

**ՀԱՄԱՅՆՔՆԵՐԻ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԵԿԱՍՈՒՏՆԵՐԻ  
ԱՄՐԱՊԼՆԴՄԱՆ ՆՈՐ ՄԵԽԱՆԻԶՄՆԵՐԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ  
ՀԻՄՔԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՍ**

**ՀՈՎՀԱՆՆԵՍ ՄԵԼՔՈՒՄՅԱՆ**

**Բանալի բառեր** - Համայնքներ, համայնքային բյուջեներ, բյուջետային եկամուտներ, տեղական ինքնակառավարման մարմիններ, ֆինանսական համահարթեցում, ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներ, հարկաբյուջետային բարեփոխումներ, եկամտային հարկ, հարկային մասհանումներ:

**ՆԵՐԱՄՈՒԹՅՈՒՆ**

Ինչպես գիտենք, համայնքների՝ օրենսդրությամբ վերապահված լիազորությունների և դրանց իրագործման համար անհրաժեշտ միջոցների միջև առկա են ակնհայտ անհամաչափություններ: Դա խիստ բացասական երևույթ է, քանի որ համայնքները ստիպված են լինում իրենց լիազորություններն իրականացնել բյուջետային հատկացումների հաշվին, որը խախտում է տեղական ինքնակառավարման և համայնքների ֆինանսական անկախության սկզբունքը: Հաճախ համայնքների բյուջետային եկամուտների հավաքագրման մակարդակը հնարավորություն չի տալիս ապահովելու անգամ կենսական ենթակառուցվածքների պահպանումը, որն անհրաժեշտ պայման է համայնքային տնտեսության հետագա զարգացման համար:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 4-րդ հոդվածը սահմանում է այն ընդհանուր սկզբունքները, որոնց վրա պետք է հիմնված լինեն տեղական մարմինների պարտականությունների և լիազորությունների բնույթը: Սույն հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն. «Պետական լիազորությունների իրականացումը, որպես կանոն, պետք է առավելապես դրվի իշխանության այն մարմինների վրա, որոնք ամենից մոտ են քաղաքացիներին: Այդ լիազորություններից որևէ մեկը իշխանության այլ մարմնին տալը պետք է իրականացվի՝ հաշվի առնելով առաջադրված խնդրի ծավալի բնույթը, ինչպես նաև խնայողության ու արդյունավետության պահանջները»<sup>1</sup>: Հոդվածն արտահայտում է այն ընդհանուր սկզբունք-

---

<sup>1</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyn um =122> – Council of Europe

քը, որ հանրային լիազորությունների իրականացումը պետք է լինի ապակենտրոնացված:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ տեղական ինքնակառավարման ոլորտը կարգավորող Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով, ինչպես նաև այլ օրենսդրական ակտերով համայնքների ՏԻՄ-երին վերապահված է շուրջ 300 լիազորություն, որոնք, սակայն, ըստ էության, չեն արտահայտում համայնքի բնակիչների կոնկրետ հանրային ծառայություններ ստանալու ակնկալիքները և հանրային իշխանության կողմից մատուցվելիք ծառայությունների հիմնական բնույթը:

Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան միաժամանակ սահմանում է նաև ՏԻՄ լիազորությունների և ֆինանսական ռեսուրսների համաչափության սկզբունքը, վերջինս ամրագրված է նաև ՀՀ Սահմանադրությամբ: Մասնավորապես, Սահմանադրության 186-րդ հոդվածի համաձայն. «1. Համայնքի պարտադիր խնդիրների լուծման նպատակով օրենքով սահմանվում են հարկային և ոչ հարկային այնպիսի աղբյուրներ, որոնք անհրաժեշտ են այդ խնդիրների իրականացումն ապահովելու համար: 2. Համայնքներին պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունները ենթակա են պետական բյուջեից պարտադիր ֆինանսավորման»<sup>1</sup>:

2016թ.-ին «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի նոր խմբագրությամբ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահվեցին բազմաթիվ լիազորություններ, որոնց իրականացման համար, սակայն, համայնքները ապահովված չէին համապատասխան ֆինանսական աղբյուրներով:

Խնդրի էությունը կայանում է նրանում, որ ՏԻՄ-երի լիազորությունների ապակենտրոնացումը չի ուղեկցվել ֆինանսական ռեսուրսների ապակենտրոնացմամբ, ինչի արդյունքում տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ ֆինանսական աղբյուրները բացակայում են: Ուստի, ներկայումս ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի զարգացման և առկա ֆինանսական հնարավորությունների գործնական իրացման միջև առաջացող խնդիրները պահանջում են ՏԻՄ-երի ֆինանսական ներուժի ամրապնդմանն ուղղված նոր կառուցակարգերի մշակում:

---

<sup>1</sup> <http://concourt.am/armenian/constitutions/index2015.htm>

## ԵԿԱՍՈՒՏՆԵՐԻ ՆՈՐ ՄԵԽԱՆԻԶՄՆԵՐԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ՀԻՄՔԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Դիտարկենք տեղական բյուջեների եկամուտներն ըստ դրանց ծագման աղբյուրների և դրանց դինամիկան 2013-2020թթ.-ի ընթացքում: Մասնավորապես, հարկային եկամուտներ (հարկեր և տուրքեր), պաշտոնական դրամաշնորհներ և այլ (ոչ հարկային) եկամուտներ (աղյուսակ 1):

Տեղական բյուջեների եկամուտները դիտարկվող ժամանակահատվածում, ընդհանուր առմամբ, մշտական աճ են գրանցել՝ 105.8 մլրդ դրամից հասնելով 156.1 մլրդ դրամի: Դրանց կառուցվածքում ավելի դանդաղ տեմպերով աճել են հարկային եկամուտները, որտեղ գլխավոր դերը բաժին է ընկել փոխադրամիջոցներից ստացվող գույքահարկին, որը հատկապես արագ աճ է գրանցել 2019-2020թթ.-ին՝ կապված ավտոմեքենաների ներմուծման մեծ ծավալների հետ: Այդուհանդերձ, այս հարկատեսակը չի կարող հանդիսանալ համայնքային բյուջեի կայուն աճ ապահովող գործոն և պայմանավորված է կոնկրետ շուկայական իրավիճակով: Համայնքային բյուջեի՝ մյուս հարկատեսակների և տուրքերի գծով ստացված եկամուտները, որոշակի տատանումներով հանդերձ, դրսևորել են հարաբերական կայունություն:

Համայնքային բյուջեի եկամուտների կարևորագույն աղբյուր են հանդիսանում պաշտոնական դրամաշնորհները: Իրենց տնտեսական բովանդակությամբ տրանսֆերտները հանդիսանում են համապետական հարկային եկամուտների մի մասը, որն անցնում է կենտրոնական կառավարության տրամադրության տակ և եկամուտների վերաբաշխման ու համայնքների ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրվում տեղական բյուջեներին: Տրանսֆերտների անհրաժեշտությունը պայմանավորված է տեղական բյուջեների խրոնիկ պակասուրդով:

ՀՀ-ում պետական բյուջեի՝ «Տրանսֆերտային փոխանցումներ պետական բյուջեից համայնքների բյուջեներին» հոդվածով պլանավորվում և համայնքների բյուջեներին ամեն տարի տրամադրվում են պաշտոնական տրանսֆերտներ, որոնց գերակշռող մասը բաժին է ընկնում ֆինանսական համահարթեցման սկզբունքով տրամադրվող դոտացիաներին:

Եկամտի աղբյուր	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Գումար, մլն Դրամ	Տես. Կշիռ, %														
ԸՆԴԱՄԵՆԸ Ե-ՎԱՄՈՒՏՆԵՐ	105,802	100.0%	114,359	100.0%	128,225	100.0%	128,624	100.0%	126,554	100.0%	127,475	100.0%	144,463	100.0%	156,137	100.0%
1. Հարկեր և վտրքեր	21,122	20.0%	23,260	20.3%	23,790	18.5%	24,554	19.1%	26,754	21.1%	26,286	20.6%	31,030	21.5%	30,800	19.8%
այդ թվում՝	5,307	5.0%	5,391	4.7%	5,566	4.4%	5,702	4.4%	5,934	4.7%	5,699	4.5%	6,331	4.4%	5,893	3.8%
1.1 Գույքահարկ անշարժ գույքից	7,463	7.1%	9,122	8.0%	9,796	7.6%	10,658	8.3%	11,653	9.2%	12,412	9.7%	15,265	10.6%	16,640	10.7%
1.2 Գույքահարկ փոխադրամիջոցներից	4,157	3.9%	4,097	3.5%	3,951	3.1%	3,761	2.9%	4,169	3.3%	3,780	3.0%	4,210	2.9%	3,617	2.3%
1.3 Հողի հարկ	3,493	3.3%	3,893	3.4%	3,760	2.9%	3,748	2.9%	4,240	3.3%	3,561	2.8%	4,216	2.9%	3,942	2.5%
1.4 Տեղական տուրքեր	702	0.7%	757	0.7%	697	0.5%	684	0.5%	758	0.6%	834	0.7%	1,009	0.7%	708	0.5%
1.5 Պետական տուրքեր	54,800	51.8%	55,639	48.7%	59,435	46.4%	55,312	43.0%	57,221	45.2%	59,745	46.9%	66,816	46.2%	81,572	52.2%
2. Պաշտոնական դրամաշրջաններ այդ թվում՝	36,191	34.2%	38,958	34.1%	44,019	34.3%	47,074	36.6%	48,016	37.9%	48,164	37.8%	50,994	35.3%	55,312	35.4%
2.1 Պետական բյուջեի ֆինանսական հաստատեցման սկզբնական գրանարկով բույստացումներ																
2.2 Պետական բյուջեից գրանարկով նպարտավորումների հարկացումներ (տրվելուց)	9,352	8.8%	8,644	7.6%	11,075	8.6%	6,527	5.1%	9,091	7.2%	11,133	8.7%	15,707	10.9%	22,743	14.6%
3. Այլ եկամուտներ այդ թվում՝	29,881	28.2%	35,460	31.0%	45,000	35.1%	48,758	37.9%	42,579	33.7%	41,445	32.5%	46,618	32.3%	43,764	28.0%
3.1 անտույզյան կորույց ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ժամանակ ֆինանսավորման համար սեղանային բյուջեից ստացվող միջոցներ	20,644	19.5%	25,302	22.1%	34,827	27.2%	38,685	30.1%	30,390	24.0%	25,340	19.9%	28,249	19.6%	26,574	17.0%

Աղյուսակ 1. Համայնքային բյուջեների եկամուտները 2013-2020թթ.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից՝ Համայնքների ֆինանսիստների միավորման՝ «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում» 2014-2020թթ. հրապարակումների հիման վրա, էլեկտրոնային աղբյուր՝ <https://cfoa.am/library>,

Այսպես, 2013-2020թթ. ընթացքում ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաները շարունակական աճ են գրանցել՝ 36.2 մլրդ դրամից հասնելով 55.3 մլրդ դրամի, վերջինս կազմում է համախառն եկամուտների 35.4%-ը (գծապատկեր 1):



**Գծապատկեր 1.** Համայնքների բյուջեների եկամուտների պաշտոնական դրամաշնորհները, 2013-2020թթ. (մլն դրամ)<sup>1</sup>

Պաշտոնական տրանսֆերտների կառուցվածքում մինչև 2016թ.-ը որոշակի անկում է նկատվել նպատակային հատկացումների (սուբվենցիաներ) դինամիկայում: Այդուհանդերձ, 2016թ.-ից սկսած համայնքային ծրագրերի պետական աջակցությունը մեծ կարևորություն ստացավ (հատկապես՝ կապիտալ ծախսերի ֆինանսավորումը): Արդյունքում՝ 2016-2020թթ.-ի ընթացքում համախառն սուբվենցիաների ծավալը աճեց շուրջ 3.5 անգամ՝ հասնելով 22.7 մլրդ դրամի: Ինչ վերաբերում է սուբվենցիոն ծրագրերի պետական ֆինանսավորմանը, ապա 2020թ.-ին ՀՀ համայնքներում ընդհանուր առմամբ իրականացվել է 579 ծրագիր՝ 25,122 մլն դրամ ընդհանուր արժեքով, որից 14,330 մլն դրամը համաֆինանսավորվել է պետական բյուջեից:

Այսպիսով, պաշտոնական տրանսֆերտները շարունակում են մնալ համայնքային բյուջեների եկամուտների հավաքագրման հիմնական աղբյուր: Համախառն բյուջետային եկամուտների կառուցվածքում պաշտոնական դրամաշնորհների մասնաբաժինը 2020թ.-ին հասել է 52.2%-ի, որը վերջին տարիների ամենաբարձր ցուցանիշն է: Մա խոսում է համայնքնե-

<sup>1</sup> Նույն տեղում:

րի ֆինանսական անկախության բացակայության և պետական ֆինանսավորման աճող դերակատարության մասին:

Համայնքային բյուջեների այլ եկամուտների կառուցվածքում առաջնային է պետության կողմից ՏԻՄ-երին պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերի ֆինանսավորման համար հատկացվող միջոցների դերը: Ուշադրության արժանի են նաև գույքի վարձակալությունից եկամուտներն ու տեղական վճարները:

Պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների շրջանակներում ստացված միջոցները իրենց առավելագույն ցուցանիշին են հասել 2016թ.-ին՝ 38.7 մլրդ դրամ, որից հետո, ընդհանուր առմամբ, նվազել են՝ 2020թ.-ին հասնելով 26.6 մլրդ դրամի: Այդուհանդերձ, այդ միջոցները գրեթե ամբողջությամբ՝ 2020թ.՝ 98.6% (2019թ.՝ 98.7%), հատկացվել են Երևան համայնքին:

Ինչպես փաստում են բերված տվյալները, դիտարկվող ժամանակահատվածում համայնքային բյուջեների ինչպես սեփական եկամուտները, այնպես էլ պաշտոնական միջբյուջետային հատկացումները բնականոն աճ են գրանցել, ընդ որում այդ աճին նպաստել է նաև հանրապետությունում ներկայումս էլ ընթացող համայնքների խոշորացման գործընթացը<sup>1</sup>:

Այդուհանդերձ, ֆինանսական համահարթեցման գործող համակարգի պայմաններում պետությունը կարծես «համաձայնվում է» միայն փոխհատուցել համայնքների կողմից չապահովված եկամուտների ծավալները, ինչը չի ապահովում համայնքների առաջընթաց զարգացում, բազմաթիվ լիազորություններ մնում են ֆինանսական միջոցներով չապահովված, համայնքների զարգացման ծրագրերը կազմվում են կառավարման հանրապետական մարմիններից աջակցություն ստանալու ակնկալիքների հիման վրա: Այլ կերպ ասած՝ գործող համակարգը չի նպաստում տարածքային անհամաչափությունների մեղմմանը: Հատկանշական է, որ չնայած վերջին 5 տարիների ընթացքում Երևան քաղաքի բյուջետային եկամուտների տեսակարար կշռի նկատելի նվազմանը ՀՀ համայնքների բյուջեների եկամուտների հանրագումարի մեջ, 2020թ. այն դեռևս զգալի բարձր է մնում՝ 47.0% (2019թ.՝ 51.9% 2018թ.՝ 53.9%, 2017թ.՝ 57.3%, 2016թ.՝ 60.1%)<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> **Զ. Մելքումյան** - «Համայնքների խոշորացման ինստիտուցիոնալ հիմքերն ու ֆինանսական արդյունավետության գնահատականը», Այլընտրանք գիտական հանդես, Հոկտեմբեր-Դեկտեմբեր, 2020թ., էջ 259-269:

<sup>2</sup> «Տեղական ինքնակառավարումը Հայաստանում (2020թ.)», Գիրք 13, Համայնքների ֆինանսիստների միավորում, Երևան, 2020:

Ուստի տարածքային սոցիալ-տնտեսական զարգացման անհամաչափությունների մեղմման տեսանկյունից առաջնային խնդիր է հանդիսանում ֆինանսական համահարթեցման գործող մեխանիզմների կատարելագործումը ինչպես համայնքների առկա եկամուտների ավելացման, այնպես էլ եկամտի նոր աղբյուրների բացահայտման ուղղություններով:

Զարգացած երկրների տեղական բյուջեների ձևավորման հիմք են համարվում հարկերն ու տուրքերը, որոնք կարևոր դեր են խաղում իշխանության տեղական մարմինների բյուջետային քաղաքականության բնագավառում, քանի որ ապահովում են օրենսդրությամբ ամրագրված կայուն մուտքեր: Տեղական մակարդակի հարկային համակարգի ձևավորումը, որպես կանոն, իրագործվում է երկու ուղղությունով: Առաջինը վերաբերում է տեղական հարկերին, որոնք հավաքագրվում են սեփական վարչական տարածքում՝ համայնքային իշխանությունների հսկողության ներքո: Մեր հանրապետությունում այդպիսիք են գույքահարկն ու հողի հարկը (ներկայումս՝ անշարժ գույքի հարկ և գույքահարկ փոխադրամիջոցներից): Երկրորդ ուղղությունը կազմում են պետական հարկերից մասհանումները, որոնք հավաքագրվում են պետական բյուջեի շրջանակներում, իսկ համայնքային բյուջեի մասնաբաժինը սահմանվում է հարկային մուտքերից տոկոսային տեսքով, որի դրույքաչափը սահմանվում է ըստ որոշակի սկզբունքների: Այդպիսի հարկատեսակներից են ակցիզային հարկը, ավելացված արժեքի հարկը (կամ շրջանառության հարկը՝ մինչև 58.35 մլն դրամ տարեկան շրջանառության դեպքում), շահութահարկը և եկամտային հարկը: Հարկային օրենսգրքով սահմանվում են նաև բնապահպանական և ճանապարհային հարկատեսակները: Վերջիններս էական ծավալներ չունեն և մեր կարծիքով, համայնքային բյուջեներին հարկային մասհանումների իրականացման տեսանկյունից նպատակահարմար չէ կիրառել:

Ակցիզային հարկը իր տրամաբանությամբ չի առնչվում ՏԻՄ-երի գործունեությանը, քանի որ սահմանվում է կոնկրետ ապրանքատեսակների ներմուծման կամ իրացման համար՝ որպես անուղղակի հարկ: Այս առումով այն նույնպես մասհանման ենթակա հարկատեսակ լինել չի կարող: Ինչ վերաբերում է ԱԱՀ-ին, ապա այս հարկատեսակից մասհանումներ կատարելու մոտեցումը ռիսկային է և ոչ նպատակահարմար: Այս դեպքում համայնքային բյուջեի եկամուտները կախվածության մեջ կլինեն շրջանառության նկատմամբ կիրառվող հարկատեսակի մեծությունից, ինչը, տնտեսական ակտիվությունից կախված, մշտապես տատանվում է<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Ռ. Հայրապետյան, Ա. Ավետյան, «Համայնքների տնտեսական զարգացման նոր կառուցակարգերի գործարկման անհրաժեշտությունը ՀՀ-ում», Բանբեր ՀՊՏՀ, 2017.4, էջ 50-60:

ՀՀ-ում «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 86-րդ հոդվածով սահմանվում են եկամտային հարկից, շահութահարկից և բնապահպանական վճարներից (հարկից) մասհանումները՝ որպես համայնքային բյուջեի մուտքեր<sup>1</sup>: Իսկ դրանց դրույքաչափերը սահմանվում են յուրաքանչյուր տարվա՝ «ՀՀ պետական բյուջեի մասին» օրենքով: Այդուհանդերձ, օրենքի այս դրույթը ներկայումս չի գործում: Մեր կարծիքով, սակայն, այդ գործընթացի կազմակերպման անհրաժեշտ ընթացակարգերի մշակման և ներդրման պարագայում, այն կարող է միջբյուջետային հարաբերությունների կարգավորման արդյունավետ ուղղություն դառնալ:

Նշենք, որ ՀՀ գործող բյուջետային համակարգում առաջարկվող մոտեցմամբ հարկային մասհանումների իրականացման և դրանք համայնքային բյուջեներին փոխանցման մեխանիզմներ դեռևս չեն գործում: Այս առումով, որպես լուծում կարող է հանդիսանալ այդ ֆինանսական ռեսուրսներն ըստ համայնքների բաշխման՝ ֆինանսական համահարթեցման գործող սկզբունքների կիրառումը, որի հիմքում ընկած է համայնքի բյուջետային ապահովվածությունը, մասնավորապես՝ եկամտային կարողությունները՝ գույքահարկի, հողի հարկի ու պետական տուրքերի հավաքման ծավալները և ծախսային կարիքի գործոնները՝ համայնքի բնակչության քանակն ու տարիքային կառուցվածքը, խոշորացված համայնքներում ընդգրկված բնակավայրերի քանակը, համայնքի բարձրադիրությունն ու տրանսպորտային մատչելիությունը:

Նշված հարկատեսակներից թե՛ հարկահավաքման գործընթացի կազմակերպման իրատեսության, և թե՛ համայնքային բյուջեներին իրական և կայուն եկամուտներով ապահովելու տեսանկյունից, մեր կարծիքով, անհրաժեշտ է դիտարկել եկամտային հարկից մասհանումների կիրառումը: Ընդ որում, մեր կողմից առաջարկվող մոտեցումը դիտարկվում է որպես ֆինանսական համահարթեցման գործող համակարգին փոխարինող:

Նախկինում գործող համակարգի պայմաններում «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքով եկամտահարկից մուտքերի 15%-ը ամրագրվում էր համայնքային բյուջեներին: Այդուհանդերձ, այդ համակարգը գործող վարչատարածքային կառուցվածքի պայմաններում գործունակ չէր, քանի որ հավաքագրված եկամտահարկը փոշիացվում էր բազմաթիվ փոքր ու միջին համայնքների միջև, և միայն քիչ թվով համայնքների էր հաջողվում ապահովել իրական եկամուտներ: Ուստի արդեն 2000թ.-ից մասհանումները դադարեցվեցին:

Ներկայումս ընթացող խոշորացման գործընթացն իրական հիմքեր է ստեղծում նաև հարկաբյուջետային բարեփոխումների իրականացման

<sup>1</sup> «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, Հոդված 86:

համար: Միաժամանակ, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ վարչատարածքային բարեփոխումների ծրագիրը, իր հերթին, դեռևս կայացման գործընթացում է՝ կարծում ենք՝ մասհանումների համակարգի ներդրումը առավել նպատակահարմար է իրականացնել փուլային տարբերակով՝ նախ առավել կայացած համայնքներում, որտեղ մասհանումների գնահատվող ծավալները կարող են զգալիորեն փոխարինել ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներին, այնուհետև տարածել նաև մյուս համայնքների վրա:

Միաժամանակ, բյուջետային բարեփոխումների իրականացման սկզբնական շրջանում նախատեսվում է ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների շարունակական կիրառում (տարեցտարի նվազող սկզբունքով)՝ որպես հարկային մասհանումներին լրացնող միջոցներ: Իսկ վերջնական նպատակը հանդիսանում է ինքնաբավ համայնքային բյուջեների կայացումը:

Առաջարկվող համակարգի արդյունավետությունը, բացի ֆինանսական լրացուցիչ միջոցներ ապահովելուց, հիմնավորվում է տեղական բյուջետային համակարգի ապակենտրոնացման և ՏԲՄ-երի անկախության մեծացման դրական էֆեկտներով՝ մասնավորապես, կապիտալ ներդրումների ներգրավման, գործարարության զարգացման և նոր աշխատատեղերի ստեղծման խթանումը, բյուջետային եկամուտների տնօրինման ինքնուրույնությունը, հարկային վարչարարության և հարկահավաքման գործընթացի արդյունավետության բարձրացումը: Այսպես, ֆինանսական համահարթեցման գործող համակարգի պայմաններում եկամտային կարողությունների (գլխավորապես հարկային եկամուտներ) բարձր ցուցանիշը հակադարձ համեմատական ազդեցություն է թողնում տրամադրվող դոտացիաների ծավալի վրա<sup>1</sup>: Այլ կերպ ասած՝ որքան բարձր է համայնքի բյուջետային ապահովվածությունը, այնքան ավելի քիչ դոտացիաներ են հատկացվում տվյալ համայնքին և հակառակը՝ տեղական հարկերի փոքր ծավալները (այդ թվում՝ հարկահավաքման գործընթացի անարդյունավետությամբ պայմանավորված) փոխհատուցվում են դոտացիաների տեսքով: Նոր մոտեցմամբ համայնքները շահագրգռված կլինեն օգտագործել սեփական հարկային եկամուտների ողջ պոտենցիալը:

Մեր կարծիքով, առաջարկվող մոդելի անկյունաքարը պետք է հանդիսանա համայնքային կառավարման գիտակցության հիմնարար փոփոխությունը: Պետական բյուջեից սնվող ներկայիս համակարգը, որտեղ հաճախ նկատվում է արդյունավետ կառավարման շահադրդման բացակա-

---

<sup>1</sup> Տե՛ս «Ֆինանսական համահարթեցման մասին» ՀՀ օրենքը, «բ» մասով տրամադրվող դոտացիաների հաշվարկ:

յություն, պետք է վերափոխվի յուրատեսակ «բիզնես մոդելի», որտեղ յուրաքանչյուր համայնք ինքն է պատասխանատու սեփական ֆինանսական միջոցների ապահովման համար:

Դիտարկենք մի շարք խոշորացված համայնքներ, որտեղ, առավել իրատեսական է առաջին փուլով հարկաբյուջետային բարեփոխումների ծրագրի փորձնական ներդրումը և դրա արդյունքների գնահատումը: Այս համատեքստում համայնքների ընտրության մեկ այլ մոտեցում կարող է հանդիսանալ «տարածքային աճի բևեռների» հայեցակարգը: Դրա հիմնական նպատակն է մշակել տարածքային աճի բևեռների ձևավորման և զարգացման ընդհանուր հայեցակարգային մոտեցումներ՝ կայուն զարգացող բազմաբևեռ տնտեսության և հավասարաչափ տարածքային զարգացման ապահովման նպատակով: Տարածքային աճի բևեռը պետության որոշակի տարածք է, համայնք, որտեղ տնտեսության որոշակի ոլորտ կարող է ապահովել առաջանցիկ տեմպերով զարգացում՝ նոր թափ հաղորդելով թերզարգացած ոլորտներին ու տարածքներին և շոգեքարշի դեր կատարել դրանց համար<sup>1</sup>:

Որպես այդպիսի բևեռներ կարող են հանդես գալ Գյումրի, Վանաձոր, Դիլիջան, Ջերմուկ, Ալավերդի, Արարատ, Եղեգնաձոր, Արտաշատ, Սևան, Քաջարան, Կապան, Աշտարակ, Ծաղկաձոր, Վաղարշապատ, Հրազդան, Արմավիր քաղաքները: Նշված համայնքներից մեծամասնությունում ընթացել կամ ներկայումս ընթանում է նաև վարչատարածքային բարեփոխումների գործընթացը: Ուստի համադրելով խոշորացված համայնքների մասշտաբը տարածքային աճի բևեռների հայեցակարգի շրջանակներում իրականացվելիք զարգացման ծրագրերի հետ՝ միաժամանակ բյուջետային բարեփոխումների առաջարկվող ծրագրի միջոցով, կարծում ենք, հնարավոր է ապահովել բյուջետային եկամուտների իրական աճ:

Ինչպես նշեցինք, գործող համակարգի պայմաններում հարկային մասհանումների իրականացման և դրանք համայնքներին փոխանցման գործուն մեխանիզմներ դեռևս չկան: Հետևաբար, ծրագրի ներդրման սկզբնական փուլում եկամտային հարկից մասհանումների իրականացման համար որպես հիմք կարող է հանդիսանալ ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների հաշվարկման գործող մեխանիզմը: Դիտարկենք նշված համայնքներում ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների ծավալները 2020թ.-ին (աղյուսակ 2):

Նշված համայնքներից, մեր կարծիքով, բարեփոխումների ծրագրի փորձնական փուլը կարելի է իրականացնել խոշոր քաղաքներում՝ Գյում-

---

<sup>1</sup> «Տարածքային աճի բևեռների զարգացման հայեցակարգ», Հավելված ՀՀ Կառավարության 2017թ. դեկտեմբերի 21-ի նիստի N 53 արձանագրային որոշման:

րի, Վանաձոր, Կապան, Դիլիջան, ինչպես նաև Ջերմուկում, Ծաղկաձորում, Վաղարշապատում, Արտաշատում, Արմավիրում և Աշտարակում, որտեղ համեմատաբար ավելի կայացած են նաև տեղական հարկման մեխանիզմները:

**Աղյուսակ 2.** Բյուջետային եկամուտների կառուցվածքը  
Հնարավոր «աճի բևեռներում», 2020թ.<sup>1</sup>

Համայնք	Ընդամենը եկամուտներ (հազ. դրամ)	Մեխիկան եկամուտներ (հազ. դրամ)	Մեխ./ընդ. եկամուտներ (%)	Ֆին. համահարթեցման դրտացվածներ (հազ. դրամ)	Դոտ./ընդ. եկամուտ-ներ (%)
Գյումրի	4,651,136	1,246,296	26.8%	2,630,293	56.6%
Վանաձոր	3,416,000	906,141	26.5%	1,915,864	56.1%
Դիլիջան	1,080,168	251,724	23.3%	548,370	50.8%
Ջերմուկ	660,133	377,820	57.2%	132,617	20.1%
Արմավիր	1,029,675	404,299	39.3%	605,291	58.8%
Վաղարշապատ	1,691,612	830,758	49.1%	695,632	41.1%
Հրազդան	1,527,721	494,180	32.3%	878,203	57.5%
Կապան	3,001,835	714,970	23.8%	1,684,126	56.1%
Ալավերդի	719,792	125,074	17.4%	537,389	74.7%
Արարատ	669,645	175,784	26.3%	463,964	69.3%
Աշտարակ	839,529	311,628	37.1%	268,695	32.0%
Եղեգնաձոր	289,993	95,102	32.8%	160,956	55.5%
Արտաշատ	738,923	336,538	45.5%	396,969	53.7%
Մևան	781,011	207,980	26.6%	453,596	58.1%
Քաջարան	1,258,824	413,428	32.8%	189,500	15.1%
Ծաղկաձոր	267,833	227,354	84.9%	9,171	3.4%

2020թ.-ի ՀՀ պետական բյուջեում եկամտային հարկի գծով բյուջետային մուտքերը կազմել են 411.51 մլրդ դրամ<sup>2</sup>: Այդուհանդերձ, դրա տա-

<sup>1</sup> Աղյուսակը կազմվել է հեղինակի կողմից՝ ՀՀ ՏԿԵՆ «ՀՀ համայնքների բյուջետային եկամուտների վերաբերյալ» 2020թ. հրապարակման հիման վրա:

<sup>2</sup> ՀՀ Վիճակագրական կոմիտե, ՀՀ սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2020թ. հունվար-դեկտեմբերին, Հարկաբյուջետային հատված, էլեկտրոնային աղբյուր՝ [https://armstat.am/file/article/sv\\_12\\_20a\\_211.pdf](https://armstat.am/file/article/sv_12_20a_211.pdf)

րաճքային բաշխվածության վերաբերյալ վիճակագրություն ներկայումս չի հրապարակվում: Ուստի համակարգի գործարկման նախնական փուլում առաջնային խնդիրը պետք է լինի եկամտային հարկի՝ ըստ համայնքների տեղեկատվության հավաքագրման մեխանիզմների ներդրումը, որը, մեր կարծիքով, կարող է ապահովվել հարկային գործակալների և/կամ ֆիզիկական անձանց կողմից եկամտային հարկի վերաբերյալ ՊԵԿ ներկայացվող հաշվետվության շրջանակներում: Ըստ մեր գնահատումների՝ եկամտային հարկի տարածքային բաշխման վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրման գործընթացը հնարավոր է իրականացնել առաջիկա 2 տարիների ընթացքում:

Հավաքագրված տեղեկատվության հիման վրա արդեն հնարավոր կլինի ավելի հստակ պատկերացում կազմել ըստ համայնքների եկամտային հարկի հավաքագրման ծավալների վերաբերյալ, ինչը հիմք կհանդիսանա մասհանումների իրականացման դրույքաչափերի հաշվարկի, համայնքների նախնական ընտրության, ծրագրի իրականացման ժամանակացույցերի սահմանման համար, և մեծ հաշվով, կարելի կլինի գնահատել համայնքների ներքին ֆինանսական պոտենցիալն ու առաջարկվող համակարգի կայացման հնարավորությունները:

Ինչ վերաբերում է իրականացվելիք մասհանումների դրույքաչափին, ապա համայնքային բյուջեների ծախսային պլանավորման տեսանկյունից ցանկալի է, որ այն լինի ֆիքսված: Իսկ դրա համար պետք է հիմք հանդիսանան համայնքի շրջանակներում հավաքագրվելիք եկամտային հարկի և ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների ծավալները: Ընդ որում, հաշվի առնելով տնտեսական ակտիվության փոփոխությունները՝ նպատակահարմար է յուրաքանչյուր տարի դրույքաչափն ամրագրել հաշվարկային տարվան նախորդող 3 տարիների ցուցանիշների հիման վրա, իսկ մինչև 3 տարին լրանալը, առկա նախորդող տարիների ցուցանիշների հիման վրա:

Գործնականում, համայնքների մեծամասնությունում հնարավոր է այնպիսի իրավիճակ, երբ հավաքագրվող եկամտային հարկի ծավալները «չձածկեն» ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների մեծությունը: Այդ պարագայում եկամտային հարկից մասհանումը համայնքին պետք է իրականացվի ամբողջությամբ, իսկ առաջացող տարբերությունը փոխհատուցվի դոտացիաների տեսքով: Միաժամանակ, համայնքային բյուջեների մուտքերում պետք է ընթանա հարկային եկամուտների մասնաբաժնի՝ շարունակական աճ՝ ի հաշիվ դոտացիաների մասնաբաժնի նվազեցման նախապես սահմանված ժամանակացույցով:

## ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

Այսպիսով, համայնքների ֆինանսական համահարթեցման գործող մեխանիզմների կատարելագործման մեր կողմից առաջարկվող մոտեցումը ենթադրում է հետևյալ հաջորդական քայլերի իրականացումը.

✓ Եկամտային հարկից համայնքային բյուջեներ մասհանումների իրականացման օրենսդրական հիմքերի ապահովում:

✓ Եկամտային հարկի տարածքային բաշխման վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրման և վիճակագրության վարման անհրաժեշտ մեխանիզմների գործարկում, մասնավորապես, աշխատակիցների «հիմնական աշխատանքի վայրի» համայնքային պատկանելիության սկզբունքների մշակում, հարկային գործակալների և/կամ ֆիզիկական անձանց կողմից ՊԵԿ ներկայացվող եկամտային հարկի հաշվարկի ձևում տարածքային բաղադրիչի ներկայացման տեխնիկական ապահովում, ՊԵԿ-ի կողմից ստացված տեղեկատվության մշակում և փոխանցում համապատասխան գերատեսչություններին (Ֆինանսների, Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարություններ):

✓ Ըստ համայնքների եկամտային հարկի ծավալների վերլուծության արդյունքների, ինչպես նաև վարչատարածքային բարեփոխումների ծրագրի և տարածքային աճի բևեռների հայեցակարգի համադրման արդյունքում բյուջետային բարեփոխումների ծրագրի ներդրման մեկնարկային համայնքների, ինչպես նաև յուրաքանչյուր հաջորդ ժամանակաշրջանի համար պոտենցիալ համայնքների ցանկի հաստատում:

✓ Ընտրված համայնքների համար եկամտային հարկի և ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաների մեծության հիման վրա մասհանման դրույքաչափի հաշվարկ: Այն դեպքում, երբ եկամտային հարկի հավաքագրման ծավալները փոքր են ֆինանսական համահարթեցման դոտացիաներից, առաջացող դեֆիցիտը փոխհատուցվում է պետական բյուջեից, միաժամանակ, սահմանվում է դոտացիաների տրամադրման ժամանակացույց՝ նվազման սկզբունքով: Օր. 1-ին տարում դեֆիցիտը ֆինանսավորվում է ամբողջությամբ, 2-րդ տարում՝ 90%-ով, 3-րդում՝ 75% և այլն. վերջնական նպատակը համայնքի ինքնաբավությանը հասնելն է:

✓ Մեկնարկային փուլով ընտրված համայնքներում ծրագրի ներդրման և գործարկման արդյունքների վերլուծություն և գնահատում, բացթողումների վերհանում և կանոնակարգում: Ծրագրի լրամշակված տարբերակում նոր, պոտենցիալ համայնքների ներգրավում:

✓ Կարևոր նշանակություն ունի ինչպես եկամտային հարկից մասհանումների տեսքով համայնքային եկամուտների ապահովումը, այնպես

էլ դրա արդյունավետ բաշխումը համայնքի ներսում՝ բնակավայրերի միջև, որի համար ևս պետք է հիմք հանդիսանան ֆինանսական համա-  
հարթեցման և համաչափ զարգացման սկզբունքները:

Համայնքների շարունակական զարգացման և եկամտային ապա-  
հովման տեսանկյունից մեր կողմից կարևորվում են նաև.

✓ ներկայումս իրագործվող նպատակային սուբվենցիոն ծրագրերի  
պահպանումն ու ընդլայնումը, ինչը պետություն-համայնք համագործակ-  
ցության կարևոր ուղղություն է հանդիսանում,

✓ ՏԻՄ-երին հարկային վարչարարության որոշակի լիազորութ-  
յունների տրամադրումը, մասնավորապես՝ տեղական նշանակության ա-  
ռանձին հարկերի և վճարների ներդրման և/կամ արտոնությունների  
տրամադրման մասով,

✓ համայնքների կողմից վարկերի ու փոխառությունների ստա-  
ցումը (այդ թվում՝ միջազգային աղբյուրներից), համայնքային պարտա-  
տոմսերի թողարկումը:

**Оганнес Мелкумян, Основы для внедрения новых механизмов укрепления доходов местных бюджетов в РА** - Всегда существуют диспропорции между закрепленными законом полномочиями органов местного самоуправления и финансовыми средствами, необходимыми для их реализации. Это очень негативное явление, так как общины вынуждены осуществлять свои полномочия за счет ассигнований из государственного бюджета, что нарушает принципы местного самоуправления и финансовой независимости общин. Поэтому проблемы, возникающие в связи с развитием системы местного самоуправления в Армении и практической реализацией имеющихся финансовых возможностей, требуют разработки новых структур, направленных на укрепление финансового потенциала органов местного самоуправления.

В статье анализируются доходы местных бюджетов по источникам их поступления. В частности, налоговые поступления (налоги и пошлины), официальные гранты и прочие (неналоговые) доходы. При этом ставится задача выявить возможные источники увеличения доходов местных бюджетов, создав основу для совершенствования действующей системы финансового выравнивания. В предлагаемом проекте реформ основным источником увеличения доходов местного бюджета рассматриваются отчисления от подоходного налога.

**Hovhannes Melkumyan, Bases for introducing new strengthening mechanisms of local budget incomes in RA** - There are always disproportions between

the powers of local self-government bodies enshrined in law and the financial resources necessary for their implementation. This is a very negative phenomenon, since communities are forced to implement their powers at the expense of appropriations from the state budget, which violates the principles of local self-government and the financial independence of communities. Therefore, the problems arising in connection with the development of the local self-government system in Armenia and the practical implementation of existing financial opportunities require the development of new structures aimed at strengthening the financial potential of local self-government bodies.

The article analyzes the incomes of local budgets by sources of their receipt. In particular, tax incomes (taxes and duties), official grants and other (non-tax) incomes. At the same time, the task is to identify possible sources of increasing local budget incomes, creating a basis for improving the existing system of financial equalization. The proposed reform program considers deductions from income tax as the main source of increasing local budget incomes.

Ուղարկվել է խմբագրություն 16.02.2022թ.

Գրախոսվել է 14.02.2022թ.