

**ՀՀ կրթության համակարգի պետական ֆինանսավորման հիմնական խնդիրները**

**Զեկույցի համառոտագիր**

*Սույն համառոտագիրը հնարավոր է դարձել Ամերիկայի ժողովրդի աջակցությամբ՝ ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) միջոցով: Ուսումնասիրության բովանդակության համար պատասխանատու է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» հասարակական կազմակերպությունը, և պարտադիր չէ, որ այն արտահայտի ԱՄՆ ՄԶԳ կամ ԱՄՆ կառավարության տեսակետները:*

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» ՀԿ

Երևան 0002, Սարյան 12․, 5-րդ հարկ

Հեռ.` +374 10 569589, 569689

Էլ. փոստ՝ info@transparency.am

Կայքէջ՝ [www.transparency.am](http://www.transparency.am)

# **ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ**

Հայաստանի ազգային մրցունակության 2013-2014 թվականների զեկույցը մարդկային կապիտալի զարգացման ցածր որակը նշել էր որպես Հայաստանի տնտեսության առանցքային սահմանափակումներից մեկը: Թեև քանակական առումով Հայաստանը կրթված մարդկանց պակաս չունի, տնտեսության կողմից պահանջվող և ՀՀ կրթական համակարգի կողմից ներկայումս առաջարկվող աշխատուժի որակների միջև էական ճեղքվածք գոյություն ունի: Հաշվի առնելով այսօրվա հասարակությունում կրթության և գիտության դերը, խիստ կարևոր է, որպեսզի ՀՀ կառավարությունը մեծ ծավալով միջոցներ ուղղի կրթության ֆինանսավորմանը: Սակայն կարևոր է ոչ միայն հատկացվող միջոցների ծավալը, այլ թե կրթության որ ենթաոլորտներին են այդ միջոցներն ուղղվում և ինչ արդյունավետությամբ են օգտագործվում:

***Նպատակը***

Հետազոտության նպատակն է պարզել, թե ինչպես են բաշխվում ՀՀ պետական բյուջեում կրթության համար նախատեսված միջոցները, կրթության որակը և միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը բնութագրող ինչ ցուցանիշներ է օգտագործում և ինչ արդյունքներ են գրանցվել վերջին տարիներին:

***Մեթոդաբանությունը***

Հետազոտության կատարման նպատակով ուսումնասիրվել են 2007-2016թթ. ՀՀ պետական բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունները, իրենց հավելվածների հետ միասին, 2017թ. և 2018թ. ՀՀ պետական բյուջեների մասին օրենքները և դրանց հավելվածները (հաշվետվությունը պատրաստելիս 2017թ. տվյալները չէին հրապարակվել), 2018-2020թթ. միջնաժամկետ ծախսային ծրագիրը (այսուհետ՝ ՄԺԾԾ), ՀՀ կառավարության մի շարք ռազմավարական ծրագրեր, կրթության ոլորտը, բյուջետային և պետական ֆինանսական կառավարման համակարգը կարգավորող մի շարք օրենքներ և կառավարության որոշումներ, ինչպես նաև այլ փաստաթղթեր:

Սույն ուսումնասիրության շրջանակներում ուսումնասիրվել են ՀՀ կառավարության Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը (այսուհետ՝ ԱՀՌԾ, որը հաստատվել է 2003թ.-ին և սահմանել է մինչև 2015թ. ՀՀ կառավարության ռազմավարական նպատակները), Կայուն զարգացման ծրագիր (այսուհետ՝ ԿԶԾ, որը հաստատվել է 2008թ.-ին և փոխարինել է ԱՀՌԾ-ին) և 2015-2025թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիրը (այսուհետ՝ ՀԶՌԾ, որը հաստատվել է 2014թ.-ին և փոխարինել է ԿԶԾ-ին): Անդրադարձ է կատարվել վերը նշված ռազմավարական ծրագրերում կրթության ոլորտում արձանագրված իրավիճակին ու կառավարության կողմից ոլորտի համար սահմանված նպատակներին: Վեր են հանվել ռազմավարական պլանների հետ կապված հիմնական խնդիրները:

Բյուջեների կատարման հաշվետվությունների ուսումնասիրության ժամանակ դիտարկվել են ինչպես ֆինանսական, այնպես էլ ոչ ֆինանսական ցուցանիշների պլանային[[1]](#footnote-1), ճշտված[[2]](#footnote-2) և փաստացի[[3]](#footnote-3) մեծությունները, դրանց կապը կառավարության ռազմավարական նպատակների հետ: Սույն ուսումնասիրության տեսակետից ոչ ֆինանսական ցուցանիշները դիտարկվել են ոչ թե որպես պլանային, այլ նպատակային[[4]](#footnote-4) ցուցանիշներ:

Ուսումնասիրվել են չորս հիմնական ծրագրերի՝ հանրակրթության, նախնական և միջին մասնագիտական և բարձրագույն կրթության ֆինանսական և ոչ ֆինանսական ցուցանիշները: Մասնավորապես դիտարկվել են ՀՀ ԿԳՆ, այլ նախարարությունների, գերատեսչությունների և մարզպետարանների կողմից կրթության ոլորտում իրականացվող տարբեր ծրագրերի ֆինանսավորման համար ստացվող միջոցների վերաբերյալ տեղեկատվությունը:

Ծրագրային բյուջետավորման բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում սկսվել են 2004թ․-ին և երկար ճանապարհ են անցել: ՀՀ կառավարությունը պատրաստվում է 2019թ․-ից ամբողջական անցում կատարել ծրագրային բյուջետավորման՝ ՀՀ պետական բյուջեի մշակման, կատարման, հաշվետվողականության և վերահսկողության տեսանկյունից: Ծրագրային բյուջեն օգնում է կառավարությանը որոշել առաջնահերթությունները և ամենաարդյունավետ ծրագրերն ու միջոցառումները: Հասարակությունը տեղեկատվություն է ստանում հարկային միջոցների հաշվին մատուցվող ծառայությունների, մատակարարվող ապրանքների, կատարվող աշխատանքների, վճարվող տրանսֆերտների շահառուների վերաբերյալ:

Ծրագրային բյուջեի ներդրման կոնտեքստում ուսումնասիրվել են կրթության ոլորտի չորս հիմնական ծրագրերի՝ հանրակրթության, նախնական և միջին մասնագիտական և բարձրագույն կրթության ֆինանսական և ոչ ֆինանսական ցուցանիշները: Մասնավորապես դիտարկվել են ՀՀ կրթության և գիտության նախարարության (այսուհետ` ՀՀ ԿԳՆ), այլ նախարարությունների, գերատեսչությունների և մարզպետարանների կողմից կրթության ոլորտում իրականացվող տարբեր ծրագրերի ֆինանսավորման համար ստացվող միջոցների վերաբերյալ տեղեկատվությունը:

***Եզրակացություններ***

ՀՀ ԿԳՆ-ն, նրա ենթակա և ՀՀ կառավարությանը ենթակա մարմինները, առատ տեղեկատվություն են հավաքում ՀՀ հանրակրթական ուսումնական հաստատությունների, աշակերտների և շրջանավարտների վերաբերյալ: Դրանք ցույց են տալիս, որ վերջին տարիներին կրթության որակը Հայաստանի Հանրապետությունում անկում է ապրում, համախառն ընդգրկվածության ցուցանիշը տարրական դպրոցում 91.2, հիմնական դպրոցում՝ 90.7, իսկ ավագ դպրոցներում՝ 65,1 տոկոս է (12-ամյա կրթության պայմաններում): Ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրումը ենթադրում է, որ այդ տեղեկատվությունը պետք է օգտագործվի կրթության բնագավառում փաստերի վրա հիմնված պետական քաղաքականության մշակման համար (evidence based policy making): Սակայն բյուջետային փաստաթղթերից՝ ՄԺԾԾ-ից, բյուջետային ուղերձից և բացատրագրից պարզ չի, թե ինչպես է այդ տեղեկատվությունն օգտագործվում և ՀՀ կառավարությունն ինչ միջոցներ է ձեռնարկում իրավիճակը բարելավելու համար:

Ներկա իրավիճակը ստեղծվել է ՀՀ պետական բյուջեում կրթությանը կատարվող հատկացումների ծավալների լճացման պայմաններում: Կրթության ոլորտ ուղղվող պետական հատկացումների բացարձակ մեծությունը վերջին տարիներին մնում է մոտավորապես նույն մակարդակի վրա, իսկ պետական բյուջեում դրանց տեսակարար կշիռը նվազում է:

Չնայած Խորհրդային Միության փլուզումից հետո արձանագրված անբարենպաստ զարգացումներին Հայաստանի Հանրապետությունը դեռևս շարունակում է լավ արդյունքներ ցուցադրել կրթության առանձին ոլորտներում: Սակայն կրթության պետական ֆինանսավորման ծավալների շարունակական նվազեցումը և դրա արդյունքում կրթության ցուցանիշների հնարավոր անկումը կարող է երկիրը կանգնեցնել նոր մարտահրավերների առաջ: Կրթության որակը կարող է իջնել այնպիսի ցածր մակարդակի, որտեղից ներկա մակարդակին հասնելը ավելի խոշոր ֆինանսական միջոցներ կպահանջի:

Հանրակրթության բնագավառում Հայաստանի կողմից առերեսվող բարդագույն խնդիրներից մեկը աշակերտների փոքր թվաքանակ ունեցող դպրոցների առկայությունն է մի շարք համայնքներում: ՀՀ ԿԳՆ պաշտոնյաները երբեմն նշում են, որ աշակերտների փոքր թվաքանակ ունեցող դպրոցների գոյությունը պայմանավորված է նաև առանձին համայնքներում գոյություն ունեցող սոցիալական հարցերի լուծման անհրաժեշտությամբ: Մեր կարծիքով առանձին համայնքներում առկա սոցիալական խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ է օգտագործել սոցիալական քաղաքականության գործիքներ: Դպրոցները պետք է ծառայեն միայն կրթական խնդիրների լուծմանը: :

Հայաստանն անցել է 12-ամյա պարտադիր կրթության: Սակայն ավագ դպրոցներ, նախնական և միջին մասնագիտական կրթության հաստատություններ կան ոչ բոլոր բնակավայրերում: ՀՀ ԿԳՆ ինտերնետային կայքում առկա տեղեկատվության համաձայն` ավագ դպրոցներ, նախնական և միջին մասնագիտական (ուսումնարաններ և քոլեջներ) ուսումնական հաստատություններ կան Հայաստանի 502 համայնքներից (1002 բնակավայր) 53-ում: ՀՀ ԿԳՆ-ն չի ներկայացրել իր տեսլականը, թե ինչպես են հանրապետության մնացած բնակավայրերի պատանիները և աղջիկները կատարելու 12-ամյա պարտադիր կրթության պահանջը: 12-ամյա կրթությամբ պայմանավորված կարող է անհրաժեշտություն առաջանալ կազմակերպել աշակերտների և ուսանողների տրանսպորտային տեղափոխում մի բնակավայրից մյուսը: Այլապես անցումը 12-ամյա կրթության կարող է ձախողվել:

ՀՀ կառավարությունը մեծածավալ աշխատանք է կատարել ծրագրային բյուջետավորման համակարգի ներդրման ուղղությամբ: ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը և ՀՀ ԿԳՆ-ն կրթության ոլորտը ներկայացնող զգալի ծավալով ֆինանսական և ոչ ֆինանսական տեղեկատվություն են ներկայացնում բյուջետային փաստաթղթերում: Սակայն փաստերի վրա հիմնված քաղաքականության սկզբունքներն ամրապնդելու համար անհրաժեշտ է, որպեսզի ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը և ՀՀ ԿԳՆ-ն բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնել ոչ միայն կրթության ֆինանսավորման փաստացի տվյալները, այլ նաև փաստացի ծախսերի և ծախսումների վերաբերյալ տեղեկատվությունը, այդ թվում մեկ աշակերտի կամ ուսանողի հաշվով (ներառյալ՝ ներառական կրթության):

ՀՀ կառավարությունը տարբեր փաստաթղթերում նշում է կրթության որակը բարելավելու մասին, առանց ներկայացնելու կրթության որակը բնութագրող ցուցանիշները և այդ նպատակով ծախսվող միջոցների մեծությունը: Այս հետազոտությունը ելնում է այն ենթադրությունից, որ դպրոց հաճախելը չի նշանակում կրթվել և վերջինս բնութագրելու համար անհրաժեշտ են հատուկ ցուցանիշներ: ՀՀ կառավարությանն առաջարկում ենք կրթության որակը գնահատող գոյություն ունեցող ցուցանիշների հիման վրա մշակել որակի գնահատման համակարգ և այն պարբերաբար ներկայացնել բյուջետային փաստաթղթերում: Առաջարկում ենք նաև մշտադիտարկել գնահատման համակարգի աշխատանքը և պարբերաբար հանրությանը հաշվետվություն ներկայացնել դրա հուսալիության և արժանահավատության վերաբերյալ:

***Առաջարկություններ***

Վերը ներկայացված տվյալների ուսումնասիրության և վերլուծության արդյունքում առաջարկում ենք.

* Հստակեցնել ՀՀ կառավարության կողմից բյուջեի կատարման ընթացքում կրթության ոլորտում վերաբաշխումների գործընթացը: Հանրակրթության ոլորտում ֆինանսավորումը հաշվարկվում է ելնելով աշակերտների թվից և հետագա վերաբաշխումներն անիմաստ են դարձնում բանաձևի գոյությունը:
* ՀՀ կառավարությունը տարբեր փաստաթղթերում նշում է կրթության որակը բարելավելու մասին, առանց բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնելու կրթության որակը չափող ցուցանիշները և կրթության որակը բարելավելու նպատակով ծախսվող միջոցների մեծությունը: Կրթության որակը գնահատող գոյություն ունեցող ցուցանիշների հիման վրա մշակել որակի գնահատման համակարգ և այն պարբերաբար ներկայացնել բյուջետային փաստաթղթերում:
* Պարբերաբար կատարել կրթության ոլորտում տարվող քաղաքականությանը վերաբերող ՀՀ կառավարության կողմից նախկինում ընդունված որոշումների ազդեցության գնահատում: Մասնավորապես, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ իր բոլոր ռազմավարական փաստաթղթերում ՀՀ կառավարությունը նշել է կրթության որակի բարելավման անհրաժեշտության մասին, պետք է պարզել, թե ինչպես են կառավարության գործողություններն ազդել կրթության որակի վրա:
* Բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնել ոչ միայն կրթության քանակական, այլ նաև որակական ցուցանիշեր, ցույց տալով, թե ինչ միջոցներ է ձեռնարկում ՀՀ կառավարությունը կրթության տարբեր մակարդակների որակը բարելավելու և կրթական համակարգն ավելի մրցակցային դարձնելու ուղղությամբ, այլ ոչ թե ներկայացնել, թե ինչ որոշումներ է ընդունել ՀՀ կառավարությունը և ինչ հրամաններ է արձակել ՀՀ ԿԳՆ-ն:
* Ավելի լավ հիմնավորել, թե ինչու է վերջին տարիներին փոփոխվել տնտեսագիտական այն հոդվածը, որով ֆինանսավորվում է հանրակրթությունը, այլապես «սուբսիդիա» հոդվածի փոխարեն վերադառնալ ապրանքների և ծառայությունների ձեռքբերմանը, ինչն ավելի թափանցիկ կդարձնի գործընթացը: Այս հետազոտության նպատակով հավաքված տեղեկատվությունից բխում է, որ տարբեր միջոցառումներ պետական բյուջեից սկսել են ֆինանսավորվել տնտեսագիտական դասակարգման սուբսիդիա հոդվածով, քանի որ գնումների գործընթացի կիրառման ժամանակ խնդիրներ և հակասություններ է առաջացրել: Մեր կարծիքով, գնումների ոլորտում առաջացող խնդիրները պետք է լուծել ոչ թե ծրագրերը ֆինանսավորելով տնտեսագիտական դասակարգման այնպիսի հոդվածներով, որոնք չեն արտահայտում գործարքի տնտեսագիտական իմաստը, այլ գնումների օրենսդրությունը և դրա կիրառման մեխանիզմները կատարելագործելով:
* Հստակեցնել բարձրագույն կրթության ֆինանսավորման մեխանիզմը, ներդնել ըստ ուսանողի և ըստ մասնագիտության ֆինանսավորման բանաձև, ֆինանսավորումը կապելով նաև այլ ցուցանիշների հետ (հետազոտություններ, ուսումնասիրություններ, հրապարակումներ, այլ):
* Ծրագրային բյուջետավորման սկզբնական ժամանակաշրջանում նպատակահարմար է ՀՀ ԱԺ ներկայացվող ցուցանիշները դիտարկել ոչ թե որպես պլանային, այլ նպատակային ցուցանիշներ, քանի որ պլանային ցուցանիշների չկատարումը կարող է հանգեցնել իրավական հետևանքների, որից խուսափելով, պետական մարմինները և դրանց աշխատակիցները կարող են որդեգրել բարեփոխումների նկատմամբ պահպանողական մոտեցում: Ցանկալի է, որպեսզի ՀՀ կառավարությունը հաստատի նպատակային ցուցանիշների շեղումների թույլատրելի միջակայք և բյուջեի կատարման հաշվետվությունները ներառեն նպատակից և գործառնական շեղումների վերլուծություն: Նպատակից շեղումների վերլուծությունը պետք է բացատրի, թե շեղման որ մասն է տեղի ունեցել սխալ ծրագրավորման հետևանքով (ծրագրի հիմքում դրված որ ենթադրությունները չեն նյութականացել), և որ մասն է տեղի ունեցել վատ կառավարման արդյունքում, և պետական մարմինն ինչ միջոցներ է ձեռնարկել նման շեղումներից հետագայում խուսափելու համար:
* Բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնել բացատրություններ և հիմնավորումներ, թե ինչով են պայմանավորված կրթության տարբեր մակարդակներում այլ նախարարությունների և գերատեսչությունների համեմատ ՀՀ ԿԱՈ մեկ սովորողի հաշվով մեծ ֆինանսավորումը:
* Պետական բյուջեի հաշվարկներում կրթաթոշակ նախատեսել ՀՀ ԿԳՆ ենթակայության միջին մասնագիտական ուսումնական հաստատություններում և բուհերում սովորող բոլոր ուսանողների համար: 2018թ.-ին ՀՀ ԿԳՆ ենթակայության բուհերում պետական ֆինանսավորմամբ սովորող բոլոր ուսանողներին ամսական 5 հազար դրամ կրթաթոշակ հատկացնելու համար անհրաժեշտ է բյուջեում նախատեսել ևս 290 մլն դրամ: ՀՀ ԿԳՆ ենթակայության միջին մասնագիտական կրթության հաստատություններում ուսանողական նպաստների հաշվին սովորող բոլոր ուսանողներին կրթաթոշակ հատկացնելու համար 2018թ.-ի ՀՀ պետական բյուջեից կպահանջվեր մոտավորապես 965 մլն դրամ
* Բյուջետային փաստաթղթերում ներկայացնել ոչ միայն կրթության ֆինանսավորման փաստացի տվյալները, այլ նաև փաստացի ծախսերի վերաբերյալ տեղեկատվությունը, այդ թվում մեկ աշակերտի կամ ուսանողի հաշվով:
* Հաշվի առնելով վերջին տարիներին բարձրագույն կրթության հանդեպ հետաքրքրության անկումը (բուհերի ոչ բոլոր ուսանողական տեղերն են համալրվում) և գիտելիքահեն տնտեսություն ձևավորելու ՀՀ կառավարության հայտարարությունները բյուջետային փաստաթղթերը պետք է ցույց տան, թե ՀՀ կառավարությունն ինչ պրակտիկ քայլեր է կատարում այդ ուղղությամբ, բացի հայտարարություններ անելը:

***Հետագա ուսումնասիրություններ***

Հետագա ուսումնասիրությունների ընթացքում ցանկալի է պարզել այս հետազոտության կողմից բավականաչափ կերպով չուսումնասիրված մի քանի հանգամանք: Մասնավորապես՝

* «Կրթության մասին» օրենքի համաձայն «*պետական բյուջեի ընթացիկ ծախսերում կրթության ֆինանսավորման տոկոսային հարաբերությունը չպետք է ցածր լինի նախորդ բյուջետային տարվա համապատասխան ցուցանիշից*»: Վերջին տարիներին ՀՀ կառավարությունը մի քանի դեպքերում նախորդ տարվա համեմատ նվազեցրել է կրթության ֆինանսավորումը: Անհրաժեշտ է ուսումնասիրել, թե ինչքանով են այդ նվազեցումները համապատասխանում «Կրթության մասին» օրենքի պահանջներին:
* Վերջին տարիներին ՀՀ Ազգային ժողովը վերաբաշխումներ կատարելու լայն լիազորություններ է տալիս ՀՀ կառավարությանը: 2016թ.-ի ընթացքում, ՀՀ կառավարությունն ընդունել է 81 որոշում, որով փոփոխություններ է կատարել տվյալ տարվա ՀՀ պետական բյուջեում, իսկ 2017թ.-ին՝ 110 որոշում: Անհրաժեշտ են ուսումնասիրություններ, պարզելու համար ՀՀ կառավարության կողմից կրթության ոլորտի համար նախատեսված բյուջետային միջոցների նվազեցման հիմնավորվածությունը:
* Հետագա ուսումնասիրություններ և վերլուծություններ են հարկավոր կրթության որակի բնութագրման կայուն, հուսալի, արդար և այլ երկրների համանման ցուցանիշների հետ համադրելի համակարգ ստեղծելու համար:
* Հետագա ուսումնասիրություններ են հարկավոր հասկանալու համար, թե ինչով է պայմանավորված կրթության տարբեր մակարդակներում այլ նախարարությունների և գերատեսչությունների համեմատ ՀՀ ԿԱՈ մեկ սովորողի հաշվով մեծ և վերջին տարիներին մշտապես աճող ֆինանսավորումը:
1. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից հաստատված տարեկան բյուջեների մասին օրենքի մեծությունները: [↑](#footnote-ref-1)
2. ՀՀ կառավրության կողմից օրենսդրության պահանջներին համապատասխան ՀՀ տարեկան բյուջեներում կատարված փոփոխությունները: [↑](#footnote-ref-2)
3. Պետական բյուջեների կատարման մասին հաշվետվություններում ներկայացված փաստացի տվյալները: [↑](#footnote-ref-3)
4. Այս ուսումնասիրության տեսակետից պլանը ենթադրում է դրա պարտադիր կատարում, այն դեպքում, երբ նպատակին ձգտում են: Օրենքով հաստատված պլանից շեղումը կարող է ենթադրել նաև իրավական պատասխանատվություն, իսկ նպատակային ցուցանիշից շեղումը ենթադրում է քաղաքական պատասխանատվություն: [↑](#footnote-ref-4)