

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի ներդրման եվ կիրառման միջազգային փորձը¹

Դավթյան Ա. Գ.

տնտեսագիտության թեկնածու, ՀՀ ՊՆ Պաշտպանական ազգային հետազոտական համալսարանի գիտնական վերլուծաբան (Երևան, Հայաստան)
azat-davtyan@mail.ru

Բանալի բառեր: բյուջետային միջոցներ, պլանավորում, ծրագրում, վերահսկողություն, պետական կառավարում, ծրագրային բյուջետավորում:

Международный опыт внедрения системы «планирование-программирование-бюджетирование»

Давтян А. Г.

кандидат экономических наук, Национальный оборонно-исследовательский университет МО РА, научный аналитик, (Ереван, Армения)
azat-davtyan@mail.ru

Аннотация. С середины XX века реформы управления государственным бюджетом постепенно стали одним из основных направлений государственной политики. В связи с этим была внедрена система «планирование-программирование-бюджетирование», которая со временем доказала свою эффективность. Однако предварительные условия для внедрения этой системы - подходы к применению различаются в зависимости от страны. Нужно отметить, что повышение уровня эффективности распределения государственного бюджета напрямую зависит от полноценного внедрения системы «планирование-программирование-бюджетирование». Причем темпы и особенности реализации этого процесса во многом зависят от структуры государственного управления данной страны, а также подходов к распределению ответственности между органами государственного управления. Можно подчеркнуть, что наивысшая эффективность внедрения данной системы обеспечивается в странах, которые традиционно выделяются высоким профессиональным потенциалом в системе государственного управления, модернизацией функций отчетности и надзора, а также последовательной политикой повышения их конкурентоспособности в сфере финансово-экономической деятельности. Полное внедрение системы «планирование-программирование-бюджетирование» в Армении влияет на целенаправленность использования бюджетных средств, повышение уровня подотчетности и конкретное решение по развитию той или иной сферы в части разработки комплексных оценок. Внедрение данной системы в Армении позволит обеспечить гармонизацию фискально-социально-экономической политики, с одной стороны, достижения социально-экономических задач при помощи правильного управления бюджетными средствами, с другой стороны. Эта статья имеет целью представить международный опыт внедрения системы «планирование-программирование-бюджетирование», который может быть весьма полезным с точки зрения обеспечения полного внедрения этой системы в Республике Армения.

Ключевые слова: бюджетные средства, планирование, программирование, контроль, государственное управление, программное бюджетирование.

International Experience for Implementation of the "Planning-Programming-Budgeting" System

Davtyan A. G.

PhD in Economics, The National Defense Research University, MoD RA (Yerevan, Armenia)
azat-davtyan@mail.ru

Abstract: Since the middle of the twentieth century, public budget management reforms have gradually become one of the main directions of state policy. In this regard, the "planning-programming-budgeting" system was introduced, which over time has proven its effectiveness. However, the preconditions for the implementation of this system are that the application approaches differ from country to country. It should be noted that the increase in the level of efficiency of state budget allocation directly depends on the full implementation of the "planning-programming-budgeting" system. Moreover, the pace and features of the implementation of this process largely depend on the structure of government in a given country, as well as approaches to the distribution of responsibility between government bodies. It can be emphasized that the highest efficiency of the implementation of this system is provided in countries that are traditionally distinguished by high professional potential in the public administration system, modernization of

¹ Հետազոտությունը իրականացվել է ՀՀ ԿԳՄՍ գիտության կոմիտեի տրամադրած ֆինանսավորմամբ՝ 19Տ-5Բ12 ծածկագրով գիտական թեմայի շրջանակներում:

reporting and supervision functions, as well as a consistent policy of increasing their competitiveness in the field of financial and economic activities. The full implementation of the "planning-programming-budgeting" system in Armenia affects the purposefulness of the use of budget funds, an increase in the level of accountability and a specific decision on the development of a particular area in terms of the development of comprehensive assessments. The introduction of this system in Armenia will ensure the harmonization of fiscal-socio-economic policy, on the one hand, and the achievement of socio-economic objectives through the correct management of budgetary funds, on the other hand. This article aims to present the international experience in the implementation of the "planning-programming-budgeting" system, which can be very useful in terms of ensuring the full implementation of this system in the Republic of Armenia.

Key words: budget funds, planning, programming, control, public administration, program budgeting.

«ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ-ԾՐԱԳՐՈՒՄ-ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՈՒՄ» ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՆԱԽԱՊԱՏՍՈՒԹՅՈՒՆԸ

ԱՄՆ-ում «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը (հաճախ կիրառվում է նաև «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում-կատարում/գնահատում» համակարգավելի լայն հասկացությունը) վերջին չորս տասնամյակների ընթացքում ենթարկվել է մի շարք փոփոխությունների, սակայն գործընթացի հիմնական տարրերը մնացել են նույնը: Այն ի սկզբանե մշակվել է պաշտպանական խնդիրների լուծման համատեքստում՝ ԱՄՆ-ում: 1960-ական թվականներից հետո ԱՄՆ-ը, լուրջ մրցակցության մեջ գտնվելով ԽՍՀՄ-ի հետ, բախվեց անվտանգային նոր բազմաբնույթ սպառնալիքների՝ կապված միջազգային ահաբեկչության և զանգվածային ոչնչացման զենքի տարածման հետ: Դա ստիպեց ԱՄՆ-ի ռազմաքաղաքական ղեկավարությանը պաշտպանական ռեսուրսների կառավարման նոր առավել արդյունավետ համակարգ ներդնել, որպիսին հանդես եկավ «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը [1]:

Պետք է նշել, որ «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը հանդիսանում է ծրագրային բյուջետավորման մեթոդներից մեկը: Ծրագրային բյուջետավորումը՝ որպես արդյունքին նպատակաուղղված բյուջետավորման տարատեսակ, շեշտադրում է ոլորտային քաղաքականություն-բյուջե կամ այսպես կոչված «վերևից ներքև» կապի ուժեղացումը: Այդ առումով, ծրագրային բյուջետավորման համակարգը հիմնվում է լավ ձևակերպված բյուջետային ծրագրերի վրա, որոնք նպատակաուղղված են տարբեր ոլորտներում պետության սահմանած քաղաքականությունների ապահովմանը կամ իրականացմանը:

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը ոչ միայն բյուջետային տեխնիկա է, այլ նաև պլանավորման, ծրագրավորման, բյուջետավորման ինտեգրված տեխնիկաների համախումբ: Դրա նպատակը պլանավորման գործընթացում պաշտպանության նպատակների, խնդիրների և առաջնահերթությունների մշակումն է, այնուհետև, ծախսերի գնահատումը և այն ռեսուրսների որոշումը,

որոնք անհրաժեշտ են նպատակներին հասնելու համար խոշոր ծրագրերի միջոցով ծրագրման փուլում: Բյուջետավորման փուլը ուղղված է գնահատելու ծախսերը և ֆինանսական բաշխումները ֆինանսական տարվա համար, մինչդեռ իրականացման փուլը վերաբերում է ծրագրի իրականացման գործընթացին և բյուջեի կատարմանը՝ ապահովելով ամբողջ գործընթացի անհրաժեշտ հետադարձ կապը [1]: Այս իմաստով, «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը օգտագործվում է գործառնական պահանջները ֆինանսական պարտավորությունների հետ կապելու համար: Այդ համակարգի շրջանակներում գնահատվում է առկա ռեսուրսների դրված պահանջներին համապատասխանությունը և արդյոք առանձին ծրագրերը ապահովում են ակնկալվող արդյունքներ: Ընդ որում՝ ավելի մեծ շեշտ է դրվում կատարողականի արդյունքների գնահատմանը, քան բյուջետավորման միջոցների: Պետք է նշել, որ գոյություն ունեն «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում-կատարում/գնահատում» համակարգի հետևյալ նպատակները.

- այն պետք է բացահայտի, թե ինչ կարողություններ են անհրաժեշտ (պլանավորում), որոշի, թե ինչպես և երբ են դրանք ձեռք բերվել, և ինչ դրանք կարժենան,
- ապահովվի դրանց հասանելիությունը (ծրագրում),
- հատկացվի համապատասխան միջոցներ (բյուջետավորում),
- գնահատվի բյուջեի կատարումը և փոփոխություններ կատարվի դրանում անհրաժեշտության դեպքում (գնահատում/կատարում),
- ապահովվի, որ լավագույնս մատչելի ռեսուրսներ օգտագործվեն,
- պետք է ապահովվի նաև հստակ հաշվետվողականություն, որ հարկատուների գումարները ծախսվում են պատշաճ և նպատակային:

Ակնկալվում է, որ այս համակարգի կիրառումը կօգնի ռեսուրսների բաշխման նախնական որոշման կատարելագործմանը սահմանված նպատակներին հասնելու համար: Պետք է նշել, որ պլանավորման փուլը ներառում է ռազմավարության սահմանումը, փոփոխվող

պայմանների, միտումների և սպառնալիքների գնահատումը, ինչպես նաև այս կամ այն որոշման երկարաժամկետ հետևանքները [1]:

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» մեթոդի կիրառման դեպքում պետական կառավարման մարմինները պետք է.

- ✓ Վերլուծեն իրենց գործունեության բոլոր տեսակները,
- ✓ Խմբավորեն այդ գործունեության տեսակներն ըստ սոցիալական առումով նշանակալի որոշակի նպատակների հասնելու ուղղորդված ծրագրերի,
- ✓ Կառուցեն նպատակին հասնելու խնդիրների ու միջոցառումների աստիճանակարգությունը՝ ընդհուպ մինչև բազային տարրերը,
- ✓ Յուրաքանչյուր ծրագրի իրագործման համար պահանջվող ծախսերի ընդհանուր ծավալը գնահատելու նպատակով գնահատել յուրաքանչյուր ծրագրի տարրի կատարման համար պահանջվող ծավալը:

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգում ծրագրերը խմբավորում են պետական ծախսերը պետական քաղաքականության կոնկրետ խնդիրներով, ինչպես բնական ռեսուրսների պահպանումը կամ բարձրագույն կրթությունը: Ըստ ծրագրերի ծախսերի դասակարգման բյուջեն վերածվում է առաջնահերթ ծախսերի միջև ընտրության գործիքի (օրինակ՝ կարող է լինել բարձրագույն և տարրական կրթության ֆինանսավորման ծավալների կամ բանակի ու ժեղացման ծախսերի առաջնահերթությունը գյուղատնտեսական ծախսերի համեմատ): Ծախսերի առաջնահերթայնացումը դա ֆոնդերի բաշխումն է ըստ հատվածների և ծրագրերի, որոնք հանդիսանում են ամենաարդյունավետը հայտերի իրականացման և հասարակության կարիքների բավարարման գործում [2]:

Ծրագրանպատակային բյուջետավորման պայմաններում պետական և գերատեսչական ծրագրերը, որոնցով ռեսուրսային բազան բաշխվում է երկարաժամկետ հեռանկարով, փաստացի արտացոլում են երկարաժամկետ բյուջետային հավասարակշռվածության գնահատականը, որի արժանահավատությունը որոշվում է բյուջետային պլանավորման ժամանակ օգտագործված երկարաժամկետ բյուջետային կանխատեսումների և մակրոտնտեսական ցուցանիշների կանխատեսումների վստահելիությամբ: Բոլոր երկրներում միջնաժամկետ և երկարաժամկետ բյուջետային կանխատեսման խնդիրների լուծման համար օգտագործվում են մակրոտնտեսական էկոնոմետրիկ մոդելներ, որոնք թույլ են տալիս մանրամասն կանխատեսել պետբյուջեի եկամուտները և ծախսերը և վերլուծել տնտեսական քաղաքականության փոփո-

խության հետևանքները: Միաժամանակ, բյուջետային քաղաքականության ռազմավարական նպատակների հստակ սահմանումը անհրաժեշտ կողմնորոշիչներ է տալիս ծրագրային բյուջեի պլանավորման համար [2]:

«ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ-ԾՐԱԳՐՈՒՄ-ԲՅՈՋԵՏԱՎՈՐՈՒՄ» ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՆԵՐԿՐՄԱՆ ՄԻՋՎՉՊԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ

Այսօր «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգը կազմում է ԱՄՆ-ում ծրագրանպատակային բյուջետավորման հիմքը, որն իրենից ներկայացնում է բյուջեների պատրաստում 22 հիմնական գործառնությունների ուղղությամբ, ըստ ԱՄՆ-ի կառավարության գործունեության ուղղությունների, որոնք իրականացվում են համապատասխան նախարարությունների և գերատեսչությունների կողմից) [3]: Յուրաքանչյուր նախարարություն հրապարակում է տարեկան պլաններ և հաշվետվություններ, որոնք բացահայտում են առաջնային նպատակների, գործունեության հիմնական նպատակային ցուցանիշների, դրանց պլանային նշանակությունների և փաստացի դինամիկայի, բյուջետային ծախսերի կառուցվածքի, իրականացման մակարդակի գնահատման, պլանավորված արդյունքների մասին տեղեկություններ: Նախարարություններն առանձնացնում են իրենց գործունեության հիմնական ռազմավարական նպատակները, և դրանց համապատասխան՝ գործունեության ծրագրերը և ներդրումային նախագծերը: ԱՄՆ-ի նախագահին կից վարչական-բյուջետավորման վարչության կողմից իրականացվում է պլանավորման գործընթացի մեթոդական ապահովումը, որը ներառում է տարբեր մեթոդական առաջարկությունների և կարգադրությունների մշակումը [3]: Ռազմավարական նպատակների մշակումը, դրանց նպատակային ցուցանիշների ընտրությունը չափազանց կարևոր, սակայն ոչ բավարար պայման է գործնականում ծրագրային մոտեցումների հաջող կիրառման համար: Ոչ պակաս կարևոր է ռազմավարական նպատակներին հասնելու համար պայմանների ստեղծումը: Դա իր հերթին ենթադրում է առանձին բազմաթիվ նախագծերի իրականացում, որոնցից յուրաքանչյուրը ուղղված է տեղական խնդիրների լուծմանը (հիվանդանոցների, երկաթգծերի, օդանավակայանների կառուցում, տարբեր տրանսպորտային օբյեկտների տեխնիկական վերազինում և այլն):

ԱՄՆ-ում ծրագրանպատակային մեթոդով բյուջետավորման կազմակերպման գործում գերատեսչության յուրաքանչյուր նպատակի համար պետք է առաջարկվեն մի քանի ծրագրեր դրան հասնելու համար, և ծախսերը, գոնե ծրագրերից մեկի դեպքում պետք է լինի ընթացիկ

մակարդակից ցածր: Մյուս կողմից, յուրաքանչյուր ծրագիր պետք է ունենա ծրագրի ղեկավար, որը պատասխանատու է գործունեության այս ոլորտը ղեկավարելու համար: Ծրագիրը ներկայացնում է առաջադրանքների և միջոցառումների ինտեգրումը և զբաղվածության որոշակի մակարդակի ապահովումը՝ ըստ մանրամասն ժամանակացույցի և անհրաժեշտ ֆինանսական, մարդկային և նյութական ռեսուրսների ներգրավման [1]:

ԱՄՆ-ում «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի զարգացումը կապված է գերատեսչությունների ծրագրային գործողությունների արդյունքների գնահատման համակարգի ներդրման հետ, ինչը ձևակերպված է «Ծրագրային գնահատման գործիքի» փաստաթղթում: Այդ փաստաթղթի հիմնական նպատակը կայանում է «ըստ արդյունքների» գնահատման համակարգի բարելավման, միջոցների ծախսման որոշումների և վերջնական արդյունքի վրա ծախսերի ազդեցության միջև տրամաբանական կապի կառուցման մեջ: «Ծրագրային գնահատման գործիքի» համակարգով տարեկան գնահատվում է յուրաքանչյուր գերատեսչության 20% ծրագրերը (կամ ծախսերի 20 %-ը) հետագա լրամշակմամբ և դրված նպատակին համապատասխան [4]: Ընդ որում՝ այդ գործընթացում կիրառվում է տարեկան հատկացումների մասին միջնաժամկետ ֆինանսական պլանի կամ ֆինակալ շրջանակային փաստաթուղթը, երբ հետագա տարիների ծախսերի համար դրվում են բյուջետային կողմնորոշիչներ [5]:

ԱՄՆ-ում «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի ներդրման հաջողության գրավականը պատրաստված և փորձառու անձնակազմի առկայությունն էր այն ոլորտներում, որոնք անհրաժեշտ են այդ համակարգի տեխնիկական և վերլուծական գործառնությունները կատարելու և վերլուծելու համար: ԱՄՆ-ի Պաշտպանության ղեկարտամենտի աշխատակիցները ունեն եզակի, վերլուծական հմտություններ, որոնք անհրաժեշտ են այս տեսակի վերլուծություն անցկացնելու համար և փորձ, որն անհրաժեշտ է այդ համակարգը գործի դնելու համար: Բացի այդ, այն ի սկզբանե հարմարեցված էր Պաշտպանության ղեկարտամենտում օգտագործման համար:

Հետաքրքիր է Մեծ Բրիտանիայի փորձը բյուջետավորման կազմակերպման գործում: Այդ երկիրը աշխարհում պետական ֆինանսների ամենաբարձր կենտրոնացվածության մակարդակ ունեցող երկրներից է: Հավաքագրված հարկերի ավելի քան 2/3-ը կուտակվում է պետական բյուջեում և վերաբաշխվում է տեղական իշխանության մարմինների միջև: Դա թույլ է տալիս Մեծ Բրիտանիայի կառավար-

ությանը իրականացնել միասնական քաղաքականություն, քանի որ դրամաշնորհները և դոտացիաները տրամադրվում են միայն որոշակի պահանջներին հետևելու պայմանով [6]: Մասնավորապես, բյուջեների և զարգացման պլանների ձևավորման ժամանակ տեղական մարմինները պարտադիր կերպով հաշվի են առնում ազգային առաջնահերթությունները, որոնք արտացոլված են Մեծ Բրիտանիայի զարգացման ռազմավարությունում:

Մեծ Բրիտանիայում բյուջետային համակարգը ունի հետևյալ բնութագրիչ գծերը, որոնք ապահովում են «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի կիրառման հաջողությունը.

- ✓ Բյուջետային ծախսերի արդյունավետության գնահատումը իրականացվում է արդյունքայինությունը նկարագրող 130 ցուցանիշների հիման վրա, որոնք ընդհանուր են բոլոր տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար: Դա թույլ է տալիս համեմատել տարբեր տեղական ինքնակառավարման մարմինների հասարակական ֆինանսների կառավարման և ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը,
- ✓ Մշակված է հասարակական ծառայությունների տրամադրման որակի նվազագույն միասնական չափանիշների համակարգը,
- ✓ Հասարակական ծառայությունների տրամադրման արդյունավետության գնահատումն իրականացվում է արդյունավետության ներքին և արտաքին աուդիտի շրջանակներում,
- ✓ Գոյություն ունի ծառայությունների տրամադրման որակի արդյունքների գնահատման գծով հաշվետվողականության միասնական մեթոդիկա: Տեղական ինքնակառավարման կազմավորման վարչակազմը ամեն տարի հրապարակում է իր գործունեության արդյունքների մասին հաշվետվություն, որում ներկայացվում է արդյունքայինության ցուցանիշների մասին տեղեկատվություն և համեմատական գնահատականներ այլ տեղական ինքնակառավարման կազմավորումների համեմատ: Հաշվետվություններում պարունակվում են ցուցանիշներ, որոնք ընդհանուր են բոլոր տեղական ինքնակառավարման կազմավորումների համար, այնպես էլ ցուցանիշներ՝ մշակված կոնկրետ տարածքի վարչակազմի կողմից [6]:

Ավստրալիայում և Շվեդիայում առավել զարգացած է միջնաժամկետ բյուջետավորման համակարգը: Շվեդիան մեծ աշխատանք է կատարում բյուջետային ծառայությունների տրամադրման որակի և ճկունության բարձրաց-

ման համար: Այս գործընթացում մեծ դեր է կատարում սոցիալ-տնտեսական արդյունքայինության չափումը: Այդ նպատակով Շվեդիայում իրականացված բարեփոխումները ուղղված են եղել.

- ✓ Նպատակների, արդյունքների և ծախսերի միջև ավելի հստակ կապի հաստատմանը,
- ✓ Մատուցված ծառայությունների փաստացի ծավալների և դրանց վերջնական էֆեկտի մասին պատկերացումի ընդլայնմանը,
- ✓ Տարբեր մակարդակներում որոշումների կայացման գործընթացի թափանցիկության մակարդակի բարձրացմանը,
- ✓ Բյուջետային հայտերում և բյուջեի կատարման հաշվետվություններում բյուջետային դասակարգման միասնական սկզբունքների կիրառմանը,
- ✓ Պետական կառավարման որակի և դրա արդյունքների միջև կապի ներկայացմանը,
- ✓ Պետական քաղաքականության նպատակների ավելի հստակ ձևակերպմանը [4]:

Շվեդիայում գործունեության արդյունքների կառավարումն արտացոլում է պետական կառուցվածքի համակարգը, որի շրջանակներում պետական ծառայությունների մեծ մասը տրամադրվում է անկախ գործակալությունների միջոցով՝ համապատասխան նախարարությունների ընդհանուր քաղաքական վերահսկողությամբ:

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի ավատարախական սխեման կայանում է հետևյալում: Գերատեսչությունների գործունեության ծրագրերը ներկայացված են Թ-դթապանակային բյուջետային հաշվետվություններում (Portfolio Budget Statement), որոնք ընդունվում են ամեն տարի և ներառում են ընթացիկ տարեկան ծախսերը, ինչպես նաև պլանային երեքամյա ժամանակային ինտերվալը [4]: Գերատեսչությունների ծրագրերը հանդիսանում են բյուջեի հավելվածներ և մանրամասնացված են ըստ որոշակի ուղղությունների: Դրանցում ձևակերպված են գերատեսչության առաքելությունը և հիմնական նպատակը, ծախսերի հիմնական ուղղությունները, ծախսերի յուրաքանչյուր ուղղության նկարագրումը բյուջետային ծրագրերի թվարկմամբ և յուրաքանչյուր ծրագրի գնահատման բնութագիրները: Մյուս կողմից, գերատեսչական բյուջետային հայտերում արտացոլված է կառավարության պաշտոնական քաղաքականությունը: Այդ համակարգի շրջանակներում գերատեսչությունների ղեկավարները կարող են իրենք որոշել իրենց տրամադրվող սահմանափակումների շրջանակներում առաջնահերթությունները: Այսպիսով, գերատեսչական բյուջետային հայտերը կոչված են արտացոլելու ռեսուրսների կառավարման բնույթը տվյալ գերատեսչության

գործառնությունների շրջանակում և, միաժամանակ, ապահովում են անհրաժեշտ տեղեկություն, որպեսզի պառլամենտին հիմնավորվի ֆինանսավորման ծավալների առաջարկվող ծավալները սպասվող արդյունքների տեսանկյունից (այդ թվում՝ համապետական արդյունքների) [4]:

Ռուսիայում պաշտպանության պլանավորման վերաբերյալ հրահանգները (PPBES Stipulations) հիմնված են պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցի վրա և դրանց միջոցով սահմանվում են ստորադաս կառույցների նպատակները, գործողությունների ձևերը և ռեսուրսները: Պաշտպանության պլանավորման գծի վերաբերյալ հայտարարությունները (ծրագրերը) իրականացվում են զինված ուժերի շտաբերի պետերի և բանակային կորպուսների հրամանատարների կողմից և վերաբերում են հրահանգների կատարման եղանակին: Ռուսիայում «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի յուրաքանչյուր փուլ հիմք է ստեղծում հաջորդի համար: Պլանավորման գործընթացի զագաթնակետը Պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցի (DPG) մշակումն է, որը ներկայացվում է պաշտպանության նախարարի կողմից: Ռուսիայում Պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցը կազմում է պաշտպանության նախարարության մասնագիտացված կառույցների գործունեության իրավական և քաղաքական ուղենիշները, պլանավորում է ուժերի կառուցվածքն ու կարողությունները, առկա ռեսուրսները համապատասխանեցնում է նպատակներին: Պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցը ընդգրկում է միշտ այն ժամանակահատվածը, որի համար մշակվում է ռազմավարական պլանը: Քանի որ Պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցը շատ դեպքերում բավականաչափ մանրամասն չէ, «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի հրահանգները պետք է մշակվեն և ուղարկվեն պլանավորող մարմիններին: Դրանով ապահովվում է պլանավորման և ծրագրավորման փուլերի միջև իրական կապը:

Ռուսիայում Պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցը հիմք է հանդիսանում ծրագրավորման համար, ծրագիրը ելակետ է բյուջետավորման համար, իսկ գնահատումը հիմնված է պաշտպանության պլանավորման ուղեցույցի դրույթների իրականացման կատարողականի վրա [1]: Պլանավորման փուլում մշակված պլանավորման փաստաթղթերը նկարագրում են հիմնական առաքելությունները, սահմանված նպատակներն ու առաջնահերթությունները և որոշում ռեսուրսները:

Պլանավորման գործընթացը ենթադրում է անհրաժեշտ պաշտպանական կարողությունների որոշում: Այս փուլում տեղի է ունենում արտաքին և անվտանգության քաղաքական

նության շրջանակի մշակումը, որը նախատեսում է ազգային շահերի և պարտավորությունների գնահատում (օրինակ՝ միջազգային կազմակերպությունների անդամակցությունից բխող սպառնալիքների և ապագա սպառնալիքների գնահատում): Այն սովորաբար իրականացվում է նախարարությունների, պետական բարձրաստիճան այլ մարմինների, ակադեմիական ինստիտուտների և Կառավարությունից դուրս գտնվող փորձագետների խորհրդակցությունների միջոցով: Այն կարող է ներառել «SWOT» վերլուծություն (ուժեղ, թույլ կողմերի, հնարավորությունների և սպառնալիքների վերլուծություն):

Տնտեսական և ֆինանսական սահմանափակումները դիտարկվում են սովորաբար ծրագրման և բյուջետավորման փուլում: Այս փուլում ազգային անվտանգության ապահովման նպատակով պաշտպանական ոլորտում պլանավորվող գործողությունների իրականացվելիքի հնարավորությունը դիտարկվում է երկրի տնտեսական դիրքի և հեռանկարների տեսանկյունից: Այս առումով, իմաստ չունի անվտանգության հավակնոտ քաղաքականություն մշակելը, որը երկիրը չի կարող իրեն թույլ տալ: Ծրագրման փուլում հստակեցվում են ծրագրերն ու անհրաժեշտ ռեսուրսները դրված նպատակներին հասնելու համար: Այս առումով, ծրագրումը դիտվում է որպես նպատակներին հասնելու համար ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման արվեստ: Ծրագիրը ներկայացնում է կատարվելիք առաջադրանքների ինտեգրումը դրանց իրականացման համար մարդկային, ֆինանսական և նյութական ռեսուրսների օգտագործման հետ [1]:

Ծրագրման փուլը ենթադրում է ծախսերի որոշում և մատչելի ծրագրի մշակում՝ պլանավորման փուլում առանձնացված նպատակներին հասնելու համար: Ի տարբերություն պլանավորման փուլի, Ռուսիայում այն պետք է անցնի մանրամասն բաղադրիչներից (սարքավորումներ, աշխատուժ և ենթակառուցվածքներ) դեպի համապարփակ բաղադրիչների: Բացի այդ, անհրաժեշտ է գույքահեռաբար դիտարկել առանձին բաղադրիչները և վերհանել դրանց միջև կապերը: Այս առումով, կարող են լինել ծրագրեր, որոնք պետք է լրացնեն միմյանց կամ ծրագրեր, որոնք կարող են փոխարինել միմյանց: Օրինակ՝ միևնույն քանակությամբ և ծավալով աշխատանքային ռեսուրսների, սարքավորումների և ենթակառուցվածքների օգտագործմամբ կարող են լուծվել տարբեր խնդիրներ: Շատ հաճախ ավելի փոքր անձնակազմով հնարավոր է ապահովել նյութատեխնիկական աջակցություն պաշտպանության առանձին խնդիրների լուծման համար: Հետևաբար, ռեսուրսների օպտիմալ օգտագործման նպատակով անհրաժեշտու-

թյուն է առաջանում ռեսուրսների մի մասը սարքավորումների արտադրության ոլորտից ուղղել օրինակ՝ առաջնագծի անվտանգության ապահովմանը:

Բյուջետավորումը «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում-կատարում/գնահատում» համակարգի երրորդ փուլն է: Ռուսիայում այս փուլը չի ներառում հստակ, հատուկ փաստաթղթերի պատրաստում: այն նպատակ ունի սահմանել օպտիմալ ծրագրի այլընտրանքային տարբերակ, որը կապահովի ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործմամբ դրված նպատակների իրականացումը: Բյուջեն արտահայտում է հաստատված ծրագրերին աջակցելու համար անհրաժեշտ ֆինանսական պահանջները, որոնք մշակվել են պլանավորման և ծրագրման նախորդ փուլերում: Բյուջեի միջոցով է, որ պլանավորումը և ծրագրումը վերածվում են տարեկան ֆինանսավորման պահանջների: Բյուջետավորման փուլն ավարտվում է, երբ բյուջեն հաստատվում է խորհրդարանի կողմից: Յուրաքանչյուր տարվա վերջ հաշիվները պետք է աուդիտի ենթարկվեն: Դա սովորաբար իրականացվելու է կազմակերպության կողմից, որն անկախ է գործադիր իշխանությունից և ուղղակիորեն զեկուցում է խորհրդարանին [1]:

Կատարման/գնահատման փուլում կատարման վերանայումները տեղի են ունենում ծրագրի և բյուջեի վերանայումների հետ միաժամանակ: Այս վերջին փուլի ընթացքում այն բոլոր ցուցանիշները, որոնք ստացվում են ամբողջ ծրագրի ընթացքում կարող են չափել փաստացի արդյունքները և համադրել դրանք սպասվող արդյունքայինության հետ: Եթե ծրագիրը չի կարող հասնել ցանկալի նպատակներին, ապա կատարման վերանայումը կարող է հանգեցնել բյուջեի կամ ծրագրի ճշգրտման ուղղված առաջարկությունների:

Ընդհանրացնելով նկատենք, որ «պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում» համակարգի ներդրմանն ուղղված բարեփոխումները երկրները կարող են իրականացնել տարբեր պատճառներով և տարբեր կերպ, սակայն բոլորը ունեն ընդհանուր նպատակներ: Դրանք են.

- ✓ Բյուջետային առաջնահերթությունների բարելավում, ինչպիսին են ծախսերի վերահսկողությունը, բաշխման կատարելագործումը և միջոցների արդյունավետ օգտագործումը,
- ✓ Պետական հատվածի արդյունավետության բարձրացում,
- ✓ Հասարակության առջև պետական կառավարման մարմինների հաշվետվողականության մակարդակի բարձրացումը [1]:

**«ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ-ԾՐԱԳՐՈՒՄ-
ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՈՒՄ-
ԿԱՏԱՐՈՒՄ/ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ» ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ
ԱՌՎԵԼՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ
ԹԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ**

«Պլանավորում-ծրագրում-բյուջետավորում-կատարում/գնահատում» համակարգի առավելություններն են.

- ✓ ընդհանուր հայեցակարգը հիմնված է պատճառահետևանքային կապի վրա, որը ներդաշնակեցնում է քաղաքականությունը, ռազմավարությունը, ծրագրերը և բյուջեի նախագծերը միասին մեկ ժամանակացույցում: Գործընթացը հիերարխիկ բնույթ ունի և պահանջում է բազմաթիվ գործողություններ ռազմական մակարդակում՝ ցանկալի վերջնական արդյունքին հասնելու համար:
- ✓ այն ապահովում է ռեսուրսների բաշխման արդյունավետությունն ու կատարելագործումը և սահմանում է պլանավորման հեռահար նպատակներ և կանխատեսումներ: Համակարգը վերլուծում է ընթացիկ և առաջարկվող ծրագրերի արժեքի և օգուտների այլընտրանքները՝ ռազմավարական ուղեցույցում նշված նպատակներին հասնելու համար:

Այդ համակարգը ապահովում է նաև հետևյալ հնարավորություններն ու բարելավումները.

- սահմանում է ընթացակարգ, որը հավասարապես բաշխում է առկա ռեսուրսները միմյանց հետ մրցակցող ծրագրերի միջև,
- ապահովում է ֆինանսական կարգապահությունն ու ամբողջականությունը,
- մշակում է արդյունավետ ծրագրեր առկա և առաջացող կարիքները հոգալու համար, և ավելի խիստ վերահսկողություն է սահմանում վերանայման և հաստատման գործընթացի վրա,
- ապահովում է հետևողականություն և հաշվետվողականություն ռազմական համակարգում ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման համար,
- ընձեռում է համակարգված և կառուցվածքային մոտեցում՝ ազգային անվտանգության ռազմավարության իրագործման ուղղությամբ ռեսուրսների հատկացման գործում:

Այդ համակարգի շնորհիվ որոշում կայացնողներին հնարավորություն է տրվում ուսումնասիրել և վերլուծել տեղեկատվությունը և ավելի տեղեկացված որոշումներ կայացնել անորոշ և բարդ միջավայրում: Ծրագրի բյուջեները, որոնք ստացվել են այդ համակարգի միջոցով, կարող են ղեկավարությանը տեղեկատվություն տրամադրել այն մասին, թե

օրինակ՝ որքան է ծախսում ռազմական ոլորտը իր բոլոր ծառայություններում, գերատեսչություններում և գործակալություններում: Այդ համակարգը նաև արժեքավոր է, քանի որ այն մանրակրկիտ վերլուծության և պլանավորման համակարգ է, որն իր մեջ ներառում է հետազոտություններ տնտեսագիտության, համակարգերի վերլուծության, ռազմավարական պլանավորման, կիբերնետիկայի և պետական կառավարման ոլորտներում այս կամ այն ծրագրով այլընտրանքային միջոցներն ու նպատակները շարադրելու և վերլուծելու, ինչպես նաև օգուտները գնահատելու համար:

Պետք է նշել, որ այդ վերոնշյալ համակարգի թերությունների շարքում են հետևյալները.

- ✓ այն կարող է շատ ժամանակատար ջանքեր պահանջել,
- ✓ այն խոչընդոտում է կազմակերպական ստեղծագործականությանը և իմպրովիզացմանը, քանի որ բյուջետային գործունեության կարգավորիչ մոտեցումները ստիպում են նույնիսկ ամենախելացի ղեկավարներին կրկնել անցյալում իրականացրած գործողությունների ձևերը:

Մյուս կողմից, այդ համակարգի գործի դրման ձախողման պատճառների թվում է այն, որ պետական կառավարման մարմինները և պետական կազմակերպությունները ուղղակի խորությամբ չեն տիրապետում այս համակարգի էությանը և բովանդակությանը, իսկ աշխատակիցները փորձ չունեն ծրագրային բյուջետավորման մեխանիզմները գործարկելու համար: Անհաջողության մեկ այլ գործոն կարող է լինել պատշաճ տվյալների համակարգերի բացակայությունը և տվյալների համակարգերը կառավարելու ունակ անձնակազմի բացակայությունը [1]:

Օգտագործված գրականության ցանկ

1. **National Defence University “Carol i”, Regional department of defense resources management studies**, Planning, programming, budgeting, evaluation system—benefits and challenges, Workshop unfolded during the postgraduate course in Planning Programming Budgeting System, 01.03 - 02.04.2010, Brasov
2. **Робинсон М.**, Бюджетирование ориентированное на результаты, учебные материалы CLEAR, 2011, http://www.pfmresults.com/files/pb-budgeting-manual_rus.pdf
3. **Ханафина К. А.**, Международный опыт разработки и внедрение программно-целевого бюджетирования, 2016 file:///C:/Users/Azat%20Davtyan/Downloads/mezhdu narodnyy-opyt-razrabotki-i-vnedreniya-programmno-tselevogo-byudzhetrovaniya.pdf

4. **Азизова И. А.**, Бюджетирование, ориентированное на результат, <http://staff.tiiame.uz/storage/users/465/books/WMdeGSBv1mZ1uMVE2n7n2V9rjs1xGvzhlQhO0smM.pdf>
5. **Исраилов К. Е.**, Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования, 2010, <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/03/11/1214896734/58.pdf>
6. **Чулков А. С.**, Зарубежный опыт построение системы бюджетирования, ориентированного на

результат, 2010 <file:///C:/Users/Azat%20Davtyan/Downloads/zarubezhnyy-opyt-postroeniya-sistemy-byudzhetrovaniya-orientirovannogo-na-rezultat.pdf>

Сдана/Ўшбадильќи ў 10.11.2020

Рецензирована/Ўришритилъќи ў 25.11.2020

Принята/Ўѓиртилъќи ў 09.12.2020