ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՇՎԵՔՆՆԻՉ ՊԱԼԱՏ

ԸՆԹԱՑԻԿ ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

ՀՀ ՖԻՆԱՆՍՆԵՐԻ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ 2019 ԹՎԱԿԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ԲՅՈՒՋԵԻ ԿԱՏԱՐՄԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԻ ՀԱՇՎԵՔՆՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

2020

Հաշվեքննության հիմքը	ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի 2020 թվականի մարտի 30-ի թիվ 41-Ա որոշում
Հաշվեքննության օբյեկտը	Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների նախարարություն:
Հաշվեքննության առարկան	2019 թվականի պետական բյուջեի կատարման կազմակերպում:
Հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակաշրջանը	2019թ. հունվարի 1-ից մինչև 2019թ. դեկտեմբերի 31-ը ներառյալ:
Հաշվեքննության կատարման ժամկետը	2020թ. մարտի 19-ից մինչև 2020թ. մայիսի 31-ը ներառյալ:
Հաշվեքննության մեթոդաբանությունը	Իրականացվել է ֆինանսական և համապատասխանության հաշվեքննություն, որի ընթացքում կիրառվել են հարցման, վերահաշվարկի և վերլուծական ընթացակարգերը:

I. ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՄԱՍ

ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ ՀՀ կառավարության հաշվետվության համաձայն (այսուհետ՝ Հաշվետվություն), ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի եկամուտները «ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքով (այսուհետ՝ Օրենք) նախատեսվել են 1,496,463,122.3 հազ. դրամ: 2019 թվականի ընթացքում պետական բյուջեի եկամուտները ՀՀ կառավարության որոշումներով ավելացել են 112,634,553,1 հազ. դրամով, ինչի արդյունքում ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի եկամուտների ճշտված ծրագիրը կազմել է 1,609,097,675.4 հազ. դրամ: 2019 թվականին ՀՀ պետական բյուջե են մուտքագրվել 1,565,488,916.8 հազ. դրամ եկամուտներ՝ ապահովելով կառավարության կողմից ճշտված ծրագրի 97.3% կատարողական:

2019 թվականի պետական բյուջեի ընդհանուր եկամուտները ՀՆԱ-ի նկատմամբ կազմել են 23.9% (2018 թվականին՝ 22.3%):

Օրենքով ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի ընդամենը ծախսերը նախատեսվել են 1,648,063,122.3 հազ. դրամ, որոնք 2019 թվականի ընթացքում ՀՀ կառավարության որոշումներով ավելացել են 114,857,008.3 հազ. դրամով, արդյունքում, ծախսերի ճշտված ծրագիրը կազմել է 1,762,920,130.7 հազ. դրամ: 2019 թվականի փաստացի ծախսերը կազմել են 1,629,436,862.4 հազ. դրամ կամ Օրենքով նախատեսված ցուցանիշի 98.9%-ը, իսկ ճշտված ծրագրի 92.4%-ը:

2019 թվականի պետական բյուջեի փաստացի ծախսեր/ՀՆԱ հարաբերակցությունը կազմել է 24.9%՝ 2018 թվականի 24.1%-ի համեմատ:

Օրենքով ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի դեֆիցիտը հաստատվել է 151,600,000.0 հազ. դրամ: ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի նախատեսված դեֆիցիտը տարվա ընթացքում ճշտված ծրագրով ավելացել է 2,222,455.3 հազ. դրամով՝ կազմելով 153,822,455.3 հազ. դրամ: ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի կատարման արդյունքում գրանցվել է 63,947,945.6 հազ. դրամի դեֆիցիտ, որն Օրենքով նախատեսվածի 42.2%-ն է, իսկ տարեկան ճշտված ծրագրով նախատեսվածի՝ 41.6%-ը:

2019 թվականին դեֆիցիտ/ՀՆԱ հարաբերակցությունը կազմել է 1.0%՝ 2018 թվականի 1.8%-ի համեմատ:

2019 թվականի դեկտեմբերի 31-ի դրությամբ՝ ՀՀ պետական պարտքը կազմել է 3,513.4 մլրդ դրամ (7,324.2 մլն ԱՄՆ դոլար), որից՝ ՀՀ արտաքին պետական պարտքը կազմել է 2,776.2 մլրդ դրամ (5,787.4 մլն ԱՄՆ դոլար), իսկ ՀՀ ներքին պետական պարտքը՝ 737.2 մլրդ դրամ (1,536.7 մլն ԱՄՆ դոլար):

II. ԱՆՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԵՎ ԽԵՂԱԹՅՈՒՐՈՒՄՆԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ԳՐԱՌՈՒՄՆԵՐ

1. Արձանագրվել է անհամապատասխանություն «ՀՀ պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 14-րդ հոդվածի 1-ին մասով, որի արդյունքում խեղաթյուրվել են ներքին և արտաքին տոկոսավճարների մեծությունները: Մասնավորապես, համաձայն «ՀՀ պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 14-րդ հոդվածի 1-ին մասի, ներքին պետական պարտքի աղբյուրներ են հանդիսանում՝ 1) ռեզիդենտների կողմից ձեռք բերված պետական գանձապետական և արտարժույթով թողարկված պարտատոմսերը, 2) ռեզիդենտ ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց կողմից կառավարությանը տրամադրված փոխառությունները և վարկերը, 3) ներքին պետական երաշխիքները: Համաձայն ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարի 09.01.2007թ. թիվ 5 հրամանի՝ ներքին տոկոսավճարները բոլոր այն տոկոսավճարներն են, որոնք վճարվել են կամ հաշվեգրվել են ներքին աղբյուրներին: Այսպիսով, ռեզիդենտների կողմից ձեռք բերված արտարժութային պետական պարտատոմսերը համարվում են ներքին պարտքի ֆինանսավորման աղբյուր և վերջիններիս սպասարկման համար վճարվող տոկոսավճարները պետք է հաշվառվեն՝ որպես ներքին տոկոսավճարներ: Պարզվել է, որ 2014 թվականից մինչև այժմ ՀՀ պետական բյուջեի կատարողականի հաշվետվություններում՝ ներքին տոկոսավճարներ հոդվածում, ներառված չեն ռեզիդենտների կողմից ձեռք բերված արտարժութային պետական պարտատոմսերի համար վճարված տոկոսավճարները: 2019 թվականին արտարժութային պետական պարտատոմսերի սպասարկման համար վճարված տոկոսավճարը կազմել է 38.1 մլրդ ՀՀ դրամ:

Ղեկավարության արձագանք

Համաձայն 2013 թվականի սեպտեմբերի 30-ին և 2015 թվականի մարտի 26-ին Հայաստանի Հանրապետության ու «CITIBANK, N.A., LONDON BRANCH» և «CITIBANK N.A., NEW YORK BRANCH» ընկերությունների հետ կնքված «Ֆիսկալ գործակալի պայմանագրի» («Fiscal Agency Agreement»), թողարկված պարտատոմսերի պահառության գործառույթները վստահված են Euroclear, Clearstream (Luxembourg) և the Depository Trust Company ընկերություններին, որոնք էլ կարող են տրամադրել տեղեկատվություն որոշակի պահի դրությամբ պարտատոմսերի սեփականատերերի կառուցվածքի մասին՝ ներառյալ արժեկտրոնի վճարման պահի դրությամբ, որն անհրաժեշտ է արձանագրված փաստը (այն է՝ արտարժութային պարտատոմսերի սպասարկման ծախսերի բաժանումը ներքին և արտաքին պարտքի միջև) շտկելու համար:

Դեռևս 2014 թվականի մարտին ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը փորձել է ստանալ նման տեղեկատվություն CITIBANK-ից, ի պատասխան՝ CITIBANK-ը հայտնել է, որ.

- Euroclear-ը և Clearstream-ը նման տեղեկատվություն չեն կարող տրամադրել՝ ելնելով իրենց մոտ գործող գաղտնիքի պահպանման իրավական սահմանափակումներից,
- The Depository Trust Company-ից հիշյալ տեղեկատվությունը թողարկողը կարող է ստանալ անմիջապես, և այդ ծառայությունը վճարովի է, ինչը նպատակահարմար չէ, քանի որ ստացված տեղեկատվությունը չի արտացոլելու պարտատոմսերի սեփականատերերի վերաբերյալ ամբողջական պատկերը:

Նպատակ ունենալով ապահովել «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի պահանջը (պետական պարտքի տարանջատումը ներքին և արտաքին պարտքի բաղադրիչների ռեզիդենտության սկզբունքի հիման վրա)՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարությունն արտարժութային պետական պարտատոմսերի գծով պարտքի պաշարը բաժանում է ներքին և արտաքին պարտքի միջև՝ հիմք ընդունելով ՀՀ կենտրոնական բանկից ստացվող վիճակագրական տեղեկատվությունը, որը վերջինս հավաքագրում է ֆինանսական հաստատություններից և որտեղ տեղեկատվությունը պարտատոմսերի (այդ թվում՝ նաև արտարժութային) սեփականատերերի կառուցվածքի վերաբերյալ տրամադրվում է յուրաքանչյուր ուրբաթ օրվա դրությամբ: Ուստի, հիշյալ տեղեկատվությունը կարող է օգտագործվել պարտքի պաշարի տարանջատման համար, բայց ոչ վճարված արժեկտրոնի կամ մայր գումարի տարանջատման համար, քանի որ պարտադիր չէ, որ արժեկտրոնի վճարման օրը հանդիսանա ուրբաթ օր, որի դրությամբ ՀՀ կենտրոնական բանկը ստանում է իր վիճակագրական հաշվետվությունները:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

ՀՀ ֆինանսների նախարարության արձագանքն արձանագրված փաստի վերաբերյալ առարկություն չի հանդիսանում: Այն բացատրություն է, թե ինչու չի ապահովվում օրենսդրության պահանջը:

III. ՀԱՇՎԵՔՆՆՈՒԹՅԱՄԲ ԱՐՁԱՆԱԳՐՎԱԾ ԱՅԼ ՓԱՍՏԵՐ

ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի ելքային ծրագրերի և միջոցառումների գծով արդյունքային (ոչ ֆինանսական) ցուցանիշների կատարման (ըստ միջոցառումները կատարող հանրային իշխանության մարմինների) հաշվեքննությամբ արձանագրվել է, որ՝

- 337 ծրագրային միջոցառումների գծով (ընդհանուրի 22.9%-ը) որևէ ոչ ֆինանսական ցուցանիշ սահմանված չի եղել: Նախկինում ՀՀ հաշվեքննիչ պալատն առաջարկել էր սահմանել ոչ ֆինանսական ցուցանիշներ այն քաղաքականության միջոցառումների գծով, որոնց համար այդպիսիք դեռևս սահմանված չեն: Հարկ է արձանագրել, որ նշված առաջարկությունը ոչ միայն չի կատարվել, դեռ ավելին՝ որևէ ոչ ֆինանսական ցուցանիշ չպարունակող քաղաքականության միջոցառումների թիվն աճել է 4.3 տոկոսային կետով կամ 106 հատով: Արձանագրված պատկերը չի համապատասխանում 2019 թվականից 100 տոկոսանոց ծրագրային բյուջետավորման ձևաչափին անցում կատարած լինելու հետ:
- 735 ծրագրային միջոցառման գծով (ընդհանուրի 49.9%-ը) սահմանված է եղել միայն մեկ տեսակի (հիմնականում՝ քանակական) ոչ ֆինանսական ցուցանիշ:
- Ոչ ֆինանսական ցուցանիշների տեսակային լիարժեք կազմ սահմանված է եղել միայն 86 քաղաքականության միջոցառումների գծով (ընդհանուրի 5.8%-ը):
- Դեռևս շարունակում է փոքր մնալ առավել արժեքավոր՝ որակական տեսակի ոչ ֆինանսական ցուցանիշների թիվը՝ կազմելով ընդհանուրի 15%-ը:

Հաշվեքննիչ պալատը հարցմամբ դիմել էր հաշվեքննության օբյեկտին այն հարցի պարզաբանման նպատակով, թե ինչպես է ՀՀ ֆինանսների նախարարությունն իրականացնում հսկողություն ՀՀ պետական բյուջեի ծախսային ծրագրերի և միջոցառումների գծով արդյունքային /կատարողական/ ցուցանիշների նկատմամբ: Հարցմանն ի պատասխան՝ հաշվեքննության օբյեկտը, հղում կատարելով ՀՀ կառավարության 13.08.2015թ. նիստի N38 արձանագրային որոշմամբ և ՀՀ ֆինանսների նախարարի 23.06.2017թ. N311-Ա հրամանով սահմանված դրույթներին, ընդգծել է, որ ՀՀ ֆինանսների նախարարությունն առաջատար դերակատարում ունի կառավարության անունից պետական բյուջեի նախագծի մշակման գործընթացում, այնուհանդերձ, առանձին արդյունքային ցուցանիշների արժանահավատության նկատմամբ գնահատական տալը ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը համարել է իր իրավասության շրջանակներից դուրս խնդիր՝ այդ հարցում պատասխանատու համարելով միջոցառումներն իրականացնող պետական մարմնին: Միևնույն ժամանակ, ֆինանսների նախարարությունը նշել է 2023 թվականին բյուջետային ծրագրերի գնահատման գործիքի ներդրման մտադրության մասին: Այսպիսով, հաշվետու ժամանակաշրջանում ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը պետական մարմինների կողմից իրեն, ինչպես նաև պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ Ազգային ժողովին ներկայացված հաշվետվությունում արտացոլված արդյունքային ցուցանիշների նկատմամբ հսկողություն չի իրականացրել:

Ղեկավարության արձագանք

ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի ելքային ծրագրերի և միջոցառումների գծով արդյունքային (ոչ ֆինանսական) ցուցանիշների կատարման (ըստ միջոցառումները կատարող հանրային իշխանության մարմինների)՝ հաշվեքննությամբ արձանագրված փաստարկների վերաբերյալ հայտնում ենք, որ ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի ելքային ծրագրերի և միջոցառումների գծով արդյունքային (ոչ ֆինանսական) ցուցանիշների կատարման մասը ներկայացնելիս անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ.

1. արդյունքային չափորոշիչների մշակումը փուլային գործընթաց է: Դրանք կարող են վերանայվել առնվազն տարին մեկ անգամ և անհրաժեշտության դեպքում կատարելագործվել և ճշգրտվել:
2. պետական բյուջեի նախագիծը, համաձայն «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 16-րդ հոդվածի 2-րդ մասի «ե» ենթակետի, կարող է պարունակել պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծով նախատեսված ծրագրերի վերջնական արդյունքի ցուցանիշների գծով կանխատեսումները (բացառությամբ պետական մարմինների ներքին ծառայությունների համար նախատեսվող վարչական բնույթի ծախսային ծրագրերի), ինչպես նաև ծրագրերի միջոցառումների իրագործման աստիճանը բնութագրող ֆինանսական և առկա (մշակված) արդյունքային (կատարողական) փաստացի, սպասվելիք և կանխատեսվող (համապատասխանաբար նախորդ, ընթացիկ և ծրագրերի միջոցառումների ավարտի համար նախատեսված բյուջետային տարիների վերջի դրությամբ) ցուցանիշները (բացառությամբ պետական մարմինների ներքին ծառայությունների համար նախատեսվող վարչական բնույթի ծախսային միջոցառումների) սահմանող հավելվածները (արձանագրության մեջ ներկայացված արդյունքային ցուցանիշներ չպարունակող միոցառումների մեծ մասը բնույթով վարչական բնույթի ծախսային միջոցառումներ են):

3. ծրագրային բյուջետավորման ընդունված մեթոդաբանությամբ պարտադիր չէ, որ բոլոր միջոցառումներն ունենան արդյունքային (քանակական, որակական, ժամկետային, ծածկութային, գենդերային և այլն) բոլոր ցուցանիշները:

4. արդյունքային չափորոշիչների մշակման գործընթացին, ինչպես մինչև ամբողջական ծրագրային ձևաչափին անցնելը, այնպես էլ դրանից հետո ՀՀ ֆինանսների նախարարության անմիջական մասնակցությամբ և առաջնորդությամբ մասնակցել են նաև միջազգային և տեղական փորձագետներն ու Ազգային Ժողովի գլխադասային հանձնաժողովները:

5. ՀՀ 2021 թվականի բյուջետային գործընթացն սկսելու մասին ՀՀ վարչապետի որոշմամբ ԲԳԿ-ների կողմից Ազգային Ժողովի գլխադասային հանձնաժողովներում

բյուջետային ծրագրերի՝ (միջոցառումների) ներառյալ արդյունքային ցուցանիշների քննարկումը դարձել է պարտադիր:

6. Պետական ֆինանսների կառավարման համակարգի 2019-2023 թվականների բարեփոխումների ռազմավարության շրջանակներում նախատեսվող բյուջետային ծրագրերի գնահատման ուղեցույցի մշակումը հնարավորություն կտա 2023 թվականի բյուջետային տարվա ավարտի դրությամբ բյուջետային ծրագրերի համար պատասխանատու բոլոր պետական մարմիններում իրականացնելու բյուջետային ծրագրերի գնահատման կանոնավոր գործընթաց, այդ թվում՝ արդյունքային ցուցանիշների մշակման և կատարելագործման հարցում:

7. Ծրագրային բյուջետավորման ձևաչափով ծրագրերի և միջոցառումների արդյունքային ոչ ֆինանսական ցուցանիշները վերահսկելի են այն պետական մարմնի կողմից, որն իրականացնում է այդ միջոցառումները և որոնց համար պատասխանատու է: Հետևաբար արդյունքային ցուցանիշների գծով վերահսկման ֆունկցիաները դուրս են ՀՀ ֆինանսների նախարարության իրավասության շրջանակներից:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

2019 թվականին ամբողջական ծրագրային ձևաչափին անցում կատարած լինելու վերաբերյալ արձանագրումը՝ ծրագրային միջոցառումների ավելի քան 1/5-ի գծով որևէ ոչ ֆինանսական արդյունքային ցուցանիշ սահմանած չլինելու համատեքստում ռիսկային է:

Միջոցառումներն իրականացնող պետական մարմինների կողմից ներկայացվող արդյունքային ոչ ֆինանսական ցուցանիշների պարզ համակցումը և դրանց նկատմամբ հսկողական գործառույթի չիրականացումը կարող է պարունակել պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ տարեկան հաշվետվության մաս կազմող արդյունքային ոչ ֆինանսական ցուցանիշների կատարման վերաբերյալ հաշվետվության խեղաթյուրման ռիսկեր:

Սույն ընթացիկ եզրակացությունը հիմք է հանդիսացել ՀՀ 2019 թվականի պետական բյուջեի կատարման վերաբերյալ ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի եզրակացության կազմման համար, որտեղ ներկայացված են առաջարկություններ: Ընթացիկ եզրակացությունը զերծ է օրենքով գաղտնիք պարունակող և անհատական տվյալներից:

Համաձայն «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքի 26-րդ հոդվածի 6-րդ մասի պահանջի՝ ընթացիկ եզրակացությունը ստանալուց հետո՝ 30 օրվա ընթացքում հաշվեքննվող օբյեկտը ՀՀ հաշվեքննիչ պալատին պետք է

ծրամադրի ընթացիկ եզրակացությունում ամրագրված անհամապատասխանության, խեղաթյուրման վերացման, և ընթացիկ եզրակացության վերաբերյալ այլ գրավոր տեղեկատվություն: