

ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԳԻՐՆԵՐ

ԻՂԱ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

*ՀՀ ֆինանսների նախարարության
աշխատակազմի գործառնական
վարչության պետական բյուջեի
հաշվառման բաժնի գլխավոր
մասնագետ*

ՊԵՏԱԿԱՆ ՖԻՆԱՆՍՆԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԴԻԱՆՑ ԼՈՒՇՄԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՈՒՂԻՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Ֆինանսական քաղաքականությունը երկրի ընդհանուր տնտեսական քաղաքականության առանցքային բաղադրիչն է, ինչն էլ պայմանավորում է պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի մշտական բարեփոխման և կատարելագործման կարևորությունը:

Մույն հետազոտության նպատակը պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բյուջետային գործընթացի հիմնական փուլերում (բյուջեի կազմում, բյուջեի կատարում և սուղիտ) արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրների բացահայտումն ու դրանց լուծման ուղիների դիտարկումն է:

Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի համատեքստում պետական բյուջեի կազմման հիմքը ծրագրային բյուջետավորումն է՝ բյուջետային ծրագրի համար չափելի (գնահատելի) նպատակների և կատարողական պահանջների սահմանմամբ, որն ուղեկցվում է երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման քաղաքականությամբ և գերակայություններով:

ՀՀ Կառավարության 2008-2012 թվականների գործունեության ծրագրով ծրագրային բյուջետավորման (արդյունքի վրա հիմնված) ներդրումը ճանաչվել է գերակա ուղղություն: Նշված ժամանակաշրջանում այս ոլորտում մշակվել է ծրագրերի կառուցվածքը, և շարունակում է բարելավվել արդյունքների հիման վրա բյուջետավորման գործընթացը: Փորձարարական ծրագրերի միջոցով նախապատրաստական աշխատանքներ են կատարվել ծրագրային սկզբունքներով բյուջետային պլանավորման համակարգին աստիճանաբար անցում կատարելու նպատակով: Գործընթացի ներկա փուլում խիստ կարևորվում են գործող բյուջետային ծրագրերի իրական բովանդակության գնահատումը և այդ ծրագրերի շրջանակներում իրականացվող քաղաքականության միջոցառումների ու դրանց կառուցվածքի վերլուծությունը: Արդյունքում՝ ամբողջ բյուջետային համակարգում ձևավորվել է 176 (առ 2011 թ. սեպտեմբերը) ծրագիր, որ իրականացվում են

ՀՀ տարբեր գերատեսչությունների կողմից: Բացի այդ, ստեղծվել է բյուջետային ծրագրի նկարագիր (անձնագիր), որի կիրառումը վերապահված չէ միայն մասնագիտական (բյուջետային պլանավորման, կատարման և վերահսկողության) մարմիններին: Նշված «անձնագրի» կառուցվածքը և բովանդակությունը, հատուկ շեշտադրությամբ, նախատեսված են լայն շրջանակի օգտագործողների համար, այսպես՝ ԱԺ պատգամավորներ, փորձագետներ, վերլուծական կենտրոններ, հասարակական կազմակերպություններ, լրատվամիջոցներ և քաղաքացիներ: «Անձնագրի» նյութն ընթերցելիս արդեն իսկ պատկերացում է կազմվում ծրագրի նպատակի, իրատեսության, կարևորության, նախատեսված միջոցառումների և այլնի մասին: Իհարկե, այս նախաձեռնությունը ներկայումս միջանկյալ փուլում է: Նախագծվել են համապատասխան ձևաչափերն ու ուղեցույցները, և որոշ պետական մարմինների (ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, գյուղատնտեսության, մշակույթի նախարարություններ և ոստիկանություն) կողմից արդեն իսկ մշակվել են բյուջետային մի քանի ծրագրերի «անձնագրերի» առաջին տարբերակները:

Անդրադառնալով բյուջեի ձևաչափերին՝ պետք է նշել, որ ՀՀ ԱԺ ներկայացվող տարբերակը հիմնականում պայմանավորված է բյուջետային օրենսդրության պահանջներով: Այսօր ՀՀ ԱԺ բյուջեն ներկայացնելիս պետական մարմինների ծախսերն արտահայտվում են մեկ ծրագրային բյուջետավորման ձևով, սակայն բացատրագրի տեսքով: Պետք է նշել, որ ըստ ՀՀ պետական ծախսերի ծրագրավորման գործընթացի բարեփոխումների՝ 2014 թվականի ՀՀ պետական բյուջեն ԱԺ պետք է ներկայացվի ամբողջությամբ ծրագրային բյուջետավորման ձևով¹:

Հայաստանի Հանրապետությունում բյուջեի կատարման կազմակերպման գործառնություններն իրականացվում են ֆինանսների նախարարության աշխատակազմի շրջանակներում գործող կենտրոնական գանձապետարանի միջոցով: Բյուջեի կատարման՝ ներկայումս գործող հիմնական տեղեկատվական համակարգը LSFinance-ն է, որը մշակվել և սպասարկվում է տեղական մատակարարի կողմից: Իհարկե, այս ոլորտում արդեն կատարվել են զգալի բարեփոխումներ, որոնք ուղղված են գանձապետարանի մարտահրավերներին: Սկզբում գանձապետարանը ուղղակի հասանելիություն ապահովեց ծրագրերի կառավարիչների համար՝ գործարքների գրանցման և բյուջետային վերահսկման նպատակով: Ներդրվեց «CLIENT-TREASURY» ծրագրային համակարգը՝ ուղղակի հասանելիությամբ: Հասանելիության նպատակը պետական մարմիններին (նախարարություններ, գերատեսչություններ և մարզպետարաններ) բոլոր պահանջվող բյուջետային գործառնությունները գանձապետարանի իրենց հաշվի միջոցով ուղղակիորեն իրականացնելու հնարավորության ընձեռումն է: Այս համակարգով կարելի է մուտքագրել ծախսումների հայտերը, պարտավորությունները և վճարումներ կատարել մատակարարներին՝ բանկային փոխանցումների միջոցով: Համակարգը հնարավորություն է տալիս նաև դիտելու և քաղ-

¹ Տե՛ս ՀՀ Կառավարության 27.11.2008 թ. թիվ 48 որոշմամբ հաստատված՝ «ՀՀ պետական ծախսերի ծրագրավորման գործընթացի բարեփոխումների զարգացման հայեցակարգը»:

վածքներ կատարելու կենտրոնական գանձապետարանի տվյալների շտեմարանից՝ բյուջեի կատարողականի մասով²:

Խնդիրն այն է, որ ֆինանսական կառավարման գործընթացների ավտոմատացման աստիճանը հիմնականում անբավարար է կազմակերպություններում: Գոյություն չունի նաև այնպիսի կենտրոնական համակարգ, որն աջակցի Կառավարության՝ ընդհանուր հանրային հատվածի ֆինանսական կառավարմանը: Թեև համակարգը ներկայումս արդյունավետ է գանձապետարանի գործառնություններին (վճարումների և մուտքերի մշակում) աջակցելու առումով, սակայն չի կարող ֆինանսների արդյունավետ կառավարման հիմք հանդիսանալ:

Հետագայում կառավարական և պետական հիմնարկների ֆինանսների պլանավորման և կառավարման, ինչպես նաև պետական և համայնքների բյուջեների կատարման կազմակերպման հիմնախնդիրների բեռը զգալիորեն կարող է թեթևացվել՝ այս ոլորտում Կառավարության ֆինանսական կառավարման տեղեկատվական համակարգի (ԿՖԿՏՀ) ներդրման միջոցով, որը կնպաստի մատուցվող ծառայությունների և տեղեկությունների որակի բարելավմանը՝ ներառյալ բյուջեի կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունների ներկայացումը:

Վերջին ժամանակներում, սահմանափակ հանրային ռեսուրսների պայմաններում, հիմնական խնդիր է դարձել պետական ծախսերի որակի բարելավումը, որը ենթադրում է սահմանափակ ռեսուրսների առավել արդյունավետ օգտագործում: Այսօր ծախսը արդյունավետ է համարվում, եթե մնում է հատկացված բյուջեի սահմաններում: Այսինքն՝ պետական հատվածի կառավարման առավել տարածված մեթոդը կարգերի խիստ պահպանումն է: Ստուգումները և վերահսկողությունը կատարվում են այս կարգերի պահպանման հիմքով, որը գործնականում չի ապահովում ծախսերի արդյունավետությունը, այլ հանգեցնում է ճիշտ հակառակ արդյունքի՝ խոչընդոտելով օգտաշատ կառավարման ու կառավարչական նախաձեռնության զարգացմանը:

Նշված խնդիրների լուծման նպատակով Հայաստանի Կառավարությունը որոշել է բարելավել պետական ներքին ֆինանսական հսկողությունը (ՊՆՖՀ) Եվրոպական Միության հայեցակարգի որդեգրման միջոցով: Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության համակարգի ներդրումը կապահովի գործարքների՝ համարժեք ֆինանսական կառավարման, թափանցիկության, ծախսային և նպատակային արդյունավետության, խնայողության, ինչպես նաև օրենսդրական պահանջներին համապատասխանությունը: Ընդ որում, 2010 թվականի դեկտեմբերի 22-ին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեց «Ներքին աուդիտի մասին» ՀՀ օրենքը, որը սահմանում է հանրային հատվածի կազմակերպությունների ներքին աուդիտի սկզբունքները, բնույթը, շրջանակը, համակարգը, մասնակիցների հիմնական իրավունքներն ու պարտականությունները, ինչպես նաև կարգավորում է ներքին

² Տե՛ս Համաշխարհային բանկի «Պետական ֆինանսների կառավարման բարեփոխումների առաջնահերթությունները» զեկույցը, 2010 թ. հոկտեմբեր:

առողիտի կազմակերպման և գործունեության հետ կապված հիմնական հարաբերությունները³:

Հարկ է նշել, որ պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումները պետք է իրականացվեն «Կենտրոնացված կարգավորում, ապակենտրոնացված կառավարում» սկզբունքով: Այսինքն, մի կողմից՝ ապահովվելու է պետական ֆինանսների կառավարման հետ կապված ընթացակարգերի կենտրոնացված (համաձայնեցված) կարգավորումը, մյուս կողմից՝ լիազորություններ են տրվելու բոլոր մակարդակների կառավարիչներին (ապակենտրոնացում), որոնք ունենալու են պարտավորություններ և հաշվետու են լինելու ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման համար (կառավարչական հաշվետվություն և պատասխանատվություն):

Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի (ՊՖԿՀ) բարեփոխումները պետք է իրականացվեն երեք հաջորդական փուլերով: Նշված գործընթացներին առնչվող ոլորտներում մինչև 2010 թ. իրականացված աշխատանքների հիմնական ուղղվածությունը եղել է համապատասխան իրավական դաշտի ու այդ ոլորտների հիմնական ենթակառուցվածքների ձևավորումը: Իրականացված և իրականացվող աշխատանքները Կառավարության կողմից որակվել են որպես ՊՖԿՀ առաջին սերնդի բարեփոխումներ, որոնց հիմնական շեշտադրումը եղել է հիմնական ենթակառուցվածքների ձևավորումը՝ համակարգերի բարելավմանն ուղղված երկրորդ սերնդի բարեփոխումների խորացման նպատակով⁴:

ՊՖԿՀ բարեփոխումային միջոցառումները, բացի վերը թվարկված ոլորտներից, կիրառելի են նաև ամբողջ պետական համակարգում, և յուրաքանչյուր ոլորտի համար հաստատվող որոշակի բարեփոխումների ռազմավարություններն ու միջոցառումների ծրագրերը, ի թիվս այլ հարցերի, պետք է անդրադառնան տվյալ բնագավառի օրենսդրական և իրավական դաշտի խնդիրներին: Այդ առումով, կարելի է առանձնացնել «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը, «Գանձապետական համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում և այս օրենքներին առնչվող այլ իրավական ակտերում սպասվող փոփոխություններն ու լրացումները:

ИДА АРУТЮНЯН

Главный специалист отдела учета государственного бюджета операционного управления аппарата Министерства Финансов РА

Задачи системы управления государственными финансами и пути их регулирования в Республике Армения.- Реформа системы управления государственными финансами должна проводиться по принципу: централизованное регулирование, децентрализация управления. С одной стороны, это обеспечит централизованное (согласованное) регулирование связанных

³ Տե՛ս ՀՀ Կառավարության 11.11.2010 թ. թիվ 44 որոշմամբ հաստատված՝ «Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության ռազմավարությունը»:

⁴ Տե՛ս ՀՀ Կառավարության 28.10.2010 թ. թիվ 42 որոշմամբ հաստատված՝ «Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի բարեփոխումների ռազմավարությունը»:

с процессом управления государственными финансами, с другой стороны, будут даны полномочия руководителям на всех уровнях (децентрализация), которые будут отвечать и нести ответственность за оптимальное использование ресурсов (управленческая отчетность и ответственность).

IDA HARUTYUNYAN

*Chief specialist in the division of the
public budget accounting of the
operational department of the Ministry of
Finance RA*

The Issues of Public Finance Management System and the Ways of Their Regulation in the Republic of Armenia.- The reforms of public finance management system must be carried out according to the principle of centralized regulation, decentralized management. On the one hand it will provide the public finance management procedures associated with the centralized (coordinated) regulation, on the other hand, authority will be given to managers at all levels (decentralization), which will have responsibility and be accountable for the optimal use of resources (managerial accountability and responsibility).