# Ծրագրային բյուջետավորման առանձնահատկությունները Հայաստանում

Համառոտագիր

Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն

Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանում ավելի քան մեկ տասնամյակի պատմություն ունեն: Բյուջետային գործընթացում ծրագրերը, այս կամ այն կերպով, ներկայացվել են սկսած 90-ականների վերջից, սակայն համակարգային առումով դրանց ներդրումը սկսվել է 2002 թվականից: Նախորդ 5-6 տարիներին բարեփոխումների լուրջ առաջընթացը նկատելի է, սակայն, ծրագրային հենքով բյուջետային նոր համակարգի հանգրվանը դեռևս առջևում է: Բարեփոխումների նախորդ փուլի ձեռքբերումներից են գաղափարախոսության արմատավորումը, մեթոդաբանության ձևավորումն ու փորձարկումը: Այդուհանդերձ, բարեփոխումներն ընթանում էին առավելապես ինքնահոսի մատնված՝ դրանց հանդեպ քաղաքական պահանջի բացակայության պայմաններում:

2007-08 թվականներին ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները կարծես մտան քաղաքական օրակարգ, և առանձին պաշտոնյաներ հայտարարեցին, որ ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանում գերակա ուղղություն են: Ինչպես հաճախ է պատահում քաղաքականության մեջ, երկրում ծրագրերի հիմքի վրա բյուջետավորման «քաղաքական բերքահավաքը» գործընթացի միջնախաղում գրավեց բազմաթիվ գործիչների, ովքեր բարեփոխումների սկզբնական փուլում առանձնապես դերակատարում անգամ չունեին: Այս երևույթը նշանավորվեց քաղաքական հայտարարություններով. «Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխուների արդեն ավարտված են» և «Հայաստանի բյուջեն այժմ ավելի արդյունավետ է»:

Նման գնահատականն, թերևս, անիրատեսական է, քանի որ ծրագրային բյուջետավորումը բյուջեի մշակման գործընթացի անբաժան մասը չէ դեռևս: Մեր երկիրը նոր է մտել համակարգված ծրագրային բյուջետավորման շքամուտք: Հետաքրքրական է, որ անտեղի լավատեսական հայտարարությունները հնչել էին ոչ թե կառավարության, այլ նրանց կողմից, ովքեր անմիջականորեն ընդգրկված էին բարեփոխումներում և իրավիճակին լավատեղյակ էին: Զավեշտալի է, որ բարեփոխումների առաջարկից հետ մնացող պահանջարկն արդեն իսկ սկսել է ճաշակել դեռևս գոյություն չունեցող պտուղները:

Ինչևիցե, կարևորն այն է, որ գրեթե բոլոր բյուջետային հաստատություններում ձևավորվել են բարեփոխումները լիակատար կերպով ավարտելու համար անհրաժեշտ կաևորագույն տարրերը, բյուջեի պլանավորման մեթոդաբանությունը, ձևաչափը, մոնիտորինգի և հաշվետվության հիմքերը, ինչպես նաև բյուջետային նոր տեխնոլոգիաների կիրարկման համար բարենպաստ բյուջեի իրականացման համակարգը: Եվ որ ավելի կարևոր է, նոր գաղափարները և գործիքները հաջողությամբ փորձարկվել են բազմաթիվ մարմիններում:

Արդյունքում Հայաստանը կարող է անցում կատարել բյուջետավորման նոր եղանակների արդեն 2009-ից՝ 2010թ. ֆինանսական տարվա համար: Դրա համար անհրաժեշտ բոլոր նախադրյալներն առկա են, թեև խնդիրներ նույնպես կան: Միայն առավել ընդգրկուն բարեփոխումների բարեհաջող իրականացումից հետո Հայաստանը կարող է պնդել, որ բյուջեն ավելի արդյունավետ է:

## Ինչ անել

- Փոփոխություններ քաղաքականության մշակման եղանակներում. Խորհրդային Միության փլուզումից և գիտահետազոտական ինստիտուտների քայքայումից հետո նախարարությունները դարձան ճյուղային քաղաքականություն մշակող միակ մարմինները: Այս նոր իրավասությունը պահանջում է էական փոփոխություն կառավարման միջոցներում, քաղաքականության ձևավորման գործընթացում և նախարարությունների ներքին մշակույթում՝ ներառյալ կատարողականի վրա հիմնված կառավարումը:

Երևան 0001
Սայաթ Նովա 19
Հեռ.՝ +374 10 582638
Ֆաքս՝ +374 10 527082

mail@ichd.org
www.ichd.org

- Բյուջետային ձևաչափերի փոխարինում՝ ուղղված քաղաքականության արդյունքների, այլ ոչ պետական մարմինների կողմից պահանջվող ռեսուրսների վրա վրա:
- Պետական մարմինների կարողությունների զարգացում, ուղղված կատարողականի վրա հիմնված չափելի և ընդունված քաղաքականությունն արտացոլող տեղեկատվության հայթհայթմանը
- Նախարարություններում քաղաքական մշակույթի փոփոխումը. Մինչ օրս նախարարների զգալի մասը շարունակում է կատարել կազմակերպության գործադիր տնօրենի դերը՝ չնայած օրենսդրական բարեփոխումներին: Նրանք, մի կողմից, փոխկապակցված են ԱԺ-ի իշխող քաղաքական կուսակցություններին, մյուս կողմից ղեկավարում են նախարարությունների վարչական գործառույթները: Այս գործոններն ազդում են բարեփոխումների առաջարկի և պահանջարկի հավասարակշռության վրա, ինչպես նաև խոչընդոտում են պետական ծառայության համակարգի կայացմանը:
- Վերջին, սակայն ոչ նվազ կարևոր, խնդիրը հանրային իրազեկության և երկրում ավելի թափանցիկ ու ծրագրային ուղղվածություն ունեցող բյուջետային համակարգի նկատմամբ ճնշման գործադրման պակասն է: Տարեցտարի կառավարությունը բյուջեի վերաբերյալ տրամադրում է ավելի շատ տեղեկատվություն, սակայն գոյություն ունի անհամապատասխանություն Ազգային Ժողովին տրամադրվող տեղեկատվության քանակի և որակի միջև: Պահանջվող հայեցակարգային որոշումների, ֆինանսական և ոչ ֆինանսական հետևանքների վերաբերյալ տեղեկատվություն ներկայացնելու փոխարեն բյուջեն հազարավոր էջերով մանրամասներ է պարունակում պետական գործակալությունների կողմից ծախսվելիք միջոցների վերաբերյալ: Այլընտրանքային բյուջետավորման ձևերի մասին գիտելիքների պակասը հանգեցնում է այն կարծրատիպին, որ կառավարությունը պարզապես պետք է տրամադրի ունեցած ողջ տեղեկատվությունը և դա է միակ ճիշտ ճանապարհը:

## Ի՞նչ է հաջորդում

Վերոհիշյալը դիտելով որպես լայնածավալ բարեփոխումների հեռահար նպատակներ՝ կառավարությունը պետք է գործի անհապաղ: Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումների հաջողության համար քաղաքական միջամտություն է պահանջվում: Մասնավորապես, կարևորվում են. էկոնոմիկայի նորաստեղծ նախարարության առավել լայն ներգրավումը՝ որպես այս ոլորտում քաղաքականության ռազմավարական շարժիչ ուժ, վերապատրաստող կառույցների ներգրավումը (օրինակ՝ Ֆինանսների նախարարության ուսումնական կենտրոնը և քաղաքացիական ծառայողների վերապատրաստման գործում ներգրավված հաստատությունները), այս ոլորտում իրականացված տեխնիկական աջակցության ծրագրերի ձևավորած կարողությունների առավելագույն օգտագործումը, զարգացման գործընկերների և արտաքին աջակցության ներգրավումը, ըստ կատարողականի գնահատման կառավարման մշակույթի ներդրումը, բոլոր ձեռքբերումների ամրագրումն ինստիտուցիոնալ առումով, ներքին և արտաքին աուդիտի ներդրումը, նախարարությունների ստորաբաժանումների և դրանց ղեկավարների դերակատարման զարգացումը՝ որպես ծրագրային բյուջեի ղեկավարներ, որոնք պատասխանատու և հաշվետու կլինեն ծրագրային բյուջեի հաջող կատարման համար: Առօրեական է ծրագրային բյուջետավորման առավել ակտիվ տարածման, ինչպես նաև համայնքներում մասնակցային բյուջետավորման բարեփոխումների խնդիրը: Հարկ է խթանել հասարակության իրազեկությունը և մեծացնել բարեփոխումների պահանջը:

## Եզրակացության փոխարեն

Քաղաքական գործիչները պետք է հաշվի առնեն, որ ծրագրային բյուջետավորման համակարգի արդյունքները տեսանելի կլինեն դրա կիրառումից տարիներ անց միայն: Բարեփոխումների այս շրջանը կարող է և չհամընկնել քաղաքական գործիչների ընտրափուլերի հետ, սակայն արագ ձեռքբերումներ ունենալու մղումը կարող է էապես խանգարել բարեփոխումների ընթացքին և վտանգել իշխանության գործադրած ջանքերը:

*Համառոտագիրը մշակվել է 2008թ-ի նոյեմբերի 28-ին կայացած՝ «Ծրագրային բյուջետավորման առանձնահատկությունները Հայաստանում» վերնագրով քննարկման մասնակիցների կողմից արտահայտված կարծիքների հիման վրա:*

*Կլոր սեղանին մասնակցում էին անկախ վերլուծաբաններ, պետական պաշտոնյաներ, միջազգային կառույցների ներկայացուցիչներ:*

*Քննարկումը կազմակերպվել էր Ֆրիդրիխ Էբերտի հիմնադրամի աջակցությամբ:*