

---

«ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչարարական կարողությունների գնահատման» ծրագիր  
Օգոստոս-նոյեմբեր 2007թ.

## ՀԱՄԱՌՈՏ ԱԿՆԱՐԿ

«Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր  
հարկային պետական ծառայության վարչական կարողությունների  
գնահատում»

(ըստ Եվրահանձնաժողովի հավանության արժանացրած ցուցանիշների համակարգի)

ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

## Համառոտագիր

Իրականացվել է ՀՀ կառավարությանն առընթեր հարկային պետական ծառայության (ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ) վարչական կարողությունների գնահատում: Աշխատանքները կատարվել են եվրամիության անդամակցության գործընթացում հիմք ընդունվող ուղեցույցներին (այսուհետ՝ ԵՄ չափանիշներ) համապատասխան, օգտագործելով 344 առանցքային ցուցանիշների, 77 ռազմավարական նպատակների և 14 վարչարարական համակարգերի բազմակողմանի գնահատման եղանակը: Չորս ամիսների ընթացքում մանրամասն դիտարկվել են հարկային մարմնի բոլոր վարչարարական իրավական նյութերը, դրանց իրական կյանքում կիրառման պրակտիկան, անցկացվել են տասնյակ հարցազրույցներ ու քննարկումներ, կլոր սեղաններ տարբեր շահագրգիռ խմբերի ներգրավմամբ:

Արդյունքում ստացվել է մոտ 450 էջ ծավալով մանրամասն վերլուծություն-հաշվետվություն: Այն ցույց է տալիս հարկային ծառայության վարչարարական աշխատանքի թույլ և ուժեղ կողմերը՝ եվրոպական հարկային չափանիշների տեսանկյունից, ինչը իրական հիմք է հետագա բարելավումների նախագծման համար:

## Ծրագրի նպատակը, շահառուները

Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր հարկային պետական ծառայության (ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ) վարչական կարողությունների գնահատման ծրագրի հիմնական նպատակը Հարկային պետական ծառայության վարչական կարողությունների գնահատումն է՝ եվրոպական չափանիշների հետ համադրումը: Ծրագրի նպատակներից է նաև գնահատմանը հաջորդող՝ առաջարկությունների մշակումը, գործողությունների կոնկրետ ծրագրի և մեխանիզմների ներդրումը՝ Հայաստանի Հանրապետությունում հարկային (ֆիսկալ) վարչարարության դաշտի զարգացման համար:

Նշված նպատակի ձեռք բերման հարցում հիմնական շահառուն Հայաստանի Հանրապետությունն է, ի դեմս ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ-ի, որի առջև դրվող խնդիրների էությունը և դրանց կարևորությունը պահանջում է մշտապես վերանայել իրականացվող քաղաքականությունը, բարելավել մեխանիզմները: ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ կարողությունների գնահատումը հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետության պետական մարմինների վարչական կարողությունների գնահատման ընդհանուր գործընթացի մաս, իրականացվում է եվրոպական հարևանության քաղաքականության գործողությունների ծրագրային միջոցառումների շրջանակում, որի գծով ՀՀ նախարարություններին և գերատեսչություններին կոնկրետ իրենց հանձնարարություններն են ներկայացրել ՀՀ նախագահը և ՀՀ վարչապետը, համարելով այդպիսի գնահատման աշխատանքները կարևոր՝ պետական ծառայության արդյունավետության բարձրացման համար:

ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչական կարողությունների փորձագիտական գնահատումն իրականացվել է ԱՄՆ միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) Հայաստանի հարկային կատարելագործման ծրագրի (ՀՀԿԾ) և Տնտեսական քաղաքականության և իրավական հարցերով հայ-եվրոպական խորհրդատվական կենտրոնի (Armenian-European Policy and Legal Advice Centre, AEPLAC) կողմից համատեղ իրականացվող ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ-ն վարչական կարողությունների գնահատման ծրագրի շրջանակներում:

Գնահատումը կատարվել է Եվրոպական հանձնաժողովի կողմից ստեղծված աշխատանքային խմբի 2005թվականին մշակած և եվրամիության անդամակցության գործընթացում հիմք ընդունվող ուղեցույցներին (այսուհետ՝ ԵՄ չափանիշներ) համապատասխան (Fiscal Blueprints, հայերեն՝ **հարկային գնահատման աղյուսակներ**, ՀԳԱ), «Ահարոն Պարադիզմա» խորհրդատվական-հետազոտական ընկերության կողմից 2007թ օգոստոս-նոյեմբեր հատվածում:

Գնահատման ժամանակ ՀՀ հարկային վարչարարության համակարգն ենթարկվել է ամբողջական դիագնոստիկայի, այնուհետև ստացված արդյունքները համեմատվել են ԵՄ կողմից սահմանված նվազագույն «ցանկալի» մակարդակի հետ, ըստ բոլոր ՀԳԱ-րի, որոնք են.

1. Հարկային մարմնի ընդհանուր շրջանակ
2. Կառուցվածքը և կազմակերպումը
3. Հարկային օրենսդրություն
4. Էթիկա
5. Մարդկային ռեսուրսների կառավարում
6. Եկամուտների հավաքագրում և հարկադիր կիրարկում
7. Հարկային ստուգում
8. Վարչական համագործակցություն և փոխաջակցություն
9. Հարկային խարդախություն և հարկերից խուսափում
10. Հարկատուների իրավունքներն ու պարտականությունները
11. Հարկատուների տվյալների կառավարման համակարգեր
12. Հարկերի (ինքնուրույն) կամավոր վճարում
13. Տեղեկատվական տեխնոլոգիաներ (SS)
14. Հաղորդակցություն

### **Համառոտ ամփոփում (քաղվածք Հաշվետվությունից)**

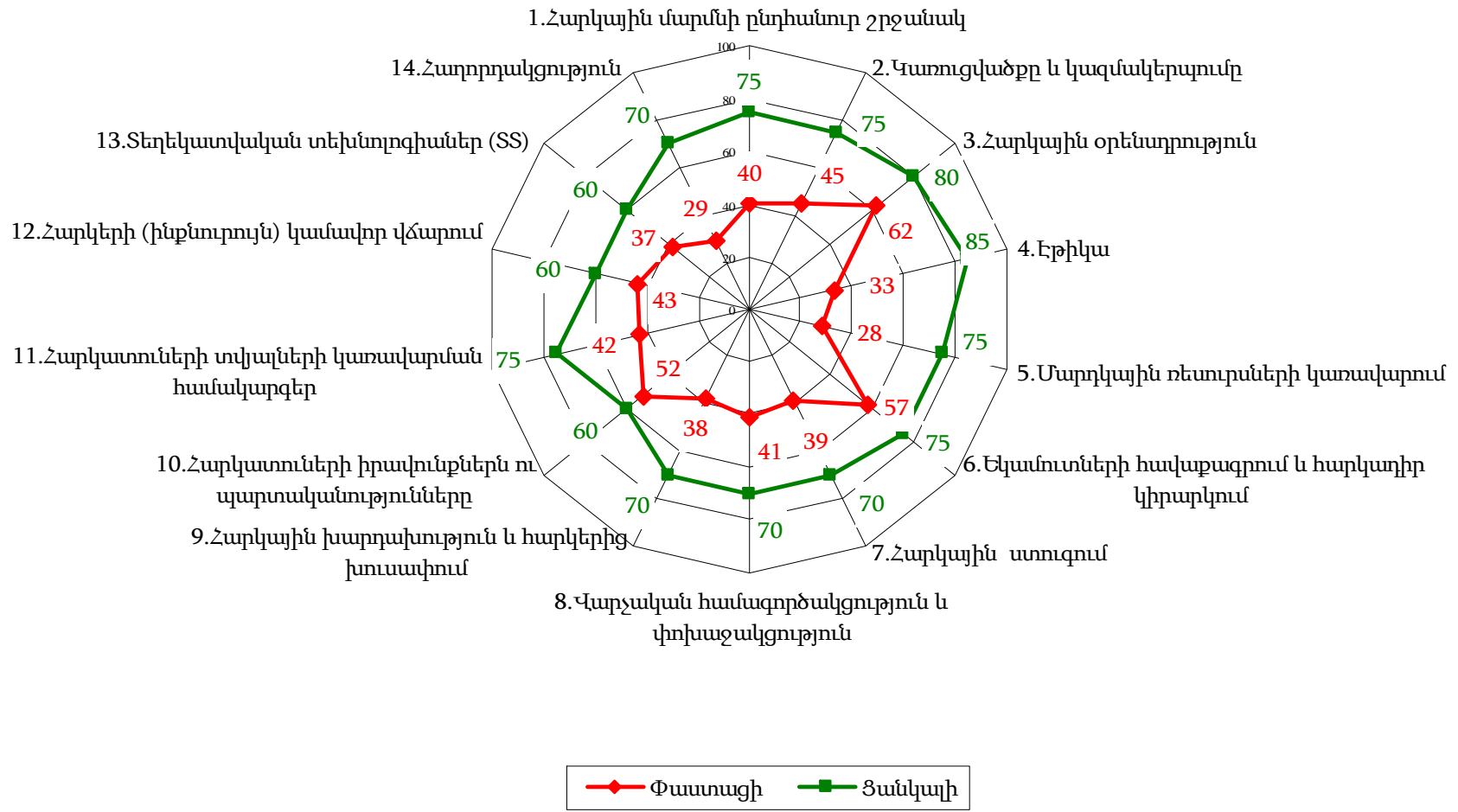
Վերլուծությունն իրականացվել է ըստ 77 ռազմավարական նպատակների և 14 վարչարարական համակարգերի՝ համապատասխան ՀԳԱ-ների, և դրանց 5 խմբերի: Փորձագիտական գնահատման հիմնական արդյունքները ներկայացված են ստորև ռադարային պատկերի, առանձին աղյուսակի, ինչպես նաև տեքստային ձևով.

1. ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչական կարողությունների գնահատականը՝ ըստ բոլոր 14 գործառույթային համակարգերի ընդհանուրի, ԵՄ չափանիշների համեմատ կազմում է 58.67 տոկոս,
2. Եվրոպական չափանիշին առավել մոտ ցուցանիշը 86 տոկոսն է (ՀԳԱ 10. “Հարկատուների իրավունքներն ու պարտականությունները”),
3. հաջորդ երկու համակարգերը, որտեղ Հայաստանի հարկային մարմինը եվրոպական չափանիշներով այս պահին ունի “լավ” ցուցանիշներ, հետևյալն են.
  - ա) ՀԳԱ 3. “Հարկային օրենսդրություն”՝ 77.8 տոկոս,
  - բ) ՀԳԱ 6. “Եկամուտների հավաքագրում և հարկադիր կիրարկում”՝ 76.4 տոկոս:
4. Ետ մնալու չափը, այսինքն բացատրվելով եվրոպական 1000 միավոր պայմանական զամբյուղի նկատմամբ հավասար է 413.3 միավորի: Այդ բացատի կառուցվածքում, այսինքն հարկային մարմնի վարչական կարողությունների հարցում առավել բացասական դերակատարում ունեցած երեք համակարգերն են.
  - ա) ՀԳԱ 4. “Էթիկա”՝ բացատի 12.5 տոկոս,
  - բ) ՀԳԱ 5. “Մարդկային ռեսուրսների կառավարում”՝ բացատի 11.3 տոկոս,
  - գ) ՀԳԱ 14. “Հաղորդակցություն”՝ բացատի 9.9 տոկոս:
5. ԵՄ-ում ամենաբարձր միավորներ պահանջարկած ՀԳԱ-ներն են՝ ՀԳԱ 3 (Հարկային օրենսդրություն) և ՀԳԱ 4 (Էթիկա), համապատասխանաբար, 80 և 85 միավորներ: Հայաստանում բարձր միավորներ հավաքեցին նույն ՀԳԱ 3-ը, ինչպես նաև ՀԳԱ 6-ը (Եկամուտների հավաքագրում և հարկադիր կիրարկում): Մտացվում է, որ ԵՄ-ի նախապատվություններն են իրավական (օրենք) ու հասարակական (էթիկա) կարգերը, իսկ հայաստանյան հարկային վարչարարության նախապատվություններն են՝ օրենքն ու հարկազանձումը: Հայաստանյան վարչարարությունն առայժմ ունի նաև արտահայտված “ուժային” պատկեր,

6. նման պատկերի համար իր էական չնպաստող ազդեցությունն է ունեցել ՀԳԱ 14-ը (Հաղորդակցություն): Հարկատուների հետ և սեփական աշխատողների միջավայրում հաղորդակցության կազմակերպման առումով հայաստանյան հարկային մարմինն 2.4. անգամ ետ է եվրոպական նվազագույն չափանիշից,
7. ԵՄ-ում կիրառվող՝ ՀԳԱ-ների 5 խմբերի մակարդակում (օրինակ, Շրջանակներ, կառուցվածք և հիմքեր կամ Օժանդակություն) վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչարարական մակարդակը համարյա հավասարաչափ կամ համաչափ գույքահեռաբար է տեղաբաշխված եվրոպականի համեմատ: Նախագծման հիմնական ուղղություններով Հայաստանի հարկային համակարգն ըստ էության համադրելի է եվրոպական վարչարարական սկզբունքային մոտեցումների հետ,
8. չնայած սկզբունքային մոտեցումներով եվրոպականի հետ համադրելի լինելուն, այնուամենայնիվ ՀԳԱ-ների միավորների՝ խմբի ներսում ներդաշնակեցման աստիճանն ավելի բարձր է Եվրոպայում, քան Հայաստանում: Դա նշանակում է, որ ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչական կարողությունների գնահատման արդյունքների վերլուծության համար ավելի հասցեկան թիրախ է ՀԳԱ մակարդակը՝ 14 գործառութային համակարգերը,
9. ներկայումս հարկային մարմնի առավել հաջողված հատվածներն են բավականին բարձր գնահատված օրենսդրության առկայությունը (մասնավորապես իրավունքների և պարտականությունների սահմանման, ինչպես նաև հարկային խարդախությունների պայքարին նպաստող վարչական և քրեական օրենսդրություն ունենալու հարցում), հարկերի հաշվառման (գրանցման) հստակ համակարգի առկայությունը, ինչպես նաև հարկային միջազգային պայմանագրերի ցանցի առկայությունը,
10. ներկայումս հարկային մարմնի համակարգերում առավել խոցելի դիրքերում են ոչ այնքան տեխնիկական, օրենսդրական կամ կազմակերպական գործոնները, այլ մարդկային գործոնը: Առավել ցածր կատարողականություն (եվրոպական մակարդակի 20 տոկոսի շրջակայքում) հարկային մարմինը ունի հետևյալ երկու նպատակներում.
  - Մարդկային ռեսուրսների այնպիսի քաղաքականության և պրակտիկայի առկայություն, որը խթանում, աջակցում և պաշտպանում է աշխատակիցներին,
  - Արդյունավետ ներքին հաղորդակցման համակարգ:
11. հարկային մարմինը, մարդկային ռեսուրսների ու հաղորդակցության հատվածից բացի, ունի էական բացատ և անելիքներ, նաև կարևոր հետևյալ բնագավառներում.
  - հարկային մարմնի ստորաբաժանումների (և աշխատողների) կատարողականության գնահատման և աշխատանքի արդյունավետության կառավարման համակարգ (այդ թվում ներքին աուդիտի մեխանիզմի գործարկման միջոցով),
  - ռիսկերի ու գերակայությունների վրա հիմնված կառուցվածք ու կառավարում,
  - հարկային օրենսդրության ամբողջական ու միասնական կիրառում,
  - հարկի գումարի վերադարձման արդյունավետ ընթացակարգ,
  - հարկային ստուգումների արդյունավետություն (տեսուչները տիրապետեն ժամանակակից գործիքների, հաշվապահական ծրագրերի և ստանան բավարար վերապատրաստումներ),
  - այլ երկրների հարկային ադմինիստրացիաների հետ տեղեկատվության փոխանակման համակարգված ընթացակարգեր,

- հարկային խարդախությունների բնույթի, տարածվածության, գնահատականների, ռիսկերի վրա հիմնված վերահսկման համակարգ, ինչպես նաև հարկային խարդախությունը և խուսափումը կանխարգելող ռազմավարություն,
  - հարկային պարտավորությունների կատարումն աջակցող սանկցիաների՝ բավարար չափով արդար ու պարզ համակարգ,
  - SS նորագույն տեխնոլոգիաների կիրառում,
  - արդիականացված (թարմ) և մատչելի ուղղորդումների (պարզաբանումներ, հրահանգավորում) տրամադրում հարկատուներին,
  - առանձին մշակված ռազմավարություն՝ հարկատուների հետ հաղորդակցվելու, մասնավորապես իր ձեռքբերումների ու խնդիրների մասին հայտնելու համար:
12. առանձին հարցերի աստիճանի վրա վերլուծությունը (թեև այն պակաս բնութագրական է, քան ՀԳԱ կամ հատկապես ՌՆ մակարդակում վերլուծությունը) ցույց է տալիս, որ 344 դետալացված հարցերից միայն 9.3 տոկոսի դեպքում է, որ հարկային մարմնի իրականացրած գործառնությունը, ընթացակարգը փորձագետները գնահատել են ամենաբարձր տիրույթում: Առանցքային ցուցանիշների 63 տոկոսը գնահատվել են որպես միջինից ցածր տիրույթում գտնվող,
13. ներդաշնակության աստիճանն ավելի մեծ է ԱՅ-ՌՆ հատվածում, քան թե ՀԳԱ-գործառնությունների խումբ հատվածում: Դա նշանակում է, որ ընդհանուր վերլուծությունից հետո՝ հետագա քայլերի, միջոցառումների պլանավորման ժամանակ.
- ա) հիմնական լիսեռի դեր պետք կատարեն ռազմավարական նպատակները,
  - բ) այդ «մեխանիզմի» դետալները պետք է դիտարկվեն ԱՅ աստիճանում,
  - գ) բարեփոխումները պետք է ընդգրկեն ՀԳԱ-րի աստիճանի վրա գործող բոլոր 14 համակարգերը:
14. Առանձին նշելու կարիք ունի այն, որ ըստ գնահատականի, ներկայումս հարկային մարմինն ամբողջական տեսքով չունի համապարփակ ծրագրային մոտեցում և հետագա աշխատանքների արդյունավետության համար կարևոր կլինի համակարգել ներկայումս ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ շրջանակում իրականացվող բոլոր ծրագրերը, այդ թվում նաև ՀՀ հարկային համակարգի զարգացման 2005-2007թթ. եռամյա ծրագիրը: Նպատակահարմար կլինի, որ ներկայումս սահմանված ծրագրերի ու այլ վերլուծությունների հիման վրա՝ մշակվի (լրամշակվի) հարկային մարմնի՝ ամբողջական ու բազմակողմանի ռազմավարություն, ինչպես նաև պատշաճ ձևով հրապակայնեցվի հարկային մարմնի առաքելությունը:

ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչարարական կարողությունների համեմատական պատկեր



**ՀՀ ԿԱ ՀՊԾ վարչարարական կարողությունների գնահատականների  
Հիմնական արդյունքային աղյուսակ**

ՀԳԱ-ները համապատասխան խմբավորումներով	Միավոր		Շեղումներ		
	Փաստացի	ԵՄ	Բացարձակ շեղումը ԵՄ սահմանվածից այ. 2- այ.1	ԵՄ մակարդակին հասանելության աստիճանը, % [այ. 1)/այ. 2]*100%	Բացարձակ շեղման կառուցվածքը, % այ. 3 հմպտ. տող/ այ. 3 ԸՆԴԱՍԵՆԸ
	1	2	3	4	5
<b>1-ին խումբ. Շրջանակներ, կառուցվածք և հիմքեր</b>	<b>146.7</b>	<b>230</b>	<b>83.29</b>	<b>63.79</b>	<b>20.1%</b>
1. Հարկային մարմնի ընդհանուր շրջանակ	39.9	75	35.07	53.24	8.5%
2. Կառուցվածքը և կազմակերպումը	44.5	75	30.45	59.4	7.4%
3. Հարկային օրենսդրություն	62.2	80	17.76	77.79	4.3%
<b>2-րդ խումբ. Մարդկային ռեսուրսներ և վարքագծային հարցեր</b>	<b>61.8</b>	<b>160</b>	<b>98.17</b>	<b>38.64</b>	<b>23.8%</b>
4. Էթիկա	33.4	85	51.56	39.35	12.5%
5. Մարդկային ռեսուրսների կառավարում	28.4	75	46.61	37.85	11.3%
<b>3-րդ խումբ. Համակարգեր և աշխատանքներ</b>	<b>174.6</b>	<b>285</b>	<b>110.38</b>	<b>61.27</b>	<b>26.7%</b>
6. Եկամուտների հավաքագրում և հարկադիր կիրարկում	57.3	75	17.67	76.44	4.3%
7. Հարկային ստուգում	38.7	70	31.31	55.27	7.6%
8. Վարչական համագործակցություն և փոխաջակցություն	40.8	70	29.25	58.22	7.1%
9. Հարկային խարդախություն և հարկերից խուսափում	37.9	70	32.147	54.08	7.8%
<b>4-րդ խումբ. Հարկ վճարողների սպասարկում</b>	<b>137.4</b>	<b>195</b>	<b>57.63</b>	<b>70.45</b>	<b>13.9%</b>
10. Հարկատուների իրավունքներն ու պարտականությունները	51.6	60	8.41	85.98	2.0%
11. Հարկատուների տվյալների կառավարման համակարգեր	42.3	75	32.69	56.42	7.9%
12. Հարկերի (ինքնուրույն) կամավոր վճարում	43.5	60	16.54	72.44	4.0%
<b>5-րդ խումբ. Օժանդակություն</b>	<b>66.1</b>	<b>130</b>	<b>63.87</b>	<b>50.87</b>	<b>15.5%</b>
13. Տեղեկատվական տեխնոլոգիաներ (SS)	36.9	60	23.09	61.51	5.6%
14. Հաղորդակցություն	29.2	70	40.78	41.74	9.9%
<b>ԸՆԴԱՍԵՆԸ , (ըստ բոլոր 14 ՀԳԱ-ների և 5 խմբերի)</b>	<b>586.7</b>	<b>1000</b>	<b>413.34</b>	<b>58.67</b>	<b>100.0%</b>