



ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏԱԶՈՏԱԿԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

CENTRE FOR POLICY STUDIES



Ministry of Foreign Affairs
Republic of Korea

Տաթևիկ Ղազարյան

Tatevik Ghazaryan

Վիշեգրադյան քառյակի և Հայաստանի ՏԻՄ
համակարգերի բյուջեների ձևավորման
համեմատական վերլուծություն

Comparative perspective on formation of municipal
budgets in Armenia and Visegrad Four states

Ծրագիրն իրականացվել է գործընկերների մասնակցությամբ.

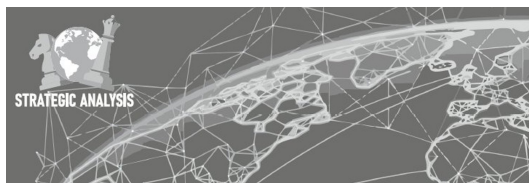
«Res Publica» հիմնադրամ (Լեհաստան)

**Բուդապեշտի հանրային քաղաքականության վերլուծությունների
ինստիտուտ (Հունգարիա)**

Քաղաքականության և հասարակության ինստիտուտ (Չեխիա)

«Ռազմավարական վերլուծություն» կենտրոն (Սլովակիա)

respublica
THOUGHT PROVOKING



The project was implemented in cooperation with

Institute for Politics and Society (Czech Republic)

Budapest Institute for Policy Analysis (Hungary)

Res Publica Foundation (Poland)

Strategic Analysis Think Tank (Slovakia)

Սույն հրապարակումը լույս է տեսնում Քաղաքականության հետազոտական կենտրոնի կողմից Միջազգային Վիշեգրադյան հիմնադրամի և Կորեայի Հանրապետության ԱԳՆ-ի օժանդակությամբ իրականացված «Վիշեգրադյան քառյակի փորձի կիրառումը Հայաստանում խորացված բարեփոխումների համար» ծրագրի շրջանակում:

Ծրագիրը ֆինանսավորվում է Լեհաստանի, Հունգարիայի, Չեխիայի և Սլովակիայի կառավարությունների կողմից՝ Միջազգային Վիշեգրադյան հիմնադրամի միջոցով, որի նպատակը Կենտրոնական Եվրոպայում հարատև տարածաշրջանային համագործակցության առաջխաղացումն է:

This paper is published within the framework of the *Further Support for Reforms in Armenia with Visegrad Four's Know-how* project funded by the International Visegrad Fund and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea.

The project is co-financed by the Governments of Czechia, Hungary, Poland and Slovakia through Visegrad Grants from International Visegrad Fund. The mission of the fund is to advance ideas for sustainable regional cooperation in Central Europe.

Grant #22220233

Լրացուցիչ մանրամասներ առկա են <https://centreforpolycystudies.org/pr6.html> Էջում
Additional information: <https://centreforpolycystudies.org/en-pr6.html>

Հոդվածաշարի խմբագիր՝ **Արմեն Գրիգորյան**
Series editor: **Armen Grigoryan**

© Քաղաքականության հետազոտական կենտրոն / Centre for Policy Studies
© Միջազգային Վիշեգրադյան հիմնադրամ / International Visegrad Fund

Երևան 2023
Yerevan, 2023

Տաթևիկ Ղազարյան

Վիճեգրադյան քառյակի և Հայաստանի ՏԻՄ համակարգերի բյուջեների ձևավորման համեմատական վերլուծություն

Ուսումնասիրության նպատակը համայնքային բյուջեի ձևավորումն աղբյուրների նմանությունների և տարբերությունների համեմատությունն է՝ հաշվի առնելով Լեհաստանի, Հունգարիայի, Չեխիայի և Սլովակիայի փորձը: Ուսումնասիրությունը հիմնվում է օրենսդրական դաշտի ուսումնասիրության և ծրագրի շրջանակում գործընկերների կողմից ներկայացված նյութերի վրա: Հոդվածում անդրադարձ է կատարվում նշված պետությունների ՏԻՄ համակարգերին՝ հաշվի առնելով համապատասխան օրենքների և համակարգերի տարբերության ազդեցությունները բյուջեի ձևավորման վրա, ինչպես նաև առանձնացվում են լավ կառավարմանը նպաստող օրինակները:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնավարությունն ամրագրված է սահմանադրորեն. այն նաև նրանց ֆինանսական կարողությունների արդյունավետ կառավարման կարևոր պայման է: Կառուցվածքը և դերաբաշխումը ևս մեծ ազդեցություն ունեն բյուջեի արդյունավետ կառավարման առումով: ՏԻՄ-երի բյուջեներից կարող ենք դատել՝ որքանով են նրանք ինքնուրույն կամ կախված կառավարությունից: ՏԻՄ-երը սովորաբար բացարձակապես համայնքներից հավաքագրած հարկերի և տուրքերի հաշվին չեն ֆինանսավորվում. համայնքային բյուջեն լրացվում է նաև պետության աջակցությամբ: Պետությունը ֆինանսավորում է իր կողմից պատվիրակված լիազորությունների իրականացման ծախսերը,¹ սակայն ոչ ուղղակիորեն, այլ տարբեր հիմնադրամների միջոցով: Ահա այս առումով հետաքրքրաշարժ է նշված պետությունների ռազմավարությունների համեմատությունը:

Չեխիա

Չեխիայի տեղական ինքնակառավարման համակարգն ունի երկաստիճան կառուցվածք՝ այն բաղկացած է համայնքներից և մարզերից:

Համայնքները տեղական ինքնակառավարման հիմնական միավորն են, որոնք պատասխանատու են մի շարք հանրային ծառայությունների մատուցման համար, ինչպիսիք են՝ թափոնների կառավարումը, ջրամատակարարումը և կոյուղու մաքրումը, հասարակական տրանսպորտը, սոցիալական ծառայությունները, ավտոկայանման վայրերը, մշակութային և հանգստի վայրերը: Նրանք ունեն տեղական հարկեր և տուրքեր գանձելու, ինչպես նաև կառավարությունից փոխանցումներ և սուբսիդիաներ ստանալու իրավունք:

Մարզերը տեղական ինքնակառավարման ավելի բարձր մակարդակն են: Մարզերը կազմված են մի քանի համայնքներից, և նրանց ղեկավար մարմիններն ընտրվում են

¹ Համայնքների սեփական խնդիրների և պետության կողմից պատվիրակված լիազորությունների մասին առավել մանրամասն, տե՛ս Տաթևիկ Ղազարյան, «Համամասնական ընտրակարգի բացասական ազդեցությունը՝ համայնքային ճգնաժամի սկզբնաղբյուր», ԲՀԿ, 2023, 2-3 էջ, https://centreforpolystudies.org/gallery/munic_rep.pdf

ուղղակիորեն քաղաքացիների կողմից: Մարզերը պատասխանատու են ավելի մեծ աշխարհագրական տիրույթ ներառող հանրային ծառայությունները համակարգելու և վերահսկելու համար՝ տարածաշրջանային զարգացումը, առողջապահությունը, կրթությունը և հանրային անվտանգությունը:²

Չեխիայում տեղական ինքնակառավարման համակարգը բնութագրվում է ապակենտրոնացվածության բարձր աստիճանով՝ որոշումներ կայացնելու նշանակալի լիազորություններով և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին տրված ինքնավարությամբ:

Չեխիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն ձևավորվում է թիվ 250/2000 օրենքի համաձայն:³ Բյուջետային գործընթացը սկսվում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից առաջարկությունների ներկայացմամբ, որը ներառում է հաջորդ տարվա ծախսերի կանխատեսում և բյուջեի նախագիծ: Այդ առաջարկներն այնուհետև վերանայվում են համայնքապետի կողմից, որը կարող է ճշգրտումներ կատարել, այնուհետև ընդունել բյուջեն: Բյուջեի ընդունումից հետո տեղական ինքնակառավարման մարմինը կարող է սկսել բյուջեի կատարումը, սակայն պետք է համայնքապետը պարբերաբար զեկուցի ավագանուն բյուջեի կատարողականի մասին: Բյուջեի ցանկացած փոփոխություն պետք է հաստատվի նաև ավագանու կողմից: Հարկ է նշել, որ Չեխիայում բյուջետային գործընթացը ներառում է հանրության մասնակցությունը, և համայնքապետարանը պետք է հանրային լուսմներ անցկացնի՝ նախքան բյուջեի ընդունումը:

Չեխիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն սովորաբար լրացվում է տեղական հարկերից և վճարներից, ինչպես նաև ավելի բարձր մակարդակի իշխանության մարմիններից ստացվող սուբսիդիաներից և տրանսֆերտներից ստացված միջոցների համակցությամբ: Տեղական հարկերը և վճարները ներառում են՝ գույքահարկը, տեղական եկամտահարկերը և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից մատուցվող ծառայությունների տարբեր վճարները, ինչպիսիք են՝ աղբահանությունը, ջրամատակարարումը, կոյուղու մաքրումը և կայանատեղին: Ավելի բարձր մակարդակի մարմիններից սուբսիդիաները և փոխանցումները կարող են ստացվել ինչպես ազգային կառավարությունից, այնպես էլ Եվրոպական Միությունից: Այդ միջոցները կարող են նախատեսված լինել հատուկ նպատակների համար, կամ կարող են տրամադրվել որպես ընդհանուր նշանակության դրամաշնորհներ՝ աջակցելու տեղական ինքնակառավարման ընդհանուր բյուջեին: Բացի այդ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են նաև եկամուտ ստեղծել առևտրային գործունեության կամ ակտիվների վաճառքի միջոցով:⁴ Կարելի է նկատել, որ ներկայումս գործող օրենսդրական դաշտը ապահովում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ինքնավարության և որոշումներ կայացնելու իրավունքի բավարար մակարդակը՝ թույլ տալով նրանց արդյունավետ կառավարել իրենց բյուջեները և որակյալ հանրային ծառայություններ մատուցել իրենց քաղաքացիներին:

Ծրագրի ընթացքում տեղի ունեցած քննարկումներից կարելի է նաև եզրակացնել, որ որոշ համայնքներում ռեսուրսների և կարողությունների պակասը բացասաբար է ազդում կարիքների բավարարման վրա: Ի վերջո, Չեխիայում տեղական

² <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>

³ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

⁴ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

ինքնակառավարման օրենքների արդյունավետությունը բյուջեի կառավարման և հանրային ծառայությունների մատուցման առումով բարդ խնդիր է, որը կախված է տարբեր գործոններից, այդ թվում՝ յուրաքանչյուր համայնքի և մարզի յուրահատուկ համատեքստից և հանգամանքներից: Այնուամենայնիվ, ընդհանուր առմամբ, Չեխիայի խիստ ապակենտրոնացված կառավարման համակարգը և տեղական ինքնակառավարման վրա մեծ շեշտադրումը նրա կառավարման մոդելի հիմնական առավելություններն են:

Հունգարիա

Հունգարիայում տեղական ինքնակառավարումը իրականացվում է երեք մակարդակով՝ բնակավայրեր, շրջաններ և մարզեր: Ութ առավել խոշոր տարածաշրջանները՝ որոնցից մեկը մայրաքաղաք Բուդապեշտն է, ձևավորված են գուտ ալանավորման և վիճակագրական նպատակներով:⁵

Հունգարիայում բնակավայրերի՝ փոքր և մեծ (3000-ից ավելի բնակիչ ունեցող) գյուղերի կամ քաղաքների կարգավիճակով քանակը մոտ 3000 է: Բուդապեշտը և մարզի կարգավիճակ ունեցող 25 քաղաքները՝ շրջկենտրոնները և 50000-ից ավելի բնակչություն ունեցողները, որոնք նաև մերձակա բնակավայրերում են հանրային ծառայություններ մատուցում, ունեն հատուկ կարգավիճակ:⁶ Բնակավայրերը պատասխանատու են հիմնական հանրային ծառայությունների մատուցման համար, ինչպիսիք են՝ թափոնների կառավարումը, տեղական ճանապարհները և հանրային լուսավորության ապահովումը: Նրանք միավորված են 2-ից 84 բնակավայր ներառող 174 շրջանների կազմում (բացի այդ, շրջանի կարգավիճակ ունեն Բուդապեշտի 23 թաղամասերը):⁷ Մարզերի քանակը 19 է: Շրջաններն ու մարզերը նույնպես ունեն իրենց ընտրված մարմինները, և պատասխանատու են հանրային ծառայությունների համակարգման համար, որոնք պահանջում են ավելի մեծ աշխարհագրական տիրույթ, ինչպիսիք են՝ հասարակական տրանսպորտը, սոցիալական բարեկեցությունը և տնտեսական զարգացումը:

Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինները պատասխանատու են հանրային ծառայությունների լայն շրջանակի համար, ներառյալ՝ կրթությունը, առողջապահությունը, սոցիալական բարեկեցությունը, բնակարանային պայմանները և մշակույթը:⁸ Հունգարիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն ձևավորվում է տեղական ինքնակառավարման մասին օրենքի և բյուջեի մասին օրենքի դրույթների համաձայն: Բյուջեի մասին օրենքը սահմանում է տարեկան բյուջեի պատրաստման և ընդունման կանոններն ու ընթացակարգերը, ինչպես նաև ֆինանսական կառավարման և վերահսկողության սկզբունքները:

Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն բաղկացած է երկու մասից՝ սեփական եկամուտներից և կառավարության փոխանցումներից:⁹ Սեփական եկամուտները հավաքվում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից՝ տեղական հարկերի (օրինակ՝ տեղական բիզնեսի հարկ,

⁵ https://www.ksh.hu/regionalatlas_regions

⁶ https://www.ksh.hu/regionalatlas_settlements

⁷ https://www.ksh.hu/regionalatlas_districts

⁸ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/40140155.pdf>

⁹ https://www.cilevics.eu/minelres/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municipal_English.htm

գույքահարկ և տեղական տուրիստական հարկ), տուրքերի, վճարների (թափոնների հեռացման, կայանման և այլն) և տուգանքների տեսքով:¹⁰

Կառավարությունից ստացվող փոխանցումները կազմում են Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինների մեծ մասի բյուջեի զգալի մասը: Այդ փոխանցումները տեղաբաշխվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, հիմնվելով մի բանաձևի վրա, որը հաշվի է առնում այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են՝ բնակչության քանակը, տարածքը և այդ տարածքի սոցիալ-տնտեսական բնութագրերը: Բանաձևը պարբերաբար թարմացվում է: Եկամտի այս երկու աղբյուրներից բացի, Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են նաև ֆինանսավորում ստանալ Եվրոպական Միությունից՝ կոնկրետ նախագծերի և ծրագրերի համար:

Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման բյուջեի հետաքրքիր առանձնահատկություններից մեկը «հավասարակշռված բյուջեի» սկզբունքն է: Համաձայն այս սկզբունքի՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պարտավոր են ամեն տարի հավասարակշռել իրենց բյուջեները, այսինքն՝ նրանց ծախսերը չեն կարող գերազանցել եկամուտները:¹¹

Այսպիսով Հունգարիայում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեի ձևավորման գործընթացը ներառում է եկամուտների աղբյուրների և ծախսերի բարդ համակարգ: Ընդհանուր առմամբ, Հունգարիայի տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջետային համակարգը ունի լավ կառուցվածք և հստակ կանոնակարգված է, կենտրոնանալով հաշվետվողականության, թափանցիկության և համայնքի ներգրավվածության վրա:

Սլովակիա

Սլովակիայի Սահմանադրությամբ սահմանվում է տարածքային ինքնակառավարման երկու մակարդակ՝ համայնքներ և ինքնակառավարվող մարզեր (վերջիններիս բաժանումն՝ ըստ շրջանների հիմնականում վիճակագրության նպատակով է):

Համայնքները Սլովակիայում տեղական ինքնակառավարման հիմնական միավորներն են, և դրանց թիվը գերազանցում է 2900-ը: Համայնքները պատասխանատու են մի շարք հանրային ծառայությունների մատուցման համար, ինչպիսիք են թափոնների կառավարումը, տեղական տրանսպորտը և սոցիալական ծառայությունները: Համայնքները ղեկավարվում են ավագանու կողմից, որն ընտրվում է քաղաքացիների կողմից չորս տարի ժամկետով: Այնուհետև ավագանին նշանակում է քաղաքապետ, որը պատասխանատու է ավագանու որոշումների կատարման և քաղաքապետարանի առօրյա գործերի կառավարման համար:

Ըստ սահմանադրության, ինքնակառավարվող մարզերը Սլովակիայում տեղական ինքնակառավարման բարձրագույն տարածքային միավորներն են: Կա ութ ինքնակառավարվող մարզ, որոնք պատասխանատու են տարածաշրջանային մակարդակում որոշակի հանրային ծառայությունների համակարգման և մատուցման համար, ինչպիսիք են՝ հասարակական տրանսպորտը, ենթակառուցվածքները, տարածաշրջանային զարգացումը և այլն: Ինքնավար

¹⁰ <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/taxes-on-corporate-income>

¹¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-hungary.pdf>

մարզերը կառավարվում են խորհրդի կողմից, որն ընտրվում է քաղաքացիների կողմից չորս տարի ժամկետով: Այնուհետև, խորհուրդը նշանակում է մարզպետ, որը պատասխանատու է ինքնակառավարվող մարզի առօրյա գործերի կառավարման համար:¹²

Իր հերթին, մայրաքաղաք Բրատիսլավան ունի հատուկ կարգավիճակ՝ որպես տեղական ինքնակառավարման առանձին մակարդակ: Բրատիսլավան բաժանված է հինգ թաղամասերի, որոնցից յուրաքանչյուրն ունի իր խորհուրդը և թաղապետը: Բացի այդ, ամբողջ քաղաքն ունի խորհուրդ և քաղաքապետ:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեները ձևավորվում են հարկաբյուջետային ապակենտրոնացման և ֆինանսական ինքնավարության սկզբունքների հիման վրա: Սլովակիայի Հանրապետության Սահմանադրության համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավունք ունեն տնօրինել իրենց ֆինանսները, ներառյալ հարկեր, տուրքեր և այլ վճարներ գանձելու իրավասությունը: Տեղական ինքնակառավարման մարմնի բյուջեն կազմված է տարբեր աղբյուրներից ստացվող եկամուտներից, այդ թվում՝ հարկերից, վճարներից, դրամաշնորհներից և պետական բյուջեից ստացվող փոխանցումներից: Եկամտի կոնկրետ աղբյուրները և գումարները կարող են տարբեր լինել՝ կախված համայնքի չափից և կարիքներից:¹³ Սլովակիայում տեղական հարկերը ներառում են գույքահարկը, ավտոտրանսպորտային միջոցների հարկերը, կենդանիների հարկերը և այլն: Այդ հարկերի դրույքաչափերը որոշվում են յուրաքանչյուր համայնքի կողմից: Բացի տեղական հարկերից, տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են եկամուտ ստանալ նաև այլ վճարներից, տուգանքներից և այլ աղբյուրներից:

Սլովակիայի կառավարությունը միջոցներ է տրամադրում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ ելնելով նրանց կարիքներից և հնարավորություններից: Փոխանցումների հիմնական տեսակներն են.

- Ֆիզիկական անձանց եկամտահարկի բաշխում. յուրաքանչյուր համայնքում հավաքագրված հարկերի մի մասը բաշխվում է համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմնին:
- Շահութահարկի բաշխում. յուրաքանչյուր համայնքում հավաքագրված շահութահարկի մի մասը բաշխվում է համապատասխան տեղական ինքնակառավարման մարմնին:
- Հավասարեցման փոխանցումներ. կենտրոնական կառավարությունից ավելի ցածր կարողություններ ունեցող համայնքներին՝ ծառայությունների նվազագույն մակարդակն ապահովելու համար:
- Հատուկ նշանակության դրամաշնորհներ. հատուկ ծրագրերի կամ նպատակների համար, ինչպիսիք են՝ ենթակառուցվածքների զարգացումը կամ սոցիալական ծառայությունները:¹⁴

Սլովակիայի տեղական ինքնակառավարման բյուջեի հետաքրքիր առանձնահատկությունն այն է, որ այն ներառում է հարկաբյուջետային ապակենտրոնացման համակարգ, որը զգալի ինքնավարություն է տալիս տեղական

¹² Katarína Sýkorová, 'Slovak model of municipal governance', online presentation, 24 January 2023, https://centreforpolycystudies.org/gallery/SK_municipal_governance.pdf

¹³ Նույն տեղում:

¹⁴ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx>

ինքնակառավարման մարմիններին եկամուտների հավաքագրման և ծախսերի վերաբերյալ որոշումների առումով:

Ընդհանուր առմամբ, Սլովակիայում տեղական ինքնակառավարման համակարգը նախագծված է ապահովելու, որ որոշումները կայացվեն կառավարման համապատասխան մակարդակներում, և հանրային ծառայությունները մատուցվեն ավելի արդյունավետորեն: Դա համապատասխանում է սուբսիդիարության սկզբունքին, ըստ որի՝ քաղաքական և հասարակական խնդիրները պիտի լուծվեն կառավարման հնարավորինս ցածր մակարդակներում, հնարավորության դեպքում՝ տեղական համայնքներում:

Լեհաստան

Լեհաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը բաղկացած է երեք մակարդակներից. համայնքներից, շրջաններից և մարզերից: Գյուղերն էլ, քաղաքներն էլ կարող են լինել առանձին համայնք, սակայն խոշոր քաղաքներից շատերն ունեն շրջանի կարգավիճակ:

Տեղական ինքնակառավարման յուրաքանչյուր մակարդակ ունի իր մարմինը, որն ընտրվում է տեղի բնակիչների կողմից, և գործադիր մարմին, որը պատասխանատու է խորհրդի որոշումների կատարման համար: Գործադիր մարմնի ղեկավարը հայտնի է որպես քաղաքապետ (քաղաքների դեպքում) կամ համայնքապետ (շրջանների դեպքում):

Լեհաստանի ֆինանսների նախարարությունը պատասխանատու է տեղական ինքնակառավարման մարմինների ֆինանսավորման վերահսկողության համար և ուղղորդումներ է տրամադրում տեղական իշխանություններին բյուջեի պատրաստման և կատարման վերաբերյալ:

Լեհաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն ձևավորվում է բյուջեի պլանավորման, հաստատման և իրականացման գործընթացի միջոցով: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեն լրացվում է տարբեր աղբյուրներից, ինչպիսիք են՝ հարկերը, վճարները, դրամաշնորհները և այլ եկամուտները: Տեղական ինքնակառավարման մարմիններն իրավասու են սահմանելու և գանձելու հարկեր, ներառյալ գույքահարկը, տեղական եկամտահարկը և այլն: Նրանք կարող են նաև վճարներ հավաքել տարբեր ծառայությունների համար, ինչպիսիք են՝ աղբի հավաքումը, բնապահպանական վճարը, ավտոկայանատեղին և այլն:¹⁵ Բացի այդ, Լեհաստանի տեղական ինքնակառավարման մարմինները դրամաշնորհներ են ստանում կենտրոնական կառավարությունից, Եվրոպական Միությունից և այլ աղբյուրներից: Այս դրամաշնորհները կարող են հատկացվել հատուկ նպատակների համար կամ կարող են լինել ընդհանուր բյուջային դրամաշնորհի մաս:

Լեհաստանի տեղական ինքնակառավարման բյուջեի հետաքրքիր առանձնահատկությունն այն է, որ դրա զգալի մասը ստացվում է կենտրոնական կառավարության կողմից հավաքագրված ֆիզիկական անձանց եկամտահարկից և շահութահարկից, որն այնուհետև բաշխվում է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ հիմնվելով բանաձևի վրա: Այս դեպքում հաշվի է առնում այնպիսի

¹⁵ Michał Dulak, 'Local and regional self-government in Poland: Rules, activities, perspectives', online presentation, 24 February 2023, <https://centreforpolycystudies.org/gallery/PLself-government.pdf>

գործոններ, ինչպիսիք են՝ բնակչության չափը, սոցիալ-տնտեսական պայմանները և ենթակառուցվածքների կարիքները:¹⁶ Եկամուտների բաշխման այս համակարգը կոչված է ապահովելու ռեսուրսների ավելի հավասար բաշխում և նպաստելու երկրի բոլոր մարզերի զարգացմանը: Բացի այդ, Լեհաստանի տեղական ինքնակառավարման մարմինները իրավասու են լրացուցիչ եկամուտներ հավաքել տեղական հարկերի և տուրքերի միջոցով, ինչպիսիք են գույքահարկերը և բնապահպանական վճարները:

Հայաստան

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը կառուցված է հետևյալ կերպ. համայնքը տեղական ինքնակառավարման հիմնական միավորն է: Համայնքները խմբավորված են մարզերի մեջ: Համայնքի մակարդակով տեղական ինքնակառավարման մարմիններն են՝ համայնքի ղեկավարը և համայնքի ավագանին: Մարզի մակարդակով տարածքային մարմինը՝ մարզպետարանն է (մարզպետը), որը նշանակվում է կառավարության կողմից: Հայաստանի կառավարությունը և Ազգային ժողովը վերահսկում են տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատանքը:¹⁷

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման բյուջեների ձևավորումն ու կառավարումը կարգավորվում են «Տեղական ինքնակառավարման մասին», «Տեղական հարկերի և տուրքերի մասին» և հարակից այլ օրենսդրությամբ: Այս օրենքները սահմանում են բյուջեի պլանավորման և հաստատման ընթացակարգերը, ինչպես նաև բյուջեի կատարման հաշվետվության և վերահսկողության մեխանիզմները:

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինները պատասխանատու են սեփական բյուջեների տնօրինման համար, որոնք գոյանում են եկամտի տարբեր աղբյուրներից: Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման մարմինների եկամտի առաջնային աղբյուրները ներառում են.

- Տեղական հարկեր և տուրքեր. դրանք գանձվում են տեղական ինքնակառավարման մարմնի տարածքում գործող տարբեր գործունեության համար, ինչպիսիք են գույքահարկը, հողի հարկը և ձեռնարկատիրական գործունեության հարկը:
- Փոխանցումներ կառավարությունից. Հայաստանի կառավարությունը ֆինանսական փոխանցումներ է տրամադրում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին՝ աջակցելու նրանց գործունեությանը և զարգացման ծրագրերին:
- Դրամաշնորհներ և սուբսիդիաներ. տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են դիմել դրամաշնորհների և սուբսիդիաների համար տարբեր աղբյուրներից, ինչպիսիք են օրինակ՝ միջազգային կազմակերպությունները:
- Մատուցվող ծառայություններից եկամուտ. տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են եկամուտներ ստեղծել իրենց մատուցած

¹⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3a1740d2-en/index.html?itemId=/content/component/3a1740d2-en>

¹⁷ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=176442>

ծառայություններից, ինչպիսիք են թափոնների կառավարումը, ջրամատակարարումը և փոխադրումը:

Բացի այդ, տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են եկամուտ ստանալ համայնքային գույքի վաճառքից կամ վարձակալությունից:

Պետական սուբսիդիաները Հայաստանի տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեի զգալի մասն են կազմում: Պետությունը ֆինանսական աջակցություն է տրամադրում տեղական ինքնակառավարման մարմիններին մի շարք մեխանիզմների միջոցով, այդ թվում՝ ընդհանուր սուբսիդիաներ, նպատակային սուբսիդիաներ հատուկ նպատակներով և համահարթեցման դրամաշնորհներ՝ ուղղված հանրային ծառայությունների և ենթակառուցվածքների տարածաշրջանային անհավասարությունների նվազեցմանը:

Պետական լիազորված մարմնի համաձայնությամբ համայնքները կարող են ստանալ նաև բյուջետային վարկեր և փոխատվություններ: ՏԻՄ-երին վարկերը տրամադրվում են սոցիալական ենթակառուցվածքները զարգացնելու նպատակով վերջիններիս կողմից իրականացվող ծրագրերով նախատեսված կապիտալ ծախսերի գծով ներդրումների ֆինանսավորման համար: Վարկերը տրամադրվում են ՀՀ պետական բյուջեի ընթացիկ մուտքերի հաշվին: Եթե դրանց տրամադրման գծով հատկացումները կանխատեսված չեն ՀՀ տվյալ տարվա պետական բյուջեով, ապա վարկերը տրամադրվում են ՀՀ տվյալ տարվա պետական բյուջեով նախատեսված ՀՀ կառավարության պահուստային ֆոնդի հաշվին:¹⁸

Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման բյուջեի հետաքրքիր առանձնահատկություններից մեկն այն է, որ վերջին տարիներին այն աճում է՝ զգալի աճը տալով խոշորացմանը, որն էլ իր հերթին տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ավելի մեծ ռեսուրսներ է տրամադրում: Սակայն կան որոշ բացեր, քանի որ ավելի մեծ համայնքները ավելի մեծ համամասնությամբ են սուբսիդիաներ ստանում կառավարությունից, քան փոքր համայնքները. ստացվում է, որ մեծերն էլ ավելի են ընդլայնվում բացի իրենց մեծ բյուջեներից:

Այսպիսով ուսումնասիրելով վիշեգրադյան քառյակի պետությունների և Հայաստանի ՏԻՄ համակարգն ու բյուջեների ձևավորումը եզրահանգում ենք, որ՝

Նմանություններից են՝

- Համայնքների առաջնային բյուջեների ձևավորումն իրականացվում է տեղական հարկերից և տուրքերից, գրեթե նույն տեսակներից, բացառությամբ՝ կենդանիների և տուրիստական վճարներից:
- Երբ բյուջեն դրվում է հանրային քննարկման և քնակիչներն ունենում են մասնակցության հնարավորություն, նախքան ընդունվելը ավագանու կողմից:
- Բյուջեների աղբյուրների բազմազանությունը թույլ է տալիս, ինքնակառավարման բարձր մակարդակ ցուցաբերել և ամբողջովին կրել համայնքային խնդիրների սպասարկման բեռը:
- Հունգարիայի, Լեհաստանի և Հայաստանի դեպքում կառավարություններից տրվող ֆինանսավորման չափերը բաշխվում են նույն կերպ՝ ինչքան մեծ է համայնքը, այնքան մեծ է սուբսիդավորման համամասնությունը:
- Մայրաքաղաքներ՝ Բրատիսլավան և Բուդապեշտն ունեն կառավարման առանձին մոդել, գտնվելով տեղական ինքնակառավարման համակարգի մեջ:

¹⁸ https://celog.am/Files/Exam/Resource/16-Թեմա_09_-Համայնքի_բյուջեն.pdf

Տարբերությունները պայմանավորված են առաջին հերթին ԵՄ անդամ և ոչ անդամ լինելով:

- Վիշեգրադյան պետությունների բյուջեների ձևավորման մեջ առանձին տեղ են զբաղեցնում ԵՄ-ից սուբսիդիաները, որոնք Հայաստանի դեպքում բացակայում են:
- Հայաստանն ընտրելով խոշորացման ուղին, համայնքներին ավելի լայն արտոնություններ է տալիս, ներառելով վիշեգրադյան պետությունների դեպքում տարածքային կառավարման մի քանի ծառայություններ ևս:

Փաստացի լավ կառավարման համար բյուջեների աղբյուրների բազմազանությունն ունի կարևոր նշանակություն, քանի որ համայնքները դառնում են ավելի հաշվետվողական և թափանցիկ միաժամանակ տարբեր դոնորների համար:

Tatevik Ghazaryan

Comparative perspective on formation of municipal budgets in Armenia and Visegrad Four states

The purpose of this study is to compare the way how municipal budgets are formed, and the similarities and differences between Armenia and the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. The study is based on analysis of the legal framework and presentations of partner experts who participated in the CPS project supported by the International Visegrad Fund and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea. The paper reviews the mentioned countries' municipal governance systems, particularly the laws pertaining to the budget issues, as well as some best experience examples.

The autonomy of municipal governance bodies is guaranteed by the Constitution of the Republic of Armenia. This is also important from the point of view of financial management, which is strongly influenced by the structure and the division of responsibilities among the municipal bodies. The latter's budgets may indicate the balance between their autonomy and dependence on the government. Generally, the municipal bodies are not financed just by local taxes and other revenues: their budgets are additionally funded by state subsidies. The state funds the fulfilment of the responsibilities delegated to the municipalities,¹ albeit non-directly but by means of different foundations. This is one of the interesting aspects of the studied states' strategies to be compared.

Czech Republic

Local governance in the Czech Republic is based on a two-tier system: municipalities and regions.

The **municipalities** are the main self-governing units. They are responsible for a number of public services, such as litter removal, water supply, sewage, public transportation, social services, parking services, and maintenance of cultural institutions and recreation zones. They have the right to levy local taxes and duties, and also receive state subsidies and transfers.

The **regions** represent the higher level of self-governance. The regions comprise several municipalities, and their governing bodies are elected directly by the citizens. The regions are responsible for management and coordination of public services, such as regional development, healthcare, education, and public safety, in wider geographical areas.² The Czech municipal governance model is characterised by a high degree of decentralisation

¹ For additional details about the municipalities' own jurisdiction and the responsibilities delegated to the municipalities by the state, see Tatevik Ghazaryan, 'Proportional representation electoral system as the cause of municipal governance crisis', CPS, 2023, p. 11,

https://centreforpolycystudies.org/gallery/munic_rep.pdf.

² <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/czech-republic/main-executive-and-legislative-bodies>

and the municipal bodies' autonomy, and a significant scope of issues belonging to their jurisdiction.

The municipal bodies' budgets are formed in accordance with the 250/2000 act.³ At the first stage of the process, the municipal body present a proposal including the next year's projected spending and a draft budget. The proposal is reviewed by the mayor, who can make amendments, and then adopts the budget plan. The approved budget may then be implemented, but the mayor has to report to the municipal council regularly. Any subsequent amendments have to be approved by the council as well. Besides, the process also involves public discussions, which are mandatorily organised by the mayor's office before adoption of the budget.

Czech municipal bodies' budget incomes include local taxes and duties, including property tax, personal income tax and public service fees, as well as subsidies and other transfers from upper level bodies, the national government, and the European Union. The subsidies can be used for special projects, or can be paid as general purpose grants and added to the municipal budget. The municipal bodies can also additionally engage in commercial activities, or sell some tangible and intangible assets.⁴ The legal framework allows for a sufficient level of the municipal bodies' autonomy and independent decision making, while managing their budgets and providing effective public services.

The discussions during this project also let to deduce that limited resources and capabilities in some municipalities influence the capacity to deliver in a negative way. Municipal budget management and provision of public services remain a complex issue dependent on a number of factors, including each municipality's and region's specific circumstances. Yet, the high degree of decentralisation and the value put on municipal self-governance are strong advantages of the Czech model.

Hungary

Hungary has a three-tier system of local governance: municipalities, districts and counties. There are also eight larger regions (including the capital city, Budapest), but their functions are limited to planning and statistics.⁵

There are over 3,000 municipalities in Hungary in the status of small villages, large villages (those with more than 3,000 inhabitants) and towns. Budapest has a special status, and so do 25 towns defined as towns of county rank: the latter are the county seats as well as towns with 50 thousand inhabitants or more, fulfilling public services beyond their own limits, to the whole county or to a large part of it.⁶ The municipalities provide basic public services such as litter removal, maintenance of local roads and street lighting. Settlements are included in 174 districts (additionally, 23 parts of Budapest also have a district status), with numbers of settlements comprising a district varying from two to

³ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

⁴ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁵ https://www.ksh.hu/regionalatlas_regions

⁶ https://www.ksh.hu/regionalatlas_settlements

84.⁷ The number of counties is 19. The districts and counties also have their elected bodies and are responsible for public services involving wider geographical coverage.

Municipal bodies in Hungary manage a number of public services, including education, healthcare, social security, housing, as well as cultural establishments.⁸ Their budget is formed in accordance with the laws regulating local self-governance and budget issues. The latter regulates the rules and procedures of budget planning, as well as financial management and control principles.

Municipal bodies' budget is formed from the municipalities' own financial means and state subsidies. The own means are collected in the form of local taxes (such as local business tax, property tax and local tourist tax), duties, fees (for litter removal, parking, etc.) and fines.⁹ The state subsidies comprise the larger part of the budget. The subsidies are distributed on the basis of a special formula, which considers factors such as the number of inhabitants, size of the territory and its socio-economic features. The formula is updated regularly.¹⁰ Additionally, the municipal bodies may receive EU subsidies for chosen projects.

Notably, in Hungary the 'balanced budget' principle is applied. The municipal bodies must comply with it, and their spending cannot exceed the incomes.¹¹

The Hungarian model of municipal budget formation involves a complicated process, with several different sources of income and spending in a number of spheres. It is well-structured and regulated, and focuses on accountability, transparency and community involvement.

Slovakia

The Slovak constitution stipulates a two-tier system of local governance: municipalities and self-governing regions (the regions' subdivision into districts is mainly for statistical purposes).

The number of municipalities is over 2900. Their duties include public services such as litter removal, local transportation and social services. The municipalities are governed by councils elected by general elections for four years. The councils elect mayors, who are responsible for implementation of the councils' decisions and for daily operation of the municipalities.

The self-governing regions are defined by the constitution as 'higher territorial units'. There are eight regions responsible for public transportation, infrastructure and other

⁷ https://www.ksh.hu/regionalatlas_districts

⁸ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/40140155.pdf>

⁹ https://www.cilevics.eu/minelres/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municipal_English.htm

¹⁰ <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/taxes-on-corporate-income>

¹¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-hungary.pdf>

services. The regions are governed by councils elected for four years and governors appointed by the councils and responsible for the regions' daily life.¹²

The capital city, Bratislava, has a special status within the local governance system. Each of its five districts had its council and mayor, in addition to the entire city's bodies of the same designation.

The municipal budgets are formed according to the principles of tax decentralisation and financial autonomy. The constitution enables the municipal bodies to manage their finances, including collection of local taxes, duties and other payments. Financing sources also include state subsidies and grants. Access to different sources and amounts of financing depend on the size and needs of each municipality.¹³ Local taxes include property tax, vehicle tax, animal pets tax, etc. Each municipality may decide upon the tax rate.

State subsidies depend on the municipalities' needs and available opportunities. The main types of subsidies are:

- Distribution of the physical persons' income tax: a part of taxes collected in each municipality is given to them;
- Distribution of the corporate tax: a part of collected taxes is distributed to the municipalities;
- Balancing transfers: municipalities having less opportunities receive additional subsidies in order to match the minimum needs;
- Special purpose grants paid for designated projects or needs, such as infrastructure development or social services.¹⁴

The municipal budgets have a specific feature: the decentralised taxation system making the municipal bodies' decision making process more flexible and autonomous. In general, the municipal governance system sustains the subsidiarity principle, which holds that social and political issues should be dealt with at the most immediate or local level, and helps to provide public services more effectively.

Poland

Poland has a three-tier system of local governance: municipalities, districts and regions. Either villages or towns can be single municipalities (however, several of the larger cities have the status of districts). On each level, there is an elected body and an executive body responsible for implementation of the former's decision. The head of the executive is the mayor.

¹² Katarína Sýkorová, 'Slovak model of municipal governance', online presentation, 24 January 2023, https://centreforpolycystudies.org/gallery/SK_municipal_governance.pdf

¹³ Ibid.

¹⁴ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx>

The financing of the municipal bodies is supervised by the ministry of finance, which guides the municipal bodies' budget preparation and implementation processes. The budget formation process includes planning, endorsement and approval stages. The budgets are formed from tax collection, duties and fees, grants and other sources. The municipal bodies may decide upon the property tax, local business tax, and so forth. They also may impose fees for litter removal, ecological duties, parking services, etc.¹⁵ Besides, the municipal bodies receive government, EU and other grants. The grants can be for general purpose or for special projects.

An interesting characteristic of the budget formation is that a large portion of it is comprised of income tax and corporate tax collected and then redistributed by the state government. A special formula takes into consideration the population numbers, the socio-economic conditions, and the infrastructure needs.¹⁶ The system is designed in order to provide a more equal distribution of resources and to contribute to all region's development.

Armenia

The Armenian system of municipal governance is two-tier: municipalities and regions. The municipal bodies are the mayors and the municipal councils. The regions have governors appointed by the government, and the latter, along with the National Assembly, supervises the municipal bodies.¹⁷

The municipal budgets are formed in accordance with the Local Self-government Act, the Local Taxes and Duties Act, and related regulations. The budget planning, approval, and implementation procedures are prescribed by the law.

The municipal bodies are responsible for the management of their budgets, which are formed from different sources. The main sources are:

- Local taxes and duties, including the property tax, the land tax and the local business tax;
- Government's subsidies for operational and development purposes;
- Grants and subsidies from other sources, including international organisations;
- Service fees for litter removal, water supply, transportation, etc.

The municipal bodies may also have revenues from sales or renting of municipal property.

State subsidies comprise the large part of the municipal budget. Subsidy mechanisms include general purpose and special project subsidies, as well as balancing subsidies for

¹⁵ Michał Dulak, 'Local and regional self-government in Poland: Rules, activities, perspectives', online presentation, 24 February 2023, <https://centreforpolycystudies.org/gallery/PLself-government.pdf>

¹⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3a1740d2-en/index.html?itemId=/content/component/3a1740d2-en>

¹⁷ <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=176442>

the elimination of the differences in the quality of public services and infrastructure between the regions.

Additionally, the supervisory bodies may allow the municipalities to receive loans from the state budget. The loans are provided for the financing of investments in terms of capital costs planned by the programmes implemented by the municipalities in order to develop social infrastructure. Loans are provided from the current revenues of the state budget. If such allocations are not planned by the state budget for the given year, the loans are provided from the government's reserve fund for that year.¹⁸

One of the interesting characteristics of the municipal budgets is their increase in the last few years due to the enlargement of municipalities, which in turn secures more resources for the municipal bodies. However, there is some lack of balance as the larger municipalities receive more state subsidies, so they may grow further, in addition to already having larger budgets.

In conclusion, the comparison of the formation of municipal budgets in Armenia and Visegrad Four states shows that there are several similarities:

- The budgets are mostly formed from the same sources such as taxes and duties, except for animal pet tax and tourist tax;
- There are public hearings and citizens can participate in the discussions before the budgets are approved by the municipal councils;
- The diversity of the sources of financing allows for a high degree of autonomy and for management of the public services;
- In Hungary, Poland and Armenia there are similarities in the subsidising method: the larger municipalities are, the more they receive;
- The capital cities – Bratislava and Budapest – have special status within the system.

The differences are primarily due to being EU members or not:

- Armenia does not have access to EU funds – an important source of income in Visegrad Four;
- With the ongoing enlargement of municipalities, Armenian municipalities get more authority and more responsibilities, including some executed on a higher level in the Visegrad Four states.

Availability of more diverse financing sources is also important, as it makes the municipalities more accountable and transparent for different donors.

¹⁸ https://celog.am/Files/Exam/Resource/16-Թեմա_09_-_Համայնքի_բյուջեն.pdf