ՀՀ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԳԻՏՈՒԹՅԱՆ
ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՏՆՏԵՍԱԳԻՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄ. III

21-րդ դարի մարտահրավերներ և հնարավորություններ

DEVELOPMENT OF ECONOMY AND SOCIETY:
Challenges and Opportunities of 21st Century

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА:
вызовы и возможности 21-ого века

ՀՊՏՀ 27-ՐԴ ԳԻՏԱԺՈՂՈՎ

2017 թ., նոյեմբերի 22-24

Երևան 2018

ՀՏԴ 330:06
ԳՄԴ 65
Տ 778

Հրատարակվում է
ՀՊՏՀ գիտական խորհրդի որոշմամբ

Խմբագրական խորհրդի նախագահ՝

ԿՈՐՅՈՒՆ ԱԹՈՅԱՆ
ՀՊՏՀ ռեկտոր, տ.գ.դ., պրոֆեսոր

Խմբագրական խորհուրդ՝

ԴԻԱՆԱ ԳԱԼՈՅԱՆ - *ՀՊՏՀ միջազգային տնտեսական հարաբերությունների ամբիոնի վարիչ, տ.գ.դ., դոցենտ*
ՍՈՒՐԵՆ ԳԵՎՈՐԳՅԱՆ - *ՀՊՏՀ բնօգտագործման տնտեսագիտության ամբիոնի վարիչ, տ.գ.դ., պրոֆեսոր*
ԱՇՈՏ ՄԱԹԵՎՈՍՅԱՆ - *ՀՊՏՀ հաշվապահական հաշվառման և աուդիտի ֆակուլտետի դեկան, տ.գ.դ., պրոֆեսոր*
ԽՈՐԵՆ ՄԽԻԹԱՐՅԱՆ - *ՀՊՏՀ գիտության և ասպիրանտուրայի բաժնի պետ, տ.գ.թ., դոցենտ*
ԱՇՈՏ ՍԱԼՆԱԶԱՐՅԱՆ - *ՀՊՏՀ ֆինանսների ամբիոնի վարիչ, տ.գ.դ., պրոֆեսոր*
ՎԱՐԴԱՆ ՍԱՐԳՍՅԱՆ - *ՀՊՏՀ տնտես. ինֆորմ. և տեղեկ. համակ. ամբիոնի վարիչ, տ.գ.դ., պրոֆեսոր*
ՅՈՒՐԻ ՍՈՒՎԱՐՅԱՆ - *ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի վարիչ, ՀՀ ԳԱԱ ակադ., տ.գ.դ., պրոֆեսոր*
ԳԱԳԻԿ ՎԱՐԴԱՆՅԱՆ - *ՀՊՏՀ պրոռեկտոր, տ.գ.դ., պրոֆեսոր*

ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄ. 21-րդ դարի մարտահրավերներ և
Տ 778 **հնարավորություններ**: ՀՊՏՀ 27-րդ գիտաժողովի նյութեր / ՀՊՏՀ: - Եր.: Տնտեսագետ, 2018, 780 էջ:

ՀՏԴ 330:06
ԳՄԴ 65

ISBN 978-9939-61-177-8

© «Տնտեսագետ» հրատարակչություն, 2018 թ.

ՈՂՋՈՒՅՆԻ ԽՈՍՔ

Գիտաժողովի հարգելի՝ մասնակիցներ,

շնորհավորում եմ բոլորիս Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի 27-րդ գիտաժողովի բացման առթիվ և ցանկանում եմ շնորհակալություն հայտնել գիտաժողովի բոլոր մասնակիցներին, ովքեր հետաքրքրություն են ցուցաբերել տնտեսության և հասարակության զարգացմանն առնչվող հրատապ հարցերի նկատմամբ:

Մեր համալսարանի տարեկան գիտաժողովները գեղեցիկ ավանդույթ են դարձել, բայց ես ուրախությամբ եմ նշում, որ դրանց կողքին այսօր առկա են մեր համալսարանի գիտական գործունեությունն արտացոլող այլ ձևաչափեր նույնպես: Հպարտությամբ եմ նշում, որ հետազոտական համալսարան դառնալու և մեր պետության տնտեսական կյանքին մասնագիտական մասնակցություն ունենալու իմ տեսլականը կամաց-կամաց կյանքի է կոչվում: Համալսարանի «Ամբերդ» հետազոտական կենտրոնի գործունեությունն այսօր տալիս է նշանակալի արդյունքներ. այստեղ ոչ միայն իրականացվում են հանրապետության տնտեսական արդիական հիմնախնդիրների վերաբերյալ հետազոտություններ, այլև կենտրոնի աշխատակիցները բուհի դասախոսական կազմի ներկայացուցիչների հետ, որպես փորձագետներ, հանդես են գալիս համապետական քննարկումներում:

Մինչ տարեկան գիտաժողովի կազմակերպումը գիտական սեմինարների ձևաչափերով հանդես եկան մեր ամբիոնները՝ շնորհանդեսներով ներկայացնելով իրենց ուսումնասիրության առանցքում առկա թեմաները: Այս ուսումնական տարվանից տրվեց գիտաուսումնական լաբորատորիաների մեկնարկը, ինչը գիտական դրամաշնորհներ, գիտաուսումնական խմբեր և գիտահետազոտական կյանքի աշխուժացմանը միտված այլ ձևաչափեր ներդնելու մեր մոտեցումների հրաշալի շարունակությունն է:

Համալսարանի տարեկան գիտաժողովը ես հատկապես կարևորում եմ ակնկալիքով, որ այն պետք է վեր հանի մեր հավաքական գիտական ներուժը, ցույց տա համալսարանում գիտական կյանքի որակական փոփոխությունը և դառնա հետագա գործունեության յուրօրինակ ուղենիշ: Այս գիտաժողովի հիմքում տնտեսության և հասարակության զարգացման հարցերն են, որոնք ի ցույց են դնում մեր դարաշրջանի մարտահրավերներն ու հնարավորությունները: Իսկապես, սրանք այնքան փոխկապակցված և կարևոր հարցեր են, որոնք չպետք է անտարբեր թողնեն տնտեսագետներին, չէ՞ որ չի կարող լինել հասարակական զարգացման որևէ մակարդակ՝ առանց կենսունակ տնտեսության:

Հուսով եմ, որ գիտաժողովը՝ իր բաժանմունքներով և կլոր սեղաններով, հնարավորություն կտա մասնագետներին ներկայացնելու իրենց մոտեցումները, բացահայտելու գիտաժողովի խորագրում արտացոլված թեման՝ իր բոլոր շերտերով և նրբություններով: Այնպես որ, արգասաբեր և աշխույժ աշխատանք եմ մաղթում Ձեզ:

Շնորհակալ եմ ուշադրության համար:

ԿՈՐՅՈՒՆ ԱԹՈՅԱՆ
ՀՊՏՀ ռեկտոր, պրոֆեսոր

The recent economic crisis has further aggravated the countries' debt problems and the ratio of the public debt/GDP to most of the countries has reached an unprecedented level. And, as the governments' impact on the fundamental economic indicators is limited it is becoming pressing to put more attention on the budget primary balance to stabilize the debt to GDP ratio.

ԱՐՄԻՆԵ ՍՉԱՆՅԱՆ
Տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ, ՀՊՏՀ

ԾՐԱԳՐԱՅԻՆ ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՄԱՆ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Հիմնաբառեր. *ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումներ, ծախսերի արդյունավետություն և արդյունքայնություն, արդյունքների թափանցիկություն, պատասխանատվության ուժեղացում, հանրային ակտիվներ, հաշվետվականություն*

Ծրագրային բյուջետավորման ներդրմանը առանցքային տեղ է հատկացվել սկսած 2004 թվականից՝ որպես պետական ծախսերի հիմնավորվածության, արդյունավետության և արդյունքայնության աստիճանի ավելացման առավել խոստումնալից եղանակ: Ծրագրային բյուջետավորման ուղղությունը ճանաչվել է բյուջետային բարեփոխումների գերակա ուղղություն ՀՀ կառավարության ծրագրում: ԾԲ հիմնական սկզբունքներն են մատուցվող ծառայությունների և արդյունքների թափանցիկությունը, դրանց համար պետական մարմինների պատասխանատվության ուժեղացումը, հանրային ակտիվների և սեփականության կառավարման արդյունքների թափանցիկության և հաշվետվականության մեծացումը:

Ծրագրային բյուջետավորման ներդրման ուղղությամբ ՀՀ-ում փորձնական քայլեր իրականացվել են դեռևս 2000-ական թվականների սկզբներին: Անդրադառնալով միջազգային փորձին՝ նշենք, որ բյուջետային համակարգերի զարգացումն այլ երկրներում ժամանակագրական առումով բաժանվում է հետևյալ փուլերի.

- մուտքերի վրա հիմնված բյուջետավորում (1900-ական թթ.),
- արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորման վաղ փորձեր (1960-ական թթ.),
- զրոյական հիմունքներով բյուջետավորում (1960-1970-ական թթ.),
- նոր պետական կառավարում, այդ թվում՝ արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորում (1980-ական թթ.-ից մինչ այժմ):

Արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորումը արագ տարածում է գտնում ողջ աշխարհում: ՏՀԶԿ երկրների մեծ մասն օգտագործում է արդյունքների վրա հիմնված

բյուջետավորումը: Բարձր է գնահատվում Նոր Զելանդիայի և Ավստրալիայի փորձը: Առաջատարներ են Սինգապուրը և Մալայզիան, այլ երկրներ նույնպես փորձեր են կատարել, ինչպես օրինակ՝ Չիլին, Հարավային Աֆրիկան, Ռուսաստանը, Մերձբալթիկան, Մակեդոնիան, Սլովենիան, Ղազախստանը, Տանզանիան, Ուգանդան, Բոլիվիան, Գանան, Բուրկինա Ֆասոն, Վիետնամը, Կամբոջան, Մալին և այլն[1]:

ՀՀ-ում ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները վերոնշյալ ժամանակաշրջանում սկիզբ առած հարկաբյուջետային երկրորդ սերնդի բարեփոխումների տրամաբանական մասն են: Այդ ճանապարհի առաջին քայլը միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի աստիճանական ներդրումն էր, որին հաջորդեցին ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները[2]: 2001 թվականից սկսած՝ կառավարությունը ձեռնամուխ է եղել բյուջետավորման՝ մուտքերի վրա հիմնված մեթոդից արդյունքների վրա հիմնված մեթոդին աստիճանական անցման նպատակով անհրաժեշտ պայմանների ստեղծման նախապատրաստական աշխատանքներին:[3] Արդյունքում 2002, 2003 և 2004 թվականների պետական բյուջեների նախագծերում ներառվել են սոցիալական ոլորտներում այդ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին իրականացվելիք ծախսային ծրագրերի ակնկալվող արդյունքների ցուցանիշները: Նախնական փորձարկումները կատարվել են նախ՝ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունում ու ապա կրթության, առողջապահության և մշակույթի ոլորտներում: Այսպիսով, 2004 թվականից սկսած, ծրագրային բյուջետավորման ներդրմանն առանցքային տեղ է հատկացվել՝ որպես պետական ծախսերի հիմնավորվածության, արդյունավետության և արդյունքայնության աստիճանի ավելացման ապահովման առավել խոստումնալից եղանակ[4]: Վերոնշյալ ժամանակահատվածին հաջորդեց ծրագրային բյուջետավորման ներդրման բարեփոխումների երկրորդ փուլը: Աշխատանքներ իրականացվեցին գրեթե բոլոր գերատեսչություններում (նախարարություններ, ծառայություններ, մարզպետարաններ), որոնք հանդիսանում էին բյուջետային գլխավոր կարգադրիչներ: Նշված ցանկում բացառություն էին մի քանի ուժային կառույցներ, որոնք էլ ներառվեցին այդ գործընթացում 2009–2010 թթ. ընթացքում[5]:

Անհրաժեշտ է նշել, որ Հայաստանին բնորոշ էր ծրագրային բյուջետավորման ներդրման գործընթացի «գերատեսչական» մոտեցումը, երբ ընդլայնումը տեղի էր ունենում ըստ գերատեսչությունների: Այս մոտեցման հիմնական թերությունը ծրագրային տեղեկատվության ոչ բարձր որակն էր, ուստի անհրաժեշտություն առաջացավ մշակելու համապատասխան մեթոդաբանություն, այն փորձնական կիրառելու և ընդլայնելու: Համեմատության համար նշենք, որ Ռուսաստանի Դաշնությունում ծրագրային դրույթներն

---

[1] www.programmebudgeting.am

[2] Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումների վերանայված ռազմավարություն, ՀՀ ՖՆ, 2016:

[3] Ֆինանսներ, դրամաշրջանառություն և վարկ, դասագիրք՝ Լ.Հ. Բաղանյանի խմբագրությամբ, Եր., 2007, էջ 208:

[4] www.minfin.am

[5] Ս.Պողոսյան և ուրիշներ, Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանում, ձեռնարկ, Եր., 2014, էջ 24:

իրականացվում են դաշնային նպատակային ծրագրերի համակարգի ներդրման միջոցով: Այդ ծրագրերը թեև չեն ծածկում հանրային ֆինանսների ամբողջ դաշտը, այնուամենայնիվ, ՌԴ փորձը նույնպես հետաքրքիր է այն առումով, որ անցումն իրականացվում է առանձին ծրագրերի ներդրմամբ, այլ ոչ թե համատարած, ինչը հնարավորություն է ընձեռում առավել ուշադրություն և ռեսուրսներ հատկացնելու սահմանափակ քանակի ծրագրերի վրա և ստանալու ավելի բարձր որակ:

2005–2008 թվականներին քննարկվում էր պետական բյուջեի նախագծի ձևաչափի վերափոխման խնդիրը, որը, բացի ծրագրերին ուղղվելիք ֆինանսական ռեսուրսներից, պետք է ներառեր նաև ծրագրերը բնորոշող ոչ ֆինանսական տեղեկատվություն, այն է՝ ծրագրի նպատակը, դրան հասնելու համար իրականացվելիք միջոցառումները և մատուցվելիք ծառայությունները, սպասվելիք արդյունքները, ինչպես նաև շահառուների ցանկը: Բյուջետային փաստաթղթերի նոր ձևաչափով բյուջետավորման առաջարկը ենթադրում էր փոփոխություններ՝ միջազգային գործելակերպին համապատասխան: Մինչև 2008 թվականի վերջն ընկած ժամանակահատվածը ՀՀ կառավարությանը նշված բարեփոխումների ոլորտում հիմնական աջակցություն է տրամադրել Մեծ Բրիտանիայի միջազգային զարգացման նախարարությունը՝ «Աջակցություն ծրագրային բյուջետավորման ներդրմանը Հայաստանում» ծրագրի շրջանակներում: Այդ ընթացքում զգալի առաջընթաց է արձանագրվել Հայաստանում՝ ԾԲ բարեփոխումների սկիզբնավորման առումով:

Կարող ենք փաստել, որ 2009–2012 թվականները մեթոդաբանության ճշգրտման, հայաստանյան համակարգին հարմարեցման, բյուջետային համակարգերի սինխրոնացման և անկախ ծրագրային դասակարգման ներդրման տարիներ էին: Այդ ժամանակահատվածում ծրագրային բյուջետավորումը ճանաչվել է բյուջետային բարեփոխումների գերակա ուղղություն ՀՀ կառավարության գործունեության ծրագրում: Եթե ներկա ժամանակահատվածը դիտարկենք որպես ծրագրային բյուջետավորման ներդրման գործընթացի չորրորդ փուլ, ապա կարող ենք նշել, որ 2012 թվականից ի վեր ձեռք են բերվել հետևյալ արդյունքները.

- ներդրվել է նոր ծրագրային կառուցվածքի և այդ ծրագրերի նոր դասիչների համակարգը,
- ստեղծվել է բյուջետային ծրագրերի նկարագրերի (անձնագրերի) համակարգը,
- բյուջետային գործընթացի բաղկացուցիչ մաս դարձնելու նկատառումով լուծվել է ծրագրային բյուջետավորման համակարգի իրավական հիմքերի ստեղծման խնդիրը:

2013 թ. ապրիլի 30-ին ՀՀ Ազգային ժողովը փոփոխություն կատարեց «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում, որի արդյունքում ծրագրային բյուջետավորումն առաջին անգամ ամրագրվեց որպես բյուջետավորման պարտադիր մոտեցում: Մինչ այդ ծրագրային բյուջետավորման ներդրմանն ուղղված բոլոր նախաձեռնությունները բացառապես կառավարության կողմից իրականացվող քայլեր էին և օրենքով պարտադրված չէին[1]: Եթե 2014-2016 թվականներին մասնակի անցում կատարվեց ծրագրային բյուջետա-

[1] Ս.Պողոսյան և ուրիշներ, Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանում, ձեռնարկ, Եր., 2014, էջ 25:

վորման համակարգին՝ ՀՀ պետական բյուջեի մշակման, կատարման և վերահսկողության տեսանկյունից, ապա 2016–2018 թվականներին նախատեսվում է ամբողջական անցում կատարել ծրագրային բյուջետավորմանը նաև հաշվետվողականության տեսանկյունից:

ՀՀ կառավարության հավանությանն արժանացած Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումների ռազմավարության համաձայն՝ բարեփոխումները պետք է կատարվեին 2010–2020 թվականների ընթացքում: Միջոցառումների առաջին փուլն իրագործվել է 2010–2014 թվականներին, իսկ երկրորդ փուլը կիրականացվի 2016–2020 թթ. ընթացքում[1]: Ծրագրային բյուջետավորումն անհրաժեշտ է դիտարկել ընդհանուր պետական կառավարման համատեքստում, քանի որ դա և Պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիրը պետական ֆինանսական կառավարման՝ միմյանց լրացնող կարևոր բաղադրիչներ են: Ծրագրային բյուջետավորումը նպաստում է քաղաքականություն-բյուջե կապի ամրապնդմանը, ինչը կարևոր է արդյունավետ միջնաժամկետ պլանավորման համար: Արդյունքների մասին բարելավված տեղեկատվությունը նպաստում է պետական մարմնի կողմից առաջարկվող ծախսային ծրագրերի և կառավարության ընդհանուր նպատակների միջև կապի թափանցիկության ապահովմանը, որն իր հերթին օգնում է պետական մարմիններին ներկայացնել ֆինանսավորման ավելի հիմնավորված հայտեր միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրավորման և բյուջետային գործընթացներում[2]: Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիրը օգնում է հստակեցնել իրականացվող քաղաքականության ու ծառայությունների կապը հատկացվող ֆինանսական միջոցների հետ[3]:

Ըստ ՀՀ ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրման 2015–2017 թթ. գործողությունների ծրագրի՝ 2017 թվականին նախանշվել են մի շարք միջոցառումներ իրավական հիմքերի ապահովման, բյուջետային փաստաթղթերում ծրագրային բյուջետավորման տեղեկատվության որակի բարելավման (այդ թվում՝ մշակված մեթոդաբանության պահանջներին բյուջետային ծրագրերի և միջոցառումների կառուցվածքի, բովանդակության և արդյունքային ցուցանիշների համապատասխանության ապահովման), ծրագրերի ծախսակազմման գործառույթների բարելավման, մարդկային ռեսուրսների գծով կարողությունների զարգացման, ծրագրային բյուջետավորմանն առնչվող գործընթացների ավտոմատացման ուղղությամբ: Ավելի երկարաժամկետ հեռանկարում կարևորվում են մակրոտնտեսական մոդելների մշակումը, մշտադիտարկումը և վերանայումը, բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացվող տեղեկատվության համապարփակության ապահովումը՝ օրենսդիր մարմնին հաստատման ներկայացվող տեղեկատվության շրջանակի ընդլայնման տեսանկյունից: Մասնավորապես՝ մինչև 2020 թվականը նախատեսվում է պետական բյուջեի նախագծում լրացուցիչ տարրերի արտացոլում: Վերջինս 2015 թվակա-

---

[1] Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումների վերանայված ռազմավարություն, ՀՀ ՖՆ, 2016:

[2] Կառավարությանը փոխանցվող փաստաթղթերի փաթեթ, փաստաթուղթ 2.8, Ծրագրերի և քաղաքականության միջոցառումների ձևակերպման ձեռնարկ, ՄԶՆ ծրագիր, Աջակցություն Հայաստանում ԾԲ ընդլայնմանը, էջ 4:

[3] Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր, Atos KPMG Consulting, Եր., 2006:

նի Պետական ծախսերի և ֆինանսական հաշվետվողականության կատարողականի գնահատման յոթ հենասյուներից երկրորդն է[1]:

Ամփոփելով նշենք, որ ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրումը, գաղափարական առումով, պետական ֆինանսների կառավարման հիմնարար և առանցքային բարեփոխումներից մեկն է, հետևաբար՝ վերջինիս ամբողջական ներդրումը պետք է ներդաշնակ լինի պետական ֆինանսների կառավարման գրեթե բոլոր ոլորտների հետ՝ ռազմավարական պլանավորումից մինչև արտաքին աուդիտի գործառույթներ:

АРМИНЕ СЧАНЯН

ПРОЦЕСС ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Ключевые слова: *реформы программного бюджетирования, эффективность и результативность расходов, прозрачность результатов, увеличение ответственности, общественные активы, подотчетность*

Ключевая роль внедрению программного бюджетирования как наиболее перспективному методу увеличения степени обоснованности, эффективности и результативности государственных расходов была отведена с 2004 года. Направление программного бюджетирования было признано приоритетным направлением в Программе Правительства РА. Основными принципами ПБ являются: прозрачность предоставляемых услуг и результатов, увеличение ответственности государственных органов за это, увеличение прозрачности и подотчетности общественных активов и результатов управления собственностью.

ARMINE SCHANYAN

THE PROCESS OF INTRODUCTION OF PROGRAM BUDGETING IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Key words: *program budgeting reforms, efficiency and productivity of expenditures, transparency outcomes, strengthening responsibility, public assets, accountability*

Starting from 2004 special importance was paid to introduction of program budgeting as the most promising way to increase the level of justification, efficiency and productivity of public expenditures. The program budgeting was recognized as a priority for budgetary reforms under the RA Government Program. The main principles of program budgeting are: transparency of supplied services and outcomes, strengthening responsibility of government bodies; increasing transparency and accountability of public assets and products of administration of property.

[1] www. pefa.org