



Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի անկախ գնահատում

Մարտ 2004, Երևան

«Տնտեսական զարգացման և հետազոտությունների կենտրոն» ՀԿ

Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի անկախ գնահատում

Մուշեղ Թումասյան, Սասուն Մուրադյան

Մարտ 2004, Երևան

Բովանդակություն

Մուտք	4
Մակրոտնտեսական շրջանակը	6
Հարկաբյուջետային շրջանակը.....	8
Աղքատության և անհավասարության ցուցանիշների գնահատականը.....	11
ԱՀՌԾ մասնակցային գործընթացը	12
Եզրակացություններ և առաջարկություններ.....	14

2000 թվականին ՀՀ կառավարությունը, միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ նախաձեռնեց Հայաստանում աղքատության հաղթահարման ռազմավարության մշակման գործընթացը: Դրանք առաջին քայլերն էին Հայաստանում ազգային ծրագրերի մշակման համար, որին հատուկ պետք է լիներ ժողովրդավարական մշակույթի այնպիսի բաղկացուցիչները ինչպիսիք են մասնակցությունը, թափանցիկությունը և այլն:

ԱՀՌԾ գործընթացը, ըստ էության, դարձավ Հայաստանում իշխանությունների, քաղաքացիական հասարակության և միջազգային կազմակերպությունների համագործակցության ամենալուրջ փորձը: Գործընթացը բաց էր բոլոր շահագրգիռ կողմերի համար, և ռազմավարության մշակմանը իրենց մասնակցությունը բերեցին հասարակության գրեթե բոլոր հնարավոր թևերը:

2003-ի օգոստոսին ՀՀ կառավարության որոշմամբ ընդունվեց Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը, որով և փաստորեն սկսվեց ԱՀՌԾ գործընթացի ռազմավարության իրականացման նախապատրաստման և դրա բուն իրականացման փուլերը:

Սույն փաստաթղթում մենք փորձել ենք անկախ գնահատական տալ ինչպես ԱՀՌԾ փաստաթղթին, այնպես էլ ընդհանուր առմամբ Հայաստանում ԱՀՌԾ գործընթացին: Մեր առաջին նպատակն է հնարավորինս նպաստել Հայաստանի իշխանություններին և հասարակությանը ԱՀՌԾ փաստաթղթի հետագա բարելավման առումով: Մենք կարծում ենք, որ չնայած թե՛ կառավարության, և թե՛ քաղաքացիական հասարակության կողմից ներդրված մեծ ջանքերին, ԱՀՌԾ փաստաթուղթն ունի որոշ բացեր, և անհրաժեշտ է 2004-ի ընթացքում կատարել փաստաթղթի որոշ լրամշակում, ինչպես և թարմացում:

Մենք նաև նպատակ ենք հետապնդում ԱՀՌԾ փաստաթուղթը և գործընթացը պահպանել հասարակության ուշադրության կենտրոնում, որպեսզի արմատանա «սեփական ծրագրի» գաղափարը և ձևավորվի հանրային ծրագրերի նկատմամբ հասարակական մասնակցային մոնիտորինգի իրականացման իրական պահանջ:

Մենք հետապնդում ենք նաև ԱՀՌԾ փաստաթղթի որոշ լուսաբանման և իրագրելիման նպատակ, քանզի չնայած նրան, որ ԱՀՌԾ-ն բավականին «պոպուլյար» է, և ենթակա զանազան շահարկումների, մտավախություն կա, որ իրականում քչերն են ջանացել ծանոթանալ փաստաթղթին, առաջարկվող քաղաքականություններին ու կանխատեսումներին:

Այսպիսով, մենք փորձել ենք ամփոփել և համառոտ ներկայացնել ԱՀՌԾ վերաբերյալ նախկինում և վերջերս կատարած մեր գնահատականները և դիրքորոշումները:

Մուշեղ Թումայան

Տնտեսական զարգացման և հետազոտությունների կենտրոնի նախագահ

Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի անկախ գնահատում

Մուտք

2000 թվականից Հայաստանի կառավարությունը նախաձեռնեց Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի (ԱՅՌԾ) մշակման գործընթացը, որը սկսվեց միջանկյալ ԱՅՌԾ մշակման գործընթացով, որը 2001 թվականի մարտին կառավարությունը հաստատեց: Նույն թվականի ապրիլին ձևավորվեց ԱՅՌԾ աշխատանքային խումբը, որը ներառեց հասարակության տարբեր թևերի ներկայացուցիչներ, և կոչված էր կառավարելու ԱՅՌԾ ամփոփ ծրագրի մշակման և համակարգման գործընթացը: ԱՅՌԾ ամփոփ ծրագրի նախնական մշակման աշխատանքներն իրականացվեցին անկախ փորձագիտական խմբերի կողմից, որոնք ավարտվեցին 2002 թվականի հոկտեմբերին: Այնուհետ, ԱՅՌԾ փաստաթուղթը ամփոփվեց և 2003 թվականի օգոստոսի 8-ին ՀՀ կառավարությունը որոշմամբ հաստատվեց:

Այս գործընթացում առկա էր քաղաքացիական հասարակության մասնակցության բավարար հնարավորություններ, և գործընթացը լայնորեն լուսաբանվում էր: ԱՅՌԾ-ի մշակմանը մասնակցեցին տարբեր շահառուներ ներկայացվող բազմաթիվ ներկայացուցիչներ և, ըստ էության, ենթադրվում է, որ ծրագիրն արտահայտում է ոչ միայն կառավարության և դոնորների, այլև քաղաքացիական հասարակության տեսակետը:

ԱՅՌԾ ընդունմամբ ենթադրվում է, որ այնուհետ Հայաստանում իրականացվող տնտեսական քաղաքականությունն ունենալու է աղքատամետ բնույթ: Այնուամենայնիվ, աղքատության մակարդակի վրա իրականացվող ծրագրերի ազդեցության գնահատականները հակասական են, և հնարավորություն չեն տալիս պատկերացնելու աղքատության մակարդակը 2015 թվականին: Այս հանգամանքը ԱՅՌԾ-ի համակողմանի փորձագիտական վերլուծության անհրաժեշտություն է առաջացնում:

Սույն փաստաթղթում գնահատումը իրականացվել է հետևյալ հիմնական հարցադրումները շրջանակներում.

- որքանո՞վ են համահունչ ԱՅԴ մակրոտնտեսական շրջանակն ու հարկաբյուջետային քաղաքականության միջոցառումները աղքատության կրճատման նպատակներին,
- որքանո՞վ է գնահատված քաղաքականության ազդեցությունն աղքատության վրա,
- որքանո՞վ է իրատեսական գնահատված աղքատության մակարդակը,
- մասնակցայի՞ն էր արդյոք ԱՅԴ-ի մշակման գործընթացը:

Գնահատման արդյունքները համադրվել են նաև «Արժույթի միջազգային հիմնադրամի և Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների միացյալ գնահատում» (JSA) փաստաթղթի հետ:

Գնահատման հիմնական եզրահանգումներն են.

- Մասնակցային գործընթացն ԱՅԴ-ի մշակման սկզբնական փուլում բավականին ակտիվ էր, սակայն փաստաթղթի ամփոփման փուլում այն զգալիորեն նվազեց,
- ԱՅԴ-ն ներկայացվում է Հայաստանում աղքատության պատճառների խորը և մանրակրկիտ վերլուծություն,
- Տնտեսությունում ռեսուրսների (տնտեսական աճ) ձևավորման աղբյուրները իրատեսական են, իսկ բյուջեի միջոցով միջոցների վերաբաշխումը վերջին տարիների հետ համեմատ ավելի աղքատամետ է,
- Չնայած դրան, բյուջեի սոցիալական ապահովության մասը ռիսկային է, քանի որ շահառուների թիվը թերագնահատված է և 1 շնչին հատկացումների թիվը արհեստականորեն մեծացված և այս պայմաններում նախատեսվող հարկեր/ՅԼԱ հարաբերակցությունը բավարար չէ անհրաժեշտ սոցիալական պարտավորությունների կատարման համար,
- ԱՅԴ-ում աղքատության մակարդակի վրա քաղաքականությունների ազդեցություն քանակական գնահատականը հակասական է, որի արդյունքում անհասկանալի է ԱՅԴ գլխավոր նպատակ հանդիսացող 2015 թվականի համար աղքատության մակարդակի 19.7 տոկոս գնահատականը:

Մակրոտնտեսական շրջանակը

ԱՅՌԾ-ում ներկայացված տնտեսական հիմնական ցուցանիշները և նկարագրված մակրոտնտեսական քաղաքականության ուղղությունները մշակվել են ԱԿՏԱ¹-ին և ԿԲՎ²-5-ի պահանջներին համապատասխան և հնարավորություններ են ստեղծում Հայաստանում աղքատության կրճատման համար: Մակրոտնտեսական շրջանակը ենթադրում է կայուն արտաքին դիրք, կրճատվող արտաքին ընթացիկ հաշիվ և արտաքին պահուստների բավարար մակարդակ: ԱՅՌԾ-ում կանխատեսվում է միջին տարեկան 5.5 տոկոս տնտեսական աճ, որը մինչև 2015 թվականը կկրկնապատկի իրական ՀՆԱ-ն: Տնտեսական աճի և տնտեսության ընդհանուր զարգացման շրջանակը իրատեսական է, որը հնարավորություն է տալիս պատկերացնելու առաջիկա 12 տարիներին տնտեսությունում ձևավորվելիք ռեսուրսների չափը:

Ծրագրով նախատեսվում է ունենալ մինչև 3 տոկոս սղաճ, ինչը նպաստելու է մակրոտնտեսական կայունության պահպանմանը և մասնավոր հատվածի զարգացմանը: Այնուամենայնիվ ԱՅՌԾ-ում բացակայում է սղաճի վրա կարգավորվող **գների (սակագների) ազդեցության գնահատականը**, թեև նախատեսվում է սակագների ակտիվ վերանայում: Ուշագրավ է, որ ԱՅՌԾ-ում գյուղատնտեսական գների վերաբերյալ նույնպես տրված է 3 տոկոս աճի գնահատական, ինչը նշանակում է, որ ԱՅՌԾ-ով նախատեսվող սակագների ակտիվ վերանայման դեպքում ընդհանուր սղաճի 3 տոկոս մակարդակի իրատեսականությունը կասկածի տակ է դրվում:

ԱՅՌԾ-ն չի քննարկում նաև Առևտրի համաշխարհային կազմակերպության (ԱՀԿ) պահանջներից կարևորագույնի՝ **գյուղատնտեսությունը ավելացված արժեքի հարկով (ԱԱՀ) հարկման ազդեցությունը** սպառողական գների վրա: ԱՅՌԾ-ի հարկային քաղաքականության բաժնում նշված է, որ ԱԱՀ-ի ներմուծումը պետք է հնարավորինս անվնաս անել և կիրառել պարզ հարկային վարչարարություն: Սակայն հասկանալի է, որ ԱՀԿ

¹ Արժույթի միջազգային հիմնադրամի «Աղքատության կրճատում և տնտեսական աճ» ծրագիր

² Համաշխարհային բանկի «Կառուցվածքային բարեփոխումների վարկային» ծրագիր

պահանջների կատարումը անպայման ենթադրում է որոշակի ֆինանսավորում, որը և հետևաբար կրթի նաև գների բարձրացման:

ԱՅԴ-ում տրված գների և փոխարժեքի գնահատականները 2004-2015 թվականների համար ենթադրում են իրական փոխարժեքի մոտ 6 տոկոս արժեքավորում: Այլ հավասար պայմաններում սա ենթադրում է երկրի միջազգային մրցունակության անկում:

ԱՅԴ-ում նախատեսվում է, որ մինչև 2015 թվականը զբաղվածության աճը պետք է կազմի 20 տոկոս կամ 248 հազար աշխատատեղ, ընդ որում, ոչ գյուղատնտեսական ոլորտում զբաղվածությունը կաճի 231 հազար, իսկ գյուղատնտեսությունում 17 հազար աշխատատեղով: Ընդհանուր առմամբ, դա կարելի է համարել իրատեսական, թեև այնուամենայնիվ կասկածելի է գյուղատնտեսությունում զբաղվածության գնահատականները: Մեր կարծիքով **ցածր է կանխատեսված գյուղատնտեսությունում արտադրողականության աճի տեմպը**, հատկապես, եթե հաշվի առնենք այս ճյուղում ակնկալվող կապիտալի ներհոսքը և հողակտորների խոշորացման միտումները: Արտադրողականության աճի կանխատեսվող ցուցանիշը կրկնակի ցածր է վերջին 5 տարիների փաստացի միջին տարեկան ցուցանիշից: Հետևաբար ծրագիրը նշանակալի ռիսկ է պարունակում կապված գյուղատնտեսության ոլորտում զբաղվածների գնահատականի հետ³:

Միջին անվանական աշխատավարձերի սցենարն իրատեսական է՝ հաշվի առնելով արտադրողականության աճի և սղաճի գնահատականները: Բայց միևնույն ժամանակ անհասկանալի է ԱՅԴ-ում նշված նվազագույն աշխատավարձի դինամիկան: Այսպես, եթե 2004 թվականին նվազագույն աշխատավարձը միջին աշխատավարձից ցածր կլինի 2.7 անգամ, 2015 թվականին այն միջին աշխատավարձից ցածր կլինի 4.2 անգամ: Դա պայմանավորված է նրանով, որ 2004-2015 թվականներին նվազագույն աշխատավարձը նախատեսվում է պահել աղքատության շեմի շրջանակներում և ինդեքսավորել միայն ըստ սղաճի: Ընդունելով, որ միջին և նվազագույն աշխատավարձի միջև ճեղքվածքը մեծանալու է, այնուամենայնիվ երկարաժամկետ առումով, նվազագույն աշխատավարձի

³ Պետք է նշել, որ գյուղատնտեսությունում զբաղվածները ներկայումս կազմում են ընդհանուր զբաղվածների շուրջ 44.4 տոկոսը

միայն սղաճով ինդեքսավորումը, կարող է հանգեցնել նվազագույն աշխատավարձի կարգավորիչ դերի սառեցմանը: Կարծում ենք, որ մակրոտնտեսական շրջանակը, հատկապես արտադրողականության աճի գնահատականները հնարավորություն են տալիս սահմանել ավելի բարձր նվազագույն աշխատավարձ:

Չարկաբյուջետային շրջանակը

ԱՅՌԾ-ում նշվում է, որ Չայաստանում հնարավոր չէ իրականացնել այնպիսի հարկային քաղաքականություն, որը ունենա զգալի վերաբաշխողական ֆունկցիա, և միևնույն ժամանակ լինի արդյունավետ: Այս ենթադրության հիման վրա էլ ցույց է տրվում, որ Չայաստանի կառավարությունը կանգնած է երկընտրանքի առաջ. կա՛մ պետք է գնալ արդյունավետ (ենթադրվում է քիչ աղավաղող) հարկային համակարգի ստեղծման ճանապարհով և իրականացնել համեմատաբար փոքր վերաբաշխողական գործառույթ, կա՛մ իրականացնել մեծ վերաբաշխողական գործառույթ՝ միևնույն ժամանակ զգալի աղավաղումներ մտցնելով տնտեսական գործընթացներում: Նշված երկընտրանքի հարցում, ԱՅՌԾ-ի ընտրությունն ըստ երևույթին կանգնել է առաջին տարբերակի վրա, քանի որ 2003-2015 թվականների համար նախատեսվում է ունենալ ՅՆԱ-ի նկատմամբ միայն 4.7 տոկոսային կետով հարկերի ավելացում, որը, ներկայիս բազիսային ցածր մակարդակի պայմաններում բավականին համեստ աճ կարելի է համարել: ԱՅՌԾ-ում տրված հարկային եկամուտներ/ՅՆԱ հարաբերակցության աճը կարելի է համարել ոչ բավարար երկու հիմնական պատճառներով: Առաջին, ԱՅՌԾ-ում 2004-2015 թվականներին կենսաթոշակառուների թվի գնահատականը վստահելի չէ (տե՛ս ստորև), ինչը հանգեցրել է սոցիալական կարիքների թերգնահատման և որի լուծման համար լրացուցիչ ռեսուրսներ են պահանջվում: Երկրորդ՝ եթե հաշվի առնենք 2004-2015 թվականներին ԱՅՌԾ-ում նախատեսված ստվերային տնտեսության դեմ պայքարի համար բավականին մեծ ռեսուրսները (պետական ծառայության բարելավում, քաղաքացիական ծառայողների աշխատավարձերի զգալի աճ) և հակակոռուպցիոն ծրագրերը, հնարավոր է նախատեսել հարկային եկամուտների լրացուցիչ աճ, առանց մեծացնելու ԱՅՌԾ ռիսկայնությունը:

Եթե նույնիսկ դիտարկենք այն տարբերակը, որ մինչև 2015 թվականը գյուղատնտեսությունը ԱՄՆ-ով չի հարկվելու, Հայաստանում **ստվերային տնտեսության կիսով չափ կրճատումը ենթադրում է համախմբված բյուջեի հարկային եկամուտներ/ՀՆԱ հարաբերակցության 25 տոկոս⁴ մակարդակ**, 2015 թվականի համար նախատեսված 22.6 տոկոսի և 2002 թվականի փաստացի 17.9 տոկոսի դիմաց:

Հարկային եկամուտների աճը նախատեսվում է իրականացնել վարչարարության բարելավման միջոցով, քանի որ ԱՅՌԾ-ն պաշտպանում է հարկային դրույքները ցածր պահելու ռազմավարությունը: Բացի վարչարարությունից, 2004-2009 թվականներին, ըստ երևույթին, ՀՆԱ-ի նկատմամբ հարկային եկամուտների ավելացման աղբյուր է դիտարկվում նաև ՀՆԱ-ում գյուղատնտեսության տեսակարար կշռի նվազումը: Այնուամենայնիվ, հարկային եկամուտների մասում չի նկարագրվում հարկեր/ՀՆԱ հարաբերակցության վրա 2009 թվականին նախատեսվող գյուղատնտեսական մթերքների նկատմամբ ԱՄՆ-ի կիրառումը:

Բացի այդ, ԱՅՌԾ-ում **քանակական գնահատական չի տրված նաև եկամուտներում ուղղակի և անուղղակի հարկերի կշիռների վերաբերյալ**: Առանց դրա հնարավոր չէ ստուգել աղքատության վրա հարկային քաղաքականության ազդեցությունը: ԱՅՌԾ-ում նախատեսված չէ նաև պրոգրեսիվ հարկահավաքություն, այլ շեշտը դրված է ցածր դրույքաչափերի պահպանման և ստվերային տնտեսության հարկման վրա: Նույնիսկ առաջարկվում է վերացնել ներկայիս թեթև պրոգրեսիվ եկամտահարկը և այն փոխարինել հաստատուն դրույքներով: Միակ փոփոխությունը դեպի պրոգրեսիվ համակարգ, կապված է սոցիալական հատկացումների հետ, որի վերաբերյալ առաջարկվում է ներկայիս ռեգրեսիվ դրույքները փոխել հաստատուն դրույքներով, որն առավել աղքատամետ քաղաքականություն է:

ԱՅՌԾ-ում տրված է բյուջեի ծախսերի ուղղությունները, որը կարելի է բնութագրել որպես նախատեսվող ռեսուրսների աղքատամետ օգտագործում, և ընդհանուր առմամբ բյուջեի սոցիալականացում: Ծրագիրը նախատեսում է կրթության ոլորտի ֆինանսավորման եական

⁴ հաշվարկված է ՀՆԱ-ում ստվերային տնտեսության կշռի ամենապահպանողական՝ 40 տոկոս գնահատականի հիման վրա:

աճ, որը զգալիորեն կնպաստի ոլորտի զարգացմանը: **Համեստ աճ է նախատեսված առողջապահության հանրային ֆինանսավորման** գծով, որը 2015 թվականին պետք է հասնի ընդամենը ՀՆԱ-ի 2.5 տոկոս մակարդակի (ՏՀՁԿ երկրներում այն միջին հաշվով կազմում է 6 տոկոսից ավել):

Համեստ աճ է նախատեսված նաև սոցիալական ապահովության ծախսերի գծով, որը 2002 թվականի 4.5 տոկոսի փոխարեն 2015 թվականին կազմելու է ընդամենը 5.5 տոկոս: Այս պայմաններում ԱՅԴ-ով նախատեսված 1 շահառուին վճարվելիք գումարների նախատեսված աճի ապահովումը հնարավոր է դարձել միայն 2004-2015 թվականներին ինչպես թոշակառուների, այնպես էլ նպաստառու ընտանիքների թվի կտրուկ նվազման դեպքում: Գտնում ենք, որ ԱՅԴ-ում նախատեսված տարիքային **կենսաթոշակառուների թվաքանակի մոտ 1/3-ով կամ 124 հազար մարդով կրճատման գնահատականը⁵ անիրատեսական է:** Պետք է նշել, որ թոշակառուների թվաքանակի նման անկման կանխատեսումը չի համապատասխանում նաև մահացության ցուցանիշի կայունության հետ: Կարծում ենք նաև, որ մինչև 2015 թվականը ընտանեկան նպաստ ստացող ընտանիքների թվաքանակի կտրուկ անկումը⁶ խիստ լավատեսական սցենար է:

Այս ամենը կարող է ռիսկային դարձնել սոցիալական ապահովության բյուջեն և լրացուցիչ հատկացումների բացակայության դեպքում հանգեցնի 1 շահառուի հաշվով հատկացվող միջոցների նվազման: Սոցիալական ավելի մեծ ծախսերի պահանջ կարող է առաջանալ գյուղատնտեսությունում արտադրողականության վերը նշված հնարավոր աճի դեպքում՝ բերելով զուտ արտահայտությամբ ավելի քիչ աշխատատեղերի ստեղծման և կարիքավոր ընտանիքների թվի նախատեսվածից պակաս կրճատմանը:

ԱՅԴ-ում տրված բյուջեի դեֆիցիտը համապատասխանում է մակրոտնտեսական կայունության և արտաքին պարտքի կայունության

⁵ Այս ցուցանիշը չի կարող իրատեսական լինել, եթե նույնիսկ հաշվի առնենք 1941-45 թվականների ծնելիության մակարդակի անկումը:

⁶ Պետք է նշել, որ ԱՅԴ-ի տեքստում այնքան էլ հասկանալի չէ 2015 թվականին ընտանեկան նպաստ ստացող ընտանիքների թիվը, որովհետև աղյուսակ 7.2-ում նշվում է 87 հազար թիվը, իսկ 258 պարագրաֆում նշվում է 42.3 հազար թիվը:

պահանջներին և հիմնականում չի գերազանցում տարեկան 2 տոկոս սահմանը: ԱՅԴ-ը նախատեսում է բյուջեի դեֆիցիտի գլխավորապես արտոնյալ վարկերով ֆինանսավորում, որը ենթադրում է դոնորների աջակցություն ծրագրին: ԱՅԴ-ն նախատեսում է նաև դրամաշնորհային օժանդակություն, որն աստիճանաբար նվազելով, 2015 թվականին կազմելու է ՀՆԱ-ի 0.8 տոկոսը:

Աղքատության և անհավասարության ցուցանիշների գնահատականը

Ինչպես արդեն նշվել է, ԱՅԴ-ն ներկայացվում է Հայաստանում աղքատության պատկերի բավականին խորը և մանրակրկիտ վերլուծություն, սակայն աղքատության կրճատման հիմնական նպատակային ցուցանիշը՝ աղքատության մակարդակը, ծրագրային հորիզոնում անվստահելի է: Չնայած աղքատության վիճակի բազմակողմանի և իրատեսական վերլուծությանը, աղքատության հիմնական ցուցանիշների ծրագրային հորիզոնում քանակային գնահատականները վստահելի չեն: Քանակական գնահատման լուրջ թերացում կա ԱՅԴ **անհավասարության կրճատման և աղքատության կրճատման հիմնական նպատակային ցուցանիշների միջև**: Ըստ քվանտիլային խմբերի բնակչության տարեկան եկամտի կանխատեսումները 2004-2015 թվականների համար չեն համապատասխանում աղքատության կրճատման ցուցանիշին: 20 տոկոս ամենաաղքատ բնակչության մեկ շնչի հաշվով եկամուտը զգալիորեն բարձր է աղքատության գծից: Օրինակ, ԱՅԴ աղյուսակ 3.2-ից⁷ բխում է, որ առաջին 20 տոկոս ամենաաղքատ բնակչության մեկ շնչի հաշվով միջին ամսական եկամուտը 2006 թվականին կազմում է 11.7 հազար դրամ, 2009 թվականին՝ 16 հազար դրամ և 2015 թվականին՝ 26 հազար դրամ, այն դեպքում երբ աղքատության գիծը մեկ շնչի հաշվով ամսական 2006-ին կազմում է 13.4 հազար դրամ, 2009-ին՝ 14.4 հազար դրամ և 2015-ին՝ 16.6 հազար դրամ: Սրանից ակնհայտորեն հետևում է, որ **անհավասարության կրճատման նման նպատակների դեպքում աղքատությունը արդեն 2009 թվականից կկազմի 20 տոկոսից պակաս**, իսկ 2015 թվականին պաշտոնական գծով որոշվող աղքատությունը **չի կարող գերազանցել 7-8 տոկոսի**

⁷ Տե՛ս Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր, երևան 2003, էջ 48:

շրջանակները, այն դեպքում երբ պաշտոնական աղքատությունը 2015 թվականին նույն ԱՅՌԾ-ում գնահատված է մոտ 20 տոկոս:

Առկա է նաև լուրջ անհամապատասխանություն աղքատության տարբեր շեմերով (օրական 1, 2 և 4 ԱՄՆ դոլարով հաշվարկված) գնահատված և պաշտոնական գծով հաշվարկված աղքատության ցուցանիշների 2004-2015 թվականների դինամիկաներում, որը վկայում է օգտագործված քանակական գնահատման մեթոդաբանության անճշտության մասին: «ԱՅՌԾ նպատակները» գլխում տրվող աղքատության օրական 1 և 2 ԱՄՆ դոլար գծով հաշվարկված աղքատության ցուցանիշները 2004-2015 թվականներին նվազում են շատ ավելի արագ, քան պաշտոնական գծով (որը կազմում է 0.8 ԱՄՆ դոլար) հաշվարկված աղքատության ցուցանիշները (տես նաև Աղյուսակ 3.1): Արդյունքում, փաստորեն ստացվում է, որ եթե 2001 թվականին պաշտոնական աղքատության գծով աղքատությունը կազմում է 50.5 տոկոս, իսկ 2 ԱՄՆ դոլարով հաշվարկված աղքատությունը 58.6 տոկոս, ապա 2015 թվականին պաշտոնական գծով **աղքատությունը կազմելու է 19.7 տոկոս, իսկ 2 ԱՄՆ դոլարով հաշվարկված աղքատությունը՝ ընդամենը 6.8 տոկոս:** Սա բավական տարօրինակ է թվում, նույնիսկ եթե ԱՅՌԾ-ում նախատեսված գնողունակության պարիտետի կայուն մեծության փոխարեն հաշվարկները կատարվեն իրական փոխարժեքի արժեքավորմամբ ճշգրտված գնողունակության պարիտետով:

Աղքատության քանակական գնահատման նշված խնդիրներն ընդհանուր առմամբ **նվազեցնում են ԱՅՌԾ աղքատության կրճատման կանխատեսումների իրատեսականությունը** և ստվերում են ԱՅՌԾ նպատակների վստահելիությունը: Մակրոտնտեսական շրջանակի և եկամուտների բաշխման աղյուսակի միջև անհամամասնությունները կասկածելի են դարձնում նաև Ջինի գործակցի կանխատեսումները:

ԱՅՌԾ մասնակցային գործընթացը

ԱՅՌԾ ամփոփ փաստաթղթի մշակման գործընթացի լուսաբանման և մասնակցության կազմակերպման ապահովման համար ընտրվել էին երկու կազմակերպություններ, որոնց կողմից իրականացվեցին մի շարք քննարկումներ, սեմինարներ, հեռուստատեսային և ռադիո հաղորդումներ,

վերլուծական և տեղեկատվական նյութերի հրատարակումներ և այլն: Միաժամանակ, մասնակցության գործընթացը ապահովվել է նաև միջազգային կազմակերպությունների, դրանց գործընկեր և այլ ոչ կառավարական կազմակերպությունների կողմից իրականացվող մի շարք ծրագրերի և գործողությունների արդյունքում:

Քաղաքացիական հասարակության տարբեր թևերի մասնակցությամբ կազմակերպեցին լայնամասշտաբ սեմինարներ, ապահովվեց հետադարձ կապը, ճշտումները և լրամշակումները: Մասնակցային գործընթացի արդյունքում ներկայացվել են բազում առաջարկներ, ստացված առաջարկների (ըստ ԱՅՌԾ-ի) մոտ 40 տոկոսն ընդունվել են, իսկ 1/3 հաշվի են առնվել:

Թեև ԱՅՌԾ առաջին նախագծի մշակման գործընթացը բավարար չափով մասնակցային էր, սակայն, որպես կառավարության ծրագիր հաստատվելու համար, այն ուներ խմբագրման և վերանայման կարիք, որը ենթադրում էր նախագծի վերջնական մշակման փուլ: Սակայն, վերջնական տարբերակի մշակումը չնախատեսեց մասնակցության ապահովում: Վերջնական ծրագրում առաջարկվող քաղաքականություններն, ըստ էության, չքննարկվեցին, և գործընթացը բաց չէր: Սկզբունքորեն վիճարկելի է ԱՅՌԾ մակրոտնտեսական շրջանակի, մասնավորապես բյուջետային շրջանակի մշակման գործընթացի մասնակցային լինելու հարցը:

ԱՅՌԾ մշակման առաջին փուլում, ԱՅՌԾ տնտեսագիտական խմբի աշխատանքներին զուգահեռ, ՀՀ կառավարությունը հատուկ առանձնացված փորձագիտական խմբի օգնությամբ ձեռնարկեց Միջին ժամկետ ծախսային ծրագրի (ՄԺԾ) մշակման աշխատանքները: Վերջինս ոչ մասնակցային գործընթաց էր, և դրա արդյունքում 2002-ի վերջին ըստ էության քննարկման էր դրված երկու, միմյանցից տարբեր՝ ըստ ԱՅՌԾ և ըստ ՄԺԾ մակրո և բյուջետային շրջանակներ: 2002-ի վերջին ՄԺԾ-ն հավանության արժանացավ ՀՀ կառավարության կողմից, փաստորեն ԱՅՌԾ-ով առաջարկվող քաղաքականությունը մղելով անուշադրության:

ԱՅՌԾ-ի վերջնական տարբերակի «ԱՅՌԾ մակրոտնտեսական շրջանակը» ենթաբաժինը, կառուցված է Համաշխարհային բանկի և Արժույթի

միջազգային հիմնադրամի ԿԲՎ և ԱԿՏԱ ծրագրերի հենքի վրա⁸ և ենթադրում է դրանցով արդեն իսկ նախանշված «քաղաքականությունների և միջոցառումների հետևողական և ամբողջական իրագործումը»⁹: Սա ըստ էության կարելի է որակել որպես դոնորների ազդեցության դրսևորման օրինակ:

Ներկայումս կառավարությունը ձեռնարկել է ԱՅԴԾ իրականացման մոնիտորինգի շրջանակներում սոցիալական գործընկերության մեխանիզմով մասնակցային գործընթացի ինստիտուցիոնալացում: Հաշվի առնելով ԱՅԴԾ մշակման և իրականացման ժամանակ առկա խնդիրները, ԱՅԴԾ գործընթացի մասնակիցների կարողությունների ուժեղացմանն ուղղված աջակցությունը դեռևս անհրաժեշտ է: Հատկապես կարևորվում է ոչ կառավարական հատվածի կարողությունների ուժեղացումը, որը հնարավորություն կտա ապահովել ԱՅԴԾ իրականացման իրական մասնակցային մոնիտորինգ և գնահատում:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Այսպիսով, պետք է նկատել և ողջունել Հայաստանում ժողովրդավարական մշակույթի կայացման առաջին քայլերը, և որպես դրա դրսևորում վերագրել նաև ԱՅԴԾ գործընթացին ընդհանրապես: Սակայն, հարկ է մասնավորապես ուժեղացնել հանրային ծրագրերի մշակման և իրականացման գործընթացներում իրական մասնակցության ինստիտուտը: Թերևս դրա ոչ բավարարության մասին է խոսում ԱՅԴԾ ընդունված փաստաթղթում հայտնաբերված թե՛ բովանդակային թերությունները, և՛ թե՛ առկա տեխնիկական սխալները:

Մեր հիմնական եզրակացությունն այն է, որ ԱՅԴԾ-ն հարկավոր է հնարավոր կարճ ժամանակում լրամշակել և թարմացնել: Մասնավորապես առաջարկում ենք մինչ 2005 թվականի բյուջետային քննարկումները կատարել դրա հիմնական բացթողումների և

⁸ Շատ հաճախ զարգացող (աղքատ) երկրներում ԱՅԴԾ-ների Մակրոտնտեսական սցենարները և ծրագրերը վերցվում են PRGF-ից, օրինակ՝ Տանզանիան:

⁹ Տե՛ս Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիր, Երևան, մայիս 2003, էջ 38, կետ 110:

թերությունների ուղղում և որոշ կանխատեսումների վերանայում, մասնավորապես.

ա) Համապատասխանեցնել անհավասարության կրճատման և աղքատության կրճատման հիմնական նպատակային ցուցանիշները (ԱՅՌԾ, էջ 48, աղյուսակ 3.1 և 3.2),

բ) վերանայել և ճշգրտել աղքատության մակարդակի կանխատեսումներն ու նպատակային ցուցանիշները (ԱՅՌԾ, էջ 48, աղյուսակ 3.1):

Այս գործընթացում հարկավոր է կիրառել համապատասխան մոդելներ, որոնք թույլ կտան գնահատել աղքատության և անհավասարության միջև կապի սիմուլացիան, որպեսզի գերծ մնալ նմանատիպ սխալներից և անճշտություններից¹⁰:

գ) Հարկավոր է վերանայել նաև տարիքային կենսաթոշակառուների թվաքանակի կտրուկ 124 հազար մարդով (շուրջ 1/3-ով) անկման գնահատականը:

դ) Պետք է ճշտել և հստակեցնել 2015 թվականին ընտանեկան նպաստ ստացող ընտանիքների թվաքանակը և վերանայել դրանց կրճատման դինամիկան հաշվի առնելով աղքատության կանխատեսումները:

Հարկավոր է նաև վերանայել նվազագույն աշխատավարձի քաղաքականությունն առաջիկա տարիների համար:

Մենք առաջարկում ենք նաև առաջիկա մեկ և կես տարվա ընթացքում ԱՅՌԾ վերանայման համար իրականացնել նաև աղքատության և սոցիալական ազդեցության գնահատականների հետևյալ ուսումնասիրությունները.

- կարգավորվող գների (սակագների) աճի ազդեցության գնահատականը սպառողական գների կանխատեսվող մակարդակի և դրա կայունության վրա, տնտեսության ճյուղերի զարգացման և աղքատների բարեկեցության վրա,

¹⁰ Այս իմաստով կարելի է օգտագործել ՏՀՀ կենտրոնի կողմից մշակված «Աճի և բաշխման» մոդելը, որը փորձարկվել է նաև ԱՅՌԾ նախագծի մշակման ընթացքում:

- գյուղատնտեսությունն ավելացված արժեքի հարկով (ԱԱՀ) հարկման ազդեցության գնահատականը սպառողական գների վրա, և աղքատների բարեկեցության վրա:
- գյուղատնտեսությունում կառուցվածքային զարգացումների և արտադրողականության աճի ազդեցության գնահատականը գյուղատնտեսական զբաղվածության վրա և սոցիալական հետևանքները,
- հարկային քաղաքականության (ուղղակի և անուղղակի հարկերի կշիռների փոփոխության) ազդեցության քանակական գնահատականը աղքատության վրա,
- իրական փոխարժեքի արժեքավորման ազդեցության գնահատականը երկրի միջազգային մրցունակության, տնտեսության առանձին ճյուղերի զարգացման, և աղքատների բարեկեցության ցուցանիշի վրա: