

**ԾՐԱԳՐԱՅԻՆ ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՄԱՆ  
ԲԱՐԵՓՈՒՈՒՄՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ**

**PROGRAMME BUDGETING REFORMS IN ARMENIA**

Երևան 2014  
Yerevan 2014

Ձեռնարկը հրատարակվում է «Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության» (GIZ) աջակցությամբ:

Ձեռնարկի բովանդակությունը պարտադիր չէ, որ արտահայտի «Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության» (GIZ) տեսակետները:

The brochure is published with support of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

The content of this brochure does not necessarily reflect the views of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

## ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածական խոսք.....	4
Ծրագրային բյուջետավորման էությունը.....	6
ԾԲ միջազգային փորձի ակնարկ .....	19
ԾԲ փորձը Հայաստանում մինչ այսօր .....	23
ԾԲ սկզբունքներն ու գործիքակազմը.....	27
ԾԲ վերլուծության տեսակները .....	37
Նշումների համար.....	42

## Հարգելի՛ ընթերցող,

Հայաստանում ծրագրային բյուջետավորման ներդրման աշխատանքներն իրականացվել են վերջին տասը տարիների ընթացքում: Ծրագրային ձևաչափով բյուջետավորման նպատակն է պետական ծախսերի արդյունավետության բարձրացումը, բյուջետային գործընթացում թափանցիկության ու հաշվետվողականության սկզբունքների ապահովումը:

2013 թվականին ՀՀ Ազգային ժողովը ընդունեց «ՀՀ Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը, որով առաջին անգամ ամրագրվեց և պարտադիր դարձավ Հայաստանում «ծրագրային բյուջետավորման» իրականացումը, այդ ձևաչափով տեղեկատվության ներկայացումը ՀՀ Ազգային ժողով:

ՀՀ Ազգային ժողովում վերջին ժամանակաշրջանի բյուջետային քննարկումները ցույց տվեցին, որ առկա է մեծ հետաքրքրություն ծրագրային բյուջետավորման, վերջինիս ընձեռած հնարավորությունների և դրանից օգտվելու մասնագիտական կարողությունների, ինչպես նաև ծրագրային ձևաչափով բյուջեի վերլուծության նպատակով համապատասխան գործիքների օգտագործման նկատմամբ:

Ծրագրային բյուջետավորման ոլորտում ՀՀ Ազգային ժողովի մասնագիտական կարողությունների կատարելագործման նպատակով, Գերմանիայի միջազգային համագործակցության ընկերության (ԳՄՀԸ) հետ համագործակցության ու աջակցության արդյունքում մշակվեց ՀՀ ԱԺ մասնագիտական կարողությունների շարունակական զարգացման (ՄԿԾԶ) հայեցակարգը:

ՄԿՇԶ հայեցակարգի իրականացման բաղադրիչներից է հանդիսանում ծրագրային բյուջետավորման վերաբերյալ թեմատիկ գրքույկների, այդ թվում՝ «Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանում» սույն ձեռնարկի մշակումը:

Ձեռնարկը նախատեսվում է տրամադրել ինչպես ՀՀ ԱԺ պատգամավորներին, ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի փորձագետներին և պատգամավորների օգնականներին, այնպես էլ բյուջետային գործընթացով հետաքրքրված քաղաքացիական հասարակության, մասնավորապես՝ զանգվածային լրատվության միջոցների ներկայացուցիչներին: Այն յուրահատուկ աջակցություն է ուղղված հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգում խորհրդարանական վերահսկողության կարողությունների բարելավմանը և հասարակության իրազեկվածության բարձրացմանը:

Ձեռնարկը մշակվել և տպագրվել է ԳՄՀԸ «Հանրային ֆինանսների կառավարում Հարավային Կովկասում» տարածաշրջանային ծրագրի և ՀՀ ԱԺ ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի մշտական հանձնաժողովի միջև համագործակցության շրջանակներում:

Ծնորհակալություն ենք հայտնում ԳՄՀԸ «Հանրային ֆինանսների կառավարում Հարավային Կովկասում» ծրագրին՝ համագործակցության և աջակցության համար: Ձեռնարկի նախապատրաստման համար շնորհակալություն ենք հայտնում ԳՄՀԸ փորձագետ Սուրեն Պողոսյանին և բոլոր այն գործընկերներին, ովքեր մասնակցել են ձեռնարկի մշակման աշխատանքներին:

## **Գագիկ Մինասյան**

ՀՀ Ազգային ժողովի

Ֆինանսավարկային և բյուջետային

հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահ

# ԾՐԱԳՐԱՅԻՆ ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՄԱՆ ԷՈՒԹՅՈՒՆԸ

**Ծրագրային բյուջետավորումը** (ԾԲ) իրենից ներկայացնում է բյուջետավորման մի եղանակ, որի ժամանակ բյուջետային գործընթացը (ռազմավարական որոշումները, պլանավորումը, կատարումը, հաշվետվողականությունը և վերլուծությունները, աուդիտը) հիմնվում է բյուջեի շրջանակում իրականացվող ծրագրերի վրա: **Ծրագիրը** բյուջետային որոշակի արդյունքներին հասնելու միջոցառումների համախումբն է: Ծրագրերի հիման վրա բյուջեի կազմումը պարտադրում է, ի լրումն զուտ ֆինանսական մանրակրկիտ տեղեկատվության, բյուջեում ներառել նաև ծրագրային տեղեկատվություն: Այն է՝ բյուջեում պետք է նաև հստակ նշվեն այն նպատակները և արդյունքները, որոնք նախատեսված են որևէ ոլորտային ռազմավարության<sup>1</sup> իրականացման արդյունքում: Ոլորտային ռազմավարությունը հասարակական նպատակներին հասնելու համար քաղաքական որոշումից բխող քայլերի ամբողջությունն է:

**Ծրագրային  
բյուջետավորման  
ներդրման հիմնական  
նպատակն է  
բարձրացնել հանրային  
ֆինանսների  
կառավարման  
արդյունավետությունը**

**Ծրագրային բյուջետավորման  
ներդրման հիմնական նպատակն է բարձրացնել հանրային ֆինանսների կառավարման արդյունավետությունը:** Ցանկացած երկրում և առավելապես՝ բյուջետային սուղ ռեսուրսներ ունեցող երկրում,

<sup>1</sup> Սույն եզրույթը համապատասխանում է մասնագիտական շրջանակներում «ոլորտային քաղաքականություն» (policy) եզրույթին:

խիստ կարևոր է հանրային միջոցների յուրաքանչյուր լումա ծախսել առավելագույն արդյունավետությամբ: Արդյունավետության բարելավումն ապահովվում է հանրային ծառայությունների արդյունավետության բարձրացման շնորհիվ: Մասնավորապես, արդյունավետության բարելավումը կարող է արտահայտվել հետևյալ տեսքով.

- **Նպատակամետ ֆինանսավորում.** ծրագրերը ներկայացվում են չափելի նպատակների տեսքով, ուստի ծախսված միջոցները հնարավոր է ուղղակիորեն կապակցել ոլորտային ռազմավարությունների նպատակների հետ: Որպես դրա հետևանք, բարելավվում է իշխանությունների կողմից նպատակների և ծրագրերի ընտրությունը, որոնց և ուղղվում են գումարները: Ընդ որում, դա կարող է տեղի ունենալ թե՛ միևնույն ծրագրի նպատակին հասնելու համար ենթանպատակների օպտիմալ ընտրությամբ, և թե՛ համադրելի նպատակներ հետապնդող ծրագրերի միջև «մրցակցության» ստեղծման միջոցով, որտեղ գերակայությունը կտրվի առավել արդյունավետ ծրագրին,
- **գումարների խնայողություն.** ինչն առաջանում է միևնույն ծրագրի նպատակին հասնելու համար առավել արդյունավետ միջոցի ընտրությամբ,
- **որոշումների պարբերական վերաքննում.** հանրային ծառայողների կողմից բյուջետային որոշումների ամենամյա թարմացման միջոցով: Տարիների ընթացքում չվերաքննված որոշումները (ծրագրերի և ենթածրագրերի կառուցվածք, նորմատիվներ և այլն) խոչընդոտում են փոփոխություններին

օպերատիվ կերպով արձագանքելուն: ԾՐ համակարգի ներքո նպատականների ու դրանց չափելի թիրախների վերանայումը պետք է տեղի ունենա յուրաքանչյուր բյուջետային գործընթացի շրջանակում (իսկ որոշ դեպքերում կարող է և մեկ բյուջետային տարվա ընթացքում),

- **կատարողականի վերահսկողություն.** վերահսկող մարմինների կողմից կատարողականի վերահսկողության (աուդիտի) իրականացման միջոցով, երբ վերահսկողության է ենթարկվում ոչ միայն ծախսված միջոցների իրավական, այլև՝ տնտեսական հիմքը: Վերջինը ենթադրում է.

- նպատակին հասնելու հանգամանք – ենթադրում է բյուջետային միջոցների և պետական ու համայնքային սեփականության օգտագործման արդյունքում առաջադրված նպատակի իրացումը,
- արդյունավետություն – ենթադրում է առաջադրված նպատակին հասնելիս բյուջետային միջոցների և պետական ու համայնքային սեփականության օգտագործումից առավելագույն արդյունք ստանալու հանգամանքը,
- տնտեսում – ենթադրում է առաջադրված նպատակին հասնելիս բյուջետային միջոցների և պետական ու համայնքային սեփականության օգտագործման ծախսերի նվազագույնի հասցնելը:

Լինելով առավել ժամանակակից գործիք՝ ԾՐ համակարգի ներդրումը նպաստում է բյուջետային գործընթացի բոլոր մասնակից-



ների անմիջական ներգրավմանը բյուջետային որոշումների և դրանց կատարման հսկողության գործառույթներին:

Հատկանշական է, որ շահառուների ավելի լայն շրջանակների (հիմնականում խորհրդարանների և հասարակական ինստիտուտների) կողմից բյուջետային որոշումների և վերահսկողական գործառույթների նկատմամբ ավելի անմիջական ներգործությունն էապես նպաստում է ԾԲ արդյունավետության բարձրացմանը: Բացի այդ, ԾԲ ներդրումն ունի ոչ պակաս մի առավելություն ևս՝ հասարակության լայն շերտերի համար ավելի հասկանալի «բառապաշարի» օգտագործում:

Հարկ է նշել, սակայն, որ ծրագրային բյուջետավորման ներդրումն ինքնին կարող է և չփոփոխել ծրագրերի ֆինանսավորման չափը, բաղադրիչները և դրանց հաշվարկման սկզբունքները: Կարելի է պնդել, որ կառավարությունները (և ոլորտային նախարարությունները) նախկինում էլ հետապնդում էին հստակ նպատակներ և օրենսդիր մարմնից խնդրում էին հատկացումներ այդ նպատակներին հասնելու համար: Դժվար է պատկերացնել որևէ նախարարություն, որը չհայտարարի, որ բյուջեն ծախսելիս հետապնդում է ոլորտային որոշակի նպատակներ: Այլ խնդիր է, որ հանրության և օրենսդիր մարմնի համար, այդ նպատակները կարող են լինել անորոշ կամ ոչ բացահայտ:

Իրականում, ԾԲ բերում է փոփոխություններ մեկ այլ հարթությունում, այն է՝ ներմուծում է «արդյունքների հիման վրա

**Շեշտադրումն ուղղված է ԱՐԴՅՈՒՆՔԻՆ, այլ ոչ թե օգտագործվող ռեսուրսներին**

բյուջետավորման» սկզբունքները, երբ բյուջեի անկյունաքարում հայտնվում են հենց այն արդյունքները (նպատակները), որոնց իրականացմանը հարկ է հետամուտ լինել բոլոր ոլորտներում և բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերում: Այսինքն, բյուջետային գործընթացի բոլոր փուլերում փոխվում է խնդիրների ձևակերպման և դրանց գերակայությունների հաջորդականությունը: Եթե նախկինում բյուջեն հանդիսանում էր ֆինանսական տեղեկատվություն պարունակող փաստաթուղթ և կառավարման մոդելը կառավարությանը «լիազորում» էր համապատասխանեցնել հոչակված քաղաքական նպատակները հատկացվող գումարներին, ապա ԾԲ պարագայում արդյունքային տեղեկատվությունը դառնում է բյուջետային քննարկումների և որոշումների հիմքը:

**Բյուջեն պետք է տեխնիկական փաստաթղթից վերածվի քաղաքականության փաստաթղթի**

Պատահական չէ, որ մասնագիտական շրջանակներում ծրագրային բյուջետավորումն անվանվում է նաև «ելքային» բյուջետավորում (քանի որ բյուջետավորման ընթացքում որոշումները կայացվում են այն տեսանկյունից, թե որքանով են դրանք թույլ տալիս հասնել նպատակներին (արդյունքներին, ելքերին): Մինչդեռ, նախկին համակարգն անվանվում է «մուտքային», քանի որ բյուջեն արտացոլում է հատկացվող ռեսուրսները, մուտքերը: ԾԲ ներդրման արդյունքում, բարձրացվում է հանրային գումարների օգտագործման արդյունավետությունը, բարելավվում է «ոլորտային ռազմավարություն-բյուջե» կապը և կառավարության հաշվետվողականությունն՝ արդյունքներին հասնելու (կամ չհասնելու) առումով:

## **ԾԲ ներդրումը որպես երկրում քաղաքագիտական ու գործառուության փոփոխության արդյունք**

ԾԲ ներդրման անհրաժեշտության գիտակցումը պետք է բխի երկրի քաղաքագիտական և ինստիտուցիոնալ փոփոխություններից: Այսինքն, որոշ դեպքերում, երբ հանրային կառավարման մոդելը ենթադրում է գործադիր մարմնի առավել մեծ դեր, անցումը ԾԲ կարող է պահանջարկված չլինել: Օրինակ՝ ԽՍՀՄ տարիներին իշխանության ձեռքերում էր և՛ հանրային պահանջարկի ձևավորումը, և՛ գրեթե բոլոր ապրանքների ու ծառայությունների, այն է՝ առաջարկի մատուցումը հանրությանը: Նման պարագայում, հանրության ու իր ներկայացուցչական կառույցի (խորհրդարանի) դերը հանրային պահանջարկի ձևավորման հարցում նվազ է և պետությունը կարող է որոշակի արդյունավետությամբ շարունակել գործել մի պարագայում, երբ ռազմավարական նպատակները և դրանց համար պահանջվող բյուջետային հատկացումների վերաբերյալ որոշումներն իրականացվում են գործադիր մարմնի «ներքին խոհանոցում», այն է՝ մասնագիտական շրջանակներում:

Հայաստանի Հանրապետությունն ընտրել է հանրային կառավարման մի մոդել, որտեղ օրենսդիր մարմինն ունի անմիջական դեր բյուջեի ընդունման հարցում, ինչը ենթադրում է խորհրդարանում բյուջետային քննարկումների շրջանակներում նաև ոլորտային ռազմավարությունների վերաբերյալ որոշումների կայացում: Այսինքն՝ բյուջետային քննարկումները և որոշումներն ինքնաբերաբար վերածվում են ոչ միայն զուտ ֆինանսական, այլև ոլորտային ռազմավարության, ինչպես նաև քաղաքական քննարկումների: Նման միտումներ տարածված են բազմաթիվ զարգացած և զարգացող երկրներում,

և այդ միտումներն արտահայտվում են վերջին տասնամյակների ընթացքում նաև բյուջեների նոր գործառույթների ծնունդով: Եթե նախկինում բյուջեներն ավելի շատ ընկալվում էին որպես տեխնիկական փաստաթղթեր մասնագիտական կառույցների (բյուջե պլանավորողների, կատարողների ու վերահսկողների) համար, ապա ներկայում դրանք աստիճանաբար ավելի շատ ընկալվում են որպես ոլորտային ռազմավարությունների փաստաթղթեր:

Ավանդաբար, նշվում է բյուջեների երկու հիմնական գործառույթ.

1. Ֆինանսական պլան.
2. Գործառնական ուղեցույց (բյուջեն կատարելու ուղեցույց):

Սակայն, քաղաքագիտական փոփոխությունները և ժողովրդավարական նորանոր ինստիտուտների ու դրանց դերերի զարգացումը հասարակություններում բերեցին բյուջեների ևս երկու նոր գործառույթների ստեղծմանը.

1. Ոլորտային ռազմավարության փաստաթուղթ, այն է՝ բյուջեն պետք է հստակ նշի այն ոլորտային ռազմավարությունը և նպատակները, որոնց համաձայնվում է օրենսդիր մարմինը և որոնց պետք է հասնի գործադիր մարմինը կոնկրետ ժամանակահատվածում.
2. Հաղորդակցության միջոց, ինչը ենթադրում է, որ բյուջեն բացի տեխնիկական բնույթից պետք է նաև պարունակի անհրաժեշտ տեղեկատվություն այնպիսի ձևաչափով, որով գործադիր և օրենսդիր մարմինները կարող են հաղորդակցվել միմյանց և հասարակության հետ: Վերջինս ենթադրում է ֆինանսական տեղեկատվությանը զուգահեռ բյուջեներում ոչ մասնագիտական

(հանրամատչելի) ձևաչափով ոլորտային ռազմավարության ներկայացում:

Այս նոր գործառույթների ներմուծումը բյուջետային շրջանակում ամբողջովին փոխում է բյուջետային տեղեկատվության շեշտադրումները: ԾԲ պարագայում հիմնական շեշտադրումը բյուջետային փաստաթղթերում **«ի՞նչ ռեսուրսներ են հարկավոր պետական մարմիններին»** հարցից տեղափոխվում է **«ի՞նչ է մատակարարվում հանրությանը»** հարցին:

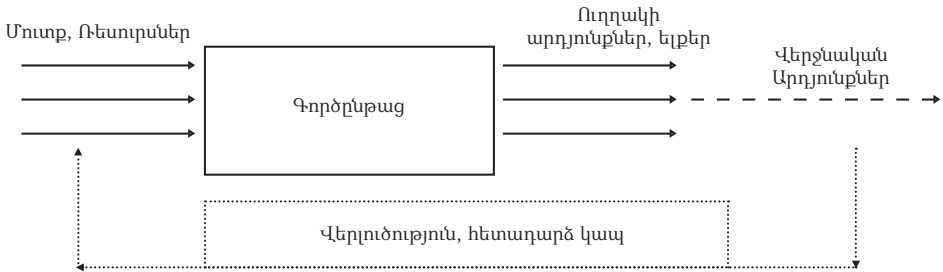
### **Բյուջետային տեղեկատվության տեսակները**

Որպեսզի պատասխանենք այն հարցին, թե ինչպե՞ս կարելի է հասնել վերը նշված փոփոխությանը, անհրաժեշտ է տարանջատել բյուջետային տեղեկատվության տարբեր տեսակները:

Բյուջետային գործընթացում, ինչպես և բազմաթիվ այլ գործընթացներում, անհրաժեշտ է միմյանցից տարանջատել «մուտքային» և «ելքային» տեղեկատվությունները: «Մուտքային» տեղեկատվություն ասելով հասկանում ենք որևէ արդյունք (հանրային ապրանքներ ու ծառայություններ) ստեղծելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսները: Օրինակ՝ հանրակրթական ծառայություններ մատուցելու համար անհրաժեշտ են զանազան ռեսուրսներ (աշխատավարձ, ջեռուցում, շենքային պայմաններ, էլեկտրաէներգիա, դասագրքեր և այլն):

Ստորև բերված գծանկարում դրանք արտահայտվում են «Մուտքեր, Ռեսուրսներ» հատվածում: Դա հանրային ծառայության մատուցման «գինն է», որը կարող է ներկայացվել հանրագումարով կամ տրոհված՝ ըստ ռեսուրսների տեսակների:

Միննույն գործընթացում առկա է նաև «ելքային» տեղեկատվությունը: Տվյալ օրինակում դա կլինի կրթություն ստացած աշակերտները, որը կարելի է գնահատել աշակերտների թվաքանակով և ստացված կրթության որակով: Վերջինը գծանկարում ներկայացված է որպես «Ուղղակի արդյունքներ»: Մուտքերն ու ելքերը հանդիսանում են բոլոր գործընթացների անկյունաքարային տեղեկատվությունը, սակայն տեղեկատվության տեսակների մոդելը կարող է համալրվել ևս մի քանի տեսակներով, ինչը և ներկայացված է ստորև:



«Մուտքերի» վերափոխումը «ելքերի» նույնպես կարող է առանձին տեղեկատվության տեսակ լինել և դա անվանվում է «գործընթացի» մասին տեղեկատվություն: Բերված օրինակում այդ տեղեկատվության տեսակներից է ծառայության մատուցման գործընթացը նկարագրող տեղեկատվությունը, այն է՝ դպրոցներում ուսումնական գործընթացի կազմակերպումը (դասաժամերի քանակ, կառուցվածք, նյութի մատուցման ձևի ընտրություն, ուսուցիչների ընտրության նվազագույն պայմաններ և այլն): Այդ ամենի ճիշտ ընտրությունից է կախված թե տրված ռեսուրսները որքան արդյունավետ կվերափոխվեն արդյունքների:

Գծանկարում ներկայացվում է արդյունքների վերաբերյալ տեղեկատվության ևս մի տարատեսակ, որն անվանվում է «Վերջնական արդյունք»: Տեղեկատվության այս տեսակը նկարագրում է ամբողջ գործընթացի վերջնական նպատակը, այսինքն՝ այն, թե ինչո՞ւ է պետությունը ֆինանսավորում դպրոցներում հանրակրթական ծառայությունների մատուցումը: Օրինակ՝ ավելի կրթված հասարակություն (քաղաքացիներ) ունենալու համար:

Նշված տեղեկատվությունների յուրաքանչյուր տեսակի կիրառելիությունը հավասարաչափ չի բաշխված բյուջետային գործընթացում ներգրավված բոլոր շահառուների միջև: Օրինակ՝ քաղաքական գործիչները և հանրությունն ավելի շատ շահագրգռված են տեղեկացված լինելու «ելքային» տեղեկատվության վերաբերյալ: «Մուտքային» տեղեկատվությունն անհրաժեշտ է ծառայության «գնի» մասին տեղեկացված լինելու համար, որպեսզի կայացվեն ոլորտային ռազմավարության վերաբերյալ որոշումներ նշված ծառայությունն առաջարկվող գնով մատակարարից «գնելու» համաձայնության կամ մերժման մասին: Միևնույն ժամանակ, ֆինանսական մասնագետները (օրինակ՝ գանձապետարանի աշխատակիցները) կարող են հետաքրքրված չլինել վերոնշյալով, քանի որ նրանց անհրաժեշտ են ռեսուրսների մասին մանրամասնությունները, որպեսզի պատշաճ կերպով իրականացնեն բյուջեի կատարման գործառույթները (գնումների ընթացակարգեր և այլն):

Եվ վերջում, անհրաժեշտ է անդրադառնալ վերը նշված տեղեկատվության տեսակների վերլուծության հատվածին, որը նույնպես խիստ կարևոր է գործընթացների արդյունավետ կառավարման հա-

**Ծրագրային ներդրումը  
չի վերացնում  
ներկայում կիրառվող  
տեղեկատվությունը,  
այլ համալրում է այն  
նորով**

մար: Դա վերլուծության ու հետադարձ կապի անհրաժեշտությունն է: Այդ տեսակի տեղեկատվությունը նույնպես ունի իր դերը և շահառուները (վերլուծական կենտրոններ, վերստուգողներ և աուդիտորներ):

Հարկ է հիշել, որ բոլոր նշված տեղեկատվության տեսակներն անհրաժեշտ են բյուջետային գործընթացը ճիշտ կառավարելու համար: Ուստի, թեև ԾԲ ներդրումը հրապարակային բյուջետային տեղեկատվության շեշտադրումը տեղափոխում է «արդյունքների, ելքերի» դաշտ (օրինակ՝ բյուջեի մասին օրենք), այնուամենայնիվ, մնացած բոլոր տեղեկատվության տեսակները շարունակում են շրջանառվել, թերևս ավելի նեղ շրջանակներում:

### **ԾԲ ներդրման առանձնահատկություններ**

Թեև ծրագրային բյուջետավորման գաղափարախոսությունն ինքնին բարդ չէ, սակայն բոլոր երկրներում անցումը դեպի ԾԲ ընթանում է բարդություններով: Ինչո՞ւ է դա այդպես:

Հիմնական բարդություններն առաջ են գալիս ԾԲ կիրառման մշակութային, աշխատանքի կազմակերպման նոր մոտեցումների և գործադիրի կողմից թվայնացված (և օբյեկտիվորեն գնահատվող) հաշվետվողականությունից խուսափելու հասկանալի ցանկության պատճառով:



**Ծրագրային բյուջեն  
ավելի բարդ  
համակարգերի  
առկայություն է  
պահանջում**

ԾԲ իրականացումը թանկ հաճույք է, քանի որ ենթադրում է գիտահետազոտական կարողություններ ոչ միայն մասնագիտացված կառույցներում (ինչպես օրինակ ԽՍՀՄ ժամանակ տեղի էր ունենում Գիտահետազոտական ինստիտուտներում),

այլ նաև բոլոր նախարարություններում (ներառյալ Ֆինանսների նախարարությունը) և անգամ՝ օրենսդիր մարմնում: Այսինքն՝ նախարարությունների աշխատակիցների ավանդական «ոլորտային ռազմավարության մշակողի» դերին պետք է ավելացվի «հետազոտողի» (կամ հետազոտություն պատվիրողի ու վերլուծողի) ու «ծրագրի կառավարչի» գործառույթները: Անհրաժեշտ է գիտակցել, որ նոր համակարգը ենթադրում է, որ ոլորտային վարչությունները պետք է իրականացնեն ծրագրերի համակողմանի կառավարում (ռազմավարական պլանների մշակում, անձնակազմի կառավարում, Ֆինանսների կառավարում (ներառյալ բյուջետային տեսանկյունից), մշտադիտարկում, վերլուծություն և այլն):

Մյուս կողմից, ավանդական («մուտքային») բյուջեի պարագայում ավելի պարզ համակարգեր են գործում թե՛ բյուջեն պլանավորելիս և թե՛ բյուջեն վերահսկելիս: Ֆինանսիստների աշխատանքը զգալիորեն թեթև էր, երբ ծրագրի նպատակների ամենամյա բարդ վերլուծությունների փոխարեն գործածվում էին նորմատիվներ, որոնք ենթադրում էին բյուջետային հոդվածների գծով պարզագույն հաշվարկներ (օրինակ՝ ավտոմեքենաների գծով ծախսը պլանավորվում է ավտոմեքենաների քանակը բազմապատկելով նախօրոք

որոշված յուրաքանչյուր մեքենային հասնող հաշվարկային վառելիքի ու պահպանման ծախսին):

«Մուտքային» բյուջետային համակարգն ունի իր նշված խոշոր առավելությունը՝ այն էժան է և չի պահանջում պետական հատվածում բարդ խնդիրներ լուծելու կարողություններ ունեցող բազմաթիվ մասնագետներ: Նման բյուջետավորումը թեև ավելի հեշտ վերահսկելի է, սակայն պակաս ճկուն է ոլորտային ռազմավարություններում առաջացող օպերատիվ անհրաժեշտություններին արագ արձագանքելու առումով:

## ԾԲ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ԱԿՆԱՐԿ

Ծրագրային բյուջետավորումը, որպես բյուջետավորման առանձին մոդել, ձևավորվեց 20-րդ դարի կեսերին: Սկզբնական մոտեցումները, ընդհանուր գծերով, առաջ քաշվեցին ԱՄՆ-ում, և ԱՄՆ Պաշտպանության նախարարությունն առաջին կառույցներից էր, որը փորձարկեց ծրագրային բյուջետավորման մոտեցումները:

Այնուհետև, ծրագրային բյուջետավորման այլ տարբերակներ առաջ եկան տարբեր երկրներում՝ տարբեր շեշտադրումներով: ԾԲ առավել օպտիմալ մոդելի մշակման ու ընտրության գործընթացը շարունակական է. մի կողմից, առաջ են գալիս նորանոր մոտեցումներ ու առաջարկություններ, մյուս կողմից՝ երկրները կուրորեն չեն կրկնում այլ երկրների փորձը, այլ սովորաբար «տեղայնացնում» են այն:

1970-1980 թվականներից ծրագրային մոտեցումները տարածվեցին զարգացած այլ երկրներում՝ յուրաքանչյուրն իր ուրույն շեշտադրումներով: Օրինակ՝ Նոր Զելանդիայում ոլորտային ռազմավարությունները բյուջեներում չեն ներկայացվում առանձին ծրագրերով, սակայն արդյունքային ցուցանիշները՝ որոշ խմբավորումներով, այնուամենայնիվ, հանդիսանում են բյուջետային փաստաթղթերի անկյունաքարը: Դա պայմանավորված է ոլորտային ռազմավարությունների մշակման, իրականացման, հաշվետվողականության և վերահսկողական մեխանիզմների առավել ապակենտրոնացված լինելով: Այսինքն՝ ծրագրային դրույթները ներկայացվում են յուրաքանչյուր նախարարության ռազմավարական պլաններում, իսկ բյուջեները հանդիսանում են արդյունքային՝ ոչ

Ֆինանսական և ֆինանսական ցուցանիշների ներկայացման փաստաթուղթ: Պատահական չէ, որ այդ պարագայում ավելի տեղին է խոսել «արդյունքների վրա հիմնված բյուջետավորման» մոդելի մասին, որը հանդիսանում է «ծրագրային բյուջետավորման» առանձին մոդելներից մեկը:

Ավստրալիայում փորձ կատարվեց ուղղակի արդյունքների բյուջետավորումից անցում կատարել վերջնական արդյունքների բյուջետավորմանը: Այսինքն՝ բյուջեն փոխկապակցվում էր ոչ թե նրան, թե ինչ է մատակարարում գործադիր մարմինը (օրինակ՝ պաշտպանության, առողջապահության, կրթության ծառայություններ և այլն), այլ նրան, թե ինչ սոցիալական, տնտեսական, մշակութային, բնապահպանական և այլ փոփոխություններ են տեղի ունենում հասարակությունում ծրագրի իրականացման արդյունքում: Բնական է, որ այս մոդելն առաջին հայացքից հետաքրքիր է թվում, քանի որ հասարակությունը ցանկանում է վճարել փոփոխության (ազդեցության) համար, այլ ոչ թե ուղղակի արդյունքների, որոնք կարող են մատակարարվել, սակայն լինել անիմաստ կամ ապարդյուն: Օրինակ՝ կարող է 10 կիլոմետր ճանապարհի վերանորոգվել, ինչն ուղղակի արդյունք է, սակայն վերջնական արդյունքում որևիցե փոփոխություն չլինի, քանի որ այդ ճանապարհից չի օգտվում բնակչությունը: Թեև այդ փորձը հետաքրքիր էր իր էությամբ, այնուամենայնիվ, վերջնական արդյունքի հիման վրա բյուջետավորումը խիստ բարդացնում է բյուջետային համակարգը և Ավստրալիան ճշգրտումներ կատարեց վերոգրյալ մոդելում: Այսօր էլ երկրների մեծ մասում, որտեղ ներդրվում է ծրագրային բյուջետավորումը, բյուջետային հատկացումների օբյեկտ են հանդիսանում ուղղակի արդյունքները,

իսկ վերջնական արդյունքները հանդիսանում են քաղաքական (ոչ տեխնիկական) հաշվետվողականության հիմք:

Եվրոպական երկրների մեծ մասում ևս ներդրված են ծրագրային բյուջետավորման մոդելներ: Ուշագրավ է Սկանդինավյան երկրների դրական փորձը, որը նաև հիմնվում է այդ երկրներում կիրառվող բազմամյա բյուջետավորման ավելի խիստ մոդելի վրա: Միացյալ Թագավորության փորձը նույնպես հետաքրքրական է, մասնավորապես ծրագրերի արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանական էական մշակումներով: Որոշ եվրոպական երկրների մոդելի առանձնահատկություններից է արդյունքային ցուցանիշների եռամսկարգակ տարանջատումը, երբ ցուցանիշները դիտարկվում են «քաղաքացու», «ծառայություն ստացողի» և «հանրային ակտիվների սեփականատիրոջ» տարանջատված գործառույթների տեսանկյունից:

Նախկին ԽՍՀՄ տարածքում նույնպես աշխատանքներ են ծավալվում ծրագրային բյուջետավորման ներդրման ուղղությամբ: Այսպես, Ռուսաստանի Դաշնությունում (ՌԴ) ծրագրային դրույթներն իրականացվում են դաշնային նպատակային ծրագրերի համակարգի ներդրման միջոցով: Այդ ծրագրերը թեև չեն ծածկում հանրային ֆինանսների ամբողջ դաշտը, այնուամենայնիվ, ՌԴ փորձը նույնպես հետաքրքիր է այն հանգամանքով, որ անցումն իրականացվում է առանձին ծրագրերի ներդրմամբ, այլ ոչ թե համատարած, ինչը հնարավորություն է ընձեռում առավել ուշադրություն և ռեսուրսներ հատկացնել սահմանափակ քանակի ծրագրերի վրա և ստանալ ավելի բարձր որակ: Հենց այս տեսանկյունից էլ ՌԴ ծրագրերն առանձնանում են համեմատաբար ավելի լուրջ մեթոդաբանական հիմքերով, ինչը նաև ապահովվում է մասնագիտացված մեթոդա-

բանական ինստիտուտների առկայությամբ: ՌԴ փորձն ուշագրավ է նաև նրանով, որ 2013թ. «ՌԴ Հաշվիչ պալատի մասին» օրենքով, որպես այդ կառույցի գործառույթ ամրագրվեց բյուջեի արդյունավետության աուդիտի ու դաշնային նպատակային ծրագրերի գծով վերլուծական աշխատանքների իրականացումը: Այս գործառույթները ծրագրային բյուջետավորման պարագայում, ըստ էության, հանդիսանում են բյուջետային ցիկլի ավարտական փուլի բաղադրիչ:

Անկախ պետությունների համագործակցության տարածքի այլ երկրներում նույնպես գոյություն ունի ԾԲ ներդրման որոշակի փորձ: Ուկրաինայում դեռ 2000-ական թվականների կեսերին փորձարկվում էր «ծրագրերի անձնագրերի» ինստիտուտը, իսկ Ղրղզստանում որոշակի աշխատանքներ են տարվում ծրագրային բյուջետավորումը համայնքային մակարդակով ներդնելու ուղղությամբ: Հարևան Վրաստանը նման աշխատանքներ իրականացնում է սկսած 2005-2006 թվականներից: Չնայած արդեն իսկ ԾԲ ներդրման որոշակի փորձի առկայությանը, այնուամենայնիվ, նշված բոլոր երկրներում, կայուն արդյունքների մասին խոսելը դեռ վաղ է:

Վերոնշյալ երկրներում առկա են յուրահատուկ մոտեցումներ, սակայն բոլորի համար էլ ընդհանուր է հանդիսանում ոլորտային արդյունքների մասին տեղեկատվության առկայությունը բյուջետային փաստաթղթերում և դրա որակի աստիճանական բարձրացման անհրաժեշտության գիտակցումը:

## ԾԲ ՓՈՐՁԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ՄԻՆՉ ԱՅՍՕՐ

Հայաստանի բյուջետային համակարգում ծրագրեր առկա էին դեռ 1990-ական թվականների վերջից, ինչն ակնառու է այդ տարիների բյուջեների մասին օրենքներում: Սակայն, այդ ծրագրերը հաճախ չէին համապատասխանում ԾԲ մեթոդաբանությամբ ամրագրված մոտեցումներին: Բացի այդ, այդ ծրագրերը բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացվում էին որպես գործառական դասակարգման ենթամակարդակ: Արդյունքում, այդ ծրագրերն իրական կապ չէին ստանում ոլորտային ռազմավարությունների հետ, իսկ որոշ դեպքերում անգամ արդյունքային տեղեկատվության փոխարեն ներկայացնում էին բացառապես ռեսուրսային մոտեցում (օրինակ՝ ձևաչափերի տպագրում, ինչը

- 1-ին փուլ. 2003-2005թթ. Նախնական փորձարկումներ:
- 2-րդ փուլ. 2005-2008թթ. Մեթոդաբանության մշակում, փորձնական կիրառում և մեթոդաբանության ընդլայնում:
- 3-րդ փուլ 2009-2012թթ. Մեթոդաբանության ծճգրտում ու հայաստանյան համակարգին հարմարեցում, բյուջետային համակարգերի սինխրոնացում ու անկախ ծրագրային դասակարգման ներդրում:
- 4-րդ (ներկա) փուլ. Ծրագրային բյուջետավորման իմպերատիվ կիրառում (գործող համակարգերին զուգահեռ):
- 5-րդ (ապագա) փուլ. Գործող (մուտքային) բյուջետավորման ամբողջական փոխարինում ծրագրային բյուջետավորմամբ:

չի կարող լինել ծրագիր, քանի որ դա ընդամենը միջոցի ձեռքբերում է ինչ-որ ծրագրի, ծառայության մատուցման համար):

Այդուհանդերձ, 2003 թվականից ի վեր Հայաստանում սկսեցին ծրագրային բյուջետավորման ներդրմանն ուղղված նախնական աշխատանքները, որոնք տրամաբանական զարգացումն էին հանդիսանում Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի (ՄԺԾԾ) ներդրման, որի նպատակներից մեկը հենց ծախսերի արդյունավետության բարձրացումն է:

Առաջին փորձնական աշխատանքներն իրականացվեցին ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունում: Հետագայում, աստիճանաբար այս գործընթացում ներգրավվեցին սոցիալ-մշակութային ոլորտի այլ նախարարություններ ևս: 2005-2008թթ. ընթացքում փորձնական աշխատանքներ իրականացվեցին արդեն գրեթե բոլոր գերատեսչություններում (նախարարություններ, ծառայություններ, մարզպետարաններ), որոնք հանդիսանում էին բյուջետային գլխավոր կարգադրիչներ: Այդ ցանկում բացառություն էին կազմում միայն մի քանի ուժային կառույցներ, որոնք էլ ներառվեցին այս գործընթացում 2009-2010թթ. ընթացքում:

Հայաստանին, սակայն, բնորոշ էր ԾԲ ներդրման գործընթացի «գերատեսչական» մոտեցումը, երբ ընդլայնումը (ներդրումը) տեղի էր ունենում ըստ գերատեսչությունների (ի տարբերություն ՌԴ, որտեղ, ինչպես վերը նշվել էր, ներդրումն իրականացվում էր ըստ առանձին ծրագրերի):

Այս մոտեցման արդյունքում համեմատաբար կարճ ժամանակում ապահովվեց բոլոր պետական մարմինների կողմից ծրագրային



բյուջետավորման փաստաթղթերի կազմումը և ներկայացումն Ազգային ժողով: Սակայն, այդ մոտեցման հիմնական թերությունը հանդիսացավ ծրագրային տեղեկատվության ոչ բարձր որակը, ինչը պայմանավորված էր սահմանափակ մարդկային ռեսուրսների առկայությամբ, որոնք ներգրավված էին ՀՀ ֆինանսների նախարարության և իրեն աջակից խորհրդատվական կառույցներում:

Արդյունքում, բոլոր գերատեսչությունները ներկայացնում են ծրագրեր և դրանց գծով ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ, սակայն դրանց բովանդակությունը դեռևս ոչ բոլոր դեպքերում է հնարավորություն տալիս վերլուծել ծրագրերի արդյունավետությունը թե՛ բյուջեի պլանավորման, և թե՛ բյուջեի կատարման ու հաշվետվության շրջանակներում:

## **ԾԲ ներդրման իրավական հիմքերը**

2013թ. ապրիլի 30-ին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից փոփոխություն կատարվեց «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում, որի արդյունքում ծրագրային բյուջետավորումն առաջին անգամ ամրագրվեց՝ որպես բյուջետավորման պարտադիր մոտեցում: Մինչ այդ, ԾԲ ներդրմանն ուղղված բոլոր նախաձեռնությունները կրում էին բացառապես Կառավարության կողմից իրականացվող սեփական նախաձեռնությունների բնույթ և օրենքով պարտադրված չէին:

«ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում, մասնավորապես, կարևորվում են հետևյալ հոդվածներում իրականացված փոփոխությունները.

- հողված 1.2.-ով հստակեցվեցին ԾԲ առնչվող նոր եզրույթները և սահմանումները,
- հողված 16-ն ամրագրեց պետական բյուջեի նախագծում (բյուջետային ուղերձի մասով) ծրագրային ձևաչափի ներառման անհրաժեշտությունը,
- հողված 23-ում կատարված փոփոխությունները մատնանշեցին բյուջեի կատարման համար անհրաժեշտ եռամսյակային բաշխման ներկայացումը նաև ծրագրային տեղեկատվության գծով,
- հողված 25-ը պարտադիր է դարձրել բյուջետային հաշվետվությունում նույնպես ներառել ծրագրային տեղեկատվությունը (բյուջեի ոչ ֆինանսական կատարում),
- բացի վերը նշվածից՝ օրենքը լրամշակվել է մի նոր գլխով (6.1), որը բացառապես նվիրված է ծրագրային բյուջետավորման մեթոդաբանական հիմքերին, ծրագրերի կառուցվածքի և ենթածրագրերի տեսակների ներկայացմանը:

## ԾԲ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐՆ ՈՒ ԳՈՐԾԻՔԱԿԱԶՄԸ

Հայաստանում դեռ 1990-ականների վերջից պետական բյուջեն ներկայացվում է միաժամանակ երեք դասակարգումներով՝ տնտեսագիտական, գործառական (ՄԱԿ-ի կողմից ընդունված COFOG, և ԱՄՀ կողմից մշակված GFS-86 և այնուհետև GFS-2001 դասակարգումներ) և գերատեսչական: Տեղեկատվությունը ներկայացվում է եռաչափ տեսքով, այսինքն՝ յուրաքանչյուր գերատեսչության հատկացումների գծով միաժամանակ կարելի է տեսնել դրանց գործառական և տնտեսագիտական բովանդակությունը: Միաժամանակ, փաստաթղթում կարելի է դիտարկել գործառական դասակարգմամբ հատկացումները և դրանց ներքո գերատեսչական և տնտեսագիտական բովանդակությունը: Պետական բյուջեի մասին օրենքը և ուղերձը պարունակում են այս տեղեկատվության բազմաթիվ տարատեսակներ, որոնք ներկայացված են տարբեր հավելվածներով: Ավելին, ինչպես նշվել է վերևում, դեռ 1990-ականներին Հայաստանում ներդրվեց «ծրագիր» հասկացությունը, որը, սակայն, իրենից իրականում ներկայացնում էր գործառական դասակարգման ենթամակարդակ:

Ստորև ներկայացված մուտքային բյուջետավորման ձևաչափում կիրառվող աղյուսակը (աղյուսակ 1) ցույց է տալիս այդ տեղեկատվության ներկայացումը եռաչափ դասակարգումներով (շրջանակներում երևում է յուրաքանչյուր դասակարգման համապատասխան բաղադրիչը (կողը), կարմիր օղակով նշված է գործառական դասիչը, կապույտով՝ գերատեսչականը և նարնջագույնով՝ տնտեսագիտականը):

# աղյուսակ 1

«Հայաստանի Հանրապետության 2014 թվականի պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքի 7-րդ հոդվածով բյուջեային ծախսերի գործառնական դասակարգման 01 բաժնի 01 խմբի 01 դասի ծրագրերի գծով հաստատված հատկացումների վերծանումն ըստ ծախսերի տնտեսագիտական դասակարգման հոդվածների

Հավելված N 1  
Աղյուսակ N 01-01-01

Աղյուսակ 01-01-01

Հոդվածի անվանումը	այդ թվում ըստ ծրագրերի									
	ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատավարձի – պատգամավորների պահպանում		ՀՀ վերահսկիչ պալատի պահպանում		Երթուղային ինժեներության, պետական կառավարման հանրապետական – տնտեսագիտական պահպանում		այդ թվում ըստ կատարողների			Դրամագումար վերադարձված կատարողների համար
	Ընդամենը դասի գումարը (հազար դրամներով)	այդ թվում ըստ կատարողների	Ընդամենը ծրագրով	այդ թվում ըստ կատարողների	Ընդամենը ծրագրով	այդ թվում ըստ կատարողների	ՀՀ Ազգային ժողովի պահպանում	Երթուղային ինժեներության, պետական կառավարման հանրապետական – տնտեսագիտական պահպանում	Երթուղային ինժեներության, պետական կառավարման հանրապետական – տնտեսագիտական պահպանում	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
ԸՆԴԱՄԵՆԸ ԾԱԽՍԵՐ	17,910,570.7	3,645,965.6	3,645,965.6	955,206.2	955,206.2	8,920,748.4	3,230,904.4	1,625,134.4	361,823.9	385,684.0
ԸՆԴՁՅՈՒՅՑ ԾՆՆԱՆԵՐ	17,223,070.7	3,645,965.6	3,645,965.6	955,206.2	955,206.2	8,920,748.4	3,230,904.4	1,625,134.4	361,823.9	385,684.0
ԱՇԽԱՏԱՆԻ ՎԱՐՁՏՈՐՈՒԹՅՈՒՆ	10,539,472.2	2,357,962.6	2,357,962.6	812,287.1	812,287.1	5,245,986.1	1,080,230.0	790,680.8	300,918.7	318,041.9
այդ թվում	10,539,472.2	2,357,962.6	2,357,962.6	812,287.1	812,287.1	5,245,986.1	1,080,230.0	790,680.8	300,918.7	318,041.9
- Աշխատողների աշխատավարձեր – հավելավճարներ	9,968,569.7	2,319,106.6	2,319,106.6	752,688.6	752,688.6	4,896,901.0	1,057,142.4	716,923.6	279,870.1	298,600.0
- Բարձրագիտական, դաստիարակման – պետական այլ ծախսերի վարձ-ատրուք	415,801.6	38,856.0	38,856.0	59,598.5	59,598.5	254,796.9	23,087.6	25,088.4	17,243.9	16,961.7
- Այլ վարձատրություններ	155,100.9	0.0	0.0	0.0	0.0	94,288.2	0.0	48,668.8	3,804.7	2,480.2
ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՊՐԱՆՔՆԵՐԻ ՉԵՐԵՑՈՒՄ	4,799,104.0	1,146,453.2	1,146,453.2	142,743.1	142,743.1	2,907,125.2	1,639,747.9	782,053.6	40,593.3	47,143.9
այդ թվում	4,799,104.0	1,146,453.2	1,146,453.2	142,743.1	142,743.1	2,907,125.2	1,639,747.9	782,053.6	40,593.3	47,143.9
Շարունակական ծախսեր	1,369,254.4	316,445.2	316,445.2	44,447.6	44,447.6	796,486.8	192,870.0	335,703.6	24,273.3	27,898.4
այդ թվում	1,369,254.4	316,445.2	316,445.2	44,447.6	44,447.6	796,486.8	192,870.0	335,703.6	24,273.3	27,898.4
- Էներգետիկ ծախսեր	619,702.7	151,925.0	151,925.0	3,497.7	3,497.7	385,437.8	94,256.7	150,808.7	11,943.4	16,930.9
- Տրուստային ծախսեր	52,568.3	31,216.8	31,216.8	0.0	0.0	20,181.9	6,510.8	11,394.9	207.8	180.2
- Կապիտալ ծախսեր	610,837.5	128,983.4	128,983.4	14,469.9	14,469.9	342,673.2	64,422.5	168,500.0	11,202.1	10,467.3
- Ակադրիկական ծախսեր	19,610.0	4,320.0	4,320.0	640.0	640.0	10,840.0	2,680.0	5,000.0	320.0	320.0
- Գույքի – արդյունաբերական կարծեստի ծախսեր	66,535.9	0.0	0.0	25,840.0	25,840.0	37,353.9	25,000.0	0.0	600.0	0.0
Գործուղումներ – շրջագաղարությունների ծախսեր	1,281,985.2	350,000.0	350,000.0	55,681.1	55,681.1	741,482.2	579,133.2	89,500.0	3,900.0	3,050.0

Ի լրումն վերևում նշված չափումներին՝ «ո՞ր ուլորտ» (գործառական), «ո՞ւմ միջոցով» (գերատեսչական) կամ «ի՞նչ ռեսուրս» (տնտեսագիտական), ծրագրային դասակարգումը պատասխանում է նոր հարցերին՝ «ի՞նչ», «որքա՞ն» և «ինչո՞ւ»: Այսինքն՝ տեղեկատվությունը ներկայացվում է ըստ նպատակների, շահառուների (օգտագործողների) և չափելի արդյունքների:

Ստորև ներկայացվում է ծրագրային բյուջետավորման այն ձևաչափը, որը կիրառվում է Հայաստանում: Առաջին աղյուսակը (աղյուսակ 2) ներկայացնում է ծրագրի կառուցվածքը և նրա բաղկացուցիչ մաս կազմող ենթածրագրերի (միջոցառումների) կատարողներին և հատկացվող գումարներն ըստ յուրաքանչյուր ենթածրագրի՝ նախատեսված կոնկրետ ֆինանսական տարվա համար: Այսպիսով, կարելի է ուսումնասիրել հռչակված նպատակի և դրան հասնելու համար ընտրված միջոցառումների փոխկապակցվածությունը (քանի որ ԾԲ ձևաչափով բոլոր միջոցառումները, որոնք ուղղված են միևնույն նպատակին, համախմբվում են մեկ տեղ): Փաստորեն, ծրագրի դասիչն է 1003, այն բաղկացած է 6 միջոցառումից<sup>2</sup>, բոլորի գծով պատասխանատու մարմինն է ՀՀ առողջապահության նախարարությունը, իսկ 2014թ. ծրագրի ամբողջական արժեքն է 655.8 մլն. դրամ:

Միևնույն ժամանակ, յուրաքանչյուր ենթածրագրի համար պատրաստվում է նաև հաջորդ աղյուսակը (աղյուսակ 3), որտեղ զետեղված են այդ ենթածրագիրը նկարագրող ոչ ֆինանսական չափորոշիչները՝ կոնկրետ տարվա համար նպատակադրված թիրախներով:

---

<sup>2</sup> ԱԾ04 միջոցառումը ներառված չէ 2014թ. բյուջեում:

## աղյուսակ 2

Ծրագրային դասիչը	Միջոց առուևը	Ծրագիր/Քաղաքականության միջոցառում	Պետական մարմին	2014թ. բյուջե
1003		Գանրային արտոջության պահպանման ծրագիր		3,863,195.8
		<i>Քաղաքականության միջոցառումներ, ԾԱՂԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ</i>		
ԱԾ01		Հիգիենիկ և հակահամաճարակային փորձագիտական ծառայություններ	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	2,404,683.5
ԱԾ02		Հիգիենիկ և հակահամաճարակային ծառայություններ	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	259,510.6
ԱԾ03		Հատուկ կտանգախոր կարյակների կամխարդելման ծառայություններ	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	254,644.2
ԱԾ05		վարակիչ հիվանդությունների օջախների ախտահանման ծառայություններ	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	71,009.2
ԱԾ06		Սրյան հավաքագրման ծառայություններ	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	237,498.0
ԱԾ07		Ինունավամխարդելման ազգային ծրագիր	ՀՀ արտոջապահության նախարարություն	655,840.3

# արդյուտակ 3

Ծրագրային դասիչը 1003	Անվանում՝ Քրոջիեմիկ և հակահամաճարակային ծառայություններ	Ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ				Ֆինանսական ցուցանիշներ			
		Մուտքի երաժյույց կիրառյալ	Ինն ամիս	Տարի	Մուտքի երաժյույց	Մուտքի կիրառյալ	Ինն ամիս	Տարի	
	Հափորդիչներ								
	Նվազագույնը								
	Քիմիկատների վերահսկման – կանխարժեք (մասնագիտացված կադրերի և հետազոտություն), մրցազույցի հայտի մեղմման համարային – մասնավարի հիմնիկ նշանակություն հետազոտություններ, հատուկ վտանգավոր վարկային օջախերի համաճարակաբանական հետազոտություններ, խնուկակառուցման հիդրոէկոլոգիայի ուսուցում – քարոզչության ծառայություններ								
Քանակական	1) Ճնադրության թվից կարելի է հետազոտությունների թիվը			7480	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2) Մանրէաբանական հետազոտությունների թիվը			11871	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3) Հատուկ վտանգավոր վարկային նկատմամբ հետազոտությունների թիվը			1502	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	4) Մակաբուժաբանական հետազոտությունների թիվը			1650	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	5) Վիրուսաբանական հետազոտությունների թիվը			580	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	6) Քիմիկայի հետազոտությունների թիվը			6662	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	7) Ճնադրաբանական հետազոտությունների թիվը			80	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	8) Բաշխված խնուկադատաստիկների որդաների քանակը			1000000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	9) Ջեռք բերված այլ խնուկադատաստիկների որդաների քանակը			3000	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Որակական	Մշակված չէ				0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ժամկետայնություն	Մշակված չէ				0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ստուգվող ծառայության վրա կատարվող ծախսը (հազար դրամ)	X	X	X	X	0.0	0.0	0.0	0.0	259,510.6
Ծրագրի (ծրագրերի), որի (որոնց) շնչանակներում իրագործվում է քարոզչականության միջոցառումը									
1003 Հանրային արողության պահպանման ծրագիր									
Վերջնական արդյունքի նկարագրությունը									
Մարդու, որդանիզմի վրա շնչանակ միջավայրի վնասակար – վտանգավոր գործոնների ազդեցության բացառում – նվազեցում, մարդու – կտր ապագա սերունդների կենսունակության համար բարենպաստ պայմանների ապահովում (արդելանել – համբարանել, ՄԻՎԶԻՎԻ-ի, մակալայի) – այլ իրվանությունների տարածման ընթացքը									
Ծառայությունն սնտուցողի վնասագրվելի անվանումն									

Այս աղյուսակում կարելի է նկատել նաև ամբողջ միջոցառմանն ուղղված գումարը (ԱԾ02 միջոցառման արժեքն է 259.5 մլն. դրամ): Այս ենթածրագրի ուղղակի արդյունքներն իրենց թիրախներով ներկայացված են աղյուսակում: Ինչպես նկատում ենք, այս ենթածրագրի ուղղակի արդյունքների համար դեռևս նախատեսված չեն ծառայության որակը նկարագրող ցուցանիշներ, իսկ վերջնական արդյունքի նկարագրությունը թեև առկա է, սակայն չափելի չէ:

Փաստորեն, բացի զուտ ֆինանսական տեղեկատվությունից, ԾԲ ձևաչափը տեղեկատվություն է տալիս նաև ծրագրի նպատակի և արդյունքների մասին:

Վերը նշված «ի՞նչ է» (կարմիր օղակ), «որքա՞ն է» (կապույտ օղակ) և «ինչո՞ւ է» (նարնջագույն օղակ) հարցերին համակարգված պատասխանելու և միջծրագրային համադրելիություն ապահովելու համար անհրաժեշտ են ծրագրերի դասակարգման որոշակի կանոններ, որոնք, սակայն, միջազգային պրակտիկայում ունիվերսալ չեն: Այսպես, որոշ երկրներում ծրագրերը կարող են խմբավորել համանման ծախսերը, մինչդեռ այլ դեպքերում համախմբումն իրականացվում է ըստ ծրագրի նպատակի: Հայաստանում ընդունված է վերջին մոտեցումը և այն ամրագրված է «ՀՀ Բյուջետային համա-

կարգի մասին» ՀՀ օրենքի 1.2 հոդվածով, այն է՝ «17. Ծրագիրը միևնույն վերջնական արդյունքի հասնելուն ուղղված քաղաքականության իրագործման միջո-

**Ծրագիրը միևնույն  
վերջնական արդյունքի  
հասնելուն ուղղված  
միջոցառումների  
խմբավորումն է**



ցառումների (այսուհետ՝ ծրագրի միջոցառումներ) տրամաբանական խմբավորումն է»:

Ընդհանուր առմամբ կարելի է ասել, որ ծրագրերի խմբավորման ամենաունիվերսալ սկզբունքը պետք է լինի հետևյալը.

ծրագրերը, դրանց կառուցվածքը, կատարողական չափորոշիչների ընտրությունը և այլն պետք է բխեն վարվող ոլորտային ռազմավարությունից:

Այսինքն՝ ի տարբերություն այլ դասակարգումների, ուր գոյություն ունեն որոշակի միջազգային ստանդարտներ և համադրելի կողավորում, ծրագրային դասակարգումն ամբողջովին տվյալ երկրի կողմից վարվող ոլորտային ռազմավարությունների արտացոլումն է: Քիչ չեն դեպքերը, երբ անգամ զարգացած երկրներում բյուջեն կազմվում է ներքին դասակարգման հիման վրա և GFS-2001 դասակարգումներով տեղեկատվության ներկայացումն իրականացվում է միայն միջազգային համադրումների և արտաքին սպառողների համար (կիրառվում է խիստ սահմանափակ և մասնագիտացված շահառուների համար, իսկ բնակչության համար կիրառվում է ծրագրային դասակարգումը): Այդ իսկ պատճառով էլ, որոշ երկրներում ոլորտային ռազմավարությունը կարող է կենտրոնանալ մի մակարդակի վրա, մյուսներում՝ մեկ այլ ավելի բարձր կամ ցածր մակարդակի վրա: Դա բխում է այդ երկրում հասարակության կողմից տվյալ ոլորտային ռազմավարությանը տրամադրվող ուշադրության աստիճանից: Ընդ որում, անգամ դա կարող է ժամանակի մեջ որոշակի փոփոխությունների ենթարկվել՝ հասարակական պահանջից ելնելով:

Միննույն ժամանակ, ծրագրային բյուջետավորման դասակարգման համատեքստում գոյություն ունեն որոշակի տեխնոլոգիական սկզբունքներ:

Դրանք են.

- ծրագրերը կազմված են ենթածրագրերից (միջոցառումներից), որոնք համախմբված են մեկ ընդհանուր նպատակի շուրջ (այլ ոչ թե ծախսատեսակների համանմանության շուրջ),
- յուրաքանչյուր ծրագիր ունի իր ուրույն (ժամանակի մեջ կայուն, չկրկնվող) կողը,
- հիմնականում մեկ ծրագրի և դրա արդյունքների համար մեկ գերատեսչություն է պատասխանատու,
- Հայաստանում ընդունված մեթոդաբանությամբ (տե՛ս «ՀՀ Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի գլուխ 6.1) ենթածրագրերի դասակարգումը հետևյալն է.
  - ընթացիկ,
  - կապիտալ,
  - հանրային սեփականության կառավարման (*երբ որոշակի ներդրումներ են իրականացվում ոչ թե հանրության անմիջական սպառման համար, այլ կառավարման ապարատի հետագա գործունեությունը բարելավելու, որը, ի վերջո, բարելավված ծառայություններ կմատուցի հանրությանը*),
  - ֆինանսական ակտիվների կառավարման և պետական պարտքի մարման:

- Բյուջետավորման ու ֆինանսավորման օբյեկտը ենթածրագրերն են,
- բոլոր ենթածրագրերը պարտադիր պարունակում են արդյունքի (կատարողական) ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ:

Վերջին կետը խիստ կարևոր է ծրագրային դասակարգման համար: Ուստի, ցուցանիշների ընտրությունը ԾԲ բարեփոխումների ժամանակ առանձնահատուկ ուշադրության է արժանանում:

Կատարողական ցուցանիշներ գոյություն ունեն բյուջետային տեղեկատվության բոլոր տեսակների համար՝ լինեն դրանք մուտքային, թե՛ ելքային: Սակայն, հանրությանը մատուցվող տեղեկատվության համատեքստում առավել կարևորվում են արդյունքային ցուցանիշները: Դրանք հիմնականում երկու մակարդակի են.

- **ուղղակի արդյունքների ցուցանիշներ** – իրականացված միջոցառումները բնութագրող ցուցանիշներն են: Սովորաբար ծառայության ծավալ և (կամ) ծառայության կամ ապրանքի որակի ցուցանիշներ (օրինակ՝ զբաղվածության ծրագրերի շրջանակներում վերապատրաստված գործազուրկների թվաքանակը կամ հղի կանանց մատուցվող հետազոտական ծառայությունների քանակը),
- **վերջնական արդյունքների ցուցանիշներ** - այն ցուցանիշներն են, որոնց միջոցով կարելի է հետևել հանրության միջավայրում տեղի ունեցած փոփոխություններին: Վերջնական արդյունքների որոշ ցուցանիշներ կարող են հանդես գալ բնակչության բարեկեցության մակարդակով (օրինակ՝ վերա-

պատրաստման դասընթացների ավարտից հետո երիտասարդության ներգրավումն աշխատանքային շուկա կամ մանկական մահացության դեպքերի նվազեցում):

Ինչպես կարելի է տեսնել բերված օրինակներում, ուղղակի արդյունքները տրամաբանորեն պետք է նպաստեն վերջնական արդյունքին (հղի կանանց մատուցված հետազոտությունների քանակի աճը նպաստում է մանկական մահացության ցուցանիշի նվազեցմանը): Ընդ որում, բյուջեներում անորակ ցուցանիշների ընտրության պարագայում այդ ցուցանիշների թվային արտահայտությունը հնարավորություն չի ընձեռի վերլուծել, թե որքանո՞վ այդ ուղղակի արդյունքներին հասնելը նպաստեց վերջնական արդյունքին հասնելուն (հասարակության մեջ դրական փոփոխությունների): Նշվածի վառ օրինակ կարող է հանդիսանալ ճանապարհի վերանորոգումը. կարելի է ասֆալտապատում իրականացնել տաս կիլոմետր ճանապարհի հատվածում (ուղղակի արդյունք), սակայն այն կարող է չնպաստել վերջնական արդյունքի փոփոխությանը, եթե սխալ ճանապարհային հատված է ընտրվել: Նմանապես, հղի կանանց հետազոտությունների իրականացումը դրական կազդի մայրական մահացության ցուցանիշի նվազեցման վրա, եթե այն իրականացվում է հղիության վաղ ժամանակահատվածում: Նույն քանակի հետազոտության իրականացումը հղիության վերջին ամիսներին բյուջեի տեսանկյունից նույն գինը կունենա, սակայն վերջնական արդյունքի տեսակետից կունենա նվազ (եթե ոչ զրոյական) ազդեցություն:

## ԾՐ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅԱՆ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ

Ծրագրային բյուջետավորման ներդրմամբ անհրաժեշտություն է առաջանում կատարել ավելի լայն շրջանակի վերլուծություններ իրականացվող ծրագրերի նկատմամբ: Ստորև բերվող վերլուծության տեսակներն իրենցից չեն ներկայացնում վերլուծությունների ամբողջական ցանկը, սակայն նշվածները հանդիսանում են այն հիմնական և ԾՐ ներդրման տեսանկյունից անհրաժեշտ մոտեցումները, առանց որոնց ԾՐ ներդրումը կարող է իր նպատակին ամբողջովին չհասնել: Նշվածներից յուրաքանչյուրի գծով Հայաստանում կա որոշակի փորձ և դրանք խոշոր ռեսուրսների կամ առավել խորը գիտական գործիքների կիրառություն չեն պարտադրում, ուստի լիովին իրականանալի են հայաստանյան համատեքստում:

### **Ոլորտային ռազմավարության վերլուծություն**

Նպատակն է վերլուծել ոլորտային ռազմավարությունը, թե որքանով է այն լավ մշակված բյուջեներում ներառվելու նպատակով, արդյոք մատնանշվում են ձեռք բերվելիք արդյունքները, հնարավոր է արդյոք դրանք բաղդատել ըստ տարիների կամ իրականացնող մարմինների և արդյոք բավականին հստակ են մշակված՝ հասկանալու համար միջոցառումների այն խումբը, որն անհրաժեշտ է հայտարարված նպատակներին հասնելու համար: Ոլորտային ռազմավարությունների հստակության բացակայությունը կարող է խոչընդոտ հանդիսանալ բյուջետային ծրագրերի պատշաճ մշակման և ծրագրային բյուջետավորման սկզբունքների կիրառման համար: Սա անցումային երկրների համար առկա մարտահրավեր է:

## **Ոլորտային ռազմավարություն – բյուջե կապի վերլուծություն**

Սա բյուջետային ծախսերի կառուցվածքի գնահատումն է, բացահայտելով՝ արդյո՞ք ընդունված ոլորտային ռազմավարություններն արտացոլված են բյուջեներում և արդյո՞ք հատկացված (պլանավորված) ֆինանսավորման մակարդակը համապատասխանում է հայտարարված նպատակներին: Բացի այդ, այն կարող է բացահայտել ոլորտային ռազմավարության կատարողական հիմնական ցուցանիշների (ԿՀՑ)<sup>3</sup> փոխկապակցվածությունը բյուջետային ԿՀՑ-ներին: Դրանց անհամապատասխանությունները տարածված են անցումային երկրների պրակտիկայում (օրինակ՝ անհամապատասխանություններ բարձր մակարդակի ռազմավարության դեպքում կիրառվող մի շարք ցուցանիշների և, նույնիսկ, ՄԺԾԾ-ների և ընդունված բյուջեների միջև): Սա նշանակում է, որ բյուջետային համակարգը (որը հանդիսանում է ոլորտային ռազմավարությունների իրականացման գործիք) չի պլանավորում և ապավերահսկում ոլորտային ռազմավարության կատարումը ճիշտ այն ձևով, որը նախատեսված էր ոլորտային ռազմավարության վերաբերյալ որոշում կայացնողների կողմից:

## **Ծրագրի կառուցվածքի վերլուծություն**

Ընդունված ոլորտային ռազմավարությունները պետք է հստակ և ամբողջությամբ ներկայացվեն բյուջետային ծրագրերում, որպեսզի շահառուները կարողանան հետևել յուրաքանչյուր ոլորտային ռազմավարությանն ու դրա համար հատկացված բյուջեներին

---

<sup>3</sup> Այն ցուցանիշները, որոնց միջոցով կարելի է գնահատել ծրագրի իրականացման աստիճանը և արդյունավետությունը:

(այդ թվում՝ միջոցառումների, ենթածրագրերի միջոցով): Ենթածրագրերի ճիշտ դասակարգումը հանդիսանում է լրացուցիչ մարտահրավեր: Անհրաժեշտ է փոխել կատարված ծախսերի դասակարգման վերաբերյալ ավանդական դարձած ընկալումը: Ծախսերի դասակարգումը պետք է համապատասխանի մատուցված ծառայության էությանը, այլ ոչ թե ածանցվի պետական տարբեր կառույցների միջև պայմանագրային հարաբերություններից: Օրինակ՝ բնակչությանը ծառայություններ մատուցելու համար (դիցուք՝ գիշերօթիկ տների գործունեության ֆինանսավորում) պետական կազմակերպություններին կատարված հատկացումները չեն կարող դասակարգվել որպես սուբսիդավորում: Դրանք ծառայություններ են հանրությանը՝ անկախ նախարարության և պետական ոչ առևտրային կազմակերպության միջև առկա պայմանագրերի բնույթից:

Բացի այդ, ծրագրի կառուցվածքի վերլուծության իրականացումը բացահայտում է ընդունված բյուջետային ծրագրերի անձնագրերի և խորհրդարան ներկայացված բյուջետային ծրագրերի միջև հնարավոր անհամապատասխանությունները (թե՛ կառուցվածքի և թե՛ ԿՀՑ բովանդակության առումով):

## **Արդյունքի հասնելու համար կատարված ծախսերի վերլուծություն**

Այս վերլուծությունը կիրառվում է ենթածրագրերի, միջոցառումների արդյունավետությունը գնահատելու և ուղղակի արդյունքների համար կատարված ծախսերի դինամիկայի համեմատական վերլուծությունը կատարելու համար: Սկզբունքորեն ծրագրային բյուջետավորումը

պահանջում է, որպեսզի արդյունքները հստակ բացահայտվեն, իսկ ծախսերը՝ որոշակի լինեն, ինչն իր հերթին ապահովում է համեմատական (դինամիկ) վերլուծության իրականացում և արդյունավետության խնդիրների բացահայտում:

Այս վերլուծությունը նաև օգտակար է ոլորտային ռազմավարությունների նպատակների ավելի լավ ներկայացման, ինչպես նաև կատարողական հիմնական ցուցանիշների բացահայտման համար (օրինակ՝ բյուջետային հատկացումների զգալի աճին պետք է համապատասխանի փոփոխություն ակնկալվող արդյունքի չափորոշիչների մեջ):

### **Համապարփակության և թափանցիկության վերլուծություն**

Այս վերլուծության նպատակն է՝ բացահայտել բյուջետային ծրագրերի համապարփակությանն ու թափանցիկությանն առնչվող հարցերը: Հաճախ կառավարությունը տիրապետում է բյուջետային որևէ ծրագրի վերաբերյալ էական տեղեկության, որը ոչ միշտ է ամբողջ ծավալով ներկայացվում բյուջետային փաստաթղթերում: Բյուջեի մասին օրենքի փոխակերպումը զուտ ֆինանսատեխնիկական փաստաթղթից՝ քաղաքականության և հաղորդակցության գործիքի, ենթադրում է բյուջետային փաստաթղթերում ոլորտային ռազմավարության վերաբերյալ տեղեկատվության ավելի համակարգված օգտագործում: Պատշաճ կազմված ծրագրի անձնագիրը հեշտացնում է այս վերլուծությունը:



## **Բյուջեի կատարման վերլուծություն**

Այս վերլուծությունը կատարողականի մշտադիտարկման հիմնական գործիքն է, որն այնուհետև օգտագործվում է եզրակացությունների և առաջարկությունների մշակման համար: Այն իրենից ներկայացնում է բյուջեի նախագծում առկա ծրագրերի ֆինանսական և ոչ ֆինանսական ցուցանիշների համեմատությունը բյուջեի կատարողականում ներկայացված համապատասխան ցուցանիշների հետ: Յուրաքանչյուր ծրագրի ցուցանիշների կատարողականի համադրումը և վերլուծությունն ինքնին բարդ չէ: Բարդությունն արդյունքների կատարման մշտադիտարկման և վերլուծության համակարգի ստեղծման մեջ է, այսինքն՝ արդյոք ձեռք են բերվել պլանավորված ԿՀՑ-ները, որոնք են դրանց հասնելու խոչընդոտները և որոնք՝ լուծման ուղիները, և այլն: Դրանց համադրումը և հետևողական քննությունն անհրաժեշտ են հաջորդող ժամանակահատվածներում բյուջեի կատարողականը բարելավելու համար:

Հայաստանում բյուջեի բացատրագրում ներկայացվում են բյուջեի ծրագրերի ոչ ֆինանսական արդյունքների պլանային ցուցանիշները: Բյուջեի կատարողականի հաշվետվությունում ներառվում է դրանց փաստացի կատարողականը: Բյուջետային գործընթացի բոլոր մասնակիցների ջանքերի շնորհիվ ցուցանիշների հստակեցման և որակի բարձրացման արդյունքում հնարավորություն կընձեռնվի այդպիսի (բարելավված) ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ սահմանել բյուջեի մասին օրենքով, ինչը թույլ կտա լիարժեքորեն օգտվել նշված հնարավորությունից:

# ՆՇՈՒՄՆԵՐԻ ՀԱՄԱՐ