



## ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

«Հայաստանում նպատակային բնապահպանական պետական սուբվենցիաների արդյունավետության մասնակցային գնահատում» ծրագրի

*Սույն փաստաթուղթը ստեղծվել է Եվրոպական Միության աջակցությամբ՝ «Հզորացման գործընկերներ» ծրագրի շրջանակներում: Փաստաթղթի բովանդակության համար պատասխանատվությունը ամբողջությամբ կրում է «Խազեր» էկոլոգամշակութային հասարակական կազմակերպությունը, որը ներգրավված է «Հզորացման գործընկերներ» ծրագրում, և ոչ մի դեպքում չի կարող համարվել, որ այն արտացոլում է Եվրոպական Միության տեսակետը:*

Ծրագրի նպատակն էր մասնակցային մոնիթորինգի միջոցով գնահատել բնապահպանական հարկից ազդակիր համայնքների վարչական և ֆոնդային բյուջեներ սուբվենցիաների տեսքով մասհանումների տրամադրման պետական քաղաքականությունը, գործընթացը կարգավորող օրենսդրական դաշտը, ըստ ազդակիր համայնքների մասհանումների բաշխման մեխանիզմը, ինչպես նաև հատկացված միջոցների ծախսման արդյունավետությունը, պարզելու համար, թե որքանով են դրանց հաշվին իրականացված միջոցառումները համահունչ տեղի բնակչության կարիքներին և պահանջումներին:

Գնահատման գործընթացում տեղի քաղհասարակության կառույցների և բնակչության ներգրավումը միտված էր խթանելու ազգային և տեղական բյուջեների թափանցիկությանը, իսկ սուբվենցիաների տրամադրման գործող մեխանիզմի որակի և արդյունավետության վերաբերյալ դիտողություններն ու առաջարկությունները հիմք են ծառայել դրա վերանայման, կատարելագործման և/կամ այլընտրանքային մեխանիզմով փոխարինելու վերաբերյալ առաջարկներով հանդես գալու համար:

Ազդակիր համայնքներին բնապահպանական սուբվենցիաների տրամադրման կարգը սահմանված է 2002 թ.-ի հունվարի 1-ից գործող «Ընկերությունների կողմից վճարվող բնապահպանական վճարների նպատակային օգտագործման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով: Բնապահպանական սուբվենցիաների տրամադրման գործընթացի օրենսդրական կարգավորումների արդյունավետության և նպատակայնության տեսանկյունից վերլուծության արդյունքում բացահայտվել են համապատասխան լուծում պահանջող հետևյալ խնդիրները՝

- **Հոդված 1-ը** թվարկում է ընկերությունները, որոնց կողմից վճարվող բնապահպանական հարկից մասհանումներ են կատարվում այն համայնքներին, որոնցում նշված ընկերությունների գործունեությունը թողնում է վնասակար ազդեցություն:  
Եթե նման մոտեցումը պայմանավորված չէ ընկերությունների հանդեպ կոռուպցիոն ռիսկ պարունակող կողմնակալ վերաբերմունքով ապա դրանց թվարկումը **նպատակահարմար է փոխարինել «բոլոր բնապահպանական հարկ վճարողները» բառերով:**
- **Հոդված 1-ի** համաձայն մասհանումներ կատարվում են «... արտանետման անշարժ աղբյուրներից մթնոլորտային օդ վնասակար նյութերի արտանետման համար բնապահպանական հարկի գումարներից»: Մինչդեռ Երևանում, օրինակ, օդային ավազանի աղտոտումը պայմանավորված է հիմնականում (ոչ պակաս, քան 80%-ով) շարժական աղբյուրներից արտանետումներով:  
Ուստի, հոդվածում «անշարժ» բառը **փոխարինել «անշարժ և շարժական»** բառերով և **շարժական աղբյուրներից հավաքագրվող վճարից սուբվենցիան հատկացնել բոլոր համայնքներին ըստ բնակչության թվի:**
- **Հոդված 2-ում** նշված է «մասհանումները հանդիսանում են նպատակային միջոցներ և օգտագործվում են տվյալ համայնքների տարածքում բացառապես բնապահպանական ծրագրերի (այսուհետ՝ Ծրագիր) իրականացման համար»: Մինչդեռ 3-րդ հոդվածի ա) կետում ներառված է շրջակա միջավայրի պահպանությունը, իսկ բ/ կետում՝ նաև առողջապահությունը:

Քանի դեռ հիմքեր չկան համեմատելու համար այդ երկու ուղղությամբ վնասների օբյեկտիվ գնահատման համար, նպատակահարմար է օրենքում **բաշխումը «բնապահպանականի» և «առողջապահականի» միջև նախատեսել 50/50 հարաբերակցությամբ:**

- **Հոդված 3-ը** նախատեսում է «Ընկերությունները, ինչպես նաև իրավաբանական և ֆիզիկական այլ անձինք Ծրագրի նախագծի վերաբերյալ կարող են համայնքի ղեկավարին ներկայացնել գրավոր առաջարկություններ ...» հնարավորությունը, սակայն որևէ կերպ չի կարգավորում դրանց դիտարկման կամ քննարկման ընթացքը:

Նպատակահարմար է օրենքով նախատեսել Ծրագրի հանրային քննարկումների ընթացակարգ: Հանրային իրավունքի տեսակետից անընդունելի է Ծրագրում ներառել այնպիսի միջոցառումներ, որոնք ուղղված են ընկերությունների գործունեության արդյունքում առաջացած վնասների վերացմանը: Վնաս պատճառած ընկերությունը, այլ ոչ ազդակիր համայնքն է պարտավոր վերացնել իր գործունեության արդյունքում պատճառած վնասի հետևանքները:

- **Հոդված 3-ում** «Ծրագիրը ներառում է» թվարկման ներքո գ) կետի՝ «ծրագրային միջոցառումների իրականացման առաջնայնությունները.....» բովանդակությունը հասկանալի չէ, ուստի նպատակահարմար է այն օրենքից հանել:

Առանձին խնդիր է ՀՀ հարկային օրենսգրքով սահմանված բնապահպանական հարկի և բնօգտագործման վճարի դրույքաչափերի հարցը: Դրանք բնապահպանական խնդիրների լուծման վրա ազդեցության տեսանկյունից հիմնավորված չեն, ուստի, ըստ էության, կամայական են: Դրա վառ ապացույցն է շարժական աղբյուրներից մթնոլորտային օդ վնասակար նյութերի արտանետման դիմաց վճարի դրույքաչափը, որը կապված չէ արտանետումների հետ, քանի որ սահմանվում է մեքենայի շարժիչի հզորության չափից ելնելով և մեքենայի օգտագործման փաստից անկախ:

Ուստի անհրաժեշտ է.

1. Վերանայել բնապահպանական և բնօգտագործման վճարների դրույքաչափերն այնպես, որ դրանք՝ որպես տնտեսական լծակ, նպաստեն ընկերությունների կողմից պատճառվող վնասի նվազեցմանը:
2. Վնասի հատուցման սկզբունքներն ու դրույքաչափերը համապատասխանեցնել միջավայրի և մարդկանց առողջության վրա վնասակար ներգործության աստիճանին:
3. Շարժական աղբյուրներից արտանետումների դիմաց վճարները սահմանել ըստ օգտագործվող վառելիքի տեսակի և ներառել վառելիքի գնի մեջ:
4. Սկզբունքային է նաև «բնապահպանական հարկ»-ից վերադառնալ նախկին «բնապահպանական վճար»-ին: Միայն է մարդու կրած վնասը հարկ համարել և բյուջե մուտքագրել որպես հարկատեսակ:
5. Անհրաժեշտ է վերադառնալ նախկին «Բնապահպանական և բնօգտագործման վճարների մասին» օրենքին՝ կատարելագործելով այն:
6. Նպատակահարմար է պետական բյուջե մուտքագրվող բնապահպանական վճարները (ներկայումս՝ հարկերը) ամբողջ ծավալով տրամադրել համայնքներին՝ բնապահպանական բաղադրիչը բաշխելով ըստ ազդեցության գոտիների, իսկ առողջապահական բաղադրիչը՝ ըստ այդ գոտիներում բնակչության թվի:

Պետական բնապահպանական սուբվենցիաների հաշվին 2004–2017 թթ.-ին իրականացված միջոցառումների արդյունավետության մասնակցային գնահատումը կատարվել է 30 ազդակիր համայնքներում հատուկ մշակված հարցաշարի միջոցով իրականացված հարցման արդյունքների հիման վրա: Հարցաշարը կազմվել էր այնպես, որպեսզի հնարավոր լիներ բացահայտել տեղի բնակչության կարծիքը իրենց տարածքում առկա բնապահպանական խնդիրների, դրանց լուծման համար ձեռնարկված միջոցառումների և ստացված արդյունքների վերաբերյալ, դրանցով բավարարված լինելու չափի մասին և իրականացված ծրագրերի մշակմանը և/կամ իրականացմանը իրենց մասնակցության մասին:

Հարցման արդյունքում ստացված պատկերը 2004–2017 թթ.-ին ազդակիր համայնքներում իրականացված բնապահպանական ծրագրերի հետ համադրելու նպատակով կազմվել է ամփոփ տեղեկանք (Հավելված 1), որում ներառված են նշված ժամանակահատվածում յուրաքանչյուր ազդակիր համայնքում իրականացված ծրագրերն ու դրանց համար պետբյուջեից մասհանումները:

Առաջին իսկ հայացքից դժվար չէ նկատել, որ ծրագրերի մեծ մասը ամեննին էլ բնապահպանական բնույթ չեն կրել: Բնապահպանական սուբվենցիաների ոչ նպատակային օգտագործման վառ օրինակներից են.

- աղբահավաք կամ փոշեհավաք մեքենայի ձեռքբերում, աղբարկղերի ձեռքբերում և տեղադրում,

- աղբահանության կազմակերպում, կենցաղային թափոնների աղբավայրի հենապատերի նորոգում,
- հանրային գուգարանի կառուցում,
- շենքերի տանիքների հակակորոզիոն ներկով պատման աշխատանքներ,
- խաղահրապարակների, զբոսայգիների և մարզահրապարակների կառուցում և ցանկապատում,
- փողոցների ասֆալտապատում,
- մանկապարտեզի լուսամուտների և դռների տեղադրում,
- ամբուլատորիայի տանիքի վերանորոգում,
- երաժշտական դպրոցի գույքի ձեռքբերում,
- փողոցների հիմնանորոգում,

և նույնիսկ

- ջրօգտագործման ծախսերի մասնակի մարում:

Այնինչ, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն համայնքի բնակավայրերի կառուցապատումը, բարեկարգումը և կանաչապատումը, համայնքի աղբահանությունը և սանիտարական մաքրումը, կոմունալ տնտեսության աշխատանքների ապահովումը, ինչպես նաև համայնքային ճանապարհային ենթակառուցվածքների պահպանումը և շահագործումը ներառված են համայնքի պարտադիր խնդիրների շարքում և դրանց լուծումը ՏԻՄ-երը պարտավոր են ապահովել սեփական լիազորությունների շրջանակում:

Կասկածից վեր է, որ համայնքային բյուջեի սղությունը խիստ կերպով սահմանափակում է ՏԻՄ-երի սեփական լիազորությունների կատարման հնարավորությունները: Սակայն, անթույլատրելի է պետության բյուջեից հատկացվող նպատակային բնապահպանական սուբվենցիաների վատնումը ՏԻՄ-ի պարտադիր խնդիրների լուծման համար: Դրանց լուծման համար գոյություն ունեն համայնքային բյուջեի համալրման այլ աղբյուրներ՝ դոտացիաներ, սուբսիդիաներ, ֆինանսավորման այլ նպատակային աղբյուրներ:

Նպատակային ֆինանսական հատկացումների նկատմամբ պետական խիստ վերահսկողության բացակայությունը, դրանց ծախսման եղանակների հանդեպ ոչ սկզբունքային վերաբերմունքը բացառում են ՏԻՄ-ի աշխատանքի թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը, մասնակցային կառավարման հնարավորությունը, և, ամենավտանգավորը՝ խթան են դառնում կամայական ոճով անվերահսկելի կառավարման համար:

Ծրագրի նպատակն էր ուսումնասիրել 2004-2017 թթ.-ի ընթացքում բնապահպանական հարկից ազդակիր համայնքներին տրամադրված նպատակային մասհանումների օգտագործման փորձը, դրանց հաշվին իրականացված ծրագրերի բնույթն ու նպատակները, բացահայտել գործող մեխանիզմի թերություններն ու դրանց հաղթահարման համար անհրաժեշտ քայլերը:

Նպատակին հասնելու համար անհրաժեշտ էր ստանալ հետևյալ հարցերի պատասխանը.

- ✓ բավարարո՞ւմ են արդյոք ազդակիր համայնքներին տրամադրված նպատակային մասհանումների հաշվին իրականացված աշխատանքները օրենքի պահանջները,
- ✓ ինչպիսի՞ն է նպատակային մասհանումների արդյունավետությունը,
- ✓ որքանո՞վ են բնակիչները տեղյակ իրենց համայնքում իրականացված բնապահպանական ծրագրերին,
- ✓ որքանո՞վ է համայնքի բնակիչների համար տեսանելի իրականացված ծրագրերի արդյունքը:
- ✓ որքանո՞վ են բնակիչները ներգրավված եղել ծրագրերի մշակման և իրականացման գործընթացում,
- ✓ որքանո՞վ են դրանք համահունչ եղել տեղի բնակչության կարիքներին և պահանջներին:

Հարցերի պատասխանն ունենալու համար 30 ազդակիր համայնքներից յուրաքանչյուրի բնակիչների շրջանում անց է կացվել հարցում, որի արդյունքում որոշվել է ազդակիր համայնքի համար բնապահպանական սուբվենցիաների արդյունավետության ցուցանիշը: Արդյունավետության ցուցանիշ ենք համարել 2004–2017 թթ.-ին ընդհանուր բնապահպանական մասհանումներում նպատակային ծրագրերի իրականացման համար ծախսված միջոցների կազմած տոկոսը:

Բնապահպանական սուբվենցիաների հաշվին իրականացված նպատակային միջոցառումների արդյունքի առկայության կամ բացակայության մասին եզրակացությունը հիմնված է հարցման մասնակիցների ծրագրերի մասին տեղյակ կամ անտեղյակ լինելու, կամ համայնքի համար դրանց ազդեցության իրենց կողմից տված գնահատականի վրա:

Հարցման ընթացքում փորձ է արվել նաև բացահայտել բնապահպանական ոլորտում ազդակիր համայնքների բնակչության կարիքները և համադրել դրանք նպատակային բնապահպանական մասհանումների հաշվին իրականացված միջոցառումների հետ:

Ուսումնասիրության ընդհանրացված արդյունքները հանգեցրել են հետևյալ եզրակացությունների՝

- ✓ Ազդակիր համայնքներին տրամադրված նպատակային մասհանումների հաշվին իրականացված ծրագրերի 30%-ն է բավարարում օրենքով սահմանված պահանջները: Արդյունքում տեղի է ունենում բնապահպանական մասհանումների համար տրամադրվող առանց այդ էլ սուղ միջոցների փոշիացում:
- ✓ Նպատակային մասհանումների արդյունավետությունը կազմում է 29.7%: Մասհանումների 70%-ը գերազանցող մասը ուղղվում է ազդակիր համայնքների ՏԻՄ-երի պարտադիր լիազորությունների շրջանակում գտնվող խնդիրների լուծմանը:
- ✓ Ազդակիր համայնքների բնակիչները որպես կանոն տեղյակ չեն իրենց համայնքում իրականացված բնապահպանական ծրագրերից: Արդյունքում խթանվում է տեղական իշխանությունների կամայական և անվերահսկելի կառավարման ոճը:
- ✓ Ազդակիր համայնքների բնակիչների համար իրականացված ծրագրերի արդյունքը հաճախ տեսանելի չէ: Դա մեծամասամբ պայմանավորված է բնապահպանական մասհանումների իրացման նկատմամբ պետական վերահսկողության ի սպառ բացակայությամբ
- ✓ Ազդակիր համայնքների բնակիչները որպես կանոն օտարված են բնապահպանական ծրագրերի մշակման և իրականացման գործընթացներից: Արդյունքում՝ ծրագրերը մշակելիս, տեղական իշխանությունները հաշվի չեն առնում բնակիչների իրական բնապահպանական կարիքները ու պահանջները և հաշվետու չեն իրենց:
- ✓ Բնապահպանական սուբվենցիաների հաշվին իրականացված ծրագրերը համահունչ չեն տեղի բնակչությանը մտահոգող բնապահպանական խնդիրների, կարիքների և պահանջների հետ: Արդյունքում տեղական մակարդակում խախտված է ժողովրդավարության հիմքում ընկած մասնակցային կառավարման սկզբունքը:

Ստորև բերված են թվարկյալ հիմնահարցերի լուծմանն ուղղված մեր առաջարկություններ.

1. Բնապահպանական մասհանումների հասցեականությունը ապահովելու համար մշակել և հրապարակել Հայաստանի ազդակիր համայնքների բնապահպանական խնդիրների քարտեզը:
2. Բնապահպանական մասհանումների փոշիացումը կանխելու նպատակով դրանք ուղղել բացառապես նպատակային բնույթի ծրագրերի իրականացմանը:
3. Շահագրգիռ հանրության համար հասանելի դարձնել յուրաքանչյուր տարվա համար հաստատված համայնքների ցանկը, բնապահպանական հարկից նրանց բյուջեներ մասհանվող գումարների չափը և դրանց հաշվին իրականացվող ծրագրերի մասին տեղեկատվությունը:
4. Հավակնոտ և ծավալուն նպատակային բնապահպանական ծրագրերի իրականացման համար նախատեսել մասհանումների կուտակման մեխանիզմ:
5. Բնապահպանական մասհանումների ծավալի և դրանց տրամադրման մեխանիզմի նկատմամբ պետական և հանրային վերահսկողությունը ապահովելու նպատակով հիմնել հատուկ կառույց՝ «Կանաչ» հիմնադրամի տեսքով: Յուրաքանչյուր տարվա համար բնապահպանական հարկից մասհանվող գումարները փոխանցել Հիմնադրամի բյուջե, որը կիրականացնի համայնքային նպատակային ծրագրերի գնահատումը ըստ դրանց կարևորության և առաջնահերթության և պատասխանատու կլինի ծրագրերի իրականացման ընթացքի մշտադիտարկման և արդյունքների գնահատման համար:

Բնապահպանական հարկից մասհանվող միջոցներից բացի Հիմնադրամի բյուջեն կարող է համալրվել նաև այլ աղբյուրներից: