

ՄԱՆՈՒԺԱԿ ԳՐԻԳՈՐՅԱՆ

ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ
ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՋԱՐԳԱՅՄԱՆ
ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ

Հրատարակության է երաշխավորվել ՀՀ ՖԷՆ Տնտեսագիտական
հետազոտությունների ինստիտուտի գիտական խորհրդի կողմից
(2003 թվականի հուլիսի 1, արձանագրություն թիվ 3)

Գրքույկը հրատարակվում է ՀՀ ֆինանսների և եկոնոմիկայի
նախարարության թույլտվությամբ:

Խմբագրական խորհուրդ

տ.գ.դ., Ա. Վ.Դարբինյան (նախագահ)

աշխ.գ. թ. Է. Ա. Բաբայան

տ.գ.դ., պրոֆ. Բ.Յ. Եղիազարյան

Գրախոսող

տ.գ.դ., պրոֆեսոր Ա. Խ. Նազարյան

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԱՌԱՋԱԲԱՆ -----	5
1. Հարկաբյուջետային քաղաքականության դերն ու նշանակությունը տնտեսության բարեփոխումների գործընթացում -----	7
2. ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը 1995-2002 թթ. ժամանակահատվածում -----	29
3. Հարկաբյուջետային քաղաքականության բարելավման ուղիները Հայաստանում -----	37
ՎԵՐՋԱԲԱՆ -----	58

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Դեռևս մինչև կապիտալիստական հասարակարգում պետության հիմնական պահանջմունքները բավարարվել են բնամթերային հանգանակությունների և հավաքների սահմանման հաշվին, իսկ դրամային տնտեսությունը զարգացել է միայն բանակում: Մինչև կապիտալիստական և ֆեոդալական պետությունների ծախսերը ուղղված են եղել բանակի, հոգևորական տների, պետական ապարատի պահպանմանը, հասարակական կառույցների շինարարությանը (եկեղեցիներ, ջրանցքներ, նավահանգիստներ, ճանապարհներ, ջրամատակարարման հանգույցներ): 19-րդ դարի վերջին գրեթե բոլոր կապիտալիստական երկրներում բյուջեի ծախսերի 2/3 մասը կազմում էին ռազմական ծախսերը: 20-րդ դարի սկզբին ռազմական ծախսերը նվազեցին, և զգալիորեն աճեցին սոցիալական բնույթի ծախսերը: Այնուհետև ավելացան պետության կողմից տնտեսությանը հատկացվող ծախսերը, այն է՝ պետական ներդրումները արդյունաբերության, էներգետիկայի, ածխային, գազի և այլ ոլորտներում, ինչպես նաև գյուղատնտեսության օժանդակությանն ուղղված ծախսերը: Աստիճանաբար պետության ծախսերը սկսեցին ավելանալ և ավելի լայն ոլորտներ ընդգրկել: Ուստի ռեսուրսների հավաքագրման զլխավոր ֆինանսական մեթոդի կիրառման, այն է՝ հարկերի հավաքագրման անհրաժեշտություն առաջացավ:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո էապես ընդլայնվեց բյուջետային հարաբերությունների ոլորտը: Կարևոր նշանակություն ստացան տեղական կամ տարածաշրջանային ֆինանսները, արտաբյուջետային հատուկ ֆոնդերը, պետական ձեռնարկությունների ֆինանսները:

Հասարակության զարգացմանը զուգընթաց աստիճանաբար ընդլայնվել է բյուջետային հարաբերությունների ոլորտը: Հարկաբյուջետային քաղաքականությունը դարձել է ամբողջական պահանջարկի կարգավորման և տնտեսության եկամուտների վերաբաշխման հզոր գործիք: Պետական բյուջեի միջոցով են իրականացվում երկրի սոցիալ-տնտեսական ծրագրով նախատեսված բազմաթիվ խնդիրներ, ինչպես նաև եկամուտների վերաբաշխումը երկրի տարբեր տարածաշրջանների միջև: Անցումային շրջանում գտնվող երկրներում տնտեսական բարեփոխումների ծրագրերի իրագործումը հնարավոր չէ առանց պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների, ուստի այդ երկրներն առավել մեծ ուշադրություն են դարձնում պետական հատվածի գործունեության բարելավման, երկրի պետականության ամրապնդման, ինչպես նաև տնտեսության երկարաժամկետ զարգացման ռազմավարական

ծրագրերի մշակման միջոցառումներին: Հետևաբար, տնտեսական բարեփոխումների ծրագրերում հիմնական առանցքային տեղ են զբաղեցնում հարկաբյուջետային հատվածի կարգավորումները և կառուցվածքային բարեփոխումները: Մեր երկրում նույնպես տնտեսական երկարաժամկետ նպատակների իրականացման համար կարևոր են պետական հատվածի գործունեության բարելավումը, տնտեսության հեռանկարային զարգացմանը համահունչ հարկաբյուջետային քաղաքականության ծրագրերի մշակումն ու իրականացումը: Այս խնդիրների լուծման առումով կարևոր նշանակություն ունի երկրի արտաքին և ներքին հաշվեկշռվածության ապահովումը, այդ նպատակով, ինչպես և անցումային շրջանում գտնվող երկրներից շատերում, բյուջեի պակասուրդի աստիճանական կրճատմանը նպատակաուղղված միջոցառումների իրականացումը, ինչպես նաև հարկային ու ծախսային քաղաքականությունների բարելավման միջոցով կայուն տնտեսական աճի ապահովումը:

Ինչպես անցումային շրջանի տնտեսություններից շատերում, Հայաստանում նույնպես բյուջեի պակասուրդի կրճատման և ֆինանսավորման աղբյուրների օպտիմալ կառուցվածքի ապահովումը մեծ ուշադրության է արժանացել հայ տնտեսագետների կողմից: Անցումային շրջանի տնտեսություններին բնորոշ՝ արտոնյալ պայմաններով ստացվող արտաքին վարկերը, լինելով նվազ ծախսատար, ՀՀ պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքում միշտ գերակայող են եղել: Սակայն արտաքին աղբյուրների գերակայության դեպքում կախվածությունը արտաքին միջոցներից կարող է ծանր հետևանքներ ունենալ երկրի քաղաքական և տնտեսական իրավիճակի վրա: Մասնավորապես, արտաքին վարկերի մեծածավալ հոսքերի հետևանքով երկիրը կարող է խոցելի լինել արտաքին շոկերի նկատմամբ, կամ կարող է խախտվել պարտքի կայունության ապահովման նախապայմանը, որն էլ, իր հերթին, կհուշընդոտի ֆինանսական շուկաների բնականոն գործունեությունը:

Տնտեսությունում ներքին խնայողությունների ցածր մակարդակի հետևանքով պակասուրդի ֆինանսավորման արտաքին աղբյուրների կրճատումն ու դրանք ներքին աղբյուրներով փոխարինումը կարող են հանգեցնել տոկոսադրույքների բարձրացման, բայց, մյուս կողմից, ներքին աղբյուրների գերակայությունը կարող է ավելի նպատակահարմար լինել երկրի ռազմավարության տեսանկյունից: Հարցն այն է, որ պակասուրդի աղբյուրներին նախապատվություն տալու դեպքում երկրների առջև ծառանում է բարդ խնդիր՝ ո՞ր նպատակն է առաջնային:

Տարբեր երկրների հարկաբյուջետային քաղաքականության փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման և կառավարման ձևերը և դրանց բարելավման ուղիները

չնայած ունեն շատ ընդհանուր գծեր, սակայն իրարից տարբերվում են՝ կախված երկրի ռեսուրսների քանակից, արտաքին աշխարհի հետ փոխհարաբերություններից և տվյալ երկրի իշխանությունների կամքից: Այսինքն՝ միջազգային փորձը չի հրամսում որևէ պատրաստի տարբերակ, որը հնարավոր լինի կիրառել մեր երկրում, ուստի սույն աշխատության մեջ փորձ է արվել բացահայտել ՀՀ բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման և աղբյուրների կառավարման բնագավառի հիմնախնդիրները և դրանց ամռչվող՝ տնտեսական համակարգերի բարելավման ուղիներ առաջարկել ՀՀ-ի համար:

Մյուս կողմից, տարբեր երկրների պարտքի կառավարման վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքի ընտրության ժամանակ երկրները հիմնականում առաջնորդվում են տնտեսական զարգացման ռազմավարական ծրագրերով՝ նպաստավոր պայմաններ ստեղծելով երկարաժամկետ ներդրումների խրախուսման համար:

1. Հարկաբյուջետային քաղաքականության դերն ու նշանակությունը տնտեսության բարեփոխումների գործընթացում

Պետական բյուջեն¹, իր նյութական բովանդակությամբ, պետության դրամական միջոցների կենտրոնացված ֆոնդ է, իսկ սոցիալ-տնտեսական նշանակությամբ՝ հիմնական գործիք ոչ միայն ՀՆԱ վերաբաշխման, այլև ազգային եկամտի ապահովման համար:

Հարկաբյուջետային քաղաքականությունն ուղղակիորեն ազդում է տնտեսության կողմից օգտագործվող ռեսուրսների և համախառն պահանջարկի մակարդակի ձևավորման վրա: Այն մասնակցում է հասարակական բարիքների արտադրության կազմակերպմանը, շուկայական տնտեսության կարգավորմանը՝ տնտեսական մրցակցության պաշտպանության և այլ միջոցներով, ազգային եկամտի այնպիսի վերաբաշխմանը, որը չի առաջացնի բնակչության ունեցվածքի ու եկամուտների չափից ավելի տարբերակումներ կամ, այլ կերպ ասած, ժողովրդի կենսամակարդակի չափից ավելի բևեռացում: Կառավարության կողմից տնտեսության կարգավորումը, որի հիմնական նպատակներն են չլիվ զբաղվածության, տնտեսական կայուն աճի, զենքի կայուն մակարդակի և հաշվեկշռված վճարային հաշվեկշռի ապահովումը, հիմնվում է շուկայական տնտեսության մակրոտնտեսական վերլուծությունների վրա:

¹ *Общая теория финансов. Банки и биржи, Издательское объединение Юнпги, М., 1995.*

Հարկաբյուջետային քաղաքականությունը, դրամավարկային և արժույթային քաղաքականությունների հետ միասին, ազդում է վճարային հաշվեկշռի, պետական պարտքի մակարդակի, տնտեսական աճի², ինչպես նաև սղաճի մակարդակների վրա: Հարկաբյուջետային քաղաքականության միջոցառումները, որոնք կառավարության ծախսերի կրճատման³ կամ եկամուտների ավելացման միջոցով ուղղված են խնայողությունների ձևավորմանը, համեմատաբար ավելի հեշտ է քանակապես ապահովել, քանզի դրանք հիմնականում ներառում են այնպիսի քայլեր, որոնք իշխանությունների ուղղակի վերահսկողության ներքո են:

Հարկաբյուջետային քաղաքականության չափանիշների ձևավորումը հետզհետե բարդ խնդիր է դառնում, քանի որ հարկաբյուջետային և կառուցվածքային միջոցառումների միջև առկա է փոխազդեցությունների լայն շրջանակ: Տնտեսության առանցքային հատվածներում հարկաբյուջետային միջոցառումների իրականացումը կարևոր ազդեցություն ունի և՛ մակրոտնտեսական, և միկրոտնտեսական ցուցանիշների վրա, իսկ մյուս կողմից՝ ազդում է ինչպես ուղղակիորեն (մասնավորապես բյուջեի գործառնությունների մասով, ինչպիսիք են, օրինակ՝ ենթակառուցվածքներում իրականացվող ներդրումները), այնպես էլ անուղղակիորեն (օրինակ՝ մասնավոր հատվածի վրա՝ հարկման միջոցով): Այն քաղաքականությունները, որոնք առնչվում են հարկահավաքմանը, պետական ծախսումներին և փոխառություններին, արտահայտում են արտադրողների ու սպառողների վարքագիծը, ազդում են տնտեսությունում եկամտի և «բարեկեցության» բաշխման վրա:

Քանի որ կառավարության կողմից խնայողությունների ձևավորումն արտաքին խնայողությունների նկատմամբ թուլացող վստահության կամ նվազող հնարավորությունների ժամանակահատվածում նպաստում է ֆինանսական և իրական միջոցների ազատմանը (որոնք կարող էին օգտագործվել կապիտալի ձևավորման և միջին ժամկետում տնտեսական աճի ապահովման նպատակով), տնտեսության կարգավորման և աճի ապահովման համար հարկաբյուջետային քաղաքականությունը դառնում է տնտեսության կայունացման և կառուցվածքային բարեփոխումների քաղաքականության առանցքային բաղադրատարրը: Կարգավորման ծրագրերն ուղղված են երկրի հիմնական նպատակների, այն է՝ կայունացման և կառուցվածքային բարեփոխումների իրականացմանը: Դրանք կազմված են հարկաբյուջետային, դրամավարկային և արժույթային քաղաքականություններից և հանդես են գալիս փոխկապակցված:

² *Macroeconomic accounting and analysis in transition economies—Abdessatar Ouanes and Subhash Thakur, IMF, 1997.*

³ *"Government financial management" issues and country studies, edited by A. Premchand, page 54 - 67.*

Դրամավարկային քաղաքականության⁴ եությունը շրջանառությունում փողի քանակի փոփոխման միջոցով տնտեսական ենթակառուցվածքների վրա ազդեցությունն է: Եթե հարկաբյուջետային քաղաքականության միջոցառումներն անմիջապես ուղղվում են ապրանքների շուկա, ապա դրամավարկային քաղաքականության կարգավորման առարկան դրամական շուկան է: Այդ պատճառով, դրամավարկային քաղաքականության իրականացման գլխավոր դերը պատկանում է կենտրոնական բանկին: Դրամավարկային քաղաքականության հիմնական նպատակներ են.

- տնտեսական աճը,
- լրիվ զբաղվածությունը,
- զների կայունությունը,
- վճարային հաշվեկշռի կայունությունը:

Դրամավարկային քաղաքականության միջանկյալ նպատակներն են.

- փողի բազան,
- տոկոսադրույքները,
- փոխարժեքը:

Դրամավարկային քաղաքականության հիմնական գործիքներն են.

- վարկավորման սահմանաչափերը, տոկոսադրույքների ուղղակի կարգավորումը,
- պարտադիր պահուստավորման դրույքի փոփոխությունը,
- վերաֆինանսավորման դրույքի փոփոխությունը,
- բաց շուկայական գործառնությունները:

Դրամավարկային քաղաքականության հիմնական նպատակներն իրականացվում են որպես ընդհանուր տնտեսական քաղաքականության մի ուղղություն՝ հարկաբյուջետային, արժութային, արտաքին առևտրի, կառուցվածքային և տնտեսական քաղաքականության այլ ուղղությունների հետ միասին: Դրամավարկային, ինչպես նաև հարկաբյուջետային քաղաքականությունների արդյունավետությունը նվազում է գնային մեխանիզմների հակազդեցություններից: Այս հակազդեցությունները չեզոքացնելու նպատակով իրականացվում է միավորված քաղաքականություն, որը հիմնված է ազգային տնտեսության կարգավորմանն ուղղված հարկաբյուջետային և դրամավարկային գործիքների համատեղ կիրառման վրա: Տնտեսության կայունացման միջոցառումները համախառն պահանջարկի վրա ազդում են ինչպես տնտեսությունում փողի շրջապատույտի և հոսքերի փոփոխությունների, այնպես էլ

Гальперин В.М., Гребенников П. И., Леусский А. И., Тарасевич Л.С. Макроэкономика. Санкт-Петербург, 1997, 718 стр.

մասնավոր հատվածի սեփականության կառուցվածքի փոփոխությունների միջոցով:

Կարգավորման ծրագրերի նպատակների իրականացումը⁵ կախված է երկու կարևոր գործոններից: Դրանք են՝

- կառավարության տրամադրության տակ գտնվող ռեսուրսների քանակը,
- այդ ռեսուրսների օգտագործման արդյունավետությունը:

Հիմնական առանցքը, որի հիման վրա չափվում է կառավարության ռեսուրսների պահանջարկը, կապված է եկամուտների ավելացման նրա հնարավորությունների հետ: Հարկաբյուջետային քաղաքականության չափման, գնահատման այս մոտեցումը կոչվում է հարկաբյուջետային կառավարման մակրոտնտեսական տեսանկյուն, որի հիման վրա ապահովվում և պահպանվում է տնտեսությունում ռեսուրսների և պահանջարկի միջև գլոբալ հաշվեկշռվածությունը: Հարկաբյուջետային քաղաքականության հենց այս տեսանկյունից են առաջանում ֆինանսական քաղաքականության այն փոխհարաբերությունները, որոնք ազդում են տնտեսությունում վարկերի, փողի, փոխառությունների հոսքերի ձևավորման վրա՝ ինչպես յուրաքանչյուր երկրի ներքին, այնպես էլ համաշխարհային տնտեսության մեջ: Այս փոխհարաբերություններից է առաջանում հարկաբյուջետային ծախսերի և եկամուտների հոսքերի տարբերությունը կամ փոխառությունների նկատմամբ պահանջարկը, մասնավորապես, ներքին աղբյուրներից՝ ելնելով տնտեսությունում առկա խնայողությունների քանակից, և արտաքին աղբյուրներից՝ ելնելով տնտեսությունում արտարժույթի և խնայողությունների կանխատեսվող փոփոխություններից:

Հարկաբյուջետային քաղաքականությունը տնտեսական միջավայրի վրա ազդում է պետական ծախսերի կատարման և հարկերի հավաքագրման միջոցով, որոնց իրականացման ընթացքում կարող է առաջանալ պակասուրդ կամ ավելցուկ: Հարկաբյուջետային քաղաքականության բնութագրման համար շատ կարևոր են պակասուրդի մակարդակը՝ համեմատած համախառն ներքին արդյունքի հետ, պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքը, ինչպես նաև ավելցուկի օգտագործման ձևերը: Չնայած տեսության մեջ պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրները տարանջատվում են ըստ ինֆլյացիոն և ոչ ինֆլացիոն աղբյուրների, այդուհանդերձ պակասուրդի ֆինանսավորումը գործնականում հանդիսանում է փողի առաջարկի ավելացում:

Շուկայական տնտեսական հարաբերություններին անցման ճանապարհին գտնվող երկրներն իրականացնում են նաև կայունացման այն-

⁵ *Fiscal policy, economic adjustment, and financial markets* –edited by Mario Monti, IMF, Washington, D. C. 1989, page 116-119.

պիսի ծրագրեր⁶, որոնք հիմնականում արտացոլվում են տվյալ երկրի պետական բյուջեում: Ծախսային կամ բյուջետային քաղաքականությունն այդ ծրագրերի հիմնական մասն է և երկրի մակրոտնտեսական կայունության ապահովման հիմնական գործիքը: Պետական ծախսային քաղաքականությունը, նպաստելով ներքին խնայողությունների ավելացմանը, կայուն տնտեսական աճի, արդյունավետ ներդրումների և ռեսուրսների արդյունավետ տեղաբաշխման նախադրյալներ է ստեղծում: Պետության ծախսային քաղաքականությունն արտահայտում է կառավարողների նպատակները, ցանկություններն ու ձգտումները: Կառավարության ծախսային քաղաքականությունն իր մեջ **քաղաքական տարր** է պարունակում, ուստի երկրները խուսափում են ծախսերի միջոցով «բացել երկրի քաղաքական դեմքը» և ցույց տալ նրա թույլ կողմերը: Այս տեսանկյունից նպատակահարմար է բյուջեի ծախսերի դասակարգումը դարձնել հնարավորին չափ համադրելի մյուս երկրների բյուջեների հետ՝ պահպանելով որոշակի առանձնահատկություններ: Դա է պատճառը, որ երկրների մեծ մասում հարկերի դասակարգման հարցում ձևավորվել է որոշակի հստակության, իսկ ծախսերի դասակարգումը դեռևս նման հստակություն չունի:

Ընդհանուր առմամբ, կարելի է ասել, որ պետության ծախսային քաղաքականությունը գործունեության ավելի մեծ դաշտ ունի, քան հարկային քաղաքականությունը: Դա պայմանավորված է նաև նրանով, որ ինչպես միկրոտնտեսական, այնպես էլ մակրոտնտեսական նպատակների հիմքում ընկած է ծախսերի որոշակի կառուցվածք, որի ապահովման համար երկիրը պետք է համապատասխան քայլեր իրականացնի: Բացի այդ, ինչպես ցույց է տալիս ծախսային և հարկային բազմարկիչների⁷ համեմատությունը, ծախսերի կրճատումն ավելի զսպողական ազդեցություն է ունենում կարգավորման, կայունացման ծրագրերում, քան թե հարկերի ավելացումը, կամ այլ կերպ ասած՝ ծախսային քաղաքականության միջոցով ավելի արագ կարելի է արդյունքների հասնել, քան հարկային քաղաքականության միջոցով:

Կայունացման քաղաքականության նպատակն է խուսափել, կամ եթե անհրաժեշտ է, շտկել ներքին և արտաքին անհավելյալությունները, որոնք կարճաժամկետ հատվածում կարող են խոչընդոտներ առաջացնել տնտեսությունում: Հարկաբյուջետային հատվածում ծախսերի կար-

⁶ *Public expenditure handbook – A guide to Public Policy issues in Developing Countries* – Edited by Ke-Young Chu and Richard Hemming, 1991 Washington, D. C.

⁷ *Fiscal adjustments in OECD countries; Composition and macroeconomic effects* – prepared by Alberto Alesina; and Roberto Perotti, Authorized for distribution by Massimo Russo, July 1996 IMF working paper/96/70 page 3.

Агапова Т. А., Серегина С. Ф., Москва 1996, МГУ им. Ломоносова, стр. 79-85.

գավորումը կայունացման ծրագրի մի մասն է: Ծախսերը հիմնականում կրճատում են սղաճի զսպման նպատակով:

Կարգավորման ծրագրերում⁸ մեծ դեր ունեն պետական ձեռնարկությունները, որոնց ազդեցությունը կարող է լինել ուղղակի և անուղղակի: Ձեռնարկությունների տնտեսական գործունեության ազդեցությունն ուղղակի է այն դեպքում, երբ այդ գործունեությունն ուղղված է տնտեսության որոշ հատվածների ֆինանսավորման նպատակով մենաշնորհային շահույթի ստացմանը, իսկ անուղղակի՝ երբ պետական ձեռնարկություններն իրենց գործունեության արդյունքում ձևավորված եկամուտների միջոցով ազդում են կարգավորման ծրագրերի վրա: Շատ երկրների կայունացման ծրագրերում պետական ձեռնարկությունների ազդեցության մեծ չափը բավականին խնդիրներ է առաջացնում: Միևնույն ժամանակ, այն խնդիրներ է առաջացնում նաև սղաճի նախատեսված մակարդակի ապահովման և վճարային հաշվեկշիռի կարգավորման տեսանկյունից: Կարգավորման ծրագրերում պետական ձեռնարկությունների ազդեցությունների չափի որոշման հարցում գոյություն ունեն տարբեր տեսակետներ: Մասնավորապես, մասնագիտական գրականության մեջ ավելի շատ քննարկվում է պահանջարկի վրա պետական ձեռնարկությունների վարքագծի ազդեցությունը և դրա կարգավորումը մակրոտնտեսական կայունացման ծրագրերի իրականացման ժամանակ:

Չարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունքները մեծապես կախված են դրամավարկային քաղաքականությունից: Մասնավորապես՝ պետական պարտքը ցածր ծախսերով ֆինանսական շուկայում տեղաբաշխելու կառավարության հնարավորությունը զգալիորեն կախված է դրամավարկային քաղաքականության ուղղությունից: Ընդլայնողական դրամավարկային քաղաքականությունը հնարավորություն է տալիս պետական պարտքը շուկայում տեղաբաշխել ցածր տոկոսադրույքով: Սակայն, եթե նման դրամավարկային քաղաքականության հետևանքով տնտեսությունում ձևավորվի սղաճի բարձր մակարդակ, կամ հաշվի առնելով ցածր տոկոսադրույքները՝ կառավարությունը կտրուկ ավելացնի բյուջեի պակասուրդը, ապա այս դեպքում անվանական տոկոսադրույքները կսկսեն աճել, քանի որ առկա պահանջարկի պայմաններում առաջարկի աճը կհանգեցնի այն բանին, որ ներդրողները կպահանջեն ավելի բարձր տոկոսադրույքներ: Նման պայմաններում պարտքի սպասարկման ծախսերը կավելանան, և հարկաբյուջետային մարմինները ստիպված կլինեն նվազեցնել առաջնային պակասուրդը, որպեսզի այն համապատասխանեցնեն երկրի ֆինանսական հնարավորություններին:

⁸ *Public expenditure handbook – A guide to Public Policy issues in Developing Countries* – Edited by Ke-Young Chu and Richard Hemming, 1991 Washington, D. C..

Եթե կենտրոնական բանկը իրականացնում է զսպողական դրամավարկային քաղաքականություն՝ առանց հարկաբյուջետային մարմինների հետ կոորդինացման, ապա այս դեպքում կասկածի տակ է դրվում այդ քաղաքականության արդյունավետությունը, քանի որ շատ դժվար է պահպանել դրամավարկային քաղաքականության վստահելիությունը, եթե հարկաբյուջետային քաղաքականությունը վստահելի չէ: Եթե կենտրոնական բանկը չի ցանկանում փոփոխել դրամավարկային քաղաքականության ուղղությունը՝ պահելով զսպողական ռազմավարությունը (քանի որ կվտանգվի գների կայունության ապահովման նպատակը), ապա հարկաբյուջետային մարմինները ստիպված կլինեն կրճատել ծախսերը և ավելացնել առաջնային ավելցուկը: Բացի այդ, հարկաբյուջետային դիրքը կարող է վատանալ նաև այն պատճառով, որ զսպողական դրամավարկային քաղաքականության հետևանքով տոկոսադրույքները կբարձրանան, տնտեսական ակտիվությունը կնվազի և, հետևաբար, կնվազեն նաև հարկային եկամուտները: Սինույն ժամանակ, տնտեսական աճի ցածր մակարդակի պայմաններում կաճի նաև ՋՆԱ նկատմամբ պարտքի գործակիցը:

Դրամավարկային քաղաքականության գործիքների ընտրությունն ու կիրառությունն ուղղակի ազդեցություն ունի ֆինանսական շուկայում ցածր տոկոսադրույքով և նախատեսված ծավալով պարտք տեղաբաշխելու հարկաբյուջետային մարմինների հնարավորության վրա: Մասնավորապես, բաց շուկայական գործառնությունների միջոցով ավելացնելով պետական արժեթղթերի իրացվելիությունը՝ դրամավարկային մարմինները կարող են օգնել կառավարությանը՝ նվազեցնելու պետական պարտքի սպասարկման ծախսերը:

Կենտրոնական բանկը պետք է որոշում կայացնի. իր սեփական, թե՛ պետական արժեթղթերն օգտագործել բաց շուկայական գործառնություններն իրականացնելիս: Այս երկու գործիքների միջև ընտրությունը կախված է տվյալ երկրի ֆինանսական շուկայի բնութագրից, ինչպես նաև այն բանից, թե ինչպես են դրամավարկային և հարկաբյուջետային կառույցները կոորդինացնում իրենց քաղաքականությունների նպատակները: Ֆինանսական շուկաների գործունեության տեսանկյունից իդեալական տարբերակն այն է, որ կենտրոնական բանկը բաց շուկայական գործառնություններն իրականացնի պետական արժեթղթերով՝ երկրորդային շուկայում, իսկ գանձապետարանը տեղաբաշխի իր պարտքն առաջնային շուկայում:

Չարկ է նշել, որ դրամավարկային քաղաքականության նպատակների իրականացման համար կենտրոնական բանկի կողմից սեփական, թե՛ պետական արժեթղթերի օգտագործման հարցը ներկայումս քննարկման առարկա է շատ զարգացած և զարգացող երկրներում: Երկու դեպ-

քում էլ առկա են բավականին դրական և բացասական կողմեր, որոնց պարագայում դժվար է միանշանակ կարծիք կազմել այդ խնդրի վերաբերյալ:

Հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունքները կախված են նաև կառավարության կողմից իրականացվող միջոցառումների որակից: Ուստի աստիճանաբար ավելի կարևոր նշանակություն է ստանում կառավարության դերի գնահատման խնդիրը: Տնտեսությունում կառավարության դերի գնահատման չափանիշների սահմանման առումով առանձնանում է տնտեսական վերլուծությունների երկու ճյուղ՝ պայմանավորված նորմատիվ և պրոգնոստիկ տեսություններով: Այդ երկու տեսությունների հիմնական տարբերություններն են.

- Պրոգնոստիկ տեսությունը հիմնվում է իրական փաստերի վրա, քննում է իրական աշխարհը հասկանալու համար, թե այն ինչի նման է և ինչպես է «աշխատում»: Պրոգնոստիկ տնտեսագետների շրջանում գրեթե բացակայում է պետական շահերի կարևորման սկզբունքը:

Նորմատիվ տեսությունները դատողություններ և ենթադրություններ են անում ու տալիս գնահատականներ, թե աշխարհը ինչպիսի՞ն պետք է լինի կամ այլ կերպ ասած՝ նորմատիվ վերլուծությունները գնահատում են պրոգնոստիկ տնտեսագետների կողմից սահմանված փաստերի ցանկալիությունը:

Տնտեսական նույն գործունեության պրոգնոստիկ և նորմատիվ վերլուծությունների արդյունքները, բնականաբար, էապես տարբերվում են: Պրոգնոստիկ տեսությունը դիտարկում է չափելի արդյունքների միջոցով վավերացված, փաստացի իրավիճակները: Այս դեպքում փաստերը կամ լավացնում, կամ վատացնում են նախատեսված արդյունքը: Օրինակ՝ այն հարկերը, որոնք զանձվում են սպառումից, կարող են փոփոխել սպառման վարքագիծը: Սպառումից զանձվող հարկերի վարքագծի փոփոխությունը չափելի է, այսինքն՝ մարդիկ, կախված անհատական ընտրությունից, կարող են փոխել ապրանքների՝ իրենց սպառման կառուցվածքը: Հետևաբար սպառումը կարող է աճել, նվազել կամ մնալ նույնը: Այսինքն՝ գոյություն ունեն չափանիշներ՝ մինչև կարգավորման հետևանքները և չափանիշներ՝ այդ հետևանքներից հետո: Դա, այսպես կոչված՝ հարկերի չափելի արդյունքն է: Մենք կարող ենք անցում կատարել պրոգնոստիկ դիրքերից նորմատիվի, երբ արժեքների վերաբերյալ դատողություններն արվել են չափելի փաստերի հիման վրա: Օրինակ, հարկերի ավելացումն այնպիսի ապրանքների նկատմամբ, ինչպիսիք են՝ ծխախոտը, խմիչքը և այլն, կարող է սպառման ծավալների կրճատման առիթ հանդիսանալ նաև այն մարդկանց համար, ովքեր նախկինում այդ ապրանքներն օգտագործում էին՝ վնաս հասցնելով իրենց առողջու-

թյանը, թեև նրանց համար, ուլքեր ցանկանում էին շատ օգտագործել այդ ապրանքները, սակայն հարկերի ավելացման պատճառով ավելի քիչ են օգտագործում, հարկերի ազդեցությունը սպառման տեսանկյունից կունենա բացասական հետևանք: Ավելի պարզ ասած՝ պոզիտիվ տեսության ներկայացուցիչները հերքում են պետական ֆինանսական որոշումները լավ կամ վատ որակելու անհրաժեշտությունը, մինչդեռ նորմատիվ տեսությունը դատողություններ է անում արդյունքների լավ կամ վատ լինելու վերաբերյալ:

Բյուջեի պակասուրդն⁹ իրենից ներկայացնում է փողի զանգվածի ընդլայնման կամ վարկային շուկայում կառավարության կողմից միջոցների հայթայթման համար պահանջարկի գնահատման ուղղակի չափանիշ: Այս սահմանումից ելնելով՝ կառավարության գործառնությունները կարելի է դասակարգել երկու խմբի՝

1. Յուրաքանչյուր գործառնություն, որը ներառում է կառավարության պարտքի կառուցվածքի մեջ կատարվող փոփոխությունները, օրինակ կարծաժամկետ արժեթղթերի փոխարինումը երկարաժամկետ արժեթղթերով կամ՝ հակառակը:

2. Յուրաքանչյուր գործառնություն, որն իրենից ներկայացնում է կառավարության պարտքի մոնետիզացիա:

Պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների վերլուծություններին առնչվող գրականության մեջ առաջ է քաշվում այն հիմնական տեսակետը, որ պակասուրդի ֆինանսավորման տարբեր աղբյուրներ պահանջարկի վրա ունեն տարբեր ազդեցություններ: Նշվածի վերաբերյալ գոյություն ունեն տարբեր մեկնաբանություններ, սակայն դրանցից ամենատարածվածը պետական պարտքի (թե՛ արտաքին և թե՛ ներքին) չափի փոփոխության ազդեցությունն է կամ, այլ կերպ ասած՝ պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների ազդեցությունն է պարտք/ՅՆԱ հարաբերության վրա (այս ցուցանիշին շատ մեծ ուշադրություն է դարձվում հատկապես վերջին տարիների տնտեսագիտական գրականության մեջ): Այն որոշվում է պարտք/ՅՆԱ ցուցանիշի մակարդակով, իսկ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը համարվում է կայուն, երբ վարվող ընթացիկ քաղաքականությունն ապագայում կարող է շարունակվել առանց խախտելու պետության վճարունակության և պետության նկատմամբ վստահության պայմանները: Ըստ էության, կախված պետության տնտեսական զարգացման առանձնահատկություններից, ինչպես նաև ուսումնասիրվող խնդրի նպատակից, կարելի է պարտքի կայունության

⁹ "How to measure the fiscal deficit", IMF: Mario I. Blejer and Adrienne Cheasty, page 178-180.

ցուցանիշների հաշվարկման տարբեր սկզբունքներ¹⁰ կիրառել: Հարկաբյուջետային կայունությունն, իր հերթին, կախված է պարտքի սպասարկման նպատակով ընթացիկ քաղաքականության մեջ կառավարության կողմից ապագայի համար կիրառվող կարգավորման չափից: Պարտքը կայուն է համարվում, եթե պարտք/ՅՆԱ ցուցանիշը կայուն է միջինժամկետ հատվածում: Պարտք/ՅՆԱ հարաբերության սպասվող փոփոխությունը ժամանակի ընթացքում որոշվում է հետևյալ բանաձևով,

$$d = (\bar{r} - \bar{g}) d - \bar{s}$$

դրսեդ

d-ն՝ պարտք/ՅՆԱ հարաբերությունն է,

s-ը՝ առաջնային ավելցուկ/ՅՆԱ հարաբերության միջինն է,

r-ը՝ պետական պարտքի սպասվող իրական միջին տոկոսադրույքը,

g-ն՝ սպասվող տնտեսական աճի միջին դրույքը:

1990 թվականին Բլանչարդը սահմանեց հարկաբյուջետային կայունության մի քանի չափանիշներ: Նա առաջարկում էր օգտագործել հարկեր/ՅՆԱ հարաբերության սպասվող միջին արժեքներ, օրինակ, մեկ տարվա, երեք տարվա կամ հինգ տարվա կտրվածքներով: Առաջարկվում է նաև ոչ թե ենթադրել, այլ համոզվել, որ ընթացիկ ծախսեր/ՅՆԱ հարաբերությունը կայուն է և մշտական: Ջարգացող երկրներում կարևորվում է այն բնութագրիչների ընտրությունը, որոնք պետք է հանվեն բյուջեի եկամուտների և ծախսերի մշտական և ժամանակավոր բաղադրատարրերից: Երկրի հարկաբյուջետային դիրքը կայուն է համարվում այն դեպքում, երբ արտածին շոկեր լինելու կամ չլինելու դեպքում հարկաբյուջետային դիրքը մնում է կայուն: Վերջինս կարևոր պայման է երկրի հարկաբյուջետային քաղաքականության «խոցելիությունը» գնահատելու համար, քանի որ շոկերը կարող են ուղղակիորեն ազդել այդ ոլորտի վրա: Օրինակ, համաշխարհային շուկայում բենզինի գների անկման հետևանքով բենզին արտահանող երկրներում, եկամուտների նվազման պայմաններում, պետական բյուջեի եկամուտների և ծախսերի անսպասելի տատանումները կամ միջազգային տոկոսադրույքների բարձրացումը կարող են ազդել արտաքին պարտք ունեցող այդպիսի երկրների հարկաբյուջետային քաղաքականության վրա: Շոկերը կարող են նաև անուղղակի ազդեցություն ունենալ հարկաբյուջետային քաղաքականության վրա մասնավորապես այն դեպքում, երբ կառավարությունը ստիպված լինի հանկարծակի սահմանափակել հարկաբյուջե-

¹⁰ Nigel Chalk and Richard Hemming, 2000, "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice", IMF Working paper.

տային քաղաքականությունը (այն դեպքում, երբ անկայուն տոկոսադրույքների պայմաններում մի կողմից առկա կլինի ներքին պարտքի մեծ մակարդակ, մյուս կողմից՝ կարճաժամկետ իրացվելիություն): Երբ պետական հատվածի բացասական շուկերի պայմաններում կառավարության արժեթղթերի պահանջարկի ճգնաժամ է տեղի ունենում, ապա առաջանում է պետական փոխառությունների պահանջարկի աճ, և կառավարության հնարավորությունները սահմանափակվում են: Նման իրավիճակներում կառավարությունը կարող է՝

1. մեծացնել իր ներքին պարտքի ռիսկի հավելվածարը (ներառում է բոլոր այդ ռիսկերի համար նախատեսվող վճարը),

2. պակասուրդը ֆինանսավորելու համար օգտագործել արտաքին իրացվելի ակտիվները կամ հետ գնել պարտքի մի մասը,

3. բարձրացնել հարկերը:

Ի վերջո, բյուջեի իրացվելիությունից ելնելով՝ կարելի է դատել բյուջետային ճգնաժամի հավանականության մասին, որը կախված է՝

- կենտրոնական բանկում գտնվող համախառն արտաքին ակտիվների մակարդակից և կառավարության՝ միջազգային ֆինանսական շուկաներ մուտք գործելու հնարավորությունից,
- պետական պարտքի միջին մեծությունից,
- սղաճի մակարդակից,
- բյուջեի եկամուտների և ծախսերի տատանողականությունից:

Զարգացող երկրներում բյուջեի պակասուրդի չափի որոշման հարցն առաջացնում է մի շարք սկզբունքային և գործնական խնդիրներ²¹: Դրանք բարդությունն այն է, որ զարգացող երկրներում չկա պակասուրդի չափի որոշման միասնական մոտեցում: Օրինակ, երկրի ընտրած պայմանական պակասուրդը կարող է որոշվել հաշվարկային կամ կանխիկ սկզբունքով: Առաջին դեպքում պակասուրդը հաշվարկվում է որպես բյուջեի ծախսերի կանխիկ հոսքերի՝ ծախսերի և եկամուտների տարբերություն, իսկ երկրորդ դեպքում՝ որպես բյուջեի հաշվարկային եկամուտների (ներառում է նաև հաշվարկված և չստացված եկամուտները) և ծախսերի տարբերություն (անկախ նրանից, թե այդ ծախսերը կանխիկ վճարվել են, թե՛ ոչ): Պակասուրդի չափման մյուս կարևոր խնդիրը կարող է առաջանալ այն երկրներում, որտեղ տոկոսադրույքների կամ պետական և մասնավոր հատվածների գները վերահսկվում են: Եթե ծախսերը չափվում են պաշտոնական գներով, ապա այս դեպքում պակասուրդը կարող է թերագնահատվել: Տվյալ դեպքում հարցը կարելի է լուծել սահմանելով, որ կառավարության կողմից ապրանքների և ծառայությունների կարգավորվող գների գնահատման նպատակով օգտա-

²¹ "Development macroeconomics" Pierre Richard and Peter J. Montiel 1999 USA, p16.

գործվեն դրանց, այսպես կոչված՝ »ստվերային« գները: Բայց սա էլ հաճախ կարող է վտանգավոր խնդրի առաջ կանգնեցնել՝ առաջացնելով մի շարք դժվարություններ: Օրինակ, ստվերային կամ ոչ օրինական վարկային շուկայի բացակայության դեպքում պետության կողմից կարգավորվող ներքին պարտքի տոկոսադրույքը կարող է չարտահայտել պակասարդի իրական մակարդակը, որը կծնավորվեր շուկայական տոկոսադրույքների պայմաններում:

Ըստ տնտեսագետ Վիտո Թանգիի սահմանման՝ բյուջեի ընթացիկ պակասուրդը կառավարության եկամուտների և ընթացիկ ծախսերի տարբերությունն է, իսկ վճարային հաշվեկշռի պակասուրդն արտահայտում է տնտեսության խնայողության մակարդակը: Նշվածի վերաբերյալ 1950-60-ական թվականներին գոյություն ուներ հետևյալ տեսակետը. կառավարությունն իր ռեսուրսները հավաքագրում և տնտեսական աճը խթանում է հիմնականում ներդրումների խրախուսման միջոցով, որի դեպքում մեծանում է վճարային հաշվեկշռի պակասուրդը: Այսինքն, եթե կառավարությունն ընթացիկ ծախս է կատարում, ապա վճարային հաշվեկշռի պակասուրդն ավելի քիչ է աճում, քան ներդրումների դեպքում, քանի որ ներդրումների մեծ մասը կատարվում է արտաքին աղբյուրների հաշվին: Սակայն այստեղ ևս գոյություն ունի հակասություն. ներդրումները ևս կարող են անարդյունավետ լինել, չխթանել տնտեսական աճը, որի հետևանքով կավելանա արտաքին պարտքը: Կարելի է ենթադրել, որ տվյալ պայմաններում ավելի ցանկալի կլիներ ընթացիկ ծախս կատարելը:

Սղաճի կամ խորը արմատավորված սղաճային սպասումների դեպքում առաջնային նշանակություն են ստանում տնտեսությունում եկամուտների ինդեքսավորման մեխանիզմները: Այստեղ, որպես հակաբյուջետային քաղաքականության ազդեցության չափը բնութագրող մեծություն, հանդես է գալիս **գործառնական պակասուրդ** հասկացությունը: Գործառնական պակասուրդի որոշման ժամանակ հաշվարկային կամ պայմանական պակասուրդից հանվում է պակասուրդի սղաճային մասը, այսինքն՝ ծախսերի այն մասը, որն ուղղակի կամ անուղղակի առնչվում է ինդեքսավորմանը կամ, այլ կերպ ասած, պարտքի սպասարկման այն մասը, որը պետական պարտքի կառավարումը «փոխհատուցում» է փաստացի սղաճով: Ներկայումս պակասուրդը և պարտքը առաջնային նշանակություն են ստացել ԱՊՀ երկրների համար, քանի որ մեծ պարտք և պակասուրդ ունեցող երկրները մի շարք խնդիրներ ունեն եվրոպական տնտեսական համակարգ մուտք գործելու առումով, և այդ երկրները սահուն դրամավարկային քաղաքականություն իրականացնելիս լուրջ բարդությունների առջև են կանգնում և ենթարկվում են քաղաքական ճնշումների:

Այսպես, դրամավարկային քաղաքականությունն ընդունում է, որ ավելի մեծ սղաճի ժամանակ անհրաժեշտ է ավելի փոքր պակասուրդ, քանզի այն ֆինանսավորվում է պարտքի միջոցով, և դրանով պետությունն ավելի փոքր պարտք կկուտակի: Ավելին, վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ դրամավարկային կառույցները միշտ հանդես են գալիս որպես վերջին ատյանի վարկատու, այլ ոչ թե պարտքի վերացման կամ պակասուրդի ճշգրտման մարմին: Ուսումնասիրելով տարբեր երկրների փորձը թե՛ նախապատերազմյան, թե՛ հետպատերազմյան ժամանակահատվածում, Սարջնտը և Վալասը եկան այն եզրահանգման, որ երբ հարկաբյուջետային քաղաքականությունն ընդլայնվում է, իսկ դրամավարկայինը՝ սահմանափակվում, ապա առաջնային պակասուրդն ավելի է մեծանում: Երբ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը «վատն» է կամ չսահմանափակված, ապա դրամավարկային քաղաքականությունը դառնում է կասկածելի: Սարջնտը և Վալասն այս խնդրի լուծումը տեսնում են որոշ ժամանակահատվածում կամ ներկա պահին մեծ սղաճ ապահովելու մեջ, որը, սակայն, այդ խնդրի լուծման միակ ճանապարհը չէ: Ինչպես Վալասը և Սարջնտն են նշում, դրա լուծման համար կա մեկ ուղի, այն է՝ փոքր պարտք և ցածր պակասուրդ:

Շուկայական տնտեսական հարաբերություններին անցման ընթացքում էականորեն փոփոխվում է կառավարման համակարգերի դերն ու նշանակությունը: Այս առումով հատկապես կարևորվում է պետական ֆինանսների կառավարման բնագավառում իշխանությունների միջև լիազորությունների և գործառույթների բաշխումը: Գործադիր իշխանության բնագավառում գործառույթների բաշխման առումով կարևորվում է մի կողմից՝ ֆինանսների նախարարության և բյուջետային գերատեսչությունների դերի, մյուս կողմից՝ կենտրոնական բանկի դերի վերանայումը:

Քաղաքական անկախության ճանապարհն ընտրած նախկին ԽՍՀՄ երկրների փորձը ցույց տվեց, որ պետական ծախսերի կառավարման և վերահսկողական մակարդակների բարձրացման համար անհրաժեշտ է ստեղծել սկզբունքորեն նոր օրենսդրական դաշտ: Կառավարման համակարգերի ստեղծման գործում պետության նորմատիվ և ցանկալի դերը ապահովելու համար կառավարությունը պետք է.

- Սահմանի կանոններ և ձևավորի ինստիտուտներ, որոնք կօգնեն պետական տարբեր սուբյեկտների կողմից պայմանագրային պարտավորությունների կատարմանը, սեփականության իրավունքի պաշտպանությանը: Այս կանոնների և ինստիտուտների միջոցով պետությունը պետք է նպաստի շուկայի դերի ընդլայնմանը, ինչպես նաև սահմանի կանոններ և ստեղծի համակարգեր՝ պետական եկամուտների ձևավորման և օգտագործման համար:

Եթե սահմանադրությունը սահմանում է երկրի քաղաքականության համար ուղեցույց հանդիսացող հիմնական սկզբունքները, ապա, ի վերջո, դրանք որոշակիացվում և «բացվում» են առանձին օրենքների միջոցով: Երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ երբ օրենքները չափից ավելի են որոշակիացնում սահմանադրական նորմերը, գրվում են մասնագիտական բարդ լեզվով կամ չեն ընդգրկում ամբողջ տնտեսական գործունեության ոլորտը, ապա շատ դժվարություններ են ծագում օրենքների կիրառման բնագավառում: Օրինակ, հարկային արտոնությունները կարող են սփռված լինել շատ օրենքներում, ընդ որում՝ ոչ պարզ ձևով և այդքանով իսկ լինել ոչ թափանցիկ կամ դժվար մատչելի հարկատուների համար:

Նախկինում ընդունված օրենքները, որոնք չեն կիրառվում և պարզապես մնացել են թղթի վրա, հնարավոր է, հակասության մեջ մտնեն նոր ընդունվող օրենքների հետ: Այս դեպքում, որքան էլ պետական ինստիտուտները ջանան իրագործել իրենց ծրագրերն այդ օրենքների միջոցով, միևնույն է քաղաքացիներին տրվող ցուցումները կարող են սխալ լինել և խառնաշփոթ ստեղծել: Նման հակասությունները և բարդ օրենսդրությունը, բնականաբար, ոչ միայն դժվարացնում են մասնավոր հատվածի գործունեությունը, այլև ազդում են տնտեսության պետական կարգավորման արդյունավետության մակարդակի վրա: Ուստի տարիների ընթացքում շատ երկրներ, ինչպիսիք են՝ Ֆրանսիան, Իտալիան, Ավստրալիան, Նոր Զելանդիան, Ռուսաստանը և այլն, պարզեցրել են իրենց օրենքները: Հարկ է նաև նշել, որ այդ գործողությունները, որոնցից ակնկալվող օգուտները կարող են ստացվել ավելի երկար ժամանակահատվածի ընթացքում և պետական քաղաքականությունը կդարձնեն ավելի թափանցիկ, հիմնականում չեն ստանում քաղաքական ուժերի աջակցությունը:

Ամփոփելով նշենք, որ պետական հատվածի և դրա կառավարման բարձր որակը պահանջում են բավականաչափ պարզ կանոններ, որպեսզի ուղեցույց հանդիսանան տնտեսական գործունեության համար, բայց չլինեն այնքան «մութ» ու անորոշ, որ առավելություններ ստեղծեն բյուրոկրատների և անորոշություններ՝ որոշումներ կայացնողների համար:

Սահմանադրական և օրենսդրական կանոններից ու կանոնակարգերից բացի, պետական հատվածի որակը կարող է կրել նաև ոչ ֆորմալ նորմերի կամ անհատների տնտեսական վարքագծի վրա ազդող կարգավորումների և պետական հատվածի «վարքագծի» ազդեցությունը: Այդպիսի նորմերը կարող են ազդել՝

- երկրի նախագահի, նախարարների և այլ բարձրաստիճան պաշտոնյաների ընտրության վրա,

պետական պաշտոնյաների նշանակումների վրա,
պետական և մասնավոր հատվածների միջև կնքվող պայմանագրերի վրա և այլն:

Սահմանադրությունը, օրենքները և կանոնակարգերը պետական հատվածի և դրա հաստատությունների (ինստիտուտներ) համար սահմանում են օրինական լայն իշխանություն, կամ այլ կերպ ասած՝ դրանք կազմում են «խաղի կանոնները», որոնցով էլ որոշվում են պետական հատվածի վարքագիծը և շուկայի կարգավորման մեխանիզմները:

Որոշ հեղինակներ, օրինակ Բուչանան, Ալեսինան, Վոն Չագենը, Պոտերբան, Տաբելինին և այլք, արտահայտում են այն տեսակետը, որ քաղաքական կարգավորումները նույնպես կարող են ազդել հարկաբյուջետային և մակրոտնտեսական ցուցանիշների դինամիկայի վրա: Քաղաքական այդ կարգավորումներից կարևորվում են՝

- հարկային ֆեդերալիզմը և հարկաբյուջետային ապակենտրոնացումը,

խորհրդարանում ժողովրդի ներկայացուցիչների համամասնական և մեծամասնական ներկայացումը կամ դրանց հարաբերակցությունը,

ընտրությունների հաճախականությունը,

կառավարման նախագահական կամ խորհրդարանական ձևի ընտրությունը,

ֆինանսների նախարարի՝ որպես առաջնային նախարարի դերը, բյուջետային գործընթացը կարգավորող կանոնները և գործոնները (օրինակ, արդյո՞ք այն սկսվում է մակրոտնտեսական սահմանափակումներով, որոնք ցույց են տալիս տվյալ տարվա համար որոշված առաջնայնությունների հավաքական պատկերը, արդյո՞ք ծախսերը կատարվում են նախարարների ճնշումների ներքո, կամ արդյո՞ք խորհրդարանը կարող է բյուջետային նպատակների մեջ փոփոխություններ և լրացումներ կատարել, արդյո՞ք նա պետք է քվեարկի ամբողջ բյուջեի համար, արդյո՞ք կենտրոնական բանկն անկախ է և այլն):

Կարելի է եզրակացնել, որ ավելի ցանկալի է, որպեսզի քաղաքական և ընթացակարգային կանոնները ներգործեն նշված քաղաքականությունների, քան պետական հատվածի կամ պետական հաստատությունների որակի վրա, չնայած, իհարկե, քաղաքականություն իրականացնողների և ինստիտուտների շահերի փոխվելու դեպքում քաղաքական և ընթացակարգային կանոնները հնարավոր է ներգործեն պետական հատվածի վարքագծի վրա և դրանով իսկ՝ ինստիտուտների որակի վրա:

Պետական հատվածի որակը կարող է պայմանավորված լինել նաև որոշ կարևոր հաստատությունների բացակայությամբ կամ առկա հաս-

տատությունների ոչ լիարժեք գործունեությամբ: Օրինակ, շատ երկրներում չկան հաստատություններ, որոնք պատասխանատու են մրցակցության նպաստավոր պայմանների ապահովման կամ, օրինակ, այն ձեռնարկությունների հաշիվների հրապարակման համար, որոնց բաժնետոմսերը վաճառվում են արժեթղթերի շուկայում: Այսպիսի դեպքերում, որպես հետևանք, շուկան գործում է ոչ այնքան լիարժեք, եթե առկա են մենաշնորհներ և անձնական կապերի հիման վրա նշանակված պաշտոնյաներ, կամ անհրաժեշտ տեղեկատվության պակաս կա: Այսինքն պետական հաստատությունների նպատակների իրականացումը կախված է մի շարք գործոններից, որոնցից են՝

- սովորույթները և հեղինակությունը,
- կիրառվող ռեսուրսները և դրանց օգտագործման սահմանափակումները (կամ ազատությունը),
պետական հաստատությունների իրավասությունների պարզությունը,
պետական հաստատությունների կազմակերպչական մակարդակը,
պետական հաստատությունների ունեցած խթանները,
պետական հաստատությունների անձնակազմի որակը,
պետական հաստատությունների վերակազմակերպման բնագավառի ազատության աստիճանը և այլն:

Որպես օրինակ նշենք հարկային վարչարարությունը, որը մասամբ կախված է ձևավորված սովորույթներից և հարկային մարմինների հեղինակությունից: Եթե հարկային վարչարարությունը նախկինում եղել է արդյունավետ, ցանկալի է, որ շարունակի մնալ նույնը՝ առանց հիմնարար փոփոխություններ կատարելու: Միևնույն ժամանակ, շատ դժվար է կարճ ժամանակահատվածում փոխել կոռուպացված և անարդյունավետ հարկային վարչարարությունը: Դրա իրականացումը նույնպես կախված կլինի ռեսուրսներից, որոնք անհրաժեշտ են որակյալ մասնագետներ վարձելու, նրանց բարձր վարձատրելու, ժամանակակից տեխնիկական միջոցներ գնելու և այլնի համար: Բացի այդ, շատ կարևոր է իրավասությունների հստակեցումը, որպեսզի հարկային օրենքների հիման վրա դրանք ճիշտ և նպատակային գործեն: Երբ իրավասությունները հստակ չեն այն պատճառով, որ օրենքները «թափանցիկ» չեն կամ հաստատությունները դարձել են քաղաքական միջավայրի տարրեր, ապա խնդիրը աստիճանաբար խորանում է: Նման իրավիճակներ ավելի հաճախ առաջանում են անցումային շրջանում գտնվող և զարգացող երկրներում, որոնց քաղաքական միջավայրը, որպես կանոն, իջեցնում է պետական հաստատությունների որակը:

Եթե որևէ հաստատություն վատ է կազմակերպված, կամ եթե նրա խնդիրների լավ և վատ իրականացումը հավասարաչափ «փոխհատու-

ցում» են իրար, ապա այդ հաստատության ազդեցությունը պետական հատվածի որակի վրա կլինի շատ ցածր, չնայած հարկային վարչարարությունը քաղաքականապես անկախ (ինչպիսին, օրինակ, կենտրոնական բանկն է) դարձնելու շահագրգռվածությունը մեծացնելու համար կան որոշակի ձևեր, օրինակ՝ կառավարության և հարկային վարչարարության միջև կնքվող պայմանագրերը, համաձայնագրերը, որոնք պահանջում են որակական առանձնահատուկ մոտեցումներ:

Ինչպես յուրաքանչյուր համակարգի տարբեր բաղադրատարրեր, այնպես էլ պետական հաստատություններն աշխատում են միմյանց աջակցելով և լրացնելով: Մասնավորապես, բարձր կարգի հարկային վարչարարություն հնարավոր չէ իրականացնել այնպիսի միջավայրում, որտեղ այլ ինստիտուտները, ինչպիսիք են՝ գանձապետարանը, Արդարադատության նախարարությունը կամ նույնիսկ՝ փոստային ծառայությունը, լավ չեն գործում: Հաճախ նույն սխալը կամ ցածր որակն ազդում է տարբեր ինստիտուտների վրա: Ջարգացող կամ անցումային շրջանի տնտեսությունների փորձը ցույց է տվել, որ լավ գանձապետական համակարգի ստեղծումը չի բարելավում պետական ծախսերի կառավարման որակը, եթե բյուջետային գործընթացը շարունակվում է ծրագրված ոչ իրատեսական բյուջեի պայմաններում: Այսպիսի դեպքերում, սովորաբար, արդյունքը լինում է այն, որ կուտակվում են պարտքեր ինչպես կառավարության, այնպես էլ հարկատուների կողմից: Այս առումով շատ կարևոր է նաև միջգերատեսչական կառույցների ու կապերի որակը, որոնք նույնպես ազդում են պետական հատվածի որակի վրա:

Վերջինս կախված է նաև վերահսկողական և հարկման մեխանիզմների որակից: Օրինակ, ներքին աուդիտորական արդյունավետ համակարգը կարող է բարելավել ինստիտուտների գործունեությունը և վստահություն սերմանել, որ հետագայում դրանք չեն շեղվի իրենց հիմնական իրավասություններից, և հաճախ ամենաբարձրակարգ աուդիտային հաստատությունները մասնագիտանում են հարկերի հավաքագրման և ծախսերի կատարման վերահսկման ուղղությամբ:

Վերջին տասնամյակներում ավելի մեծ ուշադրություն է դարձվում ինստիտուտների արդյունքների, քան թե ներդրված միջոցների վրա: Այս մոտեցմամբ պետական ծախսերը գնահատվում են տնտեսության մակարդակով, այսինքն գնահատվում է դրանց արդյունավետությունը և արտադրողականությունը, և բնականաբար, տրվում են պետական հատվածի գործունեության քանակական և որակական գնահատականներ: Այս սկզբունքը լայն կիրառություն է գտել Նոր Զելանդիայում և Ավստրալիայում: Օրինակ՝ Ավստրալիայում այն սկզբնապես հիմնված էր պետական ծախսերի արդյունավետության վրա, իսկ Նոր Զելանդիայի համակարգը միշտ կենտրոնացվում է չափելի արդյունքների վրա, որոնք

հանգեցնում են պետական հաստատությունների կազմակերպչական և կառուցվածքային կարգավորումների մեծ փոփոխությունների: Այն երկրներում, որտեղ դրանք ժառանգվել են, պետական պաշտոնյաների աշխատանքը սպառվել է, և շատ սահմանափակումներ են մտցվել այդ դեպարտամենտների գործողություններում: Կառավարությունը, որպես սկզբունք, ներկայումս պայմանագրեր է կնքում պետական գործակալությունների հետ, այն մասին, թե նրանք ինչ պետք է առաքեն, և այդ գործակալությունների ղեկավարներն անձնապես պատասխանատու են արդյունքների համար: Եթե այդ պայմանագրերում նշված նպատակները չեն կատարվում, ապա գործակալության ղեկավարի աշխատավարձը կրճատվում է կամ այլևս նրա հետ պայմանագիր չի կնքվում: Այսպիսի խիստ միջոցառումները խթան են հանդիսանում պայմանագրերի կատարման համար, սակայն այն երկրներում, որտեղ դժվար է վարձել բարձրակարգ աշխատողներ կամ պետական ծառայողներն իրավունք ունեն տնօրինելու իրենց աշխատանքային ժամանակը, շատ դժվար է կատարել նման փոփոխություններ:

Նշենք նաև, որ հարկադրական և վերահսկողական մեխանիզմները չեն կարող ամբողջական լինել, եթե բացակայում է երկու հիմնական հայեցակետ.

- կանխիկ հաշվապահական մեթոդի կիրառումը, որը կառավարության գործունեության չափման ամենատարածված ձևն է, պետական գործակալությունների կողմից մատուցվող ծառայությունների նկատմամբ սպառողների ռեակցիայի և նախապատվությունների չափման դաշտի զարգացումը:

Յարկ է նշել, որ կառավարության ծառայությունների որակի գնահատման յուրաքանչյուր սկզբունք պետք է առնչվի դրանց գնի և այն ռեսուրսների հետ, որոնցով ստեղծվում են ծառայությունները: Սակայն այստեղ հարցն այն է, թե ինչպե՞ս չափել օգտագործված ռեսուրսների մակարդակը: Սովորաբար հարկաբյուջետային հաշիվները (դրանով իսկ՝ նաև բյուջեն) հիմնված են կանխիկ հաշվապահության կամ կանխիկ գործառնությունների վրա: Այսպիսով, ենթադրենք՝ X գործակալությունն այն չափում է կանխիկ տրանսֆերտների միջոցով, որոնք նա ստացել է բյուջեից: Սակայն կանխիկ գործառնությունների վրա հիմնված հաշվապահությունն ունի շատ թույլ կողմեր, որոնք հայտնի են հաշվապահներին և տնտեսագետներին: Իսկ հաշվարկային մեթոդով վարվող հաշվապահության չափանիշներն ավելի լավ են ցույց տալիս պետական հատվածի գործառնությունների գինը և այսպիսով հնարավորություն են ստեղծում աուդիտորների համար՝ պարզորոշ համեմատելու «ճիշտ գնի» հետևանքները:

Ներքին վերահսկողական և աուդիտային հաստատություններից բացի, կան նաև այլ հաստատություններ, որոնց աշխատանքը և արդյու-

նալետությունը մեծապես ազդում են պետական հատվածի որակի վրա, ինչպես օրինակ՝ դատական համակարգը:

Պետական հատվածի որակի չափանիշների վերաբերյալ գոյություն ունեն տարբեր կարծիքներ, և դժվար է հստակ սահմանել, թե որն է պետական հատվածի որակի ինտեգրալ չափանիշը: Դրա հիմնավորումներից մեկն այն է, որ կոռուպցիայի հետազոտումն ունի տեխնիկական պատճառներ և դժվարացնում է նշված չափանիշների սահմանումը: Ավելի հեշտ կլիներ գնահատել միայն խոշոր հաստատությունների որակը, որոնք իրենց կշիռն ունեն պետական հատվածի որակի գնահատման մեջ: Մյուս կողմից, չնայած առկա են հաստատությունները գնահատելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներ, սակայն նույնիսկ դրանցից մեկի գնահատումը շատ ծախսատար կլինի, և հնարավոր է, որ այդ աշխատանքը ցանկալի արդյունքներ չտա:

Որպես այլընտրանքային եղանակ, ավելի հեշտ է պետական հատվածի որակը գնահատել ըստ երկրի տնտեսական և սոցիալական նպատակների իրականացման: Այս եղանակը հիմնված է տնտեսության արդյունքների վրա և բնութագրում է պետական հատվածի որակը, սակայն այս մոտեցումը նույնպես ունի իր սահմանափակումները:

Այժմ քննարկենք պետական հատվածի որակի վերաբերյալ գոյություն ունեցող մի քանի տեսակետներ: Օրինակ, ըստ ԱՄՅ գնահատումների, եթե երկրները ցանկանում են և ի վիճակի են ստեղծել պետական հատվածի լավ վիճակագրություն և պատրաստ են այն դարձնել կիրառելի, պարբերաբար հրապարակել կամ օգտագործել ցանկացած պահի, ապա դա վկայում է պետական հատվածի բարձր որակի մասին: Ըստ ԱՄՅ-ի՝ այդ տվյալներն ավելի լավ արտահայտում են պետական հատվածի քաղաքականության, քան բուն պետական հատվածի որակը, ուստի այս տեսանկյունից ԱՄՅ-ն սկսել է կարևորել հարկաբյուջետային քաղաքականության և հարկաբյուջետային հաստատությունների գործունեության թափանցիկությունը: Կարելի է ենթադրել, որ թափանցիկության բացակայությունը վկայում է պետական հատվածի ցածր որակի մասին և նպաստում է անարդյունավետ ղեկավարման, վատ քաղաքականության և տարբեր հիմնախնդիրների առաջացմանը: Թափանցիկ հաշվետվություններն օգտակար և կիրառելի կլինեն բոլոր երկրների համար, և եթե այդ հաշվետվությունները համադրելի են ու մատչելի, ապա դրանց հիման վրա կարելի է մոտավորապես գնահատել պետական հատվածի որակը: Բացի այդ, թափանցիկության պակասը նպաստում է հսկողության արդյունավետության նվազմանը և կոռուպցիայի առաջացմանը: Ուստի ներկայիս միջազգային հարաբերությունների նոր «ճարտարապետությունը» վկայում է, որ երկրները դառնում են թափանցիկ իրենց վարած քաղաքականությունների շնորհիվ:

Կոռուպցիան վկայում է պետական հատվածի ցածր որակի մասին: Շատ հեղինակներ ստեղծել են կոռուպցիայի ինդեքսներ տարբեր երկրների համար, որոնք նույնպես մոտավոր ցույց են տալիս երկրում կոռուպցիայի մակարդակը: Սակայն այստեղ անհրաժեշտ է զգուշություն ցուցաբերել, քանզի, անկախ կոռուպցիայի գործակցից, երկրները կարող են ունենալ միանգամայն ազնիվ բյուրոկրատական ապարատ կամ նույնիսկ լավ քաղաքական ղեկավարներ և շատ անարդյունավետ քաղաքականություն ու հաստատություններ²³:

Պետական հատվածի որակի գնահատման չափանիշների մի մասը վերաբերում է արդյունավետությանը. դրանցից են, օրինակ՝ փոխհարաբերությունները ծախսերի տրված տեսակների միջև (ինչպես՝ առողջապահության և կրթության) և այդ ծախսերի արդյունքը (կյանքի ապահովություն, հաջող բժշկական վիրահատությունների քանակ, մի շարք հիվանդությունների և պատահարների թվի նվազեցում, կրթական նվաճումներ և այլն), որոնք կարող են արդյունավետության չափանիշներ հանդիսանալ:

Ամփոփելով նշենք, որ պետական հատվածի որակի գնահատման ժամանակ պետք է ի սկզբանե հաշվի առնել մի քանի կարևոր գործոններ, որոնք մեծապես ազդում են պետական հատվածի որակի վրա: Մասնավորապես՝

- Քաղաքականության նպատակները պետք է լինեն իրատեսական, քանզի նույնիսկ ամենալավ կառավարությունը չի կարող իրագործել անիրատեսական ծրագրեր:

Արդյունավետ պետական հատվածն ի վիճակի կլինի այդ նպատակներն իրականացնել շուկայի նվազագույն շեղումների, հարկատուների վրա դրված հարկային ցածր բեռի, պետական ծառայողների համեմատաբար փոքր թվաքանակի, պետական հատվածի կողմից միջոցների «կլանման» ամենացածր մակարդակի և շուկայի նվազագույն սահմանափակումների պայմաններում:

Պետական հատվածի որակի գնահատման հարցում կարևոր է նաև նպատակների սահմանման «հավասարաչափությունը», որը պետության հիմնական նպատակն է: Պետական հատվածի բարձր որակը հնարավորություն կընձեռի ապահովել նպատակների հավասարությունը ցածր զնով և բարձր արդյունավետությամբ, սակայն դա չի կարող երաշխավորել, որ քաղաքականություն իրականացնողների կողմից այն բավականաչափ ուշադրության կարժանանա որոշումներ կայացնելիս:

²³ IMF Working paper, Vito Tanzi " The Role of the State and the Quality of the Public sector", 1998.

Բյուջետային համակարգերը և բյուջետային կարգավորումները բոլոր այն օրենքներն են, որոնցով կազմվում, հաստատվում և կատարվում է բյուջեն: Բյուջետային համակարգերն ազդում են հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունքի վրա, եթե գոյություն ունեն հետևյալ երկու պայմանները՝

1. ավելի դժվար է փոփոխել բյուջետային հաստատությունները, քան թե բյուջեի մասին օրենքը,

2. բյուջետային համակարգերն ազդում են նպատակների վերջնական ընտրության և բյուջեի կատարման վրա:

Գործնականում այս երկու պայմաններն էլ հանդիպում են: Բյուջետային համակարգերը փոփոխվում են ավելի հազվադեպ, նույնիսկ եթե դրանք իրենց գործունեությամբ չեն բավարարում հասարակության պահանջմունքները: Բյուջետային գործընթացի *կարգապահությունը* մեծապես կախված է նաև խորհրդարանի բարելավումից, ընդ որում՝ ընտրությունների անցկացման որակից և բյուջեի մասին օրենքի ճշգրիտ կատարումից:

Կառավարության *միասնականության* մակարդակն ազդում է հարկաբյուջետային կարգավորման գործընթացի վրա: Օրինակ, կառավարության թույլ կոալիցիան կարող է հարկաբյուջետային կարգավորման հետաձգման պատճառ հանդիսանալ, որի արդյունքում կարող է մեծ պարտք կուտակվել: Գրիլի, Մասքիանդարոյի, Տաբելինիի մոդելները ցույց են տալիս, որ նաև բյուջեի պակասուրդն է կախված կառավարության (իշխանության) ամրության աստիճանից: Ըստ վերը նշված մոդելի՝ երկար ժամանակահատվածում գործող կառավարությունն ունենում է բյուջեի ավելի փոքր պակասուրդ:

Վերոհիշյալ հեղինակների մոդելները, կարծում ենք, կիրառելի են ապագայի համար՝ բյուջետային համակարգի ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի, քաղաքականության կառուցվածքի և բյուջեի պակասուրդի միջև կապերի սահմանման տեսանկյունից:

Գոյություն ունեն հարկաբյուջետային քաղաքականության ցուցանիշների և բյուջետային գործընթացն իրականացնող համակարգերի միջև կապերն արտահայտող այլ մոդելներ, որոնցից կարելի է անդրադառնալ Վոն Վագենի մոդելին: Համաձայն այդ մոդելի²⁵, երկրները կարելի է դասակարգել ըստ ներքոնշյալ ցուցանիշների հաշվարկված ինդեքսների՝

- ֆինանսների նախարարի դիրքի ամրության աստիճանը ներկառավարական պայմանավորվածություններում,

²⁵ "The political economy of budget deficits" prepared by Alberto Alesina and Roberto Perotti, august 1994, IMF, working paper, page 22-24.

խորհրդարանական որոշումների ընդունման ընթացակարգը, խորհրդարանական քննարկման տեսակը (օրինակ՝ հողված առ հողված, գլոբալ և այլն), խորհրդարանական ընտրությունների ժամկետը, բյուջեի թափանցիկության աստիճանը, բյուջետային սկզբունքների կիրառման գործընթացի ճկունության աստիճանը:

Այս ինդեքսների համեմատությունները և գնահատականները ձևավորելիս անհրաժեշտ է դրանք կապել կարգավորման տարբեր մեթոդների հետ: Օրինակ, որոշ երկրներում բյուջեի կազմման գործընթացը, հիմնվելով հաշվեկշռված բյուջեի կանոնի վրա, ավելի «ամուր» է, քան այն երկրներում, որոնք օրենքով չեն ամրագրել բյուջեի հաշվեկշռվածության մակարդակի ապահովումը: Բյուջեի կանոնները, ըստ վերոնշյալ մոդելի, որոշակի ազդեցություն ունեն պետական պարտքի կառուցվածքի և մեծության վրա, այսինքն՝ բյուջետային համակարգերն ազդում են հարկաբյուջետային քաղաքականության վրա:

Բյուջետային համակարգերի արդյունավետությունը մեծապես կախված է բյուջետային սկզբունքներից, որոնք իրենցից ներկայացնում են բյուջեի սահմանափակումների համախումբ: Միջազգային փորձը ցույց է տվել, որ բյուջետային համակարգերը և գործընթացները կայուն են այն երկրներում, որտեղ բյուջետային սկզբունքներն ամրագրված են սահմանադրությամբ: Օրինակ, կան երկրներ, որոնց սահմանադրությամբ ամրագրված է՝

- կենտրոնական բանկի կողմից կառավարությանը վարկեր չտրամադրելու սկզբունքը, սեփականաշնորհման միջոցները բացառապես հարկային բարեփոխումների իրականացմանն ուղղելու սկզբունքը, կենտրոնական բանկի կողմից կառավարությանը տրամադրված վարկերը բացառապես կապիտալ ներդրումների իրականացմանն ուղղելու սկզբունքը, պետական պարտք/ՅՆԱ հարաբերակցության սահմանափակումը և այլն:

Գործնականում վերոնշյալ սկզբունքները հիմնականում ներառվում են բյուջետային համակարգի մասին օրենքներում կամ տվյալ տարվա բյուջեի մասին օրենքում: Կան երկրներ, որոնք իրենց սահմանադրությամբ ամրագրել են պետական հարկային եկամուտների աճի և պետական եկամտահարկի աճի հարաբերակցության կամ այլ գործոնների հետ հարաբերակցության սահմանափակումը: Կարծիք կա, որ բյուջետային որոշ սկզբունքներ հարկ է ամրագրել երկրի սահմանադրությամբ, իսկ բյուջետային սկզբունքների կիրառելիության ճկունության

տեսանկյունից նպատակահարմար է այդ սկզբունքները ներառել բյուջետային համակարգի կամ տվյալ տարվա բյուջեի մասին օրենքներում:

Հարկաբյուջետային սահմանափակումները տարբերվում են իրարից ըստ բնույթի, մանրամասնության և ըստ սահմանափակման աստիճանի:

2. ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը 1995-2002 թթ. ժամանակահատվածում

Հայաստանը, նախկին ԽՍՀՄ փլուզումից հետո հայտնվելով տնտեսական շրջափակման և ռեսուրսների խիստ սահմանափակության պայմաններում, շուկայական տնտեսահամակարգի ներդրման և զարգացման նպատակով ընդգրկվեց Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից իրականացվող ծրագրերում, իսկ 1992 թվականի մայիսի 28-ին դարձավ Արժույթի միջազգային հիմնադրամի անդամ, որի հետ համագործակցությունը նպաստեց Հայաստանում իրականացվող տնտեսական կայունացմանը: 1997 թվականին Հայաստանը միացավ նաև ԱՄՀ համաձայնագրի VIII-րդ հոդվածին, ըստ որի՝ Հայաստանը չի կարող սահմանափակումներ կիրառել վճարային հաշվեկշռի ընթացիկ հաշվի գործառնությունների առումով, մասնակցել դիսկրիմինացիոն արժութային համաձայնագրերին, վարել բազմակի փոխարժեքների քաղաքականություն: Այսպիսով, ՀՀ կառավարության և ՀՀ կենտրոնական բանկի որդեգրած ռազմավարության համաձայն՝ Հայաստանը որևէ սահմանափակում չէր կիրառելու կապիտալ հաշվի գործառնությունների առումով: Նմանատիպ սահմանափակումները, համաձայնագրով ստանձնած պարտավորությունների և որդեգրած ռազմավարության իրականացումը, բնականաբար, իրենց արտացոլումը գտան հանրապետության մակրոտնտեսական ցուցանիշների դինամիկայում, որի հիմնական միտումները կփորձենք ներկայացնել ստորև:

Միջին տարեկան տնտեսական աճը 1994 - 1998 թթ. Հայաստանում կազմել է 5.7%, 1999թ. 3.3% (ծրագրված 4 - 6%-ի փոխարեն), իսկ 2000, 2001 և 2002 թվականներին, համապատասխանաբար 5.9%, 9.6% և 12.9%: Նշված տարիներին տնտեսական աճն ուղեկցվել է ՀՆԱ ճյուղային կառուցվածքի զգալի փոփոխություններով:

1995 թվականից հարկային քաղաքականությունը նպատակաուղղված էր ՀՆԱ-ում հարկային եկամուտների աճի ապահովմանը, որը պետք է իրականացվեր ինչպես հարկային օրենսդրության փոփոխությունների, այնպես էլ վարչարարական միջոցառումների խստացման արդյունքում

հարկման բազայի ընդլայնման միջոցով: Նշված միջոցառումները հիմնականում հաջողությամբ պսակվեցին, և արդյունքում ՀՀ համախմբված բյուջեի¹¹ հարկային եկամուտները զգալիորեն ավելացան: Այսպես, 1995-1998 թթ. ՀՆԱ-ում համախմբված բյուջեի հարկային եկամուտներն աճել են 4.2%-ով՝ 1998 թվականին կազմելով ՀՆԱ 16.94%-ը, այն դեպքում, երբ 1994 թվականին դրանք կազմել էին 11.2 %, իսկ 1995 թվականին՝ 12.7%: 1999 թվականին արձանագրվեց մինչև 2001 թվականն ընկած ժամանակահատվածի հարկեր/ՀՆԱ ցուցանիշի ամենաբարձր մակարդակը՝ 19.3%, այն պարագայում, երբ 1999-2000 թթ. դրանք կազմել են համապատասխանաբար 17.9% և 17.6%: 2002 թվականին արձանագրված ՀՆԱ-ի աննախադեպ բարձր մակարդակի հետևանքով հարկեր/ՀՆԱ ցուցանիշը նվազել է և կազմել՝ 17.5%:

Ինչ վերաբերում է բյուջեի ոչ հարկային եկամուտներին, ապա դրանք, պայմանավորված ՀՀ կենտրոնական բանկի կողմից ՀՀ կառավարությանը տրամադրված վարկերի աճի հետևանքով ՀՀ կենտրոնական բանկի շահույթի բարձր մակարդակի ձևավորմամբ, մինչև 1998 թվականը ունեցել են աճի միտում, իսկ 1999 թվականից, նշված ցուցանիշի նվազման հետևանքով, ոչ հարկային եկամուտները մինչև 2001 թվականը նվազել են և կազմել բյուջեի ընդհանուր եկամուտների 6.7%-ը՝ 1995 թվականի 17.6%-ի փոխարեն: Ավելի անկայուն է եղել բյուջեի դրամաշնորհների վարքագիծը, մի կողմից՝ դրանց նախատեսված մակարդակների, մյուս կողմից՝ ծրագրված և թերստացված ծավալների առումով: 2000-2002 թվականներին բյուջեի դրամաշնորհները կազմել են բյուջեի ընդհանուր եկամուտների 4.0%, 5.0 % և 2002-ին՝ 6.3%¹²: 1995 թվականի 18.3%-ի փոխարեն:

Ընդհանուր առմամբ, մինչև 1997 թվականը ՀՀ հարկային համակարգին բնորոշ էին հարկման նեղ բազան և բարձր դրույքաչափերը, որոնք չէին կարող խթան հանդիսանալ ներդրումների իրականացման համար: 1997 թվականից գրեթե բոլոր հարկատեսակների գծով նոր օրենսդրության ընդունումը դրեց տնտեսության զարգացմանն ու ներդրումների խթանմանն ուղղված հարկային քաղաքականության սկիզբը, որի նպատակն էր ընդլայնել հարկման բազան, նվազեցնել հարկման դրույքաչափերը, տեղափոխել հարկման ծանրությունն ուղղակի հարկերից անուղղակի հարկերի վրա՝ բարենպաստ դաշտ ստեղծելով ներքին և հատկապես՝ օտարերկրյա ներդրումների իրականացման համար: Այդ նպատակին էր ուղղված նաև եկամուտների և գույքի կրկնակի հարկումը բացա-

¹¹ *Քանի որ պետական բյուջեի կառուցվածքը 1995 թվականից բազմիցս փոփոխվել է, ուստի վիճակագրության համադրելիությունն ապահովելու նպատակով սույն աշխատությունում օգտագործվել են համախմբված բյուջեի ցուցանիշները:*

¹² *Նշված ցուցանիշում ներառված չեն Լիճսի հիմնադրամից ստացվող դրամաշնորհները:*

ռելու վերաբերյալ մի շարք երկրների հետ միջազգային հարկային համաձայնագրերի կնքումը:

Ներդրումային դաշտի բարելավմանն ուղղված հարկային սկզբունքային բարեփոխում կարելի է համարել 1998 թվականի հունվարի 1-ից «Շահութահարկի մասին» ՀՀ նոր օրենքի ընդունումը:¹³ Գործող նոր օրենքով շահութահարկի վճարման արտոնություն սահմանվեց օտարերկրյա ներդրումներով ռեզիդենտ իրավաբանական անձանց (բացառությամբ բանկերի) համար: Ներդրման արժեքը 500 մլն դրամը գերազանցելու դեպքում ռեզիդենտ իրավաբանական անձինք հնարավորություն ստացան ներդրումը կատարելու տարվան հաջորդող երկու տարիների ընթացքում ազատվել շահութահարկի վճարումից, իսկ երրորդ տարվանից սկսած՝ օրենքով սահմանված ժամանակացույցով շահութահարկը վճարել 50 %-ի չափով: Նոր օրենքով իջեցվեցին նաև շահութահարկի դրույքաչափերը՝ նախկին 30 %-ի փոխարեն սահմանվեցին 15% և 25% դրույքաչափեր, իսկ հետագայում՝ 20 % միասնական դրույքաչափ: Եական փոփոխություններ էին նաև հարկատուի՝ նախորդ տարիներին առաջացած վնասների չափով համախառն եկամտի նվազեցման արտոնության սահմանումը, ամորտիզացիոն մասհանումների ավելի պրոգրեսիվ համակարգի սահմանումը և այլն: Ներդրումների խթանմանն էին ուղղված նաև մյուս հարկատեսակների վերաբերյալ ընդունված օրենքները: Մասնավորապես, «Ավելացված արժեքի հարկի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը նախատեսեց ներմուծման պահին ԱԱՀ-ի վճարումից կապիտալ սարքավորումների ազատում, «Հայաստանի Հանրապետության մաքսային օրենսգրքով» մաքսատուրքի վճարումից ազատվեցին կանոնադրական կապիտալի համալրմանն ուղղված որոշ ապարանքատեսակներ և այլն:

Հարկային եկամուտների տարեկան ամենամեծ աճը գրանցվեց 1997 թվականին (նախորդ տարվա համեմատ՝ ՀՆԱ-ում 3.3%-ով), որը հիմնականում պայմանավորված էր 1997 թվականի հուլիսից «Ավելացված արժեքի հարկի մասին» ՀՀ օրենքում կատարված փոփոխության արդյունքում արձանագրված անուղղակի հարկերի աճով: Արդյունքում, հարկային եկամուտներում անուղղակի հարկերի տեսակարար կշիռը 1998 թվականին կազմել է 57 տոկոս՝ 1995 թվականի 33 տոկոսի փոխարեն: Իսկ 1999- 2001 թվականներին անուղղակի հարկերի բաժինը հարկային եկամուտներում միջինը կազմել է 54.2 տոկոս¹⁴:

¹³ «1998 թվականի ՀՀ պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքը;

«ՀՀ 2001 թվականի ՀՀ պետական պարտքի վերաբերյալ» ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության հաշվետվությունը;

¹⁴ «ՀՀ 1995 թվականի պետական բյուջեի կատարման մասին» ՀՀ օրենքը,

«ՀՀ 2000 թվականի պետական բյուջեի կատարման մասին» ՀՀ օրենքը,

«ՀՀ 2001 թվականի պետական բյուջեի կատարման մասին» ՀՀ օրենքը:

Անուղղակի հարկերի աճը մեծապես պայմանավորված էր այս ժամանակահատվածում արձանագրված ներմուծման աճով, ինչը հարկային եկամուտների հավաքագրումը որոշ կախվածության մեջ էր դրել արտաքին աշխարհում տեղի ունեցող գործընթացներից: Այդ է վկայում նաև 1999 թվականին ներմուծման ծավալների կրճատման արդյունքում հարկային եկամուտների կառուցվածքում անուղղակի հարկերի տեսակարար կշռի նվազումը՝ 1998 թվականի 55.3%-ից մինչև 49.9% (1999 թվականին), 54.8%՝ 2000 թվականին և 57.9%՝ 2001 թվականին: Միևնույն ժամանակ, հարկային օրենսդրության վերը նշված փոփոխությունների հետևանքով հարկային եկամուտներում զգալիորեն նվազել է ուղղակի հարկերի տեսակարար կշիռը՝ 1995 թվականի 46.2%-ի փոխարեն 2000, 2001 և 2002 թվականներին կազմելով միջինը 16.5%: Ուղղակի հարկերի նվազումն ուղեկցվել է եկամտահարկի, շահութահարկի և գույքահարկի մուտքերի ծրագրված մակարդակների թերակատարմամբ, որը պայմանավորված էր այդ հարկատեսակների գծով իրականացվող վարչարարական միջոցառումների ցածր մակարդակով և տնտեսությունում եկամուտների մակարդակի նվազմամբ:

ՀՀ պետբյուջեի ծախսային քաղաքականությունը նպատակաուղղված էր ՀՆԱ-ում պետական ծախսերի կրճատմանը, որի արդյունքում 1995 թվականից ՀՆԱ-ում համախմբված բյուջեի ծախսերը 28.8%-ից կրճատվեցին տարեկան շուրջ 1 տոկոսով և 1998 թվականին կազմեցին 24.9%: Սակայն 1999 թվականին այս միտումը չպահպանվեց, և ծախսերն աճեցին՝ կազմելով ՀՆԱ 27.8%-ը: 2000-2001 թվականներին ծախսեր/ՀՆԱ հարաբերակցությունը կրկին նվազել է, ընդ որում՝ 2000 թվականի նվազումը (24.9%) պայմանավորված էր համախմբված բյուջեի եկամտային մասի նվազման հետևանքով ծրագրված մակարդակից ծախսերի թերի կատարմամբ, իսկ 2001 թվականին նշված ցուցանիշի նվազումը մինչև 23.6% պայմանավորված էր ինչպես ծախսերի՝ ծրագրված մակարդակից թերակատարմամբ, այնպես էլ ՀՆԱ ձևավորված աննախադեպ բարձր մակարդակով:

Միևնույն ժամանակ, 1995-2001 թվականներին ընթացիկ ծախսերը ՀՆԱ-ում նվազել են 3.4%-ով և 1998 թվականին կազմել 19.1%, իսկ 1999 թվականին ավելացել են 2 տոկոսային կետով: Սակայն 2000 թվականից բյուջեի ընթացիկ ծախսերը, ՀՆԱ-ում բյուջեի ընդհանուր ծախսերի նվազման հետևանքով, նվազել են և 2001, 2002 թվականներին կազմել 23.6% և 18.3%: Նվազել են նաև կապիտալ ծախսերը՝ 1995 թվականի 6%-ի փոխարեն 1998 թվականին կազմելով ՀՆԱ 4.8%-ը, իսկ 1999-2002 թթ. նշված ցուցանիշը կազմել է միջինը 5.3%: Ընդհանուր առմամբ, կարելի է ասել, որ 1995-2002 թթ. ժամանակահատվածում համախմբված բյուջեի ծախսերի կառուցվածքը, ըստ ընթացիկ և կապիտալ

ծախսերի հարաբերակցության, էական փոփոխությունների չի ենթարկվել: Բյուջեի ընդհանուր ծախսերում պահպանելով համապատասխանաբար 80 % և 20% համամասնությունները: Հարկ է նշել, որ ընթացիկ ծախսերի կառուցվածքում 1995- 2002 թվականներին նկատվել են հետևյալ տեղաշարժերը. նվազել են «Ապրանքներ և ծառայություններ» հոդվածի գծով ծախսերը (2001 թվականին դրանք կազմել են համախմբված բյուջեի ընթացիկ ծախսերի 40%-ը՝ 1995 թվականի 46.3%-ի փոխարեն), աճել են «Աշխատավարձեր և տրանսֆերտներ» հոդվածի գծով ծախսերը 2001 թվականին կազմելով համապատասխանաբար 16.8% և 34% 1995 թվականի 11.5% և 24.3%-ի փոխարեն:

Հայաստանում 1995 թվականից¹⁵ կառուցվածքային բարեփոխումների ծրագրի իրականացման նախապայմաններից էր ՀՀ-ում ֆինանսական քաղաքականության նպատակների իրագործումը, որը ենթադրում էր երկրում կայուն տնտեսական աճի և պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների իրականացման համար նպաստավոր ֆինանսական վիճակի ապահովում: Այս ոլորտում ՀՀ կառավարության հիմնական խնդիրներն էին.

- ՀՆԱ-ում պետբյուջեի պակասուրդի աստիճանական կրճատում՝ պահպանելով արտաքին պարտքի կայուն մակարդակը, պարտքի այնպիսի կառուցվածքի ապահովում, որի դեպքում Հայաստանը կհամարվի պարտքային ցածր բեռ ունեցող երկիր:

1994 թվականից Հայաստանը որդեգրել էր ՀՆԱ-ում պակասուրդի նվազեցմանն ուղղված քաղաքականություն, որով նախատեսվում էր պակասուրդ/ՀՆԱ ցուցանիշի մակարդակը 1994 թվականի 16.4%-ից 1999 թվականին հասցնել 6.2%-ի, իսկ մինչև 2002 թվականը 1.9%-ի: Նախատեսվում էր, որ նման քաղաքականությունն ուղեկցվելու է ֆինանսական շուկաների զարգացման և տոկոսադրույքների նվազեցման միջոցառումների իրականացմամբ: Պակասուրդի կրճատումն ուղեկցվել է հիմնականում արտաքին աղբյուրներից ստացվող միջոցների նվազմամբ, որը պայմանավորված էր նաև արտաքին վարկերի նախատեսված ծավալների թերի ստացմամբ: Այս պայմաններում բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրներում արտաքին աղբյուրների տեսակարար կշիռը նվազեց և 1995 թվականի 88.6%-ից 2001 թվականին հասավ 66.2%-ի: Ինչ վերաբերում է պակասուրդի ֆինանսավորման

¹⁵ «1995 թվականի ՀՀ պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքը,
«ՀՀ 1995 թվականի պետական բյուջեի կատարման մասին» ՀՀ օրենքը,
ՀՀ կառավարության, ՀՀ կենտրոնական բանկի և Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից 2000 թվականի ՀՀ համատեղ տնտեսական քաղաքականության ծրագրի վերաբերյալ հուշագրերի նախնական և ստորագրված տարբերակները կից վիճակագրական աղյուսակներով:

ներքին աղբյուրներին, ապա մինչև 1998 թվականը գերակշռում էին ՀՀ կենտրոնական բանկի կողմից ՀՀ կառավարությանը տրամադրվող վարկերի ծավալները, իսկ 1999 թվականից նշված աղբյուրին փոխարինեցին սեփականաշնորհման միջոցները: Վերը նշված տարիներին, պակասուրդի ֆինանսավորման արտաքին աղբյուրներից մեծ կախվածության պայմաններում, արձանագրվեցին դրանց նախատեսված ծավալների և ստացման ժամկետների խախտումներ, որի հետևանքով բյուջեի ծախսերի տարեկան նախատեսված ծավալների ապահովման գործընթացում գրանցվեցին շեղումներ:

ՀՀ բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման և ՀՀ ֆինանսական շուկայի զարգացման նպատակով 1995 թվականից ՀՀ կառավարությունը սկսեց թողարկել պետական կարճաժամկետ պարտատոմսեր, որոնք մինչև 1999 թվականը, տնտեսությունում խնայողությունների ցածր մակարդակի պայմաններում և բյուջեի ծախսերի համար միջոցներ հայթայթելու հիմնախնդրից ելնելով, տեղաբաշխվում էին բավականին բարձր տոկոսով: Պետական արժեթղթերի տեղաբաշխման գործընթացում արձանագրվեցին տոկոսադրույքների կտրուկ, իսկ 2000 թվականից՝ աստիճանական նվազեցումներ, ինչպես նաև զգալի շեղումներ տարեկան նախատեսված ծավալների թե՛ գերակատարման, թե՛ թերակատարման ուղղությամբ: 1998 թվականից սկսած՝ ՀՀ բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրները համալրվեցին սեփականաշնորհումից ստացված միջոցների հաշվին իրականացվող ֆինանսավորման աղբյուրներով, և նշված տարում դրանք կազմեցին պակասուրդի աղբյուրների 46.7%-ը, իսկ 2000, 2001 և 2002 թվականներին, համապատասխանաբար՝ 20.2%, 13.5% և 2.6%:

1995 - 2002 թթ. Հայաստանում իրականացված բարեփոխումներից ամենաեականը, կարելի է ասել, ֆինանսական համակարգի կայունության ապահովումն է: Կարևոր ձեռքբերում է նաև պետական վիճակագրական համակարգի ամրապնդումը, տվյալների մշակման և տարածման միջազգային չափանիշների ներդրումը, որն ընդգրկեց նաև ՀՀ պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրները:

1995-ից մինչև 2002 թվականն ընկած ժամանակահատվածում ՀՀ կենտրոնական բանկի կողմից իրականացվող դրամավարկային քաղաքականությունն ուղղված էր Հայաստանում տնտեսական բարեփոխումների իրականացման հիմնական նպատակի, այն է՝ սղաճի ցածր մակարդակի և դրամի կայունության ապահովմանը: Դրա համար 1995-ից մինչև 1998 թվականը վարվում էր կոշտ դրամավարկային քաղաքականություն, որը նպաստում էր նաև ֆինանսական շուկաներում կայունության և հետագայում՝ տնտեսական աճի նախադրյալների ապահովմանը: Այդ նպատակով ՀՀ կենտրոնական բանկը ծրագրել էր փողի

զանգվածի, փողի բազայի, զուտ արտաքին և ներքին ակտիվների, կառավարությանը վարկավորման, բյուջեի պակասուրդի և արտաքին պարտքի առավելագույն սահմանաչափեր, ինչպես նաև իրականացնում էր վերաֆինանսավորման տոկոսադրույքի կարգավորման քաղաքականություն:

Հատկանշական է, որ վերը նշված տարիների ընթացքում դրամավարկային և ֆինանսական քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման և դրանց կողողինացման նպատակով ՀՀ ֆինանսների նախարարի և ՀՀ կենտրոնական բանկի նախագահի միջև կայացած պարբերաբար հանդիպումները հիմք էին հանդիսանում ՀՀ կենտրոնական բանկի զուտ արտաքին ու ներքին ակտիվների կառավարման և պետական հատվածի սպասարկման բարելավման, ինչպես նաև ֆինանսական և վարկային շուկաներում համապատասխան լծակների զարգացման համար:¹⁶

Մինչև 1996 թվականը, երբ արժեթղթերի շուկան դեռևս զարգացած չէր, պակասուրդը հիմնականում ֆինանսավորվում էր կենտրոնական բանկի վարկերով և արտաքին ֆինանսավորման հաշվին: Եթե 1994 թվականին այն զրեթե ամբողջությամբ ֆինանսավորվել էր ներքին աղբյուրների՝ հիմնականում կենտրոնական բանկի վարկերի հաշվին, ապա 1995 թվականին արտաքին ֆինանսավորման տեսակարար կշիռը ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքում զգալիորեն աճեց՝ կազմելով ընդհանուրի 95%-ը: Ընդ որում, արտաքին վարկային միջոցները տարվա ընթացքում ստացվեցին անհամաչափ բաշխվածությամբ: Պակասուրդի մնացած մասը ֆինանսավորվեց կենտրոնական բանկի վարկերի հաշվին: Պակասուրդի ֆինանսավորման նման անհամաչափ բաշխվածության պայմաններում կտրուկ տատանումների ենթարկվեց նաև փողի բազան, որն, իր հերթին, դժվարացնում էր սղաճի ծրագրված մակարդակի ապահովումը:

Հարկ է նշել, որ պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրներում արտաքին աղբյուրների գերակայությունը հիմնականում պայմանավորված էր այդ միջոցների համեմատաբար էժան գնով հայթայթմամբ, որի հնարավորությունն ընձեռվել էր Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից արտոնյալ պայմաններով տրամադրվող վարկերի շնորհիվ: Եթե համեմատենք 1995-2002 թթ. ժամանակահատվածում պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների կառուցվածքը և արտաքին ու ներքին պարտքերի տոկոսադրույքների դինամիկան, ապա ակնհայտ են արտաքին աղբյուրներից օգտվելու առավելությունները:

Հատկանշական է, որ 1995 թվականից սկսած՝ Կառավարության և կենտրոնական բանկի միջև վարկային փոխհարաբերությունները սկսե-

¹⁶ ՀՀ 1995 թ. դրամավարկային քաղաքականության ծրագիր:

ցին կարգավորվել վարկային գծի միջոցով, որը, փոխարինելով ուղղակի վարկավորմանը՝ պակասուրդի ֆինանսավորմանն ուղղված միջոցների համեմատաբար արդյունավետ օգտագործման մեխանիզմ էր իրենից ներկայացնում:

Վերլուծելով վերջին հինգ տարիներին ծրագրված և իրականացված բարեփոխումների ընթացքը, պետք է նշել, որ դրանք ուղեկցվել են արտաքին ու ներքին քաղաքական և տնտեսական բնույթի մի շարք անկանխատեսելի ու աննախադեպ խնդիրներով: Այս պայմաններում ակնհայտ էր, որ բարեփոխումների ընթացքը շեղվելու էր ծրագրվածից թե՛ նպատակների ընտրության և թե՛ այդ նպատակների իրականացման ժամկետների առումով: Ներքին և արտաքին քաղաքական բուռն իրադարձությունների զարգացման շղթայում ժամանակ առ ժամանակ առաջանում էին խնդիրներ, որոնք հրատապ լուծում էին պահանջում, և արդյունքում՝ հետին պլան էին մղվում տնտեսական մի շարք կարևորագույն խնդիրներ: Այդ խնդիրներն առաջացնում էին լրացուցիչ ռեսուրսների ներգրավման անհրաժեշտություն, որի հիմնական ժանրությունն ընկնում էր պետբյուջեի վրա: Լրացուցիչ ռեսուրսների ներգրավման խնդիրը միշտ չէ, որ հաջողվում էր լուծել հարկերի հավաքագրման մակարդակը բարձրացնելու միջոցով, որն, իր հերթին, ևս ծախսեր էր պահանջում, ուստի և պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների հայթայթման լրացուցիչ միջոցառումների անհրաժեշտություն էր առաջանում:

Ամփոփելով վերը նշված տարիների ընթացքում ՀՀ պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման և կառավարման ոլորտներում իրականացված քաղաքականության արդյունքները՝ նշենք, որ չնայած այս ոլորտի բարելավման նպատակով բավականին աշխատանքներ են կատարվել, այդուհանդերձ, կան խնդիրներ, որոնք դեռևս ամբողջական լուծված չեն: Այդ խնդիրների լուծումները կարևորվում են այն տեսանկյունից, որ դրանցից են մեծապես կախված ՀՀ դրամավարկային քաղաքականության, ինչպես նաև տնտեսության այլ ոլորտներում նախատեսվող ծրագրերի իրականացման ընթացքն ու նվաճումները: Դրանք են.

- ՀՀ պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման բնագավառում արտաքին միջոցներից մեծ կախվածությունը, այդ միջոցների նախատեսված ծավալների թերի, ինչպես նաև նախատեսված ժամկետներից ավելի ուշ ստացումը (ընդ որում, նշված արտաքին վարկերի ստացման ժամկետների վերաբերյալ տարվա ընթացքում տեղեկատվության բացակայությունը կամ ոչ բավարար մակարդակը բյուջեի ծրագրված և փաստացի ցուցանիշների միջև շեղումների պատճառ են հանդիսանում և ուղղակիորեն անդրադառնում են դրամավարկային քաղաքականության փաստացի ցուցանիշների՝ ծրագրվածից շեղումների վրա):

Պետական կարծաժամկետ արժեթղթերը նշված տարիներին չեն ծառայել որպես բյուջեի ծախսերի անհամաչափության հարթեցման գործիք կամ, թերևս, այդ խնդրի լուծման գործընթացում շոշափելի արդյունքների չեն հանգեցրել:

Պետական արժեթղթերի համար վճարվող տոկոսավճարների բավականին բարձր մակարդակի պայմաններում դրանց՝ որպես բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրի, բավականին ծախսատար բնույթը (նշենք, որ պետական արժեթղթերի համար վճարվող տոկոսավճարները 1995-2001 թթ. միջինը կազմել են շուրջ 6.0 մլրդ դրամ):

Կենտրոնական բանկի կողմից բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման նպատակով տրամադրվող վարկերի հետևանքով սղաճի վրա լրացուցիչ ճնշումների առկայությունը, ինչպես նաև բյուջեի կողմից պետական միջոցների կառավարման մակարդակի բարձրացմանն ուղղված խթանների ոչ բավարար մակարդակը:

Սեփականաշնորհումից ստացվող միջոցների ծախսումների ծրագրման ոչ բավարար և այդ գործընթացի բարելավման աշխատանքների ցածր մակարդակները:

3. ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականության բարելավման ուղիները

ՀՀ տնտեսության զարգացման կայուն ու տևական երաշխիքների ապահովման համար կարևոր նշանակություն ունի տնտեսությունում երկարաժամկետ խնդիրների լուծմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը: Դրանց շարքը կարելի է դասել հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացումը երկարաժամկետ և կարճաժամկետ հատվածում: Երկարաժամկետ հատվածում կոորդինացման հիմնական խնդիրը հարկաբյուջետային և դրամավարկային համահունչ քաղաքականությունների ծրագրումն է, որը կնպաստի տնտեսության կայուն աճի ապահովմանը՝ միաժամանակ վերահսկելով սղաճը և ֆինանսական շուկայի գործունեության, զարգացման ու տնտեսական աճի բարենպաստ պայմաններ ստեղծելով: Տվյալ դեպքում կարևորվում է նաև բյուջեի պակասուրդի սահմանափակումը այնքան, որ հնարավոր լինի ֆինանսավորել այն՝ պահպանելով ներքին և

արտաքին պարտքի կայուն մակարդակը, ընդ որում՝ ներքին ֆինանսական շուկաներից ֆինանսավորվող մասը պետք է համապատասխանի ներքին խնայողություններին և չխոչընդոտի մասնավոր ներդրումների ընդլայնմանը:

Նշենք նաև, որ կայուն տնտեսական աճի ապահովմանը նպաստող մակրոտնտեսական միջավայրի ստեղծումը և տնտեսական բարեփոխումների իրականացումն անհրաժեշտ, բայց ոչ բավարար պայմաններ են: Այդ պատճառով կայունացման քաղաքականությունները և կառուցվածքային բարեփոխումները պետք է զուգորդվեն, քանի որ կառուցվածքային բարեփոխումների բացակայությունը կամ սխալ ընթացքը վտանգում են հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների նպատակների իրականացումը: Միևնույն ժամանակ, հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացման արդյունքում պետք է ստեղծվի տնտեսության զարգացման բարենպաստ տնտեսական միջավայր, ինչն էլ կառավարության և կենտրոնական բանկի գործունեության համընդհանուր նպատակն է (և ըստ էության՝ գլխավոր նպատակը): Այս առումով, համագործակցության արդյունավետությանը կարող է նպաստել 1999 թվականի հուլիսի 20-ին ստորագրված «ՀՀ կենտրոնական բանկի դրամավարկային, ֆինանսական և ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության տնտեսական զարգացման և բյուջետային հարցերի հանձնաժողովների աշխատանքների կոորդինացման» մասին որոշումը և 2001 թվականի հուլիսի 27-ին ստորագրված «ՀՀ կենտրոնական բանկի և ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության միջև փոխհարաբերությունների կոորդինացման կանոնակարգը»: Երկու փաստաթղթերն իրենցից ներկայացնում են դրամավարկային և հարկաբյուջետային քաղաքականությունների ծրագրերի մշակման և իրականացման գործընթացների կանոնակարգման, դրանցում առկա հիմնական ցուցանիշների ծրագրված համամասնությունների ապահովման, պատասխանատվությունների շրջանակի հստակեցմանն առնչվող դրույթներ: Ընդ որում, դրանք ներառում են ինչպես երկարաժամկետ հատվածի համար վերը նշված գործընթացը, այնպես էլ հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացման ընթացիկ աշխատանքների ոլորտը: Պետք է ասել, նշված երկու փաստաթղթերը ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության և կենտրոնական բանկի փոխհարաբերությունների կոորդինացման ոլորտը ինստիտուցիոնալ հարթություն տեղափոխելու ուղղությամբ ձեռնարկված միջոցառումների սկիզբն էին, և դրանց գործունեության ընթացքում ի հայտ եկան բավականին թույլ կողմեր (օրինակ՝ այդ կանոնակարգերում ամրագրված դրույթների չիրականացման դեպքում երկու կառույցների կողմից պատժամիջոցների կիրառման լծակները բացակայում են): Պակաս կարևոր չեն նաև 2002 թվականի մարտի

19-ին ստորագրված «ՀՀ կենտրոնական բանկի կողմից ՀՀ պետական եկամուտների նախարարությանը տեղեկատվություն տրամադրելու վերաբերյալ», ինչպես նաև «ՀՀ կենտրոնական բանկի ու ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության միջև տեղեկատվությունների փոխանակման կարգը հաստատելու մասին» որոշումները, որոնց կիրարկումն ավելի թափանցիկ կդարձնի հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունները: Այս կանոնակարգերով դրվեց ՀՀ դրամավարկային և հարկաբյուջետային քաղաքականությունների կոորդինացման, վերլուծական աշխատանքների բարելավման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության փոխանակման իրավական հիմքը: Ընդհանուր առմամբ, կարելի է ասել, որ վերը նշված կարգերի գործունեության ընթացքում ՀՀ կենտրոնական բանկի և ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության միջև ձևավորվեցին գործարար սովորույթներ՝ միմյանց որոշակի պարբերականությամբ վիճակագրական տվյալներ տրամադրելու և դրանց շուրջ քննարկումներ անցկացնելու առումով: Արդյունքում, վերջին մի քանի տարիներին զգալի բարելավում նկատվեց ՀՀ հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացման բնագավառում: Այդուհանդերձ, վերը նշված կանոնակարգերի գործունեության բարելավման ուղին, կարծում ենք, բյուջեի հարկային եկամուտների կանխատեսելիության, բյուջեի թե՛ տարեկան, թե՛ ամսական ցուցանիշների ծրագրման իրատեսական մակարդակի բարձրացումն է: Վերջինիս ապահովման համար անհրաժեշտ է, որ ՀՀ կառավարության կողմից ՀՀ պետբյուջեի ծրագրման աշխատանքներում ներառվեն բյուջեի կատարման գործընթացին առնչվող հիմնական կառույցները, մասնավորապես ՀՀ կառավարությանն առընթեր Հարկային պետական ծառայությունը, Մաքսային պետական կոմիտեն, ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունը, ինչպես նաև ՀՀ կենտրոնական բանկը և ՀՀ-ում գործող որևէ անկախ վերլուծական կենտրոն, քանզի վերջին մի քանի տարիների փորձը վկայում է այն մասին, որ բյուջեի կատարման գործընթացում առկա խնդիրների ճնշող մեծամասնությունն առաջացել է բյուջետային միջոցների ստացումների և ծախսումների ծրագրված և փաստացի ցուցանիշների շեղումների հետևանքով: Ակնհայտ է, որ նշված շեղումների և անորոշությունների պայմաններում, երբ նվազում է վստահությունն իրականացվող նման քաղաքականությունների նկատմամբ, որևէ, թեկուզ ամենալավ մշակված, կանոնակարգ ի գործու չէ կարգապահություն ապահովել հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականություններ իրականացնող կառույցների փոխհարաբերությունների կոորդինացման բնագավառում:

Դրամավարկային քաղաքականության ծրագրերի իրականացման տեսանկյունից կարևոր նշանակություն ունի նաև քվազի-ֆիսկալ հատվածին առնչվող ֆինանսական հոսքերի և պարտավորությունների

չափը, ինչպես նաև այդ հատվածի ընդհանուր վիճակը, քանզի անցումային փուլում գտնվող տնտեսություններում քվազի-ֆիսկալ հատվածի վրա կատարվող ծախսումները մեծապես կախված են բյուջեի միջոցներից: Եվ նմանապես, քվազի-ֆիսկալ հատվածը բյուջեի վրա ազդում է վերջինիս նկատմամբ պարտավորությունների կատարման միջոցով: Ընդ որում, նշված հատվածն ազդում է բյուջեի վրա նաև իր արտաքին պարտավորությունների միջոցով, քանի որ արտաքին աշխարհից վերցրած վարկերի և դրանց մարման համար իր միջոցների չբավարարելու պայմաններում, բյուջեն ստիպված զուտ վարկավորման հողվածով ֆինանսավորում է վերջինիս: Չի բացառվում նաև այն, որ այդ հատվածի կողմից իր պարտավորությունները կատարելու նպատակով բյուջեից տրամադրվեն լրահատկացումներ: Հաշվի առնելով նաև արտաքին պարտքի սպասարկման արտասահմանյան փորձը, վերջին մի քանի տարիներին էներգետիկ համակարգի ֆինանսական հոսքերի մեծությունը, Հայաստանում անհրաժեշտ է ավելի շատ աշխատանքներ կատարել քվազի-ֆիսկալ ոլորտի ֆինանսական «ճեղքի» վերացման, այդ նպատակով իրականացվող միջոցառումների հրապարակայնության ապահովման, բյուջեի միջոցներից այդ հատվածի կախվածության նվազեցման, ինչպես նաև դրանց հոսքերի վերաբերյալ տեղեկատվության ստացման ուղղությամբ, քանզի դրանք շատ կարևոր են ինչպես կոորդինացման ավելի երկարաժամկետ, այնպես էլ ընթացիկ խնդիրների լուծման համար: Մեր կարծիքով, այս հատվածի բարելավման հիմնական ուղին էներգետիկ ոլորտում էլեկտրաէներգիայի կորուստների կրճատման միջոցառումների համալիր իրականացումն է, որը հնարավորություն կընձեռի սեփական միջոցների հաշվին իրականացնել ճյուղի ծախսերը և ավելի քիչ կախվածություն ունենալ լրահատկացումներից կամ արտաքին միջոցներից:

Եթե դրամավարկային ծրագրավորումն անհրաժեշտ է հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների անհամապատասխանությունները շտկելու համար, ապա գործառնությունների կոորդինացումը կարևոր է հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների ամենօրյա խնդիրների լուծման համար:

Նշված քաղաքականությունների ընթացիկ կոորդինացման տեսանկյունից կարելի է առանձնացնել մի քանի կարևոր խնդիրներ, մասնավորապես՝ Կառավարության կանխիկ հոսքերի կառավարումը, Կառավարության վարկավորման մակարդակը և իրացվելիության կանխատեսումը: Հարկ է նշել, որ ՀՀ պետբյուջեի կանխիկ հոսքերի կանխատեսման նպատակով ՀՀ կենտրոնական բանկում կատարված աշխատանքները, սկսած 2001 թվականի երկրորդ կեսից, դրական արդյունքներ տվեցին: ՀՀ կենտրոնական բանկը, համագործակցելով ՀՀ գանձապե-

տարանի հետ, բյուջեի եկամուտների և ծախսերի կանխիկ հոսքերի փորձագիտական ուսումնասիրությունների արդյունքում հաշվարկված գործակիցներով հնարավորություն ստացավ զնահատել կանխատեսվող կանխիկ հոսքերը՝ հիմք ընդունելով բյուջեի եկամուտների և ծախսերի մակարդակներն ու դրանց տնտեսագիտական հողվածների ցուցանիշները:

Չնայած դրամավարկային գործառնությունները կարող են չեզոքացնել կենտրոնական բանկում կառավարության ավանդների փոփոխության ազդեցությունը բանկային համակարգի վրա, այդուհանդերձ, կանխիկ հաշվեկշռի կառավարման խնդիրը լուծելու համար կենտրոնական բանկը պետք է բանակցի կառավարության և առևտրային բանկերի հետ: Կառավարությունը կարող է պահել իր հիմնական հաշիվները կամ կենտրոնական բանկում, կամ առևտրային բանկերում: Ավելի ընդունված է այն տարբերակը, երբ կառավարությունը համախմբում է իր հաշիվները և բոլոր գործառնությունները իրականացնում կենտրոնական բանկում պահվող գանձապետարանի միասնական հաշվի միջոցով: Այս տարբերակն ավելի տարածված է՝ արդյունավետության նկատառումներից ելնելով, քանի որ հեշտամում է կանխիկի կառավարումը և ծախսերի վերահսկումը: Երկրորդ դեպքում (երբ կառավարության հիմնական հաշիվները գտնվում են առևտրային բանկերում) ծախսերի նվազեցումը դառնում է պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը: Այս տարբերակը կիրառվում է ԱՆԿ-ում, ԱՄՆ-ում, Գերմանիայում, Կանադայում, Ֆրանսիայում: Ցանկացած դեպքում կարևորվում է կենտրոնական բանկի և գանձապետարանի միջև կանխիկ հոսքերի կանխատեսումների վերաբերյալ տեղեկատվության փոխանակումը: Կենտրոնական բանկին կանխիկ հոսքերի փոփոխությունները հետաքրքրում են իրացվելության վրա թողած ազդեցության տեսանկյունից, իսկ գանձապետարանը պետք է ճիշտ կառավարի կանխիկ հոսքերը՝ պետական պարտքի սպասարկման ծախսերը նվազեցնելու համար:

Պարտքի կառավարման տեսանկյունից՝ բյուջեի կատարման և վերահսկողության վրա հիմնված կանխիկ հոսքերի կանխատեսումն անհրաժեշտ է պետական պարտքի թողարկման ծրագրման համար: Սա հատկապես կարևոր է արժեթղթերի ժամկետայնությունը և ծավալները որոշելու, կենտրոնական բանկի վարկի աճը վերահսկելու, կենտրոնական բանկում գանձապետարանի հաշվի շարժը կառավարելու համար: Դրամավարկային քաղաքականության տեսանկյունից, կանխիկ հոսքերի կանխատեսումն անհրաժեշտ է նաև դրամավարկային գործառնությունների ժամկետը և ծավալները որոշելու համար:

Որոշ երկրներում կանխիկ հոսքերի կանխատեսումն իրականացնում է գանձապետարանը, իսկ որոշ երկրներում՝ կենտրոնական բանկը կա-

տարում է իր սեփական կանխատեսումները: Օրինակ՝ այնպիսի զարգացած երկրում, ինչպիսին Անգլիան է, գանձապետարանը կանխատեսում է բյուջեի ամենօրյա կանխիկ հոսքերը և տրամադրում է Անգլիայի բանկին, որն էլ դրա հիման վրա մշակում է իր ամենօրյա դրամավարկային քաղաքականության ուղղությունը և որոշում կիրառվող գործիքները: Ամեն դեպքում, այս երկու ստորաբաժանումները պետք է միմյանց տեղեկատվություն տրամադրեն իրենց կողմից իրականացված կանխատեսումների վերաբերյալ: Բացի այդ, գանձապետարանը և կենտրոնական բանկը պետք է քննարկեն, թե արդյո՞ք կանխատեսումից շեղումները ժամանակավոր են և ինքնուրույն կկարգավորվեն, թե՞ հիմնավոր խնդիրների արդյունք են և կարող են փոփոխել մակրոտնտեսական քաղաքականության ուղղվածությունը:

ՀՀ հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կատարելագործման տեսանկյունից անհրաժեշտ է, որ ՀՀ կառավարության և ՀՀ կենտրոնական բանկի կողմից միջոցներ ձեռնարկվեն՝ վերջիններիս գործունեության առավել փոխկապակցված և արդյունավետ իրականացման գործընթացում առկա մի շարք հիմնախնդիրների լուծման համար:

Չնայած վերջին չորս տարիների ընթացքում ՀՀ բյուջետային համակարգի բարելավման ուղղությամբ կատարված զգալի աշխատանքների շնորհիվ արձանագրված դրական ձեռքբերումներին, այդուհանդերձ, առկա են խնդիրներ, որոնց լուծման դեպքում ՀՀ բյուջետային համակարգը կդառնա հասարակության բարեկեցության ապահովմանն ուղղված և միջազգային չափանիշներին համապատասխանող օրենսդրական և մորմատիվային դաշտ ունեցող համակարգ: Այդ տեսանկյունից անհրաժեշտ է համալիր մոտեցում ցուցաբերել բյուջետային գործընթացին առնչվող բոլոր տնտեսական միավորների և գործընթացների բարելավմանը: Հետևաբար, նպատակահարմար կլիներ իրականացնել հետևյալ միջոցառումները.

1. ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականության երկարաժամկետ ռազմավարական ուղղվածության հստակեցում և դրան համապատասխան՝ կարճաժամկետ ծրագրերի մշակում, որը կարելի է իրականացնել հետևյալ խնդիրների լուծման ճանապարհով.

- Բյուջեի ծախսերի միջինժամկետ ծրագրերի կազմման ինստիտուցիոնալ և իրավական շրջանակի ապահովում և ծախսերի միջին-ժամկետ ծրագրի օգտագործում՝ ռեսուրսների տեղաբաշխման առաջնահերթության սահմանման համար, ՀՀ համախմբված բյուջեի ծրագրերի եռամսյակային և տարեկան ցուցանիշների ապահովում և դրանց փաստացի և ծրագրված ցուցանիշների միջև շեղումների կանոնակարգված ներկայացում:

- ՀՀ պետական բյուջե ստացվելիք դրամաշնորհների մասին լիարժեք տեղեկատվության ապահովում (կնքված պայմանագրերի, ըստ պայմանագրերի՝ դրամաշնորհների ստացման ժամկետների, ինչպես նաև դրանց ծախսման ուղղությունների մասին տեղեկատվություն):
- Պետբյուջեի ծախսերի օրական ծրագրված սահմանաչափերի (ծախսերի իրականացում՝ ըստ օրական ծրագրված սահմանաչափերի և ըստ նախատեսված ծախսային հոդվածների) կատարման կարգապահության ապահովում և այդ ծախսերի վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրում ՀՀ ԿԲ-ին, որի հիման վրա վերջինս կկանխատեսի բյուջեի կանխիկ հոսքերի ազդեցությունը փողի բազայի մակարդակի վրա և նշվածը հաշվի կառնի դրամավարկային քաղաքականության ծրագրերում:
- ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության, ԿԲ-ի և ԱՄՀ համատեղ տնտեսական ծրագրերում արտացոլված բյուջեի ցուցանիշների և ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության կողմից ներկայացվող պետական բյուջեի ցուցանիշների անհամադրելիության վերացում: Ըստ մեզ, այս խնդիրը կարելի է լուծել հետևյալ ձևով. ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության կողմից պետք է մշակվի կանոնակարգ ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարության տարբեր ստորաբաժանումների միջև ՀՀ պետբյուջեի վերաբերյալ տեղեկատվության փոխանակման և դրա ներկայացման մասին: Նշված անհամադրելիությունը էապես բարդացնում է ՀՀ հարկաբյուջետային հատվածի ֆինանսական հոսքերի ճիշտ ծրագրավորումը և այդ հոսքերի պայմաններում ՀՀ դրամավարկային և հարկաբյուջետային քաղաքականությունների արդյունավետ կոորդինացումը:

ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունքները կախված են բյուջեի կատարման գործընթացից, որի բարելավմանը կնպաստի յուրաքանչյուր տարվա ՀՀ պետբյուջեի մասին օրենքի նախագիծը կազմելիս տարեկան բյուջեների հաշվեկշիռը հաշվառման չորս մեթոդաբանությամբ ներկայացնելը: Դրանք են՝

1. Հաշվարկային մեթոդով հաշվարկված բյուջեի հաշվեկշիռ, որն իրենից ներկայացնում է բյուջեի եկամուտների, ծախսերի և պակասուրդի հաշվարկային մեծությունները, այսինքն՝ ներառյալ այդ հոդվածների գծով բոլոր պարտավորությունների գումարը: Այս հաշվեկշիռը կարևորվում է այն առումով, որ հնարավորություն կտա գնահատել բյուջետային պարտավորությունների ամբողջական պատկերը և դրամավարկային քաղաքականության ծրագրավորման ժամանակ հաշվի առնել վերջինիս վրա բյուջեի հոսքերի հնարավոր ազդեցությունը:

2. Կանխիկ մեթոդով հաշվարկված բյուջե, որն իրենից կներկայացնի բյուջեի կանխիկ հոսքերի հաշվեկշիռը, այսինքն՝ առանց հաշվարկված (կուտակված) պարտավորությունների:

3. Բյուջեի պաշտպանված ծախսերի կատարման սկզբունքով հաշվարկված հաշվեկշիռ: Այստեղ նախ պետք է հստակեցնել պաշտպանված ծախսերի հոդվածները, այնուհետև՝ դրանց համար սահմանել անհրաժեշտ միջոցների չափը, և այդ ծախսերն իրականացնել 100 տոկոսով: Նշենք, որ ըստ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի, «ՀՀ պետբյուջեի մասին» ՀՀ օրենքում պետք է արտացոլվեն բյուջեի տվյալ տարվա պաշտպանված ծախսերի հոդվածները, սակայն վերջին տարիների բյուջեների մասին ՀՀ օրենքներում դրանք արտացոլում չեն գտել:

4. Բյուջեի արտարժութային հոսքերի հաշվեկշռվածության սկզբունքի հիման վրա հաշվարկված բյուջե: Այս հաշվեկշռում պետք է ներկայացնել բյուջեի արտարժութային մուտքերը, օրինակ՝ ներմուծումից ստացված հարկերը, արտարժութային դրամաշնորհները, ծախսային մասում արտարժութային ծախսերը, արտաքին տոկոսավճարները, անդամակցության վճարները և այլն: Պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրներում պետք է առանձնացնել արտաքին վարկերը և արտաքին ներդրողների կողմից ձեռք բերված արժեթղթերի գումարը: Բյուջեի արտարժութային հաշվեկշիռն իրենից կներկայացնի բյուջեի արտարժութային մուտքերի (եկամուտներ և պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրներ) և արտարժութային ծախսերի տարբերությունը: Իհարկե, պետք է հաշվի առնել, որ այս մոտեցմամբ հաշվարկված բյուջեն կլինի մոտավոր հաշվարկների հիման վրա:

Նշված բյուջեների առումով կարելի է սահմանել դրանց օգտագործման տարբեր մոտեցումներ՝ հստակ սահմանելով, թե հարկաբյուջետային քաղաքականության ո՞ր խնդիրների լուծման, ո՞ր գերակայությունների պայմաններում, վերը նշված բյուջեներից ո՞ր տարբերակով է ավելի նպատակահարմար առաջնորդվել: Բնականաբար, այդ բյուջեներից յուրաքանչյուրի համար պետք է սահմանել նաև հաշվետվությունների համապատասխան ձևեր և մեխանիզմներ: Նշված միջոցառումը կբարձրացնի Կառավարության գործունեության թափանցիկությունը և թույլ կտա առավել ճշգրիտ գնահատել հարկաբյուջետային քաղաքականությունը:

Առաջարկված բյուջեների տարբերակների համանման օրինակ կարող է ծառայել Ռուսաստանի Պաշտպանության բյուջեն: Այնտեղ կազմվում են երկու բյուջեներ, որից մեկը՝ ռիսկային, որը հիմնվում է Ռուսաստանի Պաշտպանության արտահանվող ապրանքների (հիմնականում նավթի և գազի) վատատեսական գների կանխատեսումների վրա: Հայաստանում

կարելի է կիրառել ռիսկային և ոչ ռիսկային բյուջեների օրինակը, սակայն ռիսկային բյուջեում նպատակահարմար կլինի ներառել բոլոր այն ռիսկերը, որոնք բնորոշ են ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականությանը և բյուջեի կատարման գործընթացում վերջին տարիներին դրսևորված ռիսկերը: Ընդ որում, դրան զուգահեռ, դրամավարկային քաղաքականությունը նույնպես կարող է ծրագրվել՝ հիմքում դնելով վերը նշված բյուջեները, և բյուջեի նշված տարբերակներում կանխատեսումային ցուցանիշների պարբերաբար ճշգրտման միջոցով ճշգրտել դրամավարկային քաղաքականության ծրագիրը:

ՀՀ բյուջետային գործընթացը բարելավելու և հարկաբյուջետային ու դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար նպատակահարմար կլինի փոփոխել «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը այն ուղղությամբ, որպեսզի հնարավոր լինի ապահովել բյուջեի կատարման հրապարակայնությունը, սահմանել կառավարության կամ պետական այլ մարմինների անվճարունակ ճանաչման հիմքերը, բյուջեի հաշվետվելիության մակարդակի բարձրացումը, բյուջետային հաշվառումը վարելու սկզբունքների ամբողջական կիրառումը, այն է՝ բացի դրամարկայինից, նաև հաշվեգրման սկզբունքը: Վերջիններս հնարավորություն կտան զնահատելու տնտեսության մնացած հատվածների վրա բյուջեի հոսքերի ամբողջական ազդեցությունը և բարելավելու դրամավարկային ու հարկաբյուջետային քաղաքականությունների ծրագրերը:

Երբ պետության առջև դրվում է բյուջեի պակասորդի ֆինանսավորման կամ պարտքի վերաձևակերպման խնդիր, ապա նպատակահարմար է ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել հետևյալ հարցերին.

1. որո՞նք են պետական պարտքի կառավարման նպատակները,
2. ովքե՞ր ունեն խնայողություններ. արդյո՞ք այդ խնայողությունները կբավարարեն պետական և մասնավոր հատվածի ֆինանսական պահանջները,
3. հաշվի առնել, թե պետության համար ինչպիսի՞ արժեթղթերի թողարկումն ավելի էժան կլինի՝ ներքին արժույթով (ֆիքսված, լողացող, ՍԳԻ-ին կցված), թե՞ արտարժույթին կցված արժեթղթերինը (իսկ արտարժույթով պարտք ձևավորելու տարբերակի ընտրության դեպքում ո՞ր արտարժույթին այն պետք է կցված լինի):

Պետությունը փոխառություն վերցնելու մասին որոշում ընդունելիս ցանկալի է, որ առաջնորդվի իր պարտքի կառավարման նպատակներով: Որպես պարտքի կառավարման առաջնային նպատակ՝ հիմնականում սահմանվում է միջինժամկետ հատվածում պարտքի ֆինանսավորման ծախսերի կրճատումը: Սակայն կարող են լինել նաև այլ տնտեսական նպատակներ, օրինակ, արտարժույթային պահուստների համալ-

րումը՝ վճարային հաշվեկշռի նպատակներից ելնելով, ներքին կապիտալի շուկայի զարգացումը, երբեմն էլ մասնավոր հատվածի խնայողություններին աջակցումը կամ ներքին ներդրողների համար խնայողությունների ներդրման «բարձրորակ» գործիքների ապահովումը և այլն:

Ընդհանուր առմամբ, չնայած սրանք կարող են լինել երկրորդային նպատակներ, այնուամենայնիվ, շատ կարևոր է դրանց զնահատումը: Եթե շուկաների զարգացման համար ավելի թանկ տարբերակ է ընտրվել, ապա պետք է գնահատել, թե ինչքա՞ն է պետությունը վճարելու նման զարգացման համար, և պետության գործողություններն ինչքա՞նով են նպաստելու շուկայի զարգացմանը:

Արտաքին ֆինանսավորման ամենագրավիչ կողմն այն է, որ այն ավելի էժան է և հիմնվում է հետևյալ երեք գործոնների (փաստարկների) վրա:

- Առաջինը վերաբերում է միայն արտարժույթով արտահայտված պարտքի թողարկմանը, որն առաջանում է, երբ պոտենցիալ ներդրողներն ակնկալում են ներքին արժույթի ավելի մեծ արժեգրկում, քան ծրագրված էր պետության կողմից: Սա կարող է պայմանավորված լինել կամ տնտեսության զարգացման վերաբերյալ պետության լավատեսական զնահատականով, կամ էլ արժույթային քաղաքականության նկատմամբ վստահության նվազմամբ: Երկու դեպքում էլ պոտենցիալ ներդրողները ներքին արժույթով թողարկված պարտքի տնօրինման համար ակնկալում են փոխարժեքի տատանումներից ավելի մեծ հավելավձար (փոխարժեքի ռիսկ պրեմիան), քան կարող էր ենթադրել պետությունը: Այս պարագայում, որպես ձեռնտու տարբերակ, պետությունը կարող է փոխարժեքի ռիսկը վերցնել իր վրա և թողարկել արտարժույթով արտահայտված պարտք, թեև իր պահանջներն ու եկամուտներն արտահայտված են ներքին արժույթով:

Երկրորդ գործոնը պայմանավորված է երկրի փոքր լինելու հանգամանքով, որի ֆինանսական պահանջները սահմանափակ են, և կապիտալի հաշիվը բավականին ազատականացված է (ռեզիդենտներն ունեն արտաքին ֆինանսական ակտիվների ձեռքբերման հնարավորություն): Նման երկրի ռեզիդենտները, որոնց ակտիվների կառուցվածքում հիմնականում գերակշռում են ներքին տնտեսության նկատմամբ պահանջները, այլևս չեն ցանկանում կրել լրացուցիչ ներքին ռիսկ: Այս դեպքում, ներքին ներդրողները ներքին պետական պարտքից ակնկալում են ավելի մեծ վերադարձ, քան արտաքին ներդրողները, որոնք սեփական պորտֆելի բազմազանեցման նպատակով կարող են ձեռք բերել արտաքին ֆինանսական ակտիվներ:

Երրորդ գործոնն առաջանում է, երբ փոխառու երկրի ռիսկը բարձր է, կամ երբ պետությունն ավելի ցածր ռիսկային է դիտարկվում արտաքին պարտավորությունների կատարման տեսանկյունից, քան ներքին: Չետևաբար, ավելի աղքատ երկրների ներքին ներդրողները, որոնք խնայողությունների վերաբերյալ որոշումներ կայացնելիս ավելի զգույշ են, կարող են չդիմել բարձր ռիսկի, մինչդեռ միջազգային «մեծածախ» ներդրողները, որոնք գումարներ են ներդնում մեծ շահույթ ստանալու ակնկալիքներով, կարող են ձեռք բերել արտաքին ֆինանսական ակտիվներ:

Երկրորդ և երրորդ գործոնները ենթադրում են, որ միջազգային ներդրողները կարող են փոքր երկրների պարտքի նկատմամբ ունենալ մեծ ռիսկային «ախորժակ» և, միևնույն ռիսկի առկայության պայմաններում, պատրաստ են իրականացնել նույնիսկ ցածր վերադարձելիություն ապահովող ներդրումներ:

Կարելի է նկատել, որ առաջին գործոնի առկայության պայմաններում ֆինանսավորման ծախսերի կրճատումը, արտաքին ֆինանսավորմանն անցնելու դեպքում, այնքան էլ պարզ գործընթաց չէ: Քանի որ փոխառու պետության եկամուտները ներքին արժույթով են, ուստի պետությունը, թողարկելով արտարժույթով արտահայտված պարտք, կարող է հասնել կարճ արտարժույթային դիրքի: Սակայն պարտքի վճարման ժամանակ պետության հնարավորությունն ավելի կբարդանա փոխարժեքի արժեզրկման դեպքում՝ առաջ բերելով կրկնակի ծախս (մի կողմից՝ արտաքին պարտքի սպասարկման ծախսերի մեծացման, մյուս կողմից՝ եկամուտների արտարժույթային արժեքի նվազման հետևանքով): Այսպիսով, երբ շուկայում սպասվում է արժեզրկում, ապա արդյունքում պետության՝ արտարժույթով արտահայտված փոխառության վարկային ռիսկի դիմաց հավելվածարը մեծանում է: Եթե նույնիսկ պետությունն իր արտաքին փոխառությունների համար փոխարժեքի տատանումից առաջացող հավելվածար չի վճարում, ապա, ի վերջո, կվճարի բարձր վարկային ռիսկի հավելվածար: Վարկային ռիսկի մեծացումը որոշ չափով կչեզոքացնի փոխարժեքի ռիսկի հավելվածարի սահմանափակումից առաջացող օգուտները:

Ներքին շուկայի խնայողությունների արդյունավետ օգտագործման նպատակով պետությունը կարող է թողարկել.

- արտարժույթով փոխառություններ՝ արտարժույթին կցված արժեթղթերի տեսքով, որոնց տոկոսը և հիմնական գումարը կցված է փոխարժեքին, սպառողական զներով ինդեքսավորված փոխառություններ՝ սպառողական զներով ինդեքսավորվող արժեթղթերի տեսքով,

որոնք մեծամասամբ բավարարում են ներքին ներդրողների պահանջները:

Արտարժույթին կցված փոխառությունները հնարավորություն են ընձեռում առանց մեծ ծախսերի օգտվել արտաքին ֆինանսավորման որոշ առավելություններից: Սակայն դրանք կրում են երկակի ռիսկ՝ ներքին արժույթը կարող է արժեքավորվել այլ արժույթների նկատմամբ, կամ ընտրված արտարժույթը կարող է արժեզրկվել այլ արժույթների նկատմամբ: Մինչդեռ, սպառողական գների ինդեքսին կցված արժեթղթերը միշտ կպահպանեն իրենց իրական արժեքը ներքին արժույթով և կապահովեն իրական (դրական) վերադարձ: Իրականում, պետության համար ավելի նպատակահարմար է թողարկել ՍԳԻ-ին կցված արժեթղթեր, քան արտարժույթին կցված արժեթղթեր: Սակայն պետք է հաշվի առնել, որ արտարժույթին կցված արժեթղթերը հետաքրքրում են ոչ ռեզիդենտ ներդրողներին, իսկ ՍԳԻ-ին կցված արժեթղթերը՝ ներքին շուկայի ներդրողներին:

ՍԳԻ-ին կցված արժեթղթերը բավականին հաջող ներդրվել են բարձր սղաճ ունեցող երկրներում և ունեն մի շարք առավելություններ, որոնցից կարելի է առանձնացնել այն, որ պետությունը չի կրում արտարժույթային ռիսկ: Այնուամենայնիվ, դրանք կարող են իրենց արդարացնել այն դեպքում, երբ ՍԳԻ-ն ընդունվում է որպես գների փոփոխության արտահայտման ճշգրիտ եղանակ:

Այսպիսով, ՍԳԻ-ին կցվածությունը հնարավորություն է տալիս ներքին շուկայում թողարկել երկարաժամկետ արժեթղթեր: Այս տեսանկյունից, Հայաստանում, վերջին մի քանի տարիների սղաճի ցածր մակարդակի պայմաններում, թերևս կարելի էր թողարկել արտարժույթին կցված արժեթղթեր, սակայն այս դեպքում էլ արտարժույթի նախատեսվածից ավելի արժեզրկման հետևանքով Կառավարությունը ստիպված կլիներ լրացուցիչ ծախսեր իրականացնել, որն էլ, իր հերթին, նվազեցնում կամ նույնիսկ բացառում է այդ արժեթղթերի թողարկման նպատակահարմարությունը: Իսկ եթե անդրադառնանք 1996-1999 թվականներին, երբ արձանագրվում էր սղաճի բարձր մակարդակ, այն է՝ միջինը 10.5%, ապա այդ ժամանակ ևս սղաճին կցված արժեթղթերի թողարկումը և դրա հաշվին պակասուրդի ֆինանսավորումը նպատակահարմար չէր լինի, քանզի խնայողությունների մակարդակը շատ ցածր էր և, բացի այդ, ֆինանսական համակարգի քայքայված լինելու հետևանքով բնակչության շրջանում ներդրումներ կատարելու շահագրգռվածությունը և վստահությունն այդ համակարգերի նկատմամբ գրեթե լրիվ բացակայում էր: Մեր կարծիքով, ինդեքսավորված արժեթղթերի տեղաբաշխումը Հայաստանում նպատակահարմար կլինի այն ժամանակ, երբ ՀՀ մակրոտնտեսական իրավիճակի կայունության ապահովման վերաբերյալ մեր ծրա-

գրերը և պատկերացումները կլինեն իրատեսական, և ՀՀ ֆինանսական շուկայում կառաջանա ավելի երկարաժամկետ միջոցների ներգրավման և տեղաբաշխման անհրաժեշտություն:

Դոլարիզացված տնտեսություններում տնային տնտեսություններն ավելի շատ արտարժութային միջոցներով են խնայողություններ կուտակում, քան ներքին արժույթով: Տնային տնտեսությունների համար սովորական է ցածր տոկոսով արտարժութային միջոցների կուտակումը կամ արտարժույթով բանկային հաշիվների տնօրինումը, մինչդեռ պետությունը երբեմն ստիպված է լինում միջազգային շուկայից բարձր տոկոսով արտարժութային փոխառություններ վերցնել: Եթե պետությունը կարողանա մուտք գործել մանրածախ շուկա և ներդրողներին անհրաժեշտ ժամանակահատվածում ապահովել իրացվելիությամբ (արժեթղթի թողարկողին նաև հետվաճառքի հնարավորություն ընձեռի՝ փոքր տուգանքի գանձմամբ), ապա այդ դեպքում, նույնիսկ պետության համար, ավելի խելամիտ կլինի օգտվել ներքին շուկայի արտարժութային փոխառություններից, քան արտաքին միջոցներից:

Միջազգային տնտեսությունում պետական պարտքի կառավարման գործիքների ձևավորումը բավականին ստանդարտացված է, որն էլ ապահովում է այդ գործիքների պարզությունը և փոխարինելիությունը՝ զրավելով արտաքին ներդրողներին և կարգավորելով երկրորդային շուկայի իրացվելիությունը: Ուստի, զարգացող երկրներում նման գործիքների կիրառությունը նույնպես արդիական է: Քանի որ սղաճի ցածր մակարդակը դառնում է կայուն երևույթ, ապա հնարավոր է թողարկել երկարաժամկետ արժեթղթեր, որը կնպաստի պարտքի սպասարկման ծախսերի կայունացմանը և պարտքի վերաձևակերպման ռիսկի նվազեցմանը: Դրա վառ օրինակ է Հայաստանում պետական արժեթղթերի թողարկման և տեղաբաշխման վերջին երեք տարիների փորձը, որը, ուղեկցվելով սղաճի ցածր մակարդակով, իրական նախադրյալներ ստեղծեց պետական արժեթղթերի տոկոսադրույքի նվազեցման և արժեթղթերի ժամկետայնության երկարացման համար: Դրա դրսևորումը եղավ այն, որ 2001 և 2002 թվականներին արժեթղթերի միջին ժամկետայնությունը կազմեց 1 1.5 տարի, այն պարագայում, երբ մինչև 1999 թվականը թողարկվում էին միայն կարճաժամկետ պետական արժեթղթեր:

Ելնելով ՀՀ պետբյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման խնդրից՝ միջոցների ձեռքբերումը պետք է նպատակաուղղվի ներքին շուկայի խնայողությունների արդյունավետ օգտագործմանը և շուկայի տարբեր հատվածներին այնպիսի գործիքների առաջարկմանը, որոնք կնվազեցնեն ներդրողների ռիսկը, կնպաստեն ներդրողների քանակի ավելացմանը և երկրի նկատմամբ վստահության ամրապնդմանը: Իսկ միջազգային

կապիտալի շուկայից կամ միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններից փոխառությունները խելամիտ կլինեն միայն այն ժամանակ, երբ առկա ռեսուրսները չբավարարեն տնտեսության պահանջները:

Եթե էժանության պատճառով պետությունը նախընտրում է արտաքին ֆինանսավորումը, ապա պետք է համոզված լինի, որ հաշվի են առնվել վերջինիս հետ կապված բոլոր ծախսերը: Սա հատկապես կարևորվում է այն պատճառով, որ կենտրոնական բանկը, դրամավարկային քաղաքականության նպատակներից ելնելով, պետք է չեզոքացնի կապիտալի հոսքերը: Չեզոքացման հետևանքով առաջացած ծախսերի պայմաններում դժվարանում է արտաքին ֆինանսավորումից ստացվող օգուտների գնահատումը: Արտաքին ֆինանսավորման երկրորդական ազդեցությունները դժվար է ճշգրիտ գնահատել (օրինակ՝ փոխարժեքի կամ ներքին տնտեսության վրա), դրանք անհրաժեշտ է դիտարկել և հաշվի առնել փոխառության տարբեր եղանակների ընտրության ժամանակ: Կամ, ասենք, արտաքին ֆինանսավորման քաղաքական տեսանկյունը, որը կարող է դրսևորվել վարկատու երկրի կողմից վարկառուին թելադրվող տարբեր պայմանների ձևով: Այս դեպքում ևս շատ դժվար է ճշգրիտ գնահատել վարկառու երկրի վրա այդ վարկերի ունեցած դրական կամ բացասական ազդեցությունները: Ինչ վերաբերում է Հայաստանին, ապա ՀՀ արտաքին պարտքը կազմված է հիմնականում արտոնյալ պայմաններով տրամադրված վարկերից, դրանց սպասարկման ծախսերը շատ ավելի փոքր են, քան ներքին պարտքինը, որի ծավալներն անհամեմատ փոքր են արտաքին վարկերից: Իսկ եթե արտաքին վարկերը դիտարկենք դրանց քաղաքական ազդեցության տեսանկյունից, ապա այն շատ դժվար է գնահատել, չնայած ակնհայտ է, որ Հայաստանին տրված վարկերը հիմնականում Համաշխարհային բանկի և Արժույթի միջազգային հիմնադրամի կողմից տրված վարկերն են, որոնց տրամադրման հիմքում ընկած են եղել Հայաստանում իրականացվող կառուցվածքային բարեփոխումների և կայունացման տնտեսական ծրագրերի հիմնադրույթներն ու կոնկրետ միջոցառումները:

Այսպիսով, ՀՀ արտաքին վարկերի արդյունավետության հարցը քննարկելիս նպատակահարմար է այն դիտարկել ՀՀ պետական պարտքի կայունության գնահատման տեսանկյունից: Բացի այդ, կարելի է նաև սահմանել մի քանի ցուցանիշներ, որոնք կբնութագրեն ՀՀ արտաքին պարտքի ռազմավարական նշանակության, պարտքի սպասարկման ու դրա հետ կապված այլ խնդիրներ, և հետևելով այդ ցուցանիշների դիմադրական վերանայելի ՀՀ արտաքին պարտքի և ՀՀ պետությունից պակասուրդի ուղղությամբ երկրի ռազմավարությունը: Որպես նման ցուցանիշներ կարելի է սահմանել, օրինակ, ՀՀ արտաքին պարտքի և ՀՀ արտաքին պահուստների կամ ՀՀ արտաքին պարտքի և ՀՀ արտահանման

ծավալների հարաբերակցությունների նվազումը միջինժամկետ տնտեսական ծրագրերում:

Պարտքի կառավարման թափանցիկության ապահովման առումով կարևորվում է պարտքի թողարկման և հաշվետվելիության ապահովման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության հրապարակայնության ապահովումը, որը թույլ կտա շուկայի մասնակիցներին պլանավորելու իրենց ներդրումային գործողությունները, իսկ պետությանը՝ հետևելու պարտքի կառավարման քաղաքականության իրականացման ընթացքին: Այս տեսանկյունից առաջարկում ենք.

- Պարտքի կառավարման ծրագրավորման որակի բարձրացում, մասնավորապես՝ կործանժամկետ իրացվելիության կարգավորման նպատակով խուսափել նոր թողարկումներից:

Երկարաժամկետ հատվածում պարտքի սպասարկման ծախսերի կրճատում, ինչը ենթադրում է, որ պետությունը պետք է խուսափի այնպիսի գործառնություններից, որոնք կարող են ապագայում վերաֆինանսավորման խնդիրների առաջացման կամ պարտքի սպասարկման և վճարման ծախսերի՝ ապագա սերունդներին փոխանցման պատճառ դառնալ:

Պարտքի կառավարման տարեկան հաշվետվության հրապարակում, որտեղ մանրամասն պետք է ներկայացվեն պետական փոխառությունների կառուցվածքը, պարտքի հետ կապված ծախսերը, հաջորդ տարվա պարտքի թողարկման ծրագիրը:

Երկար ժամանակահատվածում պետական պարտքի ծախսերի նվազեցման տեսանկյունից թողարկվող պարտքի ծախսերի վրա էական (անուղղակի) ազդեցություն ունի երկրորդային շուկայի զարգացումը: Վերջինիս ընդլայնումը (ներդրողների թվի մեծացումը) և խորացումը (իրացվելիության մակարդակի աճը, որի արդյունքում անհատական գործարքները կիրականացվեն արագ չփոխելով շուկայական գները) կհանգեցնեն այն բանին, որ առաջնային շուկայում պետությունը, կրճատելով պարտքի ծախսերը, արժեթղթերի վաճառքից կստանա համեմատաբար ավելի շատ եկամուտ:

Պետության պարտքի ֆինանսավորման ապագա արժեքը կախված է սղաճի, իրական տոկոսադրույքների տատանումներից և ժամկետայնության համար վճարվելիք հավելավճարից: Այս առումով պետությունը պետք է մտածի իր ստանձնած հեռանկարային պարտավորությունների դիմաց ակտիվների կամ եկամուտների հավաքագրման ուղղությամբ: Մյուս կողմից՝ պետությունը պակասուրդի ֆինանսավորման ռազմավարությունը պետք է նպատակաուղղի նաև եկամուտների և ծախսերի կործանժամկետ տատանումների հարթեցմանը փորձելով հաշվի առնել պետության ընդհանուր ֆինանսական վիճակի վրա այնպիսի երևույթների

ազդեցությունը, ինչպիսիք են՝ փոխարժեքի, էլեկտրատներգիայի գների տատանումները, գյուղատնտեսության ցածր բերքատվությունը և այլն:

Տնտեսության և պետական արժեթղթերի շուկայի զարգացմանը զուգահեռ փոխվում են նաև ներդրողների մասնակցության չափը և բնույթը. կարևորվում է պոտենցիալ ներդրողների պահանջարկի բացահայտումը և դրան համապատասխան արժեթղթերի շուկայի կառուցվածքի ձևավորումը:

Պարտքի ծրագրի իրականացման առումով առավել կարևորվում է կանխիկ հոսքերի կառավարման խնդիրը, որի ներքո էլ պակասուրդի ֆինանսավորման պահանջների և պարտքի թողարկման համադրումը: Քանի որ բյուջեի պակասուրդը միշտ ունի սեզոնային բնույթ, որի հետևանքով, նույնիսկ ամսական կտրվածքով, բյուջեն կարող է ավելցուկից հասնել պակասուրդի, ուստի պարտքի թողարկումը հնարավորին չափ պետք է ծրագրվի առկա սեզոնայնությանը համապատասխան, որպեսզի չեզոքացվի բյուջեի պակասուրդի կտրուկ տատանումների ազդեցությունն օրական կամ շաբաթական կտրվածքով: Հարկ է փաստել, որ նշվածին համապատասխան պարտքի թողարկումը բավականին դժվար է իրականացնել, քանզի պետական արժեթղթերի նկատմամբ ներդրողների պահանջարկն ավելի կայուն է:

Այժմ անդրադառնանք սեփականաշնորհման հաշվին բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորմանը: Պետք է ասել, որ պակասուրդի ֆինանսավորման այս աղբյուրը տարբերվում է մյուսներից այն առումով, որ դրա մակարդակը կախված է տվյալ երկրում իրականացվող սեփականաշնորհման գործընթացից, իսկ կառավարման արդյունավետությունը՝ տվյալ երկրի կողմից ընտրված սեփականաշնորհման ռազմավարությունից: Կարելի է նշել նաև, որ այս աղբյուրի կառավարման առումով երկրները պետք է ավելի զգույշ լինեն, քանզի սեփականաշնորհումից ստացվող միջոցները միանվագ գործարքների արդյունք են, և դրանց ծախսման վերաբերյալ անհրաժեշտ է ունենալ շատ հստակ ծրագրեր:

Ինչ վերաբերում է Հայաստանին, ապա պետք է ասել, որ այդ գործընթացը ՀՀ-ում սկսվել է 1991 թվականից և, ըստ ԱՄՆ և Հայաստանի կառավարության համատեղ տնտեսական ծրագրի դրույթների, սեփականաշնորհման միջոցներից մուտքերի մեծ մասը պետք է ուղղվեր արտաքին պարտքի մարմանը, իսկ մնացած մասը՝ կապիտալ ծախսերին: Դրա նպատակն էր թեթևացնել ՀՀ պետական պարտքը և, բացի այդ, նշված միջոցների հաշվին իրականացվող կապիտալ ներդրումների միջոցով տնտեսական աճի համար կայուն աղբյուր ապահովել: Սակայն պետք է արձանագրել, որ ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքներում, մասնավորապես՝ սկսած 1998 թվականից, նախատեսվեց և այդ միջոցները հիմնականում ուղղվեցին կապիտալ ներդրումների ֆինանսավոր-

մանը: Վերը նշված երկու դեպքում էլ սեփականաշնորհման միջոցների ծախսումները կարելի է ընդհանուր առմամբ համարել արդյունավետ, քանի որ դրանցից առաջինի դեպքում նվազում էր պետական պարտքը և պարտքի կայունության ցուցանիշն ավելի էր լավանում, իսկ երկրորդի դեպքում՝ կապիտալ ծախսերի միջոցով տնտեսական աճի նախադրյալներ են ստեղծվում:

Ամփոփելով նշեմք, որ պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով անհրաժեշտ է այդ աղբյուրները դիտարկել երկրի մակրոտնտեսական նախատեսված նպատակների ապահովման և երկրի ֆինանսական համակարգի կայունացման ու զարգացման տեսանկյունից:

Հրապարելջետային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից կարևոր նշանակություն ունի ՀՀ պետությունից ցուցանիշների դասակարգման համապատասխանեցումը միջազգային գործող չափանիշներին: Հարկ է նշել, որ չնայած վերջին տարիներին բյուջեի ցուցանիշների դասակարգման ոլորտում բավականին աշխատանքներ է կատարվել այն միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու ուղղությամբ, սակայն դեռևս բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման աղբյուրների առումով բարելավման և զարգացման կարիք կա: Դա կարող է լինել հետևյալ ձևով. պակասուրդի ներքին աղբյուրները պետք է տարանջատել ըստ բանկային համակարգի կողմից բյուջեի ֆինանսավորման հողվածի, որը կազմված է «ՀՀ ԿԲ կողմից ֆինանսավորում» և «ՀՀ առևտրային բանկերի կողմից ֆինանսավորում» ենթահողվածներից: Ընդ որում, ցանկալի է, որ «Առևտրային բանկերի կողմից ֆինանսավորում» հողվածը ներկայացվի ավելի մանրամասն, իսկ արժեթղթերը ներկայացվեն ըստ արտաքին (ոչ ռեզիդենտ) և ներքին (ռեզիդենտ) ներդրողների: Վերջինս հնարավորություն կտա զնահատել արժեթղթերի կառուցվածքի ազդեցությունը ՀՀ արտաքին պարտքի և երկրի արտարժութային պահուստների վրա:

Քանի որ պետական կառավարման բոլոր միավորներն իրենց ազդեցությունն են թողնում պետական բյուջեի պակասուրդի վրա, ուստի կարևորվում է արտաբյուջետային ֆոնդերի վերաբերյալ ավելի մանրամասն տեղեկատվության և հրապարակայնության ապահովումը: Նշվածը հնարավորություն կտա հստակ պատկերացում կազմելու տնտեսության տարբեր հատվածներում առաջացող ֆինանսական հոսքերի վերաբերյալ և կնպաստի վերլուծությունների ու կանխատեսումների բարելավմանը: Այդ նպատակով անհրաժեշտ կլինի ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին ՀՀ օրենքում ավելացնել հողվածները, որոնք կներառեն.

- պետական արտաբյուջետային ֆոնդերի կազմը,

պետական արտաբյուջետային ֆոնդերի կազմման, ներկայացման և հաստատման կարգը,

պետական արտաբյուջետային ֆոնդերի եկամուտները և ծախսերը,

պետական արտաբյուջետային ֆոնդերի կատարումը և կատարման մասին հաշվետվությունը:

Հայաստանի բյուջետային համակարգի կատարելագործման հիմնական ուղին հարկաբյուջետային քաղաքականությանն առնչվող օրենսդրական դաշտի հստակեցումն ու կատարելագործումն է: Այն կարելի է իրականացնել երկու եղանակով, որից մեկը բյուջետային համակարգի գործունեության, հարկաբյուջետային սկզբունքների և սահմանափակումների օրենսդրական արտացոլումն է, իսկ երկրորդը՝ բյուջետային համակարգի բոլոր օղակների, ինչպես նաև բյուջետային համակարգի, երկրի օրենսդիր մարմնի և Կենտրոնական բանկի միջև փոխհարաբերությունների ինստիտուցիոնալ կարգավորումն է:

Անդրադառնալով բյուջետային համակարգի օրենսդրական կարգավորմանը՝ նշենք, որ Հայաստանի տնտեսության զարգացման անցումային փուլում թերևս վաղ է, սակայն զարգացման հաջորդ փուլում խնդիր պետք է դրվի որոշ բյուջետային սահմանափակումներ ամրագրել ՀՀ Սահմանադրությամբ: Այս առումով նշենք, որ զարգացած երկրների մեծ մասն ընտրել է այդ ճանապարհը, և հաջողվել է ստեղծել բավականին զարգացած օրինապահ և կարգապահ բյուջետային համակարգեր:

Հաշվի առնելով մեր երկրի ռեսուրսների սահմանափակությունը, տնտեսական երկարաժամկետ ծրագրերի բացակայությունը, կարճաժամկետ ծրագրերի կատարման ընթացքում առաջացող մի շարք անորոշությունների և հիմնախնդիրների առկայությունը, ինչպես նաև ծրագրերի վերանայման հնարավորությունը, անհրաժեշտ է ապահովել հարկաբյուջետային քաղաքականության որոշակի ճկունություն՝ այն զուգորդելով վարչարարական կարգապահության պատշաճ մակարդակով: Անհրաժեշտ է կատարելագործել ՀՀ Սահմանադրությունը, «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին», «ՀՀ պետբյուջեի մասին» ՀՀ օրենքները, ինչպես նաև հստակեցնել ՀՀ Ազգային ժողովի, ՀՀ կառավարության և ՀՀ կենտրոնական բանկի միջև ինստիտուցիոնալ փոխհարաբերությունների շրջանակը:

Բացի այդ, առկա են նշված կառույցների կողմից մակրոտնտեսական որոշ ցուցանիշների գծով կանխատեսումային մեթոդների ընտրության տարբեր մոտեցումներ: Այս բնագավառում որոշ խնդիրներ թերևս ունեն իրենց օբյեկտիվ պատճառները, մասնավորապես՝ ՀՀ տնտեսության զարգացման երկարաժամկետ ծրագրերի բացակայությունը, ծրագրերի ոչ պատշաճ մակարդակը, դրանց իրականացման խոչընդոտների ի հայտ գալու դեպքում՝ այդ ծրագրերի փոփոխական բնույթը և այլն:

Փոխհարաբերությունների կոորդինացման տեսանկյունից ավելի շատ բարեփոխումների անհրաժեշտություն կա հատկապես միջկառավարական միավորների միջև փոխհարաբերությունների կանոնակարգման ոլորտում: Մասնավորապես, կարելի է նշել, որ չլուծված խնդիրներ կան պետական կառավարման մարմինների, համայնքների կառավարման մարմինների ու ՀՀ սոցիալական ապահովագրության հիմնադրամի փոխհարաբերություններում, որի մասին են վկայում բյուջետային գործընթացում ի հայտ եկող մի շարք հիմնահարցերը: Մասնավորապես դրանցից կարելի է նշել.

- համայնքի և Հիմնադրամի եկամուտների ու ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվությունների չներկայացման դեպքում համապատասխան լծակների և այդ բյուջեների միջոցների ծախսման վերահսկողական մեխանիզմների բացակայությունը, համայնքների և Հիմնադրամի գործունեության և հաշվետվելիության ցածր մակարդակը,
ՀՀ բյուջեի տարբեր մակարդակների համախմբման գործընթացում առկա խնդիրները,
ՀՀ համախմբված բյուջեի վիճակագրական բազայի ոչ բավարար մակարդակը:

Քանի որ «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը հիմնարար բնույթ ունի, իսկ տարեկան բյուջեի մասին օրենքն ընդունվում է մեկ տարվա համար, ուստի նպատակահարմար է բյուջետային սահմանափակումները ներառել «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքում:

Վերջին տարիների փորձը ցույց է տվել, որ բյուջեի մասին օրենքում ներառված տվյալ տարվա բյուջետային որոշ սահմանափակումներ, ինչպես նաև բյուջետային ցուցանիշներ, այդպես էլ չեն ապահովվում, սակայն ոչ ոք պատասխանատվություն չի կրում դրա համար: Դեռ ավելին, հաջորդ տարվա օրենքը կազմվում և ընդունվում է ՀՀ պետբյուջեի ցուցանիշների ոչ պատշաճ մակարդակով կամ ոչ իրատեսական կանխատեսված և ծրագրված համամասնություններով:

Բյուջետային գործընթացին առնչվող բոլոր կառույցների միջև փոխհարաբերությունների կոորդինացման և գործընթացի բարելավման տեսանկյունից, կարծում ենք, նպատակահարմար կլինի ՀՀ պետբյուջեի մասին օրենքում կատարել փոփոխություններ:

Եկամուտների հավաքագրման գործընթացում վերջին տարիներին առկա անհամաչափությունը հարթելու նպատակով առաջարկվում է «Հարկերի մասին» ՀՀ օրենքում համապատասխան փոփոխությունների կամ վարչարարական միջոցառումների շնորհիվ առավելապես նվազեցնել եկամուտների անհամաչափ բաշխվածությունը, որի պարագայում

երաշխիքներ են ստեղծվում հարկման ավելի տևական և կայուն բազայի ստեղծման համար:

Մի քանի ծախսատեսակների գծով գումարների վճարման օրերի վերաբերյալ օրենքի ընդունումը որոշակի դրական տեղաշարժեր առաջացրեց բյուջետային միջոցների կառավարման բարելավման ոլորտում: Մասնավորապես՝ կարելի է նշել 2001 թվականի ՀՀ կառավարության որոշմամբ սահմանված՝ բյուջետային աշխատողների տվյալ ամսվա աշխատավարձի վճարումը մինչև հաջորդ ամսվա վեց աշխատանքային օրվա ընթացքում իրականացնելու վերաբերյալ դրույթը: Պետք է փաստել, որ նշված միջոցառումը նպաստել է բյուջեի կանխիկ և անկանխիկ հոսքերի կանխատեսելիության բարելավմանը, որը էական կարևորություն է ներկայացնում ՀՀ դրամավարկային քաղաքականության ընթացիկ ծրագրերի մշակման և դրանց իրականացման աշխատանքներում, սակայն դեռևս դրա բարելավման կարիք է զգացվում:

Անհրաժեշտ է ապահովել բյուջեի կատարման ընթացքում օրենքով պաշտպանված ծախսերի կատարման առաջնահերթությունը և վճարման ժամկետների պահպանումը՝ սահմանելով օրենքով պաշտպանված ծախսերի օրական սահմանաչափեր և, ելնելով վերջինիս ամսական ծրագրված ցուցանիշի մեծությունից, յուրաքանչյուր ամիս պարտադիր կատարել այդ հոդվածի գծով ծախսերը:

Բյուջեի մասին օրենքում առանձին հոդվածով կամ առանձին հավելվածով ներկայացնել բյուջեից ֆինանսավորվող ճյուղերի արտաբյուջետային միջոցների հաշվեկշիռը, օրինակ՝ առողջապահության ճյուղի կողմից մատուցվող վճարովի ծառայությունների արդյունքում առաջացող ֆինանսական հոսքերի հաշվեկշիռը:

Պետական կառավարման մարմինների փոխհարաբերությունների կատարելագործման տեսանկյունից կարևոր նշանակություն կունենա բյուջետային միջոցների կառավարման և վերահսկելիության մակարդակի բարձրացումը, որի իրականացման համար առաջարկում ենք ՀՀ պետբյուջեի մասին օրենքում ավելացնել նոր գլուխներ որոնք վերաբերում են օրենքի խախտման համար պատասխանատվությանը: Դա կարող է արտահայտվել հետևյալ ձևերով՝

- նախազգուշացում,
- ծախսերի սառեցում, .
- բյուջետային միջոցների բռնագանձում,
- բանկերում հաշիվներով գործառնությունների դադարեցում,
- տուգանք և տույժ,
- այլ միջոցներ:

Համագործակցությունը թույլ է բյուջեի գործընթացին առնչվող ներքին և արտաքին աուդիտների միջև, ինչպես նաև ՀՀ ֆինանսների և էկո-

նոմիկայի նախարարության, ՀՀ Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի և Ճյուղային նախարարությունների ներքին աուդիտների միջև:

Լրացուցիչ կանոնակարգման է ենթակա ՀՀ պետբյուջեի կատարման վերաբերյալ ՀՀ Ազգային ժողովին հաշվետվությունների ներկայացման պարբերականությունը, որը կնպաստի բյուջեի կատարման գործընթացում առկա հիմնախնդիրների ժամանակին վերհանմանը: Առաջարկվում է մշակել հաշվետվելիության այնպիսի համակարգ, ըստ որի՝ յուրաքանչյուր եռամսյակի ավարտից հետո ՀՀ կառավարությունը ՀՀ Ազգային ժողովում հաշվետվություն կներկայացնի բյուջեի եռամսյակային համամասնությունների կատարման վերաբերյալ, իսկ յուրաքանչյուր ամսվա ավարտից հետո կառավարությունում ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի նախարարությունը հաշվետվություն կներկայացնի ամսական ծրագրված ցուցանիշների ապահովման վերաբերյալ՝ մեկնաբանելով շեղումների պատճառները: Անհրաժեշտ է, որ ՀՀ Ազգային ժողովն ավելի մեծ ուշադրություն դարձնի հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների ծրագրերում հիմնական ցուցանիշների կանխատեսումների մեթոդաբանության և նշված ցուցանիշների ծրագրված մակարդակներից շեղումների պատճառների և դրանց վերացման նպատակով ձեռնարկվելիք միջոցառումների վրա: Այդ տեսանկյունից, նպատակահարմար կլինի, որ Հարկային պետական ծառայության և Սաքսային պետական կոմիտեի կողմից ՀՀ Ազգային ժողով պարբերաբար (եռամսյակային կտրվածքով) հաշվետվություն ներկայացվի ՀՀ պետբյուջեի եկամտային մասի եռամսյակային ծրագրված համամասնությունների ապահովման վերաբերյալ, ընդ որում՝ մանրամասն անդրադառնալով դրանց շեղումների պատճառներին: Նշվածը կնպաստի ՀՀ պետբյուջեի եկամտային մասի կանխատեսման բարելավմանը, հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կորդինացման բարելավմանը և թափանցիկության ապահովմանը: Ցանկալի է, որ նշվածը կիրառվի նաև Սոցիալական ապահովագրության հիմնադրամի նկատմամբ:

ՎԵՐՋԱԲԱՆ

Հայաստանի Հանրապետության տնտեսության զարգացման համար կարևոր նշանակությունի ունի հարկաբյուջետային քաղաքականության ռազմավարական ուղղվածության հստակեցումը, ծրագրերի մշակման և իրականացման ընթացքում ի հայտ եկող խնդիրների համալիր և արմատական լուծումը:

Ամիրաժեշտ է նշել, որ հարկաբյուջետային քաղաքականության ռազմավարական ուղղվածությունը որոշելիս անցումային շրջանի երկրները հիմնականում որպես առանցքային ուղի են ընտրում պետբյուջեի պակասուրդի աստիճանական կրճատումը, որն ուղեկցվում է հարկերի ավելացմամբ, կամ ծախսերի կրճատմամբ, կամ երկուսի միաժամանակ իրականացմամբ: Ընդ որում, նախատեսվում է պետբյուջեի պակասուրդի կրճատում մինչև այն մակարդակը, որի պայմաններում հնարավոր կլինի ապահովել տնտեսության կայուն ու տևական աճին նպաստող սղաժի ոչ բարձր մակարդակ, ֆինանսական շուկաների բնականոն գործունեություն, ինչպես նաև պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության խելամիտ և կայուն մակարդակ:

Այս ոլորտին առնչվող ուսումնասիրություններն ու վերլուծությունները հանգում են այն բանին, որ Հայաստանում բյուջեի պակասուրդի ֆինանսավորման ցանկալի մակարդակի որոշումը և ֆինանսավորման աղբյուրների կառավարման բարելավումը պատմական անհրաժեշտություն են և լավագույն ուղիներից՝ ՀՀ հարկաբյուջետային քաղաքականության նպատակների իրականացման համար:

Ակնհայտ է, որ շուկայական հարաբերություններին անցման շրջանում հատկապես ավելի է կարևորվում պետական հատվածի բարելավման և բյուջետային գործընթացին առնչվող կառույցների միջև ինստիտուցիոնալ փոխհարաբերությունների կանոնակարգմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը: Խնդիրն այն է, թե այդ կառույցները ինչպես են համագործակցում երկրի հիմնական տնտեսական ծրագրերը մշակելիս և իրականացնելիս, որքանով է օրենսդրական դաշտը համապատասխանում ժամանակի պահանջներին, և պետական հատվածը որքանով է պատրաստ բարեփոխումների ամբողջական և հետևողական իրականացմանը: Հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների կոորդինացման բնագավառում միջազգային փորձը մասնավորապես կարևորում է այդ քաղաքականություններն իրականացնող կառույցների անկախությունը, ինչպես նաև դրանց կողմից վարվող քաղաքականությունների թափանցիկության, հրապարակայնության ապահովումը:

Ակներև է առավելագույն ջանքերի ներդրման անհրաժեշտությունը երկրի գլխավոր ֆինանսական փաստաթղթի, այն է՝ «ՀՀ պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենքի կատարման գործընթացի բարելավման և դրա օրենսդրական հիմքերի ամրապնդման միջոցառումների իրականացման գործում: