Տնտեսական զարգացման և հետազոտությունների կենտրոն

ՖԻՍԿԱԼ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Վարսենիկ Մնացականյան
Տնտեսական զարգացման և հետազոտությունների կենտրոն

Մայիսի 31, 2010
Երևան

ՀՀ Էկոնոմիկայի նախարարություն

Գերմանական տեխնիկական համագործակցության ընկերություն

Ի՞նչ է ֆիսկալ քաղաքականությունը

<u>Ֆիսկալ քաղաքականությունը</u> դա պետական բյուջեի ծախսային և/կամ եկամտային մասերի փոփոխություններին ուղղված միջոցառումների մի ամբողջություն է, որոնց իրականացմամբ պետությունը/կառավարությունը նպատակ ունի ապահովել տնտեսության կայունություն և/կամ որոշակի սոցիալ-տնտեսական նպատակների իրագործում:

Այլ կերտպ ասած՝ Ֆիսկալ քաղաքականությունը դա պետական ծախսերի և հարկահավաքագրման ուղղորդման և վերահսկման ուղղությամբ կառավարության կողմից իրականացվող միջոցառումների ամբողջությունն է:

Ֆիսկալ քաղաքականության <u>նպատակներն են</u>՝

- ✓ կայուն տնտեսական աճի ապահովում,
- ✓ ռեսուրսների լրիվ օգտագործման ապահովում՝ նախ և առաջ ցիկլիկ գործազրկության խնդրի լուծում,
- ✓ գների կայունության ապահովում՝ սղաճի խնդրի լուծում:

Ֆիսկալ քաղաքականության տեսակները

- Չեզոք՝ ենթադրում է, որ բյուջեն բալանսավորված է, այսինքն՝ պետական ծախսերը ամբողջությամբ ֆինանսավորվում են հարկային եկամուտների հաշվին, և բյուջեն ընդհանուր առմամբ ունի չեզոք ազդեցություն երկրի տնտեսական ակտիվության մակարդակի վրա:
- Ընդլայնողական՝ երբ բյուջեի ծախսերը գերազանցում են եկամուտները, մասնավորապես հարկային եկամուտները, ի հաշիվ ծախսերի ծավալի ավելացման, կամ հարկային եկամուտների կրճատման, կամ էլ նշված երկուսի միաժամանակյա իրականացման: Նման քաղաքականությունը հանգեցնում է բյուջեի դեֆիցիտի առաջացման կամ դրա աճի, կամ էլ պրոֆիցիտի (հավելուրդի) կրճատման:
- Զսպողական՝ երբ տեղի է ունենում բյուջեի հարկային եկամուտների մակարդակի ավելացում, կամ պետական ծախսերի մակարդակի կրճատում, կալ էլ նշված երկու միջոցառման միաժամանակ իրականացում: Նշված միջոցառումները կհանգեցնեն դեֆիցիտի կրճատման կամ էլ հավելուրդի առաջացման կամ դրա աճի:

Ֆիսկալ քաղաքականության տեսակները (2)

- Դիսկրեցիոն քաղաքականությունը ենթադրում կառավարության կողմից անմիջականորեն հարկային դրույքաչափերի և հարկային քաղաքականության, ինչպես նաև պետական ծախսերի՝ պետական գնումների և տրանսֆերտային վճարումների ծավալների փոփոխություն:

- Ավտոմատ (ոչ դիսկրեցիոն) կամ ներկառուցված կարգավորիչների քաղաքականությունն իրականացվում է երկրում տնտեսական ակտիվությունով պայմանավորված հարկային եկամուտների կամ պետական ծախսերի ավտոմատ կերպով ինքնակարգավորման միջոցով, օրինակ՝ երկրում եկամտահարկի կամ շահութահարկի պրոգրեսիվ դրույքաչափի կիրառման շնորհիվ:

Ֆիսկալ քաղաքականության գործիքները

- ✓ Պետական գնումները
- ✓ Հարկերը
- ✓ Տրանսֆերտները

Ֆիսկալ քաղաքականության բաղադրիչները

- ✓ Պետական (համախմբված) բյուջե
- ✓ Հարկային համակարգ

Պետական (համախմբված) բյուջե

Ի՞նչ է բյուջեն

Բյուջեն դա որաշակի ժամանակահատվածի համար (սովորաբար տարեկան կտրվածքով) պետության/համայնքի եկամուտների և ծախսերի պլանավորումն է, որը հաստատվում է օրենսդրական կարգով:

Հայաստանում բյուջեի ձևավորումը, կատարումը և դրա կատարողականի հաստատումը կանոնակարգվում են ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին օրենքով:

Պետական (համախմբված) բյուջե (2)

Բյուջետավորման սկզբունքներն են՝

1. Բյուջետային համակարգի միասնականության սկզբունքը
2. Մուտքերի և ելքերի տարանջատման սկզբունքը
3. Բյուջեների ինքնուրույնության սկզբունքը
4. Բյուջեների մուտքերի և ելքերի արտացոլման լրիվության սկզբունքը
5. Բյուջեների հաշվեկշռվածության սկզբունքը
6. Բյուջետային ելքերի ամբողջական (համախառն) ծածկվածության սկզբունքը
7. Բյուջետային միջոցների օգտագործման արդյունավետության սկզբունքը
8. Բյուջեների հրապարակայնության սկզբունքը
9. Բյուջետային միջոցների հասցեագրվածության և նպատակայնության սկզբունքը
10. Բյուջեների իրատեսության սկզբունքը

Բյուջեի կառուցվածք

Եկամուտներ

- Հարկային եկամուտներ և պետական տուրքեր
- Պարտադիր սոցիալական ապահավագրության վճարներ
- Պաշտոնական դրամաշնորհներ
- Այլ եկամուտներ

Բյուջեի կառուցվածք (2)

Ծախսեր

1. Գործառնական դասակարգմամբ 11 խումբ ըստ ծախսերի ուղղությունների
2. Տնտեսագիտական դասակարգմամբ՝

ԸՆԴԱՄԵՆԸ ԾԱԽՍԵՐ

Ընթացիկ ծախսեր

- *Աշխատավարձ*
- *Ապրանքների և ծառայությունների գնում*
- *Տոկոսավճարներ*
- *Դրամաշնորհներ (նախկինում՝ տրանսֆերտներ)*
- *Սոց. նպաստներ և կենսաթոշակներ*
- *Այլ ծախսեր*

Ոչ ֆինանսական ակտիվների հետ գործարքներ

- *Ոչ ֆինանսական ակտիվների գծով ծախսեր*
- *Ոչ ֆինանսական ակտիվների օտարումից մուտքեր*

Բյուջեի կառուցվածք (3)

Դեֆիցիտ

- Դեֆիցիտի ներքին ֆինանսավորում
- Դեֆիցիտի արտաքին ֆինանսավորում

Բյուջեի դասակարգում

Ծախսային բյուջե

Ծախսային բյուջեն ըստ ծախսատեսակների դասակարգված ֆինանսական փաստաթուղթ է, որը սահմանում է, թե ինչ գումարներ կծախսվեն կամ ծախսվել են յուրաքանչյուր ծախսային հոդվածի գծով: Ծախսային բյուջեն համարվում է բյուջեի պարզագույն տեսակ:

Ուշադրությունը կենտրոնացված է միայն հետևյալ հարցերի վրա՝ ի՞նչ է գնվել, ինչքա՞ն է ծախսվել, ինչի՞ համար:

Ծախսերը դասակարգվում են

- ✓ **տնտեսագիտական՝** ըստ խմբերի, օրինակ՝ աշխատավարձ, տրանսֆերտներ, սուբսիդիաներ, ձեռքբերված ապրանքներ ու ծառայություններ ¢ այլն,
- ✓ **գործառնական՝** ըստ ոլորտների՝ պաշտպանություն, առողջապահություն,
- ✓ **գերատեսչական՝** ըստ կատարողների, օրինակ՝ առողջապահության նախարարություն:

Ծախսային բյուջեների դեպքում հրանարավոր է վերահսկել միայն ապրանքների ու ծառայությունների գնման համար պլանավորված և փաստացի ծախսված գումարները:

Բյուջեի դասակարգում (2)

Ծրագրային բյուջե

Ծրագրային բյուջեն ուղղված է կառավարության կամ համայնքի գործունեության արդյունքների ապահովմանը: Այն ցույց է տալիս, թե ինչ արդյունք ձեռք կբերվի տվյալ աշխատանքը կատարելիս կամ բյուջետային ծրագիրն իրականացնելիս և ինչ ռեսուրսներ են անհրաժեշտ ռազմավարական ծրագրային բյուջե ծրագրի քանակական արդյունքների ձեռքբերման համար:

Ընդհանուր առմամբ ծրագրային բյուջեն կարելի է սահմանել հետևյալ կերպ.

Ծրագրային բյուջեն պետության/համայնքի առաքելության, նպատակների ու խնդիրների սահմանման և որպես բյուջետային գործընթացի մաս պարբերաբար դրանց կատարման գնահատման ֆինանսական ծրագիր է, որը կապ է հաստատում երկրի/համայնքի ռազմավարական զարգացման ծրագրի իրականացման համար անհրաժեշտ ներդրումների և ակնկալվող արդյունքների միջև:

Ծրագրային բյուջեն պատասխանում է հետևյալ հարցերին.

- ✓ Ի՞նչ արդյունքներ ձեռք կբերվեն,
- ✓ Ի՞նչ ազդեցություն կլինի հասարակության վրա,
- ✓ Ի՞նչ ազդեցություն կլինի սպառողների վրա,
- ✓ Որքա՞ն գումար կծախսվի տվյալ ծառայությունը տվյալ նպատակով մատուցելու վրա:

Բյուջետային գործընթաց

Ի՞նչ է բյուջետային գործընթացը

Բյուջետային գործընթացը յուրաքանչյուր բյուջետային տարվա բյուջեները կազմելու, քննարկելու, հաստատելու և կատարելու, դրանց տարեկան հաշվետվությունը հաստատելու ուղղությամբ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների՝ օրենքով կանոնակարգված գործունեությունն է:

Ի՞նչ իրավական նորմերով է կարգավորվում բյուջետային գործընթացը

- ✓ ՀՀ Սահմանադրություն
- ✓ ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին օրենք,
- ✓ ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենք,
- ✓ ՀՀ տեղական ինքնակառավարման մասին օրենք,
- ✓ ՀՀ կառավարության և վարչապետի որոշումներ:

Բյուջետային գործընթաց (2)

Ե՞րբ է սկսվում բյուջետային գործընթացը

Համաձայն «ՀՀ բյուջետային համակարգի մասին օրենքի» հոդված 6, կետ 4.

Տվյալ բյուջետային տարվա համար բյուջետային գործընթացը սկսվում է Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի կողմից առաջիկա տարվա բյուջետային գործընթացը սկսելու մասին որոշման ընդունման օրը և ավարտվում՝ տվյալ բյուջետային տարվա բյուջեների կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունը հաստատելու օրը:

Բյուջեի դեֆիցիտ/հավելուրդ և դրա ֆինանսավորում

Բյուջեի ծախսերի նկատմամբ եկամուտների գերազանցումը կազմում է բյուջեների հավելուրդը:

Բյուջեների եկամուտների նկատմամբ ծախսերի գերազանցումը կազմում է բյուջեների դեֆիցիտը:

Պետական բյուջեի դեֆիցիտը ֆինանսավորվում է ներքին և արտաքին աղբյուրներից ստացվող՝

- փոխառու միջոցների,
- պետական բյուջեից տրամադրված փոխառու միջոցների վերադարձից ստացվող զուտ միջոցների,
- բյուջեի միջոցների տարեսկզբի ազատ մնացորդի,
- իրավաբանական անձանց կանոնադրական կապիտալում պետական մասնակցության, պետական սեփականություն համարվող՝ հող չհանդիսացող անշարժ գույքի, այդ թվում՝ անավարտ շինարարության օբյեկտների մասնավորեցումից ստացվող միջոցների հաշվին *(պետական բյուջե է ուղղվում այդ միջոցների 70 տոկոսը՝ անկախ գույքի տեղաբաշխման վայրից):*

Բյուջեի դեֆիցիտ/հավելուրդ և դրա ֆինանսավորում (2)

Պետական բյուջեի դեֆիցիտի կամ հավելուրդի չափը սահմանվում է տվյալ տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով, իսկ համայնքի բյուջեի դեֆիցիտի կամ հավելուրդի չափը՝ համայնքի տվյալ տարվա բյուջեի մասին համայնքի ավագանու որոշմամբ:

Ազգային ժողով ներկայացվող առաջիկա տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծում պետական բյուջեի դեֆիցիտը չի կարող գերազանցել կառավարության բյուջետային ուղերձում նշված առաջիկա տարվա ՀՆԱ-ի 7.5 տոկոսը:

Պետական պարտք

Պետական պարտքը դա երկրում որոշակի ժամանակահատվածի ընթացքում կուտակված պարտավորությունների գումար է, որը առաջացել է տվյալ ժամանակահատվածում առկա բյուջետային դեֆիցիտների և նույն ժամանակահատվածում գրանցված բյուջեի հավելուրդների բացասական տարբերության առկայության արդյունքում:

Տարբերակում են պետական պարտքի հետևյալ տեսակները:

Ըստ պարտավորությունների ծագման աղբյուրի՝

- ներքին (պարտքային պարտավորություններ երկրի բնակչությանը)
- արտաքին (պարտքային պարտավորությունները արտասահմանյան երկրներին, արտասահմանյան կամ միջազգային կազմակերպություններին և այլ երկրների քաղաքացիներին)

Ըստ ժամկետայնության՝

- կարճաժամկետ (մինչև 1 տարի)
- միջին ժամկետ (1-5 տարի)
- երկարաժամկետ (5 տարուց ավելի)

Պետական պարտք (2)

Պարտքի կառավարման ցուցանիշները

- Ընդամենը պարտք գումար/ Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում
- Ընդամենը պարտք գումար / ՀՆԱ (ՀԱԱ)
- Ընդամենը պարտքի սպասարկում / Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում
- Տոկոսավճարներ / Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում
- Տոկոսավճարներ / ՀՆԱ (ՀԱԱ)
- Միջազգային (արտաքին) պահուստներ / Ընդամենը պարտք գումար
- Կարճաժամկետ պարտք/ Ընդմանեը պարտք
- Արտոնյալ վարկեր/ Ընդամենը պարտք գումար
- Բազմակողմանի վարկեր/ Ընդամենը պարտք գումար
- Պետական պարտք / Ընդմենը պարքի գումարում
- Պարտքի ներկա զուտ արժեք/ ՀՆԱ (ՀԱԱ)
- Պարտքի ներկա զուտ արժեք/ Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում

Պարտքի ներկա զուտ արժեքը ներկայացնում է մինչև պարտքի մարման ժամկետը պարտքի օգտագործման դիմաց վճարվելիք ամբողջ գումարը՝ ներկա պայմանների դրությամբ. Այսինքն՝ որքան ներկա իրավիճակում կարժենա տվյալ վարկային միջոցներից օգտվելը մինչև դրանց մարման վերջնաժամկետը:

Պետական պարտք (3)

Ցուցանիշ	Բարձր պարտքի բեռ ունեցող	Միջին պարտքի բեռ ունեցող	Ցածր պարտքի բեռ ունեցող
Ընդամենը պարտքի գումար / ՀՆԱ (ՀԱԱ)	>50%	>30% և <50%	<30%
Ընդամենը պարտքի գումար/ Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում	>275%	>165% և <275%	<165%
Ընդամենը պարտքի սպասարկում / Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում	>30%	>18% և <30%	<18%
Տոկոսավճարներ / Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում	>20%	>12% և <20%	<12%
Պարտքի ներկա զուտ արժեք/ ՀՆԱ (ՀԱԱ)	>80%	>48% և <80%	<48%
Պարտքի ներկա զուտ արժեք/ Ապրանքների և ծառայությունների արտահանում	>220%	>132% և <220%	<132%

Ըստ ՀԲ և ԱՄՀ գնահատականների

Պետական պարտք (4)

ՀՀ պետական պարտքի կառուցվածքը 2009-ին
(նախնական գնահատականներ)

	2009
Ընդամենը պետական պարտք, մլրդ դրամ	1292
Արտաքին պարտք, մլրդ դրամ	1144
Արտաքին պարտք, մլն ԱՄՆ դոլար	2966
Ներքին պարտք, մլրդ դրամ	148
որից՝ Պետական պարտատոմսեր (ՊՊ)	140
Պետական պարտք/ՀՆԱ, %	41
Արտաքին պարտք/ՀՆԱ, %	36
Ներքին պարտք/ՀՆԱ, %	5
Արտաքին պարտք/ Ընդամենը պետական պարտք, %	89
Ներքին պարտք/ Ընդամենը պետական պարտք, %	11
ՀՆԱ, մլրդ դրամ	3,166

Գանձապետական արժեթղթեր/Պետական պարտատոմսեր

ՀՀ-ում այժմ թողարկկվում են հետևյալ տեսակի գանձապետական արժեթղթերը կամ այլ կերպ ասած՝ պետական պարտատոմսերը:

Ըստ տեսակի՝

- ✓ Զեղջատոկոսային՝ գնվում են անվանական արժեքից ցածր գնով, իսկ մարվում են ամբողջ անվանական արժեքի չափով: Արդյունքում, եկամուտը կազմում է անվանական արժեքի և գնման գնի տարբերությունը:
- ✓ Արժեկտրոնային՝ կարող են գնվել անվանական արժեքից ցածր կամ բարձր գնով, բացի այդ յուրաքանչյուր պարտատոմս ունի ֆիքսված տոկոսային եկամտաբերություն. Պարտատոմսը մարվում է անվանական արժեքի 100%-ի չափով, իսկ եկամուտը կազմում է անվանական արժեքի և գնման գնի տարբերություն + ֆիքսված տոկոսային եկամուտ:
- ✓ Խնայողական՝ գնվում են անվանական արժեքից ցածր գնով, իսկ մարվում են միայն մարման ժամկետի լրանալուն պես ամբողջ անվանական արժեքի չափով. Արդյունքում եկամուտը կազմում է անվանական արժեքի և գնման գնի տարբերությունը:

Գանձապետական արժեթղթեր/Պետական պարտատոմսեր (2)

Ըստ ժամկետայնության՝

- ✓ Կարճաժամկետ՝ մինչև 1 տարի *(վերաբերում են միայն զեղջատոկոսային պարտատոմսերին)*
- ✓ Միջին ժամկետ՝ մինչև 5 տարի
- ✓ Երկարաժամկետ՝ 5 տարուց ավելի

(վերաբերում են միայն արժեկտրոնային պարտատոմսերին)

- ✓ Առանց հստակ ժամկետային դասակարգման՝ 3 ամսից մինչև 30 տարի *(վերաբերում են միայն խնայողական պարտատոմսերին)*

Ըստ դրանցով շուկայում գործառնությունների իրականացման՝

- ✓ Շուկայական՝ կարող են հանդիսանալ ազատ առուվաճառքի առարկա, անկախ դրանց մարման ժամկետից *(վերաբերում են կարճաժամկետ, միջին ժամկետ և երկարաժամկետ պարտատոմսերին)*
- ✓ Ոչ շուկայական՝ չեն հանդիսանում առուվաճառքի առարկա, և մարվում են միայն ժամկետը լրանալուն պես *(վերաբերում են միայն խնայողական պարտատոմսերին)*

Գանձապետական արժեթղթեր/Պետական պարտատոմսեր (3)

Ներկայում Հայաստանի ներքին պարտքի շուրջ 50%-ը բաժին է ընկնում միջին ժամկետ արժեկտրոնային պարտատոմսերին: Մնացածը գրեթե հավասարապես բաշխվում է կարճաժամկետ և երկարաժամկետ պարտատոմսերի միջև, իսկ խնայողական պարտատոմսերի բաժինը դեռևս չնչին է՝ ընդամենը մի քանի 100 միլիոն դրամ:

Հարկային համակարգ

Ի՞նչ է հարկը

Հարկերը դա բյուջե վճարվող պարտադիր վճարներ են, որոնք վճարվում են համապատասխան հարկատուների կողմից իրավական ակտերով սահմանված կարգով և պայմաններով:

Տարբերում ենք հարկերի հետևյալ տեսակները

- ✓ Ուղղակի և անուղղակի
- ✓ Պետական և տեղական

Հարկային համակարգ (2)

Անկախ տեսակից, հարկերը կատարում են հետևյալ գործառույթները՝

- ✓ Ֆիսկալ,
- ✓ Կարգավորող,
- ✓ Խթանող,
- ✓ Բաշխող / վերաբաշխող:

Հարկային համակարգ (3)

Հայաստանում ներկայում հիմնական հարկատեսակներն են՝

- ✓ Եկամտահարկ,
- ✓ Շահութահարկ,
- ✓ Ավելացված արժեքի հարկ (ԱԱՀ),
- ✓ Ակցիզային հարկ,
- ✓ Գույքահարկ,
- ✓ Հողի հարկ,
- ✓ Հաստատագրված վճար:

Հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականությունների համակարգում

Ընդհանրական նպատակներ են՝

- ✓ մակրոտնտեսական կայունացում՝ կայունացում տնտեսության բոլոր հատվածներում,
- ✓ Տնտեսական աճի և զբաղվածության բարձր մակարդակի ապահովում

Մեխանիզմը՝

- ✓ Կառավարության և Կենտրոնական բանկի կողմից ֆիսկալ և դրամավարկային քաղաքականությունների միաժամանակյա և համաձայնեցված միջոցառումների իրականացում

Արդյունքը՝

- ✓ Քաղաքականությունների առավել բարձր արդյունավետություն:

Օրինակ, Հայաստանում շաբաթական և օրեկան կտրվածքով տեղի են ունենում ԿԲ-ի և Կառավարության՝ հանձինս Ֆինանսների և Էկոնոմիկայի նախարարությունների ներկայացուցիչների, համատեղ նիստեր՝ առկա իրավիճակի հրատապ գնահատման և առաջիկա քայլերի կոորդինացված իրականացման համար (*առաջնային և երկրորդական շուկաներում ՊՊ-ների տեղաբաշխում և շրջանառություն, տոկոսադրույքի մակարդակ, պետական բյուջեի կատարողական, աղաճի մակարդակ, դրամական բազայի և զանգվածի կարգավորում, փոխարժեքի տատանումներ և այլն):*

Ֆիսկալ քաղաքականության դրական և բացասական կողմերը

Դրական

- Մուլտիպլիկատիվ էֆեկտ,
- Արտաքին լագի բացակայություն՝ քաղաքականության փոփոխության մասին որոշման ընդունման և դրա ազդեցության առաջին արդյունքերի միջև ժամանակային լագի բացակայություն կամ գրեթե բացակայություն,
- Ավտոմատ կարգավորիչների (ստաբիլիզատորների) առկայություն:

Ֆիսկալ քաղաքականության դրական և բացասական կողմերը (2)

Բացասական

- Դուրս մղման էֆեկտ
- Ներքին լագի առկայություն՝ քաղաքականության փոփոխությունների անհրաժեշտության առաջացման և կոնկրետ փոփոխությունների ընդունման միջև ժամանակային մեծ լագի առկայոթյուն
- Անորոշություն՝
    - *տնտեսական իրավիճակի իդենտիֆիկացման խնդիրներ,*
    - *քաղաքականության գործիքների փոփոխության չաթի որոշման խնդիրներ,*
- Բյուջեի դեֆիցիտի խնդիր

ՇՆՈՐՀԱԿԱԼՈՒԹՅՈՒՆ