

ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿՈՆՍՈԼԻԴԱՑՈՒՄԸ ԵՒ ՎԵՐԱԿԱՆԳՆՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ

Համաշխարհային ճգնաժամի
ազդեցությունը փոքր
բաց տնտեսության վրա

Սուլեյման Կուլիբալին և
Ռոդրիգո Արչոնդո-Կայայոն
Սաչիկո Կատայոկան
Իգոր Քեյֆեթսը
Յանա Օրակը
Օուեն Սմիթը



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

ԱՐԺՈՒՅԹԻ ՀԱՄԱՐԺԵՔՆԵՐ

(Փոխարժեքը 2011 թ. մայիսի 30-ի դրությամբ)

Արժույթի միավոր ՀՀ դրամ

1.00 ԱՄՆ դոլար 375.3 ՀՀ դրամ

Կշռի և չափման միավորներ՝ մետրային համակարգ

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ

ԱԶԲ	Ասիական զարգացման բանկ	ԽՀՎՀՏ	Խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչություն
ԱՊՀ	Անկախ պետությունների համագործակցություն	ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն
ՁՇՀ	Ձեռնարկությունների շահութահարկ	ԱՆ	Առողջապահության նախարարություն
ԶԲԳ	Զարգացման քաղաքականության գործառնություն	ԱՍՀՆ	Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
ՊԿՎ	Պարտքի կայունության վերլուծություն	ՏԿՆ	Տրանսպորտի և կապի նախարարություն
ԴՏԻ	Առևտրային տվյալների ուղղակի մուտքագրման համակարգ	ՄԺԾԾ	Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր
ԵԿԱ	Եվրոպա և Կենտրոնական Ասիա	ԿՏԱԿ	Կրթական տեխնոլոգիաների ազգային կենտրոն
ԵԿԾ	Երկարաձգվող վարկավորման ծրագիր	ԱԱՀԱԻ	Աշխատանքի և սոցիալական հետազոտությունների ազգային ինստիտուտ
ԵՖԾ	Երկարաձգվող ֆինանսավորման ծրագիր	ԱՎԾ	Ազգային վիճակագրական ծառայություն
ԵՄ	Եվրամիություն	ՏՀԶԿ	Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն
ՖՀԴ	Ֆիսկալ հարաբերությունների դեպարտամենտ	ՊԾՈՒ	Պետական ծախսերի ուսումնասիրություն
ԸՆԾ	Ընտանեկան նպաստների ծրագիր	ՊԱԳ	Պետական-մասնավոր գործընկերություն
ՀԿՇ	Հարկաբյուջետային կանոնի շրջանակ	ԱՀՌԾ	Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր
ՀՆԱ	Համախառն ներքին արդյունք	ՃԱԿՀ	Ճանապարհային ակտիվների կառավարման համակարգ
ԿՖՎ	Կառավարության ֆինանսների վիճակագրություն	ՊԱԳ	Պետական առողջապահական գործակալություն
ԱՏՀ	Աշխարհագրական տեղեկատվության համակարգ	ՓՄԶ	Փոքր և միջին ձեռնարկություններ
HDM-4	Մայրուղիների զարգացման և կառավարման մոդել	ՊԵԿ	Պետական եկամուտների կոմիտե
ԿԱՀ	Կենսամակարդակի ամբողջացված հետազոտություն	ՍՃՓՎ	Սեռական ճանապարհով փոխանցվող վարակներ
ԱՄԿ	Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն	ՏԱ	Տեխնիկական աջակցություն
ԱՄՀ	Արժույթի միջազգային հիմնադրամ	TIMSS	Մաթեմատիկայի և բնագիտական առարկաների միտումների միջազգային հետազոտություն
ԼԻԲՈՐ	Լոնդոնի միջբանկային առաջարկի դրույք	ԱԱՀ	Ավելացված արժեքի հարկ
ԿՆՃԶԾ	Կենսական նշանակության ճանապարհների զարգացման ծրագիր	ԱՀԿ	Առևտրի համաշխարհային կազմակերպություն, Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպություն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԽՈՍՔ ԵՐԱԽՏԱԳԻՏՈՒԹՅԱՆ	vi
ԱՄՓՈՓՈՒՄ	viii
ԳԼՈՒԽ 1. ՄԱԿՐՈՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍ	1
ԳԼՈՒԽ 2. ՊԱՐՏՔԻ ԵՎ ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿԱՅՈՒՆՈՒԹՅՈՒՆ	9
A. Հայաստանի պետական պարտքի դինամիկան կայուն է	10
B. Հայաստանի հարկաբյուջետային դիրքը կայուն է	13
ԳԼՈՒԽ 3. ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒԺ	16
A. Հարկային վարչարարության եկամտային ներուժը	18
B. Հարկային քաղաքականության եկամտային ներուժը	31
ԳԼՈՒԽ 4. ԾԱԽՍԵՐԻ ՌԱՑԻՈՆԱԼԱՑՈՒՄ ԵՎ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՈՒՄ	42
A. Ծախսերի միտումները 2006-2009 թթ.	45
B. Պետական հատվածի աշխատավարձերի ֆոնդ	51
C. Առողջապահության ծախսեր	65
D. Կրթության ծախսեր	76
E. Ճանապարհային տրանսպորտի ծախսեր	88
F. Ծախսերի վերլուծության ամփոփում	96
ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ	98
ՀՂՈՒՄՆԵՐ	101

ԱՂՅՈՒՍԱԿՆԵՐԻ ՑՈՒՑԱԿ

Աղյուսակ 1.1.	Ծախսերի հարաբերակցությունը Հայաստանում և ընտրված տնտեսություններում	3
Աղյուսակ 1.2.	Հայաստանի հարկաբյուջետային դիրքը 2000-2014 թթ.	6
Աղյուսակ 2.1.	ՊԿՎ-ով և ՄԺԾԾ-ով ենթադրվող բյուջետային շրջանակներ	13
Աղյուսակ 2.2.	Պարտքը 42 տոկոս մակարդակում պահելու համար առաջնային հաշվեկշիռ	14
Աղյուսակ 2.3.	10 տարում պարտքը մինչև 30 տոկոս նվազեցնելու համար առաջնային հաշվեկշիռ	14
Աղյուսակ 3.1.	Հարկերի դրույքաչափերը և հարկային արդյունավետությունը, 2009թ.	17
Աղյուսակ 3.2.	Հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարելավման օգուտների գնահատում (տոկոսը ՀՆԱ-ի նկատմամբ)	18
Աղյուսակ 3.3.	Խոշոր հարկ վճարողներից լրացուցիչ հարկերի գնահատված ներուժ	26
Աղյուսակ 3.4.	Ոչ գյուղատնտեսական ոչ ֆորմալ հատվածի հաշվարկված լրացուցիչ հարկային ներուժը	30
Աղյուսակ 3.5.	Ակցիզային եկամուտների տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, 2009 թ.	35
Աղյուսակ 4.1.	Հայաստանի համախմբված ծախսերը՝ ըստ բյուջեի գործառնական դասակարգման	43
Աղյուսակ 4.2.	Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ուղղությամբ ծախսերը 2006-2009 թթ.	46
Աղյուսակ 4.3.	Հասարակական կարգի պահպանության, անվտանգության և դատական գործունեության գծով ծախսերը 2006-2009 թթ.	46
Աղյուսակ 4.4.	Առողջապահության ոլորտի ծախսերը 2006-2009 թթ.	47
Աղյուսակ 4.5.	Կրթության ոլորտի ծախսերը 2006-2009 թթ.	47
Աղյուսակ 4.6.	Հայաստանում հիմնական սոցիալական պաշտպանության ծրագրերի շահառուների թիվը 2005-2007 թթ.	48
Աղյուսակ 4.7.	Հայաստան. 2006-2009 թթ. համախմբված ծախսերը՝ ըստ տնտեսագիտական դասակարգման	49
Աղյուսակ 4.8.	Կապիտալ ծախսերը 2006-2009 թթ.	50
Աղյուսակ 4.9.	Հայաստանում կառավարության քաղաքացիական զբաղվածության ընդհանուր նկարագիրը (2006)	53
Աղյուսակ 4.10.	Հայաստանի պետական ծառայությունների վարձատրության համակարգերի ընդհանուր նկարագիրը	56
Աղյուսակ 4.11.	Առողջապահության ընդհանուր ծախսերը Հայաստանում, 2010 թ. գնահատականներ	67
Աղյուսակ 4.12.	Հայաստանում հիմնական առողջապահական միջամտությունների ընդգրկման ցուցանիշը ցածր է	68
Աղյուսակ 4.13.	Ընդհանուր պետական միջնակարգ դպրոցների հիմնական վիճակագրական տվյալներ, 2009-2010 թթ.	79
Աղյուսակ 4.14.	Ուսման առաջադիմության որոշիչ գործոնների ամփոփում	84
Աղյուսակ 4.15.	Ճանապարհային ցանցի խտությունը ԵԿԱ-ում	88
Աղյուսակ 4.16.	Հիմնական ճանապարհների ընթացիկ վիճակը և ակտիվի արժեքը	90
Աղյուսակ 4.17.	Ճանապարհային ցանցի ուղղությամբ 2005-2011 թթ. ներդրումային ծրագիր (մլն ԱՄՆ դոլար)	92
Աղյուսակ 4.18.	Երեք սցենարների տնտեսական համեմատություն	94

ՆԵՐԴԻՐՆԵՐԻ ՑՈՒՑԱԿ

Ներդիր 2.1.	Հայաստան. ելակետային սցենարի հիմնական մակրոտնտեսական ենթադրությունները (2010-2030 թթ.)	11
Ներդիր 3.1.	Հայաստան. հարկային վարչարարության ախտորոշումը և Պետական եկամուտների կոմիտեի իրականացրած վերջին բարեփոխումները	19
Ներդիր 3.2.	Հարկերի արտահոսքի գնահատման ռեգրեսիոն վերլուծություն	24
Ներդիր 3.3.	Հայաստանում ԱԱՀ-ից ազատված գործարքներ և գործառնություններ	38

ԳԾԱՊԱՏԿԵՐՆԵՐԻ ՑՈՒՑԱԿ

Գծապատկեր 1.1.	Իրական ՀՆԱ-ի աճ, մեկ շնչի հաշվով ՀՆԱ և աղքատություն, 2000-2011 թթ.	1
Գծապատկեր 1.2.	Հայաստանի պետական պարտքը 2000-2011 թթ.	2
Գծապատկեր 1.3.	Պետական ծախսերը և մեկ շնչի հաշվով եկամուտներն ընտրված երկրներում, 2009 թ.	3
Գծապատկեր 1.4.	Հարկային եկամուտներն ու մեկ շնչի հաշվով եկամուտն ընտրված երկրներում, 2008 թ.	4
Գծապատկեր 1.5.	Հարկաբյուջետային դիրք	5
Գծապատկեր 1.6.	Գնահատված պոտենցիալ ՀՆԱ	5
Գծապատկեր 2.1.	Պետական պարտքի բեռը և իրացվելիության ցուցանիշները ելակետային և այլընտրանքային սցենարներով	12
Գծապատկեր 3.1.	Ստուգման արդյունքներ, 2005-2009 թթ.	22
Գծապատկեր 3.2.	Հայաստանի ոչ ֆորմալ հատվածի մասնաբաժինը ընդհանուր համախառն ավելացված արժեքում, ըստ ոլորտների	30
Գծապատկեր 3.2.	Հայաստանի ոչ ֆորմալ հատվածի մասնաբաժինը ընդհանուր համախառն ավելացված արժեքում, ըստ ոլորտների	30
Գծապատկեր 3.3.	Հանքարդյունաբերության և մետալուրգիայի տնտեսական նպաստը	32
Գծապատկեր 4.1.	Հայաստանի միջին տարբերությունները հենանշային երկրների համեմատ	44
Գծապատկեր 4.2.	Աշխատողների վարձատրության տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, 2008 թ.	51
Գծապատկեր 4.3.	Հայաստանում և անցումային այլ երկրներում պետական զբաղվածության չափը	52
Գծապատկեր 4.4.	Ընտրանքի նախարարությունում միջին, առավելագույն և նվազագույն ամսական վաստակը՝ ըստ պաշտոնի, 2010 թ.	57
Գծապատկեր 4.5.	Առողջապահական պետական և մասնավոր ծախսերի մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում, Եվրոպա և Հայաստան	66
Գծապատկեր 4.6.	Հայաստանում փաստացի և կանխատեսվող առողջապահական ծախսերը	66
Գծապատկեր 4.7.	15 - 60 տարեկանում մահվան հավանականությունը Հայաստանում և համեմատելի տարածաշրջաններում, 1970-2008 թթ.	67
Գծապատկեր 4.8.	ՊԱԳ-ի բյուջետային հատկացումը՝ ըստ պետական պատվերի հիվանդանոցային բուժօգնության ծրագրի, 2009 թ.	69
Գծապատկեր 4.9.	Տնային տնտեսությունների կողմից առողջապահական ծախսերի ազդեցությունն աղքատության վրա	70
Գծապատկեր 4.10.	Գրպանից կատարվող ոչ պաշտոնական ծախսերի վերացումը. ծննդօգնության հավաստագրերի ծրագիրը	72
Գծապատկեր 4.11.	Կրթության ուղղությամբ Հայաստանի պետական ծախսերի կառուցվածքը, 2009 թ.	77
Գծապատկեր 4.12.	Կրթության մուտքային ռեսուրսների բաշխումը՝ ըստ համայնքների տեսակի և դպրոցների չափի, 2009-2010 թթ.	80
Գծապատկեր 4.13.	TIMSS գծով կատարողականն ԵԿԱ ընտրված երկրներում	82
Գծապատկեր 4.14.	Հայաստանում ճանապարհային ցանցի օգտագործումը	89

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

Հավելված 1.	Հայաստանի հարկային վարչարարության և հարկային քաղաքականության վերաբերյալ ընտրված նախկին հետազոտությունների ուսումնասիրություն	98
Հավելված 2.	Ռեգրեսիոն վերլուծության արդյունքները	100

ԽՈՍՔ ԵՐԱԽՏԱԳԻՏՈՒԹՅԱՆ

Սույն ուսումնասիրությունը ՀՀ ֆինանսների նախարարության (ՖՆ) և Համաշխարհային բանկի (ՀԲ) համատեղ աշխատանքի արդյունքն է:

ՖՆ-ի կողմից աշխատանքն իրականացվել է պարտքի և հարկաբյուջետային հարցերի մասով՝ նախարարի տեղակալ Վարդան Արամյանի, եկամուտների ներուժի գնահատման մասով՝ նախարարի տեղակալներ Սուրեն Կարայանի և Վարդան Արամյանի, ինչպես նաև ՊԵԿ-ի նախագահի տեղակալ Արտաշես Բեյբությանի, իսկ ծախսերի ռացիոնալացման հարցերի մասով՝ ֆինանսների նախարարի առաջին տեղակալ Պավել Սաֆարյանի ընդհանուր ղեկավարությամբ: Տվյալների հավաքման, Համաշխարհային բանկ-ԱՄՀ պարտքի կառավարման վերլուծության (ՊԿՎ) գործիքի վերաբերյալ դասընթացին մասնակցության և զեկույցի պարտքի ու հարկաբյուջետային կայունության գլխի հիմնական բաժինների կազմման աշխատանքում ներգրավվել են մակրոտնտեսական վարչության (Ռուզաննա Գաբրիելյան և Վահագն Լալայան) և պարտքի կառավարման վարչության (Արտակ Մարության, Արթուր Համբարձումյան և Մարինա Մելիքյան) հինգ աշխատակիցները Համաշխարհային բանկի՝ Սուլեյման Կուլիբալիի (ավագ տնտեսագետ) գլխավորած թիմի ղեկավարությամբ, որի կազմում էին Գոհար Գյուլումյանը և Տիգրան Կոստանյանը: Սույն հաշվետվության մեջ ներառված ՊԿՎ-ն իրականացվել է ԱՄՀ-ի ռազմավարական քաղաքականության և ուսումնասիրության ստորաբաժանման հետ համատեղ:

Ուսումնասիրությունն իրականացնող թիմի համար օգտակար է եղել Ասադ Ալամի (տարածաշրջանային տնօրեն), Իվոն Ծիկատայի (տնտեսական քաղաքականության ոլորտի տնօրեն), Կազի Մատինի (տնտեսական քաղաքականության ոլորտի ղեկավար), Պեդրո Լուիս Ռոդրիգեսի (գլխավոր տնտեսագետ և երկրի ոլորտի համակարգող), Արիստոմենե Վարուդակիսի և Ժան-Միշել Հապիի (Երևանի գրասենյակի ղեկավարներ) աջակցությունը: Օուեն Սմիթը մշակել է առողջապահական ծախսերի վերլուծության նախագիծը, Սաշիկո Կատայոկան և Իգոր Քեյֆեթսը կատարել են կրթության ծախսերի վերլուծությունը, և Ռոդրիգո Արչոնդո-Կայայոն՝ ճանապարհային տրանսպորտի ծախսերի վերլուծությունը: Հանգուցյալ Խայմե Վասկես-Կարոն մասնակցել է հարկային վարչարարության եկամտային ներուժի գնահատմանը, Յանա Օրակը ներկայացրել է պետական հատվածի աշխատավարձի ֆոնդի վերլուծությունը, Մոհամեդ Դիաբին մասնակցել է աշխատավարձի ֆոնդի քանակական վերլուծությանը և կրթության ոլորտի վերլուծություններին, Արծվի Խաչատրյանը պատրաստել է բազմաթիվ երկրներ ներկայացնող գծապատկերները: Լեոնարդո Ֆերնանդո Էրնանդեսը և Տիտոմիր Ստուկան վարել են ՊԿՎ գործիքի ուսուցումը՝ դրա կառուցվածքի մասով Սուդանի Գուլատուի ընդհանուր ղեկավարությամբ (պարտքի քաղաքականության

ոլորտի ղեկավար): Մունավեր Սուլթան Կվաժան և Սեբաստիան Զեյմսը մանրամասն մեկնաբանություններ են ներկայացրել եկամտային գլխի վերաբերյալ: Զաքիա Նեկայեն Նովրուզը և Նելլի Խաչատրյանը գերազանց աջակցություն են ցույց տվել թիմին:

Թիմը երախտապարտ է փորձագետ գնահատողներ Սուդհարշան Գուպտուին, Աուգուստ Տանո Կուամեին և Մարինուս Վերհովենին սույն զեկույցի տարբեր փուլերում նրանց կարծիքների և աջակցության համար:

ԱՄՓՈՓՈՒՄ

1999 թ. ի վեր Հայաստանում իրականացված կառուցվածքային բարեփոխումները հաջորդ տասնամյակում հանգեցրին բարձր տնտեսական կատարողականի, այդ թվում՝ բյուջեի ցածր պակասուրդի և պետական պարտքի նվազման: 2001–2008 թթ. ընթացքում համախառն ներքին արդյունքը (ՀՆԱ) տարեկան միջին հաշվով աճեց 12 տոկոսով, իսկ աղքատությունը բնակչության ավելի քան 50 տոկոս բարձր ցուցանիշից նվազեց՝ կազմելով շուրջ 28 տոկոս: Տնտեսության արագ աճի այդ ժամանակահատվածում հարկաբյուջետային շրջահայաց կառավարման շնորհիվ բյուջեի պակասուրդը զսպվեց ՀՆԱ-ի 0-2.5 տոկոսի միջև՝ օգնելով պետական պարտքը ՀՆԱ-ի 49 տոկոսից նվազեցնելու 16 տոկոսի: Հարկաբյուջետային նշված հնարավորությունները կառավարությանը համապատասխանաբար թույլ են տվել արձագանքելու համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամին մեծ հարկաբյուջետային խթանի միջոցով: 2009 թ. ՀՆԱ-ի ավելի քան 14 տոկոսով կրճատման և ընդհանուր եկամուտների կտրուկ անկման պայմաններում անվանական պետական ծախսերն ավելացան 13 տոկոսով՝ ներքին տնտեսությանն օժանդակելու և աղքատներին ու անապահովներին պաշտպանելու նպատակով: Չնայած խիստ ճգնաժամին՝ կառավարությունը պահպանեց կայուն մակրոտնտեսական շրջանակ՝ միաժամանակ շարունակելով ամենախոցելի մարդկանց վրա ճգնաժամի ազդեցության մեղմմանն ուղղված սոցիալական պաշտպանության ծախսերը: Դա իրագործվեց զգալի արտաքին ֆինանսավորում ապահովելու միջոցով: 2009 թ. բյուջեի պակասուրդն աճեց մինչև ՀՆԱ-ի 7.6 տոկոսը, իսկ պետական պարտքը 2008 թ. ՀՆԱ-ի 16 տոկոսի դիմաց 2009 թ. կազմեց 41 տոկոս: Հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման միջոցով 2010 թ. բյուջեի պակասուրդը նվազեց մինչև ՀՆԱ-ի 5 տոկոսը, բայց պետական պարտքը 2011 թ. հասավ ՀՆԱ-ի 42 տոկոսի:

Նայելով առաջ՝ անհրաժեշտ է շրջահայացորեն նախագծել հարկաբյուջետային հետագա կոնսոլիդացումը՝ խուսափելով աճը վտանգելուց: Պարտք–ՀՆԱ համեմատաբար բարձր և մեծացող հարաբերակցությունը պահանջում է զգուշավոր հարկաբյուջետային դիրք՝ պարտքի կայուն մակարդակի ապահովման համար: Հաշվի առնելով միջին ժամկետում Հայաստանի հիմնական տնտեսական գործընկեր երկրներում (ԵՄ և Ռուսաստան) տնտեսության ավելի ցածր աճի հեռանկարները՝ ըստ ամենայնի խելամիտ է ոչ միայն նախապատրաստվել ապագա ավելի դանդաղ աճի, այլև ստեղծել որոշ հարկաբյուջետային հնարավորություններ, որոնք հնարավորություն կտան տնտեսական ցնցումների դեպքում վարելու ակտիվ քաղաքականություն: 2010 թ. համեմատաբար ցածր՝ ՀՆԱ-ի 17.7 տոկոս կազմող հարկային եկամուտները (առանց սոցիալական վճարների), ինչպես նաև բյուջեի պակասուրդը վերահսկելու ճնշումն ընդգծում են բյուջետային ծախսերի կրճատման անհրաժեշտությունը (աղյուսակ 1): Կառավարությունը նախատեսում է կրճատել ծախսերը և ավելացնել հարկային եկամուտները՝ մինչև 2013 թ. բյուջեի պակասուրդը ՀՆԱ-ի 3 տոկոսից ցածր ցուցանիշի հասցնելու համար: Բյուջեի պակասուրդի այդ կանխատեսվող կրճատումը գովելի է, սակայն բեռի ծանրությունը ծախսերի վրա դնելը կարող է վտանգել տնտեսության

վերականգնումը:

Աղյուսակ 1. Հայաստանի բյուջետային շրջանակը, 2006-2014 թթ. (տոկոս ՀՆԱ-ի նկատմամբ)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Ընդհանուր եկամուտ, որից՝	20.7	22.4	21.4	21.5	21.6	21.6
Հարկային եկամուտ	17.3	18.9	18.1	17.5	17.7	16.9
Սոց. վճարներ	2.8	2.7	2.9	3.3	3.0	3.2
Պաշտոն. դրամաշնորհ.	0.6	0.8	0.4	0.7	0.9	1.5
Ընդհանուր ծախսեր, որից՝	20.9	23.1	22.1	29.1	26.6	25.5
Ընթացիկ ծախսեր	17.3	17.1	19.5	22.4	21.1	21.0
Կապիտալ ծախսեր	3.6	6.0	2.6	6.7	5.5	4.5
Ընդհանուր պակասուրդ	-0.3	-0.7	-0.7	-7.6	-5.0	-3.9
Պետական պարտք	19.2	16.4	16.4	41.0	39.8	42.1
Իրական աճ, %	13.2	13.7	6.9	-14.1	2.1	4.6

Աղբյուրը՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարություն:

* Նախնական:

Անմիջական մարտահրավերը հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ռազմավարությունների մշակումն է՝ առանց թուլացնելու սոցիալական բարեկեցության և երկարաժամկետ հարկաբյուջետային կայունության համար անհրաժեշտ տնտեսական աճը: Ծախսերի կրճատումները սահմանափակվում են աճն ապահովող որոշ ծախսերի պահպանման կամ աստիճանական ավելացման անհրաժեշտությամբ՝ միաժամանակ անապահովներին և խոցելի խմբերին պաշտպանելով 2009 թ. ճգնաժամի հետևանքներից: Կրթության և առողջապահության ոլորտում բնակչությանն արդարացիորեն մատուցված արդյունավետ ծառայություններն ավելացնում են երկրի մարդկային կապիտալը: Բավարար պահպանվող ճանապարհային ցանցը պահպանում է երկրի ֆիզիկական ենթակառուցվածքը և արտադրությունն արդյունավետորեն կապում շուկայի հետ: Բյուջեի պակասուրդի կրճատման կարճաժամկետ հրամայականը չպետք է վտանգի երկրի աճի հեռանկարները՝ թերի ֆինանսավորելով աճի պահպանման առանցքային ծախսերը:

Կառավարությունը պետք է ավելացնի պետական ֆինանսների բոլոր ուղղությունների՝ հարկային քաղաքականության, հարկային վարչարարության և պետական ծախսերի արդյունավետությունը: Հայաստանում պետական հատվածը համեմատաբար փոքր է, ինչպես ցույց է տալիս նրա ծախսեր-ՀՆԱ ցածր հարաբերակցությունը՝ նման եկամտային մակարդակ ունեցող երկրների համեմատ (գծապատկեր 1): Սա վկայում է, որ այնպիսի առանցքային ոլորտներ, ինչպիսիք են կրթությունը, առողջապահությունը և ճանապարհային տրանսպորտը, մշտապես թերի են ֆինանսավորվել: Եթե եկամուտներն զգալիորեն չավելանան, կառավարությունը ստիպված կլինի վերանայել իր ծախսային առաջնահերթությունները՝ ծախսերի համար հնարավորություններ

Ծախսերի ուղղությամբ բարեփոխումները պետք է ընթանան զգուշավորությամբ՝ խուսափելով ծախսերի այնպիսի կրճատումից, որը կվտանգի արտադրական կարողությունները և կխորացնի աղքատությունը: Փաստերը վկայում են, որ առողջապահության, կրթության և ֆիզիկական ենթակառուցվածքի (մասնավորապես՝ ճանապարհների) համար կարող են պահանջվել ոչ թե պակաս, այլ ավելի ծախսեր՝ կայուն հարկաբյուջետային քաղաքականության համար անհրաժեշտ հետագա աճը սատարելու նպատակով (աղյուսակ 2): Վատ հասցեական սուբսիդիաները պետք է կրճատել և վարչարարությունը դարձնել ավելի արդյունավետ: Սակայն կրթության, առողջապահության և սոցիալական ապահովության ծախսերի կրճատումները կարող են արդարացվել միայն այն դեպքում, եթե դրանք նվազեցնում են անարդյունավետ ծրագրերը: Եթե ծախսերը կրճատվում են այնպես, որ վտանգի տակ են դնում ապագա աշխատուժի և տրանսպորտային ու հաղորդակցության ենթակառուցվածքի որակը՝ այդպիսով վտանգելով Հայաստանի տնտեսական աճի հեռանկարները, դա կարող է միջին ժամկետում վատթարացնել բյուջետային իրավիճակը, եթե անգամ կարճ ժամկետում ֆինանսական օգնություն է ապահովում:

ԵԿԱՄՈՒՏՆԵՐԻ ԱՎԵԼԱՑՄԱՆՆ ՈՒՂՂՎԱԾ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՏԱՐԲԵՐԱԿՆԵՐ

ՀՀ հարկային համակարգը բաղկացած է հարկման երկու զուգահեռ կառուցվածքներից՝ սովորական և հաստատագրված ռեժիմից: Սովորական հարկման ռեժիմն արտացոլում է ժամանակակից հարկերը (շահութահարկ, եկամտահարկ, ԱԱՀ և որոշ ստանդարտ տեսակի ակցիզներ), իսկ հաստատագրված ռեժիմը (ԱԱՀ-ի և շահութահարկի փոխարեն) ընդգրկում է ոչ ֆորմալ առևտրականների մեծ մասին: Առաջին կառուցվածքը բարենպաստ է օտարերկրյա ներդրողների համար. այն ոչ ռեզիդենտ հարկ վճարողների նկատմամբ ապահովում է բարենպաստ մոտեցում, ինչպես նաև, այլ երկրների համեմատ, շահութահարկի ցածր դրույքաչափ: ԱԱՀ-ն, ըստ ամենայնի, եկամտի շարժիչն է: Երկրորդ ռեժիմը լուծում է այն խնդիրը, որ հարկային պարտավորությունների կատարման բարձր չափանիշներն առաջադրում են ոչ ֆորմալ հարկ վճարողներին և քիչ չափով են նպաստում եկամուտներին: Սակայն այն ստեղծում է ոչ ֆորմալ տնտեսության մեջ գործող հարկ վճարողների համակցություն, որոնք ոչ եկամտահարկ են վճարում, ոչ էլ ԱԱՀ:

Այլ երկրների համեմատ՝ Հայաստանում հարկերի հավաքման ցուցանիշը համեմատաբար ցածր է մնում: 2006-ից սկսած՝ Հայաստանի հարկային եկամուտների (առանց սոցիալական վճարների) տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում տատանվել է 17 տոկոսի շուրջը: Համեմատության կարգով նշենք, որ 2004-2008 թթ. ընթացքում Վրաստանում հարկերի հարաբերակցությունը 18 տոկոսից ավելացել է՝ կազմելով 25 տոկոս: Հայաստանում հարկային եկամուտների հնարավոր աճը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 2.3-5.8 տոկոսի սահմաններում (աղյուսակ 2): Հարկերի հավաքման տոկոսային ցուցանիշի բարելավման համար անհրաժեշտ է բարեփոխել հարկային վարչարարությունը, ինչպես նաև հարկային օրենսդրությունն ու հարկերի դրույքաչափերը: Հարկային

վարչարարության բարեփոխումները պետք է արձագանքեն երկու առանցքային հարցի՝ ոչ ֆորմալ տնտեսությանն ու կոռուպցիային: Հայաստանում հարկային վարչարարությունը խաթարվում է ոչ ֆորմալ տնտեսությունում հարկային օրենքները կիրարկելու դժվարության և կիրարկման ընթացքում կոռուպցիայի դրսևորման հետևանքով: Գործող հարկային օրենքների կամ նոր հարկային օրենսգրքի շրջանակում Հայաստանի եկամտային ներուժը լիարժեք օգտագործելու համար անհրաժեշտ է հարկային վարչարարության ռազմավարական վերափոխումներ: Մինչ օրս ՊԵԿ-ի եկամուտների կոմիտեն (ՊԵԿ) հաշվետվություններն ուսումնասիրելու համար ուշադրությունը կենտրոնացրել է հաշվետվություն ներկայացնողների վրա և անտեսել ոչ ֆորմալ տնտեսության առկայությունը, ինչն էլ կարող է խաթարել ֆորմալ հատվածի հարկման բազան: Կոռուպցիայի խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ է մշակել և իրականացնել հակակոռուպցիոն վստահելի ծրագիր: Կառավարության 2009 թ. հոկտեմբերի 8-ի թիվ 1972 որոշումը հիմք է ապահովում նման ծրագրի մշակման համար, սակայն դրանից հետո մշակված գործողությունների ծրագրերի իրականացման ուղղությամբ դեռ շատ անելիքներ կան: Ոչ ֆորմալ տնտեսության խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ է բացահայտել ներկայումս հաստատագրված հարկման ռեժիմում ընդգրկված գործունեության այն տեսակները, որոնք կարելի է տեղափոխել սովորական հարկման դաշտ: Այն պետք է լրացվի հարկային պարտավորությունների կատարման ծախսերի կրճատմամբ և հարկային արտոնությունների դադարեցմամբ, որոնք ֆորմալ ձեռնարկությունների համար ոչ ֆորմալ տնտեսությանն ապավինելը դարձնում են գրավիչ:

ՊԵԿ-ի ստուգման գործառույթի վերափոխումն էապես կբարելավի եկամուտների հավաքումը: Հարկային վարչարարության ջանքերն անհրաժեշտ է ավելի լավ նպատակաուղղել՝ հիմնվելով հարկատեսակների և ընկերությունների չափի վրա: Օրինակ՝ թվում է, որ գերխոշոր ընկերությունները ԱԱՀ-ի հավաքումների ավելի արտոնյալ մոտեցում են վայելում: Հետևաբար, անհրաժեշտ է հանգամանորեն վերանայել հարկային արտոնությունների կիրառումը՝ գնահատելով դրանց զարգացման նպատակը չստացված եկամուտների համեմատ, քանի որ որոշ դեպքերում զարգացման նպատակը պարզ չէ: Կիրարկումը կարող է ամրապնդվել նաև խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչությունում (ԽՎՎՏ) ռիսկային չափանիշների վրա հիմնված ստուգումների գործառույթի խթանման միջոցով՝ դրանք ավելի լավ նպատակաուղղելով հարկերի վճարումներից խուսափող ընկերություններին: Տվյալները վկայում են, որ 1-10 մլրդ ՀՀ դրամ (2.6-26 մլն ԱՄՆ դոլար) շրջանառություն ունեցող ընկերությունները թերի են վճարում շահութահարկը և եկամտահարկը, իսկ 10 մլրդ ՀՀ դրամը գերազանցող շրջանառությամբ ընկերությունները՝ ԱԱՀ-ն: ԽՎՎՏ-ն պետք է համապատասխանաբար իր ստուգումները նպատակաուղղի արդյունավետության բարձրացմանը և եկամուտների ավելացմանը: Կարելի է նաև հարկային վարչարարությունն ամրապնդել՝ հարկային խարդախության համար սահմանելով ավելի երկար վաղեմության ժամկետ (այժմ՝ ընդամենը երեք տարի): Հայաստանում կիրարկման գործողությունների ձեռնարկումն անհրաժեշտ է իրականացնել շատ ավելի արագ, քան երկրների մեծ մասում՝ նվազեցնելով սխալ հարկային հաշվետվությունների բացահայտման հավանականությունը:

Հարկային վարչարարության բարելավման համար պահանջվում է կատարելագործել տեղեկությունների պահպանումը և դրանց հետևելը, ինչպես նաև կիրառել քանակական և որակական վերլուծական բարդ գործիքներ: Հարկային վարչարարության մասին պետք է մտածել այնպես, ինչպես թվային հաստատության մասին: Ըստ էության, այն տեղեկությունների բարդ հոսք է, որից ի հայտ են գալիս մի շարք օրենքով սահմանված արդյունքներ: Այսօր տեղեկությունների կառավարումը, որը հիմնականում ապավինում է թղթային կրիչին, շատ ավելի քիչ արդյունավետ է, ինչն էլ խոչընդոտում է տեղեկությունների արդյունավետ օգտագործումը: ՊԵԿ-ին անհրաժեշտ են թվային կարողություններ: Ընթացիկ հարկային ծրագիրը և Համաշխարհային բանկի «Զարգացման քաղաքականության գործառնություն» օժանդակում են ՊԵԿ-ի ՏՏ կարողությունների ընդլայնմանը, և այս ջանքերը պետք է շարունակել:

Հարկային քաղաքականության միջոցառումների մասով ակցիզային հարկի ու հանքարդյունաբերության հարկման համակարգն անհրաժեշտ է անհապաղ բարեփոխել և ներդաշնակեցնել ԱԱՀ-ի հետ: Ակցիզային հարկի բարեփոխումների միջոցով պետք է ծխախոտը հետ բերել սովորական ակցիզային ռեժիմ և բարձրացնել սպեցիֆիկ դրույքաչափերը՝ հաշվի առնելով գնաճը, ինչպես նաև ենթակալային ապրանքների հետևանքով առաջացող բացասական արտաժին ազդեցությունները: Ակնկալվում է, որ ակցիզային ռեժիմի վերափոխումը կհանգեցնի եկամուտների աճի՝ ՀՆԱ-ի 0.5–2.6 տոկոսի չափով, իսկ հանքարդյունաբերության ոլորտի համար առաջարկվող նոր հարկային ռեժիմի շնորհիվ ակնկալվում է եկամուտների ավելացում՝ ՀՆԱ-ի 0.4–0.6 տոկոսի չափով: Հայաստանում հանքարդյունաբերության ոլորտի հարկերը, ըստ միջազգային չափանիշների, ցածր են: Հարկի արդյունավետ դրույքաչափը նվազել է նախորդ մի քանի տարիների ընթացքում՝ չնայած օգտակար հանածոների արտահանման ծավալի և գների աճին: Ավելին, հանքարդյունաբերության հարկման հին ռեժիմը, որը բաղկացած էր բնօգտագործման վճարից (ՊԵԿ-ի կողմից հավաքվող) և շահույթի վրա հիմնված ռոյալթիից (կոնցեսիոն գործակալության կողմից հավաքվող), անարդյունավետ էր: Հանքարդյունաբերության հարկման նոր ռեժիմով, որը խորհրդարանը հաստատել է 2011 թ., մետաղական օգտակար հանածոների բնօգտագործման վճարը և շահույթի վրա հիմնված ռոյալթին միավորվում են մեկ ռոյալթիում, որը իրացումը կիրառում է որպես հարկման բազա և հարկի դրույքաչափի ավելի բարձր սահող սանդղակ ունի՝ գերշահույթն ընդգրկելու համար:

Հարկային օրենքների վերանայման ընթացքում անհրաժեշտ է կրկին անդրադառնալ վերջին փոփոխություններին և դրանք չեղյալ հայտարարել, իսկ այլ սողանքները վերացնել: 2009 թ. գարնանը կառավարությունը տնտեսական խթաններ ստեղծելու և աշխատատեղերը պահպանելու համար ԱԱՀ-ից ազատման շեմը փոքր և միջին ձեռնարկությունների համար 3 մլն ՀՀ դրամ (7,900 ԱՄՆ դոլար) տարեկան շրջանառությունից բարձրացրեց 58 մլն ՀՀ դրամ (153,000 ԱՄՆ դոլար) շրջանառության¹: Հարկային օրենքի այս փոփոխությունը խաթարում է տվյալների ստուգումը (քանի որ այլևս խոշոր ընկերությունների և այժմ չներառվող ավելի փոքր ընկերությունների

1 1997 թ. սկսած՝ ԱԱՀ-ից ազատման շեմը բազմիցս փոփոխվել է: Ֆինանսների նախարարության գնահատմամբ՝ վերջին փոփոխության հետևանքով չստացված եկամուտը կազմել է շուրջ 24 մլրդ ՀՀ դրամ:

ծեռքբերման և իրացման փոխադարձ գործարքները երկու կողմն էլ չեն հայտարարի) և խրախուսում է տրանսֆերային գնագոյացումը՝ ավելացված արժեքը փոխանցելով խոշորից ավելի փոքր հարկային միավորների: ԱՄՀ-ի և Համաշխարհային բանկի ուսումնասիրությունների արդյունքում նշված նոր շեմը գնահատվել է չափազանց բարձր: Սույն ուսումնասիրությունն անդրադառնում է 1997 թ. ի վեր տարբեր հարկային օրենքներում կատարված բոլոր փոփոխություններին և առանձնացնում դրույթների լայն շրջանակ, որոնք գրեթե հաստատապես կրճատել են եկամուտների հավաքումը՝ առանց որևէ հավաստիացման, որ զարգացման նպատակները, օրինակ՝ աշխատատեղերի ստեղծումը, որոնց նպատակաուղղված էին այս դրույթները, իրագործվել են: ՊԵԿ-ի ստուգման գործառույթն այդ հարկային արտոնությունները վերահսկելու իրավասություն չունի: Ուստի եկամուտների ավելացմանն ուղղված հարկային քաղաքականության առաջին միջոցառումը կլինի այդ դրույթների վերանայումը և հարկային սողանքների վերացումը:

Հարկային բարեփոխումների հաջողության համար կպահանջվի հարկային վարչարարության համար պատասխանատու ՊԵԿ-ի և հարկային քաղաքականության մշակման համար պատասխանատու ֆինանսների նախարարության (ՖՆ) սերտ համագործակցությունը: ՖՆ-ում տեղակայված, բայց տվյալների փոխանակման և առաջարկվող հարկային քաղաքականության փորձարկման հարցերում ՊԵԿ-ի հետ սերտորեն համագործակցող հարկային քաղաքականության ուժեղացված ստորաբաժանումն ինստիտուցիոնալ լուրջ բարելավում կլինի: Այդ ստորաբաժանումը պետք է իրականացնի եկամուտների հավաքման մոնիթորինգ, գնահատի հարկային քաղաքականության տնտեսական, կառուցվածքային և եկամտային կողմերը, կանոնավոր կերպով իրականացնի հարկային ծախսերի վերլուծություն, դիտարկի եկամուտների ազդեցությունը ոչ հարկային տնտեսական քաղաքականության վրա և կանխատեսի ապագա հարկային եկամուտները: Այս խնդիրների իրականացման համար անհրաժեշտ է կառավարությունում ստեղծել արդյունավետ տեղեկատվական համակարգ՝ կապ ստեղծելով ՊԵԿ-ի և ՖՆ-ի տվյալների շտեմարանների միջև: Բոլոր կանխատեսումների, օրինակ՝ եկամուտների կանխատեսումների կամ հարկային ծախսերի վերլուծության ժամանակ պետք է օգտագործել ընդհանուր մեթոդաբանություն և ընդհանուր ենթադրությունների խումբ: Այս ենթադրությունները ներառում են տնտեսական փոփոխականներ, որոնց հետևում է ՖՆ-ն, ինչպես, օրինակ՝ ազգային եկամտի աճը, գնաճի տեմպը, տոկոսադրույթները և միջազգային միջավայրը, ինչպես նաև հարկերի վերաբերյալ տվյալները, որոնց հետևում է ՊԵԿ-ը:

ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՏԱՐԲԵՐԱԿՆԵՐ ԾԱԽՍԵՐԻ ՌԱՑԻՈՆԱԼԱՑՄԱՆ ՀԱՄԱՐ

Ի տարբերություն հարկային համակարգի՝ բյուջեի ծախսային մասում ավելի քիչ են տնտեսման հստակ հնարավորությունները: Սա մասամբ պայմանավորված է նրանով, որ այնպիսի ոլորտները, ինչպիսիք են պաշտպանությունը և կենսաթոշակները, չեն վերլուծվել: Սույն ուսումնասիրությամբ քննության են առնվել աշխատավարձի

Ֆոնդը, առողջապահության, կրթության և ճանապարհային տրանսպորտի ծախսերը՝ արդյունավետության բարելավման կամ առանձին ծախսատեսակների վերացման հնարավորությունը գնահատելու նպատակով: Թեև որոշակի փաստեր կան, որ արդյունավետությունը կարող է բարձրանալ, աճին օժանդակող որոշ միջոցառումներ կարող են կրճատելու փոխարեն ավելացնել ծախսերը (աղյուսակ 2): Ընդհանուր առմամբ, անհրաժեշտ է զգուշություն ցուցաբերել այն ծախսերի կրճատման հարցում, որոնք օժանդակում են մարդկային և ֆիզիկական կապիտալին ուղղված ներդրումներին և պահպանում ապահովության ցանցը՝ պայքարելով աղքատացման դեմ: Նույնիսկ ծախսերի ցանկալի կրճատումները պետք է աստիճանաբար՝ ըստ փուլերի իրականացվեն, որպեսզի չխաթարվի տնտեսական ճգնաժամից վերականգնման ընթացքը:

Պետական հատվածի վարձատրության կառուցվածքը պետք է վերանայել և բարեփոխել: Անհրաժեշտ է ներդաշնակեցնել պետական հատվածի վարձատրության տարբեր համակարգերը և ամրապնդել պետական հատվածի վարձատրության սահուն, մատչելի քաղաքականության վերլուծական հիմքերը: Կկարևորվի ենթախմբերի համակարգի միասնական կառուցվածքի և պաշտոնների դասակարգման նախագծումը: Պետք է ներդրվեն կատարողականի գնահատման և պարզևատրման նոր գործելակերպեր՝ աշխատավարձերի ներկայիս անհամապատասխանությունները վերացնելու համար: Նշված փոփոխությունների համար կպահանջվի տվյալների հավաքման և վերլուծության բարելավում: Վերլուծական աշխատանքը մարդկային ռեսուրսների քաղաքականության փոփոխությունների հարկաբյուջետային ազդեցության կանխատեսումների հնարավորություն կտա: Անհրաժեշտ է կատարողականի գնահատման, ներգրավման և անձնակազմի հոսքերի վերաբերյալ տվյալներ հավաքել և վերլուծել: Աշխատավարձերը կարող են փոփոխվել՝ ելնելով ներգրավման համար դիմողներ գտնելու և որոշակի պաշտոնների համար կադրեր պահելու դժվարությունների փաստերից: Անհրաժեշտ է հետևել այնպիսի տվյալների, ինչպիսիք են աշխատանքից ազատման տոկոսային ցուցանիշները և հայտարարվող թափուր պաշտոնի համար որակյալ դիմորդների թիվը՝ ըստ առանձին պաշտոնի անվանման / դասի կամ մասնագիտության:

Հայաստանում առողջապահական արդյունքները և առողջապահության համար գրպանից կատարվող ծախսերի համեմատաբար բարձր մակարդակը ցույց են տալիս, որ ոլորտը կարող է լինել ոչ թե ավելի պակաս, այլ ավելի մեծ պետական ծախսերի թեկնածու: Առողջապահության ծախսերի ուղղությամբ կարճ ժամկետում առանցքային առաջնահերթություն կլինի առողջապահության անապահովության ծրագրի ընդլայնումը՝ օգտվելու իրավունքի սահմանային մեծությունը հավասարեցնելով 30 միավորի (ներկայիս 36-ի փոխարեն)՝ ըստ ընտանեկան նպաստի ծրագրի: Անհրաժեշտ է բարեփոխել նաև հաշմանդամության II և III խմբերի ծրագիրը: Այդ բարեփոխումներից առաջինը, ամենայն հավանականությամբ, կավելացնի առողջապահական ծախսերը (գնահատվում է ՀՆԱ-ի 0.1 տոկոսի չափով), իսկ երկրորդը՝ կկրճատի: Բարեփոխումներից մեկը, որը հավանական է՝ բարելավի Հայաստանում մեծահասակների բարձր մահացության ցուցանիշը, բոլորի համար ցածր գնով մի խումբ կենսական, գեներիկ դեղորայքի հասանելիության ապահովումը կլինի՝ ընդլայնելով

հիմնական ծառայությունների փաթեթը: Միջին ժամկետում կառավարությունը պետք է որոշի, թե արդյոք շարունակելու է ընդլայնել ծածկույթը և նվազեցնել գրպանից կատարվող առողջապահական ծախսերը, որի համար կպահանջվի ոլորտի լրացուցիչ ֆինանսավորում կամ խոստումների սահմանափակում և անապահովների ուղղությամբ առողջապահական ծառայությունների առավել նպատակաուղղում:

Հայաստանում կրթության ծախսերն անարդյունավետ են, ընդ որում՝ գյուղական դպրոցներից ավելի բարձր գնով ավելի վատ արդյունքներ են ստացվում: Այսուհանդերձ հնարավոր է, որ կրթական համակարգի բարեփոխումները լուրջ խնայողությունների չհանգեցնեն: Գյուղական դպրոցների մեծ ցանցը, որը սպասարկում է Հայաստանի աշակերտների 40 տոկոսին, բարձր կրթական արդյունքներ չի ապահովում: Համակարգում պահպանվում են մեծ թվով փոքր դպրոցներ՝ յուրաքանչյուր դպրոցի հաշվով ֆինանսավորման բանաձևում չափազանց շռայլորեն «ֆիքսված» բաղադրիչի և միջոցները դպրոցների միջև վերաբաշխելու միջոցով: Հայաստանի դպրոցների շուրջ մեկ քառորդը կազմում են այն դպրոցները, որոնք սպասարկում են 100-ից պակաս թվով աշակերտի, ընդ որում՝ մեկ աշակերտի թվով ծախսը հանրապետական միջին ցուցանիշի 270 տոկոսն է կազմում, իսկ ավելի խոշոր (700-ից ավելի աշակերտ ունեցող) դպրոցներում՝ մեկ աշակերտի հաշվով ծախսի 360 տոկոսը: Սակայն այդ «գերփոքր դպրոցները» կրթական ամենավատ արդյունքներն են ապահովում: Նշված խնդիրների լուծման համար իշխանությունները պետք է՝ (i) իրականացնեն գյուղական դպրոցների կողմից ներկայումս ապահովվող կրթության որակի և կրթական հնարավորությունների մանրակրկիտ գնահատում, (ii) վերանայեն և բարեփոխեն աշակերտների թվով ֆինանսավորման ներկա բանաձևը, (iii) դիտարկեն գյուղական վայրերում կրթության ապահովման այլընտրանքային ուղիները (գուցե անհրաժեշտ լինի փոքր գյուղական դպրոցների համախմբումը որպես կենտրոն ծառայող դպրոցներում) և (iv) լուծեն գյուղական վայրերում դասավանդման ցածր որակի խնդիրները (օրինակ՝ ավելի երիտասարդ ուսուցիչների ռոտացիա և համապատասխան խթաններ):

Շատ քիչ ծախսեր են կատարվում ճանապարհների պահպանման և վերականգնման ուղղությամբ. ներկա իրավիճակը կայուն չէ և իր գինն ունի: 2009 թ. կառավարությունը հիմնանորոգման և ընթացիկ պահպանման ուղղությամբ ծախսել է միայն 110 մլն ԱՄՆ դոլար, իսկ 2010 թ. բյուջեում սկզբում նախատեսվել է ընդամենը 79 մլն ԱՄՆ դոլար: Ներկայումս կիրառվող չափանիշները չափազանց բարձր են փաստացի երթևեկության համեմատ և պահպանման բացակայության հետ միասին հանգեցնում են բարձր ծախսերի, որոնք վճարվում են տրանսպորտային միջոցների սեփականատերերի կողմից, ինչպես նաև պետական բյուջեից: Բարեփոխումները պետք է ներառեն ճանապարհային չափանիշների փոփոխություններ՝ արտացոլելու երթևեկությունը, արդյունավետ պայմանագրերի օգտագործումը (օրինակ՝ կատարողականի վրա հիմնված պայմանագրեր, որոնք ներառում են հիմնանորոգումը և պահպանումը) և բավարար միջոցների հատկացումը ցանցի առավել օգտագործվող մասի պահպանման համար:

ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԸ

Ուսումնասիրության մեջ ամփոփվում է Հայաստանի մակրոտնտեսական համատեքստը (գլուխ 1), վերլուծվում են պարտքի վերջին դինամիկան և հետևանքը հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման առումով (գլուխ 2), և գնահատվում է եկամտային ներուժը, որը կառավարությունը կարող է օգտագործել (գլուխ 3)՝ միաժամանակ ապահովելով կայուն աճի պահպանման և աղքատության նվազեցմանն ուղղված ծախսերի պահպանումը (գլուխ 4):

Աղյուսակ 2. Հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման քաղաքականության առաջարկություններ և հարկաբյուջետային ազդեցություններ

	Քաղաքականության միջոցառումներ	Քաղաքականության ոլորտ	Հարկաբյուջետային ազդեցություն (տես. կշիռը 2010թ. ՀՆԱ-ում)
Եկամուտ	Կարճաժամկետ		
	Վերափոխել ակցիզային ռեժիմը (ծխախոտը բերել ակցիզային դաշտ, դրույքաչափերը ճշգրտել ավելացման ուղղությամբ՝ գնաճն արտացոլելու համար, ենթաակցիզային ապրանքների համար սահմանել ԱԱՀ-ի վճարում):	Հարկային քաղաքականություն	0.5-2.6
	Վերափոխել հանքարդյունաբերության ոլորտի հարկման ռեժիմը (մետաղական հանածոների բնօգտագործման վճարը և ռոյալթին միավորել միասնական ռոյալթիում՝ իրացումը դիտելով որպես հարկման բազա և սահող սանդղակով ավելի բարձր դրույքաչափ սահմանել՝ գերշահույթը ներառելու համար):	Հարկային քաղաքականություն	0.4-0.6
	Ամրապնդել ռիսկային չափանիշների վրա հիմնված ստուգումները՝ կիրառելով ռեգրեսիայի վերլուծություն (10 մլրդ ՀՀ դրամից բարձր շրջանառությամբ ընկերությունները, որպես կանոն, թերի են վճարում ԱԱՀ-ն, իսկ 1-10 մլրդ ՀՀ դրամ շրջանառություն ունեցող ընկերությունները՝ շահութահարկն ու եկամտահարկը):	Հարկային վարչարարություն	0.4-1*
	Միջնաժամկետ		
	Բացահայտել հարկային ծախսերը, քանակական տեսքի բերել եկամուտների կորուստները և ըստ անհրաժեշտության՝ աստիճանաբար վերացնել:	Հարկային քաղաքականություն	Քանակական տեսքի չի բերվել
	Բազան ընդլայնել ոչ ֆորմալ տնտեսության ուղղությամբ՝ հաստատագրված ռեժիմը վերադարձնելով սովորական հարկման դաշտ:	Հարկային վարչարարություն	1-1.3
	Ամրապնդել SCS ենթակառուցվածքը և ստեղծել վերլուծական կարողություններ:	Հարկային վարչարարություն	Քանակական տեսքի չի բերվել
	ՖՆ-ում ստեղծել ՊԵԿ-ի հետ սերտորեն աշխատող հարկային քաղաքականության վերլուծության հզոր ստորաբաժանում:	Հարկային քաղաքականություն	Քանակական տեսքի չի բերվել

Աղյուսակ 2. Շարունակություն

	Քաղաքականության միջոցառումներ	Քաղաքականության ոլորտ	Հարկաբյուջետային ազդեցություն (տես. կշիռը 2010թ. ՀՆԱ-ում)
	Ներդնել լիարժեք գործող կանաչ ուղի՝ որպես մաքսազերծման հիմնական մոտեցում (հիմնավորված հետքացթողումային հավաստիացումների, հսկողության, ստուգումների և հետաքննությունների կուռ համակարգով) և ուժեղացնել մաքսային մարմնի կանխարգելիչ և կիրարկման կարողությունները:	Հարկային վարչարարություն	0-0.3
Ծախսեր	Կարճաժամկետ		
	Սահմանել ծախսերի առաջնահերթությունը՝ արտացոլելու կառավարության հայտարարած զարգացման նպատակները:	ՄԺԾԾ	Քանակական տեսքի չի բերվել
	Ընդլայնել առողջապահության անապահովության փաթեթը՝ պահանջվող սահմանային միավորը համապատասխանեցնելով ընտանեկան նպաստների ծրագրի միավորին (36-ից 30):	Առողջապահություն	-0.1
	Ճանապարհների պահպանման և հիմնանորոգման բյուջեն պահպանել առնվազն 110 մլն ԱՄՆ դոլարի չափով:	Ճանապարհային տրանսպորտ	-0.3
	Միջնաժամկետ		
	Վերակազմակերպել գյուղական վայրերում կրթական ծառայությունների մատուցումը:	Կրթություն	Քանակական տեսքի չի բերվել
	Ներդաշնակեցնել պետական ծառայության վարձատրության տարբեր համակարգերը:	Աշխատավարձի ֆոնդ	Քանակական տեսքի չի բերվել
	II և III կարգի հաշմանդամների ծրագրի համար սահմանել համավճար:	Առողջապահություն	Քանակական տեսքի չի բերվել
	Ճանապարհների պահպանման և հիմնանորոգման համար ներդնել կատարողականի վրա հիմնված պայմանագրեր:	Ճանապարհային տրանսպորտ	Քանակական տեսքի չի բերվել

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

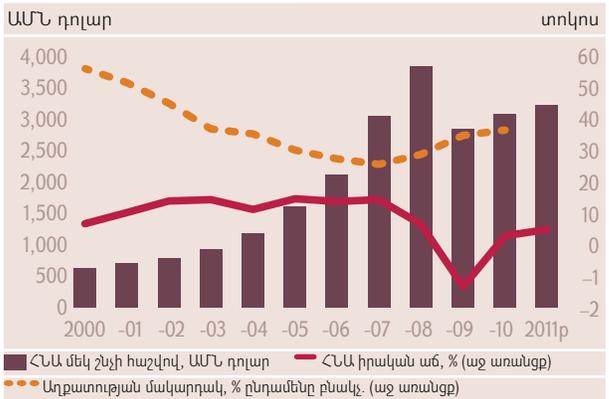
* Սույն գնահատականն ավելի բարձր կլիներ, եթե գեկուցում տեղեկություններ լինեին հարկվող եկամուտների՝ հարկ վճարողների կողմից թերի հայտարարագրման աստիճանը գնահատելու համար:

ԳԼՈՒԽ 1. ՄԱԿՐՈՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍ

1991 թ.-ի վեր Հայաստանի տնտեսությունը դիմակայել է տնտեսական ցիկլի բոլոր փուլերին՝ ստագֆլյացիայից մինչև գերտաքացում: Իրական աճի տատանողականությունը հիմնականում բացատրվում է թե՛ արտաքին դրական, թե՛ բացասական ցնցումների ռիսկի ենթարկված լինելու հանգամանքով. 1991-2009 թթ. ընթացքում իրական աճը միջինը կազմել է 2 տոկոս, իսկ 2001-2007 թթ. ընթացքում՝ 10 տոկոսից բարձր: Ենթադրվում է, որ ապագայում երկարաժամկետ իրական աճը կկազմի 4 տոկոս, այսինքն՝ ավելի բարձր, քան 20 տարվա միջին ցուցանիշն է (ներառյալ տնտեսության՝ 1991-1993 և 2009 թթ. արձանագրված լուրջ անկումը), սակայն շատ ավելի ցածր, քան 1994-2008 թթ. միջին աճը: Գնաճը կանխատեսվում է 4±1.5 տոկոս՝ արտացոլելով ՀՀ կենտրոնական բանկի գնաճի նպատակադրման ծրագիրը: Հարկաբյուջետային փոփոխականները համապատասխանում են ենթադրվող հարկաբյուջետային կոնսոլիդացմանը, իսկ արտաքին հատվածի փոփոխականները՝ համաշխարհային վերականգնմանը:

Մինչ համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամը Հայաստանում պահպանվել են տնտեսական աճի բարձր ցուցանիշներ: 1994 թ. սկսած՝ Հայաստանում արձանագրվել է չափավոր տնտեսական աճ, սակայն 2000 թ. հետո այն հասավ երկնիչ թվերի, ինչին նպաստել են արտաքին դրական միջավայրն ու գործարար մթնոլորտի բարեփոխումները: 2001 թ. մինչև 2008 թ. կեսը տնտեսության միջին աճը կազմել է 12 տոկոս և սոցիալական ապահովության ցանցի ծրագրերի աճի հետ մեկտեղ հանգեցրել է աղքատության նվազման՝ 2000 թ. բնակչության ավելի քան կեսից 2008 թ. հասցնելով շուրջ 28 տոկոսի (գծապատկեր 1.1): Նշված ժամանակահատվածում ներդրումների բաժինը ՀՆԱ-ում գրեթե կրկնապատկվել է և 2008 թ. հասել 44 տոկոսի՝ արտացոլելով հիմնականում Ռուսաստանից ստացվող և շինարարության ոլորտ ուղղվող դրամական փոխանցումների միջոցով խթանվող մասնավոր ներդրումները:

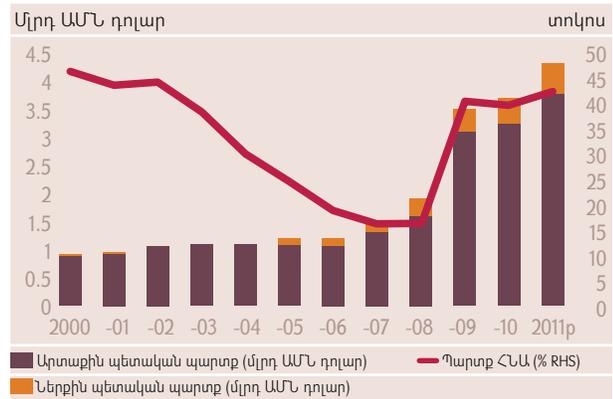
Գծապատկեր 1.1. Իրական ՀՆԱ-ի աճ, մեկ շնչի հաշվով ՀՆԱ և աղքատություն, 2000-2011 թթ.



Աղբյուրը՝ ՖՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Նշված ռեկորդային աճը հանգեցրեց բյուջետային և արտաքին պակասուրդների, ինչպես նաև՝ պետական պարտքի ցածր ցուցանիշների: 2001-2008 թթ. ընթացքում բյուջեի պակասուրդը տատանվել է 0-ից 2.5 տոկոսի միջև: Ընդհանուր պետական պարտքը աստիճանաբար նվազել է՝ 2001 թ. ՀՆԱ-ի 46 տոկոսից 2008 թ. կազմելով 16 տոկոս, իսկ ընդհանուր պետական պարտքը բացարձակ արտահայտությամբ գրեթե կրկնապատկվել է՝ հասնելով 1.9 մլրդ ԱՄՆ դոլարի (գծապատկեր 1.2): ՀՆԱ-ում զուտ ՕՈՒՆ-ի ներհոսքերի տեսակարար կշիռը նույնպես ավելացել է՝ 2001 թ. 3.3 տոկոսից 2008 թ. հասնելով 8.1 տոկոսի: Ընթացիկ հաշվի պակասուրդն աստիճանաբար նվազել է՝ 2001 թ. 8 տոկոսից 2006 թ. կազմելով 1.3 տոկոս, ապա արագ աճել՝ 2008 թ. հասնելով 11.5 տոկոսի՝ պայմանավորված առևտրային պակասուրդի ավելացմամբ: Արտացուցվելով առևտրային հաշվեկշռի նշված վատթարացումը՝ դրամական փոխանցումների համախառն ներհոսքերը 2006-2008 թթ. ընթացքում գրեթե կրկնապատկվել են՝ հասնելով 1.1 մլրդ ԱՄՆ դոլարի:

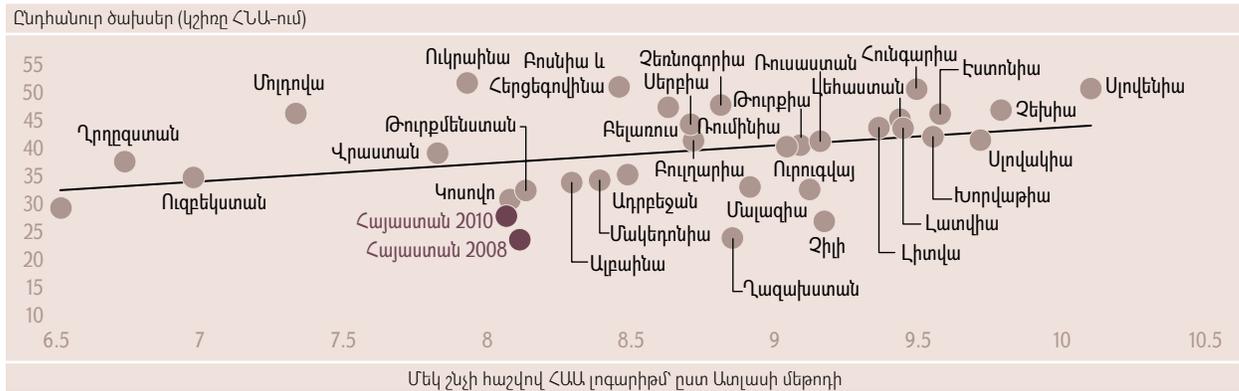
Գծապատկեր 1.2. Հայաստանի պետական պարտքը 2000-2011 թթ.



Աղբյուրը՝ ՖՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Տնտեսության աճի դիվիդենտի միջոցով ստեղծված հարկաբյուջետային հնարավորությունները թույլ տվեցին կառավարությանը ավելացնելու պետական ծախսերը: 2006-2009 թթ. ընթացքում ընդհանուր ծախսերը կրկնապատկելով գրեթե մինչև 930 մլրդ ՀՀ դրամ (2.5 մլրդ ԱՄՆ դոլար)՝ կառավարությունն աստիճանաբար ավելացրեց սոցիալական ապահովության ծախսերը՝ ՀՆԱ-ի 4.8 տոկոսից հասցնելով 7.9 տոկոսի, պաշտպանության ծախսերը՝ 3.0-ից 4.2 տոկոսի, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունները՝ 2.4-ից 3.6 տոկոսի, կրթության ծախսերը՝ 2.5-ից 3.5 տոկոսի և հասարակական կարգի պահպանության և իրավապահական ոլորտում՝ 1.6-ից 2.2 տոկոսի: Մյուս կողմից՝ ենթակառուցվածքի ծախսերը տատանվել են ՀՆԱ-ի 1.8 -ից 4.3 տոկոսի, իսկ առողջապահության ծախսերը՝ 1.5-ից 1.8 տոկոսի միջև: Չենք կարող գնահատել ծախսերի նման ընդլայնման ընդհանուր արդյունավետությունը, սակայն աղքատության էական նվազումը, ընդհանուր սոցիալական հանդուրժողականությունը և կրթական ձեռքբերումները ցույց են տալիս, որ նշված հիմնական լիազորությունները համեմատաբար արդյունավետ են եղել:

Գծապատկեր 1.3. Պետական ծախսերը և մեկ շնչի հաշվով եկամուտներն ընտրված երկրներում, 2009 թ.



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի զարգացման համաշխարհային ցուցանիշների տվյալների շտեմարան, աշխատակիցների հաշվարկներ:

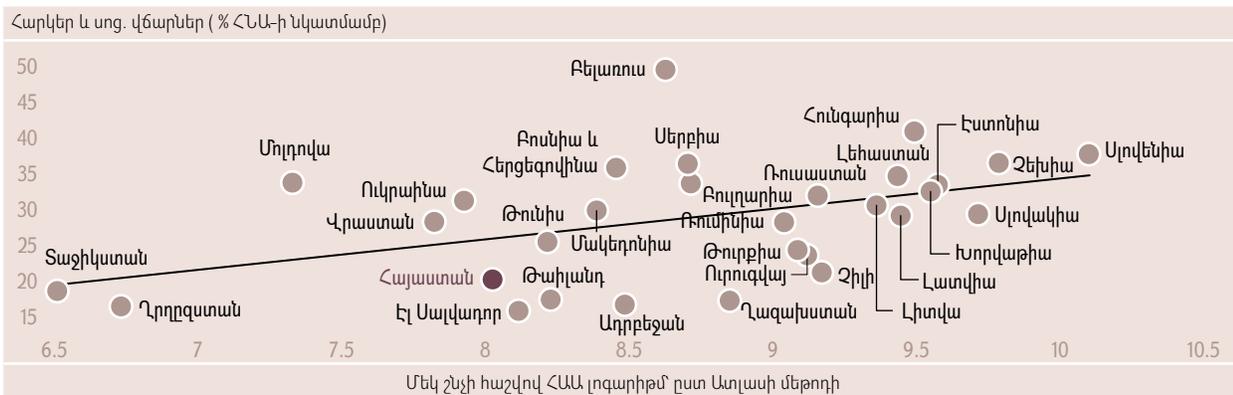
Հայաստանը, սակայն, եկամտային համեմատելի մակարդակ ունեցող երկրների համեմատ, մնում է ցածր ծախսերով երկիր: 2001-2008 թթ. ընթացքում Հայաստանի ընդհանուր ծախսերի և ՀՆԱ-ի հարաբերակցությունը տատանվել է 19-ից 23 տոկոսի միջև՝ Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի ՀՆԱ-ի 30 տոկոսից բարձր միջին ցուցանիշի համեմատ (գծապատկեր 1.3): 2006-2009 թթ. ընթացքում Հայաստանի առողջապահության և կրթության ծախսերի հարաբերակցությունը կազմել է ԵԿԱ-ի ցածր միջին եկամտով երկրների միջին ցուցանիշի երեք քառորդը և բարձր միջին եկամտով երկրների միջին ցուցանիշի կեսը (ադյուսակ 1.1): 2001-2005 թթ. համեմատ 2006-2009 թթ. ժամանակահատվածում իրական հատվածի ուղղությամբ ծախսերը բարելավվել են, սակայն մնացել են ԵԿԱ-ի ցածր և բարձր միջին եկամտով երկրների միջին ցուցանիշից զգալի ցածր մակարդակում: Ի տարբերություն նշվածի, ըստ ամենայնի, երկիրը գերաժախսումներ է կատարում պաշտպանության ուղղությամբ՝ համեմատած երկու հենանշային տարածաշրջանների հետ, ընդ որում՝ 2006-2009 թթ. ընթացքում պաշտպանության և կրթության ծախսերի հարաբերակցությունը կազմել է 1.02՝ ԵԿԱ-ի բարձր միջին եկամտով երկրների 0.63-ի համեմատ:

Ադյուսակ 1.1. Ծախսերի հարաբերակցությունը Հայաստանում և ընտրված տնտեսություններում						
	Հայաստան		ԵԿԱ-ի ցածր միջին եկամտով երկրներ		ԵԿԱ-ի բարձր միջին եկամտով երկրներ	
	2001-05	2006-09	2001-05	2006-09	2001-05	2006-09
Առողջապահություն/կրթություն	0.46	0.47	0.61	0.63	1.01	0.94
Սոցիալական/կրթություն	1.75	1.71	2.21	1.95	3.37	2.52
Պաշտպանություն/կրթություն	1.11	1.02	0.28	0.63	0.66	0.40
Տնտեսական հարաբերություններ / կրթություն	0.54	0.74	0.69	1.32	1.46	0.99

Աղբյուրը՝ ԵԿԱ-ի ծախսերի տվյալների շտեմարան:
 ԵԿԱ-ի ցածր միջին եկամտով երկրների թվում են՝ Ալբանիան, Վրաստանը, Կոսովոն, Մոլդովան և Ուկրաինան:
 ԵԿԱ-ի բարձր միջին եկամտով երկրների թվում են՝ Բելառուսը, Բուլղարիան, Ղազախստանը, Լատվիան, Լիտվան, Լեհաստանը, Ռումինիան, Ռուսաստանը և Սերբիան:

Հարկերի հավաքման կատարողականը չի արդարացրել սպասումները: Հարկային եկամուտների (առանց սոցիալական վճարների) տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, 2006 թ. սկսած, տատանվել է 17 տոկոսի շուրջը, ինչը ցածր է Հայաստանի հետ համեմատելի եկամտային մակարդակով երկրների միևնույն ցուցանիշից (զծապատկեր 1.4): 2004–2008 թթ. ընթացքում Վրաստանի հարկերի հարաբերակցությունն ավելացավ՝ 18 տոկոսից հասնելով 25 տոկոսի: ՏՀԶԿ երկրներում հարկեր–ՀՆԱ միջին հարաբերակցությունը նույն ժամանակահատվածում 30 տոկոսից բարձր է եղել, իսկ ԵՄ 15 երկրներում մոտեցել է 40 տոկոսին:

Գծապատկեր 1.4. Հարկային եկամուտներն ու մեկ շնչի հաշվով եկամուտն ընտրված երկրներում, 2008 թ.



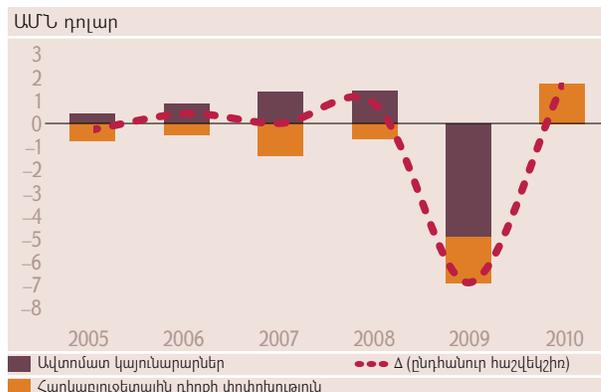
Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի զարգացման համաշխարհային ցուցանիշների տվյալների շտեմարան, ՏՀԶԿ, միջազգային ֆինանսական վիճակագրություն, աշխատակիցների հաշվարկներ:

Համաշխարհային վերջին ճգնաժամն արգելակեց Հայաստանի տնտեսության՝ մեկ տասնամյակ տևած տնտեսական ընդլայնումը՝ մեծացնելով հարկաբյուջետային և պարտքի ճնշումները: 2008 թ. օգոստոսին Բուսստանի և Վրաստանի հակամարտությունն առաջին իրադարձությունն էր, որ բացասաբար անդրադարձավ Հայաստանի տնտեսության վրա նրա՝ Վրաստանի տարածքով տարանցման կախվածության հետևանքով: Մի քանի ամիս անց համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամի ազդեցությունը հասավ երկիր՝ արտահանման (-32.8 տոկոս մինչև 2009 թ. ավարտը՝ նախորդ տարվա համեմատ), ներմուծման (-25 տոկոս) և դրամական փոխանցումների (-35 տոկոս) նվազման հետևանքով: Դա անմիջական ազդեցություն ունեցավ ներքին տնտեսության, մասնավորապես՝ շինարարության ոլորտի վրա (-54 տոկոս մինչև 2009 թ. ավարտը): 2009 թ. տնտեսության անկումը կազմեց 14.1 տոկոս: Հետևանքն այն էր, որ ոչ դրամաշնորհային եկամուտները նվազեցին 13 տոկոսով, իսկ հարկային եկամուտները՝ 14 տոկոսով, մինչդեռ պետական ծախսերն ավելացան ավելի քան 14 տոկոսով՝ ներքին տնտեսությանն օժանդակելու և անապահով ու խոցելի խմբերին պաշտպանելու համար: Պարտք–ՀՆԱ հարաբերակցությունն ավելացավ՝ 2009 թ. ավարտին կազմելով 40 տոկոս, և կանխատեսվում է, որ մինչև 2011 թ. ավարտն այն կհասնի 42 տոկոսի: Թեև պետական պարտքի հարաբերակցության նման մակարդակն աննախադեպ չէր Հայաստանի համար, պարտքի կուտակման ընթացիկ իրավիճակը զգալիորեն տարբերվում է ավելի վաղ շրջանում պարտքի կուտակումից: Անկախացումից քիչ ժամանակ անց Հայաստանի

պարտքը հիմնականում պայմանավորված էր էներգիայի դիմաց ձեռնարկությունների պարտքերի գծով պայմանական պարտավորությունները պետական պարտքի փոխարկմամբ: Ապա, չնայած Համաշխարհային բանկի և ԱՄՀ-ի հետ կայունացման ծրագրին, բյուջեի պակասուրդների զգալի բաժինը շարունակել է ֆինանսավորվել արտաքին վարկավորման հաշվին, ինչն էլ հանգեցրել է արտաքին պետական պարտքի արագ կուտակման, հատկապես՝ 1996 թ. հետո: 1999 թ. իր գազաթնակետին՝ ՀՆԱ-ի գրեթե 50 տոկոսին հասնելուց հետո Հայաստանի ընդհանուր պետական պարտքն աստիճանաբար նվազեց՝ 2007 թ. հասնելով 16 տոկոսի, արտացոլելով այս ժամանակահատվածում աճի դիվիդենտը: Համաշխարհային ճգնաժամի ազդեցությունները, եկամուտների ակնկալվող պակասը և անապահովներին ու խոցելի խմբերին պաշտպանելու, ինչպես նաև տնտեսական աշխուժության ողջամիտ մակարդակի պահպանման անհրաժեշտությունը կառավարությանն ուղղորդեցին բազմակողմ և երկկողմ վարկատուներից պակասուրդի արտաքին ֆինանսավորման:

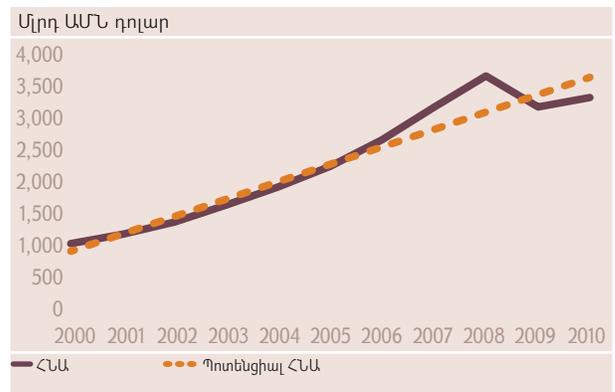
Հայաստանում հարկաբյուջետային կոնսոլիդացումն առանցքային պետք է լինի համաշխարհային ճգնաժամից հետո վերականգնվելու համար: Մինչ այժմ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը եղել է ցիկլային՝ ընդլայնողական հարկաբյուջետային դիրքով, մինչդեռ 2005-2008 թթ. երկիրն իր ներուժից բարձր էր հանդես գալիս (գծապատկերներ 1.5 և 1.6): Հարկաբյուջետային դիրքը կտրուկ փոխվեց 2009 թ.: ՀՆԱ-ի խոշոր անկումը կառավարությանը ստիպեց ընդունել հակացիկլային միջոցառումներ, ընդ որում՝ ընդհանուր հարկաբյուջետային հաշվեկշռի փոփոխությունը պայմանավորված էր ավտոմատ կայունարարներով և հայեցողական ծախսերով, որոնցով էլ պայմանավորված էր բյուջեի ընդհանուր պակասուրդի փոփոխությունը: Անհրաժեշտ է, որ կառավարությունը փոխի իր պարտքի կուտակման ուղին և իր բյուջեի պակասուրդը զգալի կրճատելով՝ 2009 թ. 7.6 տոկոսից միջին ժամկետում հասցնի առավել կայուն՝ 3 տոկոսից ցածր մակարդակի (աղյուսակ 1.2):

Գծապատկեր 1.5. Հարկաբյուջետային դիրք



Աղբյուրը՝ ՖՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Գծապատկեր 1.6. Գնահատված պոտենցիալ ՀՆԱ



Աղբյուրը՝ ՖՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Այս նոր իրավիճակը վատթարանում է ցածր աճի հետևանքով: 2010 թ. իրական հատվածը վերականգնման հուսադրող նշաններ դրսևորեց, սակայն մինչև տարեվերջ իրական աճի ցուցանիշը չնչին էր՝ 2.1 տոկոս՝ 20 տարվա միջին ցուցանիշին համահունչ: 2011 թ. ավարտին իրական աճը գնահատվում էր 4.6 տոկոս: Հաշվի առնելով, որ համաշխարհային տնտեսությունը, մասնավորապես՝ Հայաստանի հիմնական տնտեսական գործընկերներ ԵՄ-ն և Ռուսաստանը շարժվում են ավելի ցածր աճի ուղիով, ամենայն հավանականությամբ, երկիրը միջին ժամկետում կգործի նման համատեքստում:

Աղյուսակ 1.2. Հայաստանի հարկաբյուջետային դիրքը 2000-2014 թթ.

(տոկոս ՀՆԱ-ի նկատմամբ)

	Փաստացի											Կանխատեսումներ			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Եկամուտներ և դրամաշնորհներ	17.5	17.0	16.8	21.7	19.6	20.5	20.7	22.4	21.4	21.5	21.6	21.6	20.4	20.4	20.5
որից հարկային եկամուտ	15.4	14.8	14.6	14.0	16.4	17.0	17.2	18.7	19.1	18.9	18.6	19.1	19.5	20.0	20.5
Դրամաշնորհներ	0.8	0.8	1.2	3.2	0.7	0.7	0.6	0.8	0.4	0.7	0.9	1.5	0.4	0.3	0.2
Ծախսեր	23.2	22.3	21.2	22.3	20.4	21.2	20.9	23.1	22.1	29.1	26.6	25.5	23.4	22.8	23.2
Ընթացիկ ծախսեր	19.3	18.8	18.6	17.0	17.5	18.3	17.3	17.1	19.5	22.4	21.1	21.0	20.1	19.3	19.3
որից տոկոսավճարներ	1.3	1.3	1.2	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.5	0.9	1.1	1.1	1.0	1.1
Կապիտալ ծախսեր	3.8	3.4	2.6	5.3	2.9	3.0	3.6	6.0	2.6	6.7	5.5	4.5	3.4	3.5	3.9
Ընդհանուր հաշվեկշիռ	-5.6	-5.3	-4.5	-0.7	-0.8	-0.7	-0.3	-0.7	-0.7	-7.6	-5.0	-3.9	-3.0	-2.4	-2.7
Առաջնային հաշվեկշիռ	-4.3	-4.0	-3.3	0.0	-0.3	-0.3	0.1	-0.4	-0.4	-7.1	-4.1	-2.9	-1.9	-1.4	-1.6
Իրական ՀՆԱ (տոկոսային փոփոխություն)	5.9	9.6	13.2	14.0	10.5	13.9	13.2	13.7	6.9	-14.1	2.1	4.6	4.3	4.2	4.2
Պետական պարտք	48.9	46.4	47.0	40.9	32.6	24.4	19.2	16.4	16.4	41.0	39.8	42.1	43.2	41.9	40.5

Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Կառավարությունը սկսել է հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման գործընթացը, թեև մեծ մասամբ ծախսերի ռացիոնալացմանն ապավինելը կարող է հակասել ավելի ուժեղ աճի անհրաժեշտությանը: 2012-14 թթ. ՄԺԾԾ-ի շրջանակում կառավարությունը ծրագրում է հարկաբյուջետային դիրքի խստացում մինչև 2013 թ. բյուջեի պակասուրդը 3 տոկոսից ցածր մակարդակի հասցնելու համար: Ակնկալվում է, որ այս ճշգրտումը հիմնականում կապահովվի ծախսերը 2011-2014 թթ. ընթացքում ՀՆԱ-ի գրեթե 2.3 տոկոսի չափով կրճատելու հաշվին, իսկ ընդհանուր եկամուտները կնվազեն ՀՆԱ-ի 1 տոկոսի չափով՝ արտացոլելով դրամաշնորհների նվազումը: 2012-14 թթ. ՄԺԾԾ-ին առավել ուշադիր

հայացքը ցույց է տալիս, որ կրճատումները հիմնականում ուղղված են կապիտալ ծախսերին (ՀՆԱ-ի -2.2 տոկոս), աղետի գոտում շինարարական աշխատանքներին (ՀՆԱ-ի -0.7 տոկոս), կրթական ծախսերին (-0.4 տոկոս), առողջապահության (-0.3 տոկոս), պաշտպանության ծախսերին (-0.2 տոկոս) և ձեռնարկությունների վնասը ծածկելու համար սուբսիդիաներին (-0.1 տոկոս): Կանխատեսվում է, որ սոցիալական ծախսերը կավելանան ՀՆԱ-ի 0.5 տոկոսի չափով, իսկ հարկային եկամուտները՝ 1.4 տոկոսով: Կրթության, առողջապահության և կապիտալ ծախսերի կրճատումները կարող են խնդրահարույց լինել, եթե դրանց թիրախը չլինեն անարդյունավետ ծախսերը: Իրոք, ինչպես ցույց է տրվում սույն զեկույցում, երկարաժամկետ աճի պահպանման համար Հայաստանի կրթական և առողջապահական արդյունքները զգալիորեն բարելավելու և ենթակառուցվածքի որոշ ծախսեր, օրինակ՝ ճանապարհային տրանսպորտի ծախսերն ավելացնելու կարիք կա:

Հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ծանրությունը պետք է ընկնի հարկային եկամուտների աճի վրա: Սույն ուսումնասիրությամբ, ուշադրությունը կենտրոնացնելով եկամուտների աղբյուրների նեղ շրջանակի վրա՝ խոշոր հարկ վճարողների (շահութահարկի, եկամտահարկի և ԱԱՀ-ի վճարումներ), մաքսատուրքերի, հաստատագրված հարկման, ակցիզային և հանքարդյունաբերության հարկման, հարկային եկամուտների հնարավոր աճը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 2.3–5.8 տոկոս: Տվյալ ընդհանուր ցուցանիշի 1.4–2.6 տոկոսը ստացվում է հարկային վարչարարության միջոցառումների հաշվին (խոշոր հարկ վճարողների կողմից վճարվող շահութահարկի, եկամտահարկի և ԱԱՀ-ի ստուգումների բարելավում, մաքսատուրքերի և հաստատագրված հարկման ընդգրկման բարելավում), և ՀՆԱ-ի 0.9–3.2 տոկոսը՝ հարկային քաղաքականության միջոցառումների հաշվին (ակցիզային հարկ և հանքարդյունաբերության հարկում): Հարկային քաղաքականության միջոցով եկամտային ներուժը կապահովվի՝ ծխախոտը սովորական հարկման դաշտ վերադարձնելով և սպեցիֆիկ դրույքաչափերը բարձրացնելով՝ գնաճը, ինչպես նաև ենթակազմային ապրանքների առաջացրած արտածին ազդեցություններն արտացոլելու համար: Մյուս միջոցառումը հանքարդյունաբերության հարկման վերափոխումն է՝ ռոյալթիի մեկ ռեժիմում մետաղական օգտակար հանածոների բնօգտագործման վճարի և ռոյալթիի միավորմամբ, որը կկառավարվի ՊԵԿ-ի կողմից՝ մարված պաշարներից իրացման հարկման բազայի փոփոխությամբ (ինչի ստուգումն ավելի դյուրին է), և ավելի բարձր ռոյալթիի դրույքաչափի սահմանումը՝ սահող սանդղակով, գերշահույթը ներառելու նպատակով: Եկամտային վարչարարության հաշվին եկամուտների ներուժի դրսևորման համար անհրաժեշտ է ավելի երկար ժամանակահատված, և ակնկալվում է, որ դա կստացվի գործունեության որոշ տեսակներ հաստատագրված ռեժիմից սովորական հարկման դաշտ բերելու արդյունքում՝ եկամտային վարչարարության արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով ստուգումները կատարելագործելով ու SS համակարգն արդիականացնելով:

Առաջիկա ժամանակահատվածում ցանկալի է պարտքը որոշ չափով կրճատել, որը հնարավորություն կտա, որ մեկ այլ լուրջ ցնցման դիմակայելու դեպքում երկիրն իրականացնի հարկաբյուջետային հակացիկլային քաղաքականություն: Հարկաբյու-

ջետային կոնսոլիդացումն իրականացնելու արագությունը կանդրադառնա երկրի պարտքի հետագծի վրա: Նշված մարտահրավերներին դիմագրավելու համար կառավարությունը կարող է դիտարկել իր պարտքի վերաֆինանսավորումը, ավելի արագ ճշգրտումը կամ ավելի արագ աճը: Կայուն աճի ապահովման համար Հայաստանի տնտեսության աճի ռազմավարությունը պետք է ավելի քիչ ապավինի ներքին շուկային, ինչպես ոչ վաղ անցյալում, և իր միջոցներն ուղղի արտադրության և արտահանման դիվերսիֆիկացմանը: Սույն ուսումնասիրության համատեքստում մակրոտնտեսական շրջանակի կայունությունը կարևորվում է երկու առումով: Նախ՝ մակրոտնտեսական կայուն իրավիճակը ենթադրում է մարման ավելի մեծ կարողություններ և հետագա փոխառությունների ներգրավման ավելի քիչ կարիք: Օրինակ՝ մակրոտնտեսական բարենպաստ իրավիճակը հնարավորություն տվեց պետական պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցությունը 1999-2008 թթ. ընթացքում 49 տոկոսից հասցնելու 16 տոկոսի, մինչդեռ մակրոտնտեսական կատարողականի վատթարացումը 2009 թ. հանգեցրեց պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության թռիչքի՝ մինչև 40 տոկոսի: Երկրորդ՝ լայնահեռ տնտեսական աճն անհրաժեշտ է նաև պետական եկամուտների բավարար կատարողականի համար:

ԳԼՈՒԽ 2. ՊԱՐՏՔԻ ԵՎ ՀԱՐԿԱ- ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿԱՅՈՒՆՈՒԹՅՈՒՆ

Թեև Հայաստանի պարտքի կառավարման գործելակերպերը համարվել են բավարար, պետական պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության կտրուկ աճը մինչև 2003 թ. մակարդակը, ինչպես նաև մակրոտնտեսական վերականգնման տեմպի անորոշությունները վկայում են երկրի պարտքի կառավարման ներուժը գնահատելու անհրաժեշտության մասին: 4 տոկոսանոց երկարաժամկետ իրական աճի, 4 տոկոսանոց կայուն գնաճի, ՄԺԾԾ-ով ենթադրվող հարկաբյուջետային կոնսոլիդացմանը համահունչ հարկային ցուցանիշների և համաշխարհային վերականգնմանը համապատասխանող արտաքին փոփոխականների պայմաններում Հայաստանի պետական պարտքի և հարկաբյուջետային կայունության վերլուծությունները լուրջ ռիսկեր չեն բացահայտում: Սթրես թեստերը, սակայն, ցույց են տալիս, որ արժեզրկման 30 տոկոսանոց ցնցումը կամ 7 տոկոս կազմող ևս մի տնտեսական անկումը կարող է պարտքի դինամիկան մղել անկայուն ուղի: 10 տարվա ընթացքում իր պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը մինչև 30 տոկոս նվազեցնելու համար կառավարությունը պետք է պահպանի առավելագույնը մոտ 2 տոկոս կազմող առաջնային պակասուրդ:

Հայաստանի պարտքի և հարկաբյուջետային իրավիճակն անհրաժեշտ է դիտարկել կայունության և վճարունակության տեսանկյունից: Հայաստանը վճարունակ է, եթե եկամտային հոսքի (առանց տոկոսավճարների) զուտ ներկա արժեքն առնվազն այնքան է, որքան ծախսերի զուտ ներկա արժեքի և սկզբնական պարտքի գումարը: Կնշանակի, որ երկիրը բավարարում է իր միջժամանակային բյուջետային սահմանափակումը: Սա կառավարության համար ենթադրում է, որ ապագա առաջնային հաշվեկշիռների զուտ ներկա արժեքը պետք է հավասար կամ մեծ լինի պետական պարտքի մեծության զուտ ներկա արժեքից: Հայաստանի հարկաբյուջետային քաղաքականության դիրքը կայուն է, եթե պետական ծախսերը համապատասխանում են մատչելի ֆինանսավորման աղբյուրներին՝ առանց պարտքային պարտավորությունները վերակառուցելու կամ եկամուտների և ծախսերի հաշվեկշռում խոշոր ճշգրտման: Երկիրը վճարունակ լինելու համար իր պարտքի հաշվեկշիռը նվազեցնելու անհրաժեշտություն չունի:

2005-2010 թթ. Հայաստանի պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը գրեթե կրկնապատկվել է՝ մտավախություններ առաջացնելով պարտքի բեռի և մարման կարողությունների առնչությամբ: Ինչպես ցույց է տրվել նախորդ գլխում (գծապատկեր 1.2), պետական պարտքը 2005 թ. ՀՆԱ-ի 25 տոկոսից ցածր էր, ընդ որում՝ պարտքի մեծության ավելի քան

95 տոկոսն արտաքին պարտքն էր: 2007 թ. նշված մակարդակը նվազեց մինչև 16 տոկոս, ընդ որում՝ ներքին պարտքի մասնաբաժինը փոքր-ինչ ավելացավ՝ կազմելով պարտքի մեծության 12 տոկոսը: 2009 թ. համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամը կտրուկ փոխեց այս միտումը՝ 2009 թ. պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը դարձնելով 40 տոկոս: Կանխատեսվում է, որ պարտքը բարձրակետին՝ 42 տոկոսի կհասնի 2012 թ., ընդ որում՝ արտաքին պարտքի բաժինը կպահպանվի գրեթե 90 տոկոսի մակարդակում: Ուստի առաջիկայում կարևոր է պատշաճ գնահատել պարտքի մակարդակի կարճաժամկետ և երկարաժամկետ ազդեցությունները երկրի հարկաբյուջետային կայունության վրա: Սույն գլխում քննարկվում են հետևյալ երկու հարցերը. (ա) ընթացիկ մակրոտնտեսական համատեքստից բխող պարտքի դինամիկան կայուն է, և (բ) պարտքի առկա դինամիկայի պարագայում ի՞նչ է Հայաստանի համար կայուն հարկաբյուջետային դիրքը:

A. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԴԻՆԱՄԻԿԱՆ ԿԱՅՈՒՆ Է

Հայաստանի պարտքի կայունության գնահատման համար կարևորվում են ամենահավանական մակրոտնտեսական համատեքստի հիման վրա պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության կանխատեսումները: Հարաբերությունը վճարունակության և պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության միջև բխում է այն հանգամանքից, որ եթե պարտքը կայուն կամ նվազող է ՀՆԱ-ի նկատմամբ, վճարունակությունն ինքնաբերաբար բավարար է²: Սա պատշաճ հիմնավորում է վճարունակությունը պարտքի հարաբերակցության կանխատեսվող վարքագծի ուսումնասիրությամբ գնահատելու համար: Ներդիր 2.1-ում ամփոփվում են պարտքի կայունության վերլուծության (ՊԿՎ) ելակետային սցենարում օգտագործված հիմնական մակրոտնտեսական ենթադրությունները:

ՊԿՎ-ն կենտրոնանում է պետական հատվածի կողմից ներգրավված ներքին և արտաքին պարտքի վրա, ընդ որում բոլոր փոփոխականներն արտահայտվում են տեղական արժույթով: Վերլուծությամբ բացահայտվում են պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության էվոլյուցիային նպաստող տարբեր ուղիները՝ առաջնային պակասուրդը և արտածին/ավտոմատ գործոնները, որոնք ներառում են իրական փոխարժեքը, իրական ՀՆԱ-ի աճը և փոխարժեքի տեղաշարժերը: Ներառվում են նաև պարտք ստեղծող կամ պարտքը նվազեցնող մյուս հոսքերը, օրինակ՝ պայմանական պարտավորությունների ճանաչումը կամ մասնավորեցումից ստացված մուտքերը: Համախառն պարտքի փոփոխությունները, որոնք առաջանում են տողից ներքև գործառնությունների հետևանքով, օրինակ՝ պարտքի մարում, որը ֆինանսավորվում է ֆինանսական ակտիվի նվազեցմամբ կամ կրոս-արժույթային տեղաշարժ, ներառվում են որպես մնացորդային:

2 S են Բլանշարդ և Ֆիշեր, 1989 թ., գլուխ 2 (Blanchard and Fisher, 1989.), Բարո և Սալա-ի-Մարտին, 1995 թ. (Barro and Sala-i-Martin, 1995):

Ներդիր 2.1. Հայաստան. Ելակետային սցենարի հիմնական մակրոտնտեսական ենթադրությունները (2010–2030 թթ.)

- Իրական ՀՆԱ-ի աճը 2010–2030 թթ. ընթացքում կանխատեսվում է 4 տոկոսի շուրջը, 10 տարվա պատմական միջին ցուցանիշից (9 տոկոս) ցածր, սակայն 20 տարվա պատմական միջին ցուցանիշից (2 տոկոս) բարձր:
- Գնաճը 2011–2030 թթ. ընթացքում կանխատեսվում է 4 տոկոսի շուրջը՝ ՀՀ կենտրոնական բանկի նպատակադրած $4 \pm 1\%$ ցուցանիշին համահունչ:
- Կանխատեսվում է, որ ընդհանուր բյուջեի պակասուրդը, 2013 թ. սկսած, կպահպանվի ՀՆԱ-ի 2–3 տոկոսի միջև՝ ընթացիկ հարկաբյուջետային կոնսոլիդացմանը համապատասխան:
- Ակնկալվում է, որ զուտ ներքին ֆինանսավորումը (ԶՆՖ) մինչև 2013 թ. կմնա ՀՆԱ-ի 2.5 տոկոսի սահմաններում՝ 2015 թ. բարձրանալով մինչև ՀՆԱ-ի մոտ 3 տոկոսը, ապա 2016–2030 թթ. նվազելով մինչև ՀՆԱ-ի մոտ 2 տոկոսը՝ ենթադրվող հարկաբյուջետային կոնսոլիդացմանը համապատասխան:
- Կանխատեսվում է, որ ընթացիկ հաշվի պակասուրդը կնվազի՝ 2009 թ. ՀՆԱ-ի 16 տոկոսից 2011 թ. կազմելով ՀՆԱ-ի 12 տոկոսը և աստիճանաբար կնվազի՝ 2015 թ. կազմելով շուրջ 8 տոկոս՝ համաշխարհային վերականգնմանը համապատասխան արտահանման և դրամական փոխանցումների աճին զուգահեռ:
- Կանխատեսվում է, որ արտահանումը 2010–2015 թթ. ընթացքում կաճի 11 տոկոսով (2000–2009 թթ. ընթացքում միջին 15 տոկոսի համեմատ)՝ նոր ներդրումների գործարկմանը զուգահեռ և ապա 2016–2030 թթ. ընթացքում կկայունանա 8 տոկոսի մակարդակում:

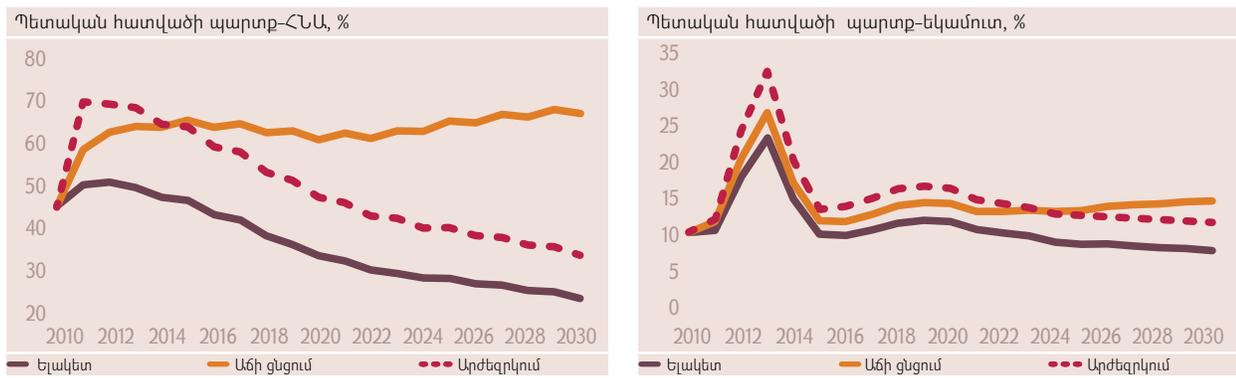
ԵԼԱԿԵՏԱՅԻՆ ՍՑԵՆԱՐ

Ելակետային սցենարը ցույց է տալիս, որ պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը 2012 թ. աճում է մինչև 43 տոկոս, ապա նվազում՝ մինչև 2030 թ. կազմելով 26 տոկոս: Պետական հատվածի պարտքի զուտ ներկա արժեքը սկզբում աստիճանաբար կաճի՝ 2009 թ. ՀՆԱ-ի մոտ 33 տոկոսից 2012 թ. հասնելով ՀՆԱ-ի գրեթե 36 տոկոսի, արտացոլելով արտաքին փոխառությունների ավելացումը: Կանխատեսվում է, որ պարտքի մեծության զուտ ներկա արժեքն այնուհետև աստիճանաբար կնվազի՝ մինչև 2030 թ. հասնելով ՀՆԱ-ի 22 տոկոսի: Պարտքի զուտ ներկա արժեքի և եկամտի հարաբերակցությունը նախ կբարձրանա՝ 2008 թ. 13 տոկոսի դիմաց 2011 թ. կազմելով անհավանական 170 տոկոս, ապա մինչև 2030 թ. կնվազի մինչև գրեթե 90 տոկոս՝ վկայելով իրացվելիության խնդրի մասին:

Ելակետային սցենարի լույսի ներքո իրացվելիության ցուցանիշները երևան են հանում որոշ միջնաժամկետ ճնշումներ, ընդ որում՝ պետական պարտքի սպասարկումը եկամտի նկատմամբ մինչ 2030 թ. մինչև 14 տոկոս նվազելը ավելանում է՝ 2011 թ. 11

տոկոսից 2013 թ. կազմելով 27 տոկոս: Նշենք, որ սոցիալական ապահովության ցանցերի գծով ծախսերը, որոնք ծախսերի ամենախոշոր բաղադրիչն են, 2009 թ. կազմել են եկամուտների 34 տոկոսը: Համախառն ֆինանսավորման կարիքները (սույնով սահմանվում են որպես առաջնային պակասուրդ՝ գումարած կարճաժամկետ պարտքի մեծությունը նախորդ ժամանակահատվածի ավարտին) ավելացան՝ 2008 թ. ՀՆԱ-ի 4 տոկոսի դիմաց 2009 թ. կազմելով 11 տոկոս, իսկ 2011 թ. գնահատվում են 6 տոկոս: Կանխատեսվում է, որ 2013 թ., երբ լրանա խոշոր մարումների ժամկետը, այն կբարձրանա մինչև 8 տոկոս, իսկ դրանից հետո կկայունանա 7 տոկոսից ցածր մակարդակում: Բյուջեի նկատմամբ նշված միջնաժամկետ ճնշումները հստակ մատնանշում են այն ռիսկերը, որոնք ի հայտ են գալիս ճգնաժամով պայմանավորված հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ճանապարհին:

Գծապատկեր 2.1. Պետական պարտքի բեռը և իրացվելիության ցուցանիշները ելակետային և այլընտրանքային սցենարներով



Աղբյուրը՝ ԱՄՀ-ի և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

ԵԼԱԿԵՏԱՅԻՆ ՍՑԵՆԱՐԻ ԶԳԱՅՈՒՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ՑՆՑՈՒՄՆԵՐԻ ՆԿԱՏՄԱՄԲ

Հայաստանի պետական պարտքի հեռանկարն առավելագույն անբարենպաստ ազդեցություն կկրի աճի և մի խոշոր ցնցման կամ արժեզրկման ևս մի խոշոր ցնցման հետևանքով: Մոտ ապագայում տնտեսության ևս մի զգալի անկում (-7 տոկոս) կարող է Հայաստանի պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը մղել մինչև անկայուն 70 տոկոս և արագ սպառել հարկաբյուջետային հնարավորությունները (գծապատկեր 2.1): Զուտ ներկա արժեքի արտահայտությամբ՝ պետական պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը կաճի՝ 2011 թ. 46 տոկոսից մինչև 2030 թ. հասնելով 52 տոկոսի: Մոտ ապագայում դրամի ևս մի խոշոր արժեզրկում (30 տոկոս) էապես կավելացնի արտաքին պարտքի արժեքը դրամային արտահայտությամբ, իսկ արտահանման առաջարկի հզոր արձագանքով չուղեկցվելու դեպքում Հայաստանի պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը կմղի դեպի մոտ 70 տոկոս՝ նախքան մինչև 2030 թ. 32 տոկոսի շուրջ կայունացումը: Նման ցնցումը պարտքի զուտ ներկա արժեքը 2011 թ. կհասցնի 54 տոկոսի՝ նախքան մինչև 2030 թվականն այն մինչև 25 տոկոսի դանդաղ հետ բերելը:

Նշված անբարենպաստ սցենարների դեպքում միջին ժամկետում կվատթարանա նաև երկրի իրացվելիության իրավիճակը: Հավանական է, որ աճի ցնցման դեպքում պարտքի սպասարկում-եկամուտներ հարաբերակցությունը 2011 թ. 12 տոկոսից 2013 թ. հասնի 27 տոկոսի՝ նախքան միջինից երկարաժամկետ հատվածում կայունացումը 14–15 տոկոսի միջև (գծապատկեր 2.2): Արժեզրկման ցնցման սցենարով կանխատեսվում է, որ պարտքի սպասարկում-եկամուտներ հարաբերակցությունը կբարձրանա՝ 2011 թ. 12 տոկոսից 2013 թ. կազմելով 33 տոկոս և մինչև 2022 թ. կայունանալով 15 տոկոսից ցածր մակարդակում (գծապատկեր 2.2):

Հայաստանի պետական պարտքի վերջին կուտակումը պահանջում է միջին ժամկետում հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման նախաձեռնում: Տնտեսական ճգնաժամի պայմաններում եկամուտները նվազեցին, իսկ պետական ծախսերն ավելացան, ինչի համար կային հիմնավոր պատճառներ: Սակայն ճգնաժամի ընթացքում պարտքի մեծության ավելացումը պահանջում է իրականացնել փոխհատուցող քաղաքականություն: Նշված զարգացումները պայմանավորված են արտաքին պետական պարտքի մեծությամբ, որն այժմ կազմում է ընդհանուր պետական պարտքի 95 տոկոսը: Արտաքին պետական պարտքը 2008 թ. ավարտին ՀՆԱ-ի 14 տոկոսից ցածր էր, իսկ 2009 թ. ավարտին հասավ 36 տոկոսի և ակնկալվում է, որ բարձրակետին՝ 38 տոկոսի կհասնի 2012 թ.՝ նախքան միջին ժամկետում աստիճանաբար նվազումը: Ելակետային սցենարով կանխատեսվող պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը չափազանց բարձր չէ, սակայն նշված կայուն ուղին չափազանց զգայուն է արժեզրկման և աճի ցնցումների նկատմամբ: Ավելին, երկարաձգման պահանջները բարձր են՝ հիմնականում պայմանավորված որոշ երկկողմ և բազմակողմ վարկերի կարճ ժամկետայնությամբ՝ 2012–14 թթ. հետզնման պարտավորություններով: Ուստի կառավարությունը պետք է նպատակ դնի իր պարտքի մակարդակի արագ նվազեցումը և իր հարկաբյուջետային հնարավորությունների վերականգնումը՝ հատկապես հաշվի առնելով ցածր աճի միջավայրն ու շարունակվող արտաքին տատանողականությունը, որի ուղղությամբ է միջին ժամկետում շարժվում երկիրը:

B. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԴԻՐՔԸ ԿԱՅՈ՞ՒՆ Է

Կառավարության կողմից 2012–14 թթ. ՄԺԾԾ-ում ենթադրվող հարկաբյուջետային կոնսոլիդացումը համահունչ է ՊԿՎ-ով ենթադրվող կոնսոլիդացմանը, թեև կառավարությունը պակասուրդի կրճատման հարցում ավելի շատ ապավինում է ծախսերին, իսկ ՊԿՎ-ն՝ եկամուտներին: ՊԿՎ-ն ենթադրում է 2011–13 թթ. ընթացքում ՀՆԱ-ի 3.7 տոկոսով առաջնային պակասուրդի կրճատում՝ համեմատած ՀՆԱ-ի 3.5 տոկոսով կրճատման հետ, որը ենթադրվում է 2012–2014 թթ. ՄԺԾԾ-ում (աղյուսակ 2.1): Տարբերությունն առաջանում է ՄԺԾԾ-ում ՊԿՎ-ի համեմատ եկամուտների պակաս լավատեսական հավաքման և ծախսերի ավելի մեծ կրճատման ենթադրության հետևանքով:

Աղյուսակ 2.1. ՊԿՎ-ով և ՄԺԾԾ-ով ենթադրվող բյուջետային շրջանակներ

Փաստացի	ՊԿՎ				ՄԺԾԾ		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում							
Ընդհանուր եկամուտներ	22.5	22.7	21.8	22.2	22.3	21.2	21.4
Ընդհանուր ծախսեր	28.2	26.6	24.7	24.6	26.2	24.3	23.8
Տոկոսագումարի վճարում	0.9	1.3	1.3	1.3	1.1	1.1	1.1
Ընդհանուր հաշվեկշիռ	-5.6	-3.9	-2.9	-2.4	-3.9	-3.1	-2.4
Առաջնային հաշվեկշիռ	-4.8	-2.6	-1.6	-1.1	-2.8	-2.0	-1.3

Աղբյուրը՝ ՖՆ, ԱՄՀ և Հաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Կառավարության բյուջետային տևական սահմանափակումը կարող է օգտագործվել հարկաբյուջետային կայունության առավել խիստ գնահատականի ստացման համար: Կառավարությունն իր սկզբնական պարտքը ֆինանսավորում է՝ սենյորաժից եկամուտների գոյացմամբ և ապագայում առաջնային հավելուրդ ունենալով, որոնց զուտ ներկա արժեքը հավասար է սկզբնական պարտքային պարտավորություններին: Սկսելով կառավարության տևական բյուջետային սահմանափակումից՝ Բըրնսայդը (Burnside) (2005) ստանում է հարկաբյուջետային երկարաժամկետ կայունության ցուցանիշ: Այն որոշում է առաջնային հաշվեկշռի չափը, որը ցանկացած կառավարություն պետք է ունենա, որպեսզի պարտքի մեծության մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում հաստատուն մնա³: Օգտագործելով 2010 թ. պարտքի կանխատեսվող հարաբերակցությունը (42 տոկոս) որպես պարտքի սկզբնական հարաբերակցություն և սենյորաժը 2000-2010 թթ. (3 տոկոս) միջին մակարդակում սահմանելով՝ աղյուսակ 2.2-ում կատարվում է Հայաստանի երկարաժամկետ հարկաբյուջետային կայունության ցուցանիշների սիմուլյացիա՝ կիրառելով իրական աճի և տոկոսադրույքի տարբեր ենթադրություններ:

Աղյուսակ 2.2. Պարտքը 42 տոկոս մակարդակում պահելու համար առաջնային հաշվեկշիռ

Իրական աճ, տոկոս	Իրական տոկոսադրույք, տոկոս					
	0.00	1.00	2.00	3.00	4.00	5.00
2.00	-3.86	-3.43	-3.00	-2.57	-2.14	-1.71
3.00	-4.28	-3.85	-3.43	-3.00	-2.57	-2.15
4.00	-4.69	-4.27	-3.85	-3.42	-3.00	-2.58
5.00	-5.10	-4.68	-4.26	-3.84	-3.42	-3.00

Աղյուսակ 2.3. 10 տարում պարտքը մինչև 30 տոկոս նվազեցնելու համար առաջնային հաշվեկշիռ

Իրական աճ, տոկոս	Իրական տոկոսադրույք, տոկոս					
	0.00	1.00	2.00	3.00	4.00	5.00
2.00	-2.51	-2.16	-1.80	-1.44	-1.08	-0.72
3.00	-2.86	-2.51	-2.15	-1.80	-1.44	-1.09
4.00	-3.19	-2.85	-2.50	-2.15	-1.80	-1.45
5.00	-3.52	-3.18	-2.84	-2.49	-2.15	-1.80

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

3 $\text{Կայուն առաջնային հաշվեկշիռ} = (\text{իրական տոկոսադրույք} - \text{իրական աճ}) / (1 + \text{իրական աճ}) * \text{պարտքի հարաբերակցություն} - \text{սենյորաժ}$: Սույն ծրագրի վրա կառուցվող հարկաբյուջետային կայունության վերլուծության ավելի կատարելագործված գործիքի, գործիքի վերաբերյալ մանրամասների համար տե՛ս հավելվածում ներկայացված տեսական նյութը: Այս մոդելը կարող է մշակվել կառավարության պահանջով:

Հայաստանի հարկաբյուջետային դիրքը 3 տոկոս իրական տոկոսադրույքի և 42 տոկոս պարտքի կայուն մակարդակում կայուն կլինի, եթե երկարաժամկետ աճը առնվազն 4 տոկոս լինի, և առաջնային պակասուրդը զսպվի 3.4 տոկոսից ցածր մակարդակում: Հաշվի առնելով ներկայումս Հայաստանի պարտքի արտոնյալության բարձր մակարդակը՝ վերջին 10 տարիների ընթացքում իրացված իրական տոկոսադրույքը գնահատվում է 0.1 տոկոս, ընդ որում՝ 1.3 տոկոս ստանդարտ շեղմամբ: Սակայն նախատեսվում է, որ ՄԶԸ հաջորդ փուլում երկիրն այլևս ՄԶԸ ֆինանսավորում չի ստանա և իր ֆինանսավորման կարիքների համար ստիպված կլինի աստիճանաբար ավելի ու ավելի ապավինել առևտրային շուկաներին: Որպես Հայաստանի երկարաժամկետ ֆինանսավորման գին 3 տոկոս իրական տոկոսադրույք ենթադրելու դեպքում ելակետային մակրոտնտեսական շրջանակից հետևում է, որ Հայաստանին անհրաժեշտ է պահպանել առավելագույնը 3.4 տոկոսանոց առաջնային պակասուրդ՝ պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը 42 տոկոսում կայուն պահպանելու համար: Սակայն մակրոտնտեսական շրջանակը ենթադրում է նաև երկրի պարտքի ուղին. մինչև 2020 թ. պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը պետք է հասնի 30 տոկոսի: Հարկաբյուջետային կայունության ցուցանիշը կարող է փոփոխվել պարտքի այդ նպատակային ցուցանիշը ապահովելու համար⁴:

Եթե կառավարությունը նպատակադրվում է պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը 10 տարվա ընթացքում 42-ից նվազեցնել 30 տոկոսի, պետք է առավելագույնը շուրջ 2 տոկոսանոց առաջնային պակասուրդ պահպանի: Դրա համար կպահանջվի ավելի խիստ հարկաբյուջետային կոնսոլիդացում, քան նախատեսվում է 2011-2013 թթ. ՄԺԾԾ-ում: 2012-2014 թթ. ՄԺԾԾ-ն համահունչ է ընդհանուր պակասուրդի անհրաժեշտ կրճատմանը, թեև եկամուտների աճին ապավինելու փոխարեն ծախսերի ռացիոնալացմանն ապավինումը կարող է վտանգի ենթարկել տնտեսության փխրուն վերականգնումը: Սույն ուսումնասիրությունն առաջարկում է հարկաբյուջետային կոնսոլիդացում, որն ավելի շատ ապավինում է հարկերի հավաքման բարելավմանը:

Պարտքի և հարկաբյուջետային կայունության վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի պարտքի դինամիկան շատ զգայուն է տնտեսական կատարողականի նկատմամբ: Այլընտրանքային տարբեր սցենարները և սթրես թեստերը ցույց են տալիս, որ այնպիսի փոփոխականներ, ինչպիսիք են իրական ՀՆԱ-ի աճը, փոխարժեքի տեղաշարժերը և առաջնային հաշվեկշիռը, միջինից երկարաժամկետ հատվածում կարող են էական ազդեցություն ունենալ երկրի պարտքի մակարդակի վրա: Պարտքի նկարագրի վրա տնտեսական ցածր աճի և փոխարժեքի արժեզրկման ազդեցության մեծությունն ընդգծում է Հայաստանի համար տնտեսական աճի նոր մոդելի մշակման կարևորությունը: Տնտեսական աճի մոդելն արտահանմամբ առաջնորդվող մոդելով փոխելը կարող է նպաստել վերոնշյալ սահմանափակումների հաղթահարմանը: Սակայն քաղաքականության նման փոփոխությունների իրականացման համար պահանջվում է կառավարության հաստատական հանձնառությունը՝ մուտքի խոչընդոտներին, ինչպես նաև գործարար միջավայրի վրա օլիգարխների բացասական դերին առնչվող ընկալումների խնդիրը կարգավորելու համար:

⁴ Կայուն առաջնային հաշվեկշիռ=(իրական տոկոսադրույք-իրական աճ)/(1+իրական աճ)*[f(n)*պարտքի հարաբերակցություն -g(n)*պարտքի նպատակադրված հարաբերակցություն]-սենյորաժ, որտեղ n –ը նպատակային ցուցանիշին հասնելու տարիների թիվն է:

ԳԼՈՒԽ 3. ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒՓ

Հայաստանում հարկային արդյունավետությունը ցածր է նման հարկային դրույքաչափեր և եկամտի մակարդակ ունեցող երկրների համեմատ: Սույն գլխում **(i)** հաշվարկվում են առաջին **1000** խոշոր հարկ վճարողների շրջանում շահութահարկի, եկամտահարկի և ավելացված արժեքի հարկի (ԱԱՀ) գծով հարկային պարտավորությունների կատարման տարբերությունները, **(ii)** գնահատվում է մաքսատուրքերի մասով փաստացի և օրենքով սահմանված հարկային պարտավորությունների կատարումը, **(iii)** քանակական տեսքի է բերվում հարկային ճեղքը՝ պայմանավորված ոչ ֆորմալությամբ, և **(iv)** քանակական տեսքի են բերվում օգուտները, որոնք կստացվեն հանքարդյունաբերության հարկման և ակցիզային ռեժիմների արդիականացման շնորհիվ: Հաշվարկվում է, որ եկամուտը կարող է ՀՆԱ-ի **2.3**-ից մինչև **5.8** տոկոսի չափով ավելանալ, եթե իրականացվեն հարկային քաղաքականությունը և վարչարարությունն արդիականացնելու համաձայնեցված ջանքեր: Նշված գնահատականը կարող էր ավելի բարձր լինել, եթե հնարավոր լիներ քանակական տեսքի բերել եկամտի՝ հարկային սողանքների և հարկվող եկամտի թերի հայտարարագրման հետևանքով առաջացող կորուստները: Գլխում ներկայացվում է նաև մի գործիք, որը պետական եկամուտների կոմիտեն (**ՊԵԿ**) կարող է օգտագործել խոշոր հարկ վճարողների ստուգումներն ուղղորդելու և հիմնական հարկային սողանքներում առկա եկամտային ներուժն ամփոփ ներկայացնելու համար:

Հայաստանում կիրառվող հարկային դրույքաչափերը արտակարգ ցածր չեն տարածաշրջանային և եկամտային մակարդակով համեմատելի երկրների համեմատ, սակայն հարկերի հավաքման կատարողականը միշտ ավելի ցածր է եղել: 2009 թ. Հայաստանում ԱԱՀ-ի և եկամտահարկի դրույքաչափերը համահունչ էին ԵԿԱ-ի միջին ցուցանիշին, իսկ ձեռնարկությունների շահութահարկը 4 տոկոսով բարձր էր ԵԿԱ միջին ցուցանիշից: Հայաստանում ԱԱՀ-ի դրույքաչափը 5 տոկոսով բարձր է ցածր միջին եկամտով երկրների միջին ցուցանիշից, իսկ ձեռնարկությունների շահութահարկի և եկամտահարկի ավելի բարձր դրույքաչափերը շուրջ 5 տոկոսով ավելի ցածր են (աղյուսակ 3.1): Հավանաբար ավելի կարևոր է, որ Հայաստանի ԱԱՀ-ի հարկային արդյունավետությունը⁵ փոքր-ինչ ցածր է ԵԿԱ-ի միջին ցուցանիշից և ցածր միջին եկամտով երկրներից, իսկ շահութահարկի և եկամտահարկի արդյունավետությունը շատ ավելի մեծ ճեղքվածք է դրսևորել, քան համեմատելի երկրները: Վերջին տասնամյակում այս միտումը համառորեն պահպանվել է Հայաստանում նույնիսկ այն ժամանակ, երբ երկրի տնտեսությունն աճում էր երկնիշ տեմպով (հավելված 1):

⁵ Հարկային արդյունավետությունը սահմանվում է որպես հարկերի հավաքման մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում՝ բաժանած օրենքով սահմանված հարկային դրույքաչափի վրա: Եկամտահարկի մասով օգտագործվում է միջին կշռված դրույքաչափը:

Աղյուսակ 3.1. Հարկերի դրույքաչափերը և հարկային արդյունավետությունը, 2009թ.

	ԱԱՀ		Շահութահարկ		Եկամտահարկ		
	Դրույքաչափ	Արդյունավետություն	Դրույքաչափ	Արդյունավետություն	Նվազ. դրույք.	Առավել. դրույք.	Արդյունավետություն
Հայաստան	20	0.42	20	0.1	10	20	0.08
ԵԿԱ-ի միջին	19	0.5	16	0.2	13	19	0.2
Ցածր միջին եկամտով երկրների միջին	15	0.5	25	0.2	11	27	0.1

Աղբյուրը՝ ՖՆ և ԱՄՆ ՄԶԳ (2009):

Եկամուտների հավաքման թերակատարման խնդրին ավելի լավ անդրադառնալու համար կարևոր է հարկային եկամուտների արտահոսքի աղբյուրների բացահայտումը: Հարկային քաղաքականության շրջանակում ինչքան ավելի շատ է հնարավոր ստանալ (օրինակ՝ ավելի լավ վարչարարության միջոցով) և ինչքան ավելի՝ հարկային քաղաքականության հետագա արդիականացման միջոցով: Հայաստանի վերաբերյալ մի շարք հարկային ուսումնասիրություններում (հավելված 1), որպես երկրում ցածր հավաքումների հիմնական պատճառ, մատնանշվում է հարկերից խուսափումը խոշոր հարկ վճարողների, ներմուծողների և իրենց հարկային պարտավորությունները չհայտարարող կամ թերի հայտարարող ընկերությունների կողմից: Եթե դա այդպես է, հենց միայն հարկային վարչարարության ջանքերը (կամ սողանցքները փակելու համար փոքր փոփոխությունները) պետք է հավաքումների հարցում խոշոր արդյունքներ բերեն: Սակայն քաղաքականության շատ հարցերի անհրաժեշտ է անդրադառնալ գրեթե յուրաքանչյուր հարկատեսակի դեպքում, բացի այդ, Հայաստանում քաղաքականություն մշակողների և ընդհանրապես հասարակության համաձայնեցված ջանքեր են անհրաժեշտ հարկային քաղաքականությունը և հարկային վարչարարությունը բարելավելու համար: Սույն գլխի մնացած հատվածները կենտրոնանում են երկու ուղղությունների վրա.

- A բաժնում ներկայացվում են եկամուտների հավաքման կորուստների հաշվարկները՝ պայմանավորված առաջին 1000 խոշոր հարկ վճարողների շրջանում շահութահարկի, եկամտահարկի և ԱԱՀ-ի գծով հարկային պարտավորությունների կատարման անհամաչափությամբ, ինչպես նաև եկամուտը՝ հավաքված միջին մաքսատուրքերը օրենքով սահմանված տուրքերի մակարդակին հասցնելու արդյունքում: Գնահատվում է նաև հարկային բազայի ընդլայնման արդյունքում եկամտային ներուժը՝ հաստատագրված ռեժիմով ընդգրկված ոչ ֆորմալ ոլորտների պատշաճ ծածկույթ ապահովելու համար:
- B բաժնում ներկայացվում է հանքարդյունաբերության ոլորտի և ենթակառուցվածքային ապրանքների հարկման քաղաքականության և վարչարարության ռեժիմների բարելավման արդյունքում եկամուտների հավաքման աճը: Բաժնում ամփոփվում են նաև հիմնական սողանցքները հարկային քաղաքականության համակարգում՝ առանց տալու այդ սողանցքները փակելու դեպքում եկամտային ներուժի գնահատականը:

Մեր հաշվարկները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի իշխանությունները կարող են հարկերի հավաքումն ավելացնել ՀՆԱ-ի 2.3-5.8 տոկոս միջակայքի ցածր սահմանով,

մակարդակ, որը համահունչ է այլ վերլուծություններին: Իրոք, Դավուդին և ուրիշները (2007), կիրառելով այլ մեթոդաբանություն, գնահատել են, որ հարկային ներուժը ՀՆԱ-ի շուրջ 6.5 տոկոսն է կազմում: Այս և այլ հեղինակների գնահատականներն ամփոփվում են հավելված 1-ում:

Աղյուսակ 3.2. Հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարելավման օգուտների գնահատում (տոկոսը ՀՆԱ-ի նկատմամբ)	
Ընդհանուր եկամուտների հավաքման ավելացում բոլոր ոլորտներից, որից՝	2.3 – 5.8
1. Հարկային վարչարարության թերությունների հետևանքով կորուստների ենթագումար, որից՝	1.4 – 2.6
- առաջին 1000 խոշոր հարկ վճարողների հարկային պարտավորությունների անհամաչափ կատարման հետևանքով կորուստներ*	0.4 – 1.0
- փաստացից ցածր արդյունավետ մաքսատուրքերի հետևանքով կորուստներ	0.0 – 0.3
- ոչ ֆորմալության հետևանքով կորուստներ	1.0 – 1.3
2. Հարկային քաղաքականության ընտրված բարելավումների շնորհիվ օգուտների ենթագումար, որից՝	0.9 – 3.2
- հանքարդյունաբերության ոլորտի քաղաքականության և վարչարարության բարելավումից օգուտներ	0.4 – 0.6
- ենթակազմակերպչին ապրանքների համար քաղաքականության և վարչարարության բարելավումից օգուտներ	0.5 – 2.6

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

* Եթե ենթադրենք, որ նշված ձեռնարկություններն իրենց հարկման բազան 20 տոկոսով թերի են հայտարարում, ապա լրացուցիչ հարկային կորուստները կկազմեն ՀՆԱ-ի 0.9-1.6 տոկոսը (տես 3.40-րդ կետը): Նշված գնահատականը ներառված չէ այս աղյուսակում, քանի որ հնարավոր է՝ այն համընկնի ոչ ֆորմալության հետևանքով կորուստների հետ:

A. ՀԱՐԿԱՅԻՆ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒԺԸ

Մի շարք ուսումնասիրություններում մատնանշվել են Հայաստանի հարկային վարչարարության թերությունները: Ախտորոշումներում ընդգրկվել են կազմակերպության և կադրերի, ազնվության, խոշոր հարկ վճարողների տեսչության, հարկ վճարողների սպասարկման և կրթության հարցեր և այնպիսի գործընթացներ, ինչպիսիք են ստուգումները, հավաքումները, գանգատարկումները և SS համակարգերը: Ներդիր 3.1-ն ամփոփում է այդ ուսումնասիրություններից մեկի եզրակացությունները և դրանցից հետո թերությունների վերացման ուղղությամբ իրականացված ջանքերը:

ՊԵԿ-ի թույլ կողմերի վերացմանն ուղղված ջանքերը հատվածաբար են իրականացվել և մեծ մասամբ դոնորների կողմից են թելադրվել, թեև այժմ գոյություն ունի խոշոր հարկ վճարողների կայացած տեսչություն, ինչպես նաև՝ բարեփոխումների փաթեթի այլ տարրեր (օրինակ՝ հարկ վճարողների սպասարկման կենտրոններ): «Դուրս գրված» զեկույցի բարեփոխումների օրակարգով վերացվել են մի շարք հաշվետվական գործողություններ, որոնք նախկինում ակնկալվում էին ընկերություններից, իսկ էլեկտրոնային հաշվետվությունների ներկայացումը ընկերությունների կողմից զգալի ավելացել է 2010 թ. օգոստոսին համակարգի ներդրումից հետո (հարկ վճարողների գրեթե 20 տոկոսը հաշվետվությունները ներկայացնում է էլեկտրոնային եղանակով):

ՊԵԿ-ը (ԱՄՆ ՄԶԳ-ի օժանդակությամբ) ստուգումների ընտրության համար ռիսկի չափանիշների վրա հիմնված համակարգի ներդրման գործընթացում է: Սակայն հարկ վճարողների և առհասարակ բնակչության շրջանում դեռևս պահպանվում է այն կարծիքը, որ հավաքման ջանքերն անհամաչափ են, ինչից էլ հետևում է, որ օրակարգը դեռևս զգալիորեն անավարտ է: Կարծիքի բարելավման ուղղությամբ վերջին ջանքերի ձախողումը կարելի է վերագրել այն հանգամանքին, որ այդ ջանքերը եղել են հատվածային և հաճախ պայմանավորված դոնորների պահանջներով, ոչ թե ներքին համոզմունքով (բացառությամբ կառավարության տեխնիկական մասնագետների, որոնք հասկանում են օրակարգի թե՛ կարևորությունը, թե՛ ծավալը):

Երկրում վերջին ամիսների ընթացքում զգալիորեն ավելացել է հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարելավման օրակարգի նկատմամբ պատասխանատվությունը: Անցյալ տարի կառավարության աշխատակազմը վճարեց հարկային վարչարարության 15 բիզնես գործընթացների մանրակրկիտ գնահատման համար: Ավելին, Առևտրի և արդյունաբերության պալատի հետ հանդիպման ժամանակ հանրապետության նախագահը հրապարակավ ընդգծեց, որ «չվճարված հարկերը առողջապահությունից և կրթությունից գողացված փողեր են»: Կարևոր է նշել, որ եկամուտների համախմբումը նախագահի առաջնահերթություններից է:

Ներդիր 3.1. Հայաստան. հարկային վարչարարության ամփոփումը և Պետական եկամուտների կոմիտեի իրականացրած վերջին բարեփոխումները

Համաշխարհային բանկի «Զարգացման քաղաքականության ընտրության տարբերակներ» զեկոյցում հարկային պարտավորությունների կամավոր կատարման խթանումն առանձնացվում էր որպես Հայաստանի հարկեր-ՀՆԱ հարաբերակցությունը բարելավելու հիմնական ռազմավարություն: Ի լրումն վստահության և հարկ վճարողների հետ գործընկերության ձևավորման՝ պետական եկամուտների կոմիտեն կարող է իր գործընթացներն ու տեխնոլոգիական գործիքներն օգտագործել կեղծիքի բացահայտման և խարդախ վարքագիծը պատժելու համար: Հայաստանն իր բարեփոխումների ջանքերը խարսխել է այսպիսի սկզբունքների վրա և ուշադրությունը սևեռել ԱԱՀ վարչարարությանը, ինքնազնահատման համակարգերի իրականացմանը և խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչության (ԽՀՎՀՏ) ամրապնդմանը: Զեկոյցում առաջարկվել են հետևյալ բարեփոխումները. (i) կազմակերպություն և կառավարում, (ii) գործառնական արդյունավետություն, (iii) հարկ վճարողների սպասարկում և (iv) տեխնոլոգիական վերազինում:

- Կազմակերպությունն ու կառավարումը պետք է կենտրոնանան կազմակերպչական զարգացման, ուսուցման և հակակոռուպցիոն համակարգերի վրա, այդ թվում՝ կոռուպցիայի չափի գնահատման հարցումների նախագծի կազմման և չարաշահման լուրջ հնարավորությունների ուղղությունների բացահայտման:
- Գործառնական արդյունավետությունը պետք է կենտրոնանա հավաքման, ստուգումների, հաշվետվությունների կենտրոնացված մշակման, նոր պարզեցված բիզնես գործընթացների և խոշոր հարկ վճարողների ստուգման կարողությունների վրա:

- Հարկ վճարողների սպասարկումը կներառի՝ (i) հարկ վճարողներից հետադարձ կապի ապահովման համար ֆորումի ստեղծումը, (ii) կենտրոնական ավտոմատացված զանգերի կենտրոնի ստեղծումը հարկ վճարողներին տեղեկություններ տրամադրելու և ծառայություններ մատուցելու համար, (iii) հարկ վճարողների գոհունակության պարբերական հարցումների նախագծումը և անցկացումը և (iv) հարկ վճարողների կողմից հարկային պարտավորությունների գծով ծախսերի գնահատման համար պարբերական վերլուծությունների իրականացումը:
- Տեխնոլոգիական վերազինումը կկենտրոնանա գործող հարմարությունների և տեղեկատվության ու հաղորդակցության համակարգերի արդիականացման, ինչպես նաև մասնագիտացված հարկային ուսումնական կենտրոնների ստեղծման վրա: Նման վերազինումը կներառի տեխնիկա և ծրագրային ապահովում տվյալների կենտրոնացված մշակման ստորաբաժանման համար և փաստաթղթերի կառավարման համակարգ:

ՊԵԿ-ի կողմից վերջերս իրականացված միջոցառումների թվում են՝

- Ձեռնարկությունների գրանցման «մեկ պատուհանի» սկզբունքի ներդրումը, որը գործում է 2011 թ. ապրիլից:
- Հարկային հաշվետվությունների թվի կրճատումը և օպտիմալացումը: Ձեռնարկություններն այլևս ՊԵԿ-ին չեն ներկայացնում ֆինանսական հաշվետվություններ, հանրային ծառայությունների կարգավորման պարտադիր վճարների վերաբերյալ եռամսյակային հաշվետվություններ և ճանապարհային վճարի բազային տվյալների վերաբերյալ տեղեկություններ: ՊԵԿ-ը սահմանել է բոլոր հաշվարկների և հաշվետվությունների ներկայացման միասնական ժամկետ: Սոցիալական վճարների և ակցիզային հարկի հաշվարկները ներկայացվում են եռամսյակային կտրվածքով:
- Հարկային վճարումների պարբերականության կրճատումը: Շահութահարկի կանխավճարները և նվազագույն շահութահարկի գծով վճարումները կկատարվեն եռամսյակային կտրվածքով (նախկինում՝ տարեկան 12 անգամ):
- Արտոնագրային վճարների նոր համակարգի ներդրումը: Արտոնագրային վճարների մասին նոր օրենքի համաձայն՝ փոքր բիզնեսները (բնակչությանը օրենքով սահմանված ծառայությունների մատուցումը), որոնց տարեկան շրջանառությունը չի գերազանցում 6 մլն ՀՀ դրամը, կարող են արտոնագրային վճարներն ընտրել որպես հարկային ռեժիմ և ՊԵԿ-ին որևէ հաշվետվություն չներկայացնել:
- ԱԱՀ հաշիվ-ապրանքների էլեկտրոնային համակարգի ներդրումը: Նշված համակարգն իրականացնող բիզնեսներից չի պահանջվում պահել փոխադրումների մատյաններ:
- Էլեկտրոնային հաշվետվությունների ներկայացումը: Ներկայում 40-ից 27 հարկային հաշվետվությունները հնարավոր է ներկայացնել էլեկտրոնային եղանակով:

- Ռիսկի չափանիշների վրա հիմնված ստուգումների համակարգի ներդրումը: ՊԵԿ-ը փոփոխել է խոշոր հարկ վճարողների ընտրության չափանիշները և ընդլայնել այդ ընկերությունների ցանկը (440՝ 2011 թ. համար): Ոչ ռիսկային հարկ վճարողներն իրավունք ունեն, առանց ստուգման, ԱԱՀ-ի/ակցիզային հարկի վերադարձ ստանալ:
- ՊԵԿ-ի նկատմամբ հասարակության վերաբերմունքի փոփոխությունը: ՊԵԿ-ի իմիջի փոփոխություն հարկահավաքից ծառայություն մատուցողի: ՊԵԿ-ը ստեղծել է հարկ վճարողների սպասարկման երեք կենտրոն Երևանում և Վանաձորում: Եվս երեք կենտրոններ և զանգերի կենտրոնը կսկսեն գործել 2011 թ.:
- Հարկային վարչարարության պարզեցում: Այս ուղղությամբ հիմնական փոփոխությունները կապված են TWM համակարգի նորացման, մաքսային արժեքի որոշման համար պայմանագրի գնի կիրառման ավելի հստակ կանոնների և այլ հանգամանքների հետ:

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկ, 2008 թ.:

Հմտությունների, գործընթացների և հարկային վարչարարության համակարգերի արդիականացման օրակարգը պահանջում է հաստատուն հանձնառություն և իշխանությունների կողմից հետևողական ջանքեր: Հարկային պարտավորությունների կատարման ծախսերը, որոնք երկրի հարկահավաքման արդյունավետության գնահատման կարևոր գործիք են, դեռևս բարձր են Հայաստանում և հաստատում են հարկային վարչարարության արդիականացման կարևորությունը: Ըստ Միջազգային ֆինանսական կորպորացիայի իրականացրած վերջին՝ «Հարկային համապատասխանության արժեքը» հարցման՝ հարկային պարտավորությունների կատարման ընդհանուր ծախսը Հայաստանի միջին ընկերության համար 2009 թ. գնահատվել էր 400 անձ-ժամ (50 աշխատանքային օր): Ըստ միջին աշխատավարձի մակարդակի՝ դա համապատասխանում է 1,363 ԱՄՆ դոլարին: Նշված արդյունքները մի շարք բարեփոխումների սկիզբ են դրել, որոնք ուժի մեջ են մտել 2011 թ. հունվարից (հարկային էլեկտրոնային հաշիվների դուրսգրման համակարգի ներդրում, շահութահարկի կանխավճարի և նվազագույն հարկի գումարների վճարման պարբերականության կրճատում, հաշվարկ-հաշվետվությունների ներկայացման և գույքահարկի վճարումների կատարման պարբերականության կրճատում, ստուգումների մասին օրենքի փոփոխություններ), որոնք կրճատում են հարկային պարտավորությունների կատարման ծախսերը⁶:

Հասարակության համար հարկերի հավաքման անարդյունավետ համակարգի այլ-ընտրանքային գինը գնահատելու մեթոդաբանություն չկա: Թեև Բանկը հարկային վարչարարության գնահատման ինտեգրված մոդելի (IAMTAX) մշակման գործընթացում է, այնուամենայնիվ հիմնական գործընթացների համար ախտորոշման

6 Սակայն նկատենք, որ միայն հարկային վարչարարության արդիականացումը կարող է բավարար չլինել, քանզի հնարավոր է, որ հարկային պարտավորությունների կատարման ծախսերի վրա ազդեն ՊԵԿ-ի իրավասություններից դուրս գտնվող գործոններ, ինչպիսիք են, օրինակ՝ հարկային օրենսդրության հստակությունը կամ որակը, հարկային գրագիտությունը, հարկ վճարողների իրազեկությունը կամ պարզապես հարկային մշակույթը:

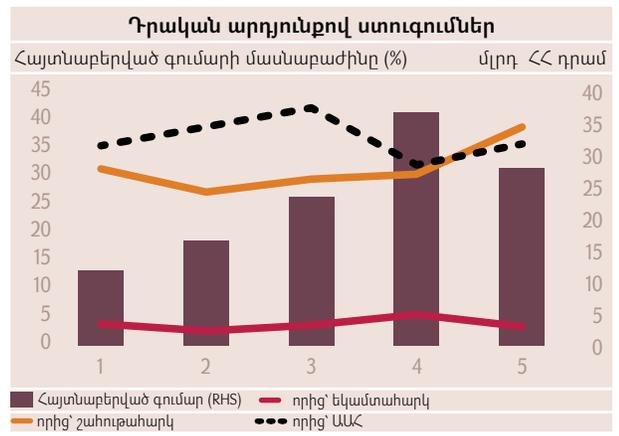
գործիքների ապահովման անհրաժեշտություն կա: Սույն գլուխը հիմնվում է շատ այլ ուսումնասիրությունների ժամանակ Հայաստանի օրինակի համար օգտագործված այն գրականության վրա, որը վերաբերում է եկամուտների ներուժին⁷: Մեր հիմնական նորամուծությունը առաջին 1000 խոշորագույն հարկ վճարողների վերաբերյալ մատչելի տեղեկությունների ռեգրեսիոն վերլուծությունն է՝ նրանց կողմից ԱԱՀ-ի և շահութահարկի մասով հարկային պարտավորությունների կատարման անհամաչափությունը, ինչպես նաև նրանց աշխատակիցների կողմից իրենց եկամտահարկի գծով հարկային պարտավորությունների կատարումը գնահատելու նպատակով: Նշված վերլուծությունը լրացնելու նպատակով նաև գնահատել ենք եկամուտների պակասը՝ պայմանավորված ներմուծման տուրքերի՝ օրենքով սահմանվածից ցածր արդյունավետ դրույքաչափերով և ոչ ֆորմալությամբ: Սակայն չենք գնահատել եկամտի ներուժը հարկային սողանքների և հարկվող եկամտի թերի հայտարարագրման բացառման դեպքում:

ԽՈՇՈՐ ՀԱՐԿ ՎՃԱՐՈՂՆԵՐԻՑ ՀԱՐԿԵՐԻ ԱՐՏԱՀՈՍՔԻ ՔԱՆԱԿԱԿԱՆ ՏԵՍՔԻ ԲԵՐՈՒՄ

Հայաստանի խոշորագույն 1000 հարկ վճարողների կողմից հայտարարվող հարկերի վճարումները ցույց են տալիս, որ նրանցից առաջին 500-ը 10 անգամ ավելի մեծ նպաստ են բերում, քան երկրորդ կեսը: Սրանից հետևում է, որ 500 խոշորագույն հարկ վճարողների վրա կենտրոնացումը բավարար է խոշոր հարկ վճարողներից եկամտի արտահոսքը գնահատելու համար: Նշված գնահատումը կարող է կատարվել՝ համեմատելով խոշոր հարկ վճարողների առաջին կեսի տարբեր ենթախմբերի ենթադրվող հարկային դրույքաչափերը: Դա կօգնի բացահայտելու հարկատեսակները և/կամ հարկ վճարողներին, որոնց անհրաժեշտ է ավելի ուշադիր մոնիթորինգի ենթարկել խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչության կողմից՝ եկամուտների ավելի բարձր հավաքում ապահովելու համար:

ՊԵԿ-ը ներկայումս մշակում է համակարգչային օժանդակությամբ համեմատություններ և խաչաձև ստուգումներ՝ որպես ստուգումների իր ռեսուրսների հատկացման հիմք: Սկզբնական համեմատություններով ստուգվում է հարկային հաշվետվությունների ներքին համապատասխանությունը՝ կապված հայտարարված շրջանառության, ներմուծումների և այլ տվյալների հետ: Հարկային մարմինները կազմում են հարկ վճարողների բնութագրերը՝ փնտրելով խուսափման ռիսկերը: Նախաձեռնություն-

Գծապատկեր 3.1. Ստուգման արդյունքներ, 2005-2009 թթ.



Աղբյուրը՝ ՊԵԿ-ի և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

7 Օրինակ՝ Լե, Մորեն-Դոթսոն և Ռոջաչաինթոռն, 2008 թ. (Le, Moreno-Dotson, and Rojchaichanthorn, 2008):

Նր հանգեցրել է հաջողված ստուգումների քանակի աճի՝ 2008 թ. հավաքելով լրացուցիչ 35 մլրդ ՀՀ դրամ (92 մլն ԱՄՆ դոլար) (գծապատկեր 3.1): Նշված եկամուտների ամենախոշոր բաժինը ստացվել է, ըստ կարևորության, ԱԱՀ-ից, ձեռնարկությունների շահութահարկից և ֆիզիկական անձանց եկամտահարկից:

Մեր վերլուծությունը լրացուցիչ վիճակագրական փաստեր է ներկայացնում, որը լրացնում է ռիսկային չափանիշների վրա հիմնված ալգորիթմները, որոնք մշակվում են ՊԵԿ-ի կողմից: Վերլուծության հիմքում ընկած գաղափարը կառուցվածքային հնարավոր խզումների որոնումն է, որոնք կարող են գոյություն ունենալ շրջանառության որոշակի մակարդակից բարձր կամ ցածր և մեզ հնարավորություն տալ առանձնացնելու վերլուծության ենթարկված ընկերությունների այն հարկ վճարողների ընտրանքը, որոնց համար հարկման բազայի և հարկի վճարման միջև կոռելյացիան ավելի բարձր է այլ տեսակի հարկ վճարողների համեմատ (ներդիր 3.2): Հղում կատարելու հեշտության նպատակով մենք «օպտիմալ հարկ վճարողներ» ենք անվանում այն խումբը, որի դեպքում հարկման բազայի և հարկի վճարման կոռելյացիան ավելի բարձր է, իսկ մյուս խմբին՝ «ոչ օպտիմալ հարկ վճարողներ»: «Օպտիմալ հարկ վճարողների» խմբի համար հաշվարկված գործակիցները կարելի է օգտագործել «ոչ օպտիմալ հարկ վճարողների» խմբի կողմից հարկերի վճարման հավանական մակարդակի սիմուլյացիայի համար: Ընկերությունների մակարդակում այս սիմուլյացիաներն այնուհետև հանրագումարի են բերվում՝ հարկային եկամտի ներուժը գնահատելու համար:

«Օպտիմալ» և «ոչ օպտիմալ» հարկ վճարողների տարբերակման օգնությամբ խոշոր հարկ վճարողներից լրացուցիչ եկամուտը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 0.43-1.02 տոկոսի չափով: Հաշվարկված գործակիցները (տե՛ս հավելված 2) ցույց են տալիս, որ 1-10 մլրդ (2.6-26 մլն ԱՄՆ դոլար) ՀՀ դրամ շրջանառությամբ հարկ վճարողների համար շահութահարկի և եկամտահարկի գնահատված հարկային արդյունավետ դրույքաչափը 10 մլրդ ՀՀ դրամից ավելի շրջանառությամբ ընկերությունների համեմատ ավելի ցածր է: Մյուս կողմից՝ 10 մլրդ ՀՀ դրամից բարձր շրջանառությամբ հարկ վճարողների համար, ըստ ամենայնի, գնահատված արդյունավետ հարկային դրույքաչափը ԱԱՀ-ի մասով ավելի ցածր է, քան 1-10 մլրդ շրջանառությամբ ընկերություններինը: Շահութահարկի, եկամտահարկի և ԱԱՀ-ի ավելի ցածր արդյունավետ հարկային դրույքաչափեր ներառող ընկերությունների համար հաշվարկված գործակիցների փոխարինումն «օպտիմալ հարկ վճարողների» խմբի համար հաշվարկված գործակիցների վստահության ինտերվալով ցույց է տալիս, որ միջին հաշվով հնարավոր է հավաքել ՀՆԱ-ի 0.43-1.02 տոկոսի չափով լրացուցիչ հարկեր (աղյուսակ 3.3):

Ներդիր 3.2. Հարկերի արտահոսքի գնահատման ռեգրեսիոն վերլուծություն

Խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչության կողմից վարվող 1000 խոշոր հարկ վճարողների տվյալների շտեմարանից կարողացել ենք դուրս բերել 457 ընկերությունների շարք, որոնք 2006–2009 թթ. ընթացքում եղել են շտեմարանում: Նշված ընկերությունների երկու երրորդից ավելին դասվում են 500 ամենախոշոր հարկ վճարողների շարքը: Տվյալների շտեմարանում ներառված են տեղեկություններ ԱԱՀ-ի, շահութահարկի և եկամտահարկի վճարումների մասին, նաև հարկման բազայի վերաբերյալ որոշ տեղեկություններ, ինչպես, օրինակ՝ շահույթը մինչև հարկումը, սոցիալական վճարները և ներքին իրացումը: Թեև ֆիզիկական անձանց եկամտահարկը, խիստ ասած, ֆիզիկական անձանց պարտավորությունն է, Հայաստանը չի ներդրել ֆիզիկական անձանց կողմից հաշվետվությունների ներկայացման գործելակերպ, հետևաբար աշխատանքից ստացվող եկամտի գծով պարտավորությունը պահվում է ընկերությունների կողմից և վճարվում ՊԵԿ-ին դրանց աշխատակիցների անունից: Շատ առումներով Հայաստանում եկամտահարկը նման է սոցիալական ապահովության վճարներին՝ գոնե պաշտոնական տնտեսությունում վերջինիս գնահատման և հավաքման առումով: Հետևաբար, մենք եկամտահարկը ներառել ենք, քանի որ հնարավոր է՝ ընկերությունները թերի հայտարարեն իրենց աշխատավարձերի ֆոնդը՝ սոցիալական ապահովության վճարներից խուսափելու համար, և դրանք կարող են գրանցվել եկամտահարկի տվյալներում: Սա նաև ընկերության աշխատակցի՝ եկամտահարկի գծով պարտավորությունների կատարումը գնահատելու եղանակն է, որը լավ արտացոլվում է ընկերության տվյալներում՝ հաշվի առնելով, որ Հայաստանում կիրառվում է աղբյուրի մոտ հարկերի պահումը, ոչ թե՛ ինքնագնահատումը (գործելակերպ, որ նմանվում է տարբեր եվրոպական երկրների գործելակերպին, որոնք տարբերակում են աշխատանքից և կապիտալից ստացված եկամուտների հարկումը): Նշված հավասարակշռված շարքն օգտագործվում է մոտարկված հարկային բազաների վրա ընկերությունների հարկային վճարումների (շահութահարկ, եկամտահարկ և ԱԱՀ) ռեգրեսիաներ կիրառելու համար («շահույթ մինչև հարկումը» շահութահարկի համար, «սոցիալական վճարները» եկամտահարկի համար և «ներքին իրացումները» ԱԱՀ-ի համար) և մի խումբ ստուգիչ փոփոխականներ (ընդհանուր ակտիվներ, աշխատակիցների թիվ, գտնվելու վայր, գործունեության ոլորտ): Հիմնավորված հաշվարկների համար մենք հսկում ենք մուլտիկոլինեարությունը (multicollinearity)՝ հաշվարկելով վարիացիայի գնաճային գործոնները (Variance Inflation Factors՝ VIF): Քանի որ «սոցիալական վճարներ» փոփոխականը, ըստ ամենայնի, խիստ կոռելացված է «աշխատակիցների թվաքանակ» փոփոխականի հետ, վերջին փոփոխականը չի ներառվում ֆիզիկական անձանց եկամտահարկի հավասարումների հաշվարկում: Հաշվարկված գործակիցների համապատասխանությունը ստուգելու համար օգտագործվում է երկու բնութագիր՝ շարքի ռեգրեսիա պատահական ազդեցություններով և սահմանափակված ռեգրեսիայով՝ զրոյական շահութահարկ, եկամտահարկ կամ ԱԱՀ վճարող ընկերությունների կանխակալ ընտրություն թույլ չտալու համար:

Ի վերջո, հարկ վճարողների շրջանառությունն օգտագործվում է ընկերությունների երեք հստակ սահմանված խմբեր ձևավորելու համար՝ մինչև 1 մլրդ ՀՀ դրամ շրջանառություն, 1-10 մլրդ (2.6-26 մլն ԱՄՆ դոլար) ՀՀ դրամի շրջանառություն և 10 մլրդ ՀՀ դրամից ավելի շրջանառություն (աղյուսակը՝ ստորև):

Մեր մեթոդաբանությունը ենթակա է տարբեր վերապահումների: Նախ՝ հարկային բազայի մոտարկումը, որն օգտագործվել է եկամտահարկի և ԱԱՀ-ի համար, անկատար է, քանի որ ներկայացված գումարները հանրամատչելի չեն: Իրոք, եկամտահարկի համար սոցիալական վճարները և ԱԱՀ-ի համար ներքին իրացումը կիրառելով որպես մոտարկման բազա՝ կարելի է տարբեր հիմնավորումներով քննադատության ենթարկվել:

Աղյուսակ. Հարկ վճարողների շրջանառության բաշխումը, 2006-2009 թթ.

Ընկերությունների թիվը					
Տարեթիվ	1 մլրդ ՀՀ դրամից ցածր	1-10 մլրդ ՀՀ դրամ	1 մլրդ ՀՀ դրամից ավելի	Ընդամենը	
2006	262	170	25	457	
2007	213	219	25	457	
2008	201	222	34	457	
2009	193	231	33	457	

Աղբյուրը՝ ՊԵԿ-ի և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Սակայն փաստացի հարկային բազաները մատչելի չեն և մոտարկման բազաները դրանց ձևափոխումն են (եթե ոչ պարտադիր գծային). հետևաբար կարող են արդյունքների առումով պարզ ձևով մեկնաբանվել: Երկրորդ՝ շրջանառության սահմանային կետերը որոշ չափով կամայական են, թեև փորձարկվել են տարբեր միջակայքեր, և մենք ստուգել ենք, թե որքանով են դրանք հիմնավորված՝ ապահովելու հաշվարկված գործակիցների կայունությունը տարբեր սահմանային կետերում: Երրորդ՝ Հայաստանում եկամտահարկի երկու սանդղակ կա (10 տոկոս ամսական 200 դոլարից պակաս եկամտի և 20 տոկոս դրանից ավելի եկամտի համար), ինչը կարող է բացատրել 1-10 մլրդ ՀՀ դրամ շրջանառությամբ ընկերությունների մասով հաշվարկված ավելի ցածր գործակիցը: Հաշվի առնելով, որ տվյալների բազան հնարավորություն չի տալիս խմբավորելու նշված երկու սանդղակներից հավաքված եկամուտները, եկամտահարկից եկամտի արտահոսքը պետք է զգուշությամբ դիտարկել (թեև գերհաշվարկը հավանական է, որ փոքր լինի, քանի որ 10 տոկոս դրույքաչափը կիրառվում է շատ ցածր եկամտի մակարդակի նկատմամբ): Ի վերջո, հնարավոր է՝ լինեն ընկերությանը կամ ոլորտին բնորոշ պայմաններ, որոնց հետևանքով որոշ ընկերություններ, պայմանավորված կառուցվածքով, վճարեն ավելի շատ հարկեր, քան մյուսները (օր.՝ հնարավոր է, որ հանքարդյունաբերության ոլորտն այլ ոլորտների համեմատ ունենա ամորտիզացիայի հատուկ չհարկվող շեմ), ըստ այդմ էլ յուրաքանչյուր ընկերության համար ուսումնասիրված չորս տարիների ընթացքում հարկային պարտավորությունների կատարման հավասար տոկոսային ցուցանիշների վերաբերյալ ենթադրությունը կարող է խիստ լինել:

Ամենախոշոր արդյունքը ստացվում է ԱԱՀ-ի հավաքումների բարելավումից, որին հաջորդում է շահութահարկի և ապա եկամտահարկի հավաքումը: Միջին հաշվով կարող են ակնկալվել լրացուցիչ ԱԱՀ-ի վճարումներ՝ մինչև ՀՆԱ-ի 0.65 տոկոսը՝ համեմատած ՀՆԱ-ի մինչև 0.23 տոկոսի չափով լրացուցիչ շահութահարկի և ՀՆԱ-ի մինչև 0.13-ի չափով եկամտահարկի հավաքման հետ (աղյուսակ 3.3): Սիմուլյացիաները ցույց են տալիս, որ 10 մլրդ ՀՀ դրամից ավելի շրջանառությամբ հարկ վճարողները 4-15 տոկոսով պակաս ԱԱՀ-ն են վճարում 1-10 մլրդ ՀՀ դրամ շրջանառությամբ ընկերությունների համեմատ, իսկ վերջիններս 10-14 տոկոսով պակաս շահութահարկ են վճարում 10 մլրդ ՀՀ դրամից ավելի շրջանառությամբ ընկերությունների համեմատ:

Աղյուսակ 3.3. Խոշոր հարկ վճարողներից լրացուցիչ հարկերի գնահատված ներուժ

		ՇՀ	ԵՀ	ԱԱՀ	Գումար	ՇՀ	ԵՀ	ԱԱՀ	Գումար
		Միլիարդ ՀՀ դրամ				Կշիռը ՀՆԱ-ում (%)			
2006	Հավաքված հարկ	46.8	14.7	113.8	175.3	1.76	0.55	4.28	6.60
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, ստորին սահման	2.2	1.3	5.2	8.7	0.08	0.05	0.20	0.33
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, վերին սահման	3.2	3.3	17.2	23.7	0.12	0.13	0.65	0.89
2007	Հավաքված հարկ	50.6	19.2	150.8	220.5	1.61	0.61	4.79	7.00
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, ստորին սահման	6.4	2.8	6.2	15.5	0.20	0.09	0.20	0.49
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, վերին սահման	9.4	3.8	22.2	35.5	0.30	0.12	0.70	1.13
2008	Հավաքված հարկ	57.5	22.5	161.6	241.5	1.58	0.62	4.43	6.62
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, ստորին սահման	6.5	2.5	7.4	16.5	0.18	0.07	0.20	0.45
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, վերին սահման	8.5	4.5	24.4	37.5	0.23	0.12	0.67	1.03
2009	Հավաքված հարկ	49.4	22.1	131.5	202.9	1.59	0.71	4.24	6.54
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, ստորին սահման	5.6	2.9	5.5	14.1	0.18	0.09	0.18	0.45
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, վերին սահման	8.6	4.9	18.5	32.1	0.28	0.16	0.60	1.03
Միջին	Հավաքված հարկ	51.1	19.6	139.4	210.1	1.63	0.62	4.44	6.69
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, ստորին սահման	4.9	2.4	5.6	12.9	0.16	0.08	0.19	0.43
	Հաշվարկված լրացուցիչ հարկ, վերին սահման	6.9	4.4	20.6	31.9	0.23	0.13	0.65	1.02

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

Պարտադիր չէ, որ եկամուտների արտահոսքի մեր գնահատականները հարկերից խուսափելու հետևանք լինեն: Ըստ էության, քանի որ Հայաստանի գրեթե բոլոր հարկային

ռեժիմներում բազմաթիվ սողանցքներ կան, հնարավոր է, որ արձանագրում ենք հարկային ծախսերի կամ արտոնությունների ազդեցությունը, որ լիովին օրինական է, կամ հարկային սողանցքների շահագործումը, որը կարող է համարվել հարկերից խուսափում և լինել կամ չլինել անօրինական: Արտահոսքի օրինականության վերաբերյալ հարցին կարելի է պատասխանել միայն ընտրովի ստուգումների միջոցով: Մեր վերլուծության մեջ հարկերից խուսափումը խստորեն ներառելու համար կպահանջվի հաշվարկել՝ մեր ընտրանքի բոլոր ընկերությունները շահույթը, իրացումն ու աշխատավարձերը թերի գնահատելու հակվածություն ունեն, թե՛ ոչ: Քանի որ հարկերից խուսափելու մասին փաստել են շատ ուսումնասիրություններ, շատ հավանական է, որ հաշվարկվող արտահոսքերը հիմնականում լինեն հարկերից խուսափելու հետևանք, անկախ այն հանգամանքից՝ դա օրինական է, հարկային բազայի թերի հայտարարում է, թե՛ պարզապես թերի վճարում: Եթե ենթադրենք, որ հարկային բազաները, որոնք օգտագործվել են հաշվարկների համար, 20 տոկոսով բարձր են հայտարարվածից, և բոլոր ընկերությունները համապատասխանում են «օպտիմալ ընկերությունների» դրույքաչափին, լրացուցիչ եկամուտը, որը կարելի է ակնկալել, ՀՆԱ-ի 0.9-1.6 տոկոսն է:

Սիմուլյացիաներից հետևում է, որ ՊԵԿ-ը պետք է կենտրոնանա 10 մլրդ ՀՀ դրամից բարձր շրջանառություն ունեցող ընկերությունների ԱԱՀ-ի գծով ստուգումների վրա, իսկ շահութահարկի և եկամտահարկի գծով իր ստուգումները կենտրոնացնի 1-10 մլրդ ՀՀ դրամ շրջանառությամբ ընկերությունների վրա: Սույն առաջարկությունը համահունչ է ռիսկի չափանիշների վրա հիմնված ստուգումների համակարգին, որը վերջերս ներդրվել է ՊԵԿ-ի կողմից: Ռեգրեսիոն վերլուծությունն անհրաժեշտ է պարբերաբար վերանայել՝ հարկ վճարողների տարբեր խմբերի միջև ցանկացած հարկային վճարումների շեղումները գնահատելու և ստուգումների նպատակները համապատասխանաբար ճշգրտելու համար: Ռեգրեսիոն վերլուծությունը ևս կարող է բարելավվել ԱԱՀ-ի և եկամտահարկի համար փաստացի հարկային բազաների օգտագործմամբ՝ մոտարկված հարկային բազաների փոխարեն, որոնք օգտագործվել են մեր վերլուծության մեջ:

**ՄԱՔՍԱՏՈՒՐՔԵՐԻ ՄԱՍՈՎ ՍՊԱՎԱԾԻՑ ՑԱԾԻ
ՊԱՐՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԿԱՏԱՐՄԱՆ ՑՈՒՑԱՆԻՇԻ ՔԱՆԱԿԱԿԱՆ
ՏԵՍՔԻ ԲԵՐՈՒՄ**

Վերջին ժամանակաշրջանում մաքսային ոլորտում բարեփոխումներն առաջնորդվել են երկու հիմնարար սկզբունքով՝ (i) ներմուծողների և մաքսային աշխատակիցների միջև շփումների նվազում և (ii) անցում ռիսկի կառավարմանը: Մաքսային տվյալների ուղղակի մուտքագրման համակարգի մշակմանն ուղղված ջանքերը պահանջեցին, որ ներմուծողները կամ նրանց գործակալները մաքսային համակարգ մուտքագրեն տվյալներ և ստանան հաստատում՝ առանց մաքսային աշխատակիցների աջակցության, և ռիսկի կառավարման ինստիտուտը ներդրվի մաքսային բոլոր գործելակերպերում: Ավելին, ներմուծումների մաքսային արժեքի որոշման ժամանակ հաշիվ-ապրանքագրերի գների փոխարեն հսկիչ գների չափազանց լայն կիրառումը, ի հակադրություն ԱՀԿ կանոնների,

պաշտոնյաների հայեցողության կիրառման հնարավորություններ է ստեղծել և հանգեցրել գների թերի հայտարարման արատավոր շրջանի (իմանալով, որ դրանք ճշգրտվելու դեպքերի մեծ մասում բարձրանալու են) և հաշիվ-ապրանքագրերի կեղծման:

Նշված բարեփոխումները լրացնում են 2000 թ. սկզբից Հայաստանի համեմատաբար ազատական առևտրային ռեժիմը: 2003 թ. Հայաստանը միացավ ԱՀԿ-ին և ընդունեց երկու խումբ մաքսատուրքերի ռեժիմ (0 և 10): 2005-2009 թթ. ընթացքում ներմուծման խմբերի կշիռների կիրառմամբ որոշված հարկի միջին դրույքաչափը (ներառյալ արտոնությունները) 2.3 տոկոս էր: Մաքսատուրքի կիրառման նման ցածր մակարդակի պայմաններում շատ եկամուտների հավաքում չի ակնկալվում մաքսատուրքերից, թեև մաքսատուրքերից եկամտային ներուժը կարող ենք գնահատել՝ հաշվարկելով ներմուծման արդյունավետ հարկման դրույքաչափի տարբերությունը:

2005-2009 թթ. Հայաստանում մաքսատուրքերը միջինը կազմել են ՀՆԱ-ի 0.8 տոկոսը: Նշված գումարը ներմուծումից հավաքվել էր նույն ժամանակահատվածում՝ տատանվելով ՀՆԱ-ի 39-43 տոկոսի միջև: Սա ենթադրում է 1.9-2.2 տոկոսի միջև ներմուծման արդյունավետ հարկային դրույքաչափ և 0.1-0.4 տոկոսային կետով պակաս է ներմուծման խմբերի կշիռների կիրառմամբ որոշված մաքսատուրքերից՝ արտոնությունները ներառյալ:

Մաքսատուրքերից կարելի է, այնուամենայնիվ, ակնկալել ՀՆԱ-ի 0-0.3 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ: Իրոք, եթե ներմուծման արդյունավետ հարկային դրույքաչափը 2.3 տոկոս է, ընդ որում՝ ներմուծում-ՀՆԱ հարաբերակցությունը 36-43 տոկոս է, մաքսատուրքեր-ՀՆԱ հարաբերակցությունը 0.8-1.1 տոկոս պետք է լինի: Հետևաբար, ՀՆԱ-ի ներկայիս 0.8 տոկոսի նվազեցման արդյունքում, որը հավաքվում է մաքսատուրքերից, ստացվում է եկամուտների արտահոսքի մոտավոր գնահատականը:

Մաքսատուրքերից ակնկալվածից համեմատաբար ցածր լրացուցիչ եկամուտն ընդգծում է այն հանգամանքը, որ մաքսային վարչարարության հիմնական ուղղվածությունը պետք է լինի առևտրի և տրանսպորտի խթանումը: Ներկայումս մաքսային վարչարարությունը որպես հիմնական մոտեցում է կիրառում լիարժեք աշխատող «կանաչ ուղիով» բացթողումը, որը Համաշխարհային բանկի զարգացման քաղաքականության գործառնության (ԶԲԳ) օժանդակած քաղաքականության առանցքային բարեփոխումներից է: Թեև վերջին տարիներին բանկն առաջարկել է մաքսային բարեփոխումների վարից վեր մոտեցում, ներդրվել են նոր գործիքներ, որոնք այժմ դեպի առաջ քայլ կատարելու հնարավորություն են տալիս (ինչպես, օրինակ՝ «կանաչ ուղիով» բացթողումը որպես հիմնական մոտեցում): Վերջին զարգացումները մատնանշում են մաքսային բարեփոխումների համար ամբողջական մոտեցման հնարավորությունները: Քայլերը կլինեն (i) իրական ռազմավարական մոտեցման մշակումը կառավարության աջակցությամբ սահմանների կառավարման և հսկողության ինտեգրված քաղաքականության նկատմամբ (ընդլայնվում է զուտ մաքսային տիրույթից անդին և աշխատում հարևան երկրի համապատասխան կառույցների հետ), (ii) նպատակներով թելադրվող գործողությունների ծրագրով վերջին առաջընթացի ամփոփումը և (iii) անցումը միջազգային լավագույն փորձից բխող չափանիշներին:

ՈՉ ՖՈՐՄԱԼՈՒԹՅԱՆ ՀԵՏԱԱՆՔՈՎ ԵԿԱՄՈՒՏՆԵՐԻ ԱՐՏԱՀՈՍՔԻ ՔԱՆԱԿԱԿԱՆ ՏԵՍՔԻ ԲԵՐՈՒՄ

Արդի հարկային վարչարարությունում կարևոր նպատակ է հարկման բազայի պաշտպանությունը: Ուսումնասիրությունից հետևում է, որ հարկային քաղաքականության և վարչարարության մարմինները կարող էին բազան շատ ավելի լավ պաշտպանել՝ իրենց հսկողությունն ընդլայնելով և վերասահմանելով ինքնուրույն ներդրած տարբեր սահմանաչափեր: Ընկերությունները ներկայումս կարող են հարկումից խուսափել՝ թերի հայտարարելով կամ գործունեությունը տեղափոխելով ստվերային տնտեսություն, որպեսզի հարկային վարչարարության մարմինների հսկողությունից դուրս լինեն: Օրինակ՝ ինտեգրված ագրոարդյունաբերությունը կարող է շահույթը տեղափոխել իրենց գյուղատնտեսական ոլորտ և այդ ձևով խուսափել շահութահարկից: Ենթաակցիզային ապրանքների մասով ընկերությունները կարող են նաև իրենց առևտրի կետերը փոքր միավորների տրոհել, որոնք ԱԱՀ-ի շեմից ներքև են, և այդպիսով խուսափել ԱԱՀ-ի վճարումներից:

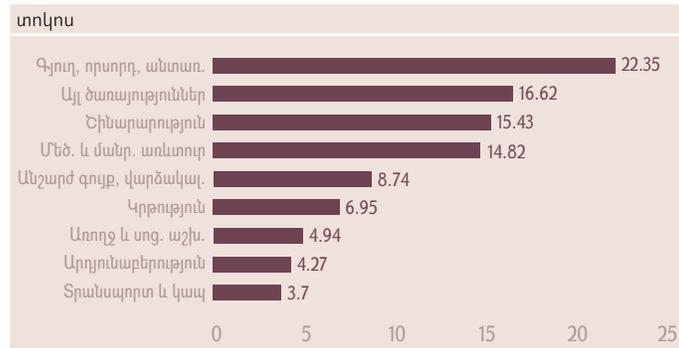
Եթե ապահովվի, որ հարկային քաղաքականությունը և վարչարարությունը չխրախուսեն անցումը ոչ ֆորմալ տնտեսություն, ապա դա ոչ միայն արդյունավետ կլինի եկամուտների տեսանկյունից, այլև առավել արդարացի և համապարփակ հարկային վարչարարություն կստեղծի: Եթե հարկային քաղաքականությունը պետք է ավելի պարզ լինի և ընդգրկի բոլոր ոլորտները, հարկային վարչարարության ջանքերը չպետք է կենտրոնանան միայն հարկային պարտավորությունները կատարողների վրա: Հնարավոր է, որ Հայաստանի ընկերություններն արդեն սովորել են օգտվել քաղաքականության և վարչարարական նեղ ուղղվածությունից՝ այդպիսով ընդլայնելով ոչ ֆորմալ տնտեսությունը և նեղացնելով հարկման «ընդգրկված» բազան:

Հայաստանի ոչ ֆորմալ տնտեսության հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ այն զգալի է: Պաշտոնական ազգային հաշիվներում գնահատվում է, որ Հայաստանում ՀՆԱ-ի 17 տոկոսը ապահովվում է գյուղատնտեսության, իսկ 52 և 31 տոկոսը, համապատասխանաբար, արդյունաբերության և ծառայությունների հաշվին: Ոչ ֆորմալ հատվածի միջին նպաստն այս երեք խոշոր ոլորտներին, ըստ գնահատականների, կազմում է՝ 22 տոկոս գյուղատնտեսությանը, 10 տոկոս արդյունաբերությանը և 9 տոկոս ծառայություններին (նշվածները գծապատկեր 3.2-ում ներկայացված հաշվարկների հանրագումարներն են): Սրանից հետևում է, որ Հայաստանում ՀՆԱ-ն գրեթե 11 տոկոսով բարձր է ներկայումս վիճակագրությամբ հրապարակվող ցուցանիշից. իրացումների, շահույթի, եկամտի և աշխատավարձերի թերի ներկայացման գնահատականը միանշանակ պահպանողական է: Օրինակ՝ Շնեյդերը (Schneider) (2002) հաշվարկում է, որ Հայաստանի ոչ ֆորմալ տնտեսությունը 2004–05 թթ. ընթացքում հրապարակված ՀՆԱ-ի գրեթե 48 տոկոսն էր կազմում, ինչը զգալի բարձր էր, քան Ալբանիայի (34 տոկոս) և Բոսնիա և Հերցեգովինայի (35 տոկոս) ցուցանիշը, բայց ցածր՝ Ուկրաինայի (55 տոկոս), Վրաստանի (66 տոկոս) և Ադրբեջանի (59 տոկոս) ցուցանիշից:

Մենք կարող ենք ոչ պաշտոնական տնտեսության գնահատականներն օգտագործել եկամուտների կորուստները ստանալու համար: Հաշվի առնելով, որ գյուղատնտեսության

ոլորտը մեծ հաշվով հարկերից ազատված է, դա նշանակում է, որ Հայաստանի հարկվող ՀՆԱ-ին ոչ ֆորմալ հատվածը նպաստում է մոտ 8 տոկոսով: Կոպիտ հաշվարկով՝ օրենքով սահմանված սովորական հարկային ռեժիմների 20 տոկոս հարկի միջին դրույքաչափի կիրառմամբ (ԱԱՀ, շահութահարկ և եկամտահարկ) ստացվում է ՀՆԱ-ի 1.6 տոկոսի չափով չստացված հարկային եկամտի գնահատականը (աղյուսակ 3.4):

Գծապատկեր 3.2. Հայաստանի ոչ ֆորմալ հատվածի մասնաբաժինը ընդհանուր համախառն ավելացված արժեքում, ըստ ոլորտների



Աղբյուրը՝ Ասիական զարգացման բանկի (ԱԶԲ) տեխնիկական աջակցություն՝ «Հայաստանի ընդհանուր տնտեսությանը ոչ ֆորմալ հատվածի նպաստի չափում», 2010 թ.:

ՀՆԱ-ի 1-1.3 տոկոսը կարելի է ակնկալել՝ ոչ ֆորմալ տնտեսության ոչ գյուղատնտեսական ընկերություններն ավելացնելով ֆորմալ հարկման բազային: Եթե ենթադրենք, որ հաստատագրված և պարզեցված հարկային վճարումներն ամբողջովին ոչ ֆորմալ հատվածից են ստացվում, դրա միջին հարկային բեռը 2005-2009 թթ. ընթացքում հաշվարկվում է ՀՆԱ-ի 0.3-0.6 տոկոսի միջև: Դա ՀՆԱ-ի 1.6 տոկոսի չափով հարկերի ակնկալվող հավաքումից հանելու դեպքում ստացվում է, որ ՀՆԱ-ի 1-1.3 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ կարելի էր ակնկալել, եթե հարկային վարչարարությունն ընդլայնվեր՝ ներառելով այն, ինչն այսօր ոչ գյուղատնտեսական ստվերային տնտեսություն է: Հարկման բազայի նման ընդլայնումը կարող է լրացուցիչ վարչարարական ծախսի հաշվին ապահովվել, սակայն ոչ ֆորմալ տնտեսության միջոցով հարկերից խուսափումը կանխելուց ստացվող օգուտները շատ ավելի մեծ կլինեն:

Գծապատկեր 3.2. Հայաստանի ոչ ֆորմալ հատվածի մասնաբաժինը ընդհանուր համախառն ավելացված արժեքում, ըստ ոլորտների

Աղյուսակ 3.4. Ոչ գյուղատնտեսական ոչ ֆորմալ հատվածի հաշվարկված լրացուցիչ հարկային ներուժը

	Նպաստը ՀՆԱ-ին	Գնահատված ոչ ֆորմալություն	Հարկվող նպաստություն	Ոչ ֆորմալ հատվածի վրա ընթացիկ հարկային բեռ	Հարկային բեռը ոչ ֆորմալ հատվածի վրա՝ օրենքով սահմանված 20 տոկոս դրույքաչափի կիրառմամբ	Եկամտի կորուստ
Մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում						
Գյուղատնտեսություն	17	22	0		0	
Արդյունաբերություն	52	10	5.2		1.04	
Ծառայություններ	31	9	2.8		0.56	
Ընդամենը	100	11	8	0.3 – 0.6	1.6	1.0 – 1.3

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ ԱԶԲ-ի աջակցությամբ իրականացված ուսումնասիրության հիման վրա:

Այսպիսով, մեր հաշվարկներով քաղաքականության և վարչարարության բարելավումը կարող է բերել ՀՆԱ-ի 1.4-2.6 տոկոսի չափով նոր եկամուտ: Բոլոր խոշոր հարկ վճարողների ԱԱՀ-ի, եկամտահարկի և շահութահարկի մասով հարկային պարտավորությունների կատարման տոկոսային ցուցանիշների ներդաշնակեցումից ստացվում է ՀՆԱ-ի 0.4-1 տոկոսին հավասար եկամուտ: Ենթադրվում է, որ մաքսային ոչ բացահայտ տուրքերն օրենքով սահմանված մակարդակին հասցնելու պարագայում կգոյանա ՀՆԱ-ի 0-0.3 տոկոսի չափով նոր եկամուտ, իսկ հարկային վարչարարության ընդգրկուն ուղղվածության ապահովումը, ոչ ֆորմալ հատվածն ընդգրկելով, կապահովի ՀՆԱ-ի 1-1.3 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ:

Ոչ ֆորմալ հատվածում գործող ընկերությունների պաշտոնականացումը, ըստ ամենայնի, առաջին միջոցառումն է, որին հարկային քաղաքականությամբ և վարչարարությամբ անհրաժեշտ է հետամուտ լինել: Նկատենք, որ չհայտարարված եկամուտը կամ հարկման բազան կարող է ստացվել այն ընկերություններից, որոնք՝

- ամբողջովին պաշտոնական հատվածից դուրս են գործում (օրինակ՝ լիովին ոչ ֆորմալ, անգամ անօրինական են),
- մասամբ գործում են պաշտոնական հատվածում և մասամբ թերի են հայտարարում,
- լիովին գործում են ֆորմալ հատվածում, սակայն չարաշահում են այն լուրջ բացերը, որոնք առկա են հարկային քաղաքականության օրենսդրության մեջ (օրինակ՝ գյուղատնտեսության/աննդի արդյունաբերության կամ հանքարդյունաբերության համար տրանսֆերային գնագոյացման մասին դրույթների բացակայությունը):

Անհրաժեշտ է շեշտել, որ մեր հաշվարկներում խուսափումը կրկնակի չի հաշվառվում: Առաջին 1000 խոշոր հարկ վճարողների շրջանում հարկային պարտավորությունների կատարման անհամաչափ ցուցանիշների մեր հաշվարկները հիմնված են բացառապես այն տվյալների վրա, ինչ նրանք զեկուցում են: Եթե որոշ ընկերություններ թերի են հայտարարում իրենց ներմուծումները, իրացումը, շահույթը կամ աշխատավարձի ֆոնդը, մենք պետք է դրա մի մասն ընդգրկեինք մաքսատուրքերի և ոչ ֆորմալության մեր հաշվարկներում: Բոլոր դեպքերում մենք չենք ներառում հարկային պարտավորությունների չկատարման համակցությունը և այդ տեսանկյունից ինտերվալի մեր գնահատականները պետք է դիտարկվեն որպես երկրի և հասարակության համար հավանական կորուստների ստորին սահման:

B. ՀԱՐԿԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒԺԸ

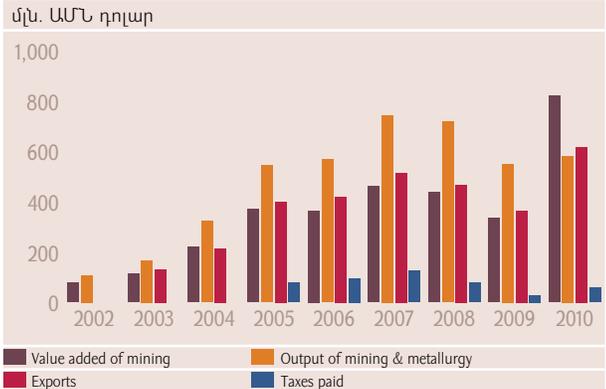
Տարբեր վերլուծություններով բացահայտվել են Հայաստանի հարկային քաղաքականության բացերը: Բանկի «Զարգացման ընտրության տարբերակներ» զեկույցում (2008) առաջարկվում էր ուշադրությունը սևեռել ԱԱՀ-ի գրանցման համակարգի վրա, որպեսզի հարկման ենթակա բոլոր տնտեսավարողները գրանցվեն, իսկ գրանցամատյանները լավ վարվեն: Եզրակացություն էր արվել, որ ապավինումը հաստատագրված և պարզեցված հարկային ռեժիմներին (օրինակ՝ ենթակցիզային ապրանքների մասով) խթանում է ոչ ֆորմալությունը և հարկերից

խուսափումը: Վերջերս ԱՄՀ-ն (2011 թ.) մատնանշեց մի շարք հարկային խնդիրներ: Նա եզրակացրել էր, որ ԱԱՀ-ի կառուցվածքը կայուն է, սակայն եկամտային ներուժը ցածր է, քանի որ հարկային բազան կրճատվում է մեծ թվով հավանական, օրինակ՝ ԱԱՀ-ի շեմից ցածր գտնվող կամ հաստատագրված ռեժիմներում ընդգրկվող հարկ վճարողների չներառելու հետևանքով: Նախկինում զգալի չափով եկամտային նպաստ էին բերում այն հարկ վճարողները, որոնք նոր շեմի սահմանումից հետո դադարեցրին հաշվետվություններ ներկայացնելը: Ավելին, ԱՄՀ-ն հաշվարկել է, որ ակցիզային եկամուտներն ու արդյունավետությունը ցածր էին ինը տարի առաջ արձանագրված արդյունքների համեմատ: Սույն բաժնում մենք լրացնում ենք նշված երկու ուսումնասիրությունները և հանքարդյունաբերության հարկման ռեժիմի վերլուծությունը, որ իշխանություններն իրականացնում են Բանկի ԶԲԳ-ի հովանու ներքո՝ գնահատելով հանքարդյունաբերության ոլորտի և ենթակառուցվածքային ապրանքների ուղղությամբ հարկային քաղաքականության բարելավման եկամտային ներուժը: Սույն բաժինը եզրափակելիս թվարկվում են մի շարք հարկային սողանքներ, որոնք հնարավոր է՝ շահագործվեն հավասարապես փոքր և մեծ ընկերությունների կողմից:

ՎԵՐՋԵՐՍ ԱՌԱՋԱՐԿՎԱԾ ՀԱՆՔԱՐԴՅՈՒՆԱԲԵՐՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐԿՈՒՄԻՑ ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒԺԻ ՔԱՆԱԿԱԿԱՆ ՏԵՍՔԻ ԲԵՐՈՒՄ

2007 թ. հանքարդյունաբերության ՀՆԱ-ն և արտահանումը հասել էին գրեթե 500 մլն ԱՄՆ դոլարի: Հայաստանի հանքարդյունաբերության ՀՆԱ-ն մշտապես աճել է 2003–2010 թվականներին, բացառությամբ 2008 և 2009 թթ. ճգնաժամի ժամանակահատվածի (գծապատկեր 3.3): 2010 թ. հանքարդյունաբերության ՀՆԱ-ն աճել է 16 տոկոսով, իսկ հանքարդյունաբերության արտահանումը հասել է ընդհանուր արտահանման 60 տոկոսին: Միջազգային գները միավոր գների հետ համեմատելու դեպքում Հայաստանը, ըստ ամենայնի, միջազգային չափանիշների համեմատ ավելի բարձր գներ է ստանում պղնձից և ցինկից (պայմանավորված խտանյութերի պարունակած բազմամետաղներով): Ավելին, հանքարդյունաբերության ոլորտի գործարարների հետ քննարկումների ժամանակ պարզ դարձավ, որ կարևոր հանքերը դեռ պետք է սկսեն շահագործվել: Ցավոք, մետաղական օգտակար հանածոների արդյունաբերության ոլորտից վճարվող հարկերը, ըստ ամենայնի, այս դինամիկ կատարողականին համահունչ չեն, անգամ չվերադարձված ԱԱՀ վճարումների փոխանցման ազդեցությունը հանելուց հետո. կուտակված պարտքերի խնդիրն ամբողջովին լուծվել է 2010 թ.:

Գծապատկեր 3.3. Հանքարդյունաբերության և մետալուրգիայի տնտեսական նպաստը



Աղբյուրը՝ ՀՀ իշխանություններ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ: Ծանոթ. 2002–2004 թթ. ժամանակահատվածում հանքարդյունաբերության ոլորտի հարկային եկամուտների տվյալները մատչելի չեն:

Հայաստանը ռոյալթիի երկաստիճան ռեժիմ ունի: Ի լրումն վերոնշյալ շահութահարկի և մյուս հարկատեսակների՝ հանքարդյունաբերության ոլորտը ներկայումս հարկվում է երկու լրացուցիչ՝ հանքարդյունաբերությանը վերաբերող հարկային դրույթների համաձայն: Բնօգտագործման վճարներով՝ 1998 թ. դեկտեմբերին ընդունված «Բնապահպանական և բնօգտագործման վճարների» մասին օրենքի և կոնցեսիոն վճարներով՝ «Կոնցեսիայի մասին» 2002 թ. ընդունված և 2006 թ. փոփոխված օրենքի համաձայն: Բնօգտագործման վճարի վարչարարությունն իրականացվում է ՊԵԿ-ի կողմից՝ ֆիքսված դրույքաչափով վճար գանձելով տվյալ վայրում հանքաքարի երկրաբանական գնահատականի հաշվարկված արժեքի նկատմամբ, որը արդյունահանվել և գնահատվել է հաշվարկային գնով: Յուրաքանչյուր հանքային հանածոյի համար առանձին դրույքաչափ է գործում (1.3 տոկոս պղնձի և մոլիբդենի համար և 1.5 տոկոս ոսկու և արծաթի համար), որը սահմանված է ՀՀ կառավարության որոշմամբ: «Կոնցեսիայի մասին» օրենքի համաձայն՝ ռոյալթիի ռեժիմը կառավարվում է կոնցեսիոն գործակալության կողմից և հաշվարկվում 0.1 տոկոս դրույքաչափով, որը կիրառվում է օգտակար հանածոների իրացման համախառն հաշվարկային արժեքի նկատմամբ՝ շահութաբերության նորմայի գերազանցման յուրաքանչյուր 0.8 տոկոսի համար: Քանի որ բազան հնարավորություն է տալիս որոշ նվազեցումներ կատարել իրացման հաշվարկային արժեքից⁸ և սկսում է կիրառվել շահութաբերության 25 տոկոսից, որպես կանոն, միայն համեմատաբար խոշոր մետաղական հանքերն են վճարում նշված լրացուցիչ ռոյալթին: Հետևաբար, ռոյալթիի արդյունավետ դրույքաչափը (այդ թվում՝ թե՛ բնօգտագործման վճարը և թե՛ շահույթի վրա հիմնված ռոյալթին) հանքարդյունաբերության ոլորտի ընկերությունների մեծ մասի համար մնացել է 1 տոկոս, բացի այն դեպքերից, երբ մետաղների կամ օգտակար հանածոների գները բավականին բարձրացել են:

Իշխանությունները «Ընդերքի մասին» օրենսգիրքը, այդ թվում՝ հանքարդյունաբերության ոլորտին վերաբերող հարկման ռեժիմն արդիականացնելու գործընթացում են: Նշված աշխատանքին Համաշխարհային բանկն աջակցել է ԶԲԳ շրջանակում, և ավելի ուշ՝ ԱՄՀ-ն՝ տեխնիկական աջակցության գործառնության շրջանակում: Հարկման մասով առաջարկությունը վերաբերում է բնօգտագործման վճարի և շահույթի վրա հիմնված ռոյալթիի միավորմանը մեկ ռոյալթիի ռեժիմում՝ արտացոլելու ինչպես չվերականգնվող ռեսուրսների սպառման հետևանքով պետության բարիքների կորուստները, այնպես էլ ընկերությունների գերշահույթը: Նշված երկու հարկերի վարչարարությունը, որը ներկայումս բաժանված է Կոնցեսիոն գործակալության և ՊԵԿ-ի միջև, ամբողջովին կփոխանցվի վերջինիս: Անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև շահույթի հարկման ռեժիմում առկա մի շարք սողանցքների, այդ թվում՝ տրանսֆերային գնագոյացման կանոնների, թույլ կապիտալացման արդյունավետ կանոնների, հանքային լիցենզիայի բաժնեմասի փոխանցման կանոնների սահմանումը, ծրագրերի տրոհումը (եթե լրացուցիչ շահութահարկի համակարգ ներդրվի) և հեջավորման/ ֆորվարդային գործարքների նկատմամբ հարկային մոտեցումը:

8 Ըստ էության, ընթացիկ ծախսերը, քանի որ ֆինանսական և կապիտալ ծախսերը չեն կարող նվազեցվել:

ՀՆԱ-ի 0.4-0.6 տոկոսի չափով լրացուցիչ հարկ կարող է ակնկալվել հանքարդյունաբերության ոլորտից: 2006-2008 թթ. ընթացքում, երբ պղնձի մեկ տոննայի միջազգային գինը հաստատուն 7,000 ԱՄՆ դոլար էր, Հայաստանի ոչ բացահայտ հարկային դրույքաչափը, առանց ԱԱՀ-ի, 11-15 տոկոս էր: 2010 թ. պղնձի միջազգային գինը 7,500 ԱՄՆ դոլար էր՝ հաշվարկված ոչ բացահայտ, ընդամենը 6 տոկոս կազմող հարկային դրույքաչափով, հետևաբար առաջացել էր հարկի դրույքաչափի 5-9 տոկոս կազմող ճեղքվածք: Հարկային բազայի մոտարկման համար հանքարդյունաբերության 2010 թ. արտահանման տվյալներն օգտագործելու դեպքում հանքարդյունաբերության ոլորտից լրացուցիչ հարկերը կազմում են ՀՆԱ-ի 0.4-0.6 տոկոսը: Հանքարդյունաբերության առաջարկվող նոր ռեժիմի եկամտային ներուժի ավելի ճշգրիտ գնահատումն ընթացքում է:

Հանքարդյունաբերության նկատմամբ և՛ հարկային քաղաքականության, և՛ վարչարարության համար առանցքային է քաղաքականության ձևավորման (ՖՆ-ում) և իրականացման (ՊԵԿ) կարողությունների ամրապնդմանն ուղղված լավ մշակված ծրագրի կազմումը: Նշված երկու մարմինների համատեղ ջանքերը ևս պետք է կատարելագործվեն՝ անհրաժեշտության դեպքում ստորագրելով պաշտոնական փոխըմբռնման հուշագիր կառավարման կառուցվածքների դրական փոխազդեցություններն ամրապնդելու նպատակով: Կարևոր է նաև, որ ՊԵԿ-ը և ՖՆ-ն ձևավորեն վերլուծական կարողություններ՝ հանքարդյունաբերության գործող և հնարավոր ապագա բոլոր ծրագրերի համար ֆինանսական մոդելների ստեղծման և պահպանման համար, որպեսզի հնարավորություն ստեղծվի ստացված, հրապարակված կամ հաշվարկված տեղեկությունների հիման վրա գնահատելու հարկային պարտավորությունները, նույնիսկ մինչև ընկերությունների կողմից իրենց եռամսյակային հաշվետվությունների ներկայացումը:

ԱԿՑԻԶԱՅԻՆ ՀԱՐԿԻՑ ԵԿԱՄՏԱՅԻՆ ՆԵՐՈՒԺԻ ՔԱՆԱԿԱԿԱՆ ՏԵՍՔԻ ԲԵՐՈՒՄ

Հայաստանի ակցիզային հարկի առաջին համակարգն արդարացիորեն կենտրոնանում էր միայն մի քանի հիմնական ապրանքատեսակների վրա: Սակայն ակցիզային հարկերի հետագա փոփոխությունների հետևանքով հարկման բազան քայքայեց երկու հիմնական ապրանքախմբերը՝ վառելիքն ու ծխախոտը՝ տեղափոխելով հաստատագրված վճարների ռեժիմ: *Վերջերս վառելիքը հետ է բերվել սովորական ակցիզային ռեժիմ, իսկ ծխախոտը շարունակում է գտնվել հաստատագրված ռեժիմում:* Ավելին, թեև ընդհանուր գործելակերպ է, որ ակցիզային հարկման ենթակա ապրանքները ենթակա լինեն նաև ԱԱՀ-ի սովորական դրույքաչափով հարկման, Հայաստանի դեպքում այդպես չէ: Հայաստանում ակցիզային հարկերի մեծ մասը սահմանվում է սպեցիֆիկ դրույքաչափերով, ինչի վարչարարության իրականացումը հեշտ է: Սակայն իրական եկամուտները, անկախ գների բարձրացումից, կարող են նվազել, ինչպես և եղել է Հայաստանում՝ հանգեցնելով ակցիզային հարկի բազայի շարունակական քայքայման:

Ենթակցիզային ապրանքներից Հայաստանում ստացվող հարկային մուտքերը, Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների համեմատ, շատ ցածր են: Համեմատելի

երկրների ակցիզային հարկերից, որպես կանոն, ՀՆԱ-ի 1-2 տոկոսով ավելի եկամուտ է ստացվել, քան Հայաստանում 2009 թ.: Հիմնական տարբերությունն առաջանում է դիզելի գծով խոշոր հավաքումներից (աղյուսակ 3.5): Գրոտեն և ուրիշները (2011) հաշվարկել են, որ 2002-2010 թթ. ժամանակահատվածում Հայաստանի ակցիզային եկամուտները նվազել են ՀՆԱ-ի 2.1 տոկոսի չափով:

Աղյուսակ 3.5. Ակցիզային եկամուտների տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, 2009 թ.

	Ծխախոտ	Ալկոհոլ	Նավթային վառելիք			Ընդամենը
			Բենզին	Դիզել	Հեղուկ գազ	
Հայաստան	0.81	0.34	0.61	0.12		1.88
Կենտրոնական և Արևելյան Ասիայի միջին ցուցանիշ	1.19	0.52	0.83	1.23	0.07	3.83
ԵՄ-ի միջին ցուցանիշ	0.83	0.35	0.71	0.92	0.03	2.83

Աղբյուրը՝ ՖՆ-ի և ԱՄՀ-ի աշխատակիցներ (2011 թ.):

Ակցիզային ռեժիմի բարելավումները կարող են ՀՆԱ-ի 0.5-2.6 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ ապահովել: Անհրաժեշտ է գների ինդեքսավորում կատարել՝ կիրառվող սպեցիֆիկ դրույքաչափերում գնաճն արտացոլելու համար: Դրա շնորհիվ սպեցիֆիկ դրույքաչափերը կբարձրանան՝ ենթակցիզային ապրանքների բացասական հետևանքների պատճառով առաջացող առողջապահական ծախսերը պատշաճորեն փոխհատուցելու համար: Քանի որ ԱՄՀ-ի գնահատականների համաձայն՝ Հայաստանում ակցիզային եկամուտների և ՀՆԱ-ի հարաբերակցությունը 2002-2010 թթ. ընթացքում նվազել է ՀՆԱ-ի 2.1 տոկոսի չափով, հարկի դրույքաչափի նշված ճշգրտումից կարող ենք ակնկալել ՀՆԱ-ի 2.1 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ: Բացի այդ, ենթակցիզային բոլոր ապրանքները պետք է ենթակա լինեն ԱԱՀ-ով սովորական հարկման, որը, ըստ ԱՄՀ-ի հաշվարկների, կապահովի ՀՆԱ-ի 0.5 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ: Հետևաբար, ակցիզային հարկման եկամտային ներուժը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 0.5-2.6 տոկոս:

Վերոնշյալ հաշվարկներից հետևում է, որ հարկային քաղաքականության նշված երկու բարելավումները, որոնք տեխնիկապես պարզ են, սակայն, ըստ երևույթին, քաղաքական առումով դժվար իրագործելի շահագրգիռ հզոր շրջանակների պատճառով, կարող էին ապահովել ՀՆԱ-ի 0.9-3.2 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ: Սրանք ևս պահպանողական հաշվարկներ են: Մասնավորապես՝ հանքարդյունաբերության հարկումը պետք է վերջիվերջո ավելի շատ եկամուտ ապահովի գների կտրուկ աճի ժամանակ: Բայց քանի որ ռոյալթիի նոր ռեժիմի մանրամասները դեռևս վերջնական տեսքի չեն բերվել, մեր հաշվարկներում առկա է այն հիմնավոր ենթադրությունը, որ հարկման ոչ բացահայտ դրույքաչափը պետք է առնվազն հավասար լինի նախորդ տարիներին դիտարկված դրույքաչափին, մինչդեռ, ըստ էության, կարող էր և ավելի բարձր լինել:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՐԿԱՅԻՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐՈՒՄ ՀԱՐԿԱՅԻՆ ՍՈՂԱՆՑՔՆԵՐԻ

Մենք ուսումնասիրել ենք հարկման իրավական համակարգը՝ կարդալով և դասակարգելով օրենքների առկա տարբերակները՝ ներկայացված Հայաստանի խորհրդարանի կայքէջում և փորձել ենք բացահայտել սողանցքները, սակայն առանց քանակական տեսքի բերելու այն կորուստները, որոնք կարող են առաջացնել դրանք: Յուրաքանչյուր առանձին հարկային օրենք փոխարկվել է մատրիցի, որն ամփոփում է օրենքի բովանդակությունը՝ ըստ հասկացության (հարկ վճարող, շեմ, բազա, ազատումներ և բացառումներ, որոնց մի մասը Հայաստանում անվանվում է «հարկային արտոնություն»), և չենք ներառել այն հոդվածները, որոնք համարվել են ընթացակարգային: Այդ հոդվածները հավաքել ենք ընթացակարգային մատրիցում, որը հիմնված է հարկերի մասին օրենքի վրա: Ուսումնասիրվել են հետևյալ ինը օրենքները՝

- «Հարկերի մասին» (որը համակարգի կառուցվածքն է),
- «Շահութահարկի մասին»,
- «Եկամտահարկի մասին»,
- «Ավելացված արժեքի հարկի մասին»,
- «Ակցիզային հարկերի մասին»,
- «Հողի հարկի մասին»,
- «Գույքահարկի մասին»,
- «Հաստատագրված վճարների մասին»,
- «Ստուգումների կազմակերպման և իրականացման մասին»:

Ցավոք, Հայաստանի հարկային համակարգը բաղկացած է հարկման երկու զուգահեռ կառուցվածքից՝ սովորական և հաստատագրված ռեժիմ: Սովորական հարկման ռեժիմն արտացոլում է ժամանակակից արևմտյան հարկերը (շահութահարկ, եկամտահարկ, ԱԱՀ և որոշ ստանդարտ տեսակի ակցիզային հարկեր), իսկ հաստատագրվածը (ԱԱՀ-ի և շահութահարկի փոխարեն) ընդգրկում է ոչ ֆորմալ վաճառականների մեծ մասին: Սովորական ռեժիմը, ըստ ամենայնի, օտարերկրյա տնտեսավարողների համար նպաստավոր է. ոչ ռեզիդենտ հարկ վճարողների համար նախատեսվում են որոշ բարենպաստ մոտեցումներ, դրա հետ մեկտեղ, այլ երկրների համեմատ, շահութահարկի համեմատաբար ցածր դրույքաչափ: Թվում է, թե ԱԱՀ-ն եկամտի շարժիչն է: Երկրորդ կառուցվածքը առևտրային գործունեության որոշ տեսակների համար տնտեսական ակտիվության գնահատման ստանդարտ եղանակն է: Այն հիմնված է այնպիսի չափանիշների վրա, որոնք տեսանելի կապ չունեն արևմտյան ոճի նման հարկման համակարգերի արդի հարկային օրենքի հետ: Այն պարզեցնում է ոչ ֆորմալ հարկ վճարողների հարկային պարտավորությունների կատարման խնդիրը, սակայն քիչ չափով է նպաստում եկամուտներին: Հաստատագրված վճարի կառուցվածքը ստեղծում է հարկ վճարողների համակցություն, որ գործում է ոչ ֆորմալ տնտեսությունում, չի վճարում ո՛չ եկամտահարկ, ո՛չ էլ ԱԱՀ: Անհրաժեշտ է գնահատել նշված փաստացի ներքին հարկապաստարանի եկամտային ծախսը. այն նվազեցնում է ֆորմալ հատվածի որևէ ընկերության հարկային դրույքաչափը, որին հաջողվում է գործունեությունը տեղափոխել այնտեղ:

Հարկային գործող օրենքներում, ըստ ամենայնի, արդարացիության նկատառումները մտահոգություն չեն առաջացնում: ԱԱՀ-ի՝ որպես գերիշխող եկամտային հողվածի միասնական դրույքաչափն ամրապնդում է նշված միտքը: ԱԱՀ-ի միասնական դրույքաչափը, համեմատաբար ցածր եկամտահարկի հետ միասին, վկայում է, որ ԱԱՀ-ի գերակշռումը հանգեցրել է ֆիզիկական անձանց եկամտահարկի ավելի ցածր դրույքաչափերի: Մյուս կողմից՝ ռեզիդենտների և ոչ ռեզիդենտների նկատմամբ դրույքաչափի տարբերակված մոտեցումից բխող արդարացիության խնդիրները հստակ են: Երկար ժամկետում արդարացիության խնդիրը կազդի հարկային համակարգի արդարության ընկալումների վրա՝ դառնալով հարկային պարտավորությունների կատարման ծանրակշիռ նկատառում:

Հարկային ծախսերի հետևանքով հարկման բազայի քայքայումը, ըստ ամենայնի, կառավարության համար մտահոգիչ չէ: Հայաստանում հարկային օրենսդրությամբ սահմանվում են բազում բացահայտ և ծախսատար և հավանաբար նաև թաքնված արտոնություններ: Օրինակ՝ շահութահարկի մասին օրենքի որոշ հատուկ իրավական դրույթներ վերաբերում են Ավանդների երաշխավորման հիմնադրամին, Համահայկական բանկին և անգամ Գյումրուն: Ինչպես ընդգծվել է հարկաբյուջետային գրականության մեջ, հարկային ծախսերը ոչ միայն հարկաբյուջետային ուղղակի ծախս են, այլև իրենց ազդեցությունը դժվար հայտնաբերվող համակցումներով և ընդլայնված մեկնաբանություններով ավելացնելու հրավեր, որը բավականին հեռու է հարկից ազատման կամ գերավճարների սկզբնական մտադրությունից: Նշված իրավական սողանքները ստեղծում են հարկերից խուսափելու և չվճարելու հնարավորություն՝ առանց ապահովելու զարգացման ակնկալվող արդյունքների ձեռքբերումը, որոնք ակնհայտորեն հիմնավորում էին հարկային գեղչերը: Հանգեցնելով խուսափման՝ հարկային ծախսերն առաջացնում են եկամուտների կորուստ, որն ավելի մեծ է, քան ուղղակի սուբսիդիայի հարկաբյուջետային գինը՝ առանց դրական արդյունքի ապահովման:

Հայաստանում չստացված եկամուտների ծախսերը կամ զարգացման արդյունքների օգուտները չափելու կամ հարկերից ազատման և արտոնությունների զուտ արդյունքների գնահատման ջանքեր չեն գործադրվում: «ԱԱՀ-ի մասին» օրենքում ներկայացվում է ԱԱՀ-ից ազատումների մի մեծ ցանկ, որն առաջին հայացքից դժվար է մոնիթորինգի ենթարկել ու վերահսկել (ներդիր 3.3): Յուրաքանչյուր ազատում պետք է անմիջապես դառնա քանակական վերլուծության և մոնիթորինգի, ինչպես նաև հատուկ ստուգման ծրագրի առարկա: Շահութահարկի մասով՝ հարկից գյուղատնտեսության ոլորտի և ազատ տնտեսական գոտիների ազատման եկամտային հետևանքները չեն չափվել, և դրանց կիրառումը ստուգման նպատակներով հարցեր չի հարուցում, չնայած այն լուրջ ռիսկին, որ այս ազատումները ներկայացնում են գործարքների թերի գնորոշման առումով: Օրինակ՝ ագրոարդյունաբերության որևէ ընկերություն կարող է ներքին տրանսֆերային գներ կիրառել իր սեփականությունը հանդիսացող ֆերմայից շատ բարձր գնով գնումներ կատարելու համար՝ վնաս առաջացնելով վերամշակման փուլում, բայց մեծ շահույթ փոխանցելով ֆերմային, որը հարկից ազատված է: Նման գործունեության քանակական մանրակրկիտ գնահատումը պետք է ռիսկի մշտական վերլուծության մաս կազմի:

ԱԱՀ-ի իրավական կառուցվածքում կան որոշ թերություններ, իսկ շեմը չափազանց բարձր է: ԱԱՀ-ի վերադարձը ԱԱՀ-ի համակարգերի մեծ մասի կառուցվածքային առանձնահատկությունն է, որը շատ երկրներում ներդրվել է 1970-ական թթ. որպես ԱԱՀ-ից ազատելու մոտեցմանը փոխարինող, և պարզվել է, որ խարդախության ու կոռուպցիայի հակվածությունն ավելի մեծ է: Ժամանակի ընթացքում ԱԱՀ-ն փաստեր է կուտակել Հայաստանում ԱԱՀ-ի վերադարձման համակարգի վատ կատարողականի վերաբերյալ: Իրավական մյուս խնդիրն այն է, որ ԱԱՀ-ի շեմը համարվել է չափազանց բարձր, որը ԱԱՀ-ի վերաբերյալ տեղեկատվության շղթայում ընդմիջումներ է առաջացնում: Այս խնդիրը սրվեց 2009 թ., երբ «ԱԱՀ-ի մասին» օրենքի 3-րդ հոդվածը փոփոխվեց՝ ԱԱՀ-ից ազատվող շրջանառության շեմը բարձրացնելով 30 միլիոնից 58 մլն ՀՀ դրամի (79,000-153,000 ԱՄՆ դոլար) մի խումբ բարդ կանոնների հետ մեկտեղ, որոնց մասով շեմը հիմք չի ընդունվում: Շեմը խորհուրդ չի տրվում չափազանց բարձր պահել երկու պատճառով. (i) այն պահում է արտադրողների մի մեծ հատված, որը հաշվետվական պարտավորություններ չունի և թուլացնում է ԱԱՀ-ի վերաբերյալ տեղեկատվության հոսքը, ինչը պայմանավորված է գնորդների և վաճառողների միջև շահերի ներմուծված հակադրությամբ, և (ii) խախտվում է հարկերի չեզոքությունը, երբ փոքր արտադրողները հարկվում են մի խումբ կանոններով, իսկ խոշորները՝ մեկ այլ (ԱԱՀ): Նշված պատճառներով սույն վերլուծությունը համաձայնում է ԱԱՀ-ի՝ գործող շեմը գրեթե կիսով չափ իջեցնելու մասին առաջարկություններին:

Ներդիր 3.3. Հայաստանում ԱԱՀ-ից ազատված գործարքներ և գործառնություններ

1. Դպրոցական գրելու և նոտայի տետրերի, նկարչական ալբոմների, մանկական և դպրոցական գրականության, գիտական/դպրոցական ուսումնական հրատարակությունների իրացումը բուհերի, մասնագիտացված գիտական կազմակերպությունների կողմից.
2. Գիտահետազոտական աշխատանքները.
3. Գյուղատնտեսական արտադրանքի արտադրությունում օգտագործվող թունաքիմիկատների, պարարտանյութերի, գյուղատնտեսական մշակաբույսերի և բազմամյա տնկարկների սերմացուների և տնկանյութի իրացումը՝ գյուղատնտեսական արտադրանք արտադրողներին.
4. Արտադրողի կողմից Հայաստանի Հանրապետությունում արտադրված գյուղատնտեսական արտադրանքի իրացումը.
5. Թերթերի և ամսագրերի իրացումը.
6. Վիճակախաղերի տոմսերի անվանական արժեքով իրացումը.
7. Դոնորային արյան, մայրական կաթի, պրոթեզաօրթոպեդիկ պարագաների, բժշկական տեխնիկայի և պարագաների, բուժօգնության, բուժսպասարկման (այդ թվում՝ կանխարգելիչ և ախտորոշման) ծառայությունների, բուժկանխարգելիչ ձեռնարկություններում ու կազմակերպություններում բուժման հետ կապված և այլ բուժօգնության շրջանակներում հիվանդների կողմից պատրաստված ապրանքների և կատարված ծառայությունների իրացումը.
8. Կառավարության կողմից սահմանված թանկարժեք և կիսաթանկարժեք քարերը:

Ազատված մյուս գործարքներն ու գործառնությունները՝

9. Հանրակրթական դպրոցները, պրոֆտեխնիկական ուսումնարանները, որակավորման և վերաորակավորման միջնակարգ մասնագիտական և բարձրագույն ուսումնական հաստատությունները.
10. Նախադպրոցական հիմնարկներում երեխաներին պահելու, տուն-ինտերնատների, մանկատների, արատներ ունեցող երեխաներ կամ հաշմանդամներ խնամող հաստատությունների, ինչպես նաև խնամվողների կողմից կատարված ծառայությունների իրացումը.
11. Թաղման բյուրոների, գերեզմանատների, ինչպես նաև մահվան և հուղարկավորության հետ կապված ծիսական բնույթի այլ ծառայությունների մատուցումը և համապատասխան պարագաների իրացումը.
12. Կրոնական ծիսակատարությունները, կրոնական կազմակերպություններին մատակարարվող կրոնական պարագաների, ինչպես նաև կրոնական կազմակերպությունների կողմից այդ պարագաների իրացումը.
13. Ապահովագրական և վերաապահովագրական գործառնությունները, ներառյալ՝ դրանց հետ կապված ապահովագրական միջնորդների և գործակալների կողմից մատուցվող ծառայությունները.
14. Կենսաթոշակային ապահովման գործառնությունները, ներառյալ դրանց հետ կապված միջնորդների և գործակալների կողմից մատուցվող ծառայությունները.
15. Ֆինանսական կազմակերպությունների վարկային կամ շնորհային ծրագրերի նախապատրաստման միջոցների հաշվին ապրանքների մատակարարումը և ծառայությունների մատուցումը Հայաստանի Հանրապետության կառավարության սահմանած կարգով.
16. Հասարակական (այդ թվում՝ բարեգործական) և կրոնական կազմակերպությունների կողմից անհատույց սպառումը:

Հարկային ստուգումների համար վաղեմության կարճ ժամկետը գործընթացի նախագծման թերությունն է: Մեր կողմից օրենքով սահմանված գործընթացների ուսումնասիրությունը չի բացահայտել օրենքների տեքստից բխող որոշակի խնդիրներ: Անուղղակիորեն, սակայն, հարկային ընթացակարգերի միջոցով բացահայտվել է լուրջ խոցելիություն, այն է՝ ներկայացված հաշվետվությունների հետազոտումների իրականացման երեք տարվա վաղեմության ժամկետը: Աշխարհում ընդհանուր փորձն այն է, որ սահմանվում է վաղեմության հինգ տարվա ժամկետ, իսկ խարդախության դեպքերի համար այն չի սահմանափակվում: Հայաստանում ստուգումների համար սահմանված եռամյա կարճ ժամկետը կրճատում է հարկային խարդախության ակնկալվող գինը՝ նվազեցնելով բացահայտվելու հավանականությունը:

2008–2009 թթ. ընթացքում հարկային օրենսգիրք ստեղծելու փորձերը չառարկայացան, չնայած կազմվեց ամբողջական տեքստի նախագիծ: Միասնական ընթացակարգային հարկային օրենսգրքի՝ որպես ինքնուրույն հստակ փաստաթղթի ստեղծումը շատ արժեքավոր կլիներ: Այդ փաստաթղթում անհրաժեշտ կլինի սահմանել միասնական

ընթացակարգային կանոններ բոլոր հարկատեսակների համար և տարբերակել հարկային առանձնահատկությունները, որոնց համար օրենսգրքի առանձին բաժնում պահանջվում են ուրույն ընթացակարգեր:

Ստացված արդյունքները մատնանշում են Հայաստանի հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարելավման կարևոր օրակարգը: Այդ օրակարգին անդրադառնալու համար կպահանջվի.

- Վճռական քաղաքական հանձնառություն, քանի որ մի շարք տնտեսավարողների համար ներկա իրավիճակը զգալիորեն շահեկան է: Սոցիալական պայմանագրի ստեղծում, որի միջոցով եկամուտների հավաքումը բարելավելու օրակարգը կուղեկցվի պետական ծախսերի արդյունավետության բարելավման օրակարգով (մասնավորապես՝ սոցիալական պաշտպանության և ենթակառուցվածքի մասով), և գործարար միջավայրի պարզեցման ծրագիր, որը կարող է քաղաքական հնարավորություններ ստեղծել վստահելի լինելու դեպքում: Վստահելիությունը կարող է բարձրացվել ոսկե կանոնների սահմանամբ կամ հատկացումներով, թեև ծախսերի քաղաքականության արդյունավետության տեսանկյունից՝ ոչ ցանկալի:
- Հարկային քաղաքականության և վարչարարության մեթոդների, հմտությունների և համակարգերի արդիականացման ուղղությամբ կայուն ներդրումներ:
 - o Հայաստանի հարկային քաղաքականության խնդիրները հասկանալու և լուծելու կարողությունների համար զգալի ներդրումների կարիք կա: Ջանքերը պետք է ուղղվեն ավելի մեծ թվով և ավելի որակավորած աշխատակիցների ներգրավմանը: Կարևորվում է նաև ներկայիս աշխատակիցների համար հարկային քաղաքականության վերլուծության ուսուցումը: Անգամ ավելի մեծ թվով և լավ ուսանած աշխատակիցների դեպքում անհրաժեշտ կլինի, որ ստորաբաժանումն ապավինի օտարերկրյա ուժեղ խորհրդատու կադրերին, եթե որոշվի մշակել լիարժեք արդիական հարկային օրենսգրք, որը, մեր կարծիքով, կանոնակարգերի տարբեր հատվածներում առաջացած անհամապատասխանությունները վերացնելու առաջին ճանապարհն է:
 - o ՊԵԿ-ի թույլ կողմերն ավելի լավ ուսումնասիրվել են տարբեր զեկույցներում և գնահատումներում, ուստի դրանք այստեղ կրկնելու կարիք չկա: Տարբեր դոկոր-ների ընթացիկ օժանդակությունը (այդ թվում՝ ԱՄՆ ՄԶԳ-ի և Համաշխարհային բանկի) պետք է շարունակվի:
- ՖՆ-ի և ՊԵԿ-ի միջև անհրաժեշտ է ստեղծել ավելի ուժեղ և պաշտոնական համագործակցություն: Դա ներառում է ՊԵԿ-ի բոլոր տվյալների շտեմարաններից օգտվելու իրավունքի շնորհումը ՖՆ-ի աշխատակիցներին, քանի որ արդի տվյալներն անհրաժեշտ են մանրակրկիտ վերլուծություն իրականացնելու համար: Սա ներառում է նաև աշխատանքային խմբերի ստեղծում այն ոլորտներում, որոնք կարող են հետաքրքրություն ներկայացնել (ինչպես, օրինակ՝ ակցիզային քաղաքականությունը և վարչարարությունը): Ի վերջո, անհրաժեշտ է դերերի և պարտականությունների ավելի մանրակրկիտ տարբերակում, օրինակ՝ ձեռնարկների կամ վարչարարական կանոնակարգերի նախապատրաստման և թարմացման ժամանակ: ՊԵԿ-ի և ՖՆ-ի

միջև պետք է փոխըմբռնման նոր հուշագիր ստորագրել՝ միջազգային լավագույն փորձի օրինակով:

Հայաստանում եկամտի ավելացման ներուժը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 2.3–5.8 տոկոսի սահմանում, սակայն այն կարող է ավելի բարձր լինել, եթե հաշվի առնենք, որ մենք ուշադրությունը կենտրոնացրել ենք միայն սահմանափակ թվով հարկային եկամուտների արտահոսքերի վրա: Մենք չենք հաշվարկել հարկային արտոնությունների և սողանցքների վերացման ազդեցությունը, ոչ էլ հարկվող եկամտի թերի հայտարարագրման ազդեցությունը: Հարկային վարչարարության հաշվին եկամտային ներուժը գնահատվում է ՀՆԱ-ի 1.4–2.6 տոկոսի չափով՝ ներառելով արտահոսքը խոշոր հարկ վճարողների ԱԱՀ-ի, շահութահարկի և եկամտահարկի վճարումներից (ՀՆԱ-ի 0.4–1 տոկոս), մաքսատուրքերից (ՀՆԱ-ի 0–0.3 տոկոս) և հաստատագրված ռեժիմով գործող ընկերություններից (ՀՆԱ-ի 1–1.3 տոկոս): Մենք չենք կարողացել քանակական տեսքի բերել իրավական համակարգը բարելավելու և բացահայտված սողանցքները վերացնելու արդյունքում ստացվող եկամտային ներուժը: Հաշվարկել ենք նաև ՀՆԱ-ի 0.4–0.6 տոկոս լրացուցիչ եկամուտ՝ հանքարդյունաբերության հարկման նոր մեխանիզմի ընդունման և կիրարկման արդյունքում և ՀՆԱ-ի 0.5–2.6 տոկոս եկամուտ ակցիզային հարկումից: Սա կազմում է ՀՆԱ-ի առնվազն 0.9–3.2 տոկոսի չափով լրացուցիչ եկամուտ, որը կարելի է ակնկալել հարկային քաղաքականության բարելավման արդյունքում:

Ակցիզային հարկման ռեժիմի վերափոխումը՝ սովորական ակցիզային ռեժիմ վերադարձնելով ծխախոտը, ավելացման ուղղությամբ ճշգրտելով սպեցիֆիկ դրույքաչափերը՝ ենթաակցիզային ապրանքների պատճառած բացասական ազդեցություններն արտացոլելու համար և դրանք ներկայացնելով ԱԱՀ-ի սովորական ռեժիմում, ըստ ամենայնի, կլինի եկամտային առավել մեծ ազդեցություն ունեցող հարկային քաղաքականության բարեփոխումը: Ըստ հերթականության՝ երկրորդը հանքարդյունաբերության հարկումն է՝ գերշահույթը ներառելու նպատակով բնօգտագործման վճարը և ռոյալթին միավորելով ավելի բարձր դրույքաչափով և սահող սանդղակով միասնական ռոյալթիի ռեժիմում:

ԳԼՈՒԽ 4. ԾԱԽՍԵՐԻ ՌԱՑԻՈՆԱԼԱՑՈՒՄ ԵՎ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՑՈՒՄ

Պետական բյուջեի ծախսերի արդյունավետության բարելավումը պարտքի կայունության ճնշումներին դիմակայելու մյուս տարբերակն է: Սակայն, չնայած երկնիշտնտեսական աճի տարիներին ստեղծված հարկաբյուջետային հնարավորություններին, պետական ծախսերը մնացին համեմատաբար ցածր, ընդ որում՝ ընդհանուր ծախսերը ՀՆԱ-ի 30 տոկոսից ցածր էին: Ճգնաժամի ընթացքում կառավարությունը պահպանեց իր առաջնահերթությունները՝ սոցիալական ապահովությունը, պաշտպանությունը, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունները և կրթությունը: Ծախսերի ռացիոնալացումը չի կարող կրել հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ամբողջ բեռը, թեև արդյունավետությունը կարող է բարելավվել պետական ծառայության վարձատրության ռեժիմների ներդաշնակեցման, առողջապահության ոլորտում համավճարի քաղաքականության պարզեցման, գյուղական վայրերում կրթական ծառայությունների մատուցման վերակազմակերպման և ճանապարհային ցանցի առավել օգտագործվող հատվածների պահպանման առաջնահերթությունը սահմանելով կատարողականի հիման վրա պայմանագրերի կնքման միջոցով: Կրթության, առողջապահության և ճանապարհային հատվածի ուղղությամբ որոշ ծախսերի ավելացումը կարող է անգամ անհրաժեշտ լինել երկրի փխրուն աճը պահպանելու համար:

2006–2009 թթ. ընթացքում սոցիալական ապահովությունը, պաշտպանությունը, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունները և կրթությունը կառավարության հիմնական առաջնահերթություններն էին: 2006–2009 թթ. ընթացքում պետական ծախսերն աճեցին 81 տոկոսով՝ սոցիալական պաշտպանության, պաշտպանության, կրթության և ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների համար ստեղծելով կայուն աճի հնարավորություններ: Պաշտպանության և ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում շարունակաբար ավելացել է՝ 2009 թ. հասնելով 7.8 տոկոսի (աղյուսակ 4.1): Սակայն ամենամեծ պետական ծախսերը հատկացվել են սոցիալական ապահովությանը, որի մասնաբաժինը 2006 թ. 4.8 տոկոսից 2009 թ. հասել է 7.9 տոկոսի: Կրթության ոլորտում ընթացքը համեմատաբար լավ է եղել, ընդ որում՝ ոլորտի մասնաբաժինը տարեկան ավելացել է միջինը 11 տոկոսով՝ 2009 թ. կազմելով ՀՆԱ-ի 3.5 տոկոսը: 2010 և 2011 թթ. բյուջեները ցույց են տալիս ճգնաժամից հետո ՀՀ կառավարության կատարած ճշգրտումները: Թեև ծախսերը անվանական արտահայտությամբ շարունակել են ավելանալ, կառավարությունը ծախսերը պաշտ-

պանությունից, հասարակական կարգի պահպանությունից, իրական հատվածից, կրթությունից և սոցիալական ապահովությունից ուղղեց ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններին (պայմանավորված տոկոսագումարների վճարումներով), բնապահպանությանն ու բնակարանաշինությանը:

Թեև 2006–2009 թթ. ընդհանուր պետական ծախսերը շարունակաբար ավելացել են տարեկան միջինը 22 տոկոս աճի տեմպով, ոլորտներում դրանք անհամաչափ են բաշխվել: Ոլորտին հատկացված գումարի տարբերության և տարեցտարի ընդհանուր ծախսերի փոփոխության միջև հարաբերակցությունը ցույց է տալիս, որ՝

- 2007 թ. պետական ծախսերի 31 տոկոսով աճը հիմնականում ուղղվել է իրական հատվածին, որին հաջորդել են սոցիալական ապահովությունը, կրթությունը և պաշտպանությունը,
- 2008 թ. 20 տոկոսով ընդլայնումը հիմնականում ուղղվել է սոցիալական ապահովությանը, որին հաջորդել են ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունները և պաշտպանությունը,
- 2009 թ. պետական ծախսերի 15 տոկոսով ավելացումը հիմնականում ուղղվել է իրական հատվածին (արտացոլելով հարկաբյուջետային խթանը) և սոցիալական պաշտպանությանը:

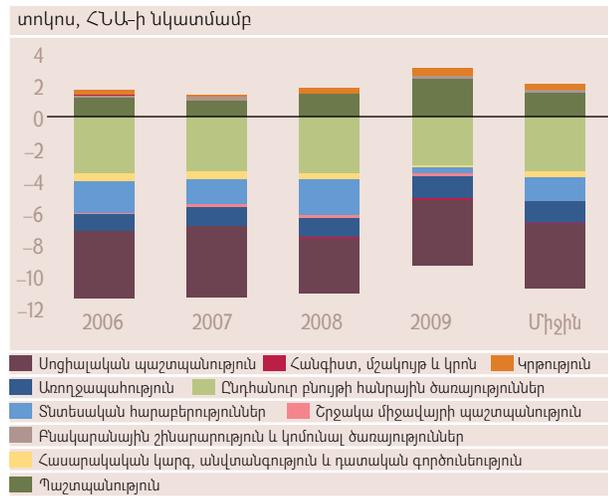
Բյուջեի ավելացումների բաշխումը ցույց է տալիս, որ կառավարությունը թե՛ ճգնաժամից առաջ, թե՛ ճգնաժամի ընթացքում միշտ առանցքային առաջնահերթություն է համարել սոցիալական ապահովությունն ու պաշտպանությունը: Սակայն հաշվարկները ցույց են տալիս, որ ճգնաժամից առաջ և հետո ուղղվածությունը կրթությունից և պաշտպանությունից փոխվել է իրական հատված:

Աղյուսակ 4.1. Հայաստանի համախմբված ծախսերը՝ ըստ բյուջեի գործառական դասակարգման						
	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
Ընդամենը (մլրդ ՀՀ դրամ)	514.6	674.1	807.5	929.1	959.2	998.6
ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս						
Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ	2.4	2.5	2.9	3.6	4.3	4.1
Պաշտպանություն	3.0	3.1	3.3	4.2	3.9	3.7
Հասարակական կարգ, անվտանգություն և դատական գործունեություն	1.6	1.7	1.7	2.2	2.0	1.6
Իրական հատված	1.8	3.3	2.4	4.3	3.3	2.6
Շրջակա միջավայրի պաշտպանություն	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3
Բնակարանային շինարարություն և կոմունալ ծառայություններ	0.5	0.6	0.4	0.7	1.3	1.2
Առողջապահություն	1.5	1.5	1.4	1.8	1.7	1.7
Հանգիստ, մշակույթ և կրոն	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
Կրթություն	2.5	2.8	2.8	3.5	2.9	2.9
Սոցիալական պաշտպանություն	4.8	4.7	5.8	7.9	7.0	7.2
Այլ	0.7	0.7	0.9	1.1	0.6	0.7

Աղյուսակը՝ \$Ն:
 *Տանթթ.՝ փոփոխված բյուջե, **հաստատված բյուջե:

Տարածաշրջանային որոշ հենանիշների համեմատ՝ Հայաստանը, ըստ ամենայնի, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների, իրական հատվածի, սոցիալական ապահովության և առողջապահության մասով թերի ծախսեր է կատարում, իսկ պաշտպանության, կրթության և բնակարանաշինության մասով՝ գերաճախսումներ⁹: Հայաստանը միջինը ՀՆԱ-ի 1.5 տոկոսի չափով ավելի շատ է ծախսում պաշտպանության, ՀՆԱ-ի 0.3 տոկոսի չափով ավելի՝ կրթության և ՀՆԱ-ի 0.2 տոկոսի չափով ավելի՝ բնակարանաշինության և կոմունալ ծառայությունների ուղղությամբ (գծապատկեր 4.1): Միաժամանակ միջին հաշվարկով երկիրը ՀՆԱ-ի 4.1 տոկոսով ավելի

Գծապատկեր 4.1. Հայաստանի միջին տարբերությունները հենանշային երկրների համեմատ



Աղբյուրը՝ ՖՆ-ի, ԱՄՀ-ի և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

քիչ ծախսեր է կատարում սոցիալական ապահովության, ՀՆԱ-ի 3.4 տոկոսով պակաս՝ ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների, 1.5 տոկոսով պակաս՝ տնտեսական հարաբերությունների և 1.2 տոկոսով պակաս՝ առողջապահության ուղղությամբ: Նշված արդյունքների վերաբերյալ վերապահումներ կան: Նախ՝ ԵԿԱ-ի երկրները սոցիալական ապահովության ուղղությամբ զգալիորեն ավելի շատ ծախսերը ժառանգել են խորհրդային ժամանակաշրջանից և պայքարում են իրենց սոցիալական ապահովության ծախսերի աճի զսպման ուղղությամբ: Ուստի Հայաստանում սոցիալական ապահովության ուղղությամբ հարաբերական թերի ծախսերն ավելի ճիշտ կլինի դիտել որպես կառավարության լուրջ նվաճում: Երկրորդ՝ թեև Հայաստանում կրթության ծախսերը ֆինանսավորվում են միայն կենտրոնական կառավարությունից, ԵԿԱ-ի շատ երկրներ համայնքային մակարդակում ունեն կրթության ֆինանսավորման ավելի լայն աղբյուրներ, ինչով էլ կարելի է բացատրել այն տպավորությունը, թե Հայաստանն այդ ոլորտում գերաճախսումներ է կատարում: Վերլուծությունը հաստատում է, որ Հայաստանի գյուղական կրթության արդյունքների բարելավման համար անհրաժեշտ կլինի ավելին, ոչ թե պակաս:

Ծախսերի ռացիոնալացումն ինտեգրվել է 2012-2014 թթ. ՄԺԾԾ-ում: Թեև ՀՆԱ-ի 2.1-5.8 տոկոսի սահմաններում եկամտի աճի ներուժ է հաշվարկվել, նշված ներուժն օգտագործելու ուղղությամբ միջոցների ձեռնարկման համար որոշ ժամանակ կարող է պահանջվել, մինչ այն կդրսևորվի որպես եկամտի աճ: Ծախսերը պետք է կրեն հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման իրենց բաժինը: Անհրաժեշտ է երկարաժամկետ ծախսերի վրա ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել, որպեսզի բացահայտենք հեշտ

⁹ Հաշվետվության մեջ օգտագործվում են ԱՄՀ-ի ԿՖՎ տվյալները՝ Հայաստանը հենանշելու Բելառուսի, Բուլղարիայի, Չեխիայի, Վրաստանի, Ղազախստանի, Լատվիայի, Մոլդովայի, Ռուսաստանի, Սլովենիայի, Ուկրաինայի, Չինաստանի և Թունիսի նկատմամբ: Հենանշային երկրներից յուրաքանչյուրում գործառնական դասակարգման բոլոր խմբերի մասնաբաժինները հասվել են Հայաստանի համարժեք մասնաբաժիններից, ապա այս տարբերությունները միջինացվել են՝ ստանալու Հայաստանի ցուցանիշի շեղումը հենանշային երկրների խմբի ցուցանիշից:

իրագործելի արդյունքներ, որոնց կառավարությունը կարող է ապավինել հարկաբյուջետային կոնսոլիդացումն արագացնելու համար: Դրանք ներառում են աշխատավարձերի ֆոնդը, սոցիալական ծախսերի արդյունավետության բարձրացման ջանքերի աստիճանական ընդլայնումը և նոր հայացք կապիտալ ծախսերին՝ որպես ապագա աճը պայմանավորվող ծախսերի՝ միաժամանակ պահպանելով զգուշավոր դիրք՝ կապված ենթակառուցվածքի այն ծրագրերի հետ, որոնք կարող են զգալիորեն ավելացնել կառավարության ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները:

Նշված այլընտրանքային տարբերակները մանրակրկիտ վերլուծության են ենթարկվել՝ օգտվելով 2006-2009 թթ. ընդգրկող մանրամասն բյուջետային և ծախսային տվյալներից: ՖՆ-ի հետ սերտ համագործակցելով ԿՖՎ 1986-ի վրա հիմնված 2006-07 թթ. բյուջեն և ծախսերը ԿՖՎ 2001-ի վրա հիմնված 2008-2009 թթ. տվյալների հետ ներդաշնակեցնելու ուղղությամբ՝ կառուցվել է բյուջեի և ծախսերի բազմաթիվ ուղղություններով տրոհված տվյալների շտեմարան: Տվյալների շտեմարանը հնարավորություն է տալիս ուսումնասիրելու ծախսերը՝ միավորելով գործառական, տնտեսագիտական և գերատեսչական դասակարգումները Հայաստանում մատչելի առավել տրոհված մակարդակում: Օգտվելու տեսանկյունից պետական ծախսերի այսպիսի տրոհման հասանելիությունը հնարավորություն է տալիս ավելի լավ գնահատելու պետական ծախսերի հատկացման արդյունավետությունը և հեշտությամբ առանձնացնել առաջնահերթ ծրագրերը, որոնք անհրաժեշտ է պահպանել անապահովների և խոցելի խմբերի արդյունավետ պաշտպանության համար, եթե ճգնաժամի հետևանքները երկարաձգվեն: Գլխի մնացած բաժիններում նախ ուսումնասիրվում են 2006-2009 թթ. ծախսային միտումները, ապա՝ պետական հատվածի աշխատավարձերի ֆոնդը, առողջապահության, կրթության և ճանապարհային տրանսպորտի ոլորտի ծախսերը՝ հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ավելի տեղեկացված գործընթացի ապահովման համար:

A. ԾԱԽՍԵՐԻ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ 2006-2009 ԹԹ.

Նախաճգնաժամային և ճգնաժամային ժամանակահատվածում (2006-2009 թթ.) ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ուղղությամբ ծախսերը պայմանավորված էին սուբսիդիաներով և դրամաշնորհներով, անձնակազմի ծախսերով և տոկոսագումարի վճարումներով: Իշխանությունները հետևողականորեն սատարել են տարածքային համաչափ զարգացումը: Սուբսիդիաների և ընթացիկ դրամաշնորհների մասնաբաժինն աճել է՝ արտացոլելով համայնքներին ուղղվող համահարթեցման դոտացիաները և այլ ընթացիկ դրամաշնորհներ (աղյուսակ 4.2): Տարածքային զարգացման նշված քաղաքականության համար հնարավորություն ստեղծվեց առնվազն 2006-2008 թթ. ընթացքում անձնակազմի ծախսերի մասնաբաժինը կրճատելու հաշվին: 2009 թ. աշխատավարձերի և այլ վճարումների ուղղությամբ հատկացումը փոքր-ինչ ճշգրտվեց ավելացման առումով: Սույն ուսումնասիրությամբ առավել հանգամանորեն վերլուծվում է պետական կառավարման համակարգի, այդ թվում՝ ինչպես կենտրոնական, այնպես էլ մարզային մարմինների քաղաքացիական ծառայողների աշխատավարձի ֆոնդը: Նախաճգնաժամային տարիների ընթացքում տոկոսագումարների վճարումների ավելացումը պայմանավորված էր տեղական արժեթղթերի թողարկման ավելացմամբ:

Աղյուսակ 4.2. Ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ուղղությամբ ծախսերը 2006–2009 թթ.

(տեսակարար կշիռն ընդհանուրի մեջ, տոկոս)

	2006	2007	2008	2009
Սուբսիդիաներ և ընթացիկ դրամաշնորհներ	31.7	32.0	49.5	46.2
Անձնակազմի գծով ծախսեր	26.8	25.1	20.7	21.3
Տոկոսագումարի վճարում	13.9	12.8	10.0	14.4
Այլ ընթացիկ ծախսեր	9.8	9.8	7.9	7.1
Ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերում	8.6	7.3	6.6	6.7
Կապիտալ ծախսեր	9.3	13.0	5.4	4.4

Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Նախաճգնաժամային և ճգնաժամային ժամանակահատվածում հասարակական կարգի պահպանությանն ուղղված ծախսերը հիմնականում պայմանավորված են եղել անձնակազմի համար ծախսերով: 2008–2009 թթ. ընթացքում ՀՆԱ-ի 1.7 տոկոսից 2.2 տոկոս զգալի աճը պայմանավորված էր անձնակազմի գծով ծախսերի համարժեք աճով (հիմնականում աշխատավարձեր և այլ վարձատրություն): Ըստ էության 2007–2009 թթ. ընթացքում անձնակազմի գծով ծախսերի մասնաբաժինը հասարակական կարգի պահպանության ընդհանուր ծախսերում ավելացել է 15 տոկոսով (աղյուսակ 4.3): Միաժամանակ ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերումը շարունակաբար նվազել է՝ 2006 թ. հասարակական կարգի պահպանության բյուջեի 31 տոկոսից 2009 թ. կազմելով 18 տոկոս, պայմանավորված անձնական և հանրային սննդի նյութերի ուղղությամբ ծախսերի լուրջ նվազմամբ: 2006–2009 թթ. ընթացքում կապիտալ ծախսերը տատանվել են հասարակական կարգի պահպանության ընդհանուր ծախսերի 15–21 տոկոսի միջև: Պետական ծախսերի սույն ուսումնասիրության շրջանակից դուրս է այն հարցը՝ արդյոք հասարակական կարգի պահպանության ուղղությամբ ծախսերը բարելավել են բիզնեսների և ընդհանրապես քաղաքացիների անվտանգությունը, թե՞ ոչ:

Աղյուսակ 4.3. Հասարակական կարգի պահպանության, անվտանգության և դատական գործունեության գծով ծախսերը 2006–2009 թթ.

	2006	2007	2008	2009
Տեսակարար կշիռն ընդհանուրի մեջ, տոկոս	50.3	48.6	56.0	63.5
Անձնակազմի գծով ծախսեր	31.0	26.7	22.2	18.1
Ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերում	14.9	20.9	19.1	14.8
Կապիտալ ծախսեր	3.4	3.6	2.6	2.7
Այլ ընթացիկ ծախսեր	0.3	0.1	0.1	0.9
Սուբսիդիաներ և ընթացիկ դրամաշնորհներ	9.3	13.0	5.4	4.4

Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Տարեցտարի ամենամեծ տատանումներն արձանագրվել են իրական հատվածի ծախսերում: Ոլորտն օգտագործվել է որպես պետական ծախսերի ճշգրտման փոփոխական՝ ելնելով առնվազն վերջին միտումներից: Նշված ծախսերի տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում 2006–2007 թթ. ընթացքում ավելացել է գրեթե 80 տոկոսով, ապա 2008 թ. կտրուկ նվազել՝ գրեթե 30 տոկոսով, և այնուհետև՝ 2009 թ., 80 տոկոսով կրկին ընդլայնվել: 2010 և

2011 թթ. բյուջեները վկայում են իրական հատվածին ուղղվող հատկացումների նվազման մասին, ինչն արտացոլում է հարկաբյուջետային խթանի աստիճանական դադարեցումը, որը ներարկվել էլ ենթակառուցվածքի շինարարության ոլորտում: Արտահանմամբ առաջնորդվող տնտեսական աճի ռազմավարությանը սատար կանգնելու դեպքում կարող է տրանսպորտի, գյուղատնտեսության և էներգետիկայի ուղղությամբ աճը պահպանող որոշ ծախսեր աստիճանաբար ավելացնելու անհրաժեշտություն ծագել:

Առողջապահության ծախսերի հաշվին, որպես խիստ առաջնահերթություն, հավասարապես ֆինանսավորվել են ամբուլատոր և հիվանդանոցային ծառայությունները: 2006-2009 թթ. ընթացքում առողջապահական ծախսերի միջին հաշվով մոտ 37 տոկոսը հատկացվել է ամբուլատոր և հիվանդանոցային ծառայություններին (աղյուսակ 4.4): Բժշկական ապրանքներին, սարքերին ու սարքավորումներին ուղղվել է միջինը ընդհանուր ծախսերի 9 տոկոսը, իսկ միջինը 5 տոկոսը՝ հանրային առողջապահական ծառայություններին: Շատ քիչ է հատկացվել հետազոտություններին և զարգացմանը, իսկ առողջապահական մյուս ուղղություններին բաժին է ընկել 12 տոկոսը, թեև դրա կեսն ուղղվել է կապիտալ ծախսերին:

Աղյուսակ 4.4. Առողջապահության ոլորտի ծախսերը 2006-2009 թթ.

(տեսակարար կշիռն ընդհանուր առողջապահական ծախսերում, եթե այլ բան նշված չէ)

	2006	2007	2008	2009	միջին
Առողջապահության ընդհանուր ծախսեր (մլրդ ՀՀ դրամ)	39.4	46.8	50.0	56.2	48.1
Բժշկական ապրանքներ, սարքեր և սարքավորումներ	6.9	12.9	9.5	6.3	8.9
Արտահիվանդանոցային ծառայություններ	35.9	37.1	37.3	36.4	36.7
Հիվանդանոցային ծառայություններ	36.5	32.7	38.7	38.5	36.6
Հանրային առողջապահական ծառայություններ	5.6	5.3	5.6	5.1	5.4
Հետազոտական և նախագծային աշխատանքներ	0.2	0.1	0.0		0.1
Առողջապահություն (այլ դասերին չպատկանող)	15.0	11.8	8.9	13.8	12.4

Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Աղյուսակ 4.5. Կրթության ոլորտի ծախսերը 2006-2009 թթ.

(տեսակարար կշիռն ընդհանուր առողջապահական ծախսերում, եթե այլ բան նշված չէ)

	2006	2007	2008	2009	միջին*
Կրթության ընդհանուր ծախսեր (մլրդ ՀՀ դրամ)	67.4	89.8	103.5	107.5	92.0
Նախադպրոցական և տարրական ընդ. կրթ.			15.3	18.1	16.7
Ընդհանուր միջնակարգ կրթություն	50.0	41.3	42.4	48.5	45.5
Նախնական և միջին մասնագիտական կրթ.	4.0	3.8	3.7	4.4	4.0
Բարձրագույն կրթություն	7.5	6.1	6.5	7.0	6.8
Ըստ մակարդակների չդասակարգ. կրթ.	2.0	1.9	2.4	2.9	2.3
Կրթությանը տրամադ. օժանդակ ծառայութ.	19.3	29.5	29.3	18.7	24.2
Կրթություն (այլ դասերին չպատկանող)	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5

Աղբյուրը՝ ՖՆ:
 * Ծանոթ՝ 2006 և 2007 թթ. նախադպրոցական և ընդհանուր նախնական կրթության միջին ցուցանիշը հանել ենք ընդհանուր միջնակարգ կրթության ցուցանիշից՝ միասնականության համար:

Աղյուսակ 4.6. Հայաստանում հիմնական սոցիալական պաշտպանության ծրագրերի շահառուների թիվը 2005-2007 թթ.

	2005	2006	2007
Կենսաթոշակներ	540,298	533,288	527,496
Սոցիալական ապահովագրության կենսաթոշակ	486,015	479,791	473,612
Ծերություն	358,886	355,003	342,669
Հաշմանդամություն	75,024	77,757	88,117
Հարազատին կորցնելու դեպքում տրվող կենսաթոշակներ	14,755	14,731	14,600
Սոցիալական կենսաթոշակներ	44,657	44,858	46,233
Զինվորական	17,374	15,575	13,889
Ընտանեկան նպաստների ծրագիր			
Կանոնավոր աջակցություն			
Ընտանիքների թիվ	127,167	130,406	124,689
Անձանց թիվ	467,534	484,551	461,359
Միանվագ նպաստ			
Ընտանիքների թիվ	8,342	9,264	մատչելի չէ
Անձանց թիվ	20,560	19,865	մատչելի չէ
Երեխայի ծննդյան նպաստը	25,237	29,257	38,917
Մինչև 2 տ. երեխայի խնամքի նպաստ	6,320	5,145	
Գործազրկության նպաստ	8,645	12,500	մատչելի չէ
Կանխիկ դրամ աշխատանքի դիմաց			

*Աղբյուրը՝ Վարչական վիճակագրություն՝ հրապարակված ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայության ու աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության (ԱԱՀԼ) կողմից:
Ծանոթ:՝ վճարովի ֆիզ. արձակուրդի և ժամանակավոր անաշխատունակության շահառուների թիվը մատչելի չէ, քանի որ մոնիթորինգի համակարգը հետևում է բացակայության օրերի քանակին, ոչ թե նրանից օգտվող անձանց թվին:*

Կրթության ոլորտի ծախսերը հիմնականում կենտրոնացել են ընդհանուր նախնական և միջնակարգ կրթության, ինչպես նաև կապիտալ ծախսերի վրա: Կրթության ծախսերը հատկացվել են ութ ուղղություններով՝ նախադպրոցական և ընդհանուր տարրական կրթություն¹⁰ (միջին հաշվով կրթության ոլորտի ընդհանուր ծախսերի 17 տոկոսը), ընդհանուր միջնակարգ կրթություն (46 տոկոս), նախնական և միջին մասնագիտական կրթություն (4 տոկոս), բարձրագույն կրթություն (7 տոկոս), ըստ մակարդակների չդասակարգված կրթություն (2 տոկոս), կրթությանը տրամադրվող օժանդակ ծառայություններ (24 տոկոս) և այլ ծախսեր (1 տոկոսից ցածր) (աղյուսակ 4.5): «Կրթությանը տրամադրվող օժանդակ ծառայությունների» ավելի մանրամասն ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ միջին հաշվով դրա 80 տոկոսն ուղղվել է կապիտալ ծախսերին: Տվյալ ոլորտը սույն ուսումնասիրության մեջ ստորև ավելի մանրամասն է վերլուծվում:

Սոցիալական ապահովության ծախսերը նպատակաուղղվել են տարիքային կենսաթոշակներին և ընտանեկան նպաստների ծրագրին (ԸՆԾ): 2006-2009 թթ. սոցիալական ապահովության ծախսերի երկու երրորդից ավելին հատկացվել է տարիքային կենսաթոշակներին: ԸՆԾ-ին միջինը տրամադրվել է սոցիալական

¹⁰ Նկատենք, որ մինչև 2008 թ. այս խումբը միավորված էր ընդհանուր միջնակարգ կրթության հետ:

ապահովության փաթեթի 19 տոկոսը: Սոցիալական պաշտպանության ծրագրերն ընդգրկում են ընդհանուր տեսակի սոցիալական ռիսկերը և ընդհանուր գծերով համապատասխանում են Հայաստանի աղքատության և անապահովության ներկա բնութագրին (աղյուսակ 4.6): Դրանք արտացոլում են նաև Հայաստանի սոցիալական պայմանագիրը, մասնավորապես՝ կապված սոցիալական ապահովության նպաստների տրամադրման, ինչպես նաև ազգային առաջնահերթությունների հետ, օրինակ՝ ծնելիության բարձրացման: Այսպես, կենսաթոշակների և նպաստների տարբեր տեսակների նպատակն է եկամտային օժանդակության տրամադրումն այն իրավիճակներում, երբ եկամուտը նվազում է՝ պայմանավորված տարեց լինելու, հաշմանդամության, հիվանդության կամ կերակրողին կորցնելու հետ: Ֆիզիոլոգիական արձակուրդը, երեխայի ծննդյան և երեխայի խնամքի նպաստները նպատակաուղղված են ընտանիքների համար ավելի շատ երեխաներ ունենալու խթանների ապահովմանը, բայց նաև՝ մայրերին աշխատաշուկայում մնալու հնարավորություն ընձեռելուն:

Աղյուսակ 4.7. Հայաստան. 2006-2009 թթ. համախմբված ծախսերը՝ ըստ տնտեսագիտական դասակարգման				
<i>(տեսակարար կշիռն ընդհանուր առողջապահական ծախսերի մեջ, եթե այլ բան նշված չէ)</i>				
	2006	2007	2008	2009
Ընդամենը (% ՀՆԱ-ի նկատմամբ)	19.4	21.4	22.1	29.9
Ընթացիկ ծախսեր, որից՝				
Աշխատավարձ	84.4	76.1	88.5	77.3
Ապրանք. և ծառայ. ձեռքբերում	8.9	7.6	7.9	8.1
Տոկոսագումարի վճարում	20.9	18.1	16.8	16.4
Տոկոսագումարի վճարում	1.8	1.5	1.4	1.8
Սուբսիդիաներ	3.6	2.9	10.9	2.0
Դրամաշնորհներ	3.6	2.9	10.9	2.0
Սոց. նպաստներ և կենսաթոշակ.	8.5	8.1	10.2	8.6
Այլ ծախսեր	23.2	20.3	25.7	25.9
Կապիտալ ծախսեր, որից՝	17.6	17.7	15.6	14.5
Հիմնական միջոցներ	15.6	23.9	11.5	22.7
Հիմնական միջոցներ	18.2	26.4	20.9	23.8
Ռազմավար. պահուստներ	0.4	0.3	1.6	0.0
Հողի ձեռքբերում	0.0	0.0	0.0	0.0
Մուտքեր ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից	-3.1	-2.8	-11.0	-1.1

Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Ճգնաժամից առաջ և ճգնաժամի ընթացքում ընթացիկ ծախսերը տատանվել են ընդհանուր ծախսերի 75 - 90 տոկոսի սահմաններում: Նշված միտումն արտացոլում է հիմնական միջոցների ուղղությամբ ծախսերում արձանագրված մեծ տատանումները: 2006 թ. ընդհանուր ծախսերի 18 տոկոսից դրանց մասնաբաժինը 2007 թ. աճեց 8 տոկոսով, ապա 2008 թ. նվազեց 5 տոկոսով և 2009 թ. 4 տոկոսով աճեց (աղյուսակ 4.7): Այն կրկնում է իրական հատվածի ծախսերում դիտարկված խոշոր տատանումները: Աշխատավարձերը սահմանափակվել են ընդհանուր ծախսերի 8-9 տոկոսի սահմաններում՝ փոքր-ինչ դրսևորելով նվազման միտում: Տոկոսա-վճարները կազմել են 2 տոկոսից ցածր, թեև ճգնաժամի ընթացքում ներգրավված պարտքի սպասարկումը

միջին ժամկետում կղրստորի աճի միտում: Համայնքներին ուղղվող դրամաշնորհներին միջինը բաժին է ընկել ընդհանուր ծախսերի 8.5 տոկոսը, իսկ 2008 թ. գրանցվել է 10 տոկոս մասնաբաժին:

Միջինը տարեկան 5 մլրդ ՀՀ դրամ (13 մլն ԱՄՆ դոլար) է հատկացվել ջրօգտագործողների ընկերություններին՝ որպես ոռոգման սուբսիդիաներ: 2009 թ. այն կազմել է իրական հատվածին տրամադրված ընդհանուր սուբսիդիաների 38 տոկոսը և գյուղատնտեսության ոլորտին տրամադրված սուբսիդիաների 69 տոկոսը: Բացառությամբ 2008 թ., երբ լայնածավալ սուբսիդիաներ են տրամադրվել հանքային յուղերի և բնական գազի համար, ոռոգմանը բաժին է ընկել իրական հատվածին հատկացված սուբսիդիաների ամենամեծ մասը՝ ավելի քան 30 տոկոսը: Անհրաժեշտ հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման համատեքստում հարկ է առավել հանգամանորեն ուսումնասիրել այս ծախսերի արդյունավետությունը:

Կապիտալ ծախսերը հիմնականում ուղղվել են շենքերի և շինությունների կառուցմանն ու վերակառուցմանը: 2006-2009 թթ. ընթացքում կապիտալ ծախսերին ուղղված ընդհանուր 161 մլրդ ՀՀ դրամից (424 մլն ԱՄՆ դոլար) միջինը 72 մլրդ դրամը (180 մլն ԱՄՆ դոլար) հատկացվել է նոր շենքերի և շինությունների կառուցմանը, իսկ 64 մլրդ ՀՀ դրամը (168 մլն դոլար)՝ հիմնանորոգմանը (աղյուսակ 4.8): Շենքերի և շինությունների ձեռքբերումը խիստ տատանվել է 2008 թ. ցածր՝ 99 մլրդ ՀՀ դրամի (261 մլն ԱՄՆ դոլար) և 2009 թ. բարձր՝ 25 մլրդ ՀՀ դրամի (66 մլն ԱՄՆ դոլար) միջև (մասհանվել է կառավարության պահուստային ֆոնդից): Միջինը տարեկան 17 մլրդ ՀՀ դրամ (45 մլն ԱՄՆ դոլար) հատկացվել է սարքավորումների ձեռքբերման համար: Նույն կերպ ամեն տարի 2-3 մլրդ ՀՀ դրամ (5-8 մլն ԱՄՆ դոլար) է հատկացվել սարքավորումների ձեռքբերման համար, որը բաշխվել է հետևյալ կերպ. 15 տոկոսը՝ տրանսպորտային սարքավորումների, 32 տոկոսը՝ վարչական սարքավորումների և 53 տոկոսն այլ մեքենաների համար: Հայտարարված ակտիվներից մուտքերը հիմնականում ստացվել են հողի օտարումից, որը 2006-2009 թթ. ընթացքում տատանվել է 14-19 մլրդ ՀՀ դրամի (37-50 մլն ԱՄՆ դոլար) սահմաններում:

Աղյուսակ 4.8. Կապիտալ ծախսերը 2006-2009 թթ.

Մլն ՀՀ դրամ	2006	2007	2008	2009	Միջին
Շենքերի և շինությունների կառուցում	32,348.8	74,355.9	81,411.5	100,205.3	72,080.4
Շենքերի և շինությունների հիմնանորոգում	41,137.2	73,066.1	64,596.8	78,812.6	64,403.2
Շենքերի և շինությունների ձեռքբերում	991.4	1,624.3	99.2	25,418.1	7,033.3
Սարքավորումներ	15,292.6	23,608.5	18,026.7	12,728.7	17,414.1
Այլ, այդ թվում՝ մուտքեր ակտիվներից	-9,685.8	-11,675.4	-71,169.8	-6,406.0	-24,734.3
Ընդհանուր կապիտալ ծախսեր	89,769.9	172,654.9	164,134.2	217,164.7	160,930.9

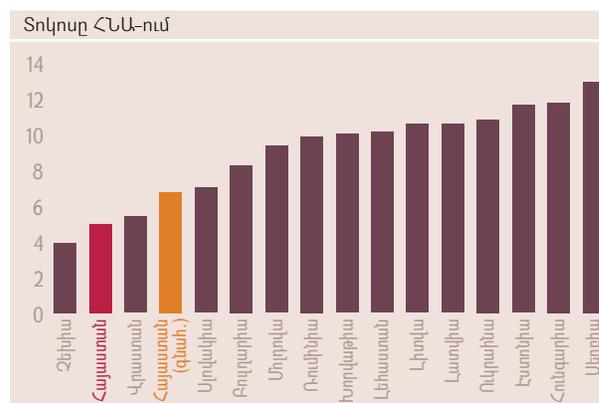
Աղբյուրը՝ ՖՆ:

Այսպիսով, 2006-2009 թթ. պետական ծախսերն ավելացան 81 տոկոսով՝ հնարավորություն ստեղծելով սոցիալական ապահովության, պաշտպանության, կրթության և ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների ուղղությամբ ծախսերի կայուն աճի համար: Այս միտումը չփոխվեց 2009 թ. ճգնաժամի հետևանքով, երբ կառավարությունը վճռեց խթանել տնտեսությունը հետևյալ ծախսերի ավելացման միջոցով. սոցիալական պաշտպանություն, ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայություններ, իրական հատվածի ծախսեր (պայմանավորված տրանսպորտային և ոռոգման ենթակառուցվածքների շինարարությամբ), որի մասնաբաժինը ընդհանուր ծախսերի 11 տոկոսից աճեց մինչև 14 տոկոս, և բնակարանաշինության ծախսեր, որոնց մասնաբաժինը 2008 թ. 2 տոկոսից ցածր մակարդակից 2009 թ. ավարտին բարձրացավ 2.3 տոկոսի: Չորս ոլորտներն առավել մանրամասն վերլուծվում են արդյունավետության հնարավոր բարձրացումը գնահատելու նկատակով:

B. ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՏՎԱԾԻ ԱՇԽԱՏԱՎԱՐՁԵՐԻ ՖՈՆԴ

Հայաստանն աշխատակիցների վարձատրության առումով արտառոց երկիր չի համարվում: ԵԿԱ տարածաշրջանի մյուս ցածր և միջին եկամտով երկրների համեմատ՝ ընդհանուր կառավարության համախմբված աշխատավարձի ֆոնդի ծախսերը սպեկտրի ավելի ցածր կողմում են գտնվում (գծապատկեր 4.3): Վրաստանի 5.3 և Մոլդովայի 9.2 տոկոսի համեմատ՝ 2008 թ. Հայաստանը ՀՆԱ-ի 4.9 տոկոսն է ծախսել աշխատակիցների վարձատրության վրա: Սակայն աշխատավարձերը կրթության և առողջապահության ոլորտներում ներառված չեն, քանի որ դասակարգված են որպես ապրանքների և ծառայությունների մատուցում: Նկատենք, սակայն, որ համեմատելի երկրները ևս գուցե որոշ աշխատակիցների չեն ներառում «աշխատակիցների վարձատրություն» հոդվածում: Բայց անգամ կրթության ոլորտի աշխատավարձի ֆոնդը¹¹ ներառելու դեպքում Հայաստանը մնում է ցածր՝ քիչ ծախսողների խմբում՝ պետական հատվածի ծառայողների վարձատրության համար, ըստ հաշվարկների, ծախսելով ՀՆԱ-ի 6.6 տոկոսը (գծապատկեր 4.2):

Գծապատկեր 4.2. Աշխատողների վարձատրության տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, 2008 թ.



Աղբյուրը՝ ԱՄՀ ԿՖՎ և ՄՖՎ և Համաշխարհային բանկի հաշվարկներ:

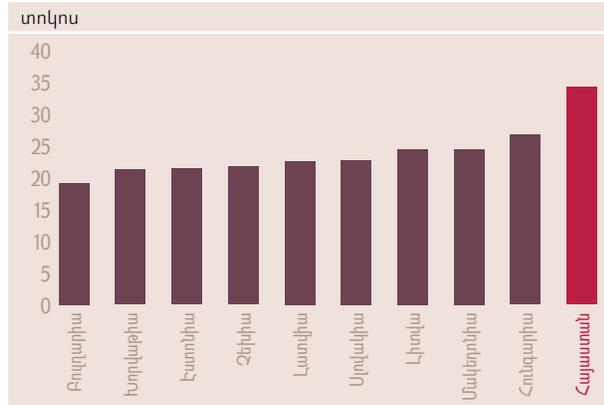
¹¹ Գնահատականները 2008 թ. ԿՖՎ-ում զեկուցված աշխատակիցների վարձատրության և 2009 թ. տարրական, հիմնական և բարձրագույն ընդհանուր կրթության աշխատավարձերի հաստատված բյուջեի և սոցիալական ապահովության վճարների հանրագումարն են: 2008 թ. տվյալները մատչելի չէին առողջապահության ոլորտի դեպքում:

Գծապատկեր 4.3. Հայաստանում և անցումային այլ երկրներում պետական զբաղվածության չափը

Պետական զբաղվածությունը 1000 բնակչի հաշվով 2008 թ.



Պետական զբաղվածության տեսակարար կշիռն ընդհանուր զբաղվածության մեջ, 2008 թ.



Աղբյուրը՝ ԱՄԿ Laborsta տվյալների շտեմարան, ԱՄՀ ՄՖՎ՝ բնակչության տվյալների մատվ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

Ավելին, երկրի պետական զբաղվածության մակարդակը համեմատելի է ԵԿԱ մյուս երկրների հետ: Հայաստանի յուրաքանչյուր 1000 բնակչից 76-ը պետական ծառայող է (գծապատկեր 4.3-ի ձախակողմյան մաս), ինչը համահունչ է այնպիսի երկրների ցուցանիշներին, ինչպիսիք են Խորվաթիան և Սլովակիան¹²: Սակայն, ըստ ամենայնի, երբ պետական զբաղվածության 34 տոկոս տեսակարար կշիռը դիտարկվում է ընդհանուր զբաղվածության ցուցանիշում, Հայաստանի ցուցանիշն առանձնանում է (գծապատկեր 4.3 – ի աջակողմյան մաս): Սա կարող է պայմանավորված լինել այն հանգամանքով, որ ընդհանուր զբաղվածության պաշտոնական ցուցանիշները չեն ներառում Հայաստանի ոչ ֆորմալ խոշոր հատվածը, որը, ըստ գնահատականների, զբաղվածությանը նպաստում է 52 տոկոսով (Ասիական զարգացման բանկ, 2010 թ.):

Կրթությանն ու առողջապահությանը բաժին է ընկնում պետական ծառայողների մեծ մասը: 2006 թ. ՀՀ քաղաքացիական ծառայությունում ընդգրկված էր ընդհանուր հաշվով մոտ 185,000 անձ, որոնցից 52 տոկոսը, ըստ գնահատականների, աշխատում էր կրթության, իսկ 18 տոկոսը՝ առողջապահության ոլորտում (աղյուսակ 4.9): Նրանց մեծ մասը (110,624 աշխատակից) աշխատում էր մարզային մարմիններում, ընդ որում՝ 69 տոկոսը կրթության, իսկ 16 տոկոսը՝ առողջապահության ոլորտում: Կրթության ծախսերը հատկացվում են աշակերտների թվով ֆինանսավորման մեխանիզմով, իսկ առողջապահության ծախսերը մասամբ հատկացվում են Պետական առողջապահական գործակալությանն (ՊԱԳ) իջեցված պետական պատվերների միջոցով: Հետևյալ բաժիններում առողջապահության և կրթության ոլորտների ծախսերի վերլուծությամբ ներկայացվում է պետական զբաղվածության նշված երկու խոշոր աղբյուրների մանրամասն գնահատումը:

¹² Պետական զբաղվածությունը ներառում է հետևյալ ստանդարտ խմբերը, որոնք ընդգրկվում են Աշխատանքի միջազգային կազմակերպության Laborsta տվյալների շտեմարանում. պետական կառավարում և պաշտպանություն, պարտադիր սոցիալական ապահովություն, կրթություն, առողջապահություն և սոցիալական աշխատանք: Բոլոր տվյալները վերաբերում են 2008 թ., բացի Բուլղարիայի տվյալներից, որոնք 2007 թ. տվյալներն են:

Աղյուսակ 4.9. Հայաստանում կառավարության քաղաքացիական զբաղվածության ընդհանուր նկարագիրը (2006)^{*}

	Կենտրոնական		Մարզային		Ընդհանուր	
	Աշխատ.	Տոկոս	Աշխատ.	Տոկոս	Աշխատակազմ	Տոկոս
Ընդ. կառավար., որից՝	74,586		110,624		185,210	100%
Կրթություն	20,733	28%	76,149	69%	96,882	52%
Առողջապահություն	15,636	21%	18,175	16%	33,811	18%
Այլ	38,217	51%	16,300	15%	54,517	29%
Քաղ. ծառայող. (2010)		7,960	..

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկ և ԱՄՀՆ: Քաղաքացիական ծառայության վերաբերյալ տվյալները՝ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդից:
 * Կառավարության պաշտոնական տվյալները չեն համապատասխանում այն ձևաչափին, որը սովորաբար օգտագործվում է միջազգային վերլուծությունների և համեմատությունների համար, սակայն նշված ձևաչափով տվյալների ստացումն անհատական գրանցումների տեսակավորման և դասակարգման ժամանակատար գործընթաց է: Կերջին անգամ նման աշխատանք կատարվել է 2007 թ.: մատչելի ամենավերջին տարվա՝ 2006 թ. համար:

Քաղաքացիական ծառայությունը, որն ընդգրկում է մասնագիտացված կառավարչական աշխատակազմը, պետական հատվածի զբաղվածության փոքր բաղադրիչն է՝ մոտ 8,000 անձ: «Քաղաքացիական ծառայության մասին» 2001 թ. օրենքը սահմանում է ավելի քան 40 պետական կառավարման մարմիններ, որտեղ կարող են լինել քաղաքացիական ծառայության պաշտոնները¹³: Օրենքը բարձրագույն կրթության պահանջ է սահմանում բոլոր խմբերի համար, բացի ամենացածրից, և որոշակի մանրամասնությամբ սահմանում է պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի համար պահանջվող ստաժը: Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը հաստատում է քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների չորս խմբերի (կրտսեր, առաջատար, գլխավոր և բարձրագույն) ընդհանուր նկարագրությունը, ինչպես նաև քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների ընդհանուր ցանկը և այն խումբն ու ենթախումբը, որին պատկանում է տվյալ պաշտոնը¹⁴: Չորս խմբերից յուրաքանչյուրը բաղկացած է երկու կամ երեք ենթախմբից: Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի տվյալները ցույց են տալիս, որ գլխավոր պաշտոնների խումբն ամենամեծն է (ընդհանուրի 43 տոկոսը), որին հաջորդում է առաջատար խումբը (34 տոկոսը): Հիմնական աշխատավարձերի ցածր մակարդակի պարագայում (սկզբնական ամսական 104 ԱՄՆ դոլար հիմնական աշխատավարձից մինչև ամենաբարձր՝ 610 ԱՄՆ դոլար հիմնական աշխատավարձ) ենթախմբերի նման ակնբախ ուճացումը հնարավոր է՝ հետևանք է այն հանգամանքի, որ աշխատակիցները մեխանիկորեն առաջխաղացում են ունենում դեպի ավելի բարձր ենթախմբեր նրանց վարձատրության մակարդակն ավելացման ուղղությամբ ճշգրտելու նպատակով: Նշված վարկածը հիմնավորվում է քաղաքացիական ծառայության ներքին սուբյեկտիվ փաստերով, իսկ ՖՆ-ն իրականացնում է ենթախմբերի ուճացվածության ուսումնասիրություն՝ խնդրի ծավալը քանակական տեսքի բերելու նպատակով:

Քաղաքացիական ծառայողների մեծ մասը (60 տոկոսը) 40–65 տարեկան են, 26 տոկոսը՝ 30–40 և 14 տոկոսը՝ 30–ից ցածր: Այսպիսի տարիքային կազմը և՛ դժվարություն, և՛

13 Օրենքի 4-րդ հոդվածը սահմանում է նախագահի աշխատակազմում, կառավարության աշխատակազմում, գործադիր մարմիններում, պետական մարմիններում, նախարարությունների վարչական միավորներում, տարածքային մարմիններում (մարզպետարաններ) և երևանի քաղաքապետարանում, ինչպես նաև օրենքով ստեղծված մշտական մարմիններում (բացառությամբ կենտրոնական բանկի) քաղաքացիական ծառայության պաշտոնները:
 14 Օրենքով խորհուրդը հաստատում է նաև յուրաքանչյուր մարմնի պաշտոնների թիվը, թեև գործնականում այս հարցի որոշման կայացումը վերապահված է ֆինանսների նախարարությանը:

հնարավորություն է ստեղծում կառավարության համար՝ ներգրավելու և պահելու նոր, ավելի երիտասարդ քաղաքացիական ծառայողների խումբ: Ներկա կազմը առաջիկա տարիներին թոշակի կանցնի, ինչն էլ նշանակում է, որ զբաղվածությունը կարելի է կրճատել, ըստ նպատակահարմարության, թոշակի կամ այլ աշխատանքի անցնող աշխատակիցներին փոխարինող կադրերով չհամալրելու, ոչ թե աշխատակիցներին պաշտոնից ազատելու միջոցով: Թոշակի անցնող աշխատակիցների փոխարինման համար կպահանջվի պետական հատվածի վարձատրության քաղաքականության մանրակրկիտ գնահատում: Մենք ուսումնասիրում ենք գործող տարբեր վարձատրության ռեժիմները, ապա գնահատում քաղաքացիական ծառայության վարձատրության ներկա մակարդակների համարժեքությունը և, ի վերջո, ուսումնասիրում վարձատրության և զբաղվածության քաղաքականության սիմուլյացիաներ՝ գնահատելու կառավարության կողմից ներկայումս դիտարկվող որոշ քաղաքականությունների հարկաբյուջետային գինը:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐՈՒՄ ՎԱՐՁԱՏՐՈՒԹՅԱՆ ՌԵԺԻՄՆԵՐԸ

Պատշաճ վարձատրությունը, հատկապես քաղաքացիական ծառայողների համար, լուրջ մտահոգություն է Հայաստանում: Խնդիրը սոսկ վարձատրության մակարդակը չէ, կամ թե որքանով է այն նպաստում, որ քաղաքացիական ծառայություն ներգրավվեն, մնան և շահագրգռվեն հմուտ աշխատակիցներ: Քաղաքականություն մշակողները նշում են պետական ծառայության համապարփակ քաղաքականության բացակայության և պետական ծառայության վարձատրության տարբեր գործող ռեժիմներով առաջարկվող աշխատավարձերի ընկալվող անհամապատասխանությունների խնդիրը:

Ի լրումն քաղաքացիական ծառայության՝ Հայաստանում գործում են մի շարք «զուգահեռ» հանրային ծառայություններ, որոնք կարգավորվում են վարձատրության առանձին համակարգերով: Վարձատրության քաղաքականության փորձագետները և կառավարությունում քաղաքականություն մշակողները մտահոգված են վարձատրության համակարգերի մեծ թվով, նմանատիպ պաշտոնների վաստակների միջև համաձայնեցվածության և համապատասխանության ակներև բացակայությամբ և դրա հետևանքով առաջացող հավանական անարդարություններով: Կարծիք կա նաև, որ աշխատավարձի տարբերությունները դիմորդների արտահոսք են առաջացնում ցածր վճարվող ծառայություններից դեպի բարձր վարձատրվողները, թեև հնարավոր է, որ դեր խաղան նաև այլ գործոններ: Աշխատանքի և սոցիալական հետազոտությունների ազգային ինստիտուտը (ԱՍՀԱԻ) ու աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության (ԱՍՀՆ) վարձատրության քաղաքականության ստորաբաժանումն այս համակարգերի վերլուծություն են իրականացնում (աղյուսակ 4.10): Այս տեղեկությունները ցույց են տալիս տարբերությունների մասշտաբը՝ վարձատրության 12 ռեժիմներ, որոնք կարգավորվում են առանձին օրենքներով, հիմնական աշխա-

տավարձի սանդղակներով և հավելումներով: Համարժեք պաշտոնների վաստակի ավելի խոր ուսումնասիրությունը և հավելյալ վճարների վրա ազդող գործոնները (որոնք ֆինանսավորվում են բյուջետային և արտաբյուջետային միջոցների հաշվին) անհրաժեշտ են համակարգում անարդարության առկայության վերաբերյալ հիմնավորված եզրակացություններ անելու համար:

Պարզևները, ըստ ամենայնի, զգալիորեն ավելացնում են քաղաքացիական ծառայողների վաստակը: Քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների ծառայողների վաստակի վերլուծությունն ընտրանքային նախարարությունում, դրա գործակալություններից մեկում և տարածքային մարմիններից մեկում, ցույց է տալիս, որ առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի միջև հարաբերակցությունը կարող է էապես փոփոխվել պարզևների միջոցով: 2010 թ. հետազոտության մեջ ԱՍՀԱԻ-ն տվյալներն օգտագործել է այն պաշտոնների համար միջին վաստակը հաշվարկելու նպատակով, որոնք առնվազն երեք գործող աշխատակից ունեն: Վերլուծության համար կիրառվել է վաստակի երեք ենթախումբ՝ միայն հիմնական աշխատավարձ, հիմնական աշխատավարձ՝ գումարած հավելումներ (այսինքն՝ բոլոր կանոնավոր ամսական հավելումներն ու լրացուցիչ վճարները, առանց պարզևների) և հիմնական աշխատավարձ և հավելումներ՝ գումարած պարզևավճարների ընդհանուր տարեկան արժեքի մեկ տասներկուերորդը: Արձակուրդային «պարզևը», որը մոտավորապես հավասար է մեկ ամսվա հիմնական աշխատավարձին, տվյալներում արտացոլված չէ: Ինչ վերաբերում է վարձատրության պաշտոնական սանդղակին, միջին հիմնական աշխատավարձն աստիճանաբար ավելանում է՝ ըստ ենթախմբի, իսկ հիմնական աշխատավարձի կանոնավոր հավելումները, ըստ ամենայնի, սահմանափակ են իրենց արժեքով և պարբերականությամբ և քիչ են նպաստում ընդհանուր վաստակին: Պարզևների արժեքը, ընդհակառակը, որը ցույց է տրվում 12 ամիսների վրա համաչափ բաշխվածությամբ, զգալիորեն ավելացնում է վաստակը նախարարության կենտրոնական ապարատում, ինչպես նաև գործակալությունում և մյուս փոխկապակցված մարմնում (գծապատկեր 4.4): Ուսումնասիրվող նախարարությունում ընտրված պաշտոնների համար միջին պարզևները տատանվում են տարեկան հիմնական աշխատավարձի 3.1 ամսվա աշխատավարձին համարժեք գումարից մինչև բարձր՝ 4.6 ամսի համարժեքը: Պաշտոնը զբաղեցնողին տրամադրվող ամենաբարձր պարզևը հավասար էր ամսական հիմնական աշխատավարձի 5.5-ապատիկին, իսկ որոշ պաշտոն զբաղեցնողներ (այդ թվում՝ վերջին ընդունվածները) չեն պարզևատրվել: Թեև բազմաթիվ նախարարություններում և նրանց ենթակա մարմիններում հնարավոր չէր ըստ պաշտոնեական անվանումների վաստակի վերլուծություն իրականացնել, յոթ նախարարություններում առանձին պաշտոն զբաղեցնողներին վճարված ընդհանուր պարզևի առավելագույն հայտարարված արժեքի նախնական վերլուծությամբ պարզվել է, որ դրանք տատանվել են ցածր՝ 1.9-ից մինչև բարձր՝ 6.4-ի միջակայքում:

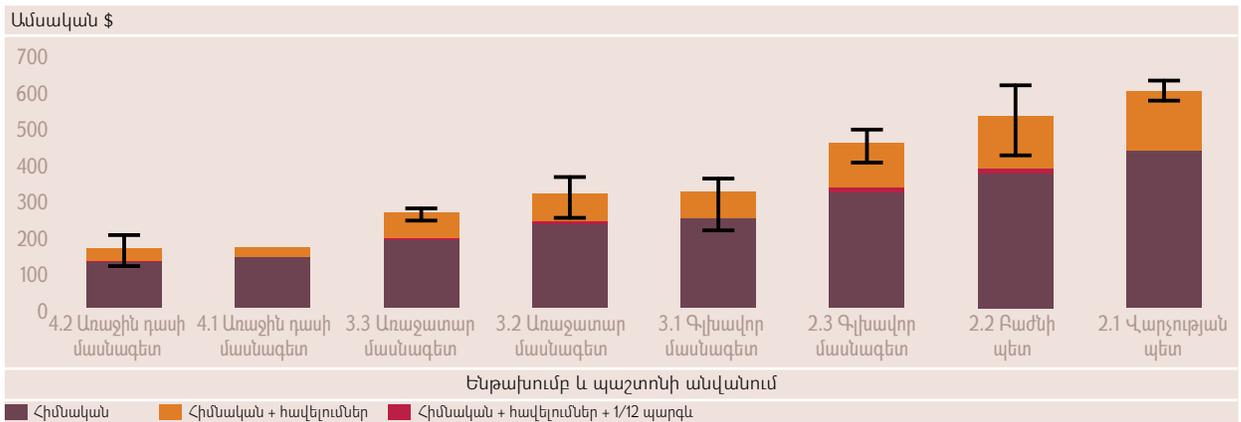
Աղյուսակ 4.10. Հայաստանի պետական ծառայությունների վարձատրության համակարգերի ընդհանուր նկարագիրը

Ծառայություն	Աշխատակազմ	Իրավական ակտ	Հիմնական աշխատավարձ, ՀՀ դրամ/ամիս	Պաշտոնի համար առավելագույն հիմնական աշխատավարձ	Հիմնական աշխատավարձի կանոնավոր հավելումներ (չի ներառում պարգևները)
Ղեկավար պաշտոններ՝ օրենսդիր և գործադիր իշխանության մարմիններ	Մատչելի է	«ՀՀ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանության մարմինների ղեկավար աշխատողների պաշտոնային դրույքաչափերի մասին» օրենք	120,000	400,000; 680,000 (Սահմանադրական դատարանի նախագահ)	
Դատական համակարգ (վճռաբեկ դատարան, վերաքննիչ դատարան, առաջին ատյանի ընդհանուր իրավասության դատարան, քրեական, քաղաքացիական և վարչական դատարանների դատավորներ)	220	Դատական օրենսգիրք	440,000 (Ընդհանուր իրավասության դատարանի դատավորներ)	660,000	Դատարանների նախագահների համար ստաժի համար տրվող հավելավճար
Դատախազական համակարգ	337	«Դատախազության մասին» օրենք		392,000	Դասային աստիճանի համար տրվող հավելավճար, որը սահմանվում է որպես գլխավոր դատախազի հիմնական աշխատավարձի տոկոս
Քաղաքացիական աշխատողներ	Մատչելի է	Ազգային ժողովի կողմից ընդունված տարեկան քյուզեի հիման վրա		720,000	
Քաղաքացիական ծառայողներ (բացի Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովից և Վերահսկիչ պալատից)	7,603	«Քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության մասին» օրենք	40,000	235,000 (օրենքով սահմանված ամենաբարձր գործակցի դեպքում)	Բարձրլեռնային վայրերում աշխատանքի, առողջության համար վնասակար աշխատանքի, առանձնապես ծանր և վնասակար աշխատանքի, պաշտոնի համար նախատեսված դասային աստիճանից բարձր դասային աստիճան ունենալու համար
Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողով	78	«Հանրային ծառայությունները կարգավորող հանձնաժողովի մասին» օրենք	100,000	495,000	
Վերահսկիչ պալատ	126	«Վերահսկիչ պալատի մասին» օրենք	111,000	653,790	
Պետական եկամուտների կոմիտե	2,921	«Հարկային ծառայության մասին» օրենք, «Մաքսային ծառայության մասին» օրենք	55,500	394,000	Աշխատանքի հատուկ պայմանների, աշխարհագրական միջավայրի, հանգստյան, տոնական օրերին և գիշերային ժամերին աշխատելու համար, հատուկ կրչումների, գիտական աստիճանի համար
Դիվանագիտական ծառայություն	178	«Դիվանագիտական ծառայության մասին» օրենք և կառավարության որոշումներ	72,600	277,200	Դիվանագիտական աստիճանի (արտասահմանում ծառայության համար), երրորդ օտար լեզվի համար, դասային աստիճանի համար

Փրկարարական ծառայություն	973	«Փրկարարական ծառայության մասին» օրենք	30,000	85,600	Բարձրլեռնային վայրերում աշխատանքի, դասային աստիճանի, գիտական աստիճանի, այլ պաշտոնի պարտականությունների ժամանակավոր կատարման, երկարամյա ծառայության, արտաժամյա աշխատանքի հանգստյան, տոնական օրերին աշխատանքի համար
«Ուժային» նախարարություններ (ազգային անվտանգություն, ոստիկանություն, պաշտպանության նախարարություն, սպաներ և կրտսեր հրամանատարներ)	Մատչելի չէ	Կառավարության 2007 թ. դեկտեմբերի 13-ի թիվ 1554 որոշում	32,348	116,451	Կարող է կենսաթոշակ ստանալ՝ շարունակելով ծառայությունը (կառավարության կողմից որոշված կարգով)
Համայնքային ծառայություն	16,180	«Համայնքային ծառայության մասին» օրենք	30,000	270,000	

Աղբյուրը՝ Քաղաքացիական ծառայության վարձատրության ռազմավարություն, ԱՄՀՆ և ԱՄՀԱԻ: Սոցիալական ապահովագրության պետական ծառայության զբաղվածության տվյալներ և Համաշխարհային բանկի հաշվարկներ:

Գծապատկեր 4.4. Ընտրանքի նախարարությունում միջին, առավելագույն և նվազագույն ամսական վաստակը՝ ըստ պաշտոնի, 2010 թ.



Աղբյուրը՝ ԱՄՀՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

Ծանոթ.՝ ուղղահայաց գծերը ցույց են տալիս առավելագույն և նվազագույն ընդհանուր վաստակը:

ԱՐԴՅՈՔ ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԸ ՑԱ՛ՄՐ ԵՆ ՎԱՐՁԱՏՐՎՈՒՄ

Պետական ծառայողների վարձատրության համարժեքության գնահատման համար կարող են օգտագործվել մի քանի վերլուծական մոտեցումներ: Ամենատարրականը առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցությունն է: Այդ հարաբերակցության ցուցանիշը հաճախ է կիրառվում քաղաքացիական ծառայության վերլուծությունների ժամանակ՝ որպես առավել պատասխանատու պաշտոններ ստանձնելու համար ֆորմալ նյութական խթանների անմիջական ցուցանիշ: Վաստակի և սպառման հարաբերակցություններն ավելի հեռուն են գնում, որոնցով վարձատրությունը հարաբերվում է ապրուստի ծախսերի գումարին: Ի վերջո, ևս երկու մոտեցում

պաշտոնների վերլուծությունը և աշխատակիցների վերլուծությունը, առավել մանրամասն, երբեմն էլ՝ տարամետ գաղափարներ են բովանդակում՝ համեմատելով տարբեր ոլորտներում նման պաշտոնների կամ աշխատողների վաստակը:

Հայաստանում առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի միջև հարաբերակցությունը հաշվարկվում է 3-5.9-ի միջև: Թեև պաշտոնային առավելագույն և նվազագույն դրույքաչափերի հարաբերակցությունների կառուցումը հեշտ է, դրանք չափազանց զգայուն են այդ հարաբերակցությունների հաշվարկման եղանակի նկատմամբ: Օրինակ՝ արդյոք դրանք ներառում են միայն հիմնական աշխատավարձը, թե՛ նաև հավելավճարներն ու պարգևները: Ինչպե՞ս են սահմանվում բարձրագույն և կրտսեր խմբի պաշտոնները: Տարբեր սահմանային կետեր կիրառելով՝ Հայաստանում առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի միջև հարաբերակցությունը հաշվարկվում է 3-5.9-ի միջև: Երկրի ներսում հաշվարկների մեթոդների հետևանքով առաջացող տարբերություններից բացի, ամենաբարձրից ամենացածր աշխատավարձերի հարաբերակցությունները կարող են զգալի տարբերվել անգամ զարգացած տնտեսություններում: Հայացք գցելով ՏՀԶԿ երկրների որոշ քաղաքացիական ծառայությունների համակարգերի վրա՝ բացահայտում ենք հետևյալ տարբերությունները (Համաշխարհային բանկ, 2000 թվական)¹⁵.

- Բելգիա՝ 5.5 (հիմնական աշխատավարձեր) վարչական կազմում,
- Կանադա՝ հաշվարկվում է 5.2,
- Ֆրանսիա՝ հաշվարկվում է 4.6 (հիմնական աշխատավարձեր) և 5.7 (հավելավճարներով),
- Նիդեռլանդներ՝ 8.2,
- Միացյալ Թագավորություն՝ հաշվարկվում է 9.8,
- Միացյալ Նահանգներ՝ 7.3 ընդհանուր մասնագիտական քաղաքացիական ծառայողներ, 8.9 բարձրագույն գործադիր ծառայությունը ներառելու դեպքում:

Հայաստանում վարձատրության մակարդակը ողջամիտ կենսամակարդակ ապահովելու համար, ըստ երևույթին, պետք է բավարար լինի քաղաքացիական ծառայության միայն երկու վերին խմբերի (բարձրագույն և գլխավոր) համար: Օգտվելով վերը նշված ընտրանքի նախարարության վաստակի տվյալներից և Ազգային վիճակագրական ծառայության (ԱՎԾ) տվյալներից՝ կարելի է հաշվարկել, թե չորս հոգուց բաղկացած տնային տնտեսության (որը, ըստ ԱՎԾ տվյալների, 2008 թ. տնային տնտեսության միջին չափն էր) միջին սպառման ծախսերի որ մասը կարող է ֆինանսավորվել քաղաքացիական ծառայողի զուտ եկամուտների հաշվին: Սա պարզեցված է, քանի որ, եթե հիմնական աշխատավարձի չափը և պարբերական հավելումները հավանական է՝ համեմատելի են տարբեր նախարարություններում, պարգևների չափը, ինչպես վերը նշվել է, տատանվում է՝ ըստ նախարարությունների: Ավելին, այս օրինակում ընդհանուր եկամուտները (ներառյալ պարգևները) թերագնահատվում են, քանի որ չի ներառվում արձակուրդային վճարը: Այնուամենայնիվ, այս տեսակետը ենթադրում

¹⁵ Թեև տվյալները փոքր-ինչ հին են, հիմնական փաստարկը շարունակում է հիմնավոր մնալ:

է, որ եթե քաղաքացիական ծառայության բարձրագույն պաշտոնների երկու խմբերի (բարձրագույն և գլխավոր) տուն տարվող աշխատավարձը մոտավորապես բավարար է չորս հոգուց բաղկացած ընտանիքի սպառումը ֆինանսավորելու համար, երրորդ խմբում (առաջատար) այն կարող է հոգալ այդ ծախսերի շուրջ երկու երրորդը, իսկ կրտսերում՝ կեսից պակասը:

Նման համեմատությունները, սակայն, հիմնական հարցերն առկախ են թողնում: Արդյոք վաստակները համապատասխանում են պաշտոնի պահանջներին: Արդյոք դրանք բավարար են պահանջվող հմտություններով կադրեր ներգրավելու ու պահելու համար և բավականաչափ մրցունամկ են այլընտրանքային տարբերակների համեմատ (այլ գործոնների հետ մեկտեղ, ինչպես, օրինակ՝ արտոնությունների, աշխատանքային պայմանների, աշխատանքով ապահովվածության և այլն): Առավել տարբերակված վերլուծությունները, որոնց միջոցով համեմատվում են նույնատիպ պաշտոնների և նույնանման աշխատակիցների վաստակը պետական և մասնավոր հատվածներում, կարող են որոշ լույս սփռել այս հարցերի վրա: Վերլուծությունների երկու տեսակներն էլ Հայաստանում առկա են, և ինչպես մյուս երկրներում, երկու մոտեցումները տարբեր, բայց փոխլրացնող տեսակետներ են ձևավորում մասնավորի համեմատ պետական հատվածում վաստակած եկամուտների մրցունակության վերաբերյալ:

Ըստ աշխատատեղերի հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ ոչ պետական հատվածի աշխատողները վաստակում են ավելի, քան պետական ծառայողները, բացառությամբ առողջապահության ոլորտում կրթություն ունեցողների: ԱՍՀԱԻ-ն իրականացնում է վաստակի տարեկան հետազոտություններ, որոնք ընդգրկում են և՛ պետական, և՛ մասնավոր հատվածները, թեև ընտրանքն ունի բարձրագույն պաշտոնների աշխատակիցների և մասնագիտացված աշխատակիցների ուղղվածություն: Վերլուծությամբ համեմատվում են ավելի ընդգրկուն հմտություններով խմբեր՝ կիրառելով կազմակերպական հիերարխիայում զբաղեցրած մոտավոր տեղը, ինչպես նաև պաշտոնը զբաղեցնողի կրթական որակավորումը (որը կարող է տարբերվել գործունեության փաստացի ոլորտից): Հետազոտությունը չի անդրադառնում նաև աշխատակիցներին տրվող արտոնություններին (որոնք պետական հատվածում կարող են ավելի բարձր լինել): Նշված վերապահումները հաշվի առնելով, գումարած ցանկացած հետազոտության սուբյեկտիվ արժեքը՝ վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ոչ պետական հատվածի հարցվածները մշտապես ավելի շատ են վաստակում, քան քաղաքացիական ծառայության գործընկերները, բացառությամբ առողջապահության ոլորտում կրթություն ունեցողների: Առավելագույն խզումն առկա է սոցիալական գիտությունների աստիճան ունեցողների համար (գրեթե երեք անգամ մեծ), իսկ առողջապահական որակավորմամբ անձինք պետական հատվածում վաստակում են 26 տոկոսով ավելի: Ընդհանուր առմամբ, քաղաքացիական ծառայողների աշխատավարձը ոչ պետական մարմինների կողմից հրապարակվող եկամտից շուրջ 60 տոկոսով պակաս լինելու միտում ունի, ինչը զգալի տարբերություն է, թեև ոչ այնքան կտրուկ, որքան երբեմն նշվում է սուբյեկտիվ նկարագրություններում:

Մյուս կողմից՝ զբաղվածների համեմատությունները՝ տնային տնտեսությունների տվյալների կիրառմամբ, ցույց են տալիս, որ պարտադիր չէ՝ կառավարությունն ավելի

ցածր վճարող լինի այլ գործատուների համեմատ: 2008 թ. Կենսամակարդակի ամբողջացված հետազոտությունն (ԿԱՀ) ընդգծում է մասնավոր և պետական հատվածներում վաստակի տարբերությունները՝ համեմատելով նմանատիպ աշխատողների (կրթության, սեռի, տարիքի, գտնվելու վայրի առումով): Վերլուծությամբ գնահատվում է, որ մասնավոր-պետական վարձատրությամբ վաստակած եկամուտների տարբերությունը 18-24 տոկոսի միջակայքում է բոլոր լրիվ և կես դրույքով աշխատողների համար, այդ թվում՝ հիմնական և երկրորդ աշխատանքից, և 23-28 տոկոս՝ միայն հիմնական աշխատանքի լրիվ դրույքով աշխատողների վաստակի դեպքում: Բարձրագույն կրթությամբ աշխատողների դեպքում, խումբ, որն ամենաշատն է համապատասխանում քաղաքացիական ծառայությանը, տարբերությունը բոլոր աշխատողների համար 18 տոկոս է (եկամտի բոլոր աղբյուրները) և լրիվ դրույքով աշխատողների համար՝ 23 տոկոս (միայն հիմնական աշխատանքը): Գյուղական վայրերում մասնավոր հատվածի հավելավճարն ամենամեծն է (47 տոկոս) միջնակարգ դպրոցի և քոլեջի կրթությամբ աշխատակիցների համար և համեստ՝ բարձրագույն կրթություն ունեցողների համար: Քաղաքային վայրերում մասնավոր հատվածում հավելավճարը բարձրագույն կրթությամբ աշխատակիցների համար է, ընդհանուր առմամբ վարձատրության 25 տոկոսի տարբերություն: Նշված տարբերությունները նկատելիորեն փոքր են, քան մասնավոր հատվածի հավելավճարները, որոնք վեր են հանվել կարիերայի վրա հիմնված հետազոտությամբ. դրանք տատանվում են 45-287 տոկոսի սահմաններում՝ ըստ կրթության քննադատման (բացի առողջապահության ոլորտից) և 11-99 տոկոսի միջև՝ ըստ պաշտոնի մակարդակի: Ավելին, թեև ըստ էության բոլոր պետական աշխատատեղերը մշտական են (99 տոկոս, ընդհանուր), մասնավոր հատվածի աշխատակիցների 70 տոկոսն է հայտնում, որ մշտական աշխատանք ունի: Պետական աշխատողները, ընդհանուր առմամբ, ավելի կարճ աշխատանքային շաբաթ ունեն (41.4 ժամ՝ մասնավոր հատվածի 47.3 ժամի համեմատ), ինչն ավելի արտահայտված է բարձրագույն կրթություն ունեցող աշխատողների դեպքում (39.7 ժամ՝ 48.7-ի համեմատ): Չպետք է թերագնահատել հիվանդությամբ պայմանավորված բացակայությունների և վճարովի տարեկան արձակուրդի արժեքը, ինչը, ըստ ամենայնի, ավելի մեծ է պետական հատվածում, քան մասնավորում:

ԴԻՏԱՐԿՄԱՆ ԱՐԺԱՆԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐ

Կառավարությունը սատարել է վարձատրության քաղաքականությանն առնչվող որոշ նախաձեռնությունների և 2010 թ. կեսին նախատեսում էր քաղաքացիական ծառայողներին վճարվող պարգևների չափը կապել կատարողականի գնահատման նոր համակարգի հետ՝ նպատակ ունենալով կատարելագործել աշխատակիցների և ստորաբաժանումների ուղղվածությունը կատարողականին, ինչպես նաև ավելացնել այն անձանց վաստակը, որոնք համարվում էին բարձր կատարողական դրսևորողներ, միաժամանակ շարունակելով զսպել ընդհանուր աշխատավարձի ֆոնդը: Զուգահեռ նախաձեռնությամբ, որը տարեկան կտրվածքով հաստատվեց 2009 և 2010 թթ. համար, կազմակերպություններին առաջարկվում էր պաշտոնների կրճատման խթան՝ նրանց

հնարավորություն տալով պահելու դրա արդյունքում գոյացող «խնայողությունները»՝ պարզևների ձևով մնացած աշխատակիցներին բաշխելու համար: Սակայն թվում է, որ այդ գաղափարը աշխատակազմի և ղեկավարների շրջանում վստահելի չի համարվել: Հիմնական մտավախությունը, ըստ ամենայնի, այն է, որ առանց մշտական վարձատրության քաղաքականության՝ ցանկացած ակնհայտ խնայողություն ի վերջո կվերադարձվի բյուջե (քանի որ աշխատավարձի ֆոնդի հատկացումը հիմնվում է աշխատակիցների թվի և նրանց ենթախմբի վրա)՝ աշխատակիցներին թողնելով ավելի մեծ ծանրաբեռնվածություն՝ առանց լրացուցիչ վարձատրության: Բացի այդ, նախարարություններից մեկում, որն այդ խթանից օգտվեց, աշխատակիցներին շահագրգռել էր ընդունել այլընտրանքային տարբերակն ավելի խոշոր պարզևներ ստանալու հույսը: Սակայն, ի վերջո, վճարված գումարները չարդարացրեցին սպասումները և վնաս հասցրեցին բարոյական մթնոլորտին:

Մենք մշակել ենք քանակական երկու մոդել՝ գնահատելու կառավարության կողմից դիտարկվող վարձատրության նախաձեռնությունների հարկաբյուջետային ազդեցությունը: Առաջին մոդելում կատարվում է բարձրագույն չորս ենթախմբերի հիմնական աշխատավարձի առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցության բարձրացում (երկու «բարձրագույն» ենթախմբեր և երեք «գլխավոր» ենթախմբից երկուսը), որոնք կազմում են փորձնական մարմինների և նրանց ենթակա ստորաբաժանումների քաղաքացիական ծառայողների մոտ 25 տոկոսը: Այն ներառում է նաև բազային աշխատավարձի ավելացումը: Երկրորդ մոդելը միավորում է զբաղվածության կրճատումներն ընտրված ենթախմբերում և հաջորդ տարում, բազային աշխատավարձի համեստ աճը բոլոր աշխատակիցների հիմնական աշխատավարձը բարձրացնելու համար՝ միաժամանակ աշխատավարձերի և հավելումների ծախսը պահպանելով աշխատակիցների կրճատմանը նախորդող մակարդակում: Մոդելները կենտրոնանում են յոթ նախարարությունների ու նրանց գործակալությունների և այլ առանձնացված ստորաբաժանումների վրա՝ օգտվելով ԱՍՀԱԻ-ի աշխատավարձերի հետազոտությունից:

Առաջին մոդելը ցույց է տալիս, որ վարձատրության բարձրագույն չորս խմբերի առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցության բարձրացումը որոշ պահպանողական ենթադրությունների ներքո, կընդգրկի միայն յոթ փորձնական նախարարությունների աշխատակիցների 5 տոկոսը՝ ելակետի համեմատ առաջացնելով ծախսերի 20 տոկոսով ավելացում: Նպատակային ենթախմբերի գործակիցները 2-րդ տարում ավելանում են 7.5 տոկոսով, իսկ 3-րդ տարում ավելի համեստ՝ 3 տոկոսով, երբ բազային աշխատավարձը 40,000-ից բարձրացվում է 45,000 ՀՀ դրամի (105-118 ԱՄՆ դոլարի): 4-րդ տարում նպատակային ենթախմբերի գործակիցները բարձրանում են լրացուցիչ 5 տոկոսով: Նշված պահպանողական ենթադրությունների պայմաններում գործակիցների արժեքները և նպատակային ենթախմբերի հիմնական աշխատավարձը ավելանում են, ինչպես նկարագրված է, ընդ որում՝ հիմնական աշխատավարձի աճը հատկապես մեծ է լինում 3-րդ տարում՝ պայմանավորված բազային աշխատավարձի ավելացմամբ: Քանի որ նպատակային ենթախմբերում աշխատակիցների թիվը համեմատաբար սահմանափակ է՝ որքան բարձր

է ենթախումբը, այնքան ավելի քիչ է աշխատակիցների թիվը տվյալ ենթախմբում, հիմնական աշխատավարձի և հավելումների հետագա ծախսերը զսպվում են (միայն 2.4 տոկոս աճ 2-րդ տարում ստատուս քվոյի համեմատ): Բազային աշխատավարձի աճը, որն անդրադառնում է բոլոր քաղաքացիական ծառայողների վրա, զգալի ավելի մեծ ազդեցություն ունի ծախսերի վրա, ինչպես ակնհայտ է դառնում 3-րդ տարում հիմնական աշխատավարձի և հավելումների ծախսի 20 տոկոսով ավելացումից:

Առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցության բարձրացման մոդելը հաստատում է, որ վարձատրության քաղաքականությունը առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցության վրա հիմնելը բազում թերություններ ունի: Մոդելում բարձրացվում են հիմնական աշխատավարձի գործակիցները (և, հետևաբար, նաև հիմնական աշխատավարձերը) բարձրագույն մակարդակի որոշ ենթախմբերի համար՝ առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի նպատակային հարաբերակցությունը ստանալու համար: Գործակցի փաստացի բարձրացումը և ենթախմբերի ընտրությունը քիչ թե շատ կամայական է և առաջնորդվում է միայն վարձատրության սանդղակի առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի միջև հարաբերակցությունն ավելացնելու իրավասությամբ և այն ենթադրությամբ, որ կադրերի ներգրավման և պահելու խնդիրներն ավելի սուր են ավելի բարձր ենթախմբի պաշտոնների համար և թելադրվում են վարձատրության, ոչ թե աշխատանքով բավարարվածության կամ մասնագիտական զարգացման նկատառումներով: Ավելին, այս մոտեցմամբ մեկտեղվում են բոլորովին տարբեր մարմիններում (նախարարություններ, գործակալություններ, տարածքային մարմիններ, մարզեր) գտնվող տարբեր պաշտոններ (ղեկավարներ, տարբեր ոլորտների մասնագետներ), և հաշվի չեն առնվում էմպիրիկ փաստերն այն մասին, թե արդյոք այդ պաշտոններն ըստ էության վտանգված են (այսինքն՝ պաշտոնից ազատման բարձր տոկոսային ցուցանիշներ, փոքր թվով որակավորված դիմորդներ, թափուր պաշտոնները համալրելու անկարողություն): Միայն որոշակի ենթախմբերի նպակատակադրումը հիմնական աշխատավարձի կառուցվածքում խզում է առաջացնում և անտեսում նաև ընդհանուր վաստակում պարզևների էական դերը: Ի վերջո, միայն քաղաքացիական ծառայության համակարգի դիտարկմամբ սույն մոտեցումն անտեսում է այն մտահոգությունները, որոնք կապված են Հայաստանի քաղաքացիական և զուգահեռ պետական ծառայություններում անհամապատասխան և չհամակարգված վարձատրության ռեժիմների հետ:

Երկրորդ մոդելը ցույց է տալիս, որ 5 տոկոսով զբաղվածության կրճատումը վարձատրության խոշորագույն հինգ խմբերում և հաջորդ տարի հիմնական աշխատավարձը 5 ԱՄՆ դոլարով ավելացնելը զբաղվածությունը 4 տոկոսով կկրճատի՝ միաժամանակ հինգ տարվա ընթացքում ծախսերն ավելացնելով 0.5 տոկոսով: Հաճախ զբաղվածության կրճատումների և աշխատավարձերի բարձրացման դյուրին այլընտրանքային տարբերակներ են առաջարկվում այն երկրներում, որոնք պայքարում են, որ զբաղվածության մակարդակներն ու աշխատավարձերի ֆոնդերը զսպվեն՝ միաժամանակ արձագանքելով անբավարար աշխատավարձերի վերաբերյալ ընկալումներին: Հետևաբար, երկրորդ մոդելում կատարվում է որոշակի

Ենթախմբերում զբաղվածության կրճատման սիմուլյացիա, որին հաջորդում է հիմնական աշխատավարձի բազային չափի ավելացումը, որն էլ բարձրացնում է բոլոր մնացած աշխատակիցների աշխատավարձերը՝ աշխատավարձի ֆոնդի ծախսերը (առանց պարգևների) պահպանելով աշխատակիցների կրճատմանը նախորդող մակարդակին մոտ: 2-րդ տարում զբաղվածությունն այն ենթախմբերում, որտեղ 100-ից ավելի աշխատակից կա (4.1, 3.2, 3.1, 2.3 և 2.2 ենթախմբեր), կրճատվում է 5 տոկոսով: 3-րդ տարում բազային աշխատավարձը 40,000-ից բարձրացվում է 42,000 ՀՀ դրամի (105-111 ԱՄՆ դոլար): Նշված ենթախմբերում զբաղվածության 5 տոկոսով կրճատումը հանգեցնում է ընդհանուր զբաղվածության 4 տոկոսով նվազման: Հիմնական աշխատավարձի և հավելումների, ինչպես նաև գործատուի վճարների գծով ծախսերը նվազում են 4 տոկոսով՝ 2-րդ տարվա ստատուս քվոյի համեմատ (որը ենթադրում է, որ զբաղվածությունը չի կրճատվում, և բազային աշխատավարձը չի փոփոխվում): Սակայն աշխատանքից ազատելու վճարումների ծախսը պետք է ներառվի տնտեսումների ցանկացած գնահատման մեջ: 3-րդ տարում բազային աշխատավարձի բարձրացմամբ հիմնական աշխատավարձի և հավելումների ծախսը 3-րդ տարվա «ստատուս քվոյից» մի փոքր բարձր մակարդակի է հասնում, գործատուի կողմից կատարվող վճարումները փոքր-ինչ ցածր են՝ արտացոլելով այն հանգամանքը, որ աշխատակիցների կրճատումները կատարվել են ավելի բարձր վճարվող ենթախմբերում՝ համապատասխանաբար ավելի բարձր վճարումների դրույքաչափերով: Հետագա տարիներին ծախսերն ավելանում են՝ պայմանավորված աշխատակազմի թվի որոշ փոփոխականությամբ, ինչպես նաև ավտոմատ՝ ըստ քայլերի, ժամանակի վրա հիմնված առաջխաղացմամբ աշխատակիցների՝ վարձատրության սանդղակով վեր տեղաշարժով: Զբաղվածության ավելի ցածր մակարդակների և ավելի բարձր հիմնական աշխատավարձի միջև «փոխզիջումը» 2000 ՀՀ դրամով է (շուրջ 5 ԱՄՆ դոլար) ավելացնում ամսական հիմնական աշխատավարձը սանդղակի ստորին մասում և 11,780 ՀՀ դրամով (մոտ 31 դոլար)՝ ամենաբարձր ենթախմբում (որը փորձնական մարմիններում ազդում է միայն մեկ անձի վրա):

Ինչպես աշխատավարձի առավելագույն և նվազագույն պաշտոնային դրույքաչափերի հարաբերակցության բարձրացման մոդելի դեպքում, փոխզիջումային մոդելը մի շարք խնդիրներ է առաջադրում: Նախ՝ ակնհայտ «տնտեսումները» կախված են այն պաշտոնների տեսակներից, որոնք վերացվում են. բարձրագույն ենթախմբերում (ավելի բարձր հիմնական աշխատավարձերով) կրճատումների որոշակի թիվը ավելի շատ միջոցներ է ազատում, սակայն նաև հմուտ մասնագետներին կորցնելու վտանգ է պարունակում: Մյուս կողմից՝ նույն թվով կրճատումներն ավելի ցածր ենթախմբերում ավելի քիչ ռեսուրսներ կազատեն:

Թվերով թելադրվող սույն մոտեցմամբ անտեսվում են կարևոր բովանդակային հարցերը՝ կապված ավելի բարձր նպատակների հետ, որոնք, ենթադրաբար, ներառում են գերատեսչական կատարողականի բարելավում: Աշխատակիցների կրճատումն ինչպե՞ս կանդրադառնա կազմակերպական նպատակների իրագործման վրա: Կամ փաստեր, որ տվյալ պաշտոններն անհրաժեշտ չեն: Հնարավոր է, որ զբաղվածության կայուն փոփոխությունը կյանքի կոչվի ոչ թե որոշակի ենթախմբերի նպատակադրումից

կամ բոլոր մարմիններում կրճատումների բաշխումից, այլ քաղաքականությունից, որը ժամանակի ընթացքում փոփոխում է կադրային կարիքները (ինչպես կրթության ոլորտի և ուսուցիչների զբաղվածության դեպքում), կամ պետական հատվածի իրավասություններից հանում է ամբողջական գործառույթներ բովանդակային նպատակների իրագործման շրջանակում: Գոնե գործառույթների մանրակրկիտ ուսումնասիրությունը, ինչպես ներկայումս «Պետական հատվածի արդիականացման ծրագրի» շրջանակում իրականացվում է Հայաստանի յոթ փորձնական մարմիններում, շատ ավելի ամուր հիմք է դիտարկելու համար, թե ինչպես ճշգրտել աշխատակազմով ապահովվածությունը, քան կրճատումների պարզ թիրախները, ինչպիսիք են սույն փաստաթղթում մոդելավորվածները: Ինչպես և առաջին օրինակի դեպքում, սույն մոդելը ևս անտեսում է այլ պետական ծառայությունների հետ հարաբերական վարձատրությունը ու պարգևների դերը և չի օգտագործում էմպիրիկ փաստեր՝ քաղաքականության միջոցառումների համար տեղեկություններ ապահովելու և դրանք կատարելագործելու համար:

Թեև այստեղ ներկայացված մոդելավորման վարժությունները բարդ դինամիկայի պարզեցումն են, ընդգծում են հնարավոր թերություններն ու տեղեկությունների կարիքները, որոնք արժանի են ուշադրության: Դրանցից շատերը կարող են շտկվել վերլուծական միջոցառումների շնորհիվ, որոնք կառավարության հնարավորությունների սահմաններում են: Ամփոփ դրանք ներառում են.

- «Օպերատիվ ցուցանիշների» կիրառում՝ բացահայտելու որոշակի պաշտոնները, որոնց համար աշխատակիցներ ներգրավելն ու պահելը խնդիր են: Այդպիսի ցուցանիշների օրինակ են ըստ պաշտոնի անվանման/ենթախմբի կամ մասնագիտության աշխատանքից ազատման տոկոսային ցուցանիշը և ըստ պաշտոնի անվանման/ենթախմբի կամ մասնագիտության հայտարարված թափուր տեղի համար դիմորդների թիվը: Առկա տվյալները (նախարարություններից կամ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդից) կամ փորձնական ուսումնասիրությունները կարող են օգտագործվել նման ցուցանիշների կառուցման համար:
- Ընդհանուր վարձատրության կանոնավոր վերլուծությունները, որոնք հաշվի են առնում կանոնավոր դրամական փոխհատուցումը, պարգևները և արտոնությունների ոչ նյութական գործոնները (աշխատանքով ապահովվածությունը, աշխատանքային միջավայրը): Դրանք կօգտագործվեն պետական հատվածում վաստակը մասնավոր հատվածի և այլընտրանքային աշխատաշուկաներում վաստակի հետ համեմատելու համար: Առաջարկվում է վերլուծության երկու տարբեր տեսակ. մեկը նմանատիպ աշխատատեղերի համար վաստակի համեմատությունն է (այդ թվում՝ իրատեսական այլընտրանքներ, ոչ էլիտար կազմակերպություններ), մյուսը՝ համեմատելի կրթամակարդակով աշխատողների համեմատությունը:
- Վերլուծության մեջ զուգահեռ պետական ծառայությունների ներառումը՝ ուշադրությունը կենտրոնացնելով որոշակի պաշտոնի համար ընդհանուր փաստացի վարձատրության վրա:

C. ԱՌՈՂՋԱՊԱՀՈՒԹՅԱՆ ԾԱԽՍԵՐ

Առողջապահության ոլորտում փողի դիմաց արժեք կապահովվի, եթե պետական ծախսերն օգնեն (i) բնակչության առողջապահական արդյունքների բարելավմանը և (ii) կանխեն վատ առողջության պատճառով տնային տնտեսությունների հայտնվելն աղքատության մեջ: Առողջապահական ցանկացած համակարգի առաջին նպատակը պետք է լինի մահացության և հիվանդացության նվազեցումը՝ որպես կանոն, հատուկ ուշադրություն դարձնելով բնակչության ամենաաղքատ հատվածի համար առողջապահական արդյունքների վրա: Երկրորդ նպատակն է կանխել մարդկանց համար այնպիսի բուժման ծախսերի առաջացումը, որոնք վատ առողջության որևէ դրվագի պատճառով «աղքատացնող» (նրանց աղքատության գծից ներքև մղող) կամ «աղետալի» (տնային տնտեսությունների միջոցների որոշակի շեմը գերազանցող) կլինեն:

Հայաստանում առողջապահության ծախսերի օրինակներն անհրաժեշտ է ուսումնասիրել երկու հիմնական նպատակների դիտանկյունից: Նախ ներկայացնում ենք Հայաստանի առողջապահական ծախսերի ընդհանուր նկարագրությունը, այդ թվում՝ ֆինանսական միջոցների հիմնական աղբյուրները և հիմնական ծախսային խմբերը: Այնուհետև, նախքան առողջապահության ուղղությամբ պետական ծախսերի և գրպանից կատարվող բարձր ծախսերից տնային տնտեսությունների պաշտպանվածության աստիճանի միջև փոխազդեցությունն ուսումնասիրելը, ուշադրությունը կենտրոնացնում ենք առողջապահական ծախսերի ուղղությամբ ձեռքբերումների և թերությունների վրա՝ կապված երկրում առողջապահական արդյունքների երկարաժամկետ միտումների հետ: Ի վերջո, քննարկում ենք առողջապահական համակարգում փողի դիմաց ավելի լավ արժեք ստանալու հնարավոր ուղիները:

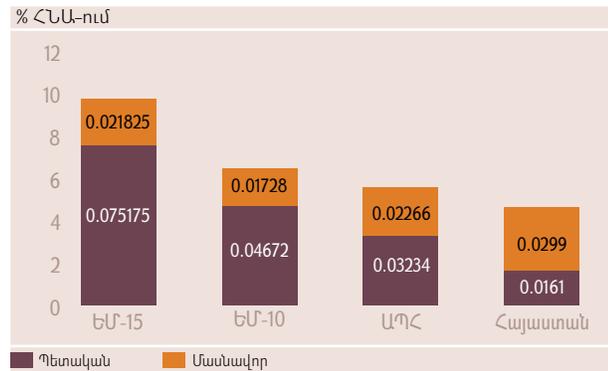
ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԾԱԽՍԵՐԻ ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՆԿԱՐԱԳԻՐԸ

Հայաստանում առողջապահության ընդհանուր ծախսերն աշխարհի ցածր միջին եկամտով երկրներում սովորաբար հանդիպող ցուցանիշների միջակայքում են, սակայն այդ ցուցանիշն զգալի տարբերվում է պետական և մասնավոր աղբյուրների միջև հաշվեկշռի առումով: Գրեթե բոլոր ցածր և միջին եկամտով երկրներն ընդհանուր առմամբ (պետական և մասնավոր) իրենց ՀՆԱ-ի մոտավորապես 4–8 տոկոսը ծախսում են առողջապահության ուղղությամբ: Առողջապահության գծով ՀՆԱ-ի շուրջ 4.6 տոկոս ընդհանուր ծախսերով Հայաստանը գտնվում է այս ծախսերի միջակայքի ստորին հատվածում: Սակայն Հայաստանի առողջապահության ընդհանուր ֆինանսավորման մեջ մասնավոր աղբյուրների՝ գրպանից կատարվող ծախսերին բաժին ընկնող գրեթե 66 տոկոս ցուցանիշը, որը ԱՊՀ տարածաշրջանի չափանիշի մոտ կրկնակին է, էական շեղում է (գծապատկեր 4.5): Առողջապահության ուղղությամբ Հայաստանի ծախսերի ընդհանուր բնութագիրը համաշխարհային մոդելի մաս է կազմում, ըստ որի՝ առողջապահական ծախսերի այն մասը, որը պետության կողմից չի ապահովվում, հիմնականում կկատարվի գրպանից:

Պետական բյուջեին բաժին է ընկնում ընդհանուր առողջապահական ծախսերի շուրջ մեկ երրորդը, և այն հիմնականում կառավարվում է Պետական առողջապահական գործակալության կողմից (ՊԱԳ)՝ ծառայություն մատուցողների հետ իր պայմանագրերի միջոցով: Հիվանդանոցային և ամբուլատոր բուժօգնության միջև հավասարակշռությունը կարևոր նվաճում է բաշխողական արդյունավետության իմաստով, որը պահպանվել է մի քանի տարի և դրականորեն տարբերվում է ԵԿԱ-ի որոշ այլ երկրներից, որտեղ գերիշխում են հիվանդանոցային ծախսերը: Գրպանից կատարվող ծախսերի գնահատականները (աղյուսակ 4.11) հիմնված են նոր տվյալների վրա և նախկին գնահատականներից զգալիորեն ավելի բարձր են: Սա հիմնականում արտացոլում է դեղորայքային ավելի մեծ ծախսերը, որոնք արձանագրված են ԿԱՀ-ում:

Հայաստանում առողջապահության ուղղությամբ ծախսերը նաև շարունակաբար չեն արդարացրել միջնաժամկետ ծախսերի կանխատեսումները: Պետական բյուջեից առողջապահությանը հատկացված միջոցների մասնաբաժինն աստիճանաբար նվազել է՝ 2005 թ. գրեթե 8 տոկոսից 2010-2011 թթ. կազմելով մոտ 6 տոկոս (գծապատկեր 4.6): Այս ցուցանիշը համադրելի է ԱՊՀ-ի 8 տոկոսից բարձր միջին ցուցանիշի, ԵԿԱ-ի գրեթե 12 տոկոսի և ԵՄ-ի 15 երկրների 15 տոկոսից բարձր ցուցանիշի հետ: Եվ սա չնայած այն հանգամանքին, որ ՄԺԾԾ-ների շարքերով (և 2008 թ. Կայուն զարգացման ծրագրով) նախատեսվում էր ավելացնել առողջապահության մասնաբաժինը:

Գծապատկեր 4.5. Առողջապահական պետական և մասնավոր ծախսերի մասնաբաժինը ՀՆԱ-ում, Եվրոպա և Հայաստան



Աղբյուրը՝ ԱՀԿ և Համաշխարհային բանկ:

Գծապատկեր 4.6. Հայաստանում փաստացի և կանխատեսվող առողջապահական ծախսերը



Աղբյուրը՝ ՖՆ և ԱՆ:

Աղյուսակ 4.11. Առողջապահության ընդհանուր ծախսերը Հայաստանում, 2010 թ. գնահատականներ

Խումբ	2010 ծախսեր (ՀՀ դրամ)	%, ՀՆԱ-ի նկատմամբ
Պետական բյուջե	55.2 մլրդ	1.6%
Հիվանդանոցային բուժում (ՊԱԳ)	21.2 մլրդ	
Ամբուլատոր բուժում (ՊԱԳ)	21.0 մլրդ	
Այլ ծրագրեր (ԱՆ)	13.0 մլրդ	
Դեղորայքի ծախսեր (գրպանից կատարվող)	45.9 մլրդ	1.3%
Հիվանդանոցային ծախսեր (գրպանից կատարվող)	29.1 մլրդ	0.8%
Ամբուլատոր ծախսեր (գրպանից կատարվող)	32.3 մլրդ	0.9%
Ընդամենը	162.5 մլրդ	4.6%

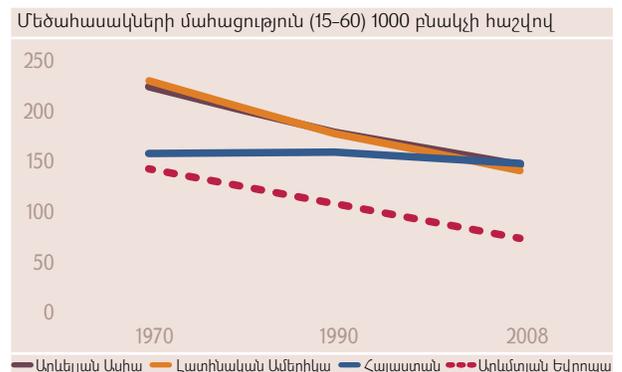
Աղբյուրը՝ ՖՆ, ԱՆ և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԾԱԽՍԵՐ և ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔՆԵՐ

Վերջին մի քանի տասնամյակում Հայաստանում առողջապահական արդյունքները, աշխարհի մյուս տարածաշրջանների համեմատ, քիչ են բարելավվել: 1970 թ. Հայաստանում չափահասների մահացության ցուցանիշը մոտ էր Արևմտյան Եվրոպայի մակարդակին և շատ ավելի բարձր էր Արևելյան Ասիայի և Լատինական Ամերիկայի համեմատ: Սակայն այդ ժամանակից հետո Հայաստանում արդյունքները քիչ են փոփոխվել, միջին եկամտով տարածաշրջանները հասել են այդ ցուցանիշին, իսկ Արևմտյան Եվրոպան շարունակել է կայուն առաջընթաց արձանագրել (գծապատկեր 4.7): Նման պատկեր է ի հայտ գալիս նաև այնպիսի հարակից ցուցանիշների դեպքում, ինչպիսին է կյանքի տևողության ցուցանիշը: 1970 թ. Հայաստանը մոտ երկու տարով էր զիջում Արևմտյան Եվրոպային և տասը տարով առաջ էր Արևելյան Ասիայից. այժմ շուրջ ութ տարով զիջում է Եվրոպային և հավասար մակարդակում է Ասիայի հետ: Ավելին, առողջապահական արդյունքներն ավելի ցածր լինելու միտում ունեն բնակչության ավելի աղքատ հատվածների շրջանում:

Միջազգային փորձը վկայում է, որ բժշկական օգնությունը միջին և բարձր եկամտով երկրներում աստիճանաբար դառնում է առողջապահական արդյունքների բարելավմանը նպաստող կարևոր գործոն: Զարգացման ավելի վաղ փուլերում առողջության բարելավման հիմնական արդյունքները ստացվում են սնուցման, հանրային առողջապահության այնպիսի միջոցների շնորհիվ, ինչպիսիք են՝ մաքուր ջուրը, ջրահեռացումը և իմունիզացիան և ապահով ծննդաբերությունը: Մինչև 1960-ական թթ. Հայաստանը լուրջ նվաճումներ է արձանագրել

Գծապատկեր 4.7. 15 - 60 տարեկանում մահվան հավանականությունը Հայաստանում և համեմատելի տարածաշրջաններում, 1970-2008 թթ.



Աղբյուրը՝ Ռաջարաթնամ և ուրիշներ (2010):

այս միջամտությունների միջոցով: Մյուս կողմից՝ XX դարի վերջին Արևմտյան Եվրոպայում և ԱՄՆ-ում առողջապահական արդյունքների բարելավումների մեծ մասը պայսմանավորված է եղել ծխելու դադարեցմամբ և սրտանոթային հիվանդությունների, նորածնային առողջության և քաղցկեղի որոշ տեսակների բուժման առաջընթացով:

Հայաստանում առողջապահության օգտագործման ցածր մակարդակն արտացոլում է պետական ծախսերի ցածր ցուցանիշը, որը հանգեցրել է առողջապահական արդյունքների լճացման: Հայաստանում օգտագործման ցածր տոկոսային ցուցանիշները, անկախ այն հանգամանքից՝ գնահատվում են ըստ մեկ անձի հաշվով ամբուլատոր շփումների, թե՛ 100 անձի հաշվով լուրջ բուժման համար հիվանդանոց ընդունվողների թվի, հավասար են Արևմտյան և Արևելյան Եվրոպայում կամ ԱՊՀ-ում դիտարկված մակարդակի մոտավորապես կեսին: Հայաստանում ցածր է այն հինգ միջամտությունների ընդգրկման մակարդակը, որոնք Արևմուտքում, 1960-ական թվականներից սկսած, ամենամեծ ազդեցությունն են ունեցել կյանքի տևողության բարելավման վրա (աղյուսակ 4.12): Թեև այս միջամտություններից ոչ բոլորը, ինչպես, օրինակ՝ արյան արհեստական շրջանառությամբ ուղեկցվող սրտի վիրահատությունները ներկայումս կարող են մատչելի լինել Հայաստանի համար, շատերը (օրինակ՝ հիմնական դեղորայքը) կարող էին ընդգրկվել, եթե Հայաստանն իր բյուջեի ավելի մեծ մասնաբաժինն ուղղեր առողջապահության ոլորտին: Միաժամանակ ծխախոտի գծով հարկերի բարձրացումը հարևան երկրներում գործող մակարդակին մոտ մակարդակի կամ հասարակական վայրերում ծխելու արգելքի կիրառումը առողջապահական արդյունքները բարելավելու տեսանկյունից ամենածախսարդյունավետ մատչելի միջամտություններից են: Այս առումով կարևոր առաջին քայլը կլինի հակածխախոտային օրենսդրության արագ ընդունումն ու իրականացումը:

Աղյուսակ 4.12. Հայաստանում հիմնական առողջապահական միջամտությունների ընդգրկման ցուցանիշը ցածր է	
Հինգ միջամտություն, որոնք Արևմուտքում ամենամեծ ազդեցությունն են ունեցել կյանքի տևողության վրա	Հայաստանում իրականացման գնահատում
Հակածխախոտային քաղաքականություն (ծխախոտի հարկեր, ծխելու արգելք և այլն)	Ծխախոտի հարկը (տոկոս գնի նկատմամբ) Հայաստանում շատ ավելի ցածր է, քան Եվրոպայում, Թուրքիայում կամ Վրաստանում, տե՛ս ստորև ներկայացված գծապատկերը:
Սրտանոթային հիվանդությունների դեղորայք (անգիոտենզին վերափոխող ֆերմենտի ինհիբիտորներ, բետա-պաշարիչներ, ստատիններ և այլն)	Դեղորայքի ուղղությամբ ընդհանուր ծախսերի 93 տոկոսը կատարվում է գրպանից, իսկ հիպերտոնիկ դեպքերի 80 տոկոսը չի ավտորոշվում:
Սրտի վիրահատություններ (անոթային պլաստիկա, արյան արհեստական շրջանառությամբ ուղեկցվող վիրահատություններ)	ՊԱԳ-ը 2009 թ. մոտավորապես 250 մարդու կամ ընդհանուր կարիքի շատ փոքր մասի համար է ծածկույթ ապահովել:
Կրծքի և աղիքի քաղցկեղի վաղ ավտորոշում և բուժում	Հիմնական ծառայությունների փաթեթը չի հոգում ավտորոշման թեստերի ծախսը, տե՛ս ստորև ներկայացված գծապատկերը:
Նորածնային ինտենսիվ բուժում	Փոքր թվով հիվանդանոցներ ունեն դրա ապահովման կարողություն. հաճախ ընտանիքներից պահանջվում է գրպանից ծախսեր կատարել:

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ:

Հայաստանում առողջապահական արդյունքների լճացման երկարաժամկետ միտումից խուսափելու համար անհրաժեշտ կլինի ծառայությունների փաթեթն ընդլայնել, որպեսզի այն ընդգրկի այլ առանցքային միջամտություններ՝ ի լրումն ներկայումս ընդգրկված նվազագույնի: Ծախսերի մեծ մասը ներկայումս ուղղված է մոր և մանկան առողջությանը, ինֆեկցիոն հիվանդություններին (այդ թվում՝ տուբերկուլոզ), անհետաձգելի դեպքերին (ինչպես, օրինակ՝ վնասվածքները, կույր աղու և սրտամկանի ինֆարկտի դեպքերը) և կյանքը փրկելու համար հեմոդիալիզին (գծապատկեր 4.8): Սա կարող է համարվել «նվազագույնը», որ պետք է ներառի հիվանդանոցային առողջապահական ծառայությունների փաթեթը, և անգամ այս դեպքում գրպանից զգալի վճարումներ են կատարվել բնակչության կողմից՝ ՊԱԳ-ի վճարումները լրացնելու համար: Ծառայությունների ներկա փաթեթում կան հնարավոր տնտեսումների մի քանի բացահայտ ուղղություններ, թեև մի քանի հարցեր, օրինակ՝ ինչպես են վճարվում տուբերկուլոզի հիվանդանոցները և հաշմանդամության ծրագրերը, քննարկվում են ստորև:

Գծապատկեր 4.8. ՊԱԳ-ի բյուջետային հատկացումը՝ ըստ պետական պատվերի հիվանդանոցային բուժօգնության ծրագրի, 2009 թ.



Աղբյուրը՝ ՀՀ իշխանություններ:

ԱՌՈՂՋԱՊԱՀԱԿԱՆ ԾԱԽՍԵՐ և ԱՂՔԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

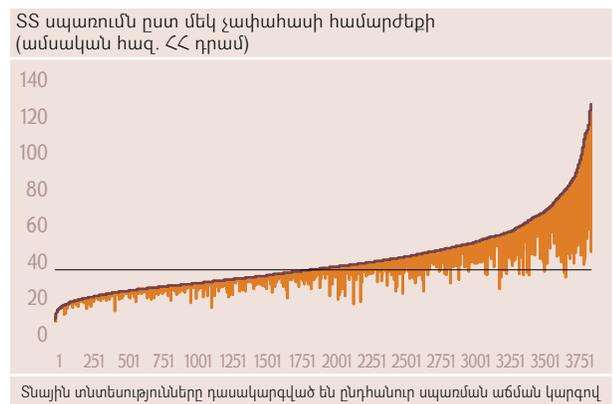
Տնային տնտեսությունների կողմից առողջապահությանն ուղղված խոշոր ծախսերի վերաբերյալ մտավախությունները ծագում են այն հանգամանքից, որ նման ծախսերը, որպես կանոն, տարբերվում են տնային տնտեսությունների մյուս գնումների մեծ մասից: Առանձնանում է առնվազն երեք պատճառ: Առաջին՝ ծախսը հաճախ «կամավոր» չէ (օրինակ, եթե առաջանում է առողջության համար անցանկալի ցնցման հետևանքով) և հնարավոր է՝ ավելի շատ պայմանավորված լինի հիվանդության հաղթահարման հետ, քան բարձրացնի տնային տնտեսության ընդհանուր սպառումը կամ կենսամակարդակը, ինչպես սովորաբար տեղի է ունենում այլ ապրանքների ձեռքբերման դեպքում: Երկրորդ՝ առողջապահական ծախսերի հետ կապված անորոշությունը և հավանական բարձր

գինը (մենք հաճախ չգիտենք, թե երբ ենք հիվանդանալու, և ինչքան դա կարժենա հիվանդանալու դեպքում) դրանք ենթարկում են կանխավճարների կատարման և ռիսկերի խմբավորման մեխանիզմների: Երրորդ՝ առողջապահության մատչելիությունը հաճախ դիտվում է որպես «արժեքավոր բարիք», որը չպետք է գլխավորապես վճարման կարողությամբ պայմանավորվի: Նշված պատճառներով որոշակի խմբավորման մեխանիզմը առողջապահության ուղղությամբ գրպանից կատարվող բարձր ծախսերի ցանկալի հակազդեցության մեխանիզմ կլինի (կա՛մ ընդհանուր հարկերի, կա՛մ մասնակցային ապահովագրական ծրագիր), ինչպես նաև խաչաձև սուբսիդավորում՝ առողջության ցնցումների դեմ ֆինանսական պաշտպանություն ապահովելու համար: Դա ձեռք է բերվել բազմաթիվ երկրներում, իսկ Հայաստանում՝ առայժմ ոչ:

Առողջապահության համար գրպանից կատարվող բարձր ծախսերի հետևանքով տնային տնտեսությունները կարող են հայտնվել աղքատության գծից ներքև: Եթե տնային տնտեսության ընդհանուր սպառման ծախսերը (նախքան գրպանից կատարվող ծախսերը) աղքատության ազգային գծից վեր են գտնվում, սակայն ընդհանուր ոչ բժշկական ծախսերը (գրպանից կատարվող ծախսերից հետո) աղքատության գծից ներքև են, ապա այդ տնտեսությունը կարող է համարվել առողջապահության համար գրպանից ծախսեր կատարելու հետևանքով աղքատացման ենթարկված (գծապատկեր 4.9): Տնային տնտեսությունները դասակարգվում են հորիզոնական առանցքի շուրջ՝ ըստ ընդհանուր սպառման: Ուղղահայաց իջնող գծերը ցույց են տալիս առողջապահության համար գրպանից կատարվող ծախսերը, իսկ աղքատության շեմը ցույց է տրվում հորիզոնական գծով: Տնային տնտեսությունների հարցման տվյալների նկատմամբ այս մոտեցումը կիրառելով՝ հաշվարկվել է, որ Հայաստանի տնային տնտեսությունների լրացուցիչ 6 տոկոսն աղքատ է դարձել առողջապահության ուղղությամբ գրպանից ծախսեր կատարելու հետևանքով: Հայաստանում գրպանից կատարվող վճարումներին մեծապես ապավինելուն համապատասխան՝ աղքատության ազդեցության նշված մակարդակը նկատելիորեն բարձր է տարածաշրջանի և աշխարհի մյուս երկրների մեծ մասի համեմատ (Xu et al., 2003):

Հայաստանում առողջապահության ուղղությամբ գրպանից կատարվող մեծ ծախսերի և վատ արդյունքներին առնչվող խնդիրների լուծման համար կպահանջվի անդրադառնալ դրանց հիմնական պատճառներին, այդ թվում՝ պետական բյուջեում առողջապահության համեմատաբար ցածր մասնաբաժնին: Ծառայությունների փաստացի արժեքի և ՊԱԳ-ի գների մանրամասն համեմատությունը ցույց է տվել, որ հիմնական ծառայությունների փաթեթում ներառված ծառայությունների դիմաց ՊԱԳ-ի փոխհատուցումները հաճախ բավարար

Գծապատկեր 4.9. Տնային տնտեսությունների կողմից առողջապահական ծախսերի ազդեցությունն աղքատության վրա



Աղբյուրը՝ ԿԱՀ-ի և ՀԲ-ի հաշվարկներ:

չեն բժշկական օգնություն ապահովող հաստատություններում (հիվանդանոցներ/բժիշկներ) ծախսածածկում ապահովելու համար, ինչն էլ հանգեցնում է հիվանդների կողմից գրպանից կատարվող «ոչ պաշտոնական» վճարումների: Սակայն գրպանից կատարվող վճարումները կատարվում են նաև այն պատճառով, որ բնակչությունը պահանջում է այնպիսի ապրանքներ և ծառայություններ, որոնք հիմնական ծառայությունների փաթեթում ներառված չեն, օրինակ՝ ամբուլատոր բուժման դեղորայքը: Երկու դեպքում էլ գրպանից կատարվող ծախսերի այս աղբյուրի խնդրի լուծման ուղին առողջապահության ավելի մեծ բյուջեն է, եթե հարկաբյուջետային դժվարին միջավայրում մատչելի լինեն լրացուցիչ միջոցներ:

Որոշ դեպքերում գրպանից կատարվող ծախսերի մեկ այլ պատճառ է ծառայություն մատուցողների կողմից շահ փնտրելը: Առողջապահական ցանկացած համակարգում անհատ հիվանդները սովորաբար թույլ դիրքում են գտնվում հիվանդանոցների կամ բժիշկների հետ բանակցելիս, որովհետև (i), որպես կանոն, իրենց հիվանդությունն ախտորոշելու կամ բուժելու գիտելիք կամ փորձառություն չունեն, ոչ էլ կարող են դատողություններ անել իրենց բուժման որակի մասին և (ii) հիվանդ վիճակում սովորաբար ի վիճակի չեն դիմելու մեկ այլ տեղ, որտեղ գներն ավելի ցածր են: Փաստորեն, ծառայություն մատուցողները կարող են օգտվել իրենց գերակա գիտելիքներից և առավելություն տվող դիրքից՝ անհատ հիվանդներից ավելի բարձր վճարներ ստանալու նպատակով:

Ծառայություն մատուցողների կողմից շահ փնտրելու խնդրի լուծման առնվազն երեք հնարավոր մոտեցում կա: Առաջին՝ հիվանդանոցների ֆինանսների վերաբերյալ ավելի լավ տեղեկությունների, մասնավորապես՝ պարտադիր ֆինանսական աուդիտի միջոցով: Դրանք երկար ժամանակ քննարկվել են Հայաստանում, սակայն դեռևս լայնածավալ չեն իրականացվել: Երկրորդ մոտեցումն է հենց հիվանդներին ավելի լավ տեղեկությունների տրամադրումը: 2011 թ. փետրվարից ներդրված պաշտոնական համավճարի քաղաքականությունը (քննարկվում է ստորև) պետք է նպաստի այս առումով: 2008 թ. հուլիսին հաջողությամբ ներդրված ծննդօգնության հավաստագրերի ծրագիրը, որի շրջանակում նաև հասանելի են եղել թե՛ գծի հեռախոսահամարներ և հանրային տեղեկատվական արշավներ, նույնպես շահ փնտրելու հնարավորությունները կրճատելու լավ օրինակ է: Երրորդ՝ առողջապահական ծառայություններ մատուցողների կողմից շահ փնտրելու խնդիրը փաստացի կայացած առողջապահական համակարգերում լուծվում է գնողունակությամբ: ՊԱԳ-ում առողջապահական ծառայությունների ձեռքբերման համար ռեսուրսների խմբավորման դեպքում կթուլանա ծառայություն մատուցողների կողմից իրենց ծառայությունների համար ավելի բարձր գներ ստանալու կարողությունը:

Հայաստանն արդեն հաջողությամբ ծննդօգնության հավաստագրերի իր ծրագրի միջոցով ցույց է տվել, թե ինչպես կրճատել գրպանից կատարվող վճարումները, որոնք պայմանավորված են ինչպես ծախսերի վերականգնմամբ, այնպես էլ շահ փնտրելով: Նշված ծրագիրը գրեթե կրկնապատկեց ՊԱԳ-ի կողմից ծննդօգնության համար հիվանդանոցներին տրվող փոխհատուցումը և նախատեսեց, թե այս լրացուցիչ միջոցներն ինչպես պետք է բաշխվեն հիվանդանոցներում (ապահովելով, որ դրանք

ամբողջովին չհայտնվեն գլխավոր բժիշկների ձեռքում): Դրա միջոցով նաև ձեռնարկվեցին «պահանջարկի կողմի» հիմնական քայլեր բնակչության իրազեկման համար՝ օգնության դիմելու հնարավորություններով (հեռախոսային թեժ գծի գործող ծառայության միջոցով), եթե, այնուամենայնիվ, բժիշկները փորձեին ոչ պաշտոնական վճարներ ստանալ: Ծննդօգնության համար գրպանից կատարվող հայտարարված վճարումները 2008 թ. հուլիսին ծրագրի մեկնարկից հետո կտրուկ կրճատվեցին (գծապատկեր 4.10): Մանկաբուժության համար նման ծրագիր ներդրվեց 2011 թ. սկզբին: Լրացուցիչ միջոցների մատչելիությանը զուգահեռ՝ սա ծառայում է որպես կուռ մոդել առողջապահության համար գրպանից կատարվող վճարումները հետագայում նվազեցնելու համար:

Գծապատկեր 4.10. Գրպանից կատարվող ոչ պաշտոնական ծախսերի վերացումը. ծննդօգնության հավաստագրերի ծրագիրը



Լրացուցիչ միջոցների մատչելիությանը զուգահեռ՝ սա ծառայում է որպես կուռ մոդել առողջապահության համար գրպանից կատարվող վճարումները հետագայում նվազեցնելու համար:

ԴԻՏԱՐԿՄԱՆ ԱՐԺԱՆԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐ

Հարկաբյուջետային լարված միջավայրում, որտեղ սահմանափակ են առողջապահությանն ուղղվող միջոցները, ծախսային հնարավոր առաջնահերթություններից մեկը կլինի անապահովների համար հասցեականության բարձրացումը: Ներկայումս սոցիալապես անապահով խմբերի, ներառյալ հաշմանդամության երեք կարգերի և անապահովության գնահատման միավորի համաձայն՝ որպես աղքատ դասակարգված տնային տնտեսությունների համար գործում է պետական պատվերի ծրագիր (սույնն օգտագործվում է որոշելու համար, թե արդյոք ընտանիքն ունի ընտանեկան նպաստի ծրագրից (ԸՆԾ) օգտվելու իրավունք): Սակայն այս միջոցներից բավականին փոքր մասն է հատկացվում անապահովներին: Ավելին, անապահով համարվելու համար սահմանային միավորը առողջապահական ծրագրի համար 36-ն է, որը ներառում է շուրջ 100,000 անձ, իսկ ԸՆԾ-ից օգտվելու իրավունք ստանալու շեմը 30 միավորն է, որը ներառում է շուրջ 425,000 անձ: Ուստի առողջապահական ծրագրի չափանիշների բավարարումը շատ ավելի սահմանափակված է:

Անապահովների համար առողջապահական ծառայությունների ֆինանսական մատչելիության մի շարք տարբերակներ կան: Հավանաբար լավագույն տարբերակը կլինի առողջապահության ծրագրերով անապահովության կարգավիճակի ստացման իրավունքի չափանիշների միավորումը ընտանեկան նպաստի ծրագրի չափանիշի հետ, այսինքն՝ 30 և ավելի բարձր միավոր՝ 36 և բարձրի փոխարեն: Դա մինչև 425,000 մարդու կհասցնի այն անձանց թիվը, որոնք արտոնության իրավունք կունենան: Ըստ հաշվարկների՝ դա կարող է արժենալ տարեկան շուրջ 4 մլրդ ՀՀ դրամ (11 մլն ԱՄՆ դոլար) կամ մոտավորապես առողջապահական տարեկան բյուջեի 5 տոկոսը:

և տարեկան սովորական հավելաճի սահմանում կլինի: Ուստի այն մատչելի է, եթե սահմանվի որպես հիմնական առաջնահերթություն:

ՊԱԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող հիմնական ծառայությունների փաթեթում պետական պատվերի խոշոր ծրագրերում մանրակրկիտ ուսումնասիրության կարիք ունի II և III կարգերի հաշմանդամության ծրագրի հիմնավորումը: Սա ավելի լայն ծրագրի ենթախումբ է, որն ընդգրկում է սոցիալապես անապահովներին, այդ թվում՝ աղքատների և հաշմանդամների I կարգին: Հաշմանդամության հավաստագրման գործընթացում խնդիրների առկայության հետևանքով ընդհանուր առմամբ հայտնի է (և հարցման տվյալները հաստատում են), որ նրանք, ովքեր հաշմանդամության II կամ III կարգ են ստանում, պարտադիր չէ, որ ավելի արժանի լինեն սուբսիդավորված առողջապահության, քան միջին անհատը կամ տնային տնտեսությունը: Նշված կարգերի ուղղությամբ ընդհանուր ծախսերը կազմում են տարեկան շուրջ 2-3 մլրդ ՀՀ դրամ (5-8 մլն ԱՄՆ դոլար) կամ ընդհանուր առողջապահական բյուջեի մոտ 5 տոկոսը: Ծրագրի վերակառուցումը կպահանջի ԱԱՀՆ-ի համաձայնությունը: Խնայողությունները կարող են կրկին ներդրվել նույն ծրագրում ընդլայնելով աղքատների ծածկույթը:

Ոչ պաշտոնական վճարումների տեղի չտվող խնդրի լուծման նպատակով 2011 թ. փետրվարին կառավարությունը հանրապետությունում սկսեց համավճարի քաղաքականության իրականացումը: Ներկայումս այն միայն տարածվում է պետական պատվերի երկու խոշոր ծրագրերի վրա՝ անհետաձգելի օգնություն և գինեկոլոգիա: Միջին հաշվով համավճարի մակարդակը 64,000 ՀՀ դրամ է (168 ԱՄՆ դոլար) կամ ամբողջ գնի 40 տոկոսը (ՊԱԳ-ի գին՝ գումարած համավճար) մարզային հիվանդանոցների համար, շուրջ 120,000 ՀՀ դրամ (316 ԱՄՆ դոլար) կամ ամբողջ գնի 55 տոկոսը Երևանի ընդհանուր ծառայությունների համար և 153,000 ՀՀ դրամ (403 ԱՄՆ դոլար) կամ ընդհանուր արժեքի 55 տոկոսը Երևանի մասնագիտական ծառայությունների համար: Անհետաձգելի ծառայությունների համար մարզերում գործում է համավճարի 16 մակարդակ (ՀՀ դրամով), Երևանում՝ 10 ընդհանուր ծառայությունների և 20 նեղ մասնագիտական ծառայությունների համար: Գինեկոլոգիայի դեպքում համավճարի երեք մակարդակ է գործում մարզերի և Երևանի հիվանդանոցներում: Համավճարների ներդրումն ուղեկցվել է նոր պայմաններով, թե ինչպես եկամուտները բաշխել հիվանդանոցների ներսում աշխատավարձերին այնպես, ինչպես 2008 թ. ծննդօգնության ծրագրի ժամանակ արվեց, երբ ՊԱԳ-ի գները բարձրացվեցին: Վճարների ցուցակերը փակցվել են բոլոր հիվանդանոցներում, ինչպես նաև իրականացվել է հանրության իրազեկման արշավ, և ստեղծվել է հեռախոսային թեժ գիծ: Իրականացման մանրամասներն ընդգծում են առաջիկայում ուշադրություն պահանջող մի շարք հարցեր: Նախ՝ համավճարի մակարդակները բավականին բարձր են, որոնք տատանվում են ընդհանուր արժեքի 40-60 տոկոսի սահմաններում: Այլ երկրներում համավճարն ընդհանուր արժեքի շատ ավելի փոքր տոկոսն է կազմում: Այս մոտեցումը պայմանավորված էր ՊԱԳ-ի գներն այդ ծրագրերի համար 2011 թ. էապես չբարձրացնելու որոշմամբ՝ միաժամանակ նպատակ ունենալով առհասարակ վերացնելու ոչ պաշտոնական վճարումները (այսինքն՝ լրացնելով ՊԱԳ-ի փոխհատուցումների և հաշվարկված արժեքի միջև տարբերությունը): Ըստ

էության, համավճարի քաղաքականությունը նշանակում է, որ մատչելիության ոչ պաշտոնական արգելքները փոխարինվել են մուտքի ավելի կանխատեսելի, թափանցիկ և պաշտոնական արգելքներով: Սա ընդգծում է հիվանդանոցային ֆինանսավորումը միջին ժամկետում ավելացնելու մարտահրավերը, երբ հարկաբյուջետային միջավայրը հնարավորություն կտա, որ համավճարի մակարդակները համապատասխանաբար նվազեն: Երկրորդ՝ համավճարի փաստացի գումարների թիվը, ըստ որոշ ծառայությունների, բավականին մեծ է, որից հետևում է, որ վճարների ցուցակը բավականին երկար է և կարող է շփոթություն առաջացնել: Կարևոր կլինի պատշաճ կապի ապահովումը հիվանդների և բնակչության հետ՝ նվազագույնի հասցնելու ծառայություն մատուցողների կողմից մանիպուլյացիաների հնարավորությունները: Ապագայում պետք է վճարների առավել պարզեցված ցուցակ դիտարկել: Երրորդ՝ թեև անհետաձգելի ծառայությունները, որոնք ինտենսիվ թերապիա են պահանջում, չեն ներառվում համավճարներում (օրինակ՝ սրտամկանի ինֆարկտ, ապենդեկտոմիա), կարևոր կլինի իրականացման մոնիթորինգը: Չափազանց կարևոր է, որ բնակչությունը մատչելիության խնդիրների պատճառով չխուսափի անհետաձգելի օգնության դիմելուց, երբ դրա կարիքը կա, քանի որ դա կարող է վտանգել առողջապահական արդյունքները:

Չնայած համավճարի ներդրման համար լայնածավալ նախապատրաստական աշխատանքներին, անհրաժեշտ է իրականացման վրա ազդող անորոշություններն ուշի-ուշով մոնիթորինգի ենթարկել և գնահատել: Ամենաէականն այն է, որ թե՛ ծառայություն մատուցողների վարքագծային արձագանքը նոր ֆինանսավորման միջավայրին (այսինքն՝ ՊԱԳ-ի գներին և պաշտոնական համավճարներին, որոնցից կզանձվեն հարկեր, որոնք նախկինում չէին վճարվում) և թե՛ հիվանդների պահանջարկի գների առաձգականությունը անորոշ են: Դրանք էլ, իրենց հերթին, կանդրադառնան այն հանգամանքի վրա՝ (i) ծառայություն մատուցողներն ավելի բմրձր, թե՛ ցածր (զուտ) եկամուտներ կունենան համավճարի ռեժիմի հետևանքով, (ii) հիվանդներն ավելի բմրձր, թե՛ ցածր վճարումներ կկատարեն գրպանից, և (iii) արդյոք ծառայությունների օգտագործումը կավելանա, թե՛ կպակասի: Եթե ծառայություն մատուցողները հավատացած են, որ իրենց ընդհանուր եկամուտները նվազել են համավճարի քաղաքականության հետևանքով, հնարավոր է՝ շարունակեն հիվանդներից պահանջել գրպանից վճարումներ, վերջիններս էլ այդ դեպքում կզգան, որ իրենցից պահանջում են «երկու անգամ վճարել»: Վատագույն սցենարի դեպքում առանց այն էլ ցածր օգտագործման ցուցանիշները կարող են նվազել: Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպությունը (ԱՀԿ) մշակել է սիմուլյացիայի գործիք նշված հնարավոր ազդեցությունների մոդելավորման համար, և անցկացվում է ԱՀԿ-Համաշխարհային բանկ համատեղ հարցում միտումների վերաբերյալ տեղեկությունների հավաքմանը նպաստելու համար: Դրանք կարող են օգտագործվել ապագա քաղաքականության համար իրազեկ ճշգրտումներ կատարելու նպատակով:

Առաջիկայում մնում են պետական պատվերի մի քանի ծրագրեր, որոնք հարմար են համավճարի ներդրման համար: Մանկաբարձության ծրագիրը հիմնականում զերծ է ոչ պաշտոնական վճարումներից՝ 2008 թ. հուլիսի՝ արդեն քննարկված բարեփոխումների շնորհիվ (ՊԱԳ-ի ավելի բարձր գներ և բնակչության համար հստակ

տեղեկություններ): Մանկաբուժության համար նման ծրագիր է իրականացվում 2011 թ. հունվարից: Տուբերկուլոզը, ինֆեկցիոն հիվանդությունները և սեռական ճանապարհով փոխանցվող հիվանդությունները լավ թեկնածու չեն՝ կապված արտածին հետևանքների դասական խնդրի հետ: Հեմոդիալիզը թանկ և կյանքը փրկելու ծրագիր է, որի համար զգալի համավճարները կարող են թանկության պատճառով հիվանդների մեծ մասի համար արգելք դառնալ: Մյուս ծրագրերը, որոնց դեպքում համավճարները թերևս նպատակահարմար լինեն կարճ ժամկետում, ուռուցքաբանության (թեև քաղցկեղի որոշ տեսակների վաղ ախտորոշման մատչելիության բարելավումը պետք է առողջապահական արդյունքի տեսանկյունից առաջնահերթ լինի) և հաշմանդամության II և III խմբերի ծրագրերն են:

Քանի որ հիմնական ծառայությունների փաթեթում ներառված են փոքրաթիվ բուժման դեղեր, 2010 թ. իրականացվել է մանրածախ դեղատների գների և դեղորայքի առկայության հետազոտություն՝ 43 տարածված դեղերի մատչելիությունը գնահատելու համար: Հարցման ընդհանուր արդյունքներից հետևում է, որ ցածրարժեք դեղերի մատչելիությունը Հայաստանում խնդիր է՝ պայմանավորված գնով և առկայությամբ, որի համար ուսումնասիրվել են քաղաքականության զանազան տարբերակներ: Տարբերակներից մեկը կլինի դեղերի գների կարգավորումը, ինչպես իրականացվում է ԵՄ-ի բոլոր երկրներում, որտեղ մեծածախ և մանրածախ մարժաները սահմանված են 30-40 տոկոս: Սակայն հնարավոր է, որ Հայաստանում դա չօգնի, քանի որ արդեն իսկ ներմուծման գները համեմատաբար բարձր են: Մաքսային գների վերաբերյալ տվյալների ստացման ընթացիկ ջանքերը կարող են օգնել այս խնդրի պարզաբանմանը: Սա կօգնի նաև լույս սփռելու մեծածախ/մանրածախ հավելյալ գնի վրա: Դեղորայքի գների կարգավորման համար կպահանջվեն ինստիտուցիոնալ կուռ կառուցվածք և հզոր տեղեկատվական հոսքեր:

Հավանաբար դեղորայքի մատչելիության բարելավման համար քաղաքականության լավագույն տարբերակը կլինի հիմնական ծառայությունների փաթեթին հիմնական ամբուլատոր դեղորայքի ցանկի (գեներիկ դեղեր) ավելացումը և կառավարության գնողունակության օգտագործումը՝ ավելի ցածր գների ստացմանն օգնելը: Ինչպես վերը նշել ենք, առանձին հիվանդների կողմից գրպանից կատարվող վճարումները դժվարացնում են ցածր գնով առողջապահական ապրանքների և ծառայությունների ստացումը, և դա հավասարապես ճիշտ է թե՛ դեղերի, թե՛ բուժօգնության դեպքում: Կառավարության կողմից ձեռքբերումը պարտադիր չէ, որ իրականացվի ուղղակի գնման միջոցով, այն կարող է իրականացվել նաև դեղատների հետ բանակցվող գների և հիվանդների փոխհատուցման ձևով: Գեներիկ դեղերի քաղաքականությանը պետք է հետամուտ լինել բժիշկների՝ դեղերի նշանակման վարքագծի բարելավմանն ուղղված միջոցառումների հետ մեկտեղ: Դեղորայքի մատչելիության բարելավումը, այն հիմնական ծառայությունների փաթեթում ավելացնելու միջոցով, կօգնի պակասեցնելու գրպանից կատարվող ծախսերը: Այն կօգնի նաև արդյունքների բարելավմանը, քանի որ դեղերի մի որոշակի խումբ, մասնավորապես՝ սրտանոթային հիվանդությունների կառավարման ժամանակ, հաստատվել է առողջության բարելավման ամենածախսարդյունավետ միջամտությունների թվում: Եթե Հայաստանն ընտրի այս տարբերակի ուսումնասիրումը,

Ղրղրզստանի ամբուլատոր դեղորայքի ծառայությունների փաթեթը կարող է օգտակար ճանաչողական օրինակ լինել դասեր քաղելու համար:

Առողջապահական ծախսերի համակողմանի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ սա այն ոլորտը չէ, որտեղ պետք է պետական ծախսերի կրճատումներ որոնել: Իհարկե, առողջապահության մասով կան որոշ անարդյունավետ պետական ծախսեր, հատկապես՝ հաշմանդամության վճարումների ուղղությամբ: Սակայն Հայաստանի առողջապահության լճացած և միջակ արդյունքները, գրպանից կատարվող առանց այն էլ բարձր մասնավոր ծախսերը և ծառայությունների մատուցման ցածր ցուցանիշները վեր են հանում առողջապահության գծով պետական ծախսերի կրճատմանը ներհատուկ ռիսկերը: Իրոք, սույն ուսումնասիրությամբ ընդգծվել են որոշ ուշագրավ բացեր, որոնք առկա են պետական առողջապահական ծախսերում, առավել ակնհայտը՝ անապահովների համար հասանելիության և մատչելի գնով կենսական գեներիկ դեղորայքի հիմնական մասի առկայության ապահովման առումով: Շատ հավանական է, որ պետական առողջապահական ծախսերի նկատմամբ խստությունը վնասի ծառայությունների մատուցմանն այն ոլորտում, որը միջազգային չափանիշներով փոքր օժանդակություն է ստանում և կենսական նշանակություն ունի հասարակության բարօրության համար:

D. ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԾԱԽՍԵՐ

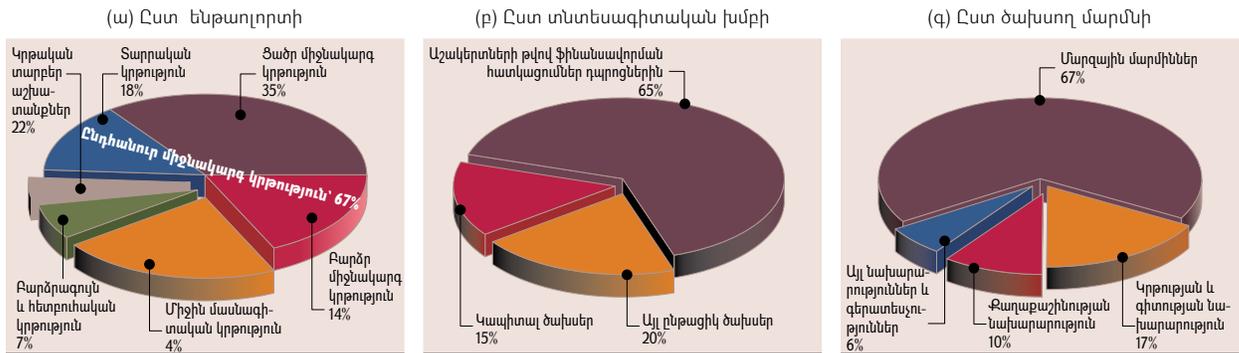
Հայաստանում ընդգրկվածության ցուցանիշները տարրական մակարդակում մոտ են 100 տոկոսին, ընդ որում, աշխարհագրական կամ սոցիալ-տնտեսական գործոններով պայմանավորված տարբերությունները քիչ են: 2009 թ. ընդգրկվածության զուտ ցուցանիշները տարրական կրթության մասով 99.0 տոկոս էին կազմում ամենաաղքատ դեցիլի համար և 98.6 տոկոս՝ գյուղական վայրերի, իսկ ցածր միջնակարգ կրթության համար՝ համապատասխանաբար 96.2 և 99.4 տոկոս: Ընդգրկվածության տոկոսային ցուցանիշները, սակայն, նվազում են ցածր միջնակարգ կրթության մակարդակից հետո, հատկապես՝ անապահով երեխաների շրջանում: Բարձր միջնակարգ կրթության համար ընդգրկվածության տոկոսային ցուցանիշները տատանվում էին ամենաաղքատ դեցիլի 54 տոկոսից ամենահարուստ դեցիլի 86 տոկոսի միջակայքում և գյուղական վայրերի 53 տոկոսից քաղաքային վայրերի 75 տոկոսի միջակայքում: Բարձրագույն կրթության համակարգում ընդգրկվածության տոկոսային ցուցանիշներն առավել ընդլայնվել են՝ ամենաաղքատ դեցիլի դեպքում կազմելով 7.4 տոկոս, իսկ ամենահարուստի դեպքում՝ 33.4:

Չնայած 2003 թ. աշակերտների թվով ֆինանսավորման մեխանիզմի ներդրմանը, որի արդյունքում փոքր դասարանները միավորվեցին, և ուսուցիչների թիվը պակասեց, Հայաստանում դեռևս աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունը ցածր է: Հայաստանը, տարածաշրջանի շատ այլ երկրների նման, 1990-ական թթ. սկզբում ունեցավ ծնելիության կտրուկ անկում: Աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունը և ընդհանուր միջնակարգ կրթության համար դասարանների միջին խտությունը մինչև 2000-ականների սկիզբը նվազեց՝ պայմանավորված նշված ժողովրդագրական գործոններով: Թե՛ աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունը և թե՛ դասարանների

միջին խտությունը 2003-2005 թթ. ընթացքում փոքր-ինչ ավելացավ՝ աշակերտների թվով ֆինանսավորման մեխանիզմի ներդրման և դպրոցների օպտիմալացման ծրագրի արդյունքում, քանի որ փոքր դասարաններ ունեցող դպրոցները ստիպված էին դասարանները միացնել և ուսուցիչների թիվը կրճատել: Սակայն վերջին տարիներին խնդիրը նորից սրվել է. համակարգում 2009 թ. դասարանների միջին խտությունը կազմել է 17.7, իսկ աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունը՝ 9.8՝ նվազելով 2006 թ., համապատասխանաբար, 21.6 և 11.5 ցուցանիշներից: Հայաստանում դասարանների միջին խտությունը և աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունները զգալի ցածր են ՏՀԶԿ-ի միջին ցուցանիշներից, որոնք, համապատասխանաբար, կազմում են 20.8 և 16.4 տարրական ու 21.6 և 13.7 միջնակարգ կրթության համակարգում: Աշակերտ-ուսուցիչ այդ չափազանց ցածր հարաբերակցության հիմնական պատճառը կառավարության՝ հեռավոր վայրերում փոքր դպրոցները պահպանելու հստակ քաղաքականությունն է:

Կառավարության կողմից 2009 թ. ընդհանուր կրթության ծախսերի կտրուկ կրճատմանը զուգահեռ ուշագրավ էր զգալի ավելացումը ընդհանուր միջնակարգ դպրոցներին ուղղվող հատկացումների՝ աշակերտների թվով ֆինանսավորման բանաձևում: 2009 թ. բանաձևի՝ դպրոցների թվով և աշակերտների թվով հատկացումների գործակիցները զգալի բարձրացվեցին, համապատասխանաբար՝ 35 և 34 տոկոսով՝ նախորդ տարվա աճի համեմատ կրկնակի չափով: Դրա պատճառը ճգնաժամի հետևանքով դպրոցների անձնակազմի գծով ծախսերը կրճատել չկարողանալը կամ չցանկանալն էր: Անձնակազմի գծով ծախսերը կազմում են դպրոցների ընթացիկ բյուջեի ծախսերի 90 տոկոսից ավելին: Փաստորեն, դպրոցների ընդհանուր ֆինանսավորման մեջ աշակերտների թվով ֆինանսավորմանը բաժին ընկնող մասը ոլորտի ընդհանուր ծախսերում ավելացավ՝ 2007 և 2008 թթ. 52-53 տոկոսի դիմաց 2009 թ. կազմելով 65 տոկոս (գծապատկեր 4.11): Մեկ տարի անց, սակայն, կառավարությունը ձեռնամուխ եղավ որոշ միջոցառումների՝ ուղղված դպրոցների ընթացիկ բյուջեների կրճատմանը: Ֆինանսավորման բանաձևը ճշգրտվեց՝ դպրոցների թվով գործակիցը 13 տոկոսով նվազեցնելով և աշակերտների թվով ֆիքսված գործակցով: Կառավարությունը նաև ուսուցիչների միջին աշխատավարձը սառեցրեց 2009 թ. մակարդակում:

Գծապատկեր 4.11. Կրթության ուղղությամբ Հայաստանի պետական ծախսերի կառուցվածքը, 2009 թ.



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկ, Հայաստան, պետական ծախսերի BOOST տվյալների շտեմարան

Կրթության ոլորտում ծախսերի արդյունավետությունը գնահատելու համար անհրաժեշտ է ընդհանուր միջնակարգ կրթության համակարգ մուտքային ռեսուրսների և արդյունքների, ինչպես նաև ծախսերի, աշակերտների առաջադիմության և տարբեր սոցիալ-տնտեսական գործոնների փոխհարաբերության առավել հանգամանակից ուսումնասիրություն: Իրոք, 2011-2013 թթ. ՄԺԾԾ-ն ցույց է տալիս, որ կրթության բյուջեն շարունակաբար նվազում է՝ 2010 թ. ՀՆԱ-ի 3.0 տոկոսի դիմաց 2013 թ. կազմելով 2.7 տոկոս կամ 2010 թ. ընդհանուր պետական ծախսերի 10.3 տոկոսի դիմաց 2013 թ. կազմելով 9.8 տոկոս: Սա կրթության ոլորտի զարգացման՝ կառավարության երկարա-ժամկետ տեսլականի փոփոխությունն է: Սակայն հնարավոր է, որ կառավարությունն առաջիկա տարիներին իր բյուջետային խիստ սահմանափակումները դիտարկի որպես կրթության ծախսերի կառուցվածքը վերանայելու և այն ավելի արդյունավետ հատկացնելու հնարավորություն: Օրինակ՝ հանրակրթության արդյունավետության բարձրացման շնորհիվ առաջացող ցանկացած տնտեսում կարող է վերաբաշխվել խիստ թերի ֆինանսավորվող բարձրագույն կամ նախադպրոցական կրթությանը:

ԿՐԹԱԿԱՆ ԾԱԽՍԵՐԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆՆ ՈՒ ԱՐԴԱՐԱՑԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

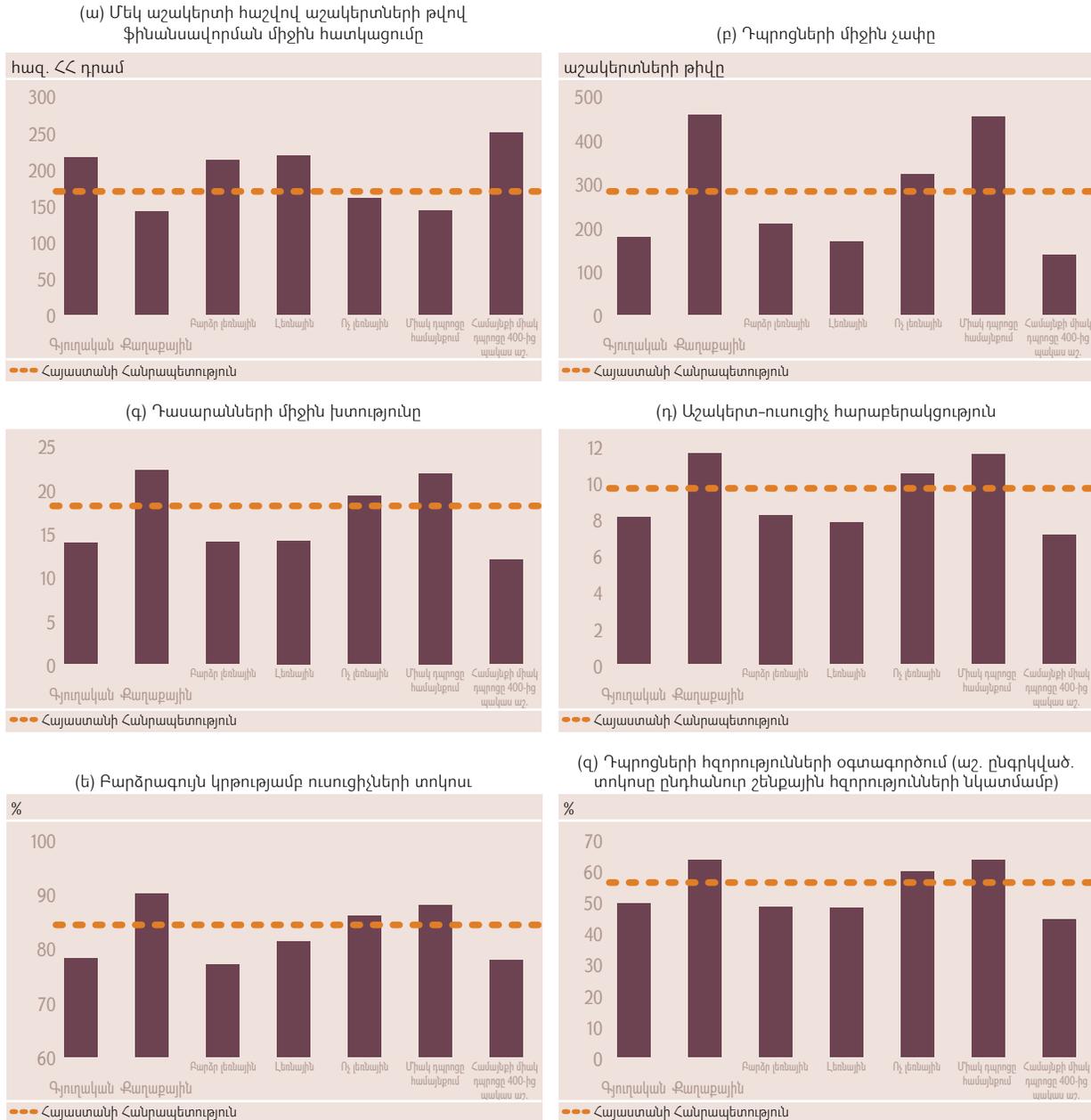
Կրթության արդյունավետության առումով հիմնական տարբերությունը Հայաստանի փոքր գյուղական և խոշոր քաղաքային դպրոցների միջև է: Հայաստանի դպրոցների 63 տոկոսը, որոնցում ընդգրկված է աշակերտների 29 տոկոսը, ունի 300-ական կամ ավելի քիչ թվով աշակերտ (աղյուսակ 4.13): Նշված հաստատությունները ստանում են աշակերտների թվով ֆինանսավորման ընդհանուր ցուցանիշի 42 տոկոսը, և դրանցում աշխատում է ընդհանուր միջնակարգ կրթության աշխատակիցների 43 տոկոսը: Սակայն այս դպրոցներում կրթական մուտքային ռեսուրսների օգտագործումը զարմանալիորեն անարդյունավետ է: Օրինակ՝ 100 կամ պակաս աշակերտ ունեցող 369 դպրոցների շրջանում (Հայաստանի բոլոր դպրոցների 27 տոկոսը) դասարանների միջին խտությունը 5.6 է, յուրաքանչյուր ուսուցչի հաշվով՝ 3.7 աշակերտ: Նշված դպրոցներն օգտագործում են իրենց մատչելի շենքային հնարավորությունների միայն 27 տոկոսը՝ համեմատած 56 տոկոս հանրապետական ցուցանիշի հետ:

Աղյուսակ 4.13. Ընդհանուր պետական միջնակարգ դպրոցների հիմնական վիճակագրական տվյալներ, 2009-2010 թթ.

	Ամիտի վիճակագրություն				Ամիտի վիճակագրություն				Արդյունավետության չափանիշներ						
	Դպրոց թիվ	Աշակ. թիվ	Դասար. թիվ	Ուսուց. թիվ	Դպրոց թիվ	Աշակ. թիվ	Դասար. թիվ	Ուսուց. թիվ	Չդասավանդված թիվ	Դպրոց միջին թիվ	Դասար. միջին խտույթ.	Աշակ. ուսուցիչ հարաբ. աշխատ.	%	Չդասավանդված աշխատ. գործ.	
Հայաստանի Հանրապետ.	1,368	381,286	21,546	38,984	16,889	100%	100%	100%	100%	167	279	17.7	9.8	30%	56%
Ըստ մարզի															
Արագածոտն	123	19,321	1,746	2,878	1,205	9%	5%	8%	7%	221	157	11.1	6.7	30%	54%
Արարատ	112	35,238	2,152	3,263	1,660	8%	9%	10%	8%	163	315	16.4	10.8	34%	55%
Արմավիր	119	36,889	1,787	3,671	1,578	9%	10%	8%	9%	162	310	20.6	10.0	30%	50%
Գեղարքունիք	126	33,781	2,024	3,689	1,815	9%	9%	9%	9%	187	268	16.7	9.2	33%	48%
Կոտայք	104	34,655	1,622	3,331	1,554	8%	9%	8%	9%	156	333	21.4	10.4	32%	55%
Լոռի	163	33,341	1,962	3,901	1,687	12%	9%	9%	10%	188	205	17.0	8.5	30%	51%
Շիրակ	166	34,313	2,612	3,896	1,658	12%	9%	12%	10%	188	207	13.1	8.8	30%	68%
Սյունիք	121	16,996	1,200	2,342	909	9%	4%	6%	6%	224	140	14.2	7.3	28%	42%
Տավուշ	81	16,909	957	2,071	812	6%	4%	4%	5%	128	209	17.7	8.2	28%	47%
Վայոց ձոր	51	7,550	520	1,044	399	4%	2%	2%	3%	225	148	14.5	7.2	28%	43%
Երևան	202	112,293	4,964	8,898	3,612	15%	29%	23%	23%	131	556	22.6	12.6	29%	69%
Ըստ համայնքի տեսակի															
Գյուղական	849	147,544	10,846	18,500	8,418	62%	39%	50%	47%	213	174	13.6	8.0	31%	49%
Քաղաքային	519	233,742	10,700	20,484	8,471	38%	61%	50%	53%	139	450	21.8	11.4	29%	62%
Բարձրերևային	197	40,226	2,914	4,968	2,290	14%	11%	14%	13%	209	204	13.8	8.1	32%	47%
Լեռնային	189	30,683	2,215	4,005	1,836	14%	8%	10%	10%	216	162	13.9	7.7	31%	47%
Ոչ լեռնային	982	310,377	16,417	30,011	12,763	72%	81%	76%	77%	157	316	18.9	10.3	30%	59%
Համայնքի ոչ միակ դպրոց	635	283,232	13,156	24,947	10,415	46%	74%	61%	64%	140	446	21.5	11.4	29%	62%
Համայնքի միակ դպրոց < 400 աշակերտներով	733	98,054	8,390	14,037	6,474	54%	26%	39%	36%	247	134	11.7	7.0	32%	44%
Ըստ դպրոցի չափ															
1-100 աշակերտ	369	18,445	3,318	5,010	2,294	27%	5%	15%	13%	444	50	5.6	3.7	31%	27%
101-300 աշակերտ	491	93,096	6,524	11,434	5,291	36%	24%	30%	29%	203	190	14.3	8.1	32%	47%
301-500 աշակերտ	295	115,524	5,471	10,733	4,768	22%	30%	25%	28%	150	392	21.1	10.8	31%	55%
501-700 աշակերտ	131	76,003	3,616	6,251	2,601	10%	20%	17%	16%	132	580	21.0	12.2	29%	69%
701 կամ ավելի աշակերտ	82	78,218	2,617	5,556	1,935	6%	21%	12%	14%	120	954	29.9	14.1	26%	86%

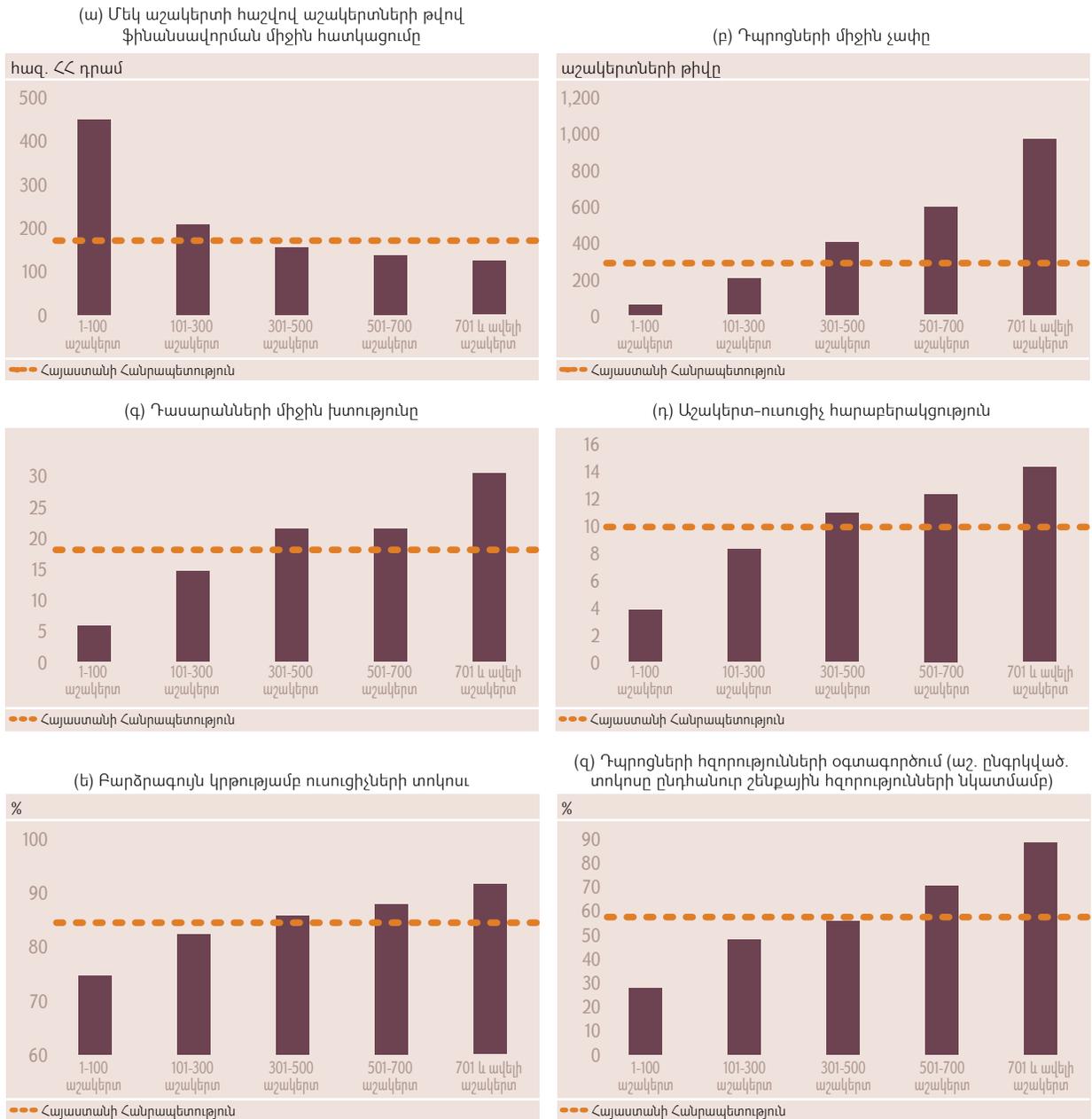
Աղբյուրը՝ ԱԽԾ, ԿՏԱԿ, ԳԻԿԱ.ՖՆ.

Գծապատկեր 4.12. Կրթության մուտքային ռեսուրսների բաշխումը՝ ըստ համայնքների տեսակի և դպրոցների չափի, 2009–2010 թթ.



2009–2010 թթ. գյուղական դպրոցներում միջինը 174 աշակերտ կար, ընդ որում՝ դասարանների միջին խտությունը 13.6 էր, իսկ աշակերտ-ուսուցիչ հարաբերակցությունը՝ 8.0: Ի տարբերություն՝ քաղաքային դպրոցներում կրթվում էր միջինը 450 աշակերտ՝ յուրաքանչյուր դասարանում նրանց խմբավորելով 21.8 խտությամբ և մեկ ուսուցչին 11.4 աշակերտ հաշվով: Գյուղական դպրոցները մեծ ֆինանսավորման շնորհիվ ի վիճակի են եղել պահելու ավելի փոքր դասարաններ (գյուղական դպրոցները մեկ աշակերտի հաշվով 53 տոկոսով ավելի են ստանում, քան քաղաքայինները) և չեն բախվել ենթակառուցվածքով պայմանավորված սահմանափակումների (հանրապետության մասշտաբով գյուղական դպրոցներն օգտագոր-

Գծապատկեր 4.12. (շարունակություն)



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի հաշվարկներ ԱՎԾ-ի, ԿՏԱԿ-ի, ԳԹԿ-ի և ՖՆ-ի տվյալների հիման վրա:

ծում են իրենց շենքային հզորությունների նվազ, քան կեսը): Նման միտումներ են դրսևորվում, երբ համեմատում ենք լեռնային/բարձր լեռնային վայրերում գտնվող դպրոցները ոչ լեռնայինների հետ, ինչպես նաև փոքր համայնքների միակ դպրոցները՝ մնացած բոլորի հետ: Կրթական մուտքային ռեսուրսների բաշխվածությունը, ինչպես նաև կրթական ծախսերի արդյունավետությունն ու արդարացիությունը զգալիորեն տարբերվում է ըստ դպրոցների, որոնք տեղակայված են տարբեր համայնքներում և տարբերվում են ըստ աշակերտների թվի (գծապատկեր 4.12): Ստացված առավել ուշագրավ արդյունքն այն է, որ ամենափոքր համայնքների դպրոցները չորս անգամ ավելի շատ ֆինանսավորում են

ստանում մեկ աշակերտի հաշվով, քան Երևանի դպրոցները: Այդ դպրոցներում աշակերտների թիվը Երևանի միջին դպրոցի աշակերտների մեկ-տասներկուերորդն է, աշակերտների տվյալ թվի համար ունեն չորս անգամ ավելի շատ ուսուցիչներ ու դասարաններ և օգտագործում են իրենց ֆիզիկական հզորությունների նվազ, քան կեսը: Գյուղական և քաղաքային դպրոցների բարձրագույն կրթությամբ ուսուցիչների տոկոսային ցուցանիշը նույնպես գգալիորեն տարբերվում է:

ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԳԾՈՎ ԾԱԽՍԵՐ և ԱՇԱԿԵՐՏՆԵՐԻ ԱՌԱՋԱԴԻՄՈՒԹՅՈՒՆ

Չնայած կրթության ուղղությամբ պետական ծախսերի ցածր մակարդակին՝ աշակերտները միջազգային ստանդարտացված գնահատումներում ստանում են լավ գնահատականներ: Հայաստանի աշակերտների մեծ մասը 2007 թ. գերազանցել է տարածաշրջանի իրենց հասակակիցներին՝ ըստ «Մաթեմատիկայի և բնագիտական առարկաների միտումների միջազգային հետազոտության» (TIMSS), արդյունք, որը զգալի բարելավվել է 2003 թ. գնահատումների փուլի համեմատ (գծապատկեր 4.13): Հաշվի առնելով պետական ֆինանսավորման համեստ մակարդակը և աշակերտների միջինից բարձր առաջադիմությունը՝ Հայաստանի կրթության ոլորտը՝ ամբողջությամբ վերցրած, ըստ ամենայնի, համեմատաբար արդյունավետ է¹⁶:

Գծապատկեր 4.13. TIMSS գծով կատարողականն ԵԿԱ ընտրված երկրներում



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկ, EdStats տվյալների շտեմարան:

Ցավոք, աշակերտների համեմատաբար բարձր առաջադիմությունն ամբողջ երկրում հավասարաչափ չի դիտվում: Չնայած դասարանների ավելի ցածր միջին խտությանը և մեկ աշակերտի հաշվով ավելի բարձր ծախսերին՝ քիչ հավանական է, որ գյուղական

¹⁶ Հայաստանում կրթության ուղղությամբ մասնավոր ներդրումներն ավելացել են՝ 2001 թ. ՀՆԱ-ի 0.9 տոկոսի դիմաց 2005 թ. կազմելով 1.9 տոկոս (Համաշխարհային բանկ, 2008թ.): Հավանական է, որ այդ ցուցանիշն ավելացած լինի վերջին տարիներին, քանի որ մասնավոր կրկնուսուցիչների հետ պարապելը կարևոր է բուհական ընդունելության քննությունների ժամանակ հաջողության հասնելու համար: Հնարավոր է, որ կրթության ուղղությամբ մասնավոր խոշոր ծախսումները մասամբ բացատրում են, թե ինչու է Հայաստանը համեմատաբար բարձր կատարողական դրսևորում՝ չնայած պետական ցածր ծախսումներին:

դպրոցների աշակերտները հանձնեն և հաղթահարեն բուհական ընդունելության միասնական քննությունները (որոնք հանձնում են 11-րդ դասարանի բուհում ընդգրկվել ցանկացող աշակերտները), քանի որ այս քննություններից ավելի ցածր միավորներ են ստացել, քան քաղաքային դպրոցների աշակերտները: Ընդունելության քննություններին մասնակցության շատ ցածր տոկոսային ցուցանիշները նաև վկայում են, որ հնարավոր է՝ բարձրագույն ուսումնական հաստատություն հաճախելու ակնկալվող ուղղակի և անուղղակի ծախսերը հետ պահող գործոն լինեն գյուղական վայրերի շատ աշակերտների համար: Նույն օրինակը ճիշտ է նաև 300-ից քիչ աշակերտ ունեցող փոքր դպրոցների, համայնքների միակ դպրոցների և լեռնային ու բարձրլեռնային շրջաններում գտնվող դպրոցների աշակերտների դեպքում: Հատկապես ուշագրավ է, որ 2010 թ. Հայաստանի ամենափոքր դպրոցների (100-ից քիչ աշակերտ ունեցող) բոլոր շրջանավարտների միայն 9 տոկոսն է հանձնել և հաղթահարել մաթեմատիկայի ընդունելության քննությունը: Համեմատության կարգով նշենք, որ խոշոր դպրոցների (701 կամ ավելի աշակերտ) աշակերտների նույն տոկոսային ցուցանիշը 24 տոկոս է, իսկ ընդհանուր հանրապետական ցուցանիշը՝ 15 տոկոս:

Աշակերտների առաջադիմության հետագա ըստ սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկությունների վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ այն համայնքներում, որտեղ չափահասների շրջանում կրթության և աշխատավարձերի մակարդակը ամենաբարձրն է, ավելի լավ առաջադիմություն են դրսևորում, քան ավելի ցածր կրթությամբ կամ ցածր վարձատրվող ընտանիքների երեխաները: Սակայն միայն բարձրագույն քվինտիլի դպրոցներում սովորողներն են էապես գերազանցում բուհական ընդունելության քննության հանրապետական միջին ցուցանիշը: Համայնքներում վարձատրության ամենացածր չորս քվինտիլներում գտնվող աշակերտները զգալիորեն ավելի վատ առաջադիմություն ունեն, քան ամբողջ երկրի ցուցանիշը: Փոքր-ինչ դրական կապ է նկատվում նաև համայնքներում էթնիկ և լեզվական փոքրամասնությունների ու աշակերտների առաջադիմության համամասնության միջև, թեև ամենաբարձր և ամենացածր քվինտիլների փոքրամասնությունների համայնքներում երեխաներն ավելի ցածր են գնահատվում, քան բաշխվածության միջին հատվածում գտնվողները:

Աշակերտների առաջադիմության ռեգրեսիոն՝ ըստ կրթական տարբեր մուտքային ռեսուրսների վերլուծությունները հանգեցնում են որոշ միանշանակ եզրակացությունների առաջադիմության և կրթության հարաբերությունների վերաբերյալ: Ռեգրեսիոն վերլուծությունների արդյունքները (աղյուսակ 4.14) ցույց են տալիս, որ նախ՝ բարձր կրթվածությամբ ուսուցիչները միջինը ասոցացվում են ավելի բարձր ուսման առաջադիմության հետ, դպրոցների ամբողջ ընտրանքում: Երկրորդ՝ հեռավոր գյուղական վայրերում դասարանների փոքր խտությունը զուգակցվում է ավելի ցածր ուսման առաջադիմության հետ (սակայն քաղաքային վայրերի աշակերտների համար վիճակագրական իմաստով էական ազդեցություն չի նկատվում): Ավելին, ցույց է տրվում, որ կես դրոյքով աշխատող և ավելի փորձառու ուսուցիչներին ապավինելը վիճակագրական իմաստով էականորեն բարձրացնում է աշակերտների առաջադիմությունը փոքր, գյուղական և մեկուսացած դպրոցներում: Նույնը վերաբերում է նաև դպրոցում համակարգչային տեխնոլոգիայի տարածվածությանը: Մյուս կողմից՝

ավելի տարեց ուսուցիչների (նրանք, ովքեր կենսաթոշակի տարիքն անց են, կամ երկու տարուց լրանում է կենսաթոշակի տարիքը) և չդասավանդող աշխատակիցների ավելի մեծ տեսակարար կշիռը դպրոցներում դիտվում է որպես փոքր-ինչ բացասական ազդեցություն ունեցող կամ ազդեցություն չունեցող գործոն: Ի վերջո, աշակերտների թվով ֆինանսավորման մեկ աշակերտի հաշվով հատկացման գումարը յուրաքանչյուր դպրոցում դրականորեն է կոռելացված 11-րդ դասարանցիների տոկոսի հետ, որոնք ընտրում են հայոց լեզվի և մաթեմատիկայի ընդունելության միասնական քննություն հանձնելը, սակայն ազդեցություն չունի քննության հաղթահարման տոկոսի կամ քննության միջին գնահատականի վրա:

Աղյուսակ 4.14. Ուսման առաջադիմության որոշիչ գործոնների ամփոփում

Կրթության մուտքային ռեսուրսներ	Առաջադիմության չափորոշիչ ^{1/}											
	(ա)	(բ)	(գ)	(դ)	(ե)	(զ)	(ա)	(բ)	(գ)	(դ)	(ե)	(զ)
Ավելի մեծ դասարաններ	+	+	0	0	+	0	+	+	0	0	+	0
Ավելի կրթված ուսուցիչներ	+	+	+	0	+	+	+	+	+	0	+	0
Ավելի կես դրույքով աշխատող ուսուցիչներ	0	0	0	+	0	0	+	0	+	+	0	+
Ավելի փորձառու ուսուցիչներ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+	+
Ավելի տարեց ուսուցիչներ	-	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0
Ավելի չդասավանդող աշխատակիցներ	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0
Ավելի համակարգիչներ	0	0	+	0	0	0	0	+	+	0	+	0
Ավելի խոշոր հատկացում ըստ աշակերտների թվով ֆինանսավորման	+	+	0	0	0	-	+	+	0	0	0	-
	Բոլոր դպրոցներ						Խոցելի դպրոցներ ^{2/}					

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներ: *Շանտություն*^{1/} Բանալի՝
 + դրական ազդեցություն
 0 Ազդեցության բացակայություն
 - Բացասական ազդեցություն

Առաջադիմության չափորոշիչ
 (ա) Հայոց լեզվի ընդունելության միասնական քննությունը հանձնող ավելի շատ աշակերտներ
 (բ) Մաթեմատիկայի ընդունելության միասնական քննությունը հանձնող ավելի շատ աշակերտներ
 (գ) Հայոց լեզվի ընդունելության միասնական քննության հաղթահարման ավելի բարձր տոկոս
 (դ) Մաթեմատիկայի ընդունելության միասնական քննության հաղթահարման ավելի բարձր տոկոս
 (ե) Հայոց լեզվի ընդունելության միասնական քննության ավելի բարձր միջին միավոր
 (զ) Մաթեմատիկայի ընդունելության միասնական քննության ավելի բարձր միջին միավոր

^{2/} Խոցելի դպրոցների թվում են գյուղական դպրոցները, փոքր դպրոցները և փոքր համայնքների միակ դպրոցները:

Ռեգրեսիոն վերլուծությունից առաջին հետևությունն այն է, որ կրթության արդյունքների բարելավման համար անհրաժեշտ են բարձր կրթվածությամբ ուսուցիչներ: Բարձրագույն կրթությամբ ուսուցիչների տոկոսային ցուցանիշը զգալիորեն տարբերվում է գյուղական և քաղաքային դպրոցներում (համապատասխանաբար՝ 78 և 90 տոկոս): Գյուղական դպրոցներում բարձրագույն կրթությամբ ուսուցիչների մասնաբաժնի միջին ցուցանիշը բարձրացնելով մինչև քաղաքային դպրոցների միջին ցուցանիշը՝ կարելի է ակնկալել, որ հայոց լեզվի քննությունների հաղթահարման տոկոսային ցուցանիշն այլ հավասար պայմաններում կբարձրանա 3 տոկոսային կետով:

Երկրորդ հետևությունն այն է, որ գյուղական շատ դպրոցներ չափազանց փոքր են բարձրորակ կրթություն ապահովելու համար: Թեպետ ներհայեցողությամբ կարելի է ենթադրել, որ փոքր դասարանները նպաստում են ուսման ավելի լավ արդյունքներին, հնարավոր է, որ դասարանները չափազանց փոքր լինեն, որպեսզի արդյունավետորեն

բարձրորակ կրթություն ապահովեն: Հերբստը և Հերսզկինսկին (Herbst and Herczy ski (2004)) առաջարկում են, որ «որոշ դեպքերում ավելի փոքր դասարանները, հատկապես՝ գյուղական վայրերում, կարող են փաստորեն ասոցացվել դպրոցական տարբեր ռեսուրսների, այդ թվում՝ որակավորված ուսուցիչների և դպրոցական սարքավորումների մատչելիությունը նվազեցնելու հետ»: Մեր հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ Հայաստանի գյուղական դպրոցները (դասարանի միջին խտությունը՝ 13.6) իրենց աշակերտներին կարող են զրկել վերոնշյալ ռեսուրսներից (տեխնիկա, որակյալ ուսուցիչներ և այլն) օգտվելու հնարավորությունից և իջեցնել կրթության որակը, որն ապահովվում է հասակակիցների ազդեցության միջոցով՝ քաղաքային դպրոցների միջին առաջադիմության համեմատ (դասարանի միջին խտություն՝ 21.8): Թեև մեծ դասարանների՝ ուսուցմանը խանգարելու առնչությամբ մտահոգությունները ճիշտ են, Հայաստանի դպրոցների մեծ մասը (հանրապետությունում դասարանի միջին խտությունը 17.7 է) ամենևին մոտ չէ այն մակարդակին, որում նման մտավախությունները կարդարանան: Ըստ էության, եթե Հայաստանի գյուղական դպրոցներում դասարանների միջին խտություններն ավելացվեին մինչև իրենց քաղաքային գործընկերների մակարդակը, այլ հավասար պայմաններում հայոց լեզվի քննությունից կարելի է ակնկալել քննական թեստերի միավորների 0.23 ստանդարտ շեղում:

Երրորդ՝ դպրոցի ստացած ֆինանսավորման չափը ազդեցություն չունի իր աշակերտների քննական միավորների վրա: Թեև դպրոցների աշակերտների թվով ֆինանսավորման միջին հատկացման 10 տոկոսով բարձրացումը կապված է բուհական ընդունելության քննություն հանձնող ուսանողների տոկոսային ցուցանիշի 1 տոկոսային կետով ավելացման հետ, դպրոցների ֆինանսավորման և քննությունների հաղթահարման տոկոսային ցուցանիշների միջև դրական կապ չկա: Ըստ էության, դպրոցների ֆինանսավորման 10 տոկոսով ավելացումը, այլ գործոնները հաստատուն լինելու պայմաններում, համապատասխանում է մաթեմատիկայից միասնական քննության միջին գնահատականի փոքր՝ 0.03 ստանդարտ շեղման չափով նվազման¹⁷:

ԴԻՏԱՐԿՄԱՆ ԱՐԺԱՆԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐ

Հայաստանում, ըստ միջազգային գնահատումների, վերջին տարիներին աշակերտների ընդհանուր առաջադիմության զգալի բարելավում է գրանցվել, սակայն ձեռքբերումները հավասարաչափ բաշխված չեն եղել երկրի աշակերտների շրջանում: Գյուղական փոքր դպրոցներում և փոքր համայնքների միակ դպրոցներում սովորող աշակերտները նույն որակի կրթություն չեն ստանում, ինչ քաղաքային ավելի մեծ դպրոցների իրենց հասակակիցները: Մեր վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ փոքր գյուղական դպրոցներում փոքր դասարանները միջին հաշվով չեն նպաստում գործնականում ավելի բարձր որակի կրթության: Հատկապես մտահոգիչ է փոքր գյուղական դպրոցների ֆինանսավորմանն ուղղվող համեմատաբար մեծ ռեսուրսների չափը, ինչպես նա այն հանգամանքը, որ այդ դպրոցների աշակերտները տազնապալի կերպով չեն

17 Աշակերտների առաջադիմությունը պայմանավորող գործոնների OLS ռեգրեսիայի մանրամասն արդյունքները տես ընդհանուր տեղեկությունների հատորի կրթության մասին գլխում:

հաղթահարում բուհական ընդունելությունների թեստերը: Գյուղական վայրերում աշակերտների վատ առաջադիմության բազմաթիվ և սերտ փոխկապակցված գործոններ կան, որոնք առանձնացնելը հեշտ չէ: Փոքր դասարանների հավանական առավելությունը ի չիք է դառնում, երբ գյուղական դպրոցների աշխատակիցների կազմը, քաղաքային վայրերի համեմատ, պակաս որակյալ ուսուցիչներով է համալրված կամ ապահովված է դասավանդման և ուսուցման վատ հարմարություններով, և երբ աղքատ ընտանիքների աշակերտները մասնավոր կրկնուսույցի մոտ պարապելու հնարավորություն չեն ունենում ու չափազանց փոքր դասարաններում հասակակիցներից սովորելու հնարավորություններ չեն ունենում:

Գյուղական դպրոցներում կրթական արդյունքների ապահովման համար հատուկ ջանքեր են անհրաժեշտ: Մեր վերլուծությունից հետևում է, որ փոքր գյուղական դպրոցների աշակերտները կրթական առումով ավելի լավ կսպասարկվեն հարևան քաղաքների կամ գյուղերի ավելի մեծ դպրոցներում, որտեղ ավելի բարձր որակավորմամբ ուսուցիչներ և ուսուցման ավելի լավ պայմաններ կան (օրինակ՝ մատչելի են համակարգչային հարմարությունները): Ներկա քաղաքականությունը, որն ուղղված է աշակերտների թվով ավելի բարձր ֆինանսավորում հատկացնելու միջոցով փոքր գյուղական դպրոցները փակվելուց պաշտպանելուն, ըստ էության գյուղերի երեխաներին կարող է զրկել բարձր որակի կրթություն ստանալու հնարավորություններից: Ըստ այդմ՝ քաղաքականության արձագանքը պետք է լինի որակի, արդյունավետության և արդարացիության կապակցությամբ մտավախությունների փարատումը՝ գյուղական վայրերում երեխաների կրթության ավելի լավ հնարավորություններ ապահովելու համար: Սա կարող է կրթության արդարացիությունը և միջին որակը բարելավելու հնարավորություն տալ՝ առանց ծախսերի ավելացման (թեև տրանսպորտային ծախսերը չեն դիտարկվել):

Նախ՝ հանգամանորեն գնահատել գյուղական դպրոցներում ապահովվող կրթության որակը և կրթական հնարավորությունները: Ինչպես ցույց է տրվել այս բաժնում, փաստերը վկայում են, որ Հայաստանի աշակերտների 40 տոկոսին սպասարկող գյուղական դպրոցների խոշոր ցանցը չի ապահովում կրթական բարձրորակ արդյունքներ: Որակյալ կրթության մատչելիության արդարացիությունն ապահովելու նպատակով գյուղական դպրոցների արդյունավետությունը պետք է մանրակրկիտ գնահատվի: Ստացված սկզբնական արդյունքները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի ամենափոքր դպրոցներում կրթության հնարավորությունները զիջում են խոշոր քաղաքային հաստատությունների շրջանավարտների համար մատչելի հնարավորություններին:

Երկրորդ՝ վերանայել աշակերտների թվով ֆինանսավորման գործող բանաձևը և այն ճշգրտել ընթացիկ ֆինանսավորման կարիքներին համապատասխան: Աշակերտների թվով ֆինանսավորման ներդրման վաղ փուլերում որոշ դպրոցներ «պաշտպանվեցին» բանաձևով ֆինանսավորումից՝ բացահայտ փորձելով պահպանել որոշ փոքր գյուղական դպրոցներ: 2007 թ. պաշտպանված խմբի վերացումից հետո մեծ թվով փոքր դպրոցների պահպանումն ապահովվել է ոչ բացահայտ կերպով՝ ֆինանսավորման բանաձևում ըստ դպրոցների չափազանց առատաձեռն «ֆիքսված» բաղադրիչի և մարզային

մակարդակում դպրոցների միջև որոշ վերաբաշխումների միջոցով: Անհրաժեշտ է բանաձևի վերագնահատում՝ պարզելու, թե արդյոք բանաձևի պարզությունը բավարարում է կրթության փոփոխվող միջավայրի կարիքները: Մասնավորապես, հնարավոր է, որ անհրաժեշտ լինի ֆիքսված բաղադրիչի կրճատում հոգուտ ըստ նրբությունների տարբերակված ճշգրտման գործոնների, օրինակ՝ ամենամոտ հարևան դպրոցից հեռավորությունը, աշակերտներին ավտոբուսով տեղափոխելու իրագործելիությունն ու հաշվարկված ծախսերը և համայնքի սոցիալ-տնտեսական առանձնահատկությունները:

Երրորդ՝ կարգավորել գյուղական վայրերում դասավանդման ցածր որակը: Գյուղական վայրերում դասավանդման որակի բարձրացումը՝ մշակելով քաղաքականություններ, որոնք կապահովեն ավելի որակավորված ուսուցիչների նշանակումն այդ դպրոցներում, պետք է գերխնդիր լինի: Տարբերակները կարող են ներառել գյուղերի ուսուցիչների նպատակային ուսուցումը, կադրերի ներգրավման, ազատման և կենսաթոշակի անցնելու կարգերի խստացումը և երիտասարդ ուսուցիչների համար ռոտացիոն համակարգի ստեղծումը՝ հնարավորության դեպքում դա ուղեկցելով համապատասխան խթաններով, որպեսզի որոշակի ժամանակահատվածում ծառայեն գյուղական վայրերում:

Չորրորդ՝ դիտարկել գյուղական վայրերում աշակերտների կրթության ապահովման այլընտրանքային տարբերակները: Եթե վերը նկարագրված գնահատմամբ որոշվում է, որ գյուղերի դպրոցների գործող ցանցը բավարար չի սպասարկում գյուղերի աշակերտների կարիքները՝ բարձրորակ կրթություն ապահովելու առումով, պետք է դիտարկվեն գյուղական վայրերում կրթության ապահովումը բարեփոխելու այլընտրանքային տարբերակներ: Տարբերակները կարող են ներառել գյուղերի դպրոցների խոշոր ցանցի համախմբումն ավելի փոքր թվով գյուղական դպրոցներում, որոնք որպես կենտրոն կծառայեն՝ առնվազն ավագ միջնակարգ մակարդակում, ինչը նախկինում քննարկվել է: Ինչպես տարածաշրջանի այն երկրներում, որոնք ունեցել են Հայաստանի նման ժողովրդագրական անկումներ, գյուղական դպրոցների ցանցերի օպտիմալացումն անհրաժեշտ քայլ է ապագայում կրթության ոլորտում որակի ապահովման և ֆինանսական կայունության համար:

Հինգերորդ՝ վերլուծել աշակերտների առաջադիմության վրա մասնավոր ծախսերի ազդեցությունը: Թեև մասնավոր ծախսերն ավելի և ավելի կարևոր դեր են կատարում կրթության ոլորտում, հատկապես՝ ավագ դպրոցի աշակերտներին բուհական ընդունելության քննություններին պատրաստելու համար, մասնավոր կրկնուսույցների ուղղությամբ ծախսերը տվյալների բացակայության պատճառով չենք վերլուծել: Աշակերտների առաջադիմության վրա մասնավոր կրկնուսույցի մոտ պարապելու ազդեցության վերլուծությունը կօգնի բացահայտելու կրթության գործող համակարգի թերությունները, և այն բարելավել, որպեսզի աշակերտները, առանց մասնավոր կրկնուսույցների մոտ պարապելու, կարողանան ֆորմալ համակարգում ստանալ ավելի լավ կրթություն:

Վեցերորդ՝ որակի բարելավման համար ավելացնել ոչ աշխատավարձային ընթացիկ ծախսերը: Չնայած վերջին ավելացմանը, կրթության ուղղությամբ պետական ծախսերը, ըստ տարածաշրջանային չափանիշների, դեռևս շատ ցածր են: Տնտեսության վերա-

կանգնմանը և հարկաբյուջետային հնարավորությունների ավելացմանը զուգահեռ անհրաժեշտ կլինի, որ կառավարությունը սկսի կրթության ծախսերի ավելացումը, ինչպես նախատեսվում էր տնտեսական ճգնաժամից առաջ: Հաշվի առնելով, որ ուսուցիչների աշխատավարձի մակարդակը մեկ շնչի հաշվով ՀՆԱ-ի համեմատ հասել է միջազգային չափանիշներին, և ընդհանուր ընթացիկ բյուջեում աշխատավարձերի մասնաբաժինն այդքան բարձր է, ժամանակն է, որ իշխանություններն ավելացնեն հատկացումները ոչ աշխատավարձային ընթացիկ և կապիտալ ներդրումների ուղղությամբ՝ ընդհանուր միջնակարգ կրթության, ինչպես նաև այլ ենթաուղղությունների որակի բարելավման համար:

Ի վերջո՝ հաշվարկել կրթության տարբեր մակարդակներում ընդգրկվածությունը՝ ըստ ընդգրկվածության տոկոսային ցուցանիշի թիրախների և դպրոցահասակ բնակչության կանխատեսումների: Վերջին երկու տասնամյակներում Հայաստանը կտրուկ ժողովրդագրական փոփոխությունների է ենթարկվել, սակայն սկսվել է երիտասարդ բնակչության վերականգնումը: Ժողովրդագրական փոփոխությունները կշարունակեն ազդեցություն ունենալ կրթության տարբեր մակարդակներում ընդգրկվածության վրա: Կարևորագույն խնդիր է կառավարության համար կանխատեսել ընդգրկվածությունը՝ ըստ կրթության մակարդակի և ռեսուրսները տեղափոխել՝ համապատասխան ենթաուղղությունների կարիքները ճկուն բավարարելու նպատակով:

Ե. ՃԱՆԱԿԱՐՀԱՅԻՆ ՏՐԱՆՍՊՈՐՏԻ ԾԱԽՍԵՐ

Աղյուսակ 4.15. Ճանապարհային ցանցի խտությունը ԵԿԱ-ում

Երկիր	Կմ յուր. 1000 քառ. կմ հաշվով	Կմ յուր. 1000 մարդու հաշվով
Ալբանիա	657	3.5
Հայաստան	279	2.6
Ադրբեջան	223	2.2
Էստոնիա	1,320	41.2
Մակեդոնիայի նախկին Հարավսլավայի հանր.	342	4.3
Վրաստան	318	5.1
Հունգարիա	1,733	15.7
Ղազախստան	40	7.1
Ղրղզստան	170	6.3
Սլովենիա	1,007	10.2

Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների հաշվարկներ:

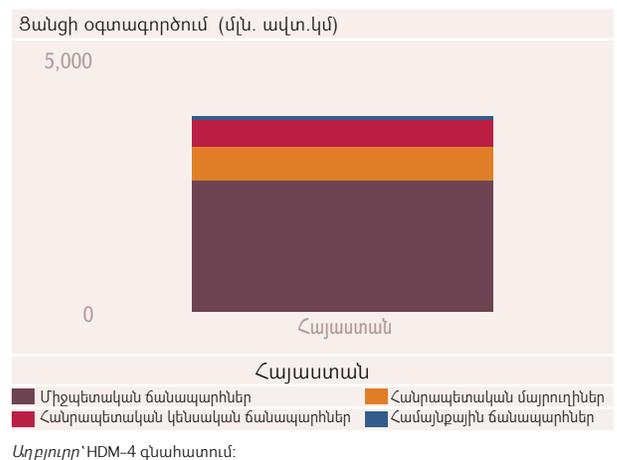
2009 թ. Հայաստանում կային 7,704 կմ ընդհանուր երկարությամբ ճանապարհներ, որոնք, ճանապարհների գործառույթից և կառավարումից ելնելով, դասակարգված էին երեք խմբերում: Միջպետական նշանակության ճանապարհները (1,686 կմ) Հայաստանը կապում են այլ երկրների ճանապարհային ցանցի հետ: Հանրապետական

Նշանակության ճանապարհները կապում են շրջանները և մշակութային կենտրոնները: Տեղական նշանակության ճանապարհները գյուղերը կապում են հանրապետական նշանակության ճանապարհների ցանցին: Հայաստանում ճանապարհների ցանցի խտությունը, որը յուրաքանչյուր 1000 բնակչի հաշվով մոտավորապես 2.6 կմ է և յուրաքանչյուր 1000 քառակուսի կմ-ի հաշվով 279 կմ, ԵԿԱ երկրների ճանապարհային ցանցերի ցածր ցուցանիշների թվում է: Սակայն Հայաստանում ասֆալտապատված ճանապարհների մասնաբաժինը (90 տոկոս) մեծ է՝ համեմատած զարգացող երկրների հետ և համահունչ է եվրոպական երկրների ցուցանիշին: Ավելին, թեև երկրում Երևանը շրջանցող ճանապարհ չկա, ճանապարհային գործող ցանցը և հզորությունները ճանապարհային փորձագետների կողմից համարվում են բավարար:

Հանրապետական նշանակության ճանապարհային ցանցը զգալի մեծացավ 2009 թ.՝ «կենսական նշանակության ճանապարհների» վերադասակարգմամբ: 2008 թ. կառավարությունը մեկնարկեց «Կենսական նշանակության ճանապարհների զարգացման ծրագիրը»՝ «կենսական նշանակության ճանապարհների» ընտրված ցանցի բարելավմամբ տնտեսական զարգացումը խթանելու և աղքատության կրճատմանը նպաստելու համար: Ցանցը բաղկացած է շուրջ 3,000 կմ-ից, որից՝ 2,300 կմ-ը տեղական նշանակության ճանապարհներ էին, որոնք 2008 թ. վերադասակարգվել էին որպես հանրապետական նշանակության, իսկ 700 կմ-ն արդեն հանրապետական նշանակության ճանապարհներ էին: Այսպիսով, հանրապետական նշանակության ճանապարհների երկարությունն ավելացավ՝ 2008 թ. 1,747 կմ-ի դիմաց 2009 թ. կազմելով 4,056 կմ: Կենսական նշանակության ճանապարհները դրվեցին տրանսպորտի և կապի նախարարության (ՏԿՆ) ուղղակի պատասխանատվության ներքո, թեև գործնականում դրանց կառավարումը դեռ մնում է մարզերում: Միաժամանակ, երբ այս տեղական կենսական նշանակության ճանապարհներն անցնում են համայնքներով, այդ համայնքներն են կրում դրանց պահպանման պատասխանատվությունը: Կենսական նշանակության ճանապարհների կառավարման և պահպանման բարդ կառուցվածքը կարող է վտանգել բոլոր հանրապետական նշանակության ճանապարհների պահպանման ֆինանսական կայունությունը:

Ճանապարհ օգտագործողների կողմից առավելագույնն օգտագործվում են միջպետական և հանրապետական նշանակության հիմնական ճանապարհները, իսկ կենսական նշանակության ճանապարհները, որոնք վերջերս դասակարգվել են որպես հանրապետական նշանակության ճանապարհներ, թերի են օգտագործվում: Եթե հանրապետական նշանակության ճանապարհները տրոհում ենք հիմնական (ըստ սկզբնական հանրապետական նշանակության) և հանրապետական կենսական նշանա-

Գծապատկեր 4.14. Հայաստանում ճանապարհային ցանցի օգտագործումը



կույթան (վերադասակարգված 2008 թ.) ճանապարհների, տպավորություն է ստեղծվում, որ հանրապետական նշանակության ճանապարհների երկրորդ խումբը ներկայումս թերի է օգտագործվում (գծապատկեր 4.14): Սա նշանակում է, որ եթե միևնույն ժամանակ չխթանվի այն գործունեությունը (հիմնականում՝ գյուղատնտեսությունը), որը հավանական է՝ օգտագործի այս ճանապարհները, ապա դրանց հիմնանորոգումն ու պահպանումը աճի դիվիդենտ չեն ապահովի:

Հանրապետական նշանակության ճանապարհների միայն 30 տոկոսն է համարվում լավ կամ բավարար վիճակում: Թեև միջպետական ցանցի հիմնական մասը կառուցումից հետո հիմնանորոգվել է, որոշ ճանապարհներ դեռ սպասում են հիմնանորոգման աշխատանքներին, և շատ ճանապարհներ պարբերական պահպանման կարիք ունեն: Հանրապետական նշանակության և տեղական նշանակության ճանապարհների մեծ մասը վատթարացել է անկախացումից հետո՝ երկար տարիներ մնալով գրեթե առանց պահպանման: Չկա երկարաժամկետ պահպանման սահմանված նպատակ, և պահպանման ռազմավարություն չի քննարկվում: Փաստորեն, ընդհանուր ճանապարհային ցանցի մոտ 39 տոկոսը և միջպետական ու հանրապետական նշանակության ճանապարհների 49 տոկոսն է միայն լավ կամ բավարար վիճակում: Այս ցուցանիշը բավական ցածր է զարգացող երկրների միջազգային հենանիշից՝ լավ կամ բավարար վիճակով հիմնական ճանապարհների 70 տոկոսից:

Հետևանքն այն է, որ կենտրոնական կառավարության վերահսկողության ներքո գտնվող ճանապարհային ակտիվների ընթացիկ արժեքն իր պոտենցիալ արժեքի երեք քառորդից պակաս է: Հայաստանի միջպետական և հանրապետական նշանակության ճանապարհների ակտիվների ընթացիկ արժեքը¹⁸ գնահատվում է 2.4 մլրդ ԱՄՆ դոլար, որը կազմում է ՀՆԱ-ի 28 տոկոսը և ակտիվների հնարավոր առավելագույն արժեքի 73 տոկոսը (3.3 մլրդ ԱՄՆ դոլար), եթե ենթադրենք, որ բոլոր ճանապարհները լավ վիճակում են (աղյուսակ 4.16): Չնայած նշվածը կազմում է ճանապարհային ցանցի երկարության միայն 31 տոկոսը, ամենամեծ երթևեկությունը բաժին է ընկնում միջպետական ճանապարհներին: Դրանց պահպանումը պետք է ճանապարհային տրանսպորտի քաղաքականության գերխնդիրը լինի:

Աղյուսակ 4.16. Հիմնական ճանապարհների ընթացիկ վիճակը և ակտիվի արժեքը

Ցանց	Երկար. (կմ)	Օգտագործ. (մեք.-կմ/տարի)	Լավ/բավ. ճանապարհներ(%)	Ակտիվի առավ. արժեք (մլն դոլ.)	Ակտիվի ընթացիկ արժեք (մլն դոլ.)	Ընթաց. արժեքը ՀՆԱ-ի նկատմամբ (%)	Միջին երթևեկ. (AADT)
Միջպետական	1,686	2,571	85%	1,846	1,548	17.8%	3,816
Հանր. նշան. հիմն	1,697	629	51%	1,066	774	8.9%	899
Հանր. կենս. նշան.	2,359	572	17%	898	582	6.7%	732
Ընդամենը	5,742	3,772	49%	3,810	2,903	33.3%	1,751

Աղբյուրը՝ HDM-4 գնահատում:

18 Մայրուղիների զարգացման և կառավարման (HDM-4) մոդելի միջոցով հաշվարկված ակտիվի ընթացիկ արժեքը՝ ցանցի ակտիվի առավելագույն արժեքի հաշվառմամբ, որը ակտիվի արժեքն է բոլոր ճանապարհները լավ վիճակում համարելու դեպքում, ինչը կախված է բավարար և վատ վիճակում գտնվող ճանապարհները լավ վիճակի բերելու համար փոխարինման արժեքից:

ՃԱՆԱՊԱՐՀԱՅԻՆ ԾԱԽՍԵՐԻ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ և ՖԻՆԱՆՍԱՎՈՐՄԱՆ ԱՂԲՅՈՒՐՆԵՐԸ

Տրանսպորտային ոլորտի ծախսերը հատկացվում են երեք հիմնական ուղղություններով՝ (i) ճանապարհների հիմնանորոգում, (ii) տրանսպորտային օբյեկտների հիմնանորոգում (թունելներ, կամուրջներ) և (iii) ճանապարհների պահպանում (ձմեռային և ընթացիկ պահպանում): Հայաստանում ճանապարհների պահպանման ծախսերն անփոփոխ են մնացել և շատ ցածր են եղել վերջին հինգ տարիների ընթացքում՝ կազմելով ՀՆԱ-ի մոտ 0.2 տոկոսը: Այդ ժամանակահատվածում նոր շինարարություն չի իրականացվել: Բարձր եկամտով երկրներում, որոնք լավ վիճակում գտնվող կայացած ճանապարհային ցանց ունեն, որպես կանոն, պահպանմանը հատկացվում է ՀՆԱ-ի մոտ 1 տոկոսը: Ճանապարհային ծախսերի վերաբերյալ մատչելի չեն ըստ հզորությունների ավելացմանն ուղղված բարելավումների, հիմնանորոգման, պարբերական և ընթացիկ պահպանման դասակարգված տեղեկությունները: Սա դժվարացնում է ռեսուրսների ընթացիկ հատկացման արդյունավետության գնահատումը: 2005– 2007 թթ. ընթացքում ճանապարհների ուղղությամբ Հայաստանի կապիտալ ներդրումների 100 տոկոսն ամբողջությամբ ֆինանսավորվում էր ներքին բյուջեի կամ հիմնանորոգման նպատակով տրամադրված դրամաշնորհների հաշվին, հիմնականում՝ վերջինի (աղյուսակ 4.17): 2008 թ. սկսած՝ միջազգային ֆինանսական կառույցներն սկսեցին ներդրումներ կատարել Հայաստանի ճանապարհային ենթակառուցվածքում, սակայն նրանց ներդրումներն ուղղվում են ճանապարհների հիմնանորոգմանը և պահպանում չեն ներառում: Ճանապարհների անսարքությունների վերացումը հիմնականում ֆինանսավորվել է դրամաշնորհների միջոցով: 2009 թ. ծախսերի մոտավորապես 13 տոկոսը հատկացվել է ընթացիկ պահպանմանը, իսկ 83 տոկոսը՝ ճանապարհային ցանցի հիմնանորոգմանը:

Հայաստանում պարբերական պահպանում գրեթե չի իրականացվում. հաշվարկները ցույց են տալիս, որ տեղական և հանրապետական կենսական նշանակության ճանապարհների համար ընթացիկ պահպանման ֆինանսավորումն անհրաժեշտ կլինի եռապատկել՝ երկար ժամանակահատվածում այդ ճանապարհների պատշաճ պահպանումն ապահովելու համար: 2010 թ. ընդամենը 15 մլն ԱՄՆ դոլար է հատկացվել միջպետական և հանրապետական նշանակության ճանապարհների ընթացիկ պահպանման համար, որն ընդհանուր ճանապարհային ոլորտի բյուջեի 15 տոկոսն էր և արդյունքում 1 կմ հաշվով հատկացումը միջինը կազմել է 4,380 ԱՄՆ դոլար: Դա հնարավորություն տվեց իրականացնելու միջպետական և սկզբնական հանրապետական նշանակության ճանապարհների ամբողջ 3,383 կմ ամառային և ձմեռային պահպանումը: Այդ գումարի մոտավորապես 25 տոկոսը ծախսվել է ձմեռային պահպանման վրա, իսկ 45 տոկոսը՝ փոսային նորոգումների (վերջիններս կարող են կազմել վատ վիճակում գտնվող ճանապարհների մակերեսի մինչև 70 տոկոսը): Տեղական նշանակության պետական ցանցի դեպքում, սակայն, պահպանման համար մատչելի ֆինանսավորումը 3,319 կմ տեղական նշանակության ճանապարհների (այդ թվում՝ հանրապետական կենսական նշանակության ճանապարհների) համար կազմել է 2 մլն ԱՄՆ դոլար, որը ճանապարհային հատվածի բյուջեի ընդամենը 2 տոկոսն է, և արդյունքում 1 կմ հաշվով հատկացումը միջինը կազմում 620 ԱՄՆ դոլար: Տեղական

և հանրապետական կենսական նշանակության ճանապարհների համար նշված հատկացումները խիստ անբավարար են՝ հանգեցնելով նրան, որ ճանապարհների միայն մոտ կեսում է իրականացվում ձմեռային պահպանում և միայն 5-10 տոկոսում՝ ամառային: HDM-4 մոդելի հաշվարկները ցույց են տալիս, որ անհրաժեշտ կլինի տեղական և հանրապետական կենսական նշանակության ճանապարհների ընթացիկ պահպանման ֆինանսավորումը եռապատկել՝ երկար ժամկետում այս ճանապարհների պատշաճ պահպանումն ապահովելու համար, ենթադրելով, որ ճանապարհների վիճակը կշարունակի բարելավվել հիմնանորոգման արդյունքում:

Աղյուսակ 4.17. Ճանապարհային ցանցի ուղղությամբ 2005–2011 թթ. ներդրումային ծրագիր (մլն ԱՄՆ դոլար)

	Փաստացի					Ծրագրված	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ՀՆԱ (մլն ԱՄՆ դոլար)	4,900	6,384	9,206	11,917	8,714	8,269	9,673
<i>Բարեկարգման աշխատանքներ</i>							
Պետական բյուջե	-	-	-	-	-	-	-
ՄՖԿ-ներ	-	-	-	-	-	-	29
Ընդամենը բարեկարգման աշխատանքներ							29
Տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, %	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0.35%
<i>Պահպանման և հիմնանորոգման աշխատանքներ</i>							
Պետական բյուջե	27	35	57	41	36	30	11
Միջպետ. ճան. հիմնանորոգում	5	16	25	11	16	9	3
Հանր. նշ. ճան. հիմնանորոգում	17	16	7	24	14	11	6
Տեղ. ճան. հիմնանորոգում	4	3	25	7	6	10	2
Տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, %	0.6%	0.5%	0.6%	0.3%	0.4%	0.4%	0.1%
Պետական բյուջե	10	13	21	22	14	17	18
Միջ. և հանր. ճան. պահպանում and rep. roads	9	12	18	19	13	15	18
Տեղական ճան. պահպանում	0.7	1.1	1.5	1.5	-	2	-
Այլ	0.4	0.5	0.6	0.9	0.6	0	-
Տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, %	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
ՄՖԿ-ներ	-	-	-	6	63	58	43
Միջ. և հանր. ճան. հիմն. կամ նոր. կառուցում	-	-	-	6	63	58	43
Պահպանում	-	-	-	-	-	-	-
Տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, %	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.7%	0.7%	0.5%
ԸՆԴԱՄԵՆԸ	37	48	78	69	113	105	72
Տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում, %	0.8%	0.8%	0.8%	0.6%	1.3%	1.2%	0.9%

Աղբյուրը՝ ՏԿԼ և Համաշխարհային բանկ:

Վառելիքի ակցիզային ռեժիմի վերափոխումը կբարելավի տրանսպորտային ոլորտից հավաքվող եկամուտները: Հայաստանում վառելիքի ակցիզային հարկերը բավական ցածր են եվրոպական միջին ցուցանիշներից: Բենզինի միջին ակցիզային հարկը եվրոպայում մեկ լիտրի համար 0.63 ԱՄՆ դոլար է, իսկ Հայաստանում ներկայումս

1 լիտրի ակցիզային հարկը կազմում է 0.31 ԱՄՆ դոլար: Նույն կերպ, Եվրոպայում դիզելի 1 լիտրի համար ակցիզային հարկը 0.45 ԱՄՆ դոլար է, իսկ Հայաստանում գործող ակցիզային հարկը՝ 0.09 ԱՄՆ դոլար: Եկամուտների հավաքման նման ավելացումը, եթե նույնիսկ ճանապարհների պահպանման համար չառանձնացվի, որոշ հարկաբյուջետային հնարավորություններ կստեղծի ճանապարհների պահպանման բյուջեն ավելացնելու համար:

ԸՆԹԱՑԻԿ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐԻ և ՏՐԱՆՍՊՈՐՏԱՅԻՆ ԱՊԱԳԱ ԾԱԽՍԵՐԻ ՓՈԽԶԻՋՈՒՄ

Սպասարկումն ու պահպանումը կարևորվում են ապագայում հիմնանորոգման մեծ ծախսերից խուսափելու համար, սակայն դրանք ծախսատար են ընթացիկ բյուջեի համար: Ընթացիկ պահպանման, պարբերական պահպանման և հիմնանորոգման օպտիմալ պահանջները մոտավոր որոշելու համար կիրառվել է HDM-4 մոդելը՝ գնահատելով միջպետական և հանրապետական նշանակության հիմնական ճանապարհների արդյունավետությունը՝ ըստ պահպանման և հիմնանորոգման որոշ չափանիշների: Քանի որ ճանապարհային ցանցի վիճակի և երթևեկության վերաբերյալ մանրամասն տվյալները մատչելի չեն, HDM-4 գնահատումը հիմնված է ցանցի մակրոբնութագրի ինժեներների գնահատականների վրա: Գնահատմամբ ներկայացվում են ցանցի պահպանման և հիմնանորոգման կարիքների կողմնորոշիչ ցուցանիշները, և այնպիսի գնահատման օրինակ, ինչպիսին պահանջվում է իրականացնել Հայաստանում:

Վերլուծության ժամանակ դիտարկվել է հիմնական ճանապարհների պահպանման երեք տարբեր սցենար՝ (i) ընդհանուր տրանսպորտային ծախսերը հասցնել նվազագույնի, (ii) տարեկան ծախսերը պահպանել 110 մլն ԱՄՆ դոլարի չափով և (iii) 10 տարվա ընթացքում ավարտել նախկինում չկատարված հիմնանորոգման աշխատանքները: HDM-4 գնահատումը հիմնվել է մի շարք ենթադրությունների և չորս տարբեր սցենարների վրա: Հիմնական ենթադրությունները ներառել են երթևեկության տարեկան 5 տոկոսանոց աճը, 12 տոկոս դիսկոնտավորման դրույքը, 20 տարվա գնահատման ժամանակահատվածը, ճանապարհային միավոր ծախսերը՝ հիմնված ճանապարհային աշխատանքների ընթացիկ ծախսերի վրա և ճանապարհ օգտագործողների միջին միավոր ծախսերը՝ հիմնված Հայաստանի ներկայիս ավտոմոբիլային պարկի առանձնահատկությունների վրա: «Տրանսպորտային ծախսերը նվազագույնի հասցնելու» սցենարով հիմնական ճանապարհների 72 տոկոսը լավ կամ բավարար վիճակում պահելու նպատակային ցուցանիշն ապահովվում է մինչև 2020 թ.: «Ծախսերը տարեկան 110 մլն ԱՄՆ դոլարի չափով պահպանելու» սցենարով հաշվի են առնվում ցանցի ուղղությամբ 2009 թ. կատարված պահպանման և հիմնանորոգման ծախսերը, ընդ որում, մինչև 2020 թ. ճանապարհների 67 տոկոսն է լավ կամ բավարար վիճակում: «10 տարվա ընթացքում նախկինում չկատարված հիմնանորոգման աշխատանքներն ավարտելու» սցենարով 10 տարվա ընթացքում հիմնանորոգման չկատարված աշխատանքները կատարվում են, իսկ մինչև 2020 թ. լավ կամ բավարար վիճակում

է ճանապարհների 65 տոկոսը: Ճանապարհների վիճակի պահպանման (վերջին) սցենարով հաշվի է առնվում ճանապարհային ցանցի ներկա վիճակը, և ենթադրվում է, որ այս վիճակը կպահպանվի ապագայում. մինչև 2020 թ. լավ կամ բավարար վիճակում է ճանապարհների 50 տոկոսը: Աղյուսակ 4.18-ում ամփոփվում են երեք սցենարների համար պետական ծախսերը:

Աղյուսակ 4.18. Երեք սցենարների տնտեսական համեմատություն

Սցենար	Ծախսերի ներկա արժեք			Ցանցի վիճակ (%)	Ակտիվի արժեքը 2020 թ.	
	Ճանապարհային մարմին	Ճան. օգտագործողներ	Ընդամենը		Մլն ԱՄՆ դոլար	Տոկոս
Նվազագույնի հասցնել ընդհանուր տրանսպորտային ծախսերը	920	14,308	15,229	72	3,343	15%
Տարեկան 110 մլն ԱՄՆ դոլար	799	14,441	15,240	67	3,338	15%
10 տարվա ընթացքում նախկինում չկատարված աշխատանքների ավարտում	729	14,524	15,253	65	3,300	14%
Պահպանել ներկա վիճակը	658	14,704	15,362	50	3,084	6%

Աղբյուրը՝ HDM-4 մոդելի գնահատում:

Հիմնական ճանապարհային ցանցի պահպանումն իր ներկա վիճակում ճանապարհային ծախսերը նվազագույնի կհասցնի, սակայն կավելացնի ճանապարհներն օգտագործողների ծախսերն ու կնվազեցնի ապագայում ճանապարհային ակտիվների արժեքը: Թեև տրանսպորտային ծախսերը նվազագույնի հասցնելու սցենարն օպտիմալ է, բյուջեով սահմանափակված սցենարը, գնահատման ժամանակահատվածում տարեկան կտրվածքով 110 մլն ԱՄՆ դոլար ծախսերով, հանգեցնում է շատ ավելի լավ ճանապարհային պայմանների, քան կարելի էր ապահովել ընթացիկ պայմանները պահպանելու սցենարով: Եթե կանխատեսվում է, որ միջպետական և հանրապետական նշանակության ճանապարհների ընդհանուր ծախսերը 2011 թ. միայն 68 մլն ԱՄՆ դոլարի կհասնեն, HDM-4 վերլուծությունից հետևում է, որ հետագա հինգ տարիների ընթացքում տարեկան 98 մլն ԱՄՆ դոլար պետք է ծախսվի 10 տարվա ընթացքում հիմնանորոգման ուղղությամբ կուտակված աշխատանքներն ավարտելու համար: Ուստի ֆինանսավորման ճեղքը կազմում է 30 մլն ԱՄՆ դոլար:

Ճանապարհային տրանսպորտի ոլորտի ծախսերը, ըստ ամենայնի, հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման համար հեշտ իրագործելի նպատակ չեն: Կառավարությունը 2009 թ. 110 մլն ԱՄՆ դոլար է ծախսել ճանապարհների հիմնանորոգման, պարբերական պահպանման և ընթացիկ պահպանման ուղղությամբ: Մյուս կողմից՝ արտացոլելով հարկաբյուջետային անհրաժեշտ կոնսոլիդացումը, 2010 թ. հատկացվել է 79 մլն ԱՄՆ դոլար, իսկ 2011 թ.՝ 39 մլն: Ճանապարհների գծով ծախսերի նման անկումը կարող է հանգեցնել տրանսպորտային համակարգի լուրջ քայքայման՝ ավելացնելով բոլոր օգտագործողների տրանսպորտային ծախսերը ու խաթարելով այն ձեռնարկությունների շահութաբերությունը, որոնք ապավինում են ճանապարհային տրանսպորտին: Ուստի պարբերական և ընթացիկ պահպանման ծախսերի առաջնահերթության սահմանումն անհրաժեշտ է ճանապարհային ակտիվների ընթացիկ արժեքի պահպանման համար:

Այնուհետև կարող են դիտարկվել առավելագույն օգտագործվող ճանապարհների (միջպետական և հիմնական հանրապետական նշանակության) հիմնանորոգման աշխատանքները: Նոր ճանապարհների շինարարության նախագծերը պետք է հետաձգվեն, մասնավորապես որ կասկածելի է ապագայում դրանց օգտագործման աստիճանը:

Անհրաժեշտ է բացահայտել ֆինանսավորման տարբերակներ՝ առնվազն 2009 թ. ծախսային մակարդակը՝ 112 մլն ԱՄՆ դոլար, պահելու համար, որն անհրաժեշտ է ճանապարհային ցանցի ներկա վիճակը պահպանելու համար: Կարելի է դիտարկել հետևյալը. նոր օրենքի կիրարկումը՝ բենզինը և դիզելային վառելիքը վերադարձնելով սովորական ակցիզային ռեժիմ, ճանապարհային ցանցի բարձր եկամտաբերություն ապահովող հատվածների հիմնանորոգման աշխատանքների ֆինանսավորման համար փոխառությունների ներգրավումը, մասնավոր հատվածի ռեսուրսների համախմբումը պետական-մասնավոր գործընկերության միջոցով՝ ճանապարհային ցանցի բարձր եկամտաբերություն ապահովող հատվածների հիմնանորոգման համար: Հնարավոր է՝ անհրաժեշտ լինեն նաև հետևյալ ինստիտուցիոնալ բարեփոխումները ներդրության ծախսերի արդյունավետությունը բարձրացնելու համար. մարզերի և կենտրոնական կառավարության միջև մոնիթորինգի պատասխանատվության հստակեցում, մասնավորապես՝ կենսական նշանակության ճանապարհների համար, որոնք վերջերս դարձել են հանրապետական նշանակության ճանապարհներ, ի լրումն միջպետական նշանակության ճանապարհների՝ հանրապետական նշանակության բոլոր ճանապարհների վիճակի, երթևեկության և պատահարների տարեկան մոնիթորինգ, կատարողականի վրա հիմնված պայմանագրերի օգտագործման ընդլայնում, որպեսզի դրանք ընդգրկեն ընթացիկ պահպանումը, պարբերական պահպանումը և հիմնանորոգումը:

ԴԻՏԱՐԿՄԱՆ ԱՐԺԱՆԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐ

Կարևոր է ընդգծել, որ ճանապարհային տրանսպորտի ոլորտը հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման համար շատ վատ թեկնածու է: Իրոք, 2009 թ. կառավարությունն ընդամենը 110 մլն ԱՄՆ դոլար է ծախսել ճանապարհների հիմնանորոգման, պարբերական պահպանման և ընթացիկ պահպանման վրա՝ 140 մլն ԱՄՆ դոլարի փոխարեն, որն անհրաժեշտ է ճանապարհների ֆինանսավորման սցենարով, և օգտագործողների համար տրանսպորտային ծախսերը նվազագույնի կհասցնի, կամ 112 մլն ԱՄՆ դոլարի, որն անհրաժեշտ է ճանապարհների ներկա վիճակի պահպանման համար: Ներկա վիճակը կայուն չէ և տնտեսության համար գին ունի: Երթևեկության գործող չափանիշները բավականին բարձր են և ընթացիկ ու պարբերական պահպանման հետ մեկտեղ բյուջեի համար (ոչ միայն օգտագործողների) մեծ ծախսեր են առաջացնում: Կենսունակ ռազմավարություն կլինի չափանիշների համապատասխանեցումը առկա երթևեկությանը, արդյունավետ պայմանագրերի կիրառումը (օրինակ՝ կատարողականի վրա հիմնված պայմանագրերը, որոնք ներառում են հիմնանորոգումն ու պահպանումը) և ցանցը պահպանելու համար բյուջեից բավարար միջոցների հատկացման ապահովումը:

Ճանապարհային ոլորտում մասնավոր հատվածի ներդրումների համար հնարավորությունները սահմանափակ են, սակայն մասնավոր կապալառուները կարող են բարելավել պետական ծախսերի արդյունավետությունը «ակտիվների կառավարման մոտեցում» կիրառելու միջոցով: Այդ մոտեցմամբ կապալառուի հետ կնքվում է մի քանի տարվա, կատարողականի վրա հիմնված պայմանագիր, որով ճանապարհների փոքր ցանցը սպասարկման որոշակի մակարդակում պահպանելու պատասխանատվությունը դրվում է նրա վրա: Նման պայմանագիրը պահպանման համար ֆինանսավորման պահանջները ներառում է պայմանագրի ժամկետում, խուսափում է գերածախսերից և հանգեցնում է ավելի լավ որակի ճանապարհային աշխատանքների և ճանապարհների օգտագործողների գոհունակության: Ինչ վերաբերում է կատարողականի վրա հիմնված պահպանման գործող պայմանագրերին, տարեկան պայմանագրերը պետք է վերացվեն, իսկ գնումներն իրականացվեն աստիճանական եղանակով:

Ճանապարհային ակտիվների կառավարման համակարգը պետք է շարունակի ինստիտուցիոնալացվել: Դրա համար պահանջվում է բարելավել տվյալների հավաքման և գնահատման գործընթացները՝ ապահովելով, որ համակարգի համար պատասխանատու պետական հատվածի խումբն ունենա հստակ պարտականություններ, պատշաճ ռեսուրսներ և բավարար տեխնիկական կարողություններ: Գործող համակարգի ամենաթույլ տարրերն են՝ աշխարհագրական տեղեկատվական համակարգի (GIS) ինտերֆեյսի բացակայությունը, հանրապետական նշանակության ճանապարհների համար ցանցային սահմանափակ տվյալների հավաքումը և ցանցի երթևեկության հաշվարկման սահմանափակ ծրագիրը: Տեղեկացված որոշումներ կայացնելու համար անհրաժեշտ է պահանջվող տեղեկությունների ներառմամբ տարեկան հաշվետվություն կազմելու հանձնառություն, որը հնարավորություն կտա իրականացնելու ճանապարհային ակտիվի կառավարման պատշաճ պլանավորում և ծրագրում:

Հեռու լինելով բյուջետային տնտեսումների համար թեկնածու լինելուց՝ ճանապարհային տրանսպորտի ոլորտի համար պահանջվում է լրացուցիչ ռեսուրսների ներարկում: Հայաստանի ճանապարհային ցանցը, հատկապես՝ տեղական նշանակության ցանցերը, մաշվում են: Դա ավելացնում է այն գործունեության արտադրական ծախսը, որը կախվածություն ունի տրանսպորտային փոխադրումից: Նվազագույնն անհրաժեշտ է ճանապարհային ներկա ցանցը պահպանել իր ներկա վիճակով: Դա անգամ կարժենա ավելին, քան ծախսվել է 2009 թ.: Ճանապարհային ցանցը այնպիսի մակարդակում պահպանելու և հիմնանորոգելու համար, որը նվազագույնի կհասցնի օգտվողների տրանսպորտային ծախսերը, կպահանջվի պահպանման և հիմնանորոգման ծախսերն ավելացնել ավելի քան 25 տոկոսով: Ճանապարհային տրանսպորտի գծով ծախսերն այս ուղղությունը պետք է ունենան:

Բ. ԾԱԽՍԵՐԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅԱՆ ԱՄՓՈՓՈՒՄ

Պետական ծախսերի վերլուծությունը ցույց տվեց, որ տնտեսումների հնարավորությունները շատ չեն, եթե ընդհանրապես կան: Ուսումնասիրված ոլորտները միջին ժամկետում պահանջում են լրացուցիչ հատկացումներ՝ փաստացի կարիքներին համապատասխան և բարձրորակ հանրային բարիքներ ապահովելու համար: Պետական հատվածի աշխատավարձերի ֆոնդի ուղղությամբ պետական հատվածի վարձատրության տարբեր համակարգերը պետք է ներդաշնակեցվեն, և պետական հատվածի վարձատրության սահուն ու մատչելի քաղաքականության վերլուծական հիմքերը՝ ամրապնդվեն: Սա հանրային ծառայողների շահագրգռությունը կմեծացնի և հանրային հատվածում ավելի բարձր կատարողականի կհանգեցնի: Սակայն վերլուծությունները ցույց տվեցին, որ վարձատրության համակարգի բարեփոխման արդյունքում հնարավոր է՝ ավելանա հանրային ծառայողների աշխատավարձի ֆոնդը: Առողջապահության ոլորտում անհրաժեշտ է, որ կառավարությունը շարունակի ընդլայնել ծածկույթն ու կրճատել գրպանից կատարվող ծախսերը և որպես թիրախ ընտրի ավելի անապահով խմբերին: Կրթության ոլորտում պետական ծախսերն անհրաժեշտ է մանրակրկիտ վերազնահատման ենթարկել՝ ֆինանսավորման և փաստացի արդյունքների կապը բարելավելու համար: Օրինակ՝ տպավորությունն այնպիսին է, որ գյուղական դպրոցների մեծ ցանցը, որը սպասարկում է Հայաստանի աշակերտների 40 տոկոսին, չի ապահովում կրթական բարձրորակ արդյունքներ: Ճանապարհային տրանսպորտի ծախսերի ոլորտում անհրաժեշտ է սահմանել պարբերական և ընթացիկ պահպանմանն ուղղված ծախսերի առաջնահերթությունը՝ ճանապարհային ակտիվի ընթացիկ արժեքի պահպանման համար, իսկ ներկայումս կառավարությունն այդ ոլորտներում կատարում է 2-40 մլն ԱՄՆ դոլարի չափով թերաժախս: Եկամտային ներուժի օգտագործումը, որը գնահատվում է ՀՆԱ-ի առնվազն 2.3-5.8 տոկոսի սահմաններում, կարող է օգնել ըստ անհրաժեշտության ծախսերի ավելացմանը:

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

Հավելված 1. Հայաստանի հարկային վարչարարության և հարկային քաղաքականության վերաբերյալ ընտրված նախկին հետազոտությունների ուսումնասիրություն

Հեղինակներ	Մեթոդաբանություն	Եզրակացություններ	Առաջարկություններ
Համիդ Ռ. Դավուդի, Դավիթ Ա. Գրիգորյան (2007 թ.)	Երկրների համեմատական հարկային ներուժի էկոնոմետրիկ մոդել՝ ռեգրեսիայի բաղադրիչների կիրառմամբ, ինչպես, օրինակ՝ ինստիտուցիոնալ որակը և ստվերային տնտեսության առանձնահատկությունները:	<ul style="list-style-type: none"> Հայաստանի հարկային ջանքը ՀՆԱ-ի մոտ 6.5 տոկոսի չափով զիջում է ներուժին: 	<ul style="list-style-type: none"> Ինստիտուցիոնալ բարելավումներ, ինչպես նաև քաղաքականության միջոցառումներ, որոնք նախատեսված են ստվերային տնտեսության չափը կրճատելու համար: Այն շեշտում է ընդհանուր հարկային գործելակերպը բարելավելու անհրաժեշտությունը և բերում որոշ առաջարկություններ ընդհանուր օրենսդրությունը, այդ թվում շահերի բախման մասին դրոյթները բարելավելու վերաբերյալ:
ԱՄՀ հոդված IV-ի շրջանակում խորհրդակցություն 7 դեկտեմբերի, 2010 թ. զեկույց	Հայաստանի հարկային ճեղքի (պոտենցիալ և փաստացի ցուցանիշների տարբերությունը) գնահատումը՝ համեմատելով փաստացի հարկահավաքության ցուցանիշը (տեսակարար կշիռը ՀՆԱ-ում) ԱՊՀ տարածաշրջանի համեմատելի երկրների ցուցանիշների հետ:	<ul style="list-style-type: none"> Հայաստանում եկամտահարկի ներուժը զիջում է համեմատելի երկրներին ՀՆԱ-ի 3 տոկոսի չափով: Ապրանքների գծով հարկերը զիջում են ՀՆԱ-ի 1 տոկոսի չափով: 	<p>Հարկային քաղաքականության վերաբերյալ՝</p> <ul style="list-style-type: none"> Վերացնել հարկային քաղաքականության սողանցքները, ինչպես, օրինակ՝ հարկերից ազատումները (ամբողջ գյուղատնտեսության ոլորտը): Վառելիքի և ծխախոտի ներմուծման նկատմամբ հաստատագրված վճարների կիրառումից անցում կատարել հարկման սովորական ռեժիմի: <p>Հարկային վարչարարության վերաբերյալ՝</p> <ul style="list-style-type: none"> Բարելավել հարկային ստուգումները և ներդնել ռիսկային չափանիշների վրա հիմնված մոտեցում: Զսպել հարկային ապառքների աճը: Կատարելագործել խոշոր հարկ վճարողների հարկային տեսչության կարողությունները: Կարգավորել հարկային գերավճարների գործելակերպը: Բարելավել հարկային օրենսդրության մեկնաբանումը:
Լե, Մորեն-Դոթսըն և Ռոջայանինթորն (2008)	Օգտագործում է երկրների համեմատական ուսումնասիրությունը՝ 1994-2003 թթ. ընթացքում 104 երկրներից բաղկացած ընտրանքում հարկման կարողությունները գնահատելու համար:	<ul style="list-style-type: none"> Հայաստանը դասվում է այն զարգացող երկրների խումբը, որոնք բնութագրվում են ցածր հավաքումով և ցածր հարկային ջանքերով: Հարկման կարողությունները 1999-2003 թթ. ժամանակահատվածում գնահատվում են ՀՆԱ-ի 21.06 տոկոսով՝ 16.4 տոկոս փաստացի միջին ցուցանիշի համեմատ (գնահատված ճեղքը ՀՆԱ-ի մոտ 5.2 տոկոս): Ուստի և հարկային ջանքը՝ 0.78: Կանխատեսվող եկամուտների կարողությունն ավելի բարձր է հարկման կարողությունից և գնահատվում է ՀՆԱ-ի 22.36 տոկոս, իսկ եկամուտների ուղղությամբ ջանքը՝ 0.73: 	<ul style="list-style-type: none"> Իրականացնել ինչպես հարկային քաղաքականության, այնպես էլ վարչարարության համապարփակ բարեփոխումներ: Եկամուտների աճ՝ արդյունավետության և արդարացիության չափանիշներին համապատասխան: Հարկային բազան ընդլայնել, հարկային դրույքաչափերի կառուցվածքն ու խթանների համակարգերը օպտիմալացնել: Վերացնել հարկային գործնող պայմանավորված տնտեսության աղճատումները՝ ուշադրությունը սևեռելով հիմնական հարկերի, մասնավորապես՝ լայնահետ սպառողական ԱԱՀ-ի արդյունավետությունը բարձրացնելու վրա:

Մայլա Կ. Լայթ (2004)	Հայաստանի հարկման ներուժի քանակական վերլուծություններ՝ հիմնված ընդհանուր հավասարակշռության մոդելի վրա:	<ul style="list-style-type: none"> Հայաստանում պետական միջոցների ծախսատարությունը կազմում է 1.3-5՝ պայմանավորված հարկային բազայով և մոդելի ժամանակահատվածով: Կարճ ժամկետում ներուժը գնահատվում է 1.3 - 2 տոկոս: Կապիտալի գծով հարկերը կարող են կարճ ժամկետում եկամուտներն ավելացնել, սակայն նշված հարկերը երկար ժամկետում ծախսատար են՝ պայմանավորված ներդրումների համար դրանց կողմից խթաններն աղճատելու հետ: Ավելացված արժեքի և եկամտահարկերը կարող են լրացուցիչ եկամտի ծախսատար աղբյուր լինել՝ պայմանավորված դրանց ազդեցությամբ ոչ ֆորմալության մակարդակի վրա: Ակցիզային հարկերն արդյունավետ են, բայց սահմանափակ եկամտային ներուժ են ապահովում: Երկար ժամկետում կարևորվում է գործող հարկային օրենքների ավելի լավ կիրարկումը: 	<ul style="list-style-type: none"> Գործող շահութահարկը, եկամտահարկը և ավելացված արժեքի հարկը չեն նպաստում ֆորմալ հատվածներում ներդրումների կատարմանը: Հարկային քաղաքականությունը պետք է ուղղված լինի հարկերից խուսափման և ոչ ֆորմալ գործունեության նվազեցմանը:
ՄԱԿ-ի ֆինանսավորած զեկույց (1999)	Հայաստանի հարկային ճեղքի գնահատում՝ համեմատելով փաստացի հարկերի հավաքումը (մասնաբաժինը ՀՆԱ-ի նկատմամբ) ԱՊՀ տարածաշրջանի համեմատելի երկրների հետ:	<ul style="list-style-type: none"> 1997 թ. հարկեր-ՀՆԱ հարաբերակցությունը Հայաստանում կազմել է 17 տոկոս, նորանկախ պետությունների (ՆՊ) խմբի միջին ցուցանիշը 25 տոկոս էր, իսկ Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի /ՆՊ խմբինը՝ 32 տոկոս: Հայաստանում ՀՆԱ-ի նկատմամբ եկամուտների տոկոսը կազմում էր այնպիսի երկրների նույն ցուցանիշի կեսը, ինչպիսիք էին Էստոնիան, Լատվիան և Լեհաստանը: 	<ul style="list-style-type: none"> Հարկերը դարձնել առավել թափանցիկ և կայուն՝ հարկային պարտավորությունների կատարումը խթանելու նպատակով: Ընդունել պարզ հարկեր՝ ավելի ցածր դրույքաչափերով, լայն բազայով և ավելի քիչ արտոնություններով:
Դավիթ Ջուլֆայան, Լիլիթ Մելիքյան (2004)	Հայաստանի ներդրումների վրա երկար ժամանակահատվածում հարկերի խթանիչ ազդեցության գնահատում (գույքահարկ և ձեռնարկությունների շահութահարկ):	<ul style="list-style-type: none"> Ընդհանուր սահմանային արդյունավետ հարկային դրույքաչափերը բավական ցածր են կառավարության կողմից գանձվող օրենքով սահմանված դրույքաչափերից: Դրույքաչափը տատանվում է 0 - 13 տոկոսի սահմաններում: Դիսկոնտավորման տոկոսի նվազումը 1 տոկոսային կետով կապիտալի ծախսը կկրճատի ավելի, քան ամբողջ շահութահարկն ուժը կորցրած ճանաչելը: 	<ul style="list-style-type: none"> Հայաստանում բարելավել հարկման ներդրումային խթանները:

Հավելված 2. Ռեգրեսիոն վերլուծության արդյունքները

Կախյալ փոփոխական՝ շահութահարկի վճարումը i ընկերության կողմից t տարում

	Պատահական ազդեցության շարքի ռեգրեսիա			Tobit շարքի ռեգրեսիա		
	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3
Ռեգրեսիայի բաղադրիչներ	Գործակից	Գործակից	Գործակից	Սահմ. արդյուն.	Սահմ. արդյուն.	Սահմ. արդյուն.
Շահույթ մինչև հարկումը	0.039***	0.023***	0.209***	0.040***	0.023***	0.219***
Ընդհանուր ակտիվներ	0.001**	0.002***	0.001	0.001**	0.002***	-0.001
Աշխատ. թիվ	8.588	33.878**	25.122	7.763	29.203**	57.309
Երևան	40003*	17683	234211	5293**	18541	258791
Գործունեություն	-216***	-844***	-727	-234***	-846***	165
Հաստատուն	18072	66805***	111607			
Nb. շարքի խումբ	277	275	41	277	275	41
R2	0.2	0.1	0.7			
Ներկա արժեք	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Կախյալ փոփոխական՝ եկամտահարկի վճարումը i ընկերության կողմից t տարում

	Պատահական ազդեցության շարքի ռեգրեսիա			Tobit շարքի ռեգրեսիա		
	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3
Ռեգրեսիայի բաղադրիչներ	Գործակից	Գործակից	Գործակից	Սահմ. արդյուն.	Սահմ. արդյուն..	Սահմ. արդյուն..
Սոց. վճարներ	0.595***	0.452***	0.651***	0.596***	0.455***	0.664***
Ընդ. ակտիվներ	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.000	0.000
Աշխ. թիվ						
Երևան	2685.118*	10961.620**	48079.400	2764.892*	12242.830**	47663.44
Գործունեություն	-72.219*	-622.499***	-5732.368***	-72.502*	-624.740***	-5633.541***
Հաստատուն	1585	27423***	241290***	1475	26741***	234109***
Nb. շարքի խումբ	277	275	41	277	275	41
R2	0.7	0.5	0.8			
Ներկա արժեք	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Կախյալ փոփոխական՝ ԱԱՀ-ի վճարումը i ընկերության կողմից t տարում

	Պատահական ազդեցության շարքի ռեգրեսիա			Tobit շարքի ռեգրեսիա		
	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3	Խումբ 1	Խումբ 2	Խումբ 3
Ռեգրեսիայի բաղադրիչներ	Գործակից	Գործակից	Գործակից	Սահմ. արդյուն.	Սահմ. արդյուն.	Սահմ. արդյուն.
Ներքին իրացում	0.123***	0.089***	0.073***	0.124***	0.090***	0.073***
Ընդ. ակտիվներ	0.145***	0.004***	0.034***	0.015***	0.004**	0.033***
Աշխ. թիվ	-64.915**	-38.468	-384.845*	-68.469**	-34.519	-379.868*
Երևան	-17864*	-100983***	-836236	-102198**	-102199**	-836789*
Գործունեություն	885***	3944***	-12517	864***	3926***	-12359
Հաստատուն	-16229	-31843	217120			
Nb շարքի խումբ	277	275	41	277	275	41
R2	0.2	0.1	0.7			
Ներկա արժեք	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

ՀՂՈՒՄՆԵՐ

- Asian Development Bank, 2010, *Measuring the Contribution of Informal Sector to Total Economy in Armenia*. Unpublished manuscript.
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York, NY.
- Blanchard, O. and S. Fisher, 1989, *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge MA.
- Burnside, C. 2005. *Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook*. The World Bank: Washington, DC.
- Casanegra de Jantscher, M., 1990, *Administering a VAT*, in M. Gillis, C.S. Shoup, and G.P. Sicut, eds., *Value Added Taxation in Developing Countries* (World Bank, 1990).
- Corfmat, Francois, Firestone, Allan, and Michael Welling, 2004, *Armenia – Key Areas for Further Tax and Customs Reform.* IMF FAD Report.
- Davoodi, H.R. and D.A., Grigorian, 2007, “Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia’s Stubbornly Low Tax Collection.” IMF Working Paper WP/07/106.
- Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., Shleifer, A., 2010, “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship.” *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, 31-64.
- European Union, 2009, *Report on the Tax Law (VAT) Priority Area, EU Project on Baseline Measurement and Reduction of Administrative Costs, Final Report.*
- Fedelino, Ivanova and Horton. 2009, *Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers*. IMF: Technical Notes and Manuals, Washington, DC.
- Fenochietto, R., 2010, *VAT and Income Tax GAP*. IMF Fiscal Affairs Department Tax Policy Division.
- Gertler, P. and others. 2000. “Health.” In M. Grosh and P. Glewwe, (eds.), *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from 15 years of the Living Standards Measurement Study*.
- Grote, M., Caner, E. Hutton, 2011, *Continuing Tax Policy in Armenia: Planning for a Simpler, Fairer and More Efficient Tax System*. IMF Fiscal Affairs Department.
- Harrison, Graham, Masters, Andrew and Kevin Woodley, 2008, *Armenia – Implementation of the Tax Administration Reform Plan*. IMF.
- Herbst, Mikołaj, and Jan Herczyński, 2004, *Is Large More Effective than Small is Beautiful? Size and Performance of Primary Schools in Poland*. University of Warsaw mimeo. Available online at: <http://www.esep.pl/is%20large%2011.pdf>.
- IMF, 2008, *Debt Sustainability Analysis for Market Access Countries*, IMF: Staff guidance note.
- Joufarian, D. and L. Melikyan, 2004, “Taxes, Investment Incentives, and Cost of Capital in Armenia.” Armenian International Policy Research Group, Working Paper No. 04/03.
- Junquer, R., Fenochietto, R. and D. Alvarez, 2010, *The Revenue Administration and Policy Thematic Group (RAPTG) Methodologies to Estimate Tax Compliance Gap*. The Revenue Administration and Policy Thematic Group.

- Kataoka, Sachiko, 2011, “Per Capita Financing of General Education in Armenia.” Chapter 2 in *Reforming Education Finance in Transition Countries: Six Case Studies in Per Capita Financing System*, Juan Diego Alonso and Alonso Sanchez, eds., The World Bank: Washington, DC.
- Kheyfets, Igor, 2011, *Armenia Public Expenditure Review in Education*. Background paper for the Report “Armenia: Fiscal Consolidation and Recovery”, No. 62587-AM, The World Bank: Washington DC.
- KPMG LLP (UK) and KPMG Advisory Ltd (Hungary) and the State Revenue Committee, 2010, *Business Process Re-engineering*, confidential report prepared for the Armenian authorities.
- Le, T.M., Moreno-Dodson, B. and J. Rojchaichanthorn, 2008, “Expanding Taxable Capacity and Reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis.” World Bank Policy Research Working Paper No 4559.
- Light, M.K. and T.F. Rutherford, 2004, *Taxation and Economic Efficiency in Armenia*, mimeo, World Bank.
- Masters, Andrew, Kevin Woodley, and Blaine McDonald, 2009, *Armenia: Advancing Tax Administration Reforms*, IMF, FAD.
- National Statistical Services of the Republic of Armenia, Statistical Yearbook, various years.
- OECD, 2010, Education at a Glance 2010.
- Rajaratnam, J.K., et al. , 2010, “Worldwide Mortality in Men and Women Aged 15–59 Years from 1970 to 2010: a Systematic Analysis.” *Lancet* 375: 1704–20.
- Schaffer, M.E. and G. Turley, 2001, “Effective versus Statutory Taxation: Measuring Effective Tax Administration in Transition Economies.” European Bank for Reconstruction and Development Working Paper No. 62.
- Schneider, F., 2002, “The Size and Development of the Shadow Economy and Shadow Economy Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries.” Invited Papers prepared for the Round Table Conference held in Sofia, Bulgaria, April 18–20, 2002.
- Schneider, F. and J. Kepler, 2007, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries*. The Open Access, Open Assessment E-Journal, No 2007-9, July 24, 2007.
- Shukla, G.P., 2010, *Fiscal Regime for Mining Sector in Armenia*. Draft Report prepared for the World Bank and the Ministry of Finance of Armenia.
- Vazquez-Caro, J., 2010, *Public Expenditure Review: Revenue Component*. Background paper for this study.
- World Bank, 2008, *Armenia Programmatic Public Expenditure Review*, June 11, 2008. The World Bank: Washington DC.
- World Bank, “Ready for Europe: Public Administration Reform and EU Accession in Central and Eastern Europe.” World Bank Technical Paper 466. May 2000.
- World Bank, 2008, *Armenia: Choices in Development Policy 2008–2012*. Unpublished document.
- Xu, K. and others, 2003, “Household Catastrophic Health Expenditure: a Multi-country Analysis.” *Lancet* 362: 111–117.