այդ վերլուծությունները չէին հիմնվում միասնական մեթոդաբանության վրա և չէին գնահատվում բարեփոխումների արդյունքները, արդյունավետությունը, կայունությունը, գլոբալ ազդեցությունը: Բարեփոխումների արդյունքների համապարփակ գնահատումը առավել կարևոր է բարեփոխումների հետագա փուլերի մշակման և իրականացման համար՝ ապահովելու բարեփոխումների տրամաբանության շարունակականությունն ու առավել արդյունավետությունը:

Բարեփոխման արդյունքների վերլուծությունը պետք է ընդգրկի պատճառահետևանքային կապերի խորքային ուսումնասիրություն, որպեսզի պարզ դառնա, թե բարեփոխումների արդյունքում ինչ փոփոխություններ են տեղի ունեցել, որ միջոցառումներն են առավել արդյունավետ, և ինչպիսի բացթողումներ են նկատվել, որոնք կարելի է կանխել ապագա բարեփոխումների իրականացման ընթացքում: Միասնական մեթոդաբանության հիման վրա իրականացվող վերլուծությունը հնարավորություն կտան բացահայտելու ինչպես հաջողությունները, այնպես էլ թերությունները՝ ապահովելով բարեփոխումների արդյունավետության շարունակական բարելավում:

Վերջապես, գնահատման արդյունքները կարևոր դեր են խաղում հետագա բարեփոխումների համար՝ տրամադրելով անհրաժեշտ տեղեկատվություն և հիմքեր, որն անհրաժեշտ է նպատակային և հիմնավորված որոշումների կայացման համար:

ՀՀ կառավարության հետ համաձայնության արդյունքում, Շվեյցարիայի համագործակցության գրասենյակի ֆինանսավորմամբ, Գերմանական միջազգային համագործակցության ընկերությունը ձեռնամուխ եղավ իրականացնելու «Հայաստանում վարչատարածքային բարեփոխումների գնահատում և վերլուծություն. օգուտներ, ազդեցություն և ապագա բարեփոխումների խոստումներ» խորագրով տեխնիկական օժանդակության առաջադրանքը, որի շրջանակներում մշակվել է այս հաշվետվությունը: Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունն իրականացվելու է մի քանի թեմատիկ ուղղություններով, մասնավորապես`

* ռազմավարական պլանավորում և զարգացում,
* ֆինանսական կառավարում,
* տեղական տնտեսական զարգացում,
* հանրային մասնակցային գործընթաց,
* առաջնորդում և կառավարում,
* ծառայությունների մատուցում:

Տվյալ հաշվետվությունն ընդգրկում է **Ֆինանսական կառավարման** բնագավառը և կազմված է ստորև ներկայացված բաժիններից:

* **Համառոտագիր** – ամփոփ կերպով ներկայացված են Հաշվետվությունում տեղ գտած վերլուծությունները, անկյունաքարային դիտարկումները, եզրակացությունները և առաջարկությունները` հնարավորություն տալով ընթերցողին արագ ծանոթանալ Հաշվետվության բովանդակության հետ:
* **Ֆինանսական կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն** – այս բաժնում ներկայացված է մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը ֆինանսական կառավարման համակարգի նկարագրությունը, առանձնահատկությունները, խնդիրները:
* **Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. հաջողությունները և ձեռքբերումները, հայտնաբերված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը** – հաշվետվության այս բաժինը մանրամասնորեն վերլուծում է համայնքների ֆինանսական կառավարման համակարգերի զարգացումները, դրանց վերլուծությունը, ներկայացնում է ձեռքբերումները, բացթողումները, դրանց պատճառահետևանքային կապերը: Այս բաժնում խմբավորված տեսքով ներկայացված են նաև հավաքագրված առաջնային տվյալների արդյունքները, ներկայացված են նաև հաջողված օրինակներ համայնքներից:
* **Եզրակացություններ** – բաժինը նվիրված է վերլուծությունների արդյունքում դուրս բերված առանցքային եզրակացություններին:
* **Առաջարկություններ** – ներկայացված են ֆինանսական կառավարման բնագավառների հետագա զարգացմանն ուղղված գործուն առաջարկություններ, որոնք հաշվի են առնում ՀՀ կառավարության կողմից որդեգրած առաջնահերթությունները, ինչպես նաև փորձագիտական կարծիքը:
* **Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ** – հաշվետվության այս բաժնում ներկայացված է Հայաստանի Հանրապետությունում վարչատարածքային բարեփոխումների պատմական ակնարկը:
* **Հավելված 2․ Կիրառված մեթոդաբանություն** –հակիրճ ներկայացված է հաշվետվության մշակման նպատակով կիրառված մեթոդաբանությունը, համայնքների ընտրության մեթոդական մոտեցումը, առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրման մեթոդաբանությունը:
* **Հավելված 3. ֆինանսական կառավարման համեմատական վերլուծության հարցաշար –** որի հիման վրա նաև իրականացվել են ֆինանսական կառավարման համակարգի վերլուծությունը:

# **Համառոտագիր**

Համայնքների միավորումից հետո առաջանցիկ տեմպերով սկսեցին աճել համայնքների եկամուտները, հետևաբար նաև ծախսերը։ Դա կապված է ոչ միայն համայնքների եկամուտների ավելի արդյունավետ վարչարարության, այլև բազմաբնակավայր համայնքների մասով ֆինանսական համահարթեցման գործոնի կիրառման արդյունքում դոտացիայի ավելացմամբ, համայնքների կապիտալ ծախսերի աջակցման նպատակով պետական բյուջեից հատկացվող նպատակային սուբվենցիաների աճով, որը միաժամանակ համարվում է նաև համայնքի ֆոնդային բյուջեի եկամուտ։ Համայնքների ֆոդային բյուջեների էական աճը սկսած 2019թ․-ից հիմնականում ուղղվել է փոքր բնակավայրերի սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքների առաջանցիկ զարգացմանը, որը նպաստել է խոշոր բնակավայրերի համեմատ այդ ոլորտների հետամնացության հաղթահարմանը։

Համայնքային բյուջեների պլանավորման կատարելագործման համատեքստում նախատեսվում է ներդնել համայնքային բյուջեի ծրագրային բյուջետավորման ձևաչափը, որտեղ համայնքային բյուջեն ներկայացվում է ըստ համայնքի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի և ենթածրագրերի։ Այլ խոսքով համայնքային բյուջեի ծախսերը ուղղակիորեն կապվում են իրականացվող ծրագրերի արդյունքների, մասնավորապես ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշների հետ, որն անշուշտ ավելացնում է համայնքային բյուջեի ծախսերի հասցեականությունը, արդյունավետությունը և դրանց վերահսկողության որակը։

ՄԺԾԾ և ծրագրային բյուջետավորման գծով նպատակային վերապատրաստումները ինչպես համայնքապետարանի անձնակազմի այնպես էլ ավագանու անդամների համար էապես կբարձրացնեն նրանց ֆինանսական պլանավորման և վերահսկողության կարողությունները, որոնք նշանակալի դեր ունեն համայնքների արդյունավետ ֆինանսական կառավարման ասպարեզում։

Համայնքային բյուջեն այսօր բաղկացած է երկու առանձնացված մասերից՝ վարչական բյուջեից, որից ֆինանսավորվում են բոլոր ընթացիկ ծախսերը և ֆոնդային բյուջեից, որից ֆինանսավորվում են բոլոր կապիտալ ծախսերը։ Այս տիպի տարանջատումը նվազեցնում է համայնքային ֆինանսների կառավարման ճկունությունը և արդյունավետությունը։ Ելնելով նրանից, որ իրականացվելու է անցում ծրագրային բյուջետավորման ձևաչափին, որտեղ բյուջետային ծախսերը դասակարգվում են ոչ թե ըստ ծախսերի տնտեսագիտական հոդվածների այլ ըստ ծրագրերի և ենթածրագրերի, առաջարկվում է անցնել մեկ միասնական բյուջեի, մասնավորապես ՀՀ պետական բյուջեի գործող ձևաչափին, որն իր հերթին հնարավորություն կտա ավելի դյուրին և թափանցիկ ձևով համախմբել պետական և տեղական բյուջեները, ինչպես նաև համապատասխան միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը։

Համայնքների միավորմանըզուգահեռ, երբ աճեցին նաև համայնքապետարանի աշխատողների կարողությունները գնալով ավելի այժմեական է դառնում ՏԻՄ-երի լիազորությունների մեծացումը կամ այլ խոսքով կառավարման ապակենտրոնացումը կենտրոնական գործադիր իշխանության մարմիններից դեպի համայնքներ։

Համաձայն ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի ապակենտրոնացման հիմնականուղղություններն են`

* առողջության առաջնային պահպանում,
* միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանություն ու շահագործում,
* հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն ու շահագործում,
* սոցիալական համալիր ծառայությունների կազմակերպում և իրականացում:

ՏԻՄ-երին պետք է փոխանցվեն նախ և առաջ այն լիազորությունները, որոնց իրագործումը ավելացնում է համապատասխան ծրագրերի նպատակաուղղվածությունը, հասցեականությունը և արդյունավետությունը։

Կառավարման ապակենտրոնացումը անհրաժեշտաբար պետք է ուղեկցվի հարկաբյուջետային (ֆիսկալ) ապակենտրոնացմամբ, որը հնարավորություն կտա համալրել համայնքային բյուջեն նոր լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներով։

Այսօր համայնքային բյուջեների եկամուտները ըստ էության որևէ կապ չունեն համայնքի տնտեսական ակտիվության, համայնքում ստեղծվող եկամուտների և այդտեղ հավաքագրվող հարկերի հետ։ Համայնքի բյուջե մուտքագրվող հիմնական հարկերը անշարժ գույքի հարկն է և փոխադրամիջոցների գույքահարկը, որոնք ուղղակիորեն կապված չեն համայնքի տարածքում ստեղծվող եկամուտների հետ։Դա չի ստեղծում անհրաժեշտ շարժառիթներ համայնքապետարանի աշխատակազմի մոտ ներդրումներ ներգրավել, լրացուցիչ աշխատատեղեր ստեղծել համայնքում, քանի որ դրանք որևէ կերպ չեն ազդում համայնքի բյուջեի եկամուտների մակարդակի վրա։

Գոյություն ունի ֆիսկալ ապակենտրոնացման երկու հիմնական տարբերակ։

Առաջին տարբերակի դեպքում նոր լիազորությունները համարվում եմ պատվիրակված լիազորություններ և դրանց ֆինանսավորումն իրականացվում է պետական բյուջեից տրանսֆերտների միջոցով։

Ֆիսկալ ապակենտրոնացման երկրորդ տարբերակը դա համայնքային բյուջեի սեփական եկամուտների ավելացումն է, մասնավորապես համայնքի տարածքում հավաքագրվող հարկերից համայնքային բյուջե կատարվող մասհանումների , ինչպես նաև նոր տեղական հարկերի սահմանման միջոցով։ Դա իր հերթին կապակցում է համայնքի տարածքում ստեղծված եկամուտները, լրացուցիչ զբաղվածությունը և ընդհանուր առմամբ տնտեսական ակտիվությունը համայնքային բյուջեի եկամուտների հետ, լրացուցիչ շարժառիթ ստեղծելով համայնքապետարանի աշխատողների մոտ այդ եկամուտների ավելացման հարցում։

Ամփոփելով ՀՀ համայնքների գործունեության վերլուծությունը ֆինանսական կառավարման ոլորտներում աշխատանքում արվում են հետևյալ եզրակացությունները և առաջարկությունները:

1․ Համայնքների միավորումից հետո համայնքապետարանի աշխատողների կարողությունները ֆինանսական կառավարման ոլորտերում նկատելիորեն աճեցին, պայմանավորված հետևյալ հիմնական հանգամանքներով

ա/ համայնքների միավորումից հետո համայնքների լավագույն մասնագետները համախմբվեցին արդեն միավորված համայնքների համայնքապետարաններում,

բ/ սկսեցին վերլուծել նախկին փոքր համայնքների, ներկա միավորված համայնքի մեջ մտնող բնակավայրերի սոցիալ-տնտեսական կարիքները և կազմել համապատասխան սուբվենցիոն ծրագրեր դրանք դասակարգելով ըստ առաջնահերթության, որը նպաստեց անձնակազմի տնտեսական վերլուծությունների և ծրագրերի կազմման կարողությունների բարձրացմանը,

գ / համայնքները սկսած 2023թ․ ձեռնամուխ եղան համայնքային միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի կազմմանը, որն իր հերթին նպաստեց համայնքապետարանների համապատասխան աշխատողների տնտեսական ծրագրերի պլանավորման կարողությունների բարձրացմանը,

2․ Համայնքապետարանի աշխատակազմի կարողությունների բարձրացման ծրագրեր հիմնականում չեն նախատեսվում համայնքների երկարաժամկետ, միաջնաժամկետ զարգացման ծրագրերում և չեն պլանավորվում համապատասխան ծախսեր համայնքային բյուջեում։

3․ Բյուջեի քննարկումների ժամանակ թափանցիկության և հանրության ներգրավվածության ցածր մակարդակ։

4․ Տեղական հարկերը չեն ապահովում համայնքային բյուջեների եկամուտների զգալի մասը(կազմում են մոտ 18 %),

5․ Հնարավոր դատական գործընթացների ֆինանսավորման համար համայնքային բյուջեներում հիմնականում պահուստներ չեն ձևավորվում,

6․ Ամփոփիչ ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ անկախ եզրակացությունը (արտաքին աուդիտ) բացակայում է,

7․ Դեռևս լիարժեք ներդրված չէ ներքին աուդիտի գործառույթը,

8․ Որպես ՏԻՄ բարեփոխումների կարևոր քայլ նախատեսվում է մի քանի պետական ծրագրերի իրականացման լիազորությունները ապակենտրոնացնել և փոխանցել համայնքներին։

**Առաջարկություններ**

**1․** Նոր լիազորությունների փոխանցումը համայնքներին ենթադրում է իրականացնել համապատասխան ֆիսկալ ապակենտրոնացում, որը կապահովի համայնքային բյուջեները լրացուցիչ ֆինանսական ռեսուրսներով այդ նոր փոխանցվող ծրագրերը ֆինանսավորելու համար։ Որպես ֆիսկալ ապակենտրոնացման եղանակ առաջարկվում է ուղղակի հարկերից (եկամտային հարկից և շահութահարկից) մասհանումներ համայնքային բյուջեներին, ֆինանսավորելու համար որպես սեփական պարտադիր լիազորություն համայնքներին փոխանցվող նոր ծրագրերը։

**2**․ Առաջարկվում է վերացնել համայնքի ղեկավարների և համայնքապետարանների աշխատակիցների աշխատավարձի սահմանափակումը, անհրաժեշտ լրացումներ կատարելով «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում։

**3**․ Առաջարկվում է փոխել համայնքային բյուջեի ձևաչափը, այն լիովին համահունչ դարձնելով ՀՀ պետական բյուջեի ձևաչափին։

**4**․ Անհրաժեշտ է համայնքների բյուջեներում լրացուցիչ միջոցներ նախատեսել ներքին և արտաքին աուդիտի գործառույթի լիարժեք ներդրման համար, ինչպես նաև միջոցներ պահուստավորել հնարավոր դատական գործընթացների ֆինանսավորման համար։

# **Ֆինանսական կառավարման բնագավառի մինչբարեփոխումային իրավիճակի նկարագրություն**

Մինչև վարչատարածքային բարեփոխումների մեկնարկը համայնքների ֆինանսական կառավարման համակարգը, դրանում կիրառվող գործիքակազմը, բավականին թերզարգացած էր: Մի կողմից սա կապված էր համայնքների չափերի, դրանց տրամադրության տակ գտնվող ֆինանսական ռեսուրսների սակավության հետ,մյուս կողմից, սա նաև կապված էր ՀՀ հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի առանձնահատկությունների հետ:

Համայնքներում կիրառվում էր հիմնականում կարճաժամկետ ֆինանսական պլանավորումը` տարեկան բյուջեներ, ինչը հնարավորություն չէր տալիս համայնքներին իրականացնել միջնաժամկետ կտրվածքով ֆինանսական ռեսուրսների պլանավորումը և ապահովել ռազմավարական նպատակների և ֆինանսական ռեսուրսների պլանավորման կապը միջնաժամկետ կտրվածքով:

Բացի դա, համայնքների մեծ մասը ունեին մեծ կախվածություն կենտորանական բյուջեից, ինչը էականորեն նվազեցնում էր համայնքների ֆինանսական անկախությունն ու ինքնուրույնությունը:

Ցածր էր նաև ֆինանսական կառավարման բնագավառի կարողությունները: Փոքր համայնքները հնարավորություն չունեին ներգրավել ֆինանսական կառավարիչներ` փոխարենը այդ գործառույթները իրականացնում էին հիմնականում համայնքային հաշվապահները:

Այս իրավիճակը հանգեցնում էր մի շարք խնդիրների, որոնց հետևանքով համայնքների մեծ մասը չէին զարգանում, կամ դրանց զարգացման տեմպերը բավականին ցածր էին:

* համայնքների անբավարար ֆինանսական միջոցների պատճառով հնարավոր չէր իրականացնել լայնածավալ զարգացման ծրագրեր,
* փոքր բյուջեների հետևանքով համայնքները չէին կարող դիմել պետության կողմից նպատակային ծրագրերի համաֆինանսավորման նախաձեռնությունների,
* կարճաժամկետ ֆինանսական պլանավորման համակարգը հնարավորություն չէր տալիս միջնաժամկետում պլանավորել համայնքների եկամուտները և ծախսերը,
* համայնքների բնակիչները չէին ցանկանում կատարել իրենց ֆինանսական պարտավորությունները` չտեսնելով համայնքի կողմից իրականացվող ծրագրային գործողություններ,
* ցածր կարողությունների արդյունքում ցածր էր նաև կառավարման համակարգի արդյունավետությունը և այլն:

# **Ոլորտում իրականացված բարեփոխումների վերլուծություն. Հաջողությունները և ձեռքբերումները, արձանագրված բացթողումները, բարեփոխումներից հետո իրավիճակը**

**Համայնքներում ֆինանսական կառավարման գնահատումը**

Ինչպես արդեն նշվեց համայնքների խոշորացմանը զուգահեռ զգալիորեն աճեցին համայնքների պլանավորման և համայնքների ֆինանսական կառավարման կարողությունները։ Դա մասնակիորեն կապված էր նրա հետ, որ խոշորացման արդյունքում նախկին համայնքների լավագույն մասնագետները , ինչպես նաև մարզպետարաններից արհեստավարժ կադրեր առաջին հերթին ընդգրկվեցին խոշորացված համայնքների ղեկավար կազմում, որը բնականաբար դրականորեն անդրադարձավ համայնքների կառավարման արդյունավետության վրա։

Ավելի բարձր տեմպերով սկսեցին աճել համայնքների եկամուտները, հետևաբար նաև ծախսերը (տես աղյուսակ 1)։

**Աղյուսակ 1․ Համայնքային բյուջեների եկամուտներն ու ծախսերը 2012-2023թ․թ**․ (մլրդ դրամ)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| **Եկամուտներ, այդ թվում** | **95․5** | **105․8** | **114․3** | **128․2** | **128․6** | **126․5** | **127․4** | **144․4** | **156․1** | **175․0** | **189․8** | **248․2** |
| 1․Հարկային եկամուտներ | 16․3 | 16․9 | 18․5 | 19․3 | 20․1 | 21․7 | 21․9 | 25․8 | 26․1 | 32․7 | 36․2 | 43․2 |
| Տեղական տուրքեր | 3․0 | 3․5 | 3․9 | 3․7 | 3․7 | 4․2 | 3․5 | 4․2 | 3․9 | 4․3 | 4․8 | 6․2 |
| Հարկերի տեսակարար կշիռը եկամուտներում(%) | 20․9 | 19․9 | 20․4 | 15 | 15.5 | 13.8 | 17.1 | 17.7 | 17.1 | 18.6 | 19.1 | 17.4 |
| 2․ Պաշտոնական դրամաշնորհներ | 48․8 | 54․8 | 55․6 | 59․4 | 55․3 | 57․2 | 59․7 | 66․8 | 81․5 | 86․7 | 92․3 | 110․7 |
| 3․ Այլ եկամուտներ, այդ թվում | 26․6 | 29․8 | 35․4 | 44․9 | 48․7 | 42․5 | 41․4 | 46․6 | 43․7 | 50․4 | 55․0 | 86․6 |
| Վարձակալությունից եկամուտներ | 3․0 | 3․0 | 3․3 | 3․2 | 3․1 | 3․5 | 3․5 | 3․9 | 3․6 | 4․2 | 5․0 | 5․6 |
| **Ծախսեր(գործառնական դասակարգմամբ)** | **97․4** | **103․8** | **114․6** | **129․2** | **130․1** | **124․4** | **118․3** | **132․8** | **138․3** | **173․0** | **199․9** | **242․6** |
| 1․ Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ | 23․0 | 24․5 | 25․9 | 26․7 | 29․0 | 29․3 | 27․4 | 30․5 | 31․9 | 36․3 | 36․9 | 41․2 |
| 2․ Պաշտպանություն | 0․044 | 0․043 | 0․043 | 0․037 | 0․027 | 0․045 | 0․024 | 0․052 | 0․112 | 0․075 | 0․247 | 1․0 |
| 3․ Հասարակական կարգ, անվտանգություն և դատական գործունեություն | 1․75 | 0․755 | 2․6 | 2․7 | 0․65 | 0․68 | 4․2 | 3․8 | 4․6 | 0․035 | 0․005 | 0․003 |
| 4․ Տնտեսական հարաբերություններ | 12․9 | 14․2 | 10․9 | 9․3 | 8․7 | 9․7 | 6․9 | 7․5 | 10․7 | 24․1 | 37․4 | 52․8 |
| 5․ Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն | 10․1 | 10․8 | 11․0 | 11․3 | 11․4 | 12․2 | 13․7 | 16․0 | 16․4 | 18․8 | 22․7 | 25․9 |
| 6․ Բնակշին․ և կոմունալ ծառայություններ | 9․5 | 10․0 | 14․4 | 21․8 | 16․7 | 8․8 | 10․0 | 13․3 | 13․4 | 16․2 | 22․3 | 29․8 |
| 7․ Առողջապահություն | 0․3 | 0․17 | 0․158 | 0․336 | 0․432 | 0․283 | 0․199 | 0․336 | 0․39 | 0․512 | 0․475 | 1․1 |
| 8․ Հանգիստ, մշակույթ և կրոն | 6․0 | 6․7 | 8․0 | 8․8 | 7․8 | 8․6 | 8․4 | 8․9 | 9․0 | 11․5 | 12․8 | 17․1 |
| 9․ Կրթություն | 30․6 | 31․3 | 34․6 | 39․0 | 40․6 | 42․4 | 43․6 | 46․0 | 48․9 | 54․7 | 60․9 | 68․6 |
| 10․ Սոցիալական պաշտպանություն | 2․66 | 3․55 | 4․0 | 3․8 | 3․9 | 3․7 | 3․1 | 3․0 | 3․1 | 2․8 | 2․25 | 2․8 |
| 11․ Համայնքների պահուստային ֆոնդ | 1․19 | 1․73 | 5․2 | 5․3 | 11․1 | 9․0 | 4․8 | 6․9 | 4․1 | 7․7 | 3․5 | 1․9 |

Ինչպես երևում է Աղյուսակ 1-ից (տես նաև Գծապատկեր 1) 2018 թվականից նկատվում է համայնքային բյուջեների եկամուտների և մասնավորապես հարկային եկամուտների աճ, որը համահունչ է նաև պետական բյուջեում այդ տարիներին արձանագրված եկամուտների աճի միտումներին։ Ընդ որում, համայնքային բյուջեների եկամուտների աճի տեմպը 2018թ․ հետո գերազանցում է տեղական հարկերի աճի տեմպին։ Այդ միտումը ավելի նկատելի է դրսևորվում հատկապես 2021-2023թ․թ․, առավելապես բյուջեի ոչ հարկային եկամուտների – դոտացիաների և

հատկապես կապիտալ սուբվենցիաների հաշվին։

Դրա մասին են վկայում նաև այդ տարիներին համայնքների ֆոնդային բյուջեների ծախսերի առաջանցիկ աճը վարչական բյուջեի ծախսերի համեմատ, որը հիմնականում բացատրվում է ՏԻՄ-րին հատկացված կապիտալ սուբվենցիաների աճող թվերով։ Այսպես, եթե վարչական բյուջեի եկամուտները 2023թ․ աճել են 2011թ․-ի համեմատ շուրջ 2 անգամ, ապա ֆոնդային բյուջեի եկամուտները՝ ավելի քան 5․5 անգամ (տես Աղյուսակ 2)։

**Աղյուսակ 2․ ՀՀ համայնքների վարչական և ֆոնդային բյուջեների եկամուտների աճի տեմպերը 2012-2023թթ․ (2011 թվականի համեմատ)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Վարչական բյուջե | 1․073 | 1․212 | 1․3 | 1․46 | 1․47 | 1․45 | 1․47 | 1․58 | 1․61 | 1․84 | 2․1 | 2․4 |
| Ֆոնդային բյուջե | 2․34 | 2․8 | 2․3 | 1․6 | 0․43 | 0․62 | 1․6 | 3․0 | 6․0 | 6․7 | 9․0 | 15․0 |

Չնայած, հատկապես վերջին տարիներին համայնքային բյուջեների եկամուտների և, մասնավորապես հարկային եկամուտների աճի բարձր տեմպերին, այսուհանդերձ հարկ է նշել որ հարկային եկամուտների տեսակարար կշիռը համայնքային բյուջեների ընդհանուր եկամուտներում դեռևս մնում է բավականին ցածր, չգերազանցելով 18%-ը (տես Գծապատկեր 1)։

**Գծապատկեր 1․ Համայնքային բյուջեների եկամուտները, հարկերը և դրանց տեսակարար կշիռն ընդհանուր եկամուտներում 2015-2023թ․թ․, մլրդ դրամ**

Համայնքային, նաև պետական բյուջեների եկամուտների ավելի բարձր տեմպերով աճը, կարելի է պայմանավորել 2018թ-ից հետո տարվող ավելի ակտիվ հակակոռուպցիոն քաղաքականությամբ, հարկային վարչարարության կատարելագործմամբ և ստվերային տնտեսության կրճատմամբ։

Մյուս կողմից, անշարժ գույքի հարկի աճը պայմանավորված է նաև 2020թ․ հարկային օրենսգրքի փոփոխությամբ, որի համաձայն ներդրվել է միասնական անշարժ գույքի հարկը և անցում է կատարվել իրական շուկայականին մոտարկված կադաստրային արժեքի։ Սահմանվել է անշարժ գույքի հարկի դրույքաչափերի տարեցտարի աստիճանական բարձրացման մեխանիզմ, համաձայն որի 2021թ. համար անշարժ գույքի հարկը հաշվարկվում է անշարժ գույքի շուկայական արժեքին մոտարկված կադաստրային արժեքների և ՀՀ հարկային օրենսգրքով սահմանված դրույքաչափերի արտադրյալի 25 տոկոսի չափով, 2022թ-ին՝ 30 տոկոսի, 2023թ-ին՝ 35 տոկոսի, 2024թ-ին՝ 50 տոկոսի, 2025թ-ին՝ 75 տոկոսի և 2026թ-ին և հետագա տարիների համար՝ 100 տոկոսի չափով։ Անշարժ գույքի մուտքերի աճը 2022-2023թ․թ բացատրվում է հիմնականում այդ գործոնով։ Դա նշանակում է նաև, որ այլ անփոփոխ պայմաններում 2026թ․ անշարժ գույքի հարկից համայնքային բյուջեների եկամուտների հավելաճը 2023թ-ի համեմատ կկազմի մոտ երկու անգամ , կամ 33,0 մլրդ դրամ։

Համայնքների ֆոնդային բյուջեների էական աճը սկսած 2019թ․-ից հիմնականում ուղղվել է փոքր բնակավայրերի սոցիալական և տնտեսական ենթակառուցվածքների առաջանցիկ զարգացմանը, որը նպաստել է խոշոր բնակավայրերի համեմատ այդ ոլորտների հետամնացության հաղթահարմանը։

Համայնքային բյուջեների ծախսերը 2023թ․ աճել են 2012թ․ համեմատ շուրջ 2,5 անգամ։ Ընդ որում, այդ աճի հիմնական մասն ապահովվել է այնպիսի ծախսային ուղղությունների ֆինանսավորման բարձր տեմպերի հաշվին ինչպիսիք են տնտեսական հարաբերությունները (4 անգամ), բնակարանային շինարարությունը և կոմունալ ծառայությունը (3 անգամ) և շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը (2,6 անգամ)։

ՀՀ կառավարման ապակենտրոնացման հայեցակարգով սահմանված ոլորտներում կառավարման ապակենտրոնացման արդյունքում համայնքային բյուջեների ծախսերն էապես կաճեն տնտեսական հարաբերությունների(տրանսպորտ), առողջապահության(արտահիվանդանոցային բուժծառայություններ) և սոցիալական պաշտպանության հոդվածներով[[1]](#footnote-1)։

Վերջին տարիների համայնքների ֆինանսական կառավարման կարևոր ձեռքբերումներից հարկ է նշել անցումը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրին (ՄԺԾԾ) սկսած 2023թ․-ից, որը հանդիսանում է համայնքների միակ միջնաժամկետ ֆինանսական ծրագիրը և շաղկապում է համայնքի զարգացման հնգամյա ծրագիրը կարճաժամկետ ծրագրին՝ համայնքի տարեկան բյուջեին։ Մյուս կողմից այստեղ հարկ է նշել, որ ՄԺԾԾ-ի ներդրումից հետո ստացվում է, որ մի միջնաժամկետ ծրագրի հիման վրա կազմվում է արդեն ֆինանսական ծրագիր նույն միջնաժամկետ ժամանակահատվածի համար։ Մինչդեռ ՄԺԾԾ կարևոր դերը երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական ծրագրերի և կարճաժամկետ ծրագրերի(ՏԱՊ, համայնքի տարեկան բյուջե) շաղկապումն է։ Այս առումով նպատակահարմար է անցում կատարել համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրերից դեպի երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական ծրագրեր, առնվազն տաս տարվա ժամանակահատվածի համար։ Դա հնարավորություն կտա ավելի արդյունավետ զուգակցել և համակարգել համայնքի զարգացման ռազմավարությունը հարևան համայնքների և ողջ տարածաշրջանի երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարության հետ։ Իսկ համայնքային ՄԺԾԾ-րի բովադակային մասը ավելի կհարստացվի այն բոլոր ծրագրերի մանրամասն նկարագրությամբ, որոնք կֆինանսավորվեն միջնաժամկետ ժամանակահատվածում։

Նախատեսվում է նաև անցում կատարել համայնքային բյուջեի ծրագրային բյուջետավորման ձևաչափին, որտեղ համայնքային բյուջեն ներկայացվում է ըստ համայնքի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի և ենթածրագրերի։ Այլ խոսքով համայնքային բյուջեի ծախսերը ուղղակիորեն կապվում են իրականացվող ծրագրերի արդյունքների, մասնավորապես ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշների հետ, որն անշուշտ ավելացնում է համայնքային բյուջեի ծախսերի հասցեականությունը, արդյունավետությունը և դրանց վերահսկողության որակը։

ՄԺԾԾ և ծրագրային բյուջետավորման գծով նպատակային վերապատրաստումները ինչպես համայնքապետարանի անձնակազմի այնպես էլ ավագանու անդամների համար էապես կբարձրացնեն նրանց ֆինանսական պլանավորման կարողությունները, որոնք նշանակալի դեր ունեն համայնքների արդյունավետ ֆինանսական կառավարման ասպարեզում։

Սույն ծրագրի շրջանակներում համայնքների կողմից իրականացվեց նաև իրենց ֆինանսական կառավարման ինքնագնահատում:

Այս վերլուծությունը Եվրոպայի Խորհրդի աջակցությամբ առաջին անգամ Հայաստանում իրականացվեց 2016թ․ համայնքների խոշորացման առաջին փուլի արդյունքներով, երբ համայնքների կողմից գնահատվեց իրենց ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը (ֆին․ կառավարման բոլոր ոլորտներում , բալային համակարգով 0-10 միջակայքում)[[2]](#footnote-2)։

ՀՀ-ում տեղական ֆինանսների համկարգային վերլուծության ընդունված գործիքակազմն ընդգրկում է «Ֆինանսական ռեսուրսներ» բաժնի 12 ոլորտ և 31 ենթաոլորտ և «Ֆինանսական կառավարում» բաժնի 6 ոլորտ և 24 ենթաոլորտ(տես Հավելված 1):

Այս անգամ ֆինանսական կառավարման համեմատական վերլուծությունը իրականացվեց ընտրված 27 համայնքներում։ Յուրաքանչյուր համայնքին տրվեց հարցաշար, որտեղ ամեն հարցին համայնքը պետք է տար իր գնահատականը՝ առավելագույնը մինչև 10 բալ։ Համայնքների մեծ մասն իրականացրեց այդ վերլուծությունը, կամ ինքնագնահատականը, որտեղ ամեն համայնք ուներ ֆինանսական կառավարման յուրաքանչյուր ոլորտի իր ուրույն գնահատականը։ Չնայած դրան, կային ոլորտներ, որոնք խնդրահարույց էին գրեթե բոլոր համայնքների համար և այդտեղ կարիք կա ավելի ինտենսիվ աշխատանքների, որոշակի առաջնթաց ապահովելու նպատակով։ Այսպես, առավել ցածր էին գնահատվել ֆինանսական կառավարման հետևյալ ուղղությունները՝

1. Բյուջեի քննարկումների ժամանակ թափանցիկության և հանրության ներգրավվածության ցածր մակարդակ,
2. Անձնակազմի վերապատրաստումների որակը և արդյունավետությունը ցածր է, վերապատրաստման ծախսերը հիմնականում նախորոք չեն պլանավորվում և արտացոլվում համայնքային բյուջեում,
3. Տեղական հարկերը չեն ապահովում համայնքային բյուջեների եկամուտների զգալի մասը,
4. Հարկերի վճարումից խուսանավելը պետք է կանխարգելվի,
5. Պետք է պահուստներ ձևավորել հնարավոր դատական գործընթացների ֆինանսավորման համար (մեծ մասամբ չեն ձևավորվել),
6. Այլ ՏԻՄ -րի հետ համագործակցությունը պասիվ է,
7. Ամփոփիչ ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ անկախ եզրակացությունը (արտաքին աուդիտ) բացակայում է,
8. Դեռևս լիարժեք ներդրված չէ նաև ներքին աուդիտի գործառույթը։

Վերոնշյալ ուղղություններով արդյունավետ աշխատանքի կարևոր գործոն է դոնոր համայնքի ակտիվ աջակցությունը։ Տեղական ֆինանսների համակարգային վերլուծության այս գործիքակազմը նպատակահարմար է պարբերաբար օգտագործել գնահատելու համար համայնքի ֆինանսական ռեսուրսներով ապահովվածությունը և ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը։ Ընդ որում համայնքների ավագանիների գնալով ավելի ակտիվ մասնակցությունը այս գործընթացին կնպաստի համայնքային ծառայողների հաշվետվողականության բարձրացմանը համայնքային ֆինանսների կառավարման արդյունավետության հարցում։

**Համայնքային բյուջեների ձևաչափի փոփոխությունը**

Համայնքային բյուջեն այսօր բաղկացած է երկու առանձնացված մասերից՝ վարչական բյուջեից, որից ֆինանսավորվում են բոլոր ընթացիկ ծախսերը և ֆոնդային բյուջեից, որից ֆինանսավորվում են բոլոր կապիտալ ծախսերը։ Համայնքային բյուջեների այս կառուցվածքը սահմանվել է դեռևս 1997թ․ ընդունված ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին օրենքով։ Այս տիպի տարանջատումը նվազեցնում է համայնքային ֆինանսների կառավարման ճկունությունը և արդյունավետությունը։ Այսպես, ֆոնդային բյուջեի ավելցուկը երկար տարիներ հնարավոր չէր օգտագործել վարչական բյուջեի ֆինանսական միջոցների ժամանակավոր պակասուրդը լրացնելու համար և համայնքը հարկադրված էր լինում այդ նպատակով փոխառություն վերցնել, իր բյուջեում բավարար գումար ունենալու պայմաններում։ Ներկայում այդ պայմանը մասնակիորեն փոխվում է, հնարավորություն տալով ֆոնդային բյուջեի ավելցուկը որոշակի սահմանաչափերում օգտագործել վարչական բյուջեի ժամանակավոր պակասուրդը ֆինանսավորելու համար, մինչև տվյալ տարվա վերջ այդ գումարները ֆոնդային բյուջեում վերականգնելու պայմանով։

Մյուս կողմից ներկայում կատարվում է անցում դեպի ծրագրային բյուջետավորում, որը ենթադրում է բյուջետային ծախսերի պլանավորում ըստ հաստատված ծրագրերի և ենթածրագրերի, մինչդեռ գործող ձևաչափով միևնույն ծրագրի տարբեր ենթածրագրեր կարող են արտացոլվել տարբեր բյուջեներում, օրինակ մանկապարտեզների համաֆինանսավորումը վարչական բյուջեում, իսկ նույն մանկապարտեզի տանիքի հիմնանորոգումը ֆոնդային բյուջեում։

Միաժամանակ համայնքային բյուջեների գործող ձևաչափը անխուսափելիորեն բերում է որոշ եկամուտների կրկնահաշվարկի։ Այսպես վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդի չօգտագործված մնացորդը փոխանցվում է ֆոնդային բյուջե և օգտագործվում է կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորման ժամանակ, այսինքն համարվում է ֆոնդային բյուջեի եկամուտ, բայց նույն գումարը արդեն արտացոլված է վարչական բյուջեի եկամուտներում։ Ստացվում է որ նույն համայնքային բյուջեի մաս կազմող վարչական բյուջեի ծախսը միաժամանակ համարվում է նաև ֆոնդային բյուջեի եկամուտ։ Այդ դեպքերում անփուսափելիորեն տեղի է ունենում եկամուտների կրկնահաշվարկ։ Իսկապես, եթե դիտարկենք համայնքային բյուջեների հաշվետվությունը(minfin.am), ապա կտեսնենք, որ վարչական և ֆոնդային բյուջեների եկամուտների հանրագումարը միշտ գերազանցում է համայնքային բյուջեի ընդհանուր եկամուտները ճիշտ այն չափով, որ փոխանցվել է վարչական բյուջեի չօգտագործված պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե։

Ընդ որում, ամեն տարի պլանավորվում է վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդի այն մասը ,որը պետք է փոխանցվի ֆոնդային բյուջե։ Դա կապված է բյուջետային պլանավորման թերությունների հետ, մասնավորապես, քանի որ վարչական բյուջեի պահուստային ֆոնդից ֆոնդային բյուջե հատկացումները փոփոխվում են տարեց տարի, ապա անհնարին է համայնքային բյուջեի որոշ եկամուտներ առանձնացնել և ամրակցել ֆոդային բյուջեին ճիշտ այն չափով , որը կպահանջեր ֆոնդային բյուջեի եկամուտները համալրելու համար։ Դա հնարավորություն կտար նաև խուսափել եկամուտների կրկահաշվարկից։

Ելնելով վերոնշյալ հանգամանքներից առաջարկվում է անցնել մեկ միասնական բյուջեի, մասնավորապես ՀՀ պետական բյուջեի գործող ձևաչափին, որն իր հերթին հնարավորություն կտա ավելի դյուրին և թափանցիկ ձևով համախմբել պետական և տեղական բյուջեները, ինչպես նաև համապատասխան միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը։ Դա իր հերթին թույլ կտա ունենալ ոչ միայն կառավարության ՄԺԾԾ այլ նաև համախմված ՄԺԾԾ, որն առավել ամբողջական կդարձնի միջնաժամկետ բյուջետային շրջանակը ողջ պետության ընդգրկմամբ։

Մյուս կողմից, մեր կարծիքով անհրաժեշտ է որոշակի փոփոխություններ իրականացնել նաև համայնքային բյուջեների եկամուտների դասակարգման մեջ։ Այսպես, համայնքային բյուջեի այլ եկամուտների մաս կազմող պետության կողմից տեղական ինքնակառավարման մարմիններին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար պետական բյուջեից ստացվող միջոցները (տող 1342), ընգրկված են «3.4 Համայնքի բյուջեի եկամուտներ ապրանքների մատակարարումից և ծառայությունների մատուցումից» բաժնում։ Իրականում այդ միջոցները իրենցից ներկայացնում են դրամաշնորհներ – կառավարությունից ստացված սուբվենցիաներ, որոնք փոխհատուցում են համայնքների կողմից իրենց պատվիրակված լիազորությունների իրականացման հետ կապված ծախսերը։ Հետևաբար նպատակահարմար է այդ եկամուտներն արտացոլել «Ընթացիկ ներքին պաշտոնական դրամաշնորհներ` ստացված կառավարման այլ մակարդակներից» բաժնում որպես պետական բյուջեից տրամադրվող նպատակային հատկացումներ՝ սուբվենցիաներ (տող1255)։

**Տարածքային կառավարման ապակենտրոնացումը և դրա հետ առնչվող ֆիսկալ ապակենտրոնացումը**

Համայնքների խոշորացմանը զուգահեռ, երբ աճեցին նաև համայնքապետարանի աշխատողների կարողությունները գնալով ավելի այժմեական է դառնում ՏԻՄ-երի լիազորությունների մեծացումը կամ այլ խոսքով կառավարման ապակենտրոնացումը կենտրոնական գործադիր իշխանության մարմիններից դեպի համայնքներ։

Համաձայն ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի ապակենտրոնացման կարևորագույն նպատակներից են՝

1) Հանրային նշանակության լայն հարցերի լուծման շրջանակներում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդում և զարգացում, ՏԻՄ-երի նկատմամբ պետության և համայնքների բնակիչների վստահության մակարդակի ամրապնդում և բարձրացում

2) Համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքներով պայմանավորված` միավորված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակի ընդլայնում.

3) Ֆինանսական ապակենտրոնացում` համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացում և համայնքի բյուջետային մուտքերի ավելացում, լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովում.

4) ՏԻՄ-երի ներուժի և կարողությունների հզորացում, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ինստիտուտների կիրառական դերի բարձրացում.

5) Միջհամայնքային համագործակցության զարգացում[[3]](#footnote-3):

Համաձայն վերոնշյալ հայեցակարգի ռազմավարական փաստաթղթերի մշակման հիմքում առնվազն պետք է դրվեն լիազորությունների ապակենտրոնացմանն ուղղված հետևյալ միջոցառումները`

1․ առողջության առաջնային պահպանում,

2․ միջհամայնքային և միջբնակավայրային ճանապարհների պահպանություն ու շահագործում,

3․ հանրակրթական դպրոցների շենքերի պահպանություն ու շահագործում,

4․ սոցիալական համալիր ծառայությունների կազմակերպում և իրականացում:

ՏԻՄ-րին պետք է փոխանցվեն նախ և առաջ այն լիազորությունները, որոնց իրագործումը ավելացնում է համապատասխան ծրագրերի նպատակաուղղվածությունը, հասցեականությունը և արդյունավետությունը։

Կառավարման ապակենտրոնացումը անհրաժեշտաբար պետք է ուղեկցվի հարկաբյուջետային (ֆիսկալ) ապակենտրոնացմամբ, որը հնարավորություն կտա համալրել համայնքային բյուջեն նոր լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներով։

Այստեղ հարկ է նշել, որ ֆիսկալ ապակենտրոնացումը հանգեցնում է սոցիալական և այլ ծրագրերի արդյունքների բարելավմանը միայն լավ (արդյունավետ) կառավարման դեպքում[[4]](#footnote-4)։

Գոյություն ունի ֆիսկալ ապակենտրոնացման երկու հիմնական տարբերակ։

Առաջին տարբերակի դեպքում նոր լիազորությունները համարվում եմ պատվիրակված լիազորություններ և դրանց ֆինանսավորումն իրականացվում է պետական բյուջեից տրանսֆերտների՝ նպատակային սուբվենցիաների միջոցով։

Այս տարբերակի առավելությունը կայանում է նրանում, որ այն պարզ է և հեշտ իրագործելի ֆինանսավորման վարչարարության առումով՝ հաշվարկվում են լրացուցիչ պատվիրակված լիազորությունների հետ կապված ծախսերը և ՀՀ պետական բյուջեում այդ չափով պլանավորվում են լրացուցիչ սուբվենցիաներ համապատասխան համայնքներին։

Մյուս կողմից պատվիրակված են համարվում առավելապես որոշակի ժամանակահատվածում սկսվող և ավարտվող այն լիազորությունները, որոնք, օրինակ կապված են կապիտալ ծախսերին առնչվող ծրագրերի հետ։Այսպես, կառավարությունը նպատակահարմար է գտնում պատվիրակել համայնքին նոր դպրոցական շենքի շինարարության վերահսկողությունը և այդ նպատակով հատկացնում է համայնքին կապիտալ սուբվենցիա, որը դադարում է շինարարության ավարտից հետո։

Այստեղ հարկ է նշել որ պարտադիր և պատվիրակված լիազորությունները որոշվում են ՏԻՄ օրենքով և այլ իրավական ակտերով։ Սակայն այդ լիազորությունների տարանջատման հիմքոմ պետք է ընկած լինի այն տրամաբանությունը, որ միանգամյա բնույթ ունեցող գործառույթները համարվում են պատվիրակված լիազորություններ, իսկ տարեց տարի կրկնվող և հիմնականում ընթացիկ ծախսերին վերաբերվող լիազորությունները՝ սեփական պարտադիր լիազորություններ։

Դա արդեն նշանակում է, որ համապատասխան չափով պետք է ավելացվեն համայնքի սեփական եկամուտները։Իսկ դրան հնարավոր է հասնել նոր հարկերի, վճարների կամ գործող հարկերից համայնքային բյուջեներին համապատասխան մասհանումներ հատկացնելու ճանապարհով։ Հետևաբար ֆիսկալ ապակենտրոնացման երկրորդ տարբերակը տվյալ դեպքում կարող է համարվել համայնքի տարածքում հավաքագրվող հարկերից մասհանումները համայնքային բյուջեին։

Առաջին հերթին դա վերաբերվում է ուղղակի հարկերին՝ համայնքի տարածքում վճարվող եկամտային հարկին, իսկ միջոցների անբավարարության դեպքում նաև շահութահարկին։ Այսօր համայնքներին փոխանցվող վերոնշյալ լրացուցիչ լիազորությունների ընդհանուր արժեքը նախնական գնահատմամբ կազմում է տարեկան շուրջ 250․0 մլրդ դրամ, մինչդեռ եկամտային հարկի և շահութահարկի գումարային արժեքը 2024թ․ կազմում է ավելի քան 860․0 մլրդ դրամ։

Իհարկե, այդ հարկատեսակները հավասարաչափ չեն բաշխված համայնքներով, այդ պատճառով առաջարկվում է լրացուցիչ պարտադիր սեփական լիազորությունների ֆինանսավորման հետևյալ բանաձևը։

Դիցուք ԼԾi - i-րդ համայնքային բյուջեի լրացուցիչ ծախսեր են կապված համայնքի նոր սեփական պարտադիր լիազորությունների ստանձման հետ,

ԵԿi - i-րդ համայնքի տարածքում վճարվող եկամտային հարկի գումարը,

Շi - i-րդ համայնքի տարածքում վճարվող շահութահարկի գումարը։

**ԼԾi =** **%i\* Եկi, որտեղից %i= ԼԾi/ ԵԿi, եթե ԵԿi> =ԼԾi**, որտեղ

%i - i-րդ համայնքի տարածքում վճարվող եկամտային հարկի գումարի տեսակարար կշիռն է, որն ուղղվում է i-րդ համայնքի համայնքային բյուջեի լրացուցիչ ծախսերի ֆինանսավորմանը, կապված i-րդ համայնքի նոր սեփական պարտադիր լիազորությունների ստանձման հետ։(0<%i<=1)

Եվ **ԼԾi = Եկi + %`i\*Շi, որտեղից %`i=( ԼԾi - Եկi)/ Շi, եթե Շi>= ԼԾi - Եկi**, որտեղ %`i-ին i-րդ համայնքի տարածքում վճարվող շահութահարկի գումարի տեսակարար կշիռն է, որն ուղղվում է i-րդ համայնքային բյուջեի լրացուցիչ ծախսերի ֆինանսավորմանը, կապված համայնքի նոր սեփական լիազորությունների ստանձման հետ։(0<%`i<=1)

Եվ վերջապես **ԼԾi = Եկi + Շi+ Սi**, որտեղ Սi-ն i-րդ համայնքի համայնքային բյուջեի լրացուցիչ ծախսերի ֆինանսավորմանն ուղղված պետական բյուջեից հատկացված սուբվենցիան է , կապված i-րդ համայնքի նոր սեփական լիազորությունների ստանձման հետ, եթե ԼԾi > Եկi + Շi։

Այստեղ հարկ է նշել, որ վերը բերված բանաձևում արտացոլված չեն մասհանումները համայնքային բյուջե համայնքի տարածքում գանձվող բնապահպանական հարկից, քանի որ դրանք ուղղված են բացառապես բնապահպանական ծրագրերի ֆինանսավորմանը և մուտք չեն լինում տեղական բյուջե, եթե այդպիսի ծրագրեր հաստատված չեն համայնքային բյուջեով։

Այսպիսով առաջարկված այս վերջին բանաձևը կարծես համայնքների լրացուցիչ լիազորությունների վերոնշյալ երկու մոտեցումների համադրումն է, երբ համայնքի տարածքում հավաքագրվող եկամտային հարկը և շահութահարկը ամբողջովին մուտքագրվում են համայնքային բյուջե, իսկ չբավարարող մասը ֆինանսավորվում է լրացուցիչ սուբվենցիայի հաշվին։ Իհարկե այս մոտեցումը ավելի տեսական բնույթ է կրում, որովհետև ինչպես նշվեց, ուղղակի հարկերի հանրագումարը բոլոր համայնքնում ավելի քան 3 անգամ գերազանցում է համայնքներին փախանցվելիք լրացուցիչ պարտադիր սեփական լիազորությունների համար պահանջվող գումարին։ Ընդ որում հարկերի աճի տեմպը գերազանցում է լրացուցիչ պարտադիր լիազորությունների իրականացման համար պահանջվող ֆինանսավորման աճի տեմպին։

Մյուս կողմից հարկ է նշել ,որ այսօր համայնքային բյուջեների եկամուտները ըստ էության որևէ կապ չունեն համայնքի տնտեսական ակտիվության, համայնքում ստեղծվող եկամուտների և այդտեղ հավաքագրվող հարկերի հետ։ Համայնքի բյուջե մուտքագրվող հիմնական հարկերը անշարժ գույքի հարկն է և փոխադրամիջոցների գույքահարկը, որոնք ուղղակիորեն կապված չեն համայնքի տարածքում ստեղծվող եկամուտների հետ։Դա չի ստեղծում անհրաժեշտ շարժառիթներ համայնքապետարանի աշխատակազմի մոտ ներդրումներ ներգրավել, լրացուցիչ աշխատատեղեր ստեղծել համայնքում, քանի որ դրանք որևէ կերպ չեն ազդում համայնքի բյուջեի եկամուտների մակարդակի վրա։

Համայնքային բյուջեի սեփական եկամուտների ուղղակի հարկերից մասհանումների միջոցով համալրումը մի կողմից կկապակցի բյուջեի եկամուտները համայնքում տնտեսական ակտիվության հետ, որը կմեծացնի համայնքապետարանի շահագրգռվածությունը համայնքում լրացուցիչ ներդրումների, գործարար ակտիվության և զբաղվածության աճ ապահովելու գործում, իսկ մյուս կողմից էապես կբարձրացնի համայնքների ֆինանսական անկախության աստիճանը, որը կառավարման ապակենտրոնացման կարևոր նախապայմաններից է։

Պատճառները, թե ինչու տեղական ինքնակառավարման մարմինների եկամուտները նախ և առաջ պետք է ստացվեն տեղական աղբյուրներից հետևյալն են՝.

• Տեղական հարկերը կամ պետական հարկերից մասհանումները անհրաժեշտ են, որպեսզի տեղական ինքնակառավարման մարմիններին հնարավորություն ընձեռվի փոփոխել իր ծառայությունների քանակն ու որակը՝ համայնքի առանձնահատկություններին համապատասխան:

• Եթե տեղական իշխանությունը ապավինում է դրամաշնորհներին, վտանգ կա, որ տեղական քաղաքական գործիչները կարող են անարդյունավետ ծախսել գումարը:

• Տեղում հավաքագրված գումարների համար ավելի մեծ հաշվետվողականություն կա, քան կենտրոնից ստացվող ֆիսկալ փոխանցումների դեպքում:

• Կենտրոնական կառավարության կողմից տրվող դրամաշնորհները հաճախ տրվում են նախապայմաններով և սահմանափակում են դրամաշնորհի ծախսման ձևը [[5]](#footnote-5):

Եթե վերլուծենք միջազգային համեմատականները, ապա կտեսնենք, որ Հայաստանում համայնքային բյուջեի հարկային եկամուտների հարաբերությունը պետական բյուջեի հարկային եկամուտներին (հարկային եկամուտների ապակենտրոնացման գործակիցը) շատ երկրների համեմատ ամենափոքրն է (տես Աղյուսակ 3)։

**Աղյուսակ** 3**․ Հարկային եկամուտների ապակենտրոնացման գործակիցը 2020թ․**[[6]](#footnote-6)

|  |  |
| --- | --- |
| Հայաստան | 0․02 |
| Վրաստան | 0․04 |
| Բուլղարիա | 0․04 |
| Սերբիա | 0․05 |
| Ալբանիա | 0․06 |
| Իտալիա | 0․14 |
| Ֆրանսիա | 0․19 |
| ՌԴ | 0․44 |
| Գերմանիա | 0․54 |
| Կանադա | 0․55 |

Ինչպես տեսնում ենք Աղյուսակ 3 – ում բերված երկրների նվազագույն ցուցանիշը Հայաստանում է, ընդ որում 2021-2024թ․թ պետական բյուջեի եկամուտների ավելի բարձր տեմպերով աճի պայմաններում այդ ցուցանիշը Հայաստանում իջել է մինչև 0․01։

Դա նշանակում է, որ Հայաստանում ֆիսկալ ապակենտրոնացումը բավականին ցածր մակարդակի վրա է, այսինքն կախվածությունը կենտրոնական իշխանություններից մեծ է, որն անխուսափելիորեն հանգեցնում է ՏԻՄ-րի ինքնուրույնության, անկախության և գործունեության ազատության սահմանափակմանը։

Եթե դիտարկենք մի քանի երկրների տեղական բյուջեների ծախսերի և եկամուտների տեսակարար կշիռները և տեղական եկամուտների կազմը, ապա կստանանք հետևյալ պատկերը (տես Աղյուսակ 4)։

**Աղյուսակ** 4**․ Տեղական բյուջեների եկամուտների և ծախսերի տեսակարար կշիռները (1999, %)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Երկիր | Ծախսերի մասնաբաժինը[[7]](#footnote-7) | Եկամուտների մասնաբաժինը[[8]](#footnote-8) | Տեղական եկամուտների կազմը | | | | | |
|  |  |  | **Հարկային եկամուտներ** | | **Ոչ-հարկային եկամուտներ** | **Դրամաշնորհներ** | | **Ընդամենը** |
|  |  |  | *Սեփական հարկեր [[9]](#footnote-9)* | *Հարկերից մասհանումներ[[10]](#footnote-10)* |  | *Ընդհանուր* | *Նպատակային* |  |
| Չեխիա | 18.3 | 20.8 | 3.9 | 43.8 | 36.3 | 0 | 16․0 | 100 |
| Հունգարիա | 23.7 | 26.7 | 16.3 | 16.8 | 17.0 | 1.7 | 48.2 | 100 |
| Լեհաստան | 27.6 | 28.8 | 10.6 | 14.4 | 24․6 | 30.5 | 19.9 | 100 |
| Էստոնիա | 19.7 | 22.1 | 6.3 | 62.1 | 9.1 | 13.4 | 9.1 | 100 |
| Լատվիա | 23.1 | 25.0 | 0 | 66.2 | 14.1 | 5.8 | 13.9 | 100 |
| Լիտվա | 19.6 | 22.8 | 0 | 91.0 | 4.8 | 2.3 | 1.9 | 100 |

Ինչպես երևում է Աղյուսակ 4-ից բոլոր երկրների տեղական բյուջեների հարկային եկամուտներում բավականին մեծ տեսակարար կշիռ ունեն հարկերից մասհանումները։

Ընդհանուր առմամբ որոշ հեղինակների կարծիքով ուժեղ տեղական ինքնավարության և կառավարման բարձր արդյունավետության միջև կա դրական կապ: Հետևաբար անհրաժեշտ է բարձրացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների հարկաբյուջետային անկախությունը: [[11]](#footnote-11)

Մինչդեռ ՀՀ-ում տեղական հարկերի հարաբերությունը տեղական բյուջեի ընդհանուր եկամուտներին 2021-2023թ․թ․ կազմել է մոտ 18 տոկոս։ Նույն ցուցանիշը Եվրոպական երկրների համար կազմում է 32 տոկոս։

Այսպիսով ամփոփելով վերոշարադրյալը նշենք, որ ֆիսկալ ապակենտրոնացման լավագույն ձևը դա ուղղակի հարկերից մասհանումն է տեղական բյուջեներին, որը մի կողմից կկապակցի բյուջեի եկամուտները համայնքում տնտեսական ակտիվության հետ և կմեծացնի համայնքապետարանի շահագրգռվածությունը համայնքում լրացուցիչ ներդրումների, գործարար ակտիվության և զբաղվածության աճ ապահովելու գործում, իսկ մյուս կողմից էապես կբարձրացնի համայնքների ֆինանսական անկախության աստիճանը, որը կառավարման ապակենտրոնացման կարևոր նախապայմաններից է։

Ընդ որում գործող օրենսդրությունը հնարավորություն է տալիս այս տիպի ֆինանսական ապակենտրոնացման կարելի է գնալ ոչ թե անմիջապես, այլ սկսել յուրաքանչյուր մարզում 1-2 համայնքներից, որոնք առավել պատրաստակամ են այդ գործընթացը սկսելու և օժտված են անհրաժեշտ կարողություններով(գործող օրենսդրության համաձայն, յուրաքանչյուր համայնքին ուղղակի հարկերից մասհանումները հաստատվում են տվյալ տարվա ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքով)։

**Եզրակացություններ**

Ամփոփելով ՀՀ համայնքների գործունեության վերլուծությունը ֆինանսական կառավարման ոլորտներում, հանգում ենք հետևյալ հիմնական եզրակացությունների:

**1․ Բյուջեի քննարկումների թափանցիկության պակաս**

Բյուջեի քննարկումների ժամանակ թափանցիկության և հանրության ներգրավվածության ցածր մակարդակ: Սա նվազեցնում է հանրային վստահությունն ու մասնակցությունը համայնքի ֆինանսական կառավարմանը:

**2. Տեղական հարկերից պակաս եկամուտներ**

Տեղական հարկերը չեն ապահովում համայնքային բյուջեների եկամուտների զգալի մասը (կազմում են մոտ 18%): Սա նվազեցնում է համայնքների ֆինանսական անկախությունը և զարգացման հնարավորությունները:

**3. Դատական գործընթացների պահուստների բացակայություն**

Հնարավոր դատական գործընթացների ֆինանսավորման համար համայնքային բյուջեներում հիմնականում պահուստներ չեն ձևավորվում: Սա կարող է վտանգել համայնքի ֆինանսական կայունությունը և անսպասելի ծախսերի ժամանակ բյուջեի կայունությունը։

**4. Պասիվ համագործակցություն այլ ՏԻՄ-ների հետ**

Այլ ՏԻՄ-ների հետ համագործակցությունը պասիվ է: Սա նվազեցնում է համայնքների միջև համագործակցության և փորձի փոխանակման հնարավորությունները, ինչը կարող է խթանել արդյունավետությունը:

**5. Արտաքին աուդիտի բացակայություն**

Ամփոփիչ ֆինանսական հաշվետվությունների վերաբերյալ անկախ եզրակացությունը (արտաքին աուդիտ) բացակայում է: Սա նվազեցնում է հաշվետվողականության և թափանցիկության մակարդակը:

**6. Ներքին աուդիտի գործառույթի թերի ներդրում**

Դեռևս լիարժեք ներդրված չէ ներքին աուդիտի գործառույթը: Սա նվազեցնում է ներքին վերահսկողության և հաշվետվողականության մակարդակը համայնքապետարանում:

**Հավելվածներ**

**Հավելված 1․ Վարչատարածքային բարեփոխումների ակնարկ**

**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների իրավական հիմքերը[[12]](#footnote-12)**

Հայաստանի Հանրապետությունը 1991թ. ձեռք բերեց անկախություն, որի արդյունքում սկսվեցին բազմաթիվ բարեփոխումներ՝ երկրի քաղաքական, տնտեսական և վարչական համակարգերի բարելավման նպատակով։ Վարչատարածքային բաժանման համակարգը, որը հիմնված էր խորհրդային ժամանակաշրջանի կառավարման վրա, պահանջում էր արդիականացում՝ համապատասխանեցնելու անկախ Հայաստանի պահանջներին և կարիքներին։

Անկախությունից հետո, Հայաստանի վարչատարածքային բաժանման համակարգում ի հայտ եկան մի շարք խնդիրներ, որոնք պահանջում էին հիմնարար բարեփոխումներ՝ համայնքների արդյունավետությունը բարձրացնելու, ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման բարելավման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի հզորացման նպատակով։ Հիմնական խնդիրներն էին՝

* **Համայնքների կառավարման արդյունավետության բարձրացում**
  + Փոքր համայնքների կառավարումը հաճախ էր բարդություններ առաջացնում՝ կապված սահմանափակ ռեսուրսների և կարողությունների հետ։
* **Ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործում**
  + Բազմաթիվ համայնքներ չունեին բավարար ֆինանսական ռեսուրսներ՝ իրենց լիազորությունները լիարժեք իրականացնելու համար։
* **Տնտեսական զարգացում**
  + Համայնքների միջև տնտեսական անհավասարությունը բերում էր զարգացման աններդաշնակություն, ինչը պահանջում էր համընդհանուր զարգացման ռազմավարություն։

Առաջին անգամ համայնքների միավորման/վարչատարածքային բարեփոխումների գաղափարը սահմանվեց ՀՀ Սահմանադրության 2005թ. փոփոխություններում։ Ամրագրվեց, որ համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակչության հանրությունն է: Համայնքները, հանրության շահերից ելնելով, կարող են օրենքով **միացվել միմյանց** կամ առանձնացվել:

2011թ. նոյեմբերի 10-ի թիվ 44 ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ հաստատվեց «Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորումների ձևավորման հայեցակարգը»: Վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարությունն արտահայտվեց նաև պետության զարգացման այլ ծրագրային փաստաթղթերում։ Այնուհետև, 2015թ. Սահմանադրության փոփոխություններով կրկին ամրագրվեց այն դրույթը, որ հանրային շահերից ելնելով՝ համայնքները կարող են օրենքով միավորվել կամ բաժանվել։ 2015-2022թթ. ընթացքում ՀՀ-ում իրականացվեցին ***վարչատարածքային բարեփոխումներ 6 փուլերի միջոցով․***

1. 2015թ. նոյեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-148-Ն և ՀՕ-149-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***1-ին փուլը և համայնքների թիվը 915-ից դարձավ 896*։**
2. 2016թ. հունիսի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-100-Ն և ՀՕ-101-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***2-րդ փուլը և համայնքների թիվը 896-ից դարձավ 793*։**
3. 2017թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-93-Ն և ՀՕ-94-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***3-րդ փուլը և համայնքների թիվը 793-ից դարձավ 502*։**
4. 2020թ. ապրիլի 17-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-227-Ն և ՀՕ-228-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***4-րդ փուլը և համայնքների թիվը 502-ից դարձավ 483*։**
5. 2021թ. սեպտեմբերի 24-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-328-Ն և ՀՕ-329-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***5-րդ փուլը և համայնքների թիվը 483-ից դարձավ 79*։**
6. 2022թ. հունիսի 9-ին «ՀՀ վարչատարածքային բաժանման մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում համապատասխան փոփոխություններ և/կամ լրացումներ կատարելու մասին օրենքների (ՀՕ-266-Ն և ՀՕ-267-Ն) համաձայն իրականացվեց վարչատարածքային բարեփոխումների ***6-րդ փուլը և համայնքների թիվը 79-ից դարձավ 71*։**

Ստորև բերված աղյուսակը ցուցադրում է համայնքների միավորման դինամիկան սկսած 1996-2022թթ.` ներառյալ վերջին միավորումը:

**Համայնքների ձևավորման դինամիկան 1996-2022թթ.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Մարզ** | **1996** | **2006** | **2009** | **2017** | **2017** | **2020** | **2021** | **2022** |
| Արագածոտն | 115 | 114 | 114 | 72 | 72 | 72 | 9 | 8 |
| Արարատ | 97 | 97 | 97 | 95 | 95 | 95 | 5 | 5 |
| Արմավիր | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 97 | 8 | 8 |
| Գեղարքունիք | 92 | 92 | 92 | 57 | 57 | 57 | 6 | 5 |
| Լոռի | 113 | 113 | 113 | 56 | 56 | 56 | 16 | 11 |
| Կոտայք | 67 | 67 | 67 | 42 | 42 | 42 | 11 | 11 |
| Շիրակ | 119 | 119 | 119 | 42 | 42 | 42 | 6 | 6 |
| Սյունիք | 113 | 109 | 109 | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 |
| Վայոց Ձոր | 44 | 44 | 44 | 8 | 8 | 8 | 5 | 5 |
| Տավուշ | 62 | 62 | 62 | 24 | 24 | 6 | 4 | 4 |
| Երևան | 12 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| **Ընդհանուր** | **931** | **926** | **915** | **502** | **502** | **484** | **79** | **71** |

**ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումների ռազմավարական հիմքերը**

ՀՀ վարչատարածքային բարեփոխումներն ուրվագծվել են ոչ միայն իրավական ակտերով, այլ նաև ռազմավարական փաստաթղթերով` հիմնականում ՀՀ կառավարության ծրագրերով և վերը հիշատակված հայեցակարգով:

* **2003-2007թթ. Կառավարության ծրագիրը** նախանշում է տարածքային կառավարման համակարգի զարգացման հետ կապված որոշ ուղղություններ: Մասնավորապես, պետական կառավարման ապակենտրոնացումը, տեղական ինքնակառավարման դերի և արդյունավետության բարձրացումը, ՏԻՄ լիազորությունների հստակեցումը և ֆինանսական հնարավորություններին դրանց համապատասխանության ապահովումը:
* **2007թ. Կառավարության ծրագրում** առանձին ենթագլուխ է սահմանված, որն անդրադառնում է «Տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման» բնագավառների առաջնահերթություններին: Մասնավորապես, Սահմանադրական բարեփոխումներից ելնելով, անհրաժեշտ էր հստակորեն սահմանազատել տարածքային կառավարման և ՏԻՄ լիազորությունները, ավագանուն օժտել ավելի ընդլայնված լիազորություններով, ստեղծել հակակշիռների և զսպող մեխանիզմների համակարգ: Բացի դա, նախատեսվում էր քայլեր ձեռնարկել ապահովելու ՏԻՄ բյուջեների եկամտային մասի շարունակական աճը: 2007թ. Կառավարության ծրագրում նախանշվեցին վարչատարածքային բարեփոխումներին վերաբերվող ավելի հստակ սահմանումները. *«Կշարունակվեն աշխատանքները միջհամայնքային միավորումների ստեղծմանն աջակցելու համար և գործնական քայլեր կկատարվեն համայնքների խոշորացման ուղղությամբ»*:
* **2008-2012թթ. Կառավարության ծրագրում** տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացումը (այլ կառավարման համակարգերի հետ միասին) սահմանվել է որպես գերակայությունը՝ հետևյալ ձևակերպմամբ․ *«...արդյունավետ պետական, տեղական ինքնակառավարման և մասնավոր հատվածի կառավարման համակարգի ձևավորումը և կորպորատիվ կառավարման մշակույթի արմատավորումը»*: Գերակայության ներքո շեշտադրվում էր մատուցվող ծառայությունների որակի էապես բարելավումը և հասարակության հետադարձ կապի ապահովումը: Ծրագրի «Կառավարման համակարգի բարեփոխումներ և կոռուպցիայի դեմ պայքար» գլխում ներկայացվել էին մի շարք գործողություններ, որոնք առնչվում են նաև ՏԻՄ և վարչատարածքային բարեփոխումներին. *«ապակենտրոնացման համատեքստում կառավարման որոշակի գործառույթները փուլ առ փուլ պատվիրակել տեղական ինքնակառավարման մարմիններին»*:

Ծրագիրը անդրադառնում է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների հետևողական իրականացման կարևորությանը` շեշտադրվելով, որ գործնական քայլեր պետք է իրականացվեն համայնքների միավորման ուղղությամբ: Ավելին, Կառավարության 2008-2012 միջոցառումների ծրագրում սահմանվեց ՀՀ համայնքների միավորման հայեցակարգի մշակում, որպես միջոցառում, որը պետք է ներկայացվեր ՀՀ կառավարություն 2009-2010թթ. ընթացքում: Կարելի ասել, որ այս միջոցառումը ՀՀ-ում վարչատարածքային բարեփոխումների սկիզբն էր: Հայեցակարգը հաստատվեց ՀՀ կառավարության արձանագրային որոշմամբ 2011թ-ին:

* **2012-2017թթ. Կառավարության ծրագիրը**, ի տարբերություն նախորդ ծրագրերի, բավականին հպանցիկ է անդրադառնում վարչատարածքային բարեփումների իրականացմանը: Ծրագիրը որոշակի կերպով ակնարկում է համայնքների միավորման անհրաժեշտությունը` ապահովելու ռեսուրսների արդյունավետության բարձրացումը: Ծրագիրը սահմանում էր նաև, որ անհրաժեշտ է ապահովել ՏԻՄ իրավասությունների և ֆինանսական ռեսուրսների միջև համապատասխանությունը, ավելացնել ՏԻՄ կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակը և որակը:
* **2017-2022թթ. Կառավարության ծրագիր** նախատեսում էր, որ 2017-2019թթ. ընթացքում պետք է շարունակել վարչատարածքային բարեփոխումները և համայնքների միավորման գործընթացը, իսկ 2017-2022թթ. ընթացքում ավարտել միջհամայնքային միավորումների ձևավորման գործընթացը: Բացի դա, նախատեսվում էր ընդլայնել ՏԻՄ լիազորությունները, ավարտին հասցնել համայնքների վերաբերյալ տվյալների էլեկտրոնային համակարգը, ներդնել համայնքների կառավարման թվային համակարգեր, թվայնացնել տեղական հարկերի բազաները և ներդնել վճարումների առցանց համակարգերը:

Ֆինանսների բնագավառում նախատեսվում էր 2017-2022թթ. ընթացքում աստիճանաբար համայնքներում ներկայացնել ծրագրային բյուջետավորման համակարգը և հնգամյա զարգացման ծրագրերի միջև կապի ամրապնդումը: Նախատեսվում էին նաև գործողություններ ուղղված համայնքների տնտեսական զարգացման խթանման բնագավառում:

* **2021-2026թթ. Կառավարության ծրագիրը** նույնպես սահմանում է, որ անհրաժեշտ է շարունակել համայնքների միավորման գործընթացը, շարունակել միավորված համայնքներում «մեկ պատուհան» սկզբունքի հիման վրա ծառայությունների մատուցման և համապատասխան ենթակառուցվածքների զարգացումը, համայնքներում խթանել ներդրումների, գործարարության զարգացումը: Շարունակվելու էին լիազորությունների ապակենտրոնացման ուղղված գործողությունները:

Կառավարության ծրագրերից բացի, վարչատարածքային բարեփոխումների հիմնական և կարելի է ասել միակ ռազմավարական փաստաթուղթն է ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 11-ի թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ հաստատված **«Համայնքների խոշորացման և միջհամայնքային միավորների ձևավորման հայեցակարգ»**-ը: Հայեցակարգը սահմանում էր «Խոշոր» համայնքի տեսլականը. «*ԽՈՇՈՐԱՑՎԱԾ համայնքը տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու, ինչպես նաև համայնքի սոցիալ-տնտեսական կայուն զարգացումն ապահովելու համար բավարար բնական, մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներ ու անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներ ունեցող բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է կամ կարող է ձևավորվել որպես տարաբնակեցման համակարգի տեղային կենտրոն:»* Տեսլականը բավականին լայն է և իր մեջ պարունակում է համայնքը բնորոշող մի քանի սահմանումներ: Դրանցից մի մասով դեռ անելիքներ կան, ինչպիսիք են օրինակ` ... *վերապահված լիազորություններն ու ծառայությունները ամբողջ ցանկով, արդյունավետ և մատչելի իրականացնելու...*: Ակնհայտ է, որ ոչ բոլոր լիազորություններն են իրականացվում արդյունավետ, ոչ բոլոր ծառայություններն են մատուցվում արդյունավետ: Սակայն, կան բնորոշող սահմանումներ, որոնք ձեռք են բերվել բարեփոխումների արդյունքում: Օրինակ` որ խոշորացված համայնքը դա մի քանի բնակավայրերի խումբ է, որտեղ բնակավայրերից մեկը հանդիսանում է տեղային կենտրոն:

Սրա հետ մեկտեղ, Հայեցակարգը սահմանում է խոշորացման մի շարք սկզբունքներ, որոնց հիման վրա պետք է իրականացվեր համայնքների խոշորացման գործընթացը․

* տնտեսական նպատակահարմարություն,
* բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու հնարավորության ապահովում և բնակչության համար հանրային ծառայություններից օգտվելու հասանելիություն,
* մարդկային ռեսուրսներով ապահովվածություն,
* ՏԻՄ-երի ինքնուրույնության ապահովում,
* ներհամայնքային տրանսպորտային հաղորդակցության ապահովում,
* բնակչության մասնակցության ապահովում,
* կառավարման կառուցվածքի օպտիմալացում,
* պատվիրակվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,

նոր ձևավորվող համայնքների համար բնական պաշարներից /հող, անտառ, ջուր, օգտակար հանածոներ, ռեկրեացիա/ օգտվելու հնարավորինս հավասար պայմանների ստեղծում,

* առնվազն մեկ համեմատաբար խոշոր բնակավայրի առկայություն:

Այս առումով պետք է փաստել, որ ոչ միշտ էր, որ պահպանվում էին այս բոլոր սկզբունքները: Կան նաև սկզբունքներ, որոնք տրասֆորմացվել են ընթացքում և իրականացվել են այլ եղանակներով: Օրինակ` բնակչության մասնակցության ապահովումը. Հայեցակարգը սահմանում էր, որ պետք է անցկացվեին տեղական հանրաքվեներ, սակայն հանրաքվեներ իրականացվել միավորման միայն առաջին փուլի ընթացքում, իսկ փոխարենը իրականացվում էին հանրային լսումներ:

Հայեցակարգը սահմանում էր նաև մի շարք չափանիշներ, որոնք պետք է հիմք հանդիսանային միավորման ենթակա համայնքների ընտրության, միավորման համայնքի ձևավորման համար: Սակայն, պետք է նշել, որ ոչ միշտ էր, որ հնարավոր էր լինում պահպանել բոլոր չափանիշները, սակայն ընդհանուր առմամբ միավորումը իրականացվել է Հայեցակարգում թվարկված չափանիշներին համահունչ:

Հայեցակարգն ունի նաև ակնկալվող արդյունքներին նվիրված մաս, որում նկարագրված են միավորման գործընթացից ակնկալվող արդյունքները, որոնք բաժանված են 4 հիմնական մասերի`

* + Մարդկային ռեսուրսների համախմբում,
  + Ենթակառուցվածքների համախմբում և ծառայությունների մատուցման արդյունավետության բարձրացում,
  + Ֆինանսական կարողությունների ուժեղացում և իրականացվող լիազորությունների շրջանակի ընդլայնում,
  + Լրացուցիչ դրական հետևանքներ:

Վարչատարածքային բարեփոխումների տրամաբանական հաջորդ գործողությունները պետք իրականացվեն լիազորությունների ապակենտրոնացման բնագավառում, որոնք ուրվագծված են ՀՀ վարչապետի 07.11.2023թ. թիվ 1111-Ա որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգում»: Հայեցակարգը սահմանում է մի շարք սկզբունքներ, որոնք պետք է ընկած լինեն լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացում: Բացի դա, Հայեցակարգը սահմանում է ռազմավարական նպատակը և մասնավոր նպատակները: Որպես օրակարգի ռազմավարական նպատակ սահմանված է *«...լիազորությունների ապակենտրոնացման միջոցով հանրային ծառայությունների որակի ու հասանելիության բարձրացումն է»:* Ակնհայտ է, որ Հայեցակարգը և դրանից բխող ռազմավարական փաստաթղթերը պետք է նպատակաուղղված լինեն հանրային ծառայությունների մատուցման բնագավառի բարեփոխումներին: Միաժամանակ, Հայեցակարգի մասնավոր նպատակներն են`

1. Հանրային նշանակության լայն հարցերի լուծման շրջանակներում տեղական ժողովրդավարության ամրապնդում և զարգացում, ՏԻՄ-երի նկատմամբ պետության և համայնքների բնակիչների վստահության մակարդակի ամրապնդում և բարձրացում.
2. Համայնքների միավորման գործընթացի արդյունքներով պայմանավորված՝ միավորված բազմաբնակավայր համայնքների ՏԻՄ-երի կողմից մատուցվող ծառայությունների շրջանակի ընդլայնում.
3. Ֆինանսական ապակենտրոնացում՝ համայնքի ֆինանսական անկախության աստիճանի բարձրացում և համայնքի բյուջետային մուտքերի ավելացում, լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների ապահովում.
4. ՏԻՄ-երի ներուժի և կարողությունների հզորացում, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի ինստիտուտների կիրառական դերի բարձրացում.
5. Միջհամայնքային համագործակցության զարգացումը:

Ամփոփելով վերոգրյալը կարելի նշել, որ վարչատարածքային բարեփոխումներից բխող հաջորդ փուլի բարեփոխումների ուղղությունները, դրանց վերաբերվող ռազմավարական ուղղությունները և գործողությունները ամրագրվելու են հետագա փաստաթղթերում և հիմք են ընդունելու հենց «Հայաստանի Հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգի» դրույթները:

**Հավելված 3․ Կիրառված մեթոդաբանություն**

Վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքների վերլուծությունը պահանջում էր տվյալների հավաքագրման, համայնքների ընտրության հստակ մեթոդական մոտեցումներ, որոնք կկիրառվեին տարբեր բնագավառների հաշվետվությունների մշակման ընթացքում:

Վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծությունը ենթադրում է առաջնային և երկրորդային տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն: *Երկրորդային տվյալները* ներառում են մի շարք փաստաթղթեր` լիազոր մարմնի կողմից մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ, տեղեկանքներ; միջազգային կազմակերպությունների ֆինանսական աջակցությամբ մշակված հաշվետվություններ, վերլուծություններ և ուսումնասիրություններ; գիտական կազմակերպությունների կողմից մշակված նյութեր; փորձագետների կողմից մշակված վերլուծություններ և նյութեր:

*Առաջնային տվյալների* հավաքագրման համար կիրառվեց երեք հիմնական գործիք` ա) փորձագիտական հարցումներ, բ) հարցաշարեր և գ) ֆոկուս խմբեր: Ընտրված համայնքներից մի շարք քանակական և որակական տվյալներ և տեղեկություններ հավաքագրվեցին հատուկ մշակված հարցաշարերի, տվյալների հավաքագրման գործիքների միջոցով: Որակական տվյալները հավաքագրվել են փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով, որոնց ռեսպոնդենտներն էին`

* համայնքի ղեկավարներ,
* համայնքի ղեկավարի տեղակալներ,
* աշխատակազմի քարտուղարներ,
* ավագանու անդամներ,
* թիրախային ստորաբաժանումների ղեկավարներ:

Ֆոկուս խմբային քննարկումների միջոցով հավաքագրվեցին նույնպես որակական տվյալներ: Ֆոկուս խմբերի մասնակիցներն էին հիմնականում ավագանու անդամները, որոշ դեպքերում՝ ծառայություններ ստացողները:

Բացի դա, փորձագիտական հարցազրույցների միջոցով որակական տվյալներ հավաքագրվեցին նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունից, վարչատարածքային բարեփոխումներին օժանդակություն տրամադրող միջազգային կազմակերպություններից, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներից:

Որդեգրած մեթոդական մոտեցումները կարելի պայմանականորեն բաժանել երկու հիմնական մասի` ***ա) համայնքների ընտրություն*** և ***բ) առաջնային որակական տվյալների հավաքագրում***:

Վերլուծության իրականացումը ենթադրում էր համայնքներից որակական տվյալների հավաքագրում, որոնք համադրելով երկրորդային տվյալների հետ, հնարավոր կլիներ վերլուծել վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքները: Այս իմաստով կարևորագույն մեթոդական խնդիրներից էր համայնքների ճիշտ ընտրությունը, ընտրության հստակ չափանիշների սահմանումը և կիրառումը: Որպես հիմնական գաղափար կիրառվեց հետևյալ պնդումը` *վարչատարածքային բարեփոխումների վերլուծության իրականացման համար պետք է տվյալներ հավաքագրվեն վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում ձևավորված բոլոր* ***«տիպի»*** *համայնքներում*, և այդ նպատակով սահմանվեցին և կիրառվեցին համայնքները բնորոշող չափանիշներ: Կիրառվել են ստորև ներկայացված չափանիշները`

* համայնքի միավորման տարեթիվը,
* քանի անգամ է միավորվել համայնքը,
* ինչ մոդելով է միավորվել համայնքը (շրջանային, փնջային),
* համայնքի տեսակը ըստ բնակավայրերի տիպերի (քաղաքային և գյուղական, միայն գյուղական),
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակավայրերի քանակի,
* համայնքի մեծությունը ըստ բնակչության,
* սահմանամերձ և ոչ սահմանամերձ համայնքներ,
* ազգային փոքրամասնություններ և այլն:

Այս չափանիշների կիրառման արդյունքում որակական տվյալների հավաքագրման համար ընտրվեց 27 համայնք, որոնք ներառում են բոլոր տիպի համայնքներ, որոնք ձևավորվել էին վարչատարածքային բարեփոխումների արդյունքում: Ստորև բերված ամփոփ աղյուսակում ցուցադրված են ընտրված համայնքները ըստ համապատասխան չափանիշների:

Ընտրված համայնքներ



Հավելված 3 ֆինանսական կառավարման համեմատական վերլուծության հարցաշար



1. Հայաստանի հանրապետությունում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգը։

   ՀՀ վարչապետի որոշում թիվ 1111-Ա, 07․11․2023 [↑](#footnote-ref-1)
2. Տեղական ֆինանսների համեմատական վերլուծության գործիքակազմ․ պիլոտավորում և յուրացված դասերը։ Հայաստան։ Ստրասբուրգ 2017 [↑](#footnote-ref-2)
3. ՀՀ-ում լիազորությունների ապակենտրոնացման հայեցակարգ․ 2023 [↑](#footnote-ref-3)
4. Fiscal decentralization improves social outcomes when countries have good governance. IMF. 2022 [↑](#footnote-ref-4)
5. FINANCING DECENTRALIZATION. Need for fiscal autonomy of local governments [↑](#footnote-ref-5)
6. https://data.imf.org/?sk=1c28ebfb-62b3-4b0c-aed3-048eeebb684f [↑](#footnote-ref-6)
7. As reported in OECD, 2001. [↑](#footnote-ref-7)
8. As reported in OECD, 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. Տեղական կառավարությունն է սահմանում հարկերի դրույքաչափը, և/կամ հարկման բազան [↑](#footnote-ref-9)
10. Կենտրոնական կառավարությունն է սահմանում հարկերի դրույքաչափն ու հարկման բազան [↑](#footnote-ref-10)
11. European Local Government Finances and Local Autonomy, Sofia Calzola, Thomas Prorok, Kesira Yildirim, 2023 [↑](#footnote-ref-11)
12. «ՀՀ համայնքների ավագանու գործունեության, նիստերի կազմակերպման, մշտական հանձնաժողովների և խմբակցությունների աշխատանքների կազմակերպման բնագավառի արդի խնդիրների վերլուծություն», 2023թ., ֆինանսավորող SDC, իրականացնող GIZ: [↑](#footnote-ref-12)