



The U.S. Embassy in Armenia



ԹՐԱՆՍՓԱՐԵՆՍԻ
ԻՆԹԵՐՆԵՇՆԼ
ԿԱԿԱԿՈՇՈՒՄԻ ՆԵՄՈՒՆԵՐ

ԱՄՓՓԻՉ ԶԵԿՈՒՅՑ

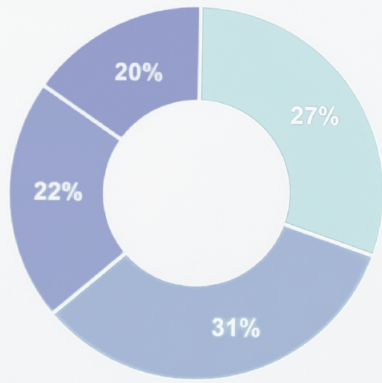
2018-2019 ԹԹ. ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԲՅՈՒՋԵՆԵՐԻ ՄՈՆԻՏՈՐԻՆԳ

*Միսիան, Վաթ, Արովյան, Ապարան,
Վարդենիս, Ստեփանավան, Ամասիա*

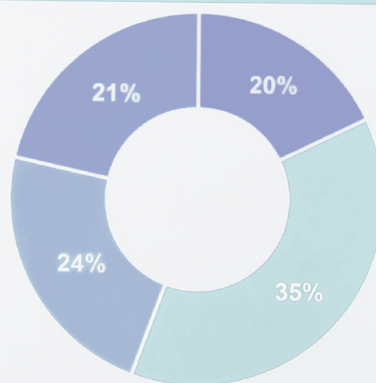
2018-2019 թթ. համայնքային բյուջեների մոնիտորինգ



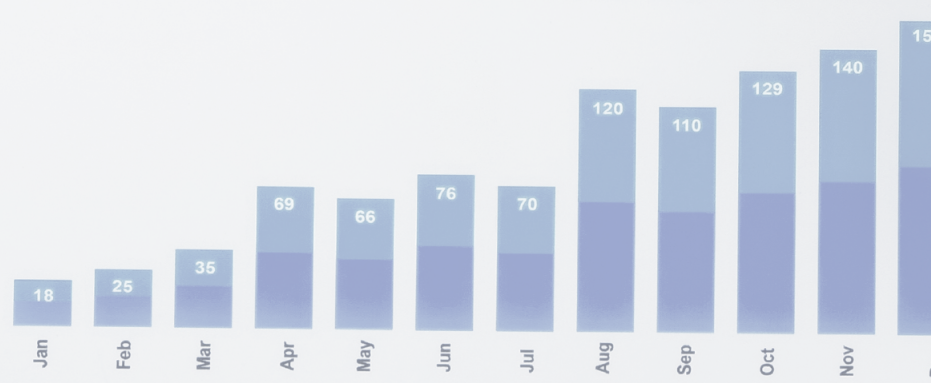
Ամասիա



Ապարան



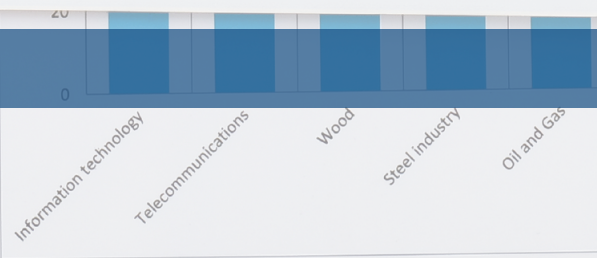
Ստեփանավան



ՄՈՆԻՏՈՐԻՆԳ



ԵՐԵՎԱՆ 2020





Ձեկույցում ներկայացված են Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի կողմից իրականացված «Հայաստանի համայնքներում հանրային ծախսերի դիտարկում» ծրագրի շրջանակներում անցկացված 2018-2019 թթ. համայնքային բյուջեների մոնիտորինգի հիմնական արդյունքները:

Ծրագիրը ֆինանսավորվել է ԱՄՆ պետքարտուղարության Հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակի դրամաշնորհի շրջանակներում:

Սույն զեկույցում արտահայտված է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի դիրքորոշումը, որի համընկնումը ԱՄՆ պետքարտուղարության դիրքորոշման հետ պարտադիր չէ:

Ծրագրի փորձագետ

Վահրամ Շահբազյան, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում ՀԿ

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ

Երևան 0002, Սարյան 12 փող., 5-րդ հարկ

Հեռ.՝ +374 10 569589, 569689

Էլ. հասցե՝ info@transparency.am

Կայքէջ՝ www.transparency.am

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՊԱԿՈՒՄՆԵՐ.....	4
ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ.....	5
ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	7
ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ.....	8
ՕՐԵՆԱԴՐԱԿԱՆ ՀԵՆՔ.....	11
ՍՈՆԻՏՈՐԻՆԳԻ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԲԱՅԱՀԱՅՏՈՒՄՆԵՐ.....	17
Ճրագրային բյուջետավարման մոտեցումների, մեթոդաբանության և գործիքների կիրառում.....	17
Բյուջեի նախագծի կազմման գործընթացի մասնակցայնությունն ու հրապարակայնությունը.....	18
Բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկությունն ու հրապարակայնությունը.....	24
Բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացի թափանցիկությունը և մասնակցայնությունը.....	25
Համայնքային գնումների գործընթացի թափանցիկությունը.....	26
Բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացի թափանցիկությունն ու մասնակցայնությունը.....	28
Համայնքային բյուջեի գնահատման և աուդիտի գործիքների կիրառում.....	29
Ընտրված ոլորտների վերաբերյալ դիտարկումներ.....	31
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ.....	43
ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ.....	45
ՎԵՐՋԱԲԱՆ.....	48
ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ.....	49
ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1.....	50

ՀԱՊԱԿՈՒՄՆԵՐ

ԱՆ ՄԶԳ	Ամերիկայի միացյալ Նահանգների Միջազգային զարգացման գործակալություն
ԳՄՅԸ	Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերություն
ԹԻՂԿ	Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
ԽՄ	Խորհրդակցական մարմին
ԾԲ	Ծրագրային բյուջետավարում (բյուջե)
ՀԱԽ	Համայնքային աշխատանքային խումբ
ՀԿ	Հասարակական կազմակերպություն
ՀՅ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՀՀԶԾ	Համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագիր
ՀՈԱԿ	Համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություն
ՀՖՄ	Համայնքների ֆինանսիստների միավորում
ՄՅ	Մասնավոր հատված
ՆՈՒՅ	Նախադպրոցական ուսումնական հաստատություն
ՇՄՊ	Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն
ՏԱՊ	Տարեկան աշխատանքային պլան
ՏԻ	Տեղական ինքնակառավարում
ՏԻՄ	Տեղական ինքնակառավարման մարմիններ
ՏԿԵՆ	Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություն
ՔՅ	Քաղաքացիական հասարակություն
ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն

ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

2019 թվականի հոկտեմբերից 1-ից մեկնարկել է «Հայաստանի համայնքներում հանրային ծախսերի դիտարկում» ծրագիրը, որն իրականացվել է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի (ԹԻՀԿ) կողմից՝ ԱՄՆ պետքարտուղարության Հասարակայնության հետ կապերի գրասենյակի դրամաշնորհի շրջանակներում:

Ծրագրի շրջանակներում Հայաստանի 7 մարզերի 7 համայնքներում իրականացվել է 2018-2019թթ. համայնքային բյուջեների մոնիտորինգ:

Համայնքների 2018-2019թթ. բյուջետավարման գործընթացի փուլերի ուսումնասիրության համատեքստում համայնքային 14 մոնիտորներն ուսումնասիրել են բյուջեի մշակման, քննարկման, հաստատման, կատարման, վերահսկողության և գնահատման գործընթացները՝ գնահատելով դրանց թափանցիկության, հրապարակայնության և մասնակցայնության մակարդակը:

Թիրախային համայնքների 2018-2019թթ. բյուջետավարման գործընթացի առանձին փուլերի ուսումնասիրության արդյունքում վեր են հանվել ստորև նշված խնդիրները.

- *Ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումների, մեթոդաբանության ու գործիքների կիրառում*

Դիտարկված համայնքների մեծ մասում օգտագործվել են ԾԲ-ի մեթոդաբանությունն ու գործիքները, այնուամենայնիվ, ԾԲ-ն չի իրագործվել լիարժեքորեն:

- *Բյուջեի նախագծի կազմման գործընթացի մասնակցայնությունն ու հրապարակայնությունը*

Դիտարկված համայնքներից միայն 4-ի դեպքում են կազմակերպվել 2018-2019թթ. բյուջեների նախագծերի հանրային լսումներ կամ քննարկումներ համայնքապետարանների կողմից: Հանրային քննարկումները հիմնականում եղել են մասամբ մասնակցային:

- *Բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկությունն ու հրապարակայնությունը*

Դիտարկված համայնքների մեծամասնության պարագայում 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կատարման գործընթացը եռամսյակային հաշվետվությունների հրապարակման տեսանկյունից թափանցիկ է: Թեև բյուջեի կատարման ընթացքի վերաբերյալ պատշաճ իրազեկում իրականացվել է, այնուամենայնիվ, բյուջեի կատարողականի կամ եռամսյակային հաշվետվությունների առնչությամբ հանրային քննարկումներ չեն կազմակերպվել:

- *Բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացի թափանցիկությունը և մասնակցայնությունը*

Դիտարկված համայնքների մեծամասնության պարագայում բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացը թափանցիկ ու մասնակցային էր մասամբ:

Նշյալ համայնքների բյուջեների փոփոխությունների վերաբերյալ համայնքի բնակիչներին և ԶՀ, ՄՀ կառույցներին իրազեկելու միակ միջոցը համայնքապետարանի կայքէջն էր. համայնքապետարանի կողմից բյուջեում կատարվող փոփոխությունների վերաբերյալ քննարկումներ, լսումներ չեն կազմակերպվել:

- *Համայնքային գնումների գործընթացի թափանցիկությունը*

Դիտարկված համայնքների մեծամասնության դեպքում թեպետ ապահովված է գնումների գործընթացի թափանցիկությունը, այնուամենայնիվ, կան համայնքներ, որոնց պարագայում գնումների պլանները (այդ թվում՝ վերանայված) տեղադրված չեն ՀՀ ՖՆ գնումների համակարգում՝ gnumner.am կայքում կամ պատշաճ կերպով չեն ներառել բյուջեով նախատեսված ծախսերը:

- *Բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացի թափանցիկությունն ու մասնակցայնությունը*

Դիտարկվող տարիների բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվությունների հասանելիությունը բնակիչներին և ԶՅ, ՄՅ կառույցներին ապահովվել է հիմնականում համապատասխան համայնքապետարանի կայքէջի միջոցով: Դիտարկված համայնքներից միայն 3 համայնքի պարագայում են կազմակերպվել բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ հանրային քննարկումներ, որոնք, հիմնականում, եղել են մասամբ մասնակցային:

- *Համայնքային բյուջեի գնահատման և աուդիտի գործիքների կիրառում*

Դիտարկված համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների հսկողության և վերահսկողության նկատմամբ գնահատման և աուդիտի գործիքները լիարժեքորեն չեն կիրառվել:

Մոնիտորինգի արդյունքների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ վերոնշյալ խնդիրների հիմքում ՏԻ ոլորտում առկա անբավարար մասնագիտական կարողությունների ու հմտությունների հիմնախնդիրն է, ՏԻՄ-երի կողմից բյուջեի ծրագրային հիմքերի ձևավորման, դրա հետագա մշակման բոլոր փուլերում քաղաքացիներին, ԶՅ ներկայացուցիչներին և ոլորտի անկախ փորձագետներին ներգրավելու գործիքակազմի կամ մեխանիզմների ոչ պատշաճ կիրառումը: Բյուջետավարման գործընթացի տարբեր փուլերում հանրային քննարկումներին բնակիչների մասնակցության ցածր ցուցանիշները մեծապես պայմանավորված են բնակիչների նվազ հետաքրքրվածությամբ, ՏԻՄ-երի նկատմամբ վստահության պակասով:

Չեկույցում ներկայացված են առաջարկներ՝ ուղղված համայնքների բյուջետավարման պրակտիկայի կատարելագործմանը, ինչպես նաև բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերի թափանցիկության, հրապարակայնության և հաշվետվողականության բարելավմանը:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Հայաստանի Հանրապետությունում (ՀՀ) տեղական ինքնակառավարման համակարգի կազմավորման հիմքերն առաջին անգամ դրվեցին 1995թ. հուլիսի 5-ին ընդունված ՀՀ Սահմանադրությամբ: Մեկ տարի անց «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ հանրապետությունում սկիզբ դրվեց պետության կառավարման ապակենտրոնացման ռազմավարության իրագործմանը և տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորմանը:

ՀՀ-ում ձևավորվել և գործում է միամակարդակ տեղական ինքնակառավարման համակարգ, որն իրականացվում է միայն համայնքների մակարդակով: Համայնքը մեկ կամ մի քանի բնակավայրերի բնակիչների հանրություն է և վարչատարածքային միավոր:¹ Տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ) գործունեությունը պետք է նպատակաուղղված լինի համայնքային նշանակության կարևորագույն խնդիրների լուծմանը՝ ապահովելով համայնքի բնականոն կյանքի ընթացքը: Համայնքի առջև ծառայած խնդիրների լուծման և համայնքի զարգացման ծրագրերի իրականացման ֆինանսական հիմքը բյուջեն է և վերջինիս մշակման, կատարման գործընթացները պետք է լինեն ծրագրված ու կանոնակարգված: Բյուջետավարման գործընթացում տեղ գտած խնդիրները կամ բացթողումները կարող են լուրջ հետևանքների հանգեցնել համայնքի խնդիրների արդյունավետ լուծման, ֆինանսական քաղաքականության մշակման և իրականացման, բյուջեի կատարման և վերահսկողության ապահովման, բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերին հանրության մասնակցության ապահովման և այլ առումներով: Համայնքներում առկա հիմնախնդիրների հիմքում ընկած են բյուջետային քաղաքականության ոչ արդյունավետ և ոչ թափանցիկ մշակումն ու իրականացումը:

«Հայաստանի համայնքներում հանրային ծախսերի դիտարկում» ծրագրի շրջանակներում ՀՀ 7 մարզերի 7 համայնքներում իրականացվել է համայնքային բյուջեների մոնիտորինգ: Համայնքների 2018-2019թթ. բյուջետավարման գործընթացի փուլերի ուսումնասիրության համատեքստում գնահատվել են բյուջեի նախագծի կազմման գործընթացի մասնակցայնությունն ու հրապարակայնությունը, բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկությունն ու հրապարակայնությունը, բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացի թափանցիկությունը և մասնակցայնությունը, համայնքային գնումների գործընթացի թափանցիկությունը, բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացի թափանցիկությունը և մասնակցայնությունը, ինչպես նաև բյուջեի գնահատման ու աուդիտի գործընթացների արդյունավետությունը: Առանձին ուսումնասիրության են ենթարկվել նաև համայնքի բյուջեով նախատեսված բաժիններից տնտեսական հարաբերություններ, շրջակա միջավայրի պաշտպանություն և կրթություն ոլորտների ծրագրերը:

Ծրագիրն իրականացվել է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի կողմից՝ Հայաստանում ԱՄՆ դեսպանատան օժանդակությամբ: Ծրագրի գործընկերն էր «Համայնքների ֆինանսիստների միավորում» հասարակական կազմակերպությունը: Ծրագրի նպատակն էր բարելավել տեղական ինքնակառավարման մարմինների հաշվետվողականությունը տեղական բյուջեի ծախսերի մասով, ինչպես նաև խրախուսել համայնքային քաղաքականության և բյուջեի մշակման ու իրականացման մասնակցային գործընթացը:

¹ ՀՀ Սահմանադրություն (2015թ. փոփոխություններով), հոդված 180

ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

«Հայաստանի համայնքներում հանրային ծախսերի դիտարկում» ծրագիրը մեկնարկել է 2019թ. հոկտեմբերի 1-ից, իսկ մոնիտորինգի աշխատանքներն իրականացվել են 2019 թ. դեկտեմբերի 23-ից 2020 թ. մարտի 31-ն ընկած ժամանակահատվածում:

Ծրագրի շրջանակում ուսումնասիրության առարկա են դարձել 2018-2019թթ. բյուջեները ՀՀ 7 համայնքներում: Թիրախային համայնքներից Աբովյանը միաբնակավայր է, իսկ մյուս 6 համայնքների վարչատարածքային սահմանները օրենքով² փոփոխության են ենթարկվել՝ իրենց կազմի մեջ ներառելով մեկից ավել բնակավայրեր: Ծրագրի թիրախային համայնքները, ըստ բնակավայրերի քանակի, ներկայացված են Աղյուսակ 1-ում:

Աղյուսակ 1. Ծրագրի թիրախային համայնքները՝ ըստ բնակավայրերի քանակի

ՄԱՐԶ	ՀԱՄԱՅՆՔ	ԲՆԱԿԱՎԱՅՐԵՐԻ ԶԱՆԱԿ
ՍՅՈՒՆԻՔ	Սիսիան	32
ՎԱՅՈՑ ՁՈՐ	Վայք	6
ԿՈՏԱՅՔ	Աբովյան	1
ԱՐԱԳԱԾՈՆՆ	Ապարան	21
ԳԵՂԱՐՔՈՒՆԻՔ	Վարդենիս	4
ԼՈՌԻ	Ստեփանավան	4
ՇԻՐԱԿ	Ամասիա	10

Համայնքային բյուջեների մոնիտորինգ իրականացնելու նպատակով նշյալ համայնքներից ընտրվել են 14 ակտիվ երիտասարդներ, ում համար կազմակերպվել է կարողությունների զարգացման դասընթաց համայնքային բյուջեների մշակման, քննարկման, հաստատման, կատարման, գնումների գործընթացների, շահերի բախման, ինչպես նաև վերահսկողության և մոնիտորինգի թեմաներով: Մոնիտորինգի ընթացքում հատուկ ուշադրություն է դարձվել նաև վերոնշյալ գործընթացներում հանրային մասնակցության, համայնքային դերակատարների (օրինակ՝ համայնքապետարան, համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություններ (ՀՈԱԿ), հանրային բնույթի ծառայություններ մատուցող ընկերություններ և այլն) թափանցիկության և հաշվետվողականության, ինչպես նաև բյուջեի կատարման արդյունավետության և ազդեցության խնդիրների վրա:

Թիրախային համայնքներում ծրագրի մոնիտորները ակտիվորեն աշխատել են համայնքային կառույցների, ծառայություններ մատուցող ընկերությունների, հասարակական կազմակերպությունների, ակտիվ քաղաքացիական խմբերի և փորձագետների հետ:

² «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենք, 2017 թ. հունիսի 9

«Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին 2016 թ. հունիսի 17

Տեղեկատվության հավաքագրումը իրականացվել է հանդիպումների, հարցազրույցների, ինչպես նաև փաստաթղթերի ուսումնասիրության միջոցով:

Համայնքի բյուջեի մոնիտորինգի նպատակով տվյալների հավաքագրումն իրականացվել է ըստ համայնքի բյուջետավարման գործընթացի փուլերի՝

- պլանավորում,
- կատարում և վերահսկողություն,
- աուդիտ և գնահատում:

Մոնիտորինգի առանցքում բյուջետավարման գործընթացի փուլերի դիտարկումն էր՝ բյուջեի մշակման, քննարկման, հաստատման, կատարման, վերահսկողության և գնահատման գործընթացների թափանցիկության, հրապարակայնության, մասնակցայնության և հաշվետվողականության մակարդակների գնահատման նպատակով, ինչպես նաև ընտրված ոլորտի մասով համայնքային բյուջեի դիտարկումը՝ ծրագրերի ու ծախսերի պլանավորման և փաստացի կատարման և այլ տեսանկյունից խնդիրների վերհանման և գնահատման նպատակով:

Համայնքի բյուջեով նախատեսված բաժիններից ուսումնասիրության առարկա հանդիսացել են տնտեսական հարաբերություններ, շրջակա միջավայրի պաշտպանություն և կրթություն ոլորտների ծրագրերը:

Մոնիտորների աշխատանքները հիմնվել են հետևյալ քայլերի վրա՝

- համայնքի բյուջեի մոնիտորինգի իրականացման մասին տեղեկացում համայնքի ղեկավարին, համայնքում գործող ԶՀ, ՄՀ կառույցներին: ԹԻՂԿ-ի կողմից ուղարկվել են պաշտոնական գրություններ համապատասխան համայնքապետարաններ, որոնց պատճենները տրամադրվել են մոնիտորներին,
- պայմանավորվածությունների ձեռքբերում համայնքի ղեկավարի, ավագանու անդամների և պատասխանատու այլ պաշտոնյաների, ինչպես նաև ԶՀ, ՄՀ կառույցների ներկայացուցիչների հետ հանդիպումների կազմակերպման և համայնքապետարաններից փաստաթղթերի ստացման/ուսումնասիրության վերաբերյալ,
- համայնքի բյուջետային գործընթացի վերաբերյալ ՏԻՄ-երի իրավական ակտերի, բյուջետային փաստաթղթերի ձեռքբերում և ուսումնասիրություն,
- համայնքի բյուջետային գործընթացի մոնիտորինգի իրականացում և արդյունքների ստացում՝ ըստ առանձին փուլերի (բյուջեի կազմում և հաստատում, բյուջեի կատարում և վերահսկողություն, բյուջեի գնահատում և աուդիտ),
- տվյալների հավաքագրում՝ ըստ ներկայացված հարցաշարի և ժամկետների,
- մշտական հաղորդակցության ապահովում ծրագրային թիմի հետ,
- համայնքի բյուջեի մոնիտորինգի վերաբերյալ զեկույցի մշակում՝ ներառելով համապատասխան եզրակացություններ և առաջարկություններ:

Մոնիտորինգի գործընթացը համակարգվել ու վերահսկվել է ԹԻՂԿ ծրագրային թիմի կողմից:

Ուսումնասիրության գործընթացի նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվել է 2 հիմնական տարբերակներով՝

- մոնիտորների կողմից երկշաբաթյա հաշվետվությունների ներկայացում կատարված աշխատանքների և ծագած խնդիրների, ինչպես նաև ուսումնասիրության հիմնական բացահայտումների վերաբերյալ՝ ըստ տրամադրված հարցերի/հարցախմբերի,
- ծրագրային թիմի կողմից ընթացիկ խորհրդատվության և աջակցության տրամադրում:

Թիրախային համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի արդյունքում դիտորդների կողմից մշակվել են առանձին զեկույցներ (Հավելված 1), որոնք ներկայացվել են համայնքային դերակատարների քննարկմանը: Սույն ամփոփիչ զեկույցը պատրաստվել է դիտարկման զեկույցների հիման վրա և ամփոփում է համայնքներում իրականացված մոնիտորինգի արդյունքները, վերջիններիս հիման վրա արված եզրահանգումներն ու առաջարկությունները:

ՕՐԵՆԱԴՐԱԿԱՆ ՀԵՆՔ

ՏԻՄ-երի ցանկացած լիազորության իրականացման հիմքը ֆինանսավորումն է, որը սահմանվում է համայնքային բյուջեով: Ըստ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի՝ համայնքի բյուջեն եկամուտների (մուտքերի) ձևավորման և ծախսման մեկ տարվա ֆինանսական ծրագիրն է, որը նպատակաուղղվում է համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրի (ՀՀԶԾ-ի) և ՏԻՄ-երի՝ օրենքով վերապահված լիազորությունների իրականացմանը: Նմանատիպ պահանջ է դրված նաև «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 31-րդ հոդվածի 1-ին մասում. «Համայնքի բյուջեի նախագիծը կազմվում է ՀՀԶԾ-ով՝ տվյալ բյուջետային տարվա հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցների պլանավորման հիման վրա»: Այսպիսով, արդյունքահեն բյուջետավարումը ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում ներդնելու համար ՀՀ գործող բյուջետային օրենսդրությունը պարունակում է բավարար իրավական հիմքեր, ընդ որում այն ուղղակիորեն կախվածության մեջ է դրվում ՀՀԶԾ-ից:

Բյուջեն ցանկացած համայնքի ֆինանսական ամենահիմնական փաստաթուղթն է, որտեղ ներկայացվում են համայնքի քաղաքականությունը, տարեկան գործունեության պլանավորումը և հսկողությունը: Այն ներառում է տվյալ տարվա համար պլանավորվող ծրագրերը, միջոցառումները, եկամուտների կանխատեսումները և այն ծախսերը, որոնք անհրաժեշտ են պլանավորվող ծրագրերն ու միջոցառումները իրականացնելու համար:

Համայնքի գործունեությունը մեծապես կախված է բյուջետային գործընթացի լավ կազմակերպումից, բյուջեի եկամուտների արդյունավետ հավաքագրումից և միջոցների նպատակային օգտագործումից:

Բյուջեի եկամուտներն ու ծախսերը ճշգրիտ հաշվարկելու նպատակով հատկապես կարևորվում է բյուջեի ծախսերի պլանավորման և կատարման այնպիսի մեթոդի կամ ձևաչափի ընտրությունը, որը հնարավորություն կտա մեծացնել ծախսերի կատարման և ՏԻՄ-երի լիազորությունների իրականացման վերահսկման արդյունավետությունը, գնահատել սահմանված նպատակներին համապատասխան արդյունքների ստացումը, ինչպես նաև ապահովել ՏԻՄ-երի կողմից կատարվող ծախսերի թափանցիկությունը: Բյուջետավորման այդպիսի մեթոդ կամ ձևաչափ է ծրագրային բյուջեն (ԾԲ): ԾԲ-ն ցույց է տալիս, թե ինչ արդյունքներ ձեռք կբերվեն տվյալ տարում բյուջետային ծրագրերն իրականացնելիս՝ որոշակի ռեսուրսներ ներդնելու դեպքում: ԾԲ-ն կառավարման մասնակցային մոտեցում է, որը կենտրոնանում է ՏԻՄ-երի գործունեության արդյունքների և շահառուների վրա դրանց ունեցած ազդեցությունների վրա: Այն ուղղված է բարելավելու կառավարման արդյունավետությունը, ՏԻՄ-երի գործունեության թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը:

ԾԲ-ի մշակման և կառավարման ծրագրային հիմքերն են ՀՀԶԾ-ը և Տարեկան աշխատանքային պլանը (ՏԱՊ): ՀՀԶԾ-ում սահմանվում են համայնքի տեսլականը, ռազմավարությունը և հիմնական նպատակները՝ ըստ ՏԻՄ-երի գործունեության ոլորտների, իսկ ՏԱՊ-ը ուղղված է հստակեցնելու տարեկան կտրվածքով համայնքի զարգացմանն ուղղված ծրագրերը և միջոցառումները, դրանց իրականացման համար ներդրվող ռեսուրսներն ու ժամկետները:

Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (ԳՄՀԸ/ԳԻՀ) «Լավ տեղական ինքնակառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրի աջակցությամբ 2015թ.-ին «Համայնքների ֆինանսիստների միավորում» (ՀՖՄ) հասարակական կազմակերպության կողմից մշակվել է «ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում արդյունքահեն

բյուջետավարման մեթոդաբանությունը»³ և 2015-2019թթ. ընթացքում փուլային տարբերակով ներդրվել ՉՉ 20 միաբնակավայր և 35 բազմաբնակավայր համայնքներում: ԾԲ-ի ներդրման իրավական հիմքը ՉՉ կառավարության 2015 թվականի օգոստոսի 13-ի N 38⁴ արձանագրային որոշումն է, որով հաստատվել է ՉՉ-ում ԾԲ ներդրման ամբողջական ռազմավարությունը:⁵

Համայնքի ԾԲ-ի գործընթացի իրականացումը պայմանականորեն կարելի է բաժանել երեք հիմնական փուլերի (գծապատկեր 1):

Գծապատկեր 1. Համայնքի ԾԲ-ի գործընթացի փուլերը



ԾԲ-ի գործընթացի նշյալ փուլերից յուրաքանչյուրն իր մեջ ներառում է իրար հաջորդող գործողությունների որոշակի հերթականություն: Այդ գործողությունների մի մասն ունի օրենքով հաստատված կատարման ժամանակացույց և պարտադիր է բոլոր համայնքների համար:

Բյուջեի կառավարման (կազմման, հանրային քննարկման, կատարման և վերահսկման) գործընթացներում համայնքի բնակիչների մասնակցությունն ապահովելու համար համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ և համայնքի ավագանու որոշմամբ ձևավորվում է համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմին (ԽՄ):⁶ ԽՄ-ի վրա դրվում է ՉՉԾԲ-ի, ՏԱԴ-ի և ԾԲ-ի մշակման, քննարկման, իրականացման, մոնիտորինգի և գնահատման գործընթացներին հանրային մասնակցությունը կազմակերպելու և համակարգելու աշխատանքների կատարման պատասխանատվությունը՝ ՏԻՄ-երի գործունեության բոլոր բնագավառներում:

ԽՄ-ի ձևավորումը և գործունեությունը կանոնակարգվում է համայնքի ավագանու որոշմամբ ընդունված համապատասխան կարգով:

Համայնքի բնակիչների ավելի լայն շերտեր ներգրավելու նպատակով կարող են ձևավորվել նաև Համայնքային աշխատանքային խմբեր (ՀԱԽ)՝ ըստ համայնքի ղեկավարի՝ օրենքով սահմանված գործունեության բնագավառների (ուլորտների) կամ դրանց խմբերի, ըստ համայնքի կազմում ընդգրկված բնակավայրերի կամ առանձին թաղամասերի:

³ 2017թ.-ին ՉՖՄ-ի կողմից այն լրամշակվել և անվանվել է «ՉՉ տեղական ինքնակառավարման համակարգում ծրագրային բյուջետավարման մեթոդաբանություն»

⁴ <https://www.e-gov.am/protocols/item/537/>

⁵ https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/arc_voroshum/2015/08/38-12_1ardz_voroshum.pdf

⁶ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՉՉ օրենք, հոդված 11

Բյուջեի նախագծի կազմում և հաստատում

Համայնքի ԾԲ-ի նախագիծը կազմում է համայնքի ղեկավարը՝ բյուջետային համակարգի միասնականությունն ապահովող բյուջետային գործընթացի կազմակերպման համաձայնեցված սկզբունքների, բյուջետային դասակարգման, հաշվառման և հաշվետվության միասնական մեթոդաբանության հիման վրա:

Առաջիկա տարվա բյուջետային գործընթացը սկսելու մասին ՀՀ վարչապետի որոշմամբ սահմանված ժամկետներում պետական լիազորված մարմինը՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը, մշակում և մարզպետարանների միջոցով ՏԻՄ-երին է տրամադրում վերջիններիս համար պարտադիր և խորհրդատվական բնույթ կրող մեթոդական ցուցումներ և ուղեցույցներ, որոնք կանոնակարգում են համայնքի տվյալ տարվա բյուջետային գործընթացը և կոնկրետացնում համայնքի բյուջեի կազմման հիմքում դրվող ելակետային տվյալները, նորմերը և նորմատիվները, բյուջետային միասնական ձևերը և այլ դրույթներ:

Համայնքի ղեկավարը համայնքի ԾԲ-ի նախագիծը կազմելու աշխատանքները կազմակերպում է՝ իր որոշմամբ կամ կարգադրությամբ հաստատված բյուջետային օրացույցին համապատասխան: Համայնքապետարանի աշխատակազմի ֆինանսական բաժնի համակարգմամբ՝ համայնքի բյուջեի նախագիծը մշակվում և ներկայացվում է համայնքի ղեկավարին, որից հետո կազմակերպվում են քննարկումներ համայնքի աշխատակազմի բոլոր բաժինների, բոլոր համայնքային կազմակերպությունների ներկայացուցիչների մասնակցությամբ, ինչպես նաև համայնքի ավագանու անդամների, ՀՀԾԾ-ի և բյուջեի կառավարման գծով ԽՄ-ի անդամների ներգրավմամբ (սրանց համաձայնությամբ): Քննարկումների արդյունքում ֆինանսական բաժնի պետը մշակում և համայնքի ղեկավարին է ներկայացնում բյուջեի նախագիծը:

Համաձայն «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի 84-րդ հոդվածի և «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 4-րդ հոդվածի՝ համայնքի ղեկավարը բյուջեի նախագիծը դնում է հանրային բաց լուռների կամ քննարկումների՝ այդ մասին լայնորեն իրազեկելով համայնքի բնակչությանը, ԶՀ և ՄՀ կազմակերպություններին և խմբերին (հայտարարություններ ցուցատախտակներում, տեղական ՉԼՄ-ներում, համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքում և ժամանակակից հեռահաղորդակցման այլ միջոցներով): Հանրային քննարկումների տևողությունն առնվազն 15 օր է:

Հանրային քննարկումներից հետո, համայնքի բյուջեի նախագիծը լրամշակվում և ներկայացվում է համայնքի ավագանու քննարկմանն ու հաստատմանը: Բյուջեի նախագիծը համայնքի ավագանու անդամներին է ներկայացվում համայնքի ավագանու նիստը սկսվելուց առնվազն 7 օր առաջ: Մինևույն ժամանակ, համայնքի ղեկավարը նիստից առնվազն 7 օր առաջ հրապարակում է ավագանու նիստի վերաբերյալ տեղեկատվությունը համայնքի իրազեկման և ավագանու նիստերին բնակչության մասնակցության ապահովման համար: 10000 և ավելի բնակիչ ունեցող համայնքներում ավագանու հրապարակային նիստերն առցանց հեռարձակվում են համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքում:

Բյուջեի կատարում և վերահսկողություն

Համայնքի բյուջեի կատարումը ՏԻՄ-երի՝ համայնքի բյուջեի մուտքերի ձևավորման և ելքերի իրականացման կանոնակարգված գործունեությունն է: ԾԲ-ի դեպքում, բյուջեի կատարումը չի ուղղվում միայն ծախսային հոդվածների լրի թվային կատարմանը (ինչպես ծախսային բյուջեի դեպքում է), այլ նպատակաուղղվում է բյուջեով նախատեսված արդյունքների ձեռքբերմանը:

ԾԲ-ի կատարման և վերահսկման փուլի տևողությունը համընկնում է ամբողջ բյուջետային գործընթացի տևողության հետ: Եթե ԾԲ-ի կատարման տևողությունը կազմում է 12 ամիս, որի սկսվելու և ավարտվելու ժամկետներն ամբողջապես համընկնում են տվյալ բյուջետային տարվա հետ (հունվարի 1-ից դեկտեմբերի 31-ը), ապա ԾԲ-ի վերահսկումը կատարվում է ԾԲ-ի ինչպես կատարման, այնպես էլ պլանավորման, աուդիտի ու գնահատման փուլերում:

Համայնքի ԾԲ-ի կատարման ամբողջ ընթացքում, ինչպես և ԾԲ-ի մշակման ժամանակ, նախատեսվում է համայնքի բնակիչների (մասնավորապես՝ շահառուների) ակտիվ մասնակցությունը, ինչը բյուջեի կատարման գործընթացը դարձնում է առավել թափանցիկ և վերահսկելի:

Համաձայն ՀՀ բյուջետային օրենսդրության՝ համայնքի բյուջեի կատարման հիմնական պատասխանատուն համայնքի ղեկավարն է: Համայնքի ԾԲ-ի հաստատման մասին ավագանու որոշումն ուժի մեջ մտնելուց հետո՝ երկշաբաթյա ժամկետում, համայնքի ղեկավարը սահմանում է համայնքի ԾԲ-ի կատարման եռամսյակային համամասնությունները, բյուջետային օրենսդրությամբ սահմանված ժամկետներում հաստատում է համայնքի բյուջետային հիմնարկների պահպանման ծախսերի նախահաշիվները:

Համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնում են համայնքի ավագանին, ՀՀ կառավարությունը և ՀՀ հաշվեքննիչ պալատը՝ օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակներում: Համայնքի ավագանին համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնում է իր անդամի (անդամների), մշտական հանձնաժողովների և (կամ) աուդիտորական մասնագիտացված կազմակերպության միջոցով, ավագանու որոշած պարբերականությամբ, բայց ոչ պակաս, քան տարին մեկ անգամ:

ՀՀ բյուջետային օրենսդրությունը սահմանում է համայնքի ղեկավարի կողմից եռամսյակը մեկ անգամ՝ մինչև հաշվետու եռամսյակին հաջորդող ամսվա 15-ը, բյուջեի կատարման ընթացքի մասին հաղորդումների (տեղեկատվության) ներկայացում համայնքի ավագանուն: ԾԲ-ի կատարման եռամսյակային հաշվետվությունները կազմվում են ըստ պլանային, ճշտված և փաստացի կատարված մուտքերի և ելքերի, և ըստ բյուջետային ծրագրերի և միջոցառումների իրականացման աստիճանի:

Կառավարությունը համայնքի բյուջեի կատարման վերահսկողությունն իրականացնում է պետական բյուջեից համայնքին տրված նպատակային հատկացումների (սուբվենցիաների, պետական գույքի մասնավորեցումից օրենքի համաձայն համայնքի բյուջե մասհանված գումարների, պետության կողմից համայնքին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման նպատակով տրված միջոցների) օգտագործման, ինչպես նաև պետական բյուջեից և օրենքով թույլատրված այլ աղբյուրներից ներգրավված փոխառու միջոցների օգտագործման և դրանց մարման ծրագրի նկատմամբ՝ իր կողմից սահմանված կարգով պետական կառավարման լիազոր մարմնի միջոցով:

Համայնքային բյուջեների միջոցների, ստացած փոխառությունների ու վարկերի, համայնքի սեփականության օգտագործման օրինականության և արդյունավետության նկատմամբ հաշվեթևություն և իրականացնում Հաշվեթևիչ պալատը՝ օրենքով սահմանված կարգով:

Համայնքի բյուջեի կատարման ընթացքում համայնքի ղեկավարը կարող է կատարել բյուջեն հաստատելու մասին՝ համայնքի ավագանու ընդունած որոշմանը չհակասող վերաբաշխումներ: Համայնքի ղեկավարի կատարած փոփոխությունների հանրագումարը բյուջետային տարվա ընթացքում չի կարող գերազանցել տվյալ տարվա բյուջեի մասին ավագանու որոշմամբ սահմանված չափաբանակները:

Համայնքի բյուջեում փոփոխություններ և (կամ) լրացումներ կարող են կատարվել համայնքի ղեկավարի կամ համայնքի ավագանու անդամի (անդամների) առաջարկությամբ: Այդ փոփոխությունները և (կամ) լրացումները չեն կարող խախտել համայնքի բյուջեի՝ օրենքով սահմանված հավասարակշռությունը: Համայնքի ավագանու անդամների առաջարկած այն փոփոխությունները և (կամ) լրացումները, որոնք նվազեցնում են համայնքի բյուջեի մուտքերը կամ ավելացնում են ելքերը, համայնքի ավագանին քննարկում է միայն համայնքի ղեկավարի եզրակացության առկայությամբ և ընդունում ավագանու անդամների ընդհանուր թվի ծայների երկու երրորդով:

Բյուջեի գնահատում և աուդիտ

Բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության կազմման և հաստատման գործընթացը սկսվում է բյուջետային տարվա ավարտին հաջորդող օրվանից: Ըստ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի՝ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը համայնքի ղեկավարը ավագանուն ներկայացնում է ոչ ուշ, քան մինչև հաշվետու բյուջետային տարվան հաջորդող տարվա մարտի 1-ը, իսկ ավագանին, աուդիտորական մասնագիտացված կազմակերպության եզրակացության առկայությամբ, քննարկում և հաստատում է մինչև հաշվետու բյուջետային տարվան հաջորդող տարվա մարտի 20-ը:⁷

Համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը չհաստատվելու դեպքում համայնքի ղեկավարը դնում է հրաժարական տալու միջոցով իր լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցնելու հարցը: Եթե համայնքի ավագանին, համայնքի ղեկավարի հրաժարականի վերաբերյալ դիմումը ստանալուց հետո՝ եռօրյա ժամկետում, իր անդամների ընդհանուր թվի ծայների առնվազն երկու երրորդով նման որոշում չի ընդունում, ապա համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը համարվում է հաստատված: Եթե համայնքի ավագանին, այնուամենայնիվ, իր որոշմամբ ընդունում է համայնքի ղեկավարի հրաժարականը, ապա համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը նույնպես համարվում է հաստատված:

Համայնքի ղեկավարը համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունն ավագանու հաստատելուց հետո՝ եռօրյա ժամկետում, ներկայացնում է համապատասխան մարզպետին: Համայնքի ԾԲ-ի ներքին մոնիտորինգն իրականացվում է ՀՀԶԾ-ի և ԾԲ-ի կառավարման գծով ԽՄ-ի և ոլորտային ՀԱԽ-երի կողմից եռամսյակը մեկ անգամ՝ բյուջեում ներառված ոլորտային ծրագրերի յուրաքանչյուր միջոցառմամբ սահմանված ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշների գնահատման միջոցով: ՀԱԽ-երի կողմից կատարված՝ ԾԲ-ի ներքին

⁷ «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 35, մասեր 3, 5

մոնիտորինգի արդյունքները փաստաթղթի տեսքով ներկայացվում են ԽՍ-ին, որը դրանք ամփոփ փաստաթղթի տեսքով ներկայացնում է համայնքի ղեկավարին: Վերջինս էլ այն ներկայացնում է համայնքի ավագանուն՝ ի գիտություն:

Համայնքի ԾԲ-ի արտաքին մոնիտորինգն իրականացվում է ԾԲ-ի ծրագրերի շահառուների, ԶՀ և ՄՀ կազմակերպությունների և խմբերի ներկայացուցիչների և շահագրգիռ այլ կողմերի կողմից, բյուջետային տարվա ընթացքում կամ դրա ավարտից հետո՝ ըստ անհրաժեշտության և նպատակահարմարության: Համայնքի ԾԲ-ի արտաքին մոնիտորինգի արդյունքները փաստաթղթի տեսքով ներկայացվում են համայնքի ղեկավարին, վերջինս էլ այն ներկայացնում է համայնքի ավագանուն՝ ի գիտություն:

Համայնքի ԾԲ-ի գործընթացի եզրափակիչ փուլը ԾԲ-ի աուդիտը և գնահատումն է: Եթե ավանդական բյուջետավարման դեպքում բյուջեի աուդիտը հիմնականում հանգում է տարեկան ֆինանսական աուդիտին (պարզվում է ֆինանսական գործառնությունների համապատասխանությունն ընդունված կանոններին), ապա ԾԲ-ի դեպքում առաջնային նշանակություն է տրվում բյուջետային ծրագրերի իրականացման ընթացքում ձեռք բերված արդյունքներին: Այդպիսով, համայնքի ԾԲ-ի աուդիտը հաշվետվողականություն ապահովելու կարևոր միջոց է, որն արձանագրում է ինչպես ֆինանսական գործառնությունների ճշտությունը (ֆինանսական հաշվետվողականություն), այնպես էլ՝ համայնքային ծառայությունների մատուցման և ծրագրերի իրականացման որակը և արդյունավետությունը (ծրագրային հաշվետվողականություն):

Համայնքի ԾԲ-ի աուդիտը լինում է ներքին և արտաքին: Համայնքի ԾԲ-ի ներքին աուդիտը ներքին վերահսկողության տրամաբանական շարունակությունն է: Համայնքի ներքին աուդիտորները՝ լինելով համայնքի աշխատակազմի աշխատակիցներ, համայնքի ղեկավարի ներկայացրած ԾԲ-ի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ իրենց ուսումնասիրությունների արդյունքները և եզրակացությունները ներկայացնում են համայնքի ավագանուն:

Համայնքի ԾԲ-ի արտաքին աուդիտորները մասնագիտացված կազմակերպություններ են և գործում են պայմանագրային հիմունքներով: Համայնքի ավագանին, բյուջեի կատարման վերահսկողությունը մշտապես և արդյունավետ իրականացնելու նպատակով, ԾԲ-ի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ կարող է ներգրավել անկախ աուդիտորական ծառայություն:

ՄՈՆԻՏՈՐԻՆԳԻ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԲԱՑԱՀԱՅՏՈՒՄՆԵՐ

Ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումների, մեթոդաբանության և գործիքների կիրառում

Բյուջեի կազմման ու հաստատման փուլի ուսումնասիրության համատեքստում, նախևառաջ, անդրադարձ է կատարվել թիրախային համայնքներում կիրառված բյուջեի տեսակին, մասնավորապես՝ ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումների, մեթոդաբանության ու գործիքների կիրառմանը:

Չնայած այն հանգամանքին, որ 2015-2019թթ. ընթացքում դիտարկված համայնքների մեծ մասում փուլային տարբերակով ներդրվել է «ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում արդյունքահեն բյուջետավարման մեթոդաբանությունը», մոնիտորինգի արդյունքում պարզ է դարձել, որ գործնականում 2018-2019թթ. բյուջետավարման գործընթացը թիրախային համայնքներում ամբողջությամբ չի հիմնվել ծրագրային բյուջետավարման մեթոդաբանության ու գործիքների կիրառման վրա: Աղյուսակ 2-ում ներկայացված են թիրախային համայնքները՝ ըստ 2018թ. և 2019թ. կիրառած բյուջեի տեսակների:

Աղյուսակ 2. Համայնքները՝ ըստ 2018-2019թթ. կիրառած բյուջեի տեսակի

Համայնք	Բյուջեի տեսակ	
	2018 թվական	2019 թվական
Սիսիան	Ծախսային բյուջե	Ծրագրային բյուջե
Վայք	Ծրագրային բյուջե	Ծրագրային բյուջե
Արծվյան	Ծախսային և ծրագրային բյուջե	Ծախսային և ծրագրային բյուջե
Ապարան	Ծախսային բյուջե	Ծրագրային բյուջե
Վարդենիս	Ծախսային բյուջե	Ծախսային բյուջե
Ստեփանավան	Ծախսային բյուջե	Ծրագրային բյուջե
Ամասիա	Ծրագրային բյուջե	Ծախսային բյուջե

Թիրախային 7 համայնքներից 6-ում թեպետ օգտագործվել են ԾԲ-ի մեթոդաբանությունն ու գործիքները, այնուամենայնիվ, այն չի իրագործվել լիարժեքորեն: Սա, նախևառաջ, պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ ՀՀ բյուջետային օրենսդրությամբ տեղական ինքնակառավարման համակարգում ԾԲ-ն դեռևս պարտադիր բնույթ չի կրում. ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումների ներդրումը կախված է համայնքապետարանի հայեցողությունից: Բացի այդ, համայնքային որոշ դերակատարների մեկնաբանմամբ՝ համայնքապետարանի աշխատակիցները լիարժեք չեն տիրապետում ԾԲ-ի կազմման մեթոդաբանությանը և առանձնահատկություններին գործընթացը պատշաճ կերպով կազմակերպելու համար:

Սիսիան, Ապարան, Ստեփանավան բազմաբնակավայր համայնքներում 2018 թվականին կիրառվել են միայն ծախսային բյուջետավարման մոտեցումները, իսկ 2019 թվականին արդեն կիրառվել են ԾԲ մեթոդաբանությունն ու գործիքները:

Ապարան համայնքի պարագայում, 2019թ. համայնքապետարանի աշխատակիցներն անցել են վերապատրաստում ԾԲ մոտեցումների, մեթոդաբանության, այն կազմելու առանձնահատկությունների վերաբերյալ, ուստի այդ տարվա բյուջեն կազմվել է ԾԲ մոտեցմամբ: Սակայն, 2019 թվականի ԾԲ կազմման գործընթացը չի կարելի լիարժեք անվանել, քանի որ համայնքի ղեկավարին կից՝ ԶԶԶԵ-ի և ԾԲ-ի կառավարման գծով ԽՄ-ի ոչ բոլոր անդամներն են ներգրավված են եղել այդ գործընթացում:

Ստեփանավան համայնքի դեպքում 2018թ. բյուջեն ծախսային տարբերակով կազմելու հանգամանքը պայմանավորված է եղել նրանով, որ համայնքը 2017 թվականին է ներառվել համայնքների խոշորացման ծրագրի մեջ, իսկ ԳՄՂԸ-ի աջակցությամբ և ՀՖՄ-ի իրականացմամբ ԾԲ-ի մշակման ծրագրում ընդգրկվել է 2019 թվականին:

Վայք բազմաբնակավայր համայնքի կողմից 2018-2019թթ. ներդրվել և կիրառվել են ծրագրային բյուջետավորման մոտեցումները, մեթոդաբանությունն ու գործիքները:

Աբովյան միաբնակավայր համայնքի 2018թ. և 2019թ. բյուջեների նախագծերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համայնքի կողմից բյուջեի կազմման գործընթացում մասամբ են կիրառվել ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումները, մեթոդաբանությունը և գործիքները: Մասնավորապես՝ ծրագրային մոտեցումները կիրառվել են միայն բյուջեի նախագծի մշակման փուլում, համայնքի ղեկավարին կից ստեղծվել է ԽՄ ծրագրային բյուջեի չափորոշիչների համապատասխան բյուջեի նախագծի մշակման համար, սակայն փաստացի բյուջեները կազմվել են ծախսային բյուջեի օրինակով: Բացի այդ, աուդիտը ներառել է միայն ֆինանսական բաղադրիչը (ֆինանսական գործառնությունների համապատասխանությունն ընդունված օրենքներին և կանոններին), մինչդեռ ծրագրային բյուջեի աուդիտը պետք է արձանագրի նաև համայնքային ծրագրերի իրականացման որակը և արդյունավետությունը (ծրագրային հաշվետվողականություն):

Վարդենիս բազմաբնակավայր համայնքի 2018 թ. և 2019 թ. բյուջեները կազմվել են ծախսային բյուջեի օրինակով, քանի որ բյուջեի կազմման գործընթացում դեռևս չեն ներդրվել ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումները, մեթոդաբանությունը և գործիքները:

Ամասիա բազմաբնակավայր համայնքում 2018 թվականին ներդրվել են ԾԲ մեթոդաբանությունը, գործիքներն ու մոտեցումները: 2019 թվականին համայնքապետարանում առաջնորդվել են ծրագրային բյուջետավորման սկզբունքներով, կազմվել է ՏԱՊ, սակայն ԾԲ-ի վերջնական փաստաթուղթը չի պատրաստվել: Համայնքապետարանի աշխատակիցների պնդմամբ՝ ԾԲ-ի կազմման գործընթացը բավականին աշխատատար է, և հարկավոր է իրականացնել մի շարք գործողություններ՝ մոնիտորինգներ, հարցումներ և այլն, որի համար կա լրացուցիչ աշխատանքային ռեսուրսների ներգրավման կարիք:

Բյուջեի նախագծի կազմման գործընթացի մասնակցայնությունն ու հրապարակայնությունը

Դիտարկված համայնքներում 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կազմման գործընթացը հիմնականում համապատասխանում է ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված պահանջներին, ընթացակարգերին և մեթոդական ցուցումներին:

Բյուջեի նախագծի հրապարակման գործընթացի, ինչպես նաև նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկումների կամ լսումների կազմակերպման, այդ քննարկումներին բոլոր համայնքային խմբերի (համայնքի բնակիչներ, համայնքի խոցելի խմբերի ներկայացուցիչներ, ԶՀ

կազմակերպություններ և խմբեր, մասնավոր կազմակերպություններ և այլն) ներգրավման հանգամանքների դիտարկման արդյունքում արձանագրված խնդիրները հիմնականում վերաբերում են բյուջեի պլանավորման գործընթացի մասնակցայնությանն ու հրապարակայնությանը:

Աղյուսակ 3. Համայնքները՝ ըստ 2018-2019թթ. բյուջեների նախագծի հանրային քննարկումների կազմակերպման ու դրանց մասնակցայնության

Համայնք	Հանրային քննարկումներ	Մասնակցայնություն
Սիսիան	✓	վարչական ղեկավարներ, ավագանի, ՀԿ-ներ, բնակիչներ
Վայք	չեն կազմակերպվել	—
Աբովյան	✓	համայնքի բնակիչներ (16 հոգի)
Ապարան	չեն կազմակերպվել	—
Վարդենիս	չեն կազմակերպվել	—
Ստեփանավան	✓	ՀՈԱԿ-ների ներկայացուցիչներ
Ամասիա	✓	Համայնքի բնակավայրերի բնակիչներ

Ինչպես երևում է Աղյուսակ 3-ից, դիտարկվող համայնքներից միայն 4-ի դեպքում են կազմակերպվել 2018-2019թթ. բյուջեների նախագծերի հանրային լուսմներ կամ քննարկումներ համայնքապետարանների կողմից:

Սիսիան համայնքի պարագայում բյուջեի նախագծի վերաբերյալ համայնքի բնակիչները իրազեկվել են համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջից և ֆեյսբուքյան էջից, ինչպես նաև համապատասխան վայրերում փակցված հայտարարություններից: Համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջում տեղադրված են բյուջետավարման գործընթացի վերաբերյալ բոլոր փաստաթղթերը: Կազմակերպվել են բյուջեի նախագծի քննարկման հանրային լուսմներ, որոնց մասին նախապես հայտարարություններ են տարածվել: Հանրային լուսմների վերաբերյալ կազմվել են արձանագրություններ, և արձանագրություններին կից տեղադրվել նաև լուսանկարներ, իսկ մասնակիցների գրանցման ցուցակը կիրառվել է միայն 2020թ. բյուջեի նախագծի հանրային լուսմների ժամանակ: Լուսմներին մասնակցել են համայնքի բնակավայրերի վարչական ղեկավարներ, կազմակերպությունների աշխատակիցներ, հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ, ավագանու անդամներ, բնակիչներ: Նախքան բյուջեի նախագծի քննարկմանն անցնելը՝ ներկաները ծանոթացել են համայնքի ղեկավար Ա. Սարգսյանի բյուջետային ուղերձին: Հանրային լուսմների ժամանակ մասնակիցներին տրամադրվել են բյուջեի նախագծերի հակիրճ տարբերակները:

Բնակիչների և համայնքային ակտիվ խմբերի առաջարկությունները և դիտարկումները քննարկվել են և, ըստ ՏԻՄ-երի լիազորությունների սահմանների, ներառվել բյուջեի նախագծերում, ինչպես նաև հնգամյա զարգացման ծրագրում. Օրինակ՝ Վորլզ Վիժն Հայաստան

միջազգային կազմակերպության երիտասարդական ծրագրերի շահերի պաշտպանության խմբի կողմից հնգամյա զարգացման ծրագրի քննարկումից առաջ ներկայացվել է երիտասարդական ռազմավարության վերաբերյալ առաջարկությունների փաթեթ, որը քննարկման արդյունքում ներառվել է հնգամյա զարգացման ծրագրում: Առաջարկները հիմնականում վերաբերել են առողջ ապրելակերպին, մշակութային միջոցառումներում երիտասարդների ներգրավվածության աճին: Առաջարկները ներառվել են նաև 2019թ. ծրագրային բյուջեում:

Մոնիտորինգի ընթացքում Սիսիան, Շաքի, Բռնակոթ, Տոլորս, Ախլաթյան, Նորավան, Իշխանասար, Աշոտավան, Դարաբաս բնակավայրերի բնակիչների հետ իրականացված հարցման արդյունքում պարզվել է, որ որոշ բնակիչներ անտարբեր են բյուջեի ձևավորման գործընթացի նկատմամբ և անգամ չգիտեն՝ ինչպես է այն ձևավորվում: Քիչ թիվ են կազմում այն բնակիչները, ովքեր ակտիվորեն ներգրավվում են գործընթացի մեջ: Որոշները իրազեկվում են հանրային լուսման անցկացման վերաբերյալ, սակայն չեն մասնակցում պատճառաբանելով բնակավայրի հեռավորությունը, ժամանակի սղությունը կամ այն, որ, միևնույն է, իրենք բան չեն կարող փոխել:

Ի տարբերություն բնակիչների՝ ՀԿ-ները ավելի իրազեկված են հանրային լուսման մասին և մասնակցում են դրանց: Հանրային լուսման մասին նրանք տեղեկանում են համայնքապետարանի ֆեյսբուքյան էջից և պաշտոնական կայքէջից: Նրանց հավաստիացմամբ՝ համայնքապետարանը պատշաճ ձևով լուսաբանում է ամեն ինչ: Այդ մասին վկայում է նաև այն, որ Սիսիանի համայնքապետարանի www.sisian.am պաշտոնական կայքէջը, որպես համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգ, թե՛ 2018թ., թե՛ 2019թ. զբաղեցրել է առաջին հորիզոնականը ԱՄՆ ՄՁԳ «ՀամաՏեղ» ծրագրի շրջանակներում կատարված մոնիտորինգի արդյունքներով: Վերջին մոնիտորինգն իրականացվել է 2019 թվականի հունիսի 30-ի դրությամբ: Արդյունքները հրապարակվել են ՀամաՏեղ ծրագրի «Համայնք-ՀամաՏեղ» պաշտոնաթերթի 2019 թվականի սեպտեմբերի թիվ 5 համարում:

Վայք համայնքի դեպքում հանրային քննարկումների կամ բաց լուսման վերաբերյալ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի և «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի դրույթները համայնքապետարանի կողմից, ըստ աշխատակազմի ներկայացուցիչների հավաստումների, պահպանվել են, սակայն մոնիտորների դիտարկումների համաձայն, դրանք չեն կատարվել, մասնավորապես՝ համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջով կամ ֆեյսբուքյան էջով իրազեկում չի եղել, համայնքի բնակիչները, ՔՀ և ՄՀ կազմակերպությունները և խմբերը որևէ կերպ տեղյակ չեն եղել բյուջեի նախագծի մասին, չեն մասնակցել քննարկումների, ուստի որևէ առաջարկ չեն ներկայացրել: 2018թ. և 2019թ. բյուջեների նախագծերի քննարկման ժամանակ ավագանու անդամների կողմից առաջարկությունների կամ դրանց բացակայության մասին տեղեկատվություն առկա չէ, բացի այդ, նաև համապատասխան արձանագրություններ չեն կազմվել:

Արովյան համայնքի 2018թ. և 2019թ. բյուջեների նախագծերը հասանելի կերպով հրապարակվել են համայնքի բնակիչների համար: Համայնքի աշխատակազմի ֆինանսատնտեսական բաժնի պետի փոխանցմամբ՝ դրանք տեղադրվել են Ք. Արովյանի համայնքապետարանի կայքէջում՝ բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսման հայտարարությունը կից: Հայտարարությունները թարմացվում են, հին հայտարարությունները ավտոմատ հեռացվում կայքէջից, այդ պատճառով մոնիտորինգի ընթացքում կայքէջում հղում

առկա չէր: Այնուամենայնիվ, բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսման հայտարարության տեքստում հղում է տրվում բյուջեի նախագծին:⁸

Բյուջեի նախագծին ծանոթանալու համար համայնքի բնակիչներին տրամադրվել է 15 օր (մինչև հանրային լսման անցկացման օրը): Ներկայումս կայքէջում առկա է 2019թ. բյուջեի հակիրճ տարբերակը:⁹ Համաձայնելով մոնիտորների այն դիտարկման հետ, որ կայքէջից տեղեկությանը կարող են ծանոթանալ բնակիչների միայն մի մասը՝ համայնքապետարանի ներկայացուցիչները հավաստեցին, որ նախատեսում են ձեռնարկել աշխատանքներ բնակչության իրազեկման նպատակով կապի այլ միջոցներ օգտագործելու ուղղությամբ:

Համայնքապետարանի աշխատակիցների հետ անցկացված հանդիպումների արդյունքում պարզվեց, որ սահմանված կարգին համապատասխան համայնքապետարանի կողմից կազմակերպվել են 2018 թ. և 2019 թ. բյուջեների նախագծերի վերաբերյալ հանրային լսումներ:

Համայնքային դերակատարների փաստամամբ՝ 2 տարիների ընթացքում անցկացված հանրային լսումները եղել են մասամբ մասնակցային: Համայնքի աշխատակազմի Ֆինանսատնտեսագիտական բաժնի պետի խոսքով՝ բյուջեի նախագծի հանրային լսումներին մասնակցել են հիմնականում այն քաղաքացիները, որոնք ունեն որևէ կարծաժամկետ խնդիր (բակի բարեկարգում, տանիքի վերանորոգում և այլն), այլ ոչ թե մտածում են համայնքի երկարաժամկետ զարգացման մասին:

Համապատասխան փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ 2018 թվականի բյուջեի նախագծի վերաբերյալ անցկացված հանրային քննարկմանը մասնակցել են 5 բնակիչ:¹⁰ 2018 թվականի բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսումները վարող համայնքի ֆինանսատնտեսագիտական բաժնի (նախկին) պետ Մ. Գուլոյանը ներկայացրել է Արվյան համայնքի 2018 թ. բյուջեի նախագծի համառոտ նկարագիրը, ինչպես նաև մանրամասնել Արվյան համայնքի 2018թ. բյուջեի եկամուտները, ծախսերն՝ ըստ գործառնական և տնտեսագիտական դասակարգման, համայնքի բյուջեի դեֆիցիտի (պակասուրդի) ֆինանսավորման աղբյուրները և 2018 թվականին կանխատեսվող ծախսերը: Քննարկման ընթացքում կազմակերպվել է հարցուպատասխան ներկայացված նախագծերի վերաբերյալ:¹¹ 2019 թվականի բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկմանը մասնակցել է 11 բնակիչ:¹²

Ապարան բազմաբնակավայր համայնքի՝ ՀՀԾԾ-ի և տարեկան բյուջեի կառավարման ԽՄ-ի անդամների հետ ունեցած քննարկումներն արձանագրեցին, որ բյուջեի նախագծի քննարկում համայնքում չի կազմակերպվում, և այդ փուլում հանրային լսումներ չեն իրականացվում: Սակայն, համայնքի վարչական ղեկավարներն առհասարակ իրենց համայնքի ակտիվ բնակիչների հետ քննարկում են համայնքի բնակավայրերի առաջնային խնդիրները: Դրանք ներկայացվում են Ապարանի համայնքապետարան և, չլուծվելու դեպքում, հաշվի են առնվում հաջորդ տարվա բյուջեի նախագծի կազմման ընթացքում:

Բյուջեի նախագծում դիտարկումներ և առաջարկություններ կատարելու վերաբերյալ հարցումներ են իրականացվել Ապարան բազմաբնակավայր համայնքում ընդգրկված Նիզավան, Քուչակ, Եղիպատրուշ, Հարթավան, Երնջատափ, Շենավան, Արագած, Վարդենուտ և

⁸ 2019 թ. բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսումների հրավեր

⁹ <https://www.abovyan.am/Pages/DocFlow/Default.aspx?a=v&q=976998c0-9996-442f-99fa-616698bd2349>

¹⁰ Տեղեկանք 2018 թվականի բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկումների մասին

¹¹ Արձանագրություն Արվյան համայնքի 2018 թվականի բյուջեի նախագծի քննարկման վերաբերյալ

¹² Տեղեկանք 2019 թվականի բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկումների մասին

Կայք բնակավայրերի բնակիչների հետ: Ինը բնակավայրերի բնակիչների խոսքով՝ իրենց համայնքներում 2018թ. կամ 2019թ. բյուջեների նախագծերի քննարկումներ չեն անցկացվել: Սակայն, բնակիչները նշում են, որ իրենց բնակավայրերի խնդիրները ներկայացվում են վարչական ղեկավարների կողմից:

Վերոնշյալ ինը բնակավայրերի վարչական ղեկավարների հետ ունեցած զրույցից պարզ է դառնում, որ առավել ակտիվ բնակիչների հետ քննարկվում և վեր են հանվում բնակավայրերի առաջնային խնդիրները, որոնք գրավոր կամ բանավոր կերպով ներկայացնում են համայնքապետարան: Այնուհետև, համապատասխան քննարկումներից և ուսումնասիրություններից հետո, հաշվի առնելով բյուջեի հնարավորությունները, ներառվում են տվյալ տարվա բյուջեի նախագծում: Ըստ վարչական ղեկավարների դիտարկումների՝ իրենց կողմից առաջարկված ծրագրերը հիմնականում ներառվել են 2018թ. և 2019թ. բյուջեների նախագծերում:

Ապարան բազմաբնակավայր համայնքի բյուջեի նախագծերը հրապարակվել են համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջում:

Համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեի և 2019 թվականի ԾԲ-ի նախագծերի հրապարակման և հասանելիության վերաբերյալ հարցումներ անցկացվել են վերոնշյալ ինը բնակավայրերում: Հարցումների արդյունքում պարզվել է, որ նշված բնակավայրերի բնակիչները տեղյակ չեն համայնքապետարանի համացանցային կայքէջի մասին: Սակայն, Ապարանի համայնքապետարանի աշխատակազմի առաջատար մասնագետ Մ. Սարգսյանի հավաստմամբ՝ aparan.am կայքն ամսական ունի 20.000 դիտում՝ ըստ «Տեղեկատվական համակարգերի զարգացման և վերապատրաստման կենտրոն» ՀԿ-ի կողմից ներկայացված տվյալների (ՀԿ-ն պատասխանատու է aparan.am կայքի մշակման և գործունեության ապահովման համար):

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ շարքային բնակչի համար համայնքապետարանի կայքէջից բյուջեի նախագիծ գտնելը բավականին դժվար է կայքի բարդ կառուցվածքի պատճառով: Մոնիտորինգի զեկույցը պատրաստելու ընթացքում, համայնքի բյուջեի նախագծերը փնտրելիս անհրաժեշտություն է եղել նախապես զրուցել համայնքապետարանի աշխատակազմի Ֆինանսական բաժնի պատասխանատուի հետ, ստանալ ցուցումներ, այնուհետև գտնել և ներբեռնել բյուջեի նախագծերը:

Վարդենիս համայնքի 2018թ. և 2019թ. բյուջեների նախագծերի վերաբերյալ հանրային բաց քննարկումներ տեղի չեն ունեցել: Համայնքապետարանի աշխատակիցների պնդմամբ՝ բյուջեի նախագծի քննարկման օրվա ու ժամի մասին տեղեկությունները տեղադրվում են համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջում, ինչպես նաև ֆեյսբուքյան էջում, սակայն բնակիչների կողմից մասնակցություն չի ապահովվում:

Ավագանու նիստի օրվանից 7-10 օր առաջ ավագանու բոլոր անդամներին թղթային տարբերակով ներկայացվել է բյուջեի նախագիծը: Ավագանու անդամները ուսումնասիրել են նախագիծը և իրենց առաջարկությունները ներկայացրել նիստի ժամանակ: Հիմնականում, դիտարկվող տարիների բյուջեների նախագծերի վերաբերյալ առաջարկություններ չեն եղել: Բյուջեները հաստատվել են ավագանիների բոլոր անդամների կողմ քվեարկմամբ: 2018թ. և 2019թ. բյուջեների հաստատման վերաբերյալ տեսանյութեր չեն պատրաստվել:

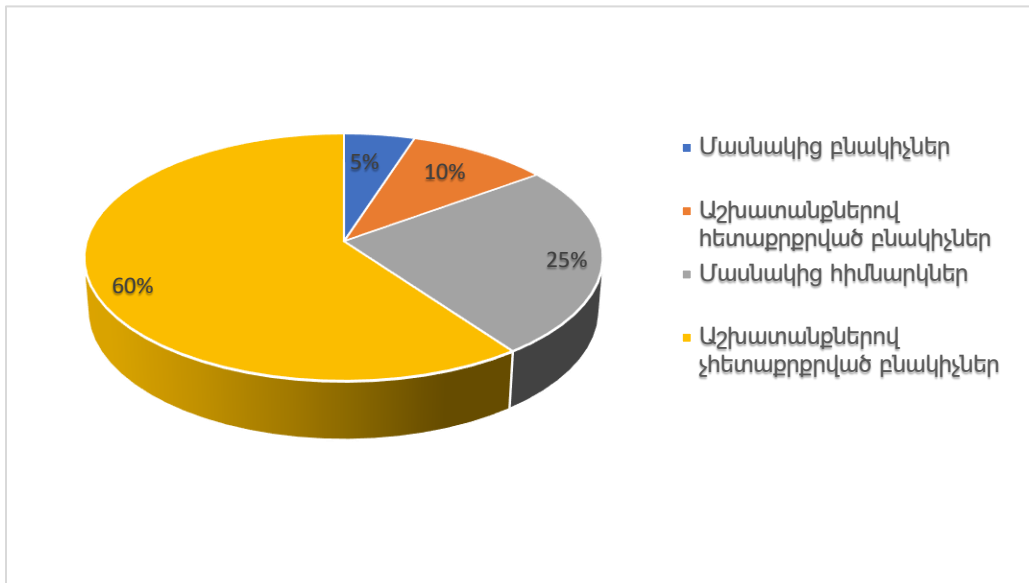
համայնքապետարանի կայքէջում առկա են միայն բյուջեների հաստատման վերաբերյալ ավագանու որոշումները:¹³

Վարդենիս համայնքի թե՛ 2018թ., թե՛ 2019թ. բյուջեների նախագծերի ավագանու նիստում քննարկումները և հաստատումները չեն հեռարձակվել համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքէջով:

Ստեփանավան համայնքի թե՛ 2018 թվականի, թե՛ 2019 թվականի բյուջեների նախագծերը տեղադրվել են Ստեփանավանի համայնքապետարանի պաշտոնական համացանցային կայքէջում,¹⁴ փակցվել են համայնքապետարանի ներսում՝ հատուկ նախատեսված վայրում: Հանրային որևէ վայրում դրանք փակցված չեն եղել: Համայնքի ԶՀ և ՄՀ կառույցների ներկայացուցիչները իրազեկված չեն եղել: ՀԿ-ների աշխատակիցների պնդմամբ՝ իրենք երբևէ չեն հետաքրքրվել համայնքապետարանի աշխատանքներով, իսկ համայնքապետարանի աշխատակիցների կողմից առաջարկություն չի արվել ՀԿ-ներին՝ մասնակցելու որևէ հանրային քննարկման: Ակտիվ բնակչության հետ զրոյցում պարզ դարձավ, որ շատերի մոտ հանրային լուսմների հանդեպ բացարձակ անտարբերություն է: Բյուջեի նախագիծը բնակչության կողմից չի ընդունվում որպես հետաքրքրություն ներկայացնող փաստաթուղթ, և դեռևս չեն ընկալում այդ ծրագրերի դերն ու նշանակությունը իրենց կենսական խնդիրների լուծման գործում: Նրանց մի մասն էլ կարծում է, որ կան իրենց կողմից ընտրված ավագանու անդամներ, որոնք էլ պետք է ներկայացնեն իրենց շահերը:

Համայնքում անցկացված հանրային լուսմները եղել են մասամբ մասնակցային (Գծապատկեր 2):

Գծապատկեր 2. Ստեփանավան բազմաբնակավայր համայնքի բյուջեի նախագծի հանրային լուսմների նկատմամբ բնակչության հետաքրքրվածությունը



Այս մասով հարցումներն անց են կացվել համայնքի բոլոր բնակավայրերում: Հարցմանը մասնակցել են տարբեր տարիքի, սեռի և մասնագիտության մարդիկ (շուրջ 180 մարդ), նաև համայնքապետարանի աշխատակիցներ և համայնքապետարանի ենթակայության տակ

¹³ <http://vardenis.am/Pages/DocFlow/Default.aspx?dt=CouncilorDecision>

¹⁴ <http://www.stepanavan.am/Pages/Home/Default.aspx>

գտնվող ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ների աշխատակիցներ: Ըստ հարցման արդյունքների՝ հանրային քննարկումներին մասնակցել են հիմնականում համայնքապետարանի աշխատակիցներն ու այն ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ների ներկայացուցիչները, որոնք ակնկալվող ծախսեր ունեն բյուջեից: Համայնքի ակտիվ բնակիչների և խմբերի կողմից բյուջեի նախագծի վերաբերյալ դիտարկումներ և առաջարկություններ չեն եղել: Հանրային քննարկումներից հետո, համայնքի բյուջեի նախագիծը ներկայացվել է ավագանու քննարկմանն ու հաստատմանը: Նիստից 7 օր առաջ համայնքի ղեկավարը համայնքապետարանի կայքէջում հրապարակել է ավագանու նիստի վերաբերյալ տեղեկատվություն: Ավագանու նիստերը առցանց հեռարձակվել են համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքէջով: Առկա են բյուջեի հաստատմանը վերաբերող համապատասխան որոշումները, արձանագրությունները և տեսանյութերը:

Ամասիայի համայնքապետարանի աշխատակիցների հավաստիացմամբ՝ բյուջեի նախագծի ներկայացման և քննարկման համար կազմակերպվել են հանրային լսումներ համայնքի բոլոր բնակավայրերում: Համայնքի պաշտոնական համացանցային www.amasia.am կայքում և համայնքապետարանի ֆեյսբուքյան էջում տեղադրվել են հայտարարություններ բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսումներ իրականացնելու առաջարկմամբ, սակայն չի հաջողվել ստանալ համապատասխան կարգով սահմանված, հանրային լսումների հետ կապված պատշաճ տեղեկատվություն կամ փաստաթղթեր, որոնք պետք է ներկայացվեին նաև համայնքի ավագանուն բյուջեի նախագծի հետ միասին:

Համայնքի բնակիչները հիմնականում տեղեկացված չեն կամ տիրապետում են միայն շատ մակերեսային տեղեկությունների՝ կապված 2018թ. և 2019թ. բյուջեներով նախատեսված ծախսերի վերաբերյալ: Այս մասով շատ կարևոր է շեշտել, որ բնակիչների մոտ հիմնականում հստակ ձևակերպված խնդիրներ են, որոնք պահանջում են ֆինանսական մեծ ներդրումներ: Համայնքապետարանում նշում են, որ ունեն խնդիրների մեծ ցանկ, որը հնարավոր չէ լուծել միայն համայնքի բյուջեի միջոցներով, մի մասի դեպքում էլ փորձում են տարեցտարի կատարվող փոքր ներդրումների կամ այլ աղբյուրների ներգրավմամբ հասնել դրական արդյունքների: Այս մասով, կարծես թե, երկու կողմերում էլ առկա է կարծիքների համընկում, համաձայն որի համայնքում տարիներ շարունակ կուտակված շատ խնդիրներ կան, և դրանց լուծման ուղղությամբ մեծ ջանքերի և ռեսուրսների ներդրման կարիք է զգացվում:

Բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկությունն ու հրապարակայնությունը

Դիտարկվող համայնքներում բյուջեների կատարման գործընթացի թափանցիկության և հրապարակայնության մակարդակը բացահայտելու նպատակով գնահատվել է, թե որքանով են համայնքային բյուջեի կատարման վերաբերյալ եռամսյակային հաշվետվությունները հասանելի և մատչելի համայնքի բնակիչների և համայնքային խմբերի համար: Բյուջեի կատարողականի թափանցիկության համատեքստում դիտարկվել է նաև, թե արդյոք համայնքապետարանը կազմակերպում է պարբերական քննարկումներ, հանդիպումներ համայնքի բնակիչների և ակտիվ խմբերի հետ բյուջեի կատարողականը և հաշվետվությունները քննարկելու համար, ինչպես նաև հրապարակում է արդյոք տեղեկատվություն համայնքի բնակիչների և խմբերի համար:

Այսպիսով, թիրախային համայնքներից Սիսիան, Վայք, Աբովյան, Ապարան, Վարդենիս և Ամասիա համայնքներում 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կատարման գործընթացը եռամսյակային հաշվետվությունների հրապարակման տեսանկյունից թափանցիկ է: Հաշվետվությունները տեղադրվել են համայնքապետարանների պաշտոնական

համացանցային կայքէջերում, իսկ փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ բյուջեի կատարման եռամսյակային հաշվետվությունները ներկայացված են հասկանալի, հանրամատչելի կերպով:

Հարկ է նշել, որ Աբովյան և Սիսիան համայնքների դեպքում բյուջեի կատարողականի վերաբերյալ բնակիչներին իրազեկելու նպատակով կայքէջում համապատասխան տեղեկատվության առկայությունից բացի, համայնքում առկա ցուցատախտակների վրա փակցվել են բյուջեի կատարողականի հակիրճ տարբերակները:

Ստեփանավան համայնքի պարագայում համայնքային բյուջեների կատարման գործընթացը եղել է ոչ թափանցիկ: Թե՛ 2018թ. ծախսային բյուջեի, թե՛ 2019թ. ծրագրային բյուջեի կատարման գործընթացի մասին առկա են եռամսյակային հաշվետվություններ, սակայն դրանք տեղադրվել են համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջում այն ժամանակ, երբ դրա հետ կապված մոնիտորինգների կողմից եղավ պահանջ:

Ինչ վերաբերում է բյուջեի կատարողականի ու հաշվետվությունների վերաբերյալ հանրային քննարկումներին, դիտարկումների արդյունքում պարզվել է, որ թեև բյուջեի կատարման ընթացքի վերաբերյալ իրականացվել է պատշաճ իրազեկում, բյուջեի կատարողականի կամ եռամսյակային հաշվետվությունների առնչությամբ հանրային քննարկումներ կազմակերպվել են միայն Սիսիան համայնքում: Թիրախային համայնքների մեծամասնության դեպքում (Վայք, Աբովյան, Ապարան, Վարդենիս, Ամասիա) հանրային լսումներ կամ քննարկումներ չեն կազմակերպվել: Վարդենիսի համայնքապետարանի աշխատակիցների հավաստմամբ, բյուջեի կատարման եռամսյակային հաշվետվությունների վերաբերյալ հանդիպում-քննարկումներ նախաձեռնվում են, սակայն համայնքի բնակիչների կողմից որևէ արձագանք կամ մասնակցություն չի ապահովվում, ինչը «անուշադրության հետևանք է»:

Ստեփանավան համայնքի բյուջեի կատարման եռամսյակային հաշվետվությունների մասով քննարկումներ կազմակերպվել են աշխատակազմի և ավագանու անդամների մասնակցությամբ:

Բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացի թափանցիկությունը և մասնակցայնությունը

Բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկության համատեքստում, համայնքային դերակատարների դիտարկումների հիման վրա, գնահատվել է, թե համայնքապետարանը որքանով է հրապարակային գործել փոփոխություններ կատարելու գործընթացում, արդյոք համայնքի բնակիչները և ակտիվ խմբերը իրազեկվել են փոփոխությունների գործընթացի վերաբերյալ, արդյոք հնարավորություն են ունեցել մասնակցելու փոփոխությունների վերաբերյալ որոշման ընդունման գործընթացին:

Դիտարկումների արդյունքում պարզ է դարձել, որ համայնքներից 5-ում (Վայք, Ապարան, Վարդենիս, Ստեփանավան, Ամասիա) բյուջեում կատարված փոփոխությունների գործընթացը թափանցիկ ու մասնակցային էր մասամբ: Համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեներում կատարվող փոփոխությունների վերաբերյալ տեղեկություններ հրապարակվել են համայնքապետարանների պաշտոնական կայքէջերում (ավագանու նիստերի ընթացքում կայացված որոշումների տեսքով), որը բյուջեի փոփոխությունների վերաբերյալ համայնքի բնակիչներին և ԶՅ, ՄՅ կառույցներին իրազեկելու միակ միջոցն էր. համայնքապետարանի կողմից բյուջեում կատարվող փոփոխությունների վերաբերյալ քննարկումներ, լսումներ չեն կազմակերպվել:

Սիսիան համայնքի պարագայում, բնակիչները 2018-2019թթ. բյուջեների նախագծերում տեղի ունեցող փոփոխությունների մասին տեղեկացել են համայնքապետարանի պաշտոնական կայքէջում նախապես տեղադրված ավագանու նիստերի վերաբերյալ հայտարարությունների միջոցով, որոնցում ներառված են եղել նիստի օրակարգը, որոշումների նախագծերի հղումը: Այնուհետև, կայքում տեղադրվել են արդեն ընդունված որոշումները:

Աբովյան համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեներում կատարվել են ոչ էական փոփոխություններ: Կատարված փոփոխությունները արտացոլվել են բյուջեի կատարման եռամսյակային հաշվետվություններում, սակայն, քանի որ դրանք էական չեն եղել, այլ եղանակով համայնքի բնակիչներին դրանց վերաբերյալ իրազեկում չի իրականացվել, չեն անցկացվել հանրային լուրեր կամ քննարկումներ: Այնուամենայնիվ, համայնքի աշխատակազմի Ֆինանսատնտեսագիտական բաժնի պետի հավաստմամբ՝ բյուջեի նախագիծը համայնքի բնակիչներին ներկայացնելիս նշվել է, որ կան ուղղորտներ, որտեղ անհրաժեշտ գումարը քիչ է պլանավորված (որպեսզի միջոցներ լինեն պահուստային ֆոնդ տեղափոխելու համար), իսկ արդեն ծրագրերի իրականացման ընթացքում անհրաժեշտ լրացուցիչ ծախսերը ծածկելու համար կատարվել են փոփոխություններ կամ վերաբաշխումներ:

Համայնքային գնումների գործընթացի թափանցիկությունը

Համայնքի աշխատակազմի և համայնքային ենթակայության կազմակերպությունների կողմից ապրանքների, աշխատանքների և ծառայությունների ձեռքբերման գործընթացն իրականացվում է «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված կարգով:¹⁵

Ըստ «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի, գնումների պլանը հաստատվելուց հետո երկու աշխատանքային օրվա ընթացքում պետք է հրապարակվի ՀՀ ՖՆ գնումների պաշտոնական տեղեկագրում՝ gnumner.am կայքի համապատասխան բաժնում:

Մոնիտորինգի շրջանակում ՀՀ ՖՆ գնումների համակարգի պաշտոնական տեղեկագրի ուսումնասիրման արդյունքում պարզ է դարձել, որ դիտարկվող համայնքներից 5-ի պարագայում (Սիսիան, Վայք, Աբովյան, Ստեփանավան, Ամասիա) 2018-2019թթ. գնումների պլանները օրենքով սահմանված կարգով տեղադրվել են ՀՀ ՖՆ գնումների համակարգում՝ gnumner.am կայքում: Նշյալ համայնքների գնումների պլաններում, ընդհանուր առմամբ, արտացոլված են բյուջեով նախատեսված ծախսերը: Ապահովված է գնումների գործընթացի թափանցիկությունը, մասնավորապես՝ համապատասխան էլեկտրոնային տեղեկագրերի միջոցով ներկայացվել են տարեկան բյուջեով նախատեսված գնումների գործընթացի իրականացման վերաբերյալ հայտերի բացման և նիստերի գնահատման արձանագրությունները: Արձանագրություններում ներկայացվել է մրցույթների մասնակից կազմակերպությունների ցանկը և դրանց մասին համառոտ տեղեկատվություն: Առկա է գնահատման առարկա հանդիսացող ծառայության կամ ապրանքի նախահաշվային գինը, ներկայացված են հայտատուի առաջարկները: Գնահատման հանձնաժողովի որոշման մեջ նշված է հաղթող ճանաչված հայտատուի անվանումը և ընտրության հիմնավորումը:

Ապարանի համայնքապետարանի գնումների պլանները 2018-2019թթ. սահմանված կարգով տեղադրված են ՀՀ ՖՆ գնումների համակարգում, սակայն 2019 թվականի գնումների պլանում պատշաճ կերպով ներառված չեն բյուջեով նախատեսված ծախսերը: Մասնավորապես՝ gnumner.am կայքում հայտնաբերվել են Ապարան համայնքի ճանապարհների նորոգման

¹⁵ «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=110820>

աշխատանքների ձեռքբերման նպատակով հայտարարված մրցույթի երկու փաստաթուղթ,¹⁶ որոնք ներառված չեն համայնքի 2019 թվականի գնումների պլանում: Համայնքապետարանից ստացած մեկնաբանության համաձայն՝ գնումների պլանում չներառված գործողությունները առաջնային լուծման խնդիրներ չեն եղել:

Միևնույն ժամանակ, գնումների փոփոխված պլաններն ուսումնասիրելիս պարզ է դառնում, որ գնումներից միայն մեկը տեղ է գտել Ապարան բազմաբնակավայր համայնքի 2019 թվականի դեկտեմբերի 19-ի փոփոխված գնումների պլանում:¹⁷

Ապարան համայնքի ղեկավարի տեղակալ Գ. Աբրահամյանի մեկնաբանությամբ՝ 2019 թվականի գնումների պլանում և մյուս փաստաթղթերում առկա տարբերությունը բացատրվում է նրանով, որ, համայնքի ֆինանսական վիճակով պայմանավորված, ոչ բոլոր ծախսերն են ներառվել պլանում:

2019 թվականին Ապարանի համայնքապետարանի կողմից գնումների պլանը փոփոխվել է յոթ անգամ, սակայն դրանցից երեքն են տեղադրվել համապատասխան կայքէջում: Մնացած չորս փոփոխված պլանները տեղադրվել են ՀՀ ՖՆ էլեկտրոնային գնումների պլանավորման, պայմանագրերի կառավարման և գնումների հաշվետվողականության համակարգի՝ www.armeps.am կայքում:

Վարդենիս համայնքի թե՛ 2018թ., թե՛ 2019թ. գնումների պլանները օրենքով սահմանված կարգով տեղադրված չեն ՀՀ ՖՆ gnumner.am կայքում: Երկու տարիների դեպքում էլ գնումների պլանը, սակայն, տեղադրված է ՀՀ ՖՆ էլեկտրոնային գնումների պլանավորման, պայմանագրերի կառավարման և գնումների հաշվետվողականության համակարգի www.armeps.am կայքում: Համայնքապետարանի աշխատակիցների կողմից www.armeps.am կայքում գնումների պլանի տեղադրումը մեկնաբանվում է այն հանգամանքով, որ համայնքապետարանը իր բոլոր գնումները կատարում է էլեկտրոնային տարբերակով, իսկ այդ կայքն առավել հասանելի է իրենց համար:

Շահերի բախման բացակայության վերաբերյալ հայտարարությունների ուսումնասիրության, ինչպես նաև հարցադրումների արդյունքում դիտարկվող համայնքների գնումների գործընթացներում շահերի բախման դեպքեր չեն արձանագրվել:

Այնուամենայնիվ, շահերի բախման ռիսկեր արձանագրվել են Ապարանի համայնքապետարանի գնումների գործընթացում: Ռիսկերը պայմանավորված են «Ապարանի մանկապարտեզ» ՀՈԱԿ-ի կարիքների համար 2018թ. և 2019թ. հայտարարված գնումների մրցույթին «ԳՆԹՈՒՆԻԶ» ՍՊԸ-ի մասնակցությամբ, որի տնօրենը հանդիսանում է համայնքապետ Կ. Եղիազարյանի եղբայրը: Համայնքապետարանի աշխատակիցների կողմից որպես հիմնավորում ներկայացվում է գնումների մրցույթներին քիչ ընկերությունների մասնակցությունը, ինչի պատճառով «ԳՆԹՈՒՆԻԶ» ՍՊԸ-ն ստիպված է մասնակցել երեխաների համար անհրաժեշտ ամենօրյա սնունդը մատակարարելու համար:

¹⁶ <https://bit.ly/3exsPik>

¹⁷ http://www.gnumner.am/website/images/original/29296095.pdf?fbclid=IwAR2bAc71LF87PCvLOReriVfclLdTfjSK_z7StzB4ZEqaSv-Sbsm85ZMtXU

Բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացի թափանցիկությունն ու մասնակցայնությունը

Դիտարկվող համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման ու հաստատման գործընթացի թափանցիկության ու մասնակցայնության աստիճանը բացահայտելու նպատակով գնահատվել է, թե որքանով է համայնքային բյուջեի կատարման վերաբերյալ տարեկան հաշվետվությունը հասանելի բնակիչների և համայնքային խմբերի համար, ինչպես են համայնքի բնակիչները և ԶՅ, ՄՅ կառույցները իրազեկվել հաշվետվության վերաբերյալ և արդյոք համայնքապետարանի կողմից կազմակերպվել են քննարկումներ, հանրային լսումներ:

Ուսումնասիրության արդյունքում պարզ է դարձել, որ դիտարկվող տարիների բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվությունների հասանելիությունը բնակիչներին և ԶՅ, ՄՅ կառույցներին ապահովվել է հիմնականում համապատասխան համայնքապետարանի կայքէջի միջոցով: Ընդ որում, դիտարկվող համայնքներից միայն 3-ի պարագայում (Սիսիան, Աբովյան, Ստեփանավան) համայնքապետարանների կայքէջերում նախքան ավագանու նիստերը նախապես հրապարակվել են բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունների նախագծերը: Ուստի, օրենքով սահմանված կարգով բնակիչներն ու համայնքային բոլոր դերակատարները ունեցել են բավարար ժամանակ հաշվետվություններին ծանոթանալու համար: Նշյալ համայնքներում կազմակերպվել են բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ հանրային քննարկումներ, լսումներ:

Ինչ վերաբերում է տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացի մասնակցայնությանը, հարկ է ընդգծել, որ միայն Սիսիան համայնքի դեպքում է գործընթացը եղել մասնակցային. հանրային լսումներին ներկա են եղել համայնքապետարանի աշխատակազմի ներկայացուցիչներ, բնակիչներ, ՀԿ ներկայացուցիչներ, այդ թվում՝ ՀՖՄ ՀԿ-ի փորձագետ: Աբովյան, Վարդենիս ու Ստեփանավան համայնքների պարագայում տարեկան հաշվետվությունների քննարկման և հաստատման գործընթացը եղել է մասամբ մասնակցային:

Հանրային քննարկմանն առնչվող փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ Աբովյան համայնքի 2018թ. բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկմանը մասնակցել է 10 քաղաքացի: 2019թ. բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ անցկացված հանրային քննարկմանը մասնակցել են նույն թվով բնակիչներ (հանրային քննարկումը դիտարկվել է մոնիտորների կողմից):

Վարդենիս համայնքի դիտարկվող տարիների բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվությունների վերաբերյալ քննարկման կայացման օրվա, ժամի մասին հայտարարություն տարածվել է համայնքապետարանի ֆեյսբուքյան էջով, սակայն քննարկմանը մասնակցել են հիմնականում ավագանու անդամները, համայնքապետարանի աշխատակիցները և մեկ բնակիչ:

Ստեփանավան համայնքում թե՛ 2018, թե՛ 2019 թվականներին նկարահանվել են Համայնքի ղեկավարի հաշվետվությունների ֆիլմեր, որոնք ցուցադրվել են տարեկան հաշվետվության ներկայացման ժամանակ, «Ֆորտունա» մարզային հեռուստաընկերությամբ, ինչպես նաև տեղադրվել են համացանցային տարբեր կայքերում, ինչը մեծ չափով բարձրացնում է բյուջեների տարեկան հաշվետվությունների թափանցիկությունը: Սակայն հարկ է նշել, որ տարեկան հաշվետվությունների ներկայացմանը մասնակցել են համայնքի ավագանու անդամներ, ՀՈԱԿ-ների ներկայացուցիչներ, բայց սակավաթիվ բնակիչներ: Ստեփանավան համայնքի 2018թ.

բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության ներկայացմանը մասնակցել է 5 բնակիչ, իսկ 2019թ. բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության ներկայացմանը՝ 7 բնակիչ: 2019 թ. հաշվետվության ներկայացման ողջ ընթացքը դիտարկվել է մոնիտորների կողմից:

Չնայած ՀՀ բյուջետային օրենսդրության հստակ պահանջին, դիտարկվող տարիների բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվությունների վերաբերյալ հանրային լուսամբեր և քննարկումներ չեն կազմակերպվել Վայք, Ապարան և Ամասիա համայնքներում: Բյուջեների կատարողականների հաշվետվությունների մասին իրազեկման միակ տարբերակը եղել է բացառապես համայնքապետարանի կայքէջը:

Համաձայն համայնքային դերակատարների դիտարկումների՝ բյուջետային գործընթացների վերաբերյալ հանրային քննարկումներ չկազմակերպելու հանգամանքը կամ մասնակցայնության ցածր մակարդակը պայմանավորված է բնակիչների նվազ հետաքրքրվածությամբ, վստահության պակասով, ինչպես նաև հանրային քննարկումներին բնակիչների մասնակցության ցածր ցուցանիշներով:

Համայնքային բյուջեի գնահատման և աուդիտի գործիքների կիրառում

Մոնիտորինգի ընթացքում փորձ է արվել համայնքի աշխատակազմի հետ քննարկելու և բացահայտելու այն հիմնական գործիքները, որոնց միջոցով համայնքապետարանը գնահատել և վերահսկել է 2018-2019թթ. բյուջեն (ի լրումն եռամսյակային հաշվետվությունների և ֆինանսական բաժնի կողմից տրամադրվող ֆինանսական վերլուծությունների):

Գնահատման և աուդիտի գործընթացների նկատմամբ իրականացված մոնիտորինգի արդյունքում բացահայտվել են դիտարկվող համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների հսկողության և վերահսկողության նկատմամբ կիրառված գնահատման և աուդիտի գործիքները (Աղյուսակ 4):

Աղյուսակ 4. Համայնքները՝ ըստ 2018-2019թթ. բյուջեների հսկողության նկատմամբ կիրառված գնահատման և աուդիտի գործիքների

Համայնք	Գնահատման և աուդիտի գործիքներ	
	2018 թվական	2019 թվական
Սիսիան	Ներքին և արտաքին աուդիտ	Ներքին և արտաքին աուդիտ
Վայք	Ներքին աուդիտ	Ներքին աուդիտ
Արծվյան	Արտաքին աուդիտ	Արտաքին աուդիտ
Ապարան	—	—
Վարդենիս	—	—
Ստեփանավան	Ներքին աուդիտ	Ներքին աուդիտ
Ամասիա	Ներքին աուդիտ, իրավական և մասնագիտական ստուգում	—

Այսպիսով, դիտարկվող համայնքներից միայն Սիսիան համայնքում է, որտեղ իրականացվել է 2018թ և 2019թ. բյուջեների կատարման հաշվետվությունների ներքին աուդիտ համայնքապետարանի ներքին աուդիտի բաժնի կողմից, ինչպես նաև՝ արտաքին աուդիտ բյուջեների ծախսային մասով:

Վայթ և Ստեփանավան համայնքների պարագայում, 2018-2019թթ. բյուջեների կատարման նկատմամբ իրականացվել է միայն ներքին աուդիտ. ռիսկերի գնահատման հիման վրա գնահատվել է ֆինանսական բնույթի տեղեկություններում արտահայտված տվյալների արժանահավատությունը, որի արդյունքում կազմվել է աուդիտի հաշվետվություն: Ներքին աուդիտի հաշվետվությունները չեն հրապարակվել, քանի որ գաղտնի փաստաթղթեր են. դրանք ներկայացվում են միայն ավագանու քննարկմանը և ՀՀ ՖՆ ներքին աուդիտի վարչություն, որի հաշվետվությունը ներառվում է ՖՆ-ի տարեկան հաշվետվության մեջ:

Արժան համայնքի թե՛ 2018 թ., թե՛ 2019 թ. բյուջեների կատարման նկատմամբ հսկողությունը և վերահսկողությունը կատարվել է արտաքին աուդիտի միջոցով: Ֆինանսատնտեսագիտական բաժնի պետի մեկնաբանմամբ՝ օրենքի փոփոխության արդյունքում ներքին աուդիտորական վերահսկողությունն իրականացնող բաժինը այլևս չի գործում, և համայնքապետարանը բաց մրցույթ է հայտարարում, որում հաղթող ճանաչված կազմակերպությունն էլ հենց իրականացնում է աուդիտը: Մոնիտորինգի իրականացման ընթացքում ուսումնասիրության են ենթարկվել թե՛ 2018թ. և թե՛ 2019թ. բյուջեների կատարման աուդիտորական հաշվետվությունները: Երկու տարիների բյուջեների աուդիտը իրականացվել է «ԱՍԱՏՐՅԱՆՍ» ՍՊԸ-ի կողմից:

Ապարան բազմաբնակավայր համայնքի և՛ 2018 թվականի ծախսային բյուջեի, և՛ 2019 թվականի ԾԲ-ի հսկողության և վերահսկողության նկատմամբ գնահատման և աուդիտի գործիքներ առհասարակ չեն կիրառվել:

Ապարանի համայնքապետարանի աշխատակազմի քարտուղարի մեկնաբանությամբ՝ 2018 թվականից Ապարանը վերածվել է բազմաբնակավայր համայնքի՝ իր մեջ ներառելով 21 բնակավայր: Մինչ այդ Ապարանի համայնքապետարանն ունեցել է ներքին աուդիտ իրականացնող աշխատակցի մեկ հաստիք, սակայն, նա իրավասու չի եղել իրականացնել նոր ձևավորված, 21 բնակավայր ունեցող համայնքի ներքին աուդիտի գործառույթը: Այս դիտարկումները համայնքապետարանի կողմից ներկայացվել են նաև ՀՀ ՖՆ: Համայնքի աշխատակազմի քարտուղար Գ. Երեմյանի փոխանցմամբ՝ 2020 թվականի համար ձեռք են բերվել արտաքին աուդիտի ծառայություններ, ուստի այս տարի այդ գործընթացը պատշաճ կերպով կիրականացվի:

Գնահատման և աուդիտի գործիքներ չեն կիրառվել նաև Վարդենիս համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների հսկողության և վերահսկողության նկատմամբ: Համայնքապետարանում ներքին աուդիտ չի իրականացվում, քանի որ հաստիքացուցակով առկա է աուդիտորի թափուր հաստիք, որի համար բազմիցս հայտարարվել է մրցույթ, սակայն դիմողներ չեն եղել: Հարկ է նշել, որ 2019թ. 3-րդ եռամսյակում Գեղարքունիքի մարզի թվով 5 համայնքներում, այդ թվում՝ Վարդենիսում, իրականացվել է իրավական և մասնագիտական հսկողություն, որի ընթացքում հայտնաբերված թերությունների վերաբերյալ կազմվել է տեղեկանք Վարդենիս համայնքի ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների իրականացման բնագավառում: Թերությունների հարցը քննարկվել է Վարդենիս համայնքի ավագանու արտահերթ նիստում, համայնքի ղեկավարին տրվել է հանձնարարական նշված թերությունները շտկելու ուղղությամբ:

Ամասիա համայնքում 2018թ. բյուջեի վերահսկողության նպատակով պլանավորվել և իրականացվել է ներքին աուդիտ, որը համայնքապետարանի աշխատակազմում համապատասխան բաժնի բացակայության պատճառով պատվիրվել է լիցենզավորում ունեցող ընկերությունների: 2018 թվականին իրականացված ներքին աուդիտից հետո, արդեն 2019 թ. ՀՀ կառավարության կողմից իրականացվել են ստուգումներ համայնքի 2018 թվականի բյուջեի կատարման նկատմամբ:

Ընտրված ոլորտների վերաբերյալ դիտարկումներ

Տնտեսական հարաբերությունների ոլորտ

Ապարան համայնք

Ապարան բազմաբնակավայր համայնքի 2019 թվականի ԾԲ-ում տնտեսական ոլորտում ներառվել են հետևյալ արդյունքային ցուցանիշները՝

- 1. Ներհամայնքային ճանապարհների սպասարկման, շահագործման և պահպանման ծառայությունների մատուցում (Բարեկարգ միջբնակավայրային ճանապարհների մակերեսի տեսակարար կշիռն ընդհանուրի կազմում՝ 55%)*

Ծրագրային բյուջեում սահմանված արդյունքային այս ցուցանիշը չի կատարվել:

Ուսումնասիրելով ԾԲ-ի ծրագրերի և միջոցառումների իրականացման մոնիտորինգի և գնահատման վերաբերյալ ձևանմուշի տեղեկատվության ցուցանիշները՝ պարզ է դառնում, որ փոքր ծավալի աշխատանքներ են կատարվել: Շեղման պատճառը գյուղական բնակավայրերի և նրանց կապող ճանապարհների անբարեկարգ վիճակն է եղել: Թեև համայնքի 2019 թվականի բյուջեի միջոցների հաշվին տարվա ընթացքում վերանորոգվել են 25 կմ ընդհանուր երկարությամբ ճանապարհներ, այդուհանդերձ, հնարավոր չի եղել ներհամայնքային ճանապարհների զգալի մասում կապիտալ վերանորոգում իրականացնել:

- 2. Համայնքային ենթակայության ճանապարհների սպասարկման, շահագործման և պահպանման ծառայությունների որակից բնակչության բավարարվածության աստիճանը (հարցումների հիման վրա)՝ 10 բալանոց սանդղակով՝ 6 բալ:*

Ծրագրային բյուջեում սահմանված արդյունքային այս ցուցանիշը չի կատարվել: Շեղման պատճառն այն է, որ բնակչության շրջանում հարցումներ չեն կատարվել:

- 3. Աճուրդային եղանակով վաճառված հողակտորների օգտագործման մակարդակը՝ 70%*

Նախատեսվել է օտարել համայնքի սեփականություն համարվող 47 հա հող: Շեղման պատճառն այն է, որ տարվա ընթացքում օտարված հողակտորների քանակը 91%-ով պակաս է եղել կանխատեսվածից, և համայնքի ֆոնդային բյուջե մուտքագրվել է նախատեսվածից 50,465.1 հազ. դրամ պակաս գումար:

Պետք է նշել, որ ԾԲ-ում սահմանված ցուցանիշները ի սկզբանե իրատեսական հնարավոր չէր համարել, քանի որ հարցումներ իրականացնելու համար մեծ թվով մարդկային ռեսուրսներ և միջոցներ են հարկավոր, ինչը համայնքապետարանն այս փուլում չէր կարող տրամադրել:

Ուսումնասիրություններից պարզ է դառնում, որ 2018 թվականին տնտեսական ոլորտի մասով Ապարանի բյուջեում նախատեսվել է նաև պետական նպատակային ֆինանսավորում: Իրականացվել է Ապարանի քաղաքային զբոսայգիների և պուրակների վերակառուցման սուբվենցիոն ծրագիր, որով ակնկալվել է զարգացնել զբոսաշրջությունը, բարեկարգել համայնքը, ավելացնել կանաչ տարածքները: Սուբվենցիոն ծրագրի ընդհանուր բյուջեն կազմել է 60,000.0 հազ. դրամ (100%), որից համայնքային բյուջեից ծրագրին հատկացվել է ընդհանուր ծախսերի 50%-ը (30,000.0 հազ. դրամ), իսկ ծրագրի ֆինանսավորման 50%-ը (30,000.0 հազ. դրամ) հատկացվել է ՀՀ պետական բյուջեից: Ծրագրի մեկնարկը տրվել է 2019թ. մայիսին: Ծրագիրն ամբողջովին կատարվել է, արդյունքները համապատասխանում են սահմանված նպատակներին:

Ապարանի համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեն կազմել է 715,883.9 հազ. դրամ: Սուբվենցիոն ծրագրի տեսակարար կշիռը բյուջեի մեջ կազմել է 2,14%:

2019 թվականին համայնքում իրականացվել են երկու սուբվենցիոն ծրագիր՝

1. Ապարան համայնքի քաղաքային և գյուղական բնակավայրերի գիշերային լուսավորության անցկացման սուբվենցիոն ծրագիր,
2. Ապարան քաղաքի և վարչական բնակավայրերի ներգյուղական ճանապարհների բարեկարգման և կամուրջների վերանորոգման սուբվենցիոն ծրագիր:

Առաջին ծրագրով նախատեսվել է ավելացնել համայնքի հիմնական միջոց հանդիսացող հենասյունների թիվը 760-ով: Ծրագրի ընդհանուր բյուջեն կազմել է 72,200.0 հազ. դրամ (100%): Համայնքի բյուջեից ծրագրին հատկացվել է ընդհանուր ծախսերի 35%-ը, որը կազմել է 25,270.0 հազ. դրամ, իսկ ծրագրի ֆինանսավորման 65%-ը (46,930.0 հազ. դրամ) հատկացվել է ՀՀ կառավարության կողմից: Ծրագրի իրականացման արդյունքում համայնքի գիշերային լուսավորության հենասյունների թիվը 1850-ով ավելացել է. ընդհանուր փողոցների մոտ 60%-ն ունի գիշերային լուսավորություն:

Երկրորդ սուբվենցիոն ծրագրի իրականացման նպատակն է եղել ասֆալտապատ փողոցներ և վերանորոգված կամուրջներ ունենալը: Ծրագրի ընդհանուր բյուջեն կազմել է 65,520.0 հազ. դրամ (100%): Համայնքի բյուջեից ծրագրին հատկացվել է ընդհանուր ծախսերի 40%-ը, որը կազմում է 26,280.0 հազ. դրամ, իսկ ծրագրի ֆինանսավորման 60%-ը (39,240.0 հազ. դրամ) հատկացվել է ՀՀ կառավարության կողմից: Ծրագրի սկիզբը տրվել է 2019թ. հունիսին: Սակայն, կատարված ասֆալտապատման աշխատանքները չեն համապատասխանել պահանջված որակին, ինչն արձանագրվել է համապատասխան փորձաքննությամբ: Այս հիմնավորմամբ էլ աշխատանքը չի ընդունվել ինչպես համայնքապետարանի, այնպես էլ ՀՀ ՏԿԵՆ-ի կողմից:

Համայնքի 2019թ. բյուջետային ծախսային մասը կազմել է 806,658.0 հազ. դրամ: Սուբվենցիոն ծրագրով ծախսերի տեսակարար կշիռը բյուջեի մեջ կազմել է 7%:

Համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեով և 2019 թվականի ԾԲ-ով տնտեսական ոլորտում պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում ծախսեր նախատեսված չեն եղել:

Տնտեսական ոլորտի մասով ծախսերի կատարման համար 2018թ. ծախսային բյուջեով և 2019թ. ԾԲ-ով նախատեսված չեն եղել նաև դրամաշնորհներ, վարկեր և փոխատվություններ:

Համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեի կատարման ընթացքում տնտեսական ոլորտի մասով կատարվել են նաև վերաբաշխումներ և փոփոխություններ: 2018 թվականի ծախսային բյուջեով տնտեսական ոլորտում նախատեսվել են 60,400.0 հազ. դրամի ծախսեր, իրականացվել է 55,000.0 հազ. դրամի վերաբաշխում տնտեսական ոլորտից դեպի կոմունալ ծառայություն, որն իրականացրել է ճանապարհային տնտեսության բարեկարգման աշխատանքներ:

Ըստ համայնքային դերակատարների պարզաբանումների, այս փոփոխությամբ նաև նպատակ են ունեցել թեթևացնել համայնքապետարանի ծանրաբեռնվածությունը և նպաստել ՀՈԱԿ-ների ինքնուրույնությանը:

Պետք է փաստել, որ տնտեսական ոլորտի մասով կատարված աշխատանքները մասամբ են համապատասխանում գնումների պահանջին:

Ինչպես արդեն նշվել է, 2019 թվականին համայնքում իրականացվել են երկու սուբվենցիոն ծրագիր: Սուբվենցիոն 2-րդ ծրագրի շրջանակներում ասֆալտապատվել են Ապարան քաղաքի Պ.Սևակ, Ա.Խաչատրյան փողոցները և մի քանի խաղահրապարակներ:

Համայնքի ղեկավարի տեղակալ Յ. Մկրտչյանի մեկնաբանությամբ՝ Ապարան քաղաքում կատարված ասֆալտապատման աշխատանքները չեն համապատասխանել պահանջված որակին, ինչն արձանագրվել է համապատասխան փորձաքննությամբ: Այս հիմնավորմամբ էլ աշխատանքը դեռևս չի ընդունվել ինչպես համայնքապետարանի, այնպես էլ ՏԿԵՆ-ի կողմից: Վերոնշյալ թաղամասերի և խաղահրապարակների աշխատանքների կատարման արժեքը կազմել է 26,000.0 հազ. դրամ:

Համայնքի տեղական տնտեսական զարգացման պատասխանատուի մեկնաբանությամբ՝ համայնքում իրականացվող գրեթե բոլոր ծրագրերն իրականացվում են կարիքների և խնդիրների բացահայտման արդյունքում, ուստի տնտեսական ոլորտին հատկացված բյուջեի նախագիծը ամբողջովին ծառայում է համայնքային խնդիրների և բնակիչների կարիքների լուծմանը: Սակայն, համայնքի ինը բնակավայրերում (Քուչակ, Հարթավան, Շենավան, Նիգավան, Եղիպատուշ, Երնջատափ և Կայք) կատարված հարցումները տնտեսական ոլորտի շրջանակներում կատարված ծրագրերի վերաբերյալ փաստում են, որ տնտեսական ոլորտի շրջանակներում կատարված աշխատանքները մասամբ են արտացոլում բնակիչների կարիքները: Բնակիչները բարձրաձայնել են այնպիսի խնդիրների մասին, ինչպիսիք են միջբնակավայրային ճանապարհների անբարեկարգ վիճակը, սեփականաշնորհված հողատարածքների, ոռոգման ջրի, աճուրդային կերպով օտարված հողատարածքների հիմնահարցերը:

Համայնքի տեղական տնտեսական զարգացման պատասխանատուի համոզմամբ՝ ծրագրերի կատարման համար կարևոր է նաև պետական միջգերատեսչական մարմինների գործունեության ճկունությունը, բյուրոկրատական համակարգում փոփոխությունների անհրաժեշտությունը, քանի որ վերջիններիս ընթացակարգերը հաճախ խոչընդոտում են համայնքներում ներդրումային ծրագրերի իրականացմանը:

Շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտ

Արվյան համայնք

Արվյան համայնքի 2017-2021թթ. ՀՀԶԾ-ի¹⁸ «Համայնքի զարգացման անմիջական նպատակներ» բաժնում շրջակա միջավայրի պաշտպանության (ՇՄՊ) ոլորտի առնչությամբ սահմանվել են հետևյալ նպատակները.

- ունենալ մաքուր շրջակա միջավայրով համայնք՝ չխախտելով բնության և շրջակա միջավայրի սանիտարահիգիենիկ վիճակը, խուսափել հիվանդություններից և համաճարակներից,
- ստեղծել ջրահեռացման համակարգեր:

Անմիջական նպատակների հիման վրա ՀՀԶԾ-ում սահմանված ծրագրերի բաժնում շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում առանձնացված է միայն «Ջրահեռացման համակարգի վերականգնում և ընդլայնում» ծրագիրը:

¹⁸ Արվյան համայնքի 2017-2021 թթ. զարգացման ծրագիր, <https://www.abovyan.am/Pages/DocFlow/Def.aspx?nt=1&a=v&g=df3e220d-3972-4334-801a-e3c69d5cb7d3>

Թե՛ 2018 և թե՛ 2019 թթ. բյուջեների նախագծերում վերոնշյալ ծրագիրը արտացոլված է: Բացի այդ, շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում 2018թ. և 2019թ. ԾԲ-ներում շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում սահմանված են այլ ծրագրեր ևս, մասնավորապես՝

- համայնքի վարչական տարածքում աղբահանության, սանիտարական մաքրման, բարեկարգման և ոռոգման աշխատանքների կազմակերպում,
- համայնքում ջրահեռացման համակարգի վերանորոգում (առկա է նաև ՀՀԾ-ում)
- «Աբովյանի համայնքային կոմունալ տնտեսություն» ՀՈԱԿ-ի տրանսպորտային միջոցների սարքավորումների վերազինում:¹⁹

Հարկ է ընդգծել, որ թե՛ ՀՀԾ և թե՛ երկու տարիների բյուջեների նախագծերում սահմանված են ծրագրերի իրականացման հստակ արդյունքային ցուցանիշներ, և այդ ծրագրերի իրականացման համար պահանջվող աշխատանքի ծավալը արտահայտվում է դրանցում ներառված միջոցառումների արդյունքային ցուցանիշներ բաժնում:

Ընդհանուր առմամբ, 2018 թ. և 2019 թ. ծրագրային բյուջեներում ՇՄՊ ոլորտում սահմանվել են հետևյալ արդյունքային ցուցանիշները՝

- մաքուր քաղաք (2019 թ. ԾԲ-ում ավելացվել է նաև «հավասար պայմաններում աշխատող կին և տղամարդ» ցուցանիշը),
- անձրևների ժամանակ բնակչության համար հարմարավետ պայմանների ստեղծում,
- «Աբովյանի համայնքային կոմունալ տնտեսություն» ՀՈԱԿ-ի տրանսպորտային միջոցների նորմալ ու կանոնակարգված աշխատանք:

2018 թ. և 2019 թ. գնումների պլաններում, ընդհանուր առմամբ, արտացոլված են բյուջեով նախատեսված ծախսերը: Մանրամասն ուսումնասիրության են ենթարկվել նաև շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում նախատեսված գնումները. նախատեսված ծախսերը ներառված են եղել գնումների պլանում:²⁰

Շրջակա միջավայրի պաշտպանության ոլորտում համայնքի բյուջեում կատարվել են փոփոխություններ ոլորտի շրջանակներում նախատեսված առանձին ծրագրերի (աղբահանություն, ջրահեռացում և այլն) միջև, որոնք բխել են ոլորտով նախատեսված ծրագրերի իրականացման ընթացիկ կարիքներից: Վերաբաշխումների հիմնական նպատակը եղել է ոլորտի շրջանակներում նախատեսված ծրագրերի լիարժեք իրականացումը, դրանք արտացոլում են համայնքի կարիքները և, հետևաբար, հիմնավորված են: Առկա վերաբաշխումները տեղի են ունեցել ոլորտի ներսում և չեն հանգեցրել բյուջեի էական փոփոխությունների: Կատարված փոփոխություններին կարելի է ծանոթանալ բյուջեի տարեկան հաստատված և ճշտված պլանների համեմատությամբ:

¹⁹ ՀՀ Կոտայքի մարզի Աբովյանի համայնքի 2019 թվականի ծրագրային բյուջե՝ հաստատված Աբովյան համայնքի ավագանու 2018 թվականի դեկտեմբերի 25-ի N 122-Ն որոշմամբ, <http://kotayk.mtad.am/byuje/>

²⁰ Աբովյանի համայնքապետարանի 2018թ. և 2019 թ. գնումների պլաններ, <http://qnumner.am>

Աղյուսակ 5. Համայնքի 2018թ. բյուջեի հաստատված և ճշտված պլանների համեմատություն

Ոլորտ	Տարեկան հաստատված պլան, հազ. դրամ	Տարեկան ճշտված պլան, հազ. դրամ
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն (ընդհանուր)	358,850.0	436,280.0
Աղբահանություն	348,850.0	393,280.0
Կեղտաջրերի հեռացում	0.0	15,500.0
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն (այլ դասերին չպատկանող)	10,000.0	27,500.0

Համայնքի 2018թ. բյուջեի հաստատված և ճշտված պլանների համեմատությունը²¹ ցույց է տալիս, որ ընդհանուր ՇՄՊ ոլորտում տեղի են ունեցել փոփոխություններ ծախսերի ավելացման մասով:

Աղյուսակ 6. Համայնքի 2019թ. բյուջեի հաստատված և ճշտված պլանների համեմատություն

Ոլորտ	Տարեկան հաստատված պլան, հազ. դրամ	Տարեկան ճշտված պլան, հազ. դրամ
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն (ընդհանուր)	455,000.0	498,630.0
Աղբահանություն	410,000.0	444,500.0
Կեղտաջրերի հեռացում	0.0	7,130.0
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն (այլ դասերին չպատկանող)	45,000.0	47,000.0

Համայնքի 2019թ. բյուջեի հաստատված և ճշտված պլանների համեմատությունը²² ցույց է տալիս, որ ընդհանուր ՇՄՊ ոլորտում տեղի են ունեցել փոփոխություններ ծախսերի ավելացման մասով:

ՇՄՊ ոլորտի մասով գնումների արդյունքում կատարված աշխատանքները համապատասխանում են գնումների հայտարարությամբ նախատեսված պահանջներին: Մասնավորապես՝ ձեռք են բերվել անհրաժեշտ բոլոր ապրանքները և իրերը: Ծառայությունը մատուցել է «Աբովյանի համայնքային կոմունալ տնտեսություն» ՀՈԱԿ-ը, որը գնումների պլանով նախատեսված չի եղել: Իրավիճակը նույնն է երկու տարիների դեպքում:

²¹ Աբովյան համայնքի 2018 թվականի համայնքի բյուջեի ծախսերի կատարման վերաբերյալ 01/01/2018թ. - 31/12/2018թ. ժամանակահատվածի N 6 հաշվետվություն

²² Աբովյան համայնքի 2019 թվականի համայնքի բյուջեի ծախսերի կատարման վերաբերյալ 01/01/2019թ. - 31/12/2019թ. ժամանակահատվածի N 2 հաշվետվություն

Բյուջեի առանձին ծախսերի փաստացի կատարումը

Համաձայն համայնքի 2018թ. բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության՝ ի տարբերություն մյուս՝ ստորև նշված ոլորտների ընդհանուր ծախսերի (ըստ գործառնական դասակարգման), ՇՄՊ ոլորտի ընդհանուր ծախսերը փաստացի կատարվել են մոտ 97%-ով՝

- Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ- 89%
- Պաշտպանություն - 0%
- Հասարակական կարգ, անվտանգություն և դատական գործունեություն – 0%
- Տնտեսական հարաբերություններ – 92%
- **Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն - 97%**
- Բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություններ- 80%
- Հանգիստ, մշակույթ և կրոն- 29 %
- Կրթություն- 92%
- Սոցիալական պաշտպանություն- 39%

Ամսախա համայնք

Համաձայն համայնքի 2018 և 2019 թթ. բյուջեների կիսամյակային հաշվետվություններում տեղ գտած տեղեկատվության՝ ՇՄՊ ոլորտում համայնքապետարանի կողմից պլանավորվել և իրականացվել են գրեթե ամբողջությամբ նույն միջոցառումները՝ կապված աղբահանության աշխատանքների հետ: Բյուջեի կիսամյակային հաշվետվություններում հիմնականում հակիրճ ներկայացված են աղբահանության աշխատանքներ իրականացրած բնակավայրերը և աշխատանքների պարբերականությունը, որը գրեթե ամբողջությամբ նույնական է, ինչը կապված է քննարկվող 2 տարիների դեպքում էլ բյուջեով նախատեսված ծախսերի և իրականացված աշխատանքների նույն ծավալի հետ:

2018 թ. բյուջեում ՇՄՊ ոլորտի շրջանակներում պլանավորված ծախսերը կազմել են 2,793,000.00 հազ. դրամ, ինչը 4,068,000.00 հազ. դրամով պակաս է 2017թ. նույն ցուցանիշի նկատմամբ, երբ այն կազմել էր 6,861,000.00 հազ. դրամ: Համաձայն համայնքապետարանի ներկայացուցչի պարզաբանման՝ ցուցանիշների նման տարբերությունը կապված է բյուջեների կազմման հրահանգների և ցուցումների հետ, համաձայն որոնց համայնքապետարանները բյուջեի նախագծերը կազմելիս պետք է ծախսերը պլանավորեն՝ ոլորտի շրջանակներում հավաքագրվող սեփական եկամուտների հետ հավասարակշռված: Այս պատճառով 2017 թվականից հետո ՇՄՊ ոլորտի շրջանակներում իրականացվող աղբահանության ծրագրի համար անհրաժեշտ ծախսերի մի մասը հնարավորության սահմաններում տեղափոխվել են այլ ոլորտներ: 2019 թ. ոլորտի պլանավորած ծախսերը կազմել են 2,776,800.00 հազ. դրամ, ինչը գրեթե նույնական է 2018 թվականին սահմանված ցուցանիշի հետ:

Համայնքի 2018 և 2019 թթ. բյուջեների ՇՄՊ ոլորտի շրջանակներում հավաքագրված եկամուտները, որոնք սահմանափակվում են համայնքի սեփական եկամուտներով, հաստատված և ճշտված պլանների նկատմամբ փաստացի կատարվել են հետևյալ ցուցանիշներով՝

- 2018 թ. բյուջեի հաստատված պլանով սահմանվել է 2,789,000.00 հազ. դրամ, ճշտված պլանով՝ 2,789,000.00 հազ. դրամ, փաստացի կատարվել է 2,317,900.00 հազ. դրամով, որը կազմում է հաստատված և ճշտված պլանների 83.1 տոկոսը:

- 2019 թ. բյուջեի հաստատված պլանով սահմանվել է 2,776,800.00 հազ. դրամ, ճշտված պլանով՝ 2,776,800.00 հազ. դրամ, փաստացի կատարվել է 2,755,200.00 հազ. դրամով, որը կազմում է հաստատված և ճշտված պլանների 99.2 տոկոսը:

Նույն տարիներին ՇՄՊ ոլորտի շրջանակներում աշխատանքներ կատարվել են միայն աղբահանության ծրագրով, որում իրականացված ծախսերը ամբողջությամբ կատարվել են ոլորտի շրջանակներում հավաքագրված սեփական եկամուտների սահմաններում: Իրականացված ծախսերը հաստատված և ճշտված պլանների նկատմամբ փաստացի կատարվել են հետևյալ ցուցանիշներով՝

- 2018 թ. բյուջեի հաստատված պլանով սահմանվել է 2,793,000.00 հազ. դրամ, ճշտված պլանով՝ 2,793,000.00 հազ. դրամ, փաստացի կատարվել է 2,467,200.30 հազ. դրամով, որը կազմում է հաստատված և ճշտված պլանների 88.3 տոկոսը:
- 2019 թ. բյուջեի հաստատված պլանով սահմանվել է 2,776,800.00 հազ. դրամ, ճշտված պլանով՝ 2,776,800.00 հազ. դրամ, փաստացի կատարվել է 2,441,800.00 հազ. դրամով, որը կազմում է հաստատված և ճշտված պլանների 87.9 տոկոսը:

ՇՄՊ ոլորտի ծախսերի վերաբերյալ առաջարկվում է պատկան մարմինների առջև բարձրաձայնել բյուջեում տեղ գտած ծախսերը ՇՄՊ շրջանակներում հավաքագրվող սեփական եկամուտների հետ հավասարակշռելու հարցը, քանի որ այն հանդիսանում է խոչընդոտ ոլորտի շրջանակներում անհրաժեշտ աղբահանության ծրագրի ընդլայնման աշխատանքների համար:

Վայք համայնք

ՇՄՊ ոլորտում Վայքի համայնքապետարանի 2019թ. ԾԲ-ում նախատեսված է եղել համայնքի տարածքում աղբահանության, սանիտարական մաքրման և կանաչապատման աշխատանքների իրականացում, որի նպատակն է եղել համայնքը դարձնել մաքուր և հրապուրիչ:

Միջոցառման նկարագրությունը հետևյալն է՝ աղբի հեռացումը Վայք համայնքի վարչական տարածքից պետք է կատարվի համայնքի տարածքում տեղադրված աղբարկղերից, անհատական, բազմաբնակարան բնակելի շենքերից, հասարակական նշանակության և արտադրական կառույցներից: Միջոցառման համար նախատեսվել է 37,000.0 հազ. դրամ:

Ըստ հարցված բնակիչների (առանձին բնակավայրերում 4-5 պատահական բնակիչ), ԶԿ-ների («Աշխատանք և Զայրենիք»), ընտրված ոլորտին հատկացված բյուջեի նախագիծը ամբողջությամբ արտացոլում է համայնքի բնակիչների ակնկալիքները: Բյուջեով նախատեսված ծախսերը, ծրագրերը և միջոցառումները լուծում են համայնքային առաջնահերթ խնդիրները աղբահանության ոլորտում:

«Վայք համայնքի բարեկարգում» ԶՈԱԿ-ի 2018թ. և 2019թ. գնումների պլաններում ոչ ամբողջական կերպով են արտացոլված ընտրված ոլորտի մասով բյուջեի նախատեսված ծախսերը: Կազմակերպության կողմից կատարվել են նաև գնումներ, որոնք առկա չեն եղել հրապարակված գնումների պլանում:

Ընտրված ոլորտի մասով ծախսերի կատարման համար համայնքի 2018թ. և 2019թ. բյուջեներով նախատեսված չի եղել ներգրավել պետական նպատակային ֆինանսավորում (սուբվենցիաներ), այլ աղբյուրներից ֆինանսավորման միջոցներ, ինչպիսիք են

դրամաշնորհները, վարկերը և փոխառությունները: Նախատեսված չեն եղել կատարել ծախսեր պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում:

Համայնքի 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կատարման եռամսյակային հաշվետվություններում ընտրված ոլորտի մասով ներկայացված փաստացի ցուցանիշները չեն տարբերվում հաստատված բյուջեով նախատեսված ցուցանիշներից:

«Վայք համայնքի բարեկարգում» ՀՈԱԿ-ի 2018-2019թթ. գնումների վերաբերյալ փաստաթղթերի ուսումնասիրության արդյունքում մոնիտորները մանրամասն ծանոթացել են գնման ծավալային և քանակական պահանջներին, աշխարհագրությանը, որակական չափանիշներին: Ստացված տվյալների հիման վրա ուղիղ դիտարկման միջոցով փորձ է արվել պարզելու, թե տվյալ գնումն որքանով է համապատասխանում գնումների հայտարարությամբ նախատեսված պահանջներին: Դիտարկման արդյունքում կարելի է եզրակացնել, որ «Վայք համայնքի բարեկարգում» ՀՈԱԿ-ի 2018-2019թթ. կատարված գնումների արդյունքում կատարված աշխատանքները համապատասխանում են գնումների հայտարարությամբ նախատեսված պահանջներին: ՀՈԱԿ-ի կողմից 2018 թվականին համայնքում տեղադրվել են 20 մեծ և 15 փոքր աղբամաններ, իսկ 2019 թվականին տեղադրվել են 20 փոքր աղբամաններ:

2018թ. և 2019թ. բյուջեների կատարման ընթացքում ընտրված ոլորտի մասով համայնքային բյուջեներում չեն կատարվել փոփոխություններ և վերաբաշխումներ:

2018 թվականի աուդիտորական հաշվետվությունում ընտրված ոլորտի մասով բյուջեի կատարման հաշվետվության վերաբերյալ հայտնաբերվել են հետևյալ թերացումները և խախտումները.

- «Աղբահանության/սանիտարական մաքրման սխեմայի» բացակայություն, որն իր մեջ պարունակում է տեղեկություններ աղբի առաջացման ծավալների մոտավոր հաշվարկի, սանիտարական մաքրման ենթակա տարածքների, մաքրման աշխատանքների ծավալների անհրաժեշտ մեխանիզմների մասին,
- չեն կատարվել հաշվետու ժամանակաշրջանի աղբահանության ամսական վճարի հաշվարկման, գանձման գործառույթների իրականացման արդյունքները/հաշվետվությունները,²³
- ՀՈԱԿ-ի կողմից կատարվել են գնումներ, որոնք առկա չեն եղել հրապարակված գնումների պլանում,
- ՀՈԱԿ-ը չի իրականացրել ակտիվների/պարտավորությունների գույքագրում, չի ապահովել «Հանրային հատվածի կազմակերպությունների հաշվապահական հաշվառման մասին» ՀՀ օրենքի պահանջը:²⁴

Աուդիտի եզրակացությամբ՝ առաջարկվում է աղբահանության ծառայության մատուցման ժամանակ ԱԶ-ներին դուրս գրել հաշվարկային փաստաթղթեր:

2019 թ. աուդիտորական հաշվետվությունում ընտրված ոլորտի մասով բյուջեի կատարման եռամսյակային և տարեկան հաշվետվությունների վերաբերյալ նույնպես հայտնաբերվել են թերացումներ և խախտումներ, այդ թվում՝

²³ «Աղբահանության և սանիտարական մաքրման մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 19, կետ 3

²⁴ «Հանրային հատվածի կազմակերպությունների հաշվապահական հաշվառման մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 14, կետ 1

- գնման ընթացակարգի մասով խախտվել են «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի պահանջները,²⁵ մասնավորապես՝ 1 մլն. դրամ գերազանցող գնումը ձեռք է բերվել մեկ անձից (Ներքին աուդիտի կողմից ուսումնասիրվել են 1 մլն. դրամ գերազանցող գնման ընթացակարգի մասով 4 գնում, պայմանագրի կատարման մասով՝ 7 գնում):

Ընտրված ոլորտի մասով համայնքի բնակիչների և ՀԿ-ների կողմից համայնքի բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ առաջարկություններ չեն ներկայացվել, քանի որ համայնքապետարանի կողմից 2018թ. և 2019թ. համայնքային բյուջեների տարեկան հաշվետվությունների գործընթացի վերաբերյալ չեն կազմակերպվել հանրային քննարկումներ, լսումներ:

Հարցվողները առաջարկում են տարբեր հիմնադրամների, ՀԿ-ների ու քաղաքացիական նախաձեռնությունների հետ համագործակցության ընդլայնում՝ ինչպես բյուջետային քաղաքականության մշակման, այնպես էլ դրա իրականացման տարբեր փուլերում: Սա, ըստ հարցվողների, թույլ կտա նոր գաղափարներ, վերահսկողության նոր լծակներ, ինչպես նաև ֆինանսական տնտեսումներ ունենալ: Օրինակ՝ կան ծրագրեր, որոնք կարող են իրականացվել համայնքային ՀԿ-ների կամ նախաձեռնությունների կողմից (աղբամանների, տնկիների և այլնի ձեռքբերում), որի արդյունքում համայնքը կունենա ֆինանսական տնտեսումներ:

Հարցվողները կարևորում են նաև բյուջետային ծախսերի կառուցվածքը օպտիմալացնելու անհրաժեշտությունը: Այն պետք է ոչ թե «աչքի չափով» սահմանվի, այլ հիմնվի կարիքների գնահատման վրա. պլանավորված ու փաստացի կատարված բյուջեները պետք է շատ մոտ լինեն:

Աղյուսակ 7. Վայք համայնքի 2018-2019 թթ. բյուջեներում ընտրված ոլորտի/ծրագրերի համար նախատեսված ծախսերը բյուջեի ընդհանուր ծախսերում.

2018թ. բյուջեի ընդհանուր ծախսերը (233,853.3 հազ. դրամ)		2019թ. բյուջեի ընդհանուր ծախսերը (241,000.0 հազ. դրամ)	
ՇՄՊ ոլորտում նախատեսված ծախսեր (հազ.դրամ)	ՇՄՊ ոլորտում նախատեսված ծախսեր (%)	ՇՄՊ ոլորտում նախատեսված ծախսեր (հազ.դրամ)	ՇՄՊ ոլորտում նախատեսված ծախսեր (%)
36,000.0	15.4	37,000.0	15.4

Վայք համայնքի 2019 թվականի բյուջեի ընտրված ոլորտում ծախսերի մակարդակը աճել է 2018 թվականի ծախսերի նկատմամբ: Համայնքի տարեկան բյուջեում ընտրված ոլորտի/ծրագրերի համար նախատեսված ծախսերի փաստացի կատարման տոկոսը 2018 թվականին կազմել է 95.56%, 2019 թվականին՝ 72.16%:

²⁵ «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 18

Աղյուսակ 8. Վայք համայնքի 2018-2019 թթ. բյուջեների ընտրված ոլորտի մասով եկամուտների տարեկան պլանների կատարումը.

2018թ. բյուջեի եկամուտների պլանի կատարումը (36,000.0 հազ. դրամ)				2019թ. բյուջեի եկամուտների պլանի կատարումը (37,000.0 հազ. դրամ)			
փաստացի		ճշտված		փաստացի		ճշտված	
34,400.0	95.5%	36,000.0	100%	26,700.0	72.2%	37,000.0	100%

Ընտրված ոլորտի մասով համայնքի սեփական եկամուտների (աղբահանության վճարների) փաստացի կատարումը 2018 թվականին կազմում է 57.58%, 2019 թվականին՝ 90.49%:

Հարցման մասնակիցների պնդմամբ՝ բյուջետային քաղաքականության մեջ բնակչության ներգրավվածության ցածր մակարդակը այդ քաղաքականության արդյունավետությանը խոչընդոտող առանցքային գործոններից մեկն է:

Կրթության ոլորտ

Սիսիան համայնք

Ուսումնասիրելով համայնքի 2018-2019թթ. ԾԲ-ում սահմանված արդյունքային ցուցանիշները կրթության ոլորտում, նկատելի է, որ դրանք սահմանված են բավականին հստակ և իրատեսական: Արդյունքային ցուցանիշների իրատեսական լինելը հասկանալու համար հանդիպումներ են կայացել համայնքի աշխատակազմի Ֆինանսատնտեսագիտական և սոցիալ-տնտեսական զարգացման բաժնի պետի և Կրթության, մշակույթի, սպորտի, երիտասարդության, առողջապահության և սոցիալական հարցերի բաժնի պետի հետ: Նրանց հավաստիացմամբ՝ ցուցանիշները սահմանվում են հնարավորինս իրատեսական: Ընտրված ոլորտի՝ կրթության, մշակույթի, սպորտի, երիտասարդության, առողջապահության և սոցիալական հարցերի բաժնի պետի մեկնաբանմամբ, եթե սահմանվում է նախակրթական ուսումնական հաստատություն կամ արտադպրոցական ուսումնական հաստատություն հաճախող երեխաների թիվը, դրանք հստակ են և իրատեսական, քանի որ ընդունելությունը կատարվում է ըստ այդ ցուցանիշների: Օրինակ, նախադպրոցական ուսումնական հաստատություններում (ՆՈՒՀ) քանակական ցուցանիշները սահմանվել են՝ ելնելով համայնքում առկա նախակրթարանների թվից, խմբասենյակների թվից և երեխաների թիվը սահմանվել է 897, այն դեպքում, երբ 300 երեխա հերթագրվել է և չի կարողանում հաճախել մանկապարտեզ: Բաժնի պետի պնդմամբ՝ 2020 թ. նախատեսվում է նոր խմբասենյակների ավելացում, որը թույլ կտա ավելացնել նախակրթարան հաճախող երեխաների թիվը: Որակական արդյունքները գնահատելու նպատակով իրականացվում են այցեր նախակրթարաններ և տեղում ստուգվում են սնունդի որակը և ջեռուցումը: Իրականացվել է այց նաև Սիսիան քաղաքի նախակրթարաններ և հանդիպումներ նախակրթարան հաճախող, ինչպես նաև չհաճախող երեխաների ծնողների հետ: Նախակրթարան չհաճախող երեխաների ծնողները շատ են կարևորում երեխաների նախակրթարան հաճախելը, քանի որ դա նպաստում է հասարակությանը նրանց սոցիալապես ինտեգրվելուն:

Կրթության ոլորտի մասով, բնակիչները հստակ տեղյակ են ավագանու կողմից սահմանված վարձավճարների չափերի վերաբերյալ:

ՆՈՒՅ-երից յուրաքանչյուրը \$Ն-ի gnumner.am կայքում տեղադրել է իր գնումների պլանը և դրանում արված փոփոխությունները: Կրթության ոլորտի գնումների արդյունքում կատարված աշխատանքները լիովին համապատասխանում են գնումների հայտարարությամբ նախատեսված պահանջներին: Օրինակ, 01.04.2019թ. 19/2 ծածկագրով իրականացվել է երկու ՆՈՒՅ-երի և երկու նախակրթարանների վերանորոգման աշխատանքների գնահարցում: Մասնակցել են «Սեյմակայուն շինարարության զարգացման ազգային կենտրոն» ՓԲԸ-ն, «Նորաշեն» ՆՏ ԱԿ, «Գլոբալ ինժեներ» ՍՊԸ-ն: «Գլոբալ ինժեներ» ՍՊԸ-ն դուրս է մնացել գնման ընթացակարգից, քանի որ չի համապատասխանել գնումների հայտարարությամբ նախատեսված պահանջներին:

Վարդենիս համայնք

Համայնքի 2018թ. բյուջեում նախատեսվել է կրթության ոլորտի մասով ընդհանուր 163,461.9 հազ. դրամ և փաստացի ծախսվել է 159,867.0 հազ. դրամ, որից 3 տեսակի ծառայությունների դիմաց նախատեսվել և ծախսվել է ստորև նշված չափով գումար.

Ծառայություն	Նախատեսված (հազ. դրամ)	Ծախսված (հազ. դրամ)
Նախադպրոցական կրթություն	49,830.5	47,330.2
արտադպրոցական դաստիարակություն	52,085.4	51,153.9
տարրական կրթություն	61,546.0	61,382.9

2019թ. բյուջեում նախատեսվել է կրթական ոլորտի մասով ընդհանուր 168,094.2 հազ. դրամ և փաստացի ծախսվել է 165,985.1 հազ. դրամ, որից 3 տեսակի ծառայությունների դիմաց նախատեսվել և ծախսվել է ստորև նշված չափով գումար.

Ծառայություն	Նախատեսված (հազ. դրամ)	Ծախսված (հազ. դրամ)
Նախադպրոցական կրթություն	51,603.8	55,003.3
արտադպրոցական դաստիարակություն	52,085.4	48,843.4
տարրական կրթություն	64,431.9	62,138.4

Այդք բնակավայրում մանկապարտեզի բացման նպատակով ծախսվել է 30,000.0 հազ. դրամ:

Կրթության ոլորտի մասով ծախսերի կատարման համար 2018թ. և 2019թ. բյուջեներում նախատեսված չեն եղել դրամաշնորհներ, վարկեր և փոխատվություններ: Կրթության ոլորտում պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում ծախսեր նախատեսված չեն եղել: Չեն նախատեսվել նաև սուբվենցիաներ:

Վարդենիսի բազմաբնակավայր համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեի կատարման ընթացքում կրթության ոլորտի մասով չեն կատարվել նաև վերաբաշխումներ և փոփոխություններ:

Ստեփանավան համայնք

Ստեփանավան բազմաբնակավայր համայնքի 2018 թվականի ծախսային բյուջեում կրթության ոլորտի ծրագրերի համար նախատեսվել է հետևյալ միջոցները՝

- արտադպրոցական դաստիարակություն՝ 68,758.1 հազ. դրամ,
- նախադպրոցական կրթություն՝ 119,780.8 հազ. դրամ:

Համայնքի 2019 թվականի ծրագրային բյուջեում նախատեսվել են հետևյալ ծրագրերը՝

1. Նախադպրոցական կրթության ծառայությունների մատուցում՝ 124,438.7 հազ. դրամ: Ծրագրի նպատակն է եղել համայնքում ապահովել նախադպրոցական կրթության ծառայությունների հասանելիությունն ու համայնքային ենթակայության թվով 5 ՆՈՒՀ-երի կողմից որակյալ կրթական ծառայությունների մատուցումը:
2. Արտադպրոցական դաստիարակության ծառայությունների մատուցում՝ 71,148.2 հազ. դրամ: Ծրագրի նպատակն է Ստեփանավան բազմաբնակավայր համայնքում ապահովել արտադպրոցական դաստիարակության ծառայությունների մատուցումը:

Ծրագիրը ներառում է հետևյալ միջոցառումները՝

- Ստեփանավանի «Արվեստի դպրոց» ՀՈԱԿ-ի կողմից մատուցվող ծառայությունների ընթացիկ մակարդակի պահպանում՝ 51,009.3 հազ. դրամ,
- Ստեփանավանի «Մանկապատանեկան մարզադպրոց» ՀՈԱԿ-ի կողմից մատուցվող ծառայությունների ընթացիկ մակարդակի պահպանում՝ 20,138.9 հազ. դրամ: Համայնքի 2019 թվականի բյուջեով նախատեսվել է կրթության ոլորտի ծրագրերին ուղղել 195,586.9 հազ. դրամ:

Բյուջետային ծախսերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ թե՛ 2018թ., թե՛ 2019թ. բյուջեների ծախսերի ամենամեծ մասն ուղղվել է կրթության ոլորտին: Կրթության ոլորտին հատկացումները կազմել են 2018թ. բյուջեի ընդհանուր ծախսերի 42,3%-ը: 2019 թվականին կրթության ոլորտին հատկացումները կազմել են ընդհանուր ծախսերի 37,4%-ը:

Համայնքի կրթության ոլորտին բյուջեի նախագծով նախատեսված ծրագրերը արտացոլում են համայնքի բնակիչների կարիքները: Ծախսերը հիմնականում վերաբերել են ՆՈՒՀ-երի սաների սննդին, կենցաղային պայմանների ու պարագաների ապահովմանը, կոմունալ և ջեռուցման ծախսերի կատարմանը, ինչպես նաև անձնակազմի սպասարկմանը: Ըստ ակտիվ բնակչության՝ համայնքապետարանը պատշաճ կերպով կազմակերպել է կրթության ոլորտում անխափան գործունեություն, որը բխում է հենց համայնքի բնակիչների կարիքներից:

Համայնքի գնումների պլաններում պատշաճ կերպով ներառված են կրթության ոլորտի մասով բյուջեի նախատեսած ծախսերը:

Համայնքի բյուջեներում կրթության ոլորտի ծախսերի կատարման համար նախատեսված չեն եղել առանձին պետական նպատակային ֆինանսավորումներ, ծախսեր պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում, վարկեր և փոխատվություններ: Սակայն, հարկ է նշել, որ Ստեփանավան համայնքի արվեստի դպրոցին (Ժող. գործիքների մասով) պետության կողմից ամեն տարի տրամադրվել է 10,268.5 հազ. դրամ պետական նպատակային օժանդակություն՝ ընթացիկ սուբվենցիայի տեսքով:

ԵՃՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

- 2018-2019թթ. բյուջետավարման գործընթացը թիրախային համայնքներում ամբողջությամբ չի հիմնվել ծրագրային բյուջետավարման մեթոդաբանության ու գործիքների կիրառման վրա: Դիտարկվող համայնքների մեծամասնությունում թեպետ ներդրվել են ԾԲ-ի մեթոդաբանությունը, մոտեցումներն ու գործիքները, սակայն այն գործնականում լիարժեքորեն չի կիրառվում, ինչը պայմանավորված է մի շարք գործոններով: Նախևառաջ, տեղական ինքնակառավարման համակարգում լուրջ բարեփոխումներ իրականացնելու քաղաքական կամքը ոչ բավարար մակարդակի վրա է համայնքային առանցքային դերակատարների մոտ: Ակնհայտ է մոտեցումները չփոխելու կամ միայն կոսմետիկ ձևով փոխելու միտումը: Երկրորդ, ՏԻ ոլորտում առկա է անբավարար կարողությունների հիմնախնդիրը, ինչը բացահայտվեց նաև մոնիտորինգի արդյունքում: Սա վերաբերում է թե՛ ՏԻ ոլորտում առկա մարդկային ռեսուրսների մասնագիտական անբավարար մակարդակին, թե՛ համայնքների ոչ բավարար ֆինանսական ռեսուրսների առկայությանը, ինչը նաև արտահայտվում է ՏԻ մարմիններում աշխատող մասնագետների ոչ բարձր աշխատավարձով, և հետևաբար, Նորովի աշխատելու և բարեփոխումներ իրականացնելու ոչ բարձր մոտիվացիայով:

- Դիտարկված համայնքներում 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կազմման գործընթացը հիմնականում համապատասխանում է ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված պահանջներին, ընթացակարգերին և մեթոդական ցուցումներին: Բյուջեի պլանավորման փուլի մոնիտորինգի արդյունքում արձանագրված խնդիրները հիմնականում վերաբերում են բյուջեի կազմման, քննարկման և հաստատման գործընթացի մասնակցայնությանն ու հրապարակայնությանը:

Թեպետ ՏԻՄ-երը, որպես հանրային իշխանության բաղկացուցիչ մաս, պետք է ապահովեն հանրային մասնակցությունը որոշումների կայացմանը, այդ թվում՝ բյուջետային գործընթացին, իսկ տեղական մակարդակում քաղաքացիական մասնակցությունը երաշխավորվում է ինչպես Սահմանադրությամբ, այնպես էլ օրենքով, տեղական իշխանությունները որոշակի դժվարությունների են բախվում քաղաքացիական մասնակցություն ապահովելու գործընթացներում: Նախ, բնակիչները շատ դեպքերում հետաքրքրություն չեն դրսևորում այն հարցերում, որոնք իրենց առօրյա գործունեության հետ չեն առնչվում կամ մասամբ են առնչվում: Բացի այդ, ՏԻՄ-երը բյուջեի ծրագրային հիմքերի ձևավորման, դրա հետագա մշակման բոլոր փուլերում քաղաքացիներին, ԶՀ ներկայացուցիչներին և ոլորտի անկախ փորձագետներին ներգրավելու գործիքակազմ կամ մեխանիզմներ չունեն կամ պատշաճ կերպով չեն կիրառում:

- Թիրախային համայնքների մեծամասնության պարագայում 2018թ. և 2019թ. բյուջեների կատարման գործընթացը եռամսյակային հաշվետվությունների հրապարակման տեսանկյունից թափանցիկ է: Բյուջեում կատարվող փոփոխությունների հրապարակայնությունը նույնպես ապահովվել է համայնքների համացանցային կայքէջերում ավագանու որոշումների և փոփոխությունների տեղադրմամբ:
- Համայնքներում հիմնականում ապահովված է գնումների գործընթացի թափանցիկությունը: Դիտարկվող համայնքների մեծամասնության պարագայում 2018-2019թթ. գնումների պլանները օրենքով սահմանված կարգով տեղադրվել են ՀՀ ՖՆ

գնումների համակարգի՝ gnumner.am կայքում: Նշյալ համայնքների գնումների պլաններում, ընդհանուր առմամբ, արտացոլված են բյուջեով նախատեսված ծախսերը: Այնուամենայնիվ, որոշ համայնքների պարագայում գնումների վերանայված պլանները նշյալ կայքէջում առկա չեն կամ տեղադրվել են ՀՀ ՖՆ էլեկտրոնային գնումների պլանավորման, պայմանագրերի կառավարման և գնումների հաշվետվողականության համակարգի՝ www.armeps.am կայքում:

- Դիտարկվող տարիների բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվության քննարկման և հաստատման գործընթացը թափանցիկ և մասնակցային էր մասամբ: Համայնքների մեծ մասի պարագայում բյուջեների կատարման տարեկան հաշվետվությունների վերաբերյալ հանրային լսումներ և քննարկումներ չեն կազմակերպվել: Բյուջեների կատարողականների հաշվետվությունների մասին իրազեկման միակ տարբերակը եղել է բացառապես համայնքապետարանի պաշտոնական համացանցային կայքէջը: Համաձայն համայնքային դերակատարների դիտարկումների՝ բյուջետային գործընթացների վերաբերյալ հանրային քննարկումներ չկազմակերպելու հանգամանքը կամ մասնակցայնության ցածր մակարդակը մեծապես պայմանավորված է բնակիչների նվազ հետաքրքրվածությամբ, ՏԻՄ-երի նկատմամբ վստահության պակասով, ինչպես նաև հանրային քննարկումներին բնակիչների մասնակցության ցածր ցուցանիշներով:
- Դիտարկվող համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների հսկողության և վերահսկողության նկատմամբ գնահատման և աուդիտի գործիքները լիարժեքորեն չեն կիրառվել: Դիտարկված համայնքների մի մասում բյուջեների կատարման նկատմամբ ներքին աուդիտ չի իրականացվել, քանի որ կամ բացակայում է ներքին աուդիտորական վերահսկողություն իրականացնող բաժինը, կամ չկան համաապատասխան կադրեր: Համայնքներում ներքին աուդիտի ինստիտուտի գործառույթների ոչ պատշաճ իրականացումը մեծամասամբ պայմանավորված է նաև աուդիտ իրականացնող համայնքային ծառայողների անբավարար մասնագիտական կարողություններով և հմտություններով:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերի թափանցիկության, հրապարակայնության և հաշվետվողականության մակարդակների բարձրացման նպատակով անհրաժեշտ է ՀՀ բյուջետային օրենսդրության մեջ, ինչպես նաև համայնքային բյուջետավարման պրակտիկայում ու մոտեցումներում կատարել հետևյալ փոփոխությունները/բարելավումները.

Ծրագրային բյուջետավարման մոտեցումների, մեթոդաբանության և գործիքների կիրառում

1. Ծրագրային բյուջեի ներդրումը և կիրառումը ՀՀ ՏԻ համակարգում դարձնել օրենսդրական պարտադիր պահանջ, քանի որ համայնքային բյուջեների կազմման և կառավարման հարցում ծրագրային մոտեցումների օրենսդրական պահանջի բացակայության պայմաններում այն լիարժեքորեն չի կիրառվում,
2. վերանայել համայնքի ՏԱՊ-ի և ԾԲ-ի նմանություններն ու տարբերությունները, իսկ հնարավորության դեպքում միավորել դրանք՝ արհեստական կրկնություններից խուսափելու նպատակով,
3. կազմակերպել վերապատրաստման դասընթացներ՝ ԾԲ-ի մշակման և կառավարման մեթոդաբանության, դերակատարների դերի, արդյունքային ցուցանիշների սահմանման և կիրառման թեմաներով՝ ներգրավելով ԾԲ-ի բոլոր դերակատարներին, այդ թվում՝ համայնքապետարանի աշխատակիցներին, համայնքի ղեկավարին կից ԽՄ-ի անդամներին, ինչպես նաև ԶՀ և ՄՀ ներկայացուցիչներին:

Բյուջեի նախագծի կազմման գործընթացի արդյունավետություն, մասնակցայնություն և հրապարակայնություն

4. բյուջեի պլանավորման գործընթացը կազմակերպել համայնքի զարգացման ծրագրերի (ՀՀԶԾ-ի, ՏԱՊ-ի) և նախորդ տարիների միտումների հիման վրա, որպեսզի արդյունքները լինեն առավել նպատակային, հավասարակշռված և իրատեսական,
5. բյուջեի նախագծի կազմման փուլում ստեղծել այդ փաստաթղթի հիմքում ընկած հարկաբյուջետային շրջանակի և ծախսային գերակայությունների վերաբերյալ ԶՀ, ՄՀ կազմակերպությունների և քաղաքացիների հետ քննարկումների/հանդիպումների, հաղորդակցության ուղիների ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներ,
6. բացի համայնքապետարանի պաշտոնական համացանցային կայքէջում համապատասխան տեղեկատվության տեղադրումից, կիրառել իրազեկման այլ միջոցներ (սոց. ցանցեր, համայնքում գործող ակտիվ քաղաքացիական կազմակերպություններին ու խմբերին հրավերներ և այլն) բյուջեի նախագծի վերաբերյալ հանրային լսումների կայացման օրվա, ժամի և վայրի վերաբերյալ հանրության լայն շերտերի ներգրավման նպատակով,
7. ստեղծել մասնակցության արդյունավետ գործիքներ՝ ապահովելու համայնքի բնակիչների, ԶՀ և ՄՀ ներկայացուցիչների իրական մասնակցությունը բյուջեի նախագծի քննարկումներին:

Բյուջեի կատարման գործընթացի թափանցիկություն և հրապարակայնություն

8. կազմակերպել հանրային իրազեկման միջոցառումներ բյուջեի կատարման եռամսյակային հաշվետվությունների առնչությամբ՝ համագործակցելով համայնքի բնակիչների և ԶՅ, ՄՅ կառույցների հետ,
9. բյուջեում կատարվող փոփոխությունների գործընթացը թափանցիկ դարձնելու նպատակով ներգրավել համայնքի բնակավայրերի վարչական ղեկավարներին, կիրառել սոց.ցանցերում և տեղական հեռուստատեսությամբ ուղիղ եթեր-բնևարկումներ կազմակերպելու լավագույն փորձը,
10. կազմակերպել հանրային քննարկումներ/լսումներ բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունների առնչությամբ՝ ակտիվորեն ներգրավելով համայնքի բնակիչներին և ԶՅ, ՄՅ կառույցներին:

Համայնքային գնումների գործընթացի թափանցիկություն

11. ապահովել համայնքի տարեկան գնումների պլանում բյուջեով (ԾԲ-ով, ՏԱԴ-ով) նախատեսված ծրագրերը և ծախսերը,
12. իրավական խնդիրներից խուսափելու նպատակով, համայնքի գնումների պլանները (այդ թվում՝ վերանայված) տեղադրել անմիջապես ՀՀ ՖՆ գնումների համակարգում,
13. գնումների գործընթացի վերաբերյալ տեղեկատվությունը համապատասխան տեղեկագրերում տեղադրել անմիջապես համայնքապետարանի կողմից, չմիջնորդավորված, ինչի շնորհիվ հնարավոր կլինի տեղավորվել օրենքով սահմանված երկօրյա ժամկետում և վերացնել տեղեկագրերում հանդիպող տեխնիկական վրիպակները:

Բյուջեի գնահատման և աուդիտի գործընթացի բարելավում

14. համայնքում բյուջեի կատարման մոնիտորինգի և գնահատման վերաբերյալ տեղեկատվությունը պարզ և հանրամատչելի կերպով հրապարակել համայնքապետարանի կայքէջում (նաև ֆեյսբուքյան էջում) անկախ դրա նկատմամբ հանրային պահանջի առկայությունից,
15. բյուջետային հիմնական հաշվետվությունները համայնքապետարանի կայքէջում հրապարակել բաց տվյալների ձևաչափով, այսինքն՝ լիարժեք հասանելի արխիվով, ներբեռնելու և մշակելու համար հարմար ձևաչափով, ինչպես նաև՝ անհրաժեշտ վիզուալ լուծումներով,
16. ապահովել համայնքների բյուջեների կատարման նկատմամբ ներքին աուդիտի պատշաճ մակարդակով իրականացումը և այդ ինստիտուտի կայացումը՝ աշխատակազմերը համալրելով անհրաժեշտ մասնագիտական կարողություններով ու հմտություններով օժտված համայնքային ծառայողներով,
17. բյուջեի արտաքին աուդիտն ավելի արդյունավետ կազմակերպելու համար համայնքի բյուջեում նախատեսել (կամ ավելացնել, եթե նախատեսվել է) գործընթացին հատկացվող ծախսերը, որպեսզի ուսումնասիրվի և գնահատվի բյուջեի կատարման հաշվետվությունը ոչ միայն ֆինանսական առումով, այլև՝ բովանդակային կամ ծրագրային առումով:

Չանրային իրազեկվածության և ներգրավվածության բարձրացում

18. ստեղծել գործիքներ՝ չափելու քաղաքացիների բյուջետային նախապատվությունները (ուլորտային գերակայությունների վերաբերյալ),
19. մշակել և հրապարակել ամփոփ ուղեցույցներ բյուջետային բարդ փաստաթղթերի վերաբերյալ (օրինակ՝ քաղաքացու բյուջե),
20. բարձրացնել համայնքի բյուջետային քաղաքականության մշակման և իրականացման արդյունավետությունը՝ ապահովելով հանրության ներկայացուցիչների մասնակցությունը բյուջետային գործընթացի տարբեր փուլերում,
21. պարբերաբար այցելություններ կատարել համայնքի բնակավայրեր (ներգրավելով նաև համայնքի ղեկավարին կից ԽՄ-ների անդամներին), և դրանց վարչական ղեկավարների միջոցով կազմակերպել հանդիպումներ, հանրային քննարկումներ բնակիչների հետ:

ՎԵՐՋԱԲԱՆ

Հայաստանի 7 համայնքների 2018-2019թթ. բյուջեների պլանավորման, կատարման և վերահսկողության, աուդիտի և գնահատման գործընթացների ուսումնասիրության արդյունքում վերհանված խնդիրները վերաբերում են բյուջետավարման գործընթացի արդյունավետությանը, դրա տարբեր փուլերի թափանցիկությանը, հրապարակայնությանն ու մասնակցայնությանը:

Տեղական ինքնակառավարման ոլորտում վերջին տարիներին իրականացվող բարեփոխումների համատեքստում առաջնային նշանակություն ունի վերհանված խնդիրների լուծումը, մասնավորապես՝ բյուջետային գործընթացում հանրային մասնակցության առավել գործուն մեխանիզմների ստեղծումը, բյուջետային բարդ փաստաթղթերի վերաբերյալ ամփոփ ուղեցույցների մշակումը և հրապարակումը, ինչպես նաև բյուջետային գործընթացի առանցքային դերակատարների մասնագիտական կարողությունների ու հմտությունների զարգացումը: Այդ խնդիրների լուծման կարևորությունն ընդգծվում է նաև այն պատճառով, որ խնդիրներն առնչվում են ոչ միայն դիտարկված, այլև բոլոր համայնքներին:

Ակնկալվում է, որ համայնքների բյուջեների մոնիտորինգի զեկույցում ամփոփված բացահայտումները, ինչպես նաև արձանագրված խնդիրների լուծմանն ուղղված առաջարկությունները կդիտարկվեն ու հաշվի կառնվեն ՏԿԵՆ-ի, ՖՆ-ի և այլ համապատասխան կառույցների կողմից:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք
- «Հայաստանի Հանրապետության բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք
- «Նախադպրոցական կրթության մասին» ՀՀ օրենք
- «Աղքատության և սանիտարական մաքրման մասին» ՀՀ օրենք
- «Հանրային հատվածի կազմակերպությունների հաշվապահական հաշվառման մասին» ՀՀ օրենք
- «Գնումների մասին» ՀՀ օրենք
- ՀՀ Սահմանադրություն (2015թ. փոփոխություններով)
- «Հայաստանի Հանրապետության վարչատարածքային բաժանման մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենք (2016-2017թթ.)
- Համայնքի բյուջետավարման ուղեցույց, ԱՄՆ ՄՁԳ «Տեղական ինքնակառավարման ծրագիր, 3-րդ փուլ», Երևան 2010 թ.
- «ՀՀ տեղական ինքնակառավարման համակարգում արդյունքահեն (ծրագրային) բյուջետավորման մեթոդաբանություն», ԳՄՀԸ, ՀՖՄ, 2015 (2017)
- Վ. Մովսիսյան, Վ. Շահբազյան, Համայնքի բյուջեի մոնիթորինգի իրականացման մեթոդաբանությունը (Երևանի օրինակով), ԲՀԻ աջակցության հիմնադրամ, ՀՖՄ, Երևան 2012 թ.
- www.abovyan.am
- www.amasia.am
- www.aparan.am
- www.cfoa.am
- www.e-gov.am
- www.gnumner.am
- www.kotayk.mtad.am
- www.minfin.am
- www.mtad.am
- www.sisian.am
- www.stepanavan.am
- www.vardenis.am
- www.vayk.am

ՀԱՎԵԼՎԱԾ 1

- [Արժվան համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Ամասիա համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Ապարան համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Սիսիան համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Ստեփանավան համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Վայք համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)
- [Վարդենիս համայնքի 2018-2019թթ. բյուջեների մոնիտորինգի զեկույզ](#)