**ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ**

«**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆ-ՄԱՍՆԱՎՈՐ ԳՈՐԾԸՆԿԵՐՈՒԹՅԱՆ ՊԱՅՄԱՆԱԿԱՆ ԵՎ ՈՒՂՂԱԿԻ ՊԱՐՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԹՈՒՅԼԱՏՐԵԼԻ ՍԱՀՄԱՆԱՉԱՓ ՍԱՀՄԱՆԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ**» **ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՈՐՈՇՄԱՆ ՆԱԽԱԳԾԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ**

**1. Իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը (նպատակը)**

2019 թվականի հունիսի 28-ին ընդունվել է «Պետություն-մասնավոր գործընկերության մասին» ՀՕ-113-Ն օրենքը (այսուհետ` Օրենք), որով նախատեսված է սահմանել պետություն-մասնավոր գործընկերության հարաբերությունները, իրականացման չափանիշները, ընթացակարգերը, կառավարման ինստիտուցիոնալ շրջանակը և կիրառելի սկզբունքները: Օրենքի նպատակն է հաջողակ պետություն-մասնավոր գործընկերության (ՊՄԳ) ծրագրի ստեղծման, խթանման և կառավարման նպատակով սահմանել անհրաժեշտ օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հիմքեր:

Համաձայն Օրենքի` Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը սահմանում է` Օրենքն ուժի մեջ մտնելուց հետո կնքված ՊՄԳ պայմանագրերի գծով Հայաստանի Հանրապետության պայմանական պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափ (Հոդված 2, մաս 1, կետ 16):

Նշված սահմանաչափը սահմանվել էր սույն թվականի Հունիսի 10 կառավարության, 955–Լ որոշմամբ։ Այդ սահմանաչափը վերաբերում է միայն ՊՄԳ-ներից ծագող պայմանական պարտավորություններին (ՊՊ):

2021 թվականի հունիսի 30-ին Ազգային ժողովի կողմից ընդունվել է «Պետություն-մասնավոր գործընկերության մասին» ՀՕ-113-Ն օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին օրենքը, որով մասնավորապես փոփոխության է ենթարկվել «ֆիսկալ մատչելիության սահմանումը», որն ընդլայնվել է՝ ընդգրկելով նաև ուղղակի պարտավորությունների սահմանաչափ։ Դրանով պայմանավորված առաջարկվում է ընդունել նոր որոշում, որով սահմանված կլինեն ինչպես պայմանական պարտավորությունների, այդպես էլ ուղղակի պարտավորությունների սահմանաչափերը։

Ուղղակի պարտավորությունները ներկայացնում են ապագա արտահոսքերը, որոնք ունեն շատ բարձր որոշակիություն և սովորաբար արտացոլվում են պետական բյուջեում և ՄԺԾԾ-ներում: Բյուջետային թափանցիկության և հաշվետվողական լավագույն պրակտիկայի համաձայն բյուջեի փաստաթղթերում արտացոլվում է մինչև պայմանագրի ավարտը ուղղակի պարտավորությունների ընդհանուր գումարը և ակնկալվող տարեկան արտահոսքը միջնաժամկետ ծախսային ծրագիրը գերազանցող ժամանակահատվածի համար։

Պայմանական պարտավորությունների իրականացումը անորոշ է՝ դրանք կարող են լինել երաշխիքների ձևաչափով՝ պայմանագրից ակնկալվող եկամուտների կրճատումը փոխհատուցելու, անբավարար պահանջարկի դեպքում ծառայության որոշակի ծավալ գնելու (նվազագույն եկամտի երաշխիք) կամ անսպասելի լրացուցիչ ծախսերի փոխհատուցման համար: Ամենաէական պայմանական պարտավորությունը՝ նախագծի նկատմամբ վերահսկողությունը կառավարության կողմից վերցնելու, ծրագիրը հետ գնելու ռիսկն է, ներառյալ առկայության դեպքում ֆինանսական պարտավորությունները՝ վաղաժամկետ դադարեցման իրադարձության նյութականացման հետևանքով: Այս ռիսկի նյութականացման հավանականությունը կտրուկ մեծանում է տնտեսական և/կամ քաղաքական ճգնաժամի շրջանում: Սովորաբար այս տեսակի ռիսկի արժեքը հասնում է առավելագույնի շինարարության փուլի ավարտին, այնուհետև ժամանակի ընթացքում նվազում է՝ ակտիվների մաշվածությանը զուգահեռ:

Ուղղակի պարտավորությունները պայմանագրի գործողության ընթացքում վճարումներն են, որոնք միտված են փոխհատուցելու մասնավոր գործընկերոջը իր կատարած ներդրումները, գումարած շահագործման և սպասարկման ծախսերը, գումարած ներգրավված փոխառու միջոցների դիմաց վճարված տոկոսները, գումարած ողջամիտ շահույթի մարժա։ Դրանք կարող են արտահայտվել նաև տարեկան սուբսիդիաների ձևով, երբ օգտագործողների համար սոցիալական քաղաքականության պատճառով սահմանված սակագները չեն հատուցում մասնավոր գործընկերոջ ծախսերը:

Այն դեպքերում, եթե պայմանագիրը չի նախատեսում ուղղակի պարտավորություններ, այլ միայն պայմանական պարտավորություններ, ապա դրանց կառավարումը դառնում է ավելի կարևոր, իսկ դրանց նյութականացման ռիսկը սովորաբար գնահատվում է ավելի բարձր, հատկապես վաղաժամկետ դադարեցման դրույթների մասով։ Ուղղակի պարտավորությունների բացակայությունը բնորոշ է օգտագործողների կողմից ֆինանսավորվող ՊՄԳ ծրագրերին, որտեղ մասնավոր գործընկերը ակնկալվում է շահույթ ստանալ օգտագործողների կողմից վճարների (սակագների) միջոցով (օրինակ՝ օդանավակայաններ կամ վճարովի ճանապարհներ):

1. **Կարգավորման հարաբերությունների առկա վիճակը**

Հայաստանի Հանրապետությունում ՊՄԳ-ներից բխող իրավահարաբերությունների օրենսդրական կարգավորման նպատակն է խթանել երկրում հանրային ենթակառուցվածքների բարելավումը, ստեղծել պետություն-մասնավոր գործընկերության բարեհաջող ծրագրերի իրագործման, խթանման և կառավարման բարենպաստ օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ միջավայր, համարժեք՝ պետություն-մասնավոր գործընկերության միջազգային լավագույն փորձին, միաժամանակ պահպանելով ՊՄԳ պայմանագրերից ծագող ֆիսկալ ազդեցությունների սահմանափակումը:

Հարկ է նշել, որ Օրենքի կիրարկման և հետևաբար հանրային ենթակառուցվածքներում մասնավոր հատվածի ֆինանսական և կառավարման կարողությունների ներգրավմանն ուղղված ենթաօրենսդրական շրջանակը դեռևս ամբողջական չէ: Մասնավորապես, ՊՄԳ իրավահարաբերությունների կարգավորման շրջանակներում, հարկաբյուջետային ռիսկերի կառավարման ու ֆիսկալ կայունության ապահովման նպատակով, Օրենքը ամրագրում է ՊՄԳ ուղղակի և պայմանական պարտավորությունների թույլատրելի առավելագույն չափերի սահմանումը՝ ՀՀ կառավարության կողմից։ Այս սահմանումը կարևորվում է ՊՄԳ-ներից ծագող ֆիսկալ ռիսկերի զսպման անհրաժեշտության տեսանկյունից՝ նկատի առնելով դրանց կարճաժամկետ, միջնաժամկետ և երկարաժամկետ ազդեցությունները ընդհանուր հարկաբյուջետային իրավիճակի վրա։

Գործող սահմանաչափը, որը կիրառելի է միայն պայմանական պարտավորությունների նկատմամբ սահմանվել է հաշվարկի իրականացման տարվա Հայաստանի Հանրապետության համախառն ներքին արդյունքի ծրագրային ցուցանիշի 3%-ի չափով։

Հաշվի առնելով հաշվարկի նկատմամբ կիրառելի մեթոդաբանությունը, որը հաստատվել է ՀՀ կառավարության 2020 թվականի նոյեմբերի 6-ի N1785-Լ որոշմամբ, այն գործնականում վերաբերում է և՛ տարեկան առավելագույն պոտենցիալ արտահոսքերին, եթե կառավարությունը ստիպված լինի վերցնել ակտիվի նկատմամբ կառավարումը (վաղաժամկետ դադարեցման ռիսկ), և՛ ընդհանուր պայմանական պարտավորությունների առավելագույն ծավալի համար:

Սահմանաչափի մակարդակը պայմանավորված է հետևալով.

- ռիսկերի նյութականացման պարագայում պարտավորությունների ողջ գումարը լինելու է բյուջետային շրջանակից դուրս և դրանց սպասարկումը կբերի պետական պարտքի ավելացմանը, իսկ հաշվի առնելով ներկայիս պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության բարձր մակարդակը, նպատակահարմար չէ էական ռիսկերի ծավալ կուտակել նոր ՊՄԳ ծրագրերի գծով։

- ՀՀ կառավարության 06.11.2020թ. «Պետություն-մասնավոր գործընկերության ծրագրերի գծով Հայաստանի Հանրապետության պայմանական պարտավորությունների հաշվարկման և գնահատման մեթոդաբանությունը սահմանելու մասին» N1785-Լ որոշման դրույթներին համապատասխան՝ իրականացվել է ՊՄԳ ծրագրերից ծագող պայմանական պարտավորությունների ֆիսկալ հետևանքների համակողմանի գնահատում (գնահատվել են գործող ՊՄԳ ծրագրերը և Էլեկտրաէներգիայի գնման պայմանագրերը[[1]](#footnote-1)։ Արդյունքում, պարզվել է, որ  ռիսկի ենթակա գումարի ընդհանուր չափը համարժեք է 2020թ. ՀՆԱ 8 տոկոսին) և դրանք հարկաբյուջետային կայունության տեսանկյունից ևս պետք է հաշվի առնվեն։

1. **Առաջարկվող կարգավորման բնույթը**

Նախագծով առաջարկվում է ՊՄԳ ծրագրերի գծով Հայաստանի Հանրապետության պայմանական պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափը թողնել անփոփոխ 3 տոկոս՝ հաշվարկի իրականացման տարվա Հայաստանի Հանրապետության համախառն ներքին արդյունքի ծրագրային ցուցանիշի նկատմամբ և ուղղակի պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափ սահմանել 1 տոկոս՝ հաշվարկի իրականացման տարվա Հայաստանի Հանրապետության ծրագրային համախառն ներքին արդյունքի նկատմամբ:

Միջազգային պրակտիկայում ՊՄԳ-ից ծագող պարտավորությունների առաստաղները սահմանվում են միասնական՝ պայմանական և ուղղակի պարտավորությունների համար:

Կատարված միջազգային փորձի ուսումնասիրության արդյունքում կարող ենք փաստել, որ առաստաղի սահմանումը պայմանվորված չէ որևէ բանաձևով կամ ալգորիթմով, այլ բխում է հետևյալ գործոնների գնահատականից՝

* Պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցություն,
* ՊՄԳ իրականացման փորձ:

Աղյուսակ 1 Ուղղակի և պայմանական պարտավորությունների միասնական առաստաղ սահմանած երկրների օրինակներ

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Հունգարիա | Հոնդուրաս | Պերու | Սալվադոր |
| Միասնական առաստաղ, ՀՆԱ -ի նկատմամբ | 3% | 5% | 12% | 3% |
| Պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցություն | 95% | 38% | 23% | 52% |
| ՊՄԳ ների քանակ | n/a | 16 | 49 | 7 |
| Եկամուտների մակարդակ | Բարձր | Ցածր միջին  | Բարձր միջին  | Ցածր միջին  |

*Աղբյուր՝ Համաշխարհային բանկ, Statista, How to control the costs of public-private partnerships / this note was prepared by Tim Irwin, Samah Mazraani, and Sandeep Saxena. (International Monetary Fund)*

Նշված փորձը առաջարկվող կարգավորման հետ համադրելիս, պետք է հաշվի առնել գործող ՊՄԳ-ների գծով առկա գնահատված պարտավորությունների չափը, որոնք չեն ներառվում սահմանաչափում, քանի որ պայմանագրերը կնքված են եղել նախքան Օրենքի ուժի մեջ մտնելը, սակայն հարկաբյուջետային ռիսկի աղբյուր են։

Ներկայում Հայաստանում ուղղակի պարտավորություններ պարունակող ՊՄԳ պայմանագրեր չկան։ Հնարավոր չէ նախապես իմանալ, թե ապագայում մշակվելիք ՊՄԳ ծրագրերը կհիմնվեն պայմանական թե ուղղակի պարտավորությունների վրա, այդ պատճառով երկու սահմանաչափերի միաժամանակյա կիրառությունը թույլ կտա կառավարելի մակարդակում պահել հարկաբյուջետային ռիսկերը:

ՊՄԳ-ների գծով ուղղակի պարտավորությունների մեծ գումարը կարող է հանգեցնել ֆիսկալ ճկունության նվազմանը, քանի որ ՊՄԳ պայմանագրերը կնքվում են միջինում 20 տարի տևողությամբ և այդպիսի պայմանագրերը կստիպեն արգելափակել էական պետական միջոցներ երկար ժամանակահատվածի ընթացքում, քանի որ ՊՄԳ պայմանագրի դադարեցումը անցանկալի է՝ այդ թվում պայմանական պարտավորությունների նյութականացման պատճառով։

Օրենքի համաձայն, ՊՄԳ պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափն անհրաժեշտ է կիրառել այն ՊՄԳ պայմանագրերի  համար, որոնք կնքվել են  Օրենքն ուժի մեջ մտնելուց հետո: Այս սահմանափակումը հարկաբյուջետային պատասխանատվության տեսանկյունից  անցանկալի հետևանքներ կարող է ունենալ, քանի որ գործող ՊՄԳ և էլեկտրաէներգիայի գնման պայմանագրերը (ԷԳՊ) էական տեսակարար կշիռ ունեն 2020թ. ՀՆԱ-ի նկատմամբ։ Այդ պատճառով ՊՄԳ պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափը որոշելիս կարևոր է հաշվի առնել նաև գործող պայմանագրերով ստանձնած պայմանական պարտավորությունների վերլուծության արդյունքները` ընդհանուր ֆիսկալ ռիսկը կառավարելի մակարդակում պահելու նպատակով։

Հաշվի առնելով, որ առանձին վերցված ՊՄԳ խոշոր նախագիծը արժեքով սովորաբար չի գերազանցում ՀՆԱ-ի 1.5%-ը, առաջարկվող պայմանական պարտավորությունների սահմանաչափը հնարավորություն է տալիս մի քանի ՊՄԳ ծրագրեր իրականացնել՝ միևնույն ժամանակ հաշվի առնելով այն փաստը, որ ՀՀ կառավարությունը գտնվում է տեխնիկական կարողությունների ձևավորման փուլում, ինչը էական գործառնական սահմանափակում է միաժամանակյա մի քանի խոշոր ծրագրերի իրականացման համար։

Պայմանական պարտավորությունների թույլատրելի առավելագույն սահամանաչափը 3 տոկոս սահմանելու դեպքում կպահպանվի ֆիսկալ առումով մատչելի ՊՄԳ նախագծերի իրականացման հնարավորությունը` պահպանելով միջնաժամկետ և երկարաժամկետ ֆիսկալ կայունությունը, հընթացս մշտադիտարկելով գործող պայմանագրերը։

Ուղակի պարտավորությունների սահմանաչափ ամրագրելու նպատակն է կառավարելի մակարդակում պահել ՊՄԳ ներից ծագող երկարաժամկետ պարտավորությունների կտրուկ աճի ռիսկը:

Ուղղակի պարտավորությունները կարող են բաղկացած լինեն կապիտալ և ընթացիկ ծախսերի գումարից։ Առաստաղի սահմանման համար ուղենիշ է հանդիսացել պետական բյուջեում «ոչ ֆինանսական ակտիվների ձեռքբերման» ծախսերը, որոնք վերջին տարիներին կազմել են միջինում ՀՆԱ-ի 3%-ը, իսկ ԱՄՀ[[2]](#footnote-2) -ի կանխատեսումների համաձայն ապագայում պետք է գերազանցի ՀՆԱ-ի 4.3%-ը։ Նույնիսկ այն երկրներում, որտեղ առկա են ուղղակի պարտավորությունների հիմքով նախագծված մեծ թվով ՊՄԳ-ներ, այդ ուղղակի պարտավորությունները ներկայացնում են ընդհանուր հանրային ​​ներդրումների փոքր մասը, հազվադեպ՝ 25%-ից ավելի: Դասական պետական ​​գնումները հիմնականում գերիշխում են հանրային ​​ներդրումների համար: Որպես օրինակ կարելի է բերել Պերուն, որտեղ սահմանված չէ տարեկան ուղղակի պարտավորությունների սահմանաչափ, սակայն կիրառվում է ՊՄԳ-ներ միասնական սահմանաչափ, հանրային ներդրումների գծով ծախսերի տարեկան գումարը տատանվում է ՀՆԱ-ի 4.5-5.9% միջակայքում։ Ըստ հրապարակվող ՄԺԾԾ-ի ՊՄԳ-ների գծով ուղղակի պարտավորությունների գումարները պատմականորեն չեն գերազանցել հանրային ներդրումների 10%, սակայն ակնկալվում էր դրանց աճը 2016-2018 թվականներին մինչև 17% (մինչև ՀՆԱ-ի 1%) և 24% (ՀՆԱ-ի 1.4%) 2017-2019[[3]](#footnote-3) թվականներին։

Այսպիսով, ենթադրելով որ տարեկան պետական բյուջեի միջոցներով իրականացվող կապիտալ ծախսերի գումարը կազմելու է ՀՆԱ-ի 4 տոկոսը և հաշվի առնելով ներկայիս սահմանափակ գործառնական կարողությունները ՊՄԳ մշակելու և կառավարելու համար, որպես ՊՄԳ ներից ծագող ուղղակի պարտավորությունների տարեկան սահմանաչափ առաջարկվում է սահմանել 1%:

Ուղղակի պարտավորությունների տարեկան սահմանաչափի կարգավորում կիրառող երկրների թիվը մեծ չէ։

Աղյուսակ 2 Ուղղակի պարտավորությունների սահմանաչափ կիրառող երկրների օրինակներ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Կոլումբիա | Բրազիլիա |
| Առաստաղ | ՀՆԱ-ի 0.4% | 1% բյուջեի եկամուտներիցինչը համադրելի է ՀՆԱ-ի 0.3-0.4% հետ |
| Պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցություն | 57% | 73% |
| ՊՄԳ ների քանակ | 39 | 217 |
| Եկամուտների մակարդակ | Բարձր միջին | Բարձր միջին  |

*Աղբյուրը՝ Համաշխարհային բանկ, How to control the costs of public-private partnerships / this note was prepared by Tim Irwin, Samah Mazraani, and Sandeep Saxena. (International Monetary Fund)*

Հաշվի առնելով այս երկրներում իրականացվող ՊՄԳ ների էականորեն ավելի մեծ քանակը կարելի է եզրակացնել, որ կարգավորմամբ առաջարկվող ՀՆԱ-ի 1% սահմանաչափը համարել բավականին լայն է։

1. **Իրավական ակտի կիրառման դեպքում ակնկալվող արդյունքը**

Նախագիծը կնպաստի ՊՄԳ ծրագրերի իրականացման դեպքում հանրային ֆինանսների վրա ֆիսկալ ազդեցությունների սահմանափակմանը, ինչպես նաև ֆինանսական կայունության ապահովմանը: Պայմանական և ուղղակի պարտավորությունների առավելագույն չափերի սահմանումը կօգնի զսպել ֆիսկալ ծախսերը և պահպանել պետական երկարաժամկետ պարտավորությունների ֆիսկալ մատչելիությունը։ Նախագծի ընդունումը նաև կարող է նպաստել հանրային ներդրումային նախագծերի առաջնահերթությունների որոշմանը:

Լավագույն փորձը ցույց է տալիս, որ բոլոր ՊՄԳ ծրագրերի նախգծերը պետք է անցնեն «հաջորդ փուլին անցնելու» գործընթացով, որը թույլ է տալիս լիազոր մարմնին կասեցնել կամ ժամանակավորապես դադարեցնել ՊՄԳ ծրագրի նախագիծը ցանկացած փուլում: Հաջորդ փուլին անցնելու գործընթացի նպատակն է, լիազոր մարմնին թույլ տալ կառավարել և վերահսկել ՊՄԳ-ների երկարաժամկետ բյուջետային ծախսերը և ֆիսկալ ռիսկերը, ինչպես նաև դադարեցնել ՊՄԳ-ների նախագծերը, եթե դրանք հանգեցնում են ՊՄԳ պարտավորությունների թույլատրելի սահմանաչափերից որևէ մեկի գերազանցմանը։

1. **Նախագծի կապը ռազմավարական փաստաթղթերի հետ.**

Նախագիծը չի բխում որևէ ռազմավարական փաստաթղթից: Սակայն Նախագիծն առնչվում է ՀՀ կառավարության 2021-2026թթ. Ծրագրի 6.10 բաժնում նախանշված բարեփոխումներին՝ ամբողջացնելով ՊՄԳ կարգավորման դաշտը՝ ապահովելով լավագույն ծրագրերի և դրանք իրականացնող մասնավոր գործընկերների ընտրությունը:

1. **Այլ տեղեկություններ**

Նախագիծը մշակել է ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը՝ Ասիական զարգացման բանկի խորհրդատուների աջակցությամբ և համաձայնեցվել է Արժույթի միջազգային հիմնադրամի հետ:

1. **Պետական բյուջեում կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների բյուջեների վրա ազդեցությունը**

Նախագծի ընդունման առնչությամբ պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի բյուջեում ծախսերի և եկամուտների էական ավելացում կամ նվազեցում չի նախատեսվում:

1. **Նախագծի ընդունման առնչությամբ ընդունվելիք այլ իրավական ակտերի կամ դրանց ընդունման անհրաժեշտության բացակայության մասին**

Նախագծի ընդունման առնչությամբ այլ իրավական ակտերում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու անհրաժեշտություն չի առաջանում:

1. Գնահատումներն իրականացվել են «Հարավկովկասյան երկաթուղի», «Վեոլիա ջուր» և «Արմենիա Միջազգային օդանավակայաններ» ՓԲԸ-ների պայմանագրերի մասով, իսկ էլեկտրաէներգիայի գնման համաձայնագրերից «Քոնթուր գլոբալ հիդրո կասկադ», «Մասրիկ-1» արևային ֆոտովոլտային էլեկտրակայան և «Ռենկո U SpA և Արմփաուեր» ՓԲԸ-ների պայմանագրերի մասով: [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/12/21/Republic-of-Armenia-2021-Article-IV-Consultation-Fourth-and-Fifth-Reviews-Under-the-Stand-511248 [↑](#footnote-ref-2)
3. MMM 2016-2018 Revisado (pages 39-40) and MMM 2017-2019 (pages 64-65) [↑](#footnote-ref-3)