

ԳՈՅԱՏԵՎՄԱՐՆ ԲՅՈՒՋԵ, ԹԵ՛ ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՆՈՐ «ՁԱԽՈՂՈՒՄ»

Հիմնաբառեր. բյուջե, հարկաբյուջեպային ծախսողում, հարկաբյուջեպային կանոններ, պետական պարտք

2017 թվականին, երբ ՀՀ ֆինանսների նախարարությունն Արժույթի միջազգային հիմնադրամի աջակցությամբ իրականացնում էր հարկաբյուջեպային կանոնների արդիականացում¹, կարծիք կար, որ ներդրվող կանոնները, որոնք մշակվել էին, հաշվի առնելով հարկաբյուջեպային ծախսողումների փորձը, առաջիկա տարիներին կնպաստեն կառավարության պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության նվազեցմանը և ՀՀ-ի համար ֆիսկալ բուֆերների ստեղծմանը: Հաջորդող 2 տարիների զարգացումները լիովին արդարացրեցին մեր սպասելիքները, սակայն COVID-19 համավարակի տարածումը ոչ միայն ստիպեց պարտքի նվազեցման քաղաքականության փոխարեն կիրառել կանոններով սահմանված բացառիկ դեպքերի (escape clause) հնարավորությունը, այլև ստեղծեց հարկաբյուջեպային քաղաքականության «նոր ծախսողման» իրական սպառնալիքներ:

Տնտեսության պատմության ընթացքում տեղի ունեցած բազմաթիվ ճգնաժամերը համարվում են տնտեսական պարբերաշրջանների անբաժան օղակիցներ: Վերջին տասնամյակներում, գլոբալացման գործընթացներին զուգընթաց, զարգացան նաև պարտքային հարաբերությունները, որոնք էլ, իրենց հերթին, սկզբնավորեցին ճգնաժամի մի նոր տեսակ՝ պարտքայինը: Վերջինս առաջանում է, երբ երկիրը չի կարողա-



Հայկ ԲԵՋԱՆՅԱՆ

Տնտեսագիտության
թեկնածու

2014 թ., ավարտելով ՀՊՏՀ-ն «Մակրոտնտեսական քաղաքականություն և կանխատեսում» մասնագիտությամբ, ընդունվել է ասպիրանտուրա՝ «Ֆինանսներ, հաշվապահական հաշվառում» մասնագիտությամբ: 2017 թ. ստացել է տնտեսագիտության թեկնածուի գիտական աստիճան և աշխատանքի անցել ՀՊՏՀ բանկային գործի և ապահովագրության ամբիոնում. սկզբում՝ որպես դասախոս, ապա ասիստենտ: Հեղինակ է 2 մենագրության և 10-ից ավելի գիտական հոդվածների:

¹ Armenia: Technical Assistance Report-Upgrading Fiscal Rules, November 10, 2017, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Armenia-Technical-Assistance-Report-Upgrading-Fiscal-Rules-45364>

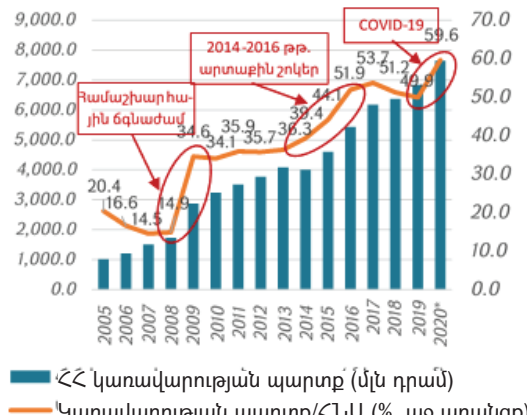
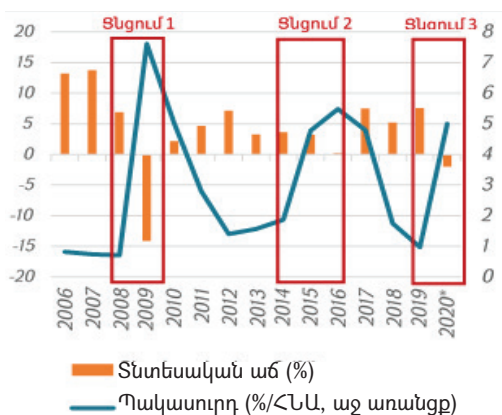
նում սահմանված ժամկետում կատարել իր ստանձնած պարտավորությունները՝ այդպիսով հայտնվելով անվճարունակության «թակարդում»: Հաշվի առնելով կուտակված փորձը՝ շատ երկրներ սկսեցին կիրառել որոշակի կանոններ, որոնք հնարավորություն են տալիս անկանխատեսելի իրավիճակներում չգերազանցելու պարտքի կառավարելի մակարդակը և, այդպիսով, կանխելու երկրի՝ դեֆոլտի մեջ հայտնվելու ռիսկը²: Տնտեսական ցնցումները, իհարկե, անխուսափելի են, սակայն, շնորհիվ կառավարության վարած քաղաքականության, պետությունը պետք է գտնվի համապատասխան «մարզավիճակում», ունենա որոշակի «անվտանգության բարձրիկներ», որպեսզի կարողանա դիմագրավել տնտեսական անկումներին:

Վերջին տասնամյակում մեր երկիրը երկու անգամ բախվել է այսօրինակ խնդիրների, որոնք պայմանավորված են եղել 2008 թ. համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամով և 2014-2016 թթ. արտաքին բացասական շոկերով: Առաջացած բացասական ցնցումները հանգեցրել են հարկաբյուջետային քաղաքականության ծախսողման, ինչի հետևանքով կառավարության

պարտք/ՀՆԱ ցուցանիշն աճել է համապատասխանաբար՝ 19.7 և 15.6 տոկոսային կետերով³: Այսօրինակ երրորդ ցնցմանը սկանառես ենք լինում արդեն մեր օրերում՝ պայմանավորված COVID-19 համավարակի ազդեցությամբ:

Ինչպես երևում է գծապատկեր 1-ից, 2008 թվականի համաշխարհային ճգնաժամը և 2014-2016 թթ. արտաքին շոկերը կտրուկ կերպով ավելացրել են բյուջեի պակասուրդը: Հարկաբյուջետային քաղաքականության այս ծախսողումների հետևանքով պարտք/ՀՆԱ ցուցանիշն ընդհուպ մոտեցել է օրենսդրությամբ սահմանված վերին շեմին, ինչն էլ պատճառ է դարձել, որ ՀՀ կառավարությունը ձեռնամուխ լինի հարկաբյուջետային կանոնների արդիականացմանը:

Անդրադառնալով արդեն մերօրյա իրադարձություններին՝ պետք է նշել, որ դեռևս 2020 թվականի պետական բյուջեի նախագիծը շրջանառության մեջ դնելու ժամանակ ակնհայտ էր, որ նախորդ տարիների բարեհաջող տնտեսական զարգացումները կառավարությանը հնարավորություն են տվել ֆինանսական գլխավոր փաստաթղթի հիմքում ներառելու առավել հավակ-



ԳԾԱՊԱՏԿԵՐ 1

Տնտեսական աճի, պետական բյուջեի պակասուրդի, կառավարության պարտքի և կառավարության պարտք/ՀՆԱ ցուցանիշների դինամիկան
 Աղբյուրը՝ ՀՀ ՖՆ և ՎԿ տվյալներ, հեղինակի հաշվարկներ:

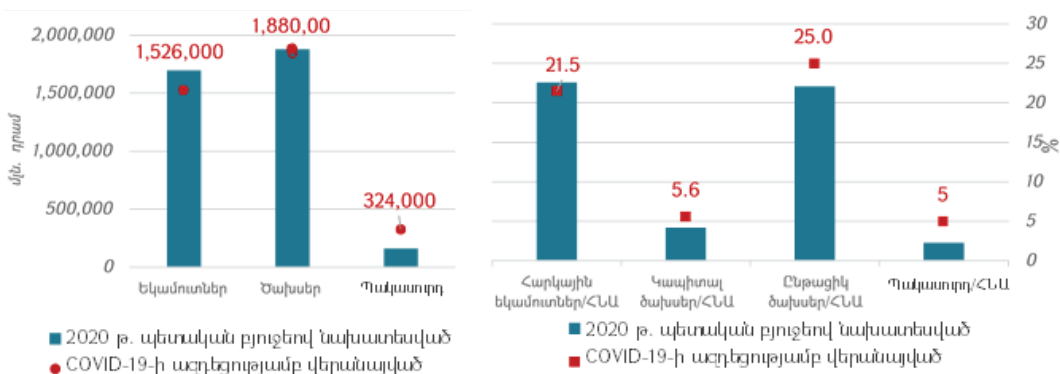
² Escolano J., Jaramillo L., Mulas-Granados C. & Terrier G., How Much is a Lot? Historical Evidence on the Size of Fiscal Adjustments, IMF Working Paper 14/179, 2014.
³ Как обеспечить устойчивость государственного долга и реагировать на экономические циклы? Модернизация фискальных правил в Армении, Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, N4(44), июль-август 2018, стр. 10-20.

նոտ տեսլական, ինչի համար այս փաստաթղթի վերաբերյալ հրապարակած մեր վերլուծականներից մեկում մենք դա կոչել էինք «Համարձակ բյուջե-2020»⁴: Այդ անվանումը փաստաթուղթը ստացել էր այն պատճառով, որ բյուջետային տարվա բարեհաջող ամփոփման պարագայում պետք է արձանագրվեր եկամուտների 8.3% և ծախսերի 16% աճ, ինչպես նաև նախատեսվում էր հարկային եկամուտներ/ՀՆԱ հարաբերակցությունը հասցնել 22.6%-ի, իսկ կառավարության պարտք/ՀՆԱ ցուցանիշը նվազեցնել ընդհուպ մինչև 49.2%⁵: Վերջինիս հասնելու ռազմավարության հիմքում ՀՆԱ-ի նկատմամբ կապիտալ ծախսերի աննախադեպ՝ 4.2 տոկոս մակարդակի ապահովումն էր և, դրա շնորհիվ, առաջանցիկ տնտեսական աճի համար նախապայմանների ստեղծումը:

Սակայն, ինչպես ցույց տվեց ժամանակը, բյուջետային տարվա ընդամենը 4-րդ ամսում COVID-19 համավարակի ունեցած բացասական ազդեցության պատճառով կառավարությունը ստիպված եղավ Ազգային ժողովի հաստատմանը ներկայացնել 2020 թ. պետական բյուջեի մասին

օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին օրենքի նախագիծը⁶: Պետական բյուջեի վերանայումը, հատկապես՝ նվազեցման ուղղվածությամբ, ինքնին բացասական երևույթ է, սակայն ոչ պակաս կարևոր է հասկանալ՝ արդյո՞ք նման փոփոխությունն իր բովանդակությամբ նպատակ ունի ձևավորելու գոյատևման բյուջե, թե՞ դա հետևանք է հարկաբյուջետային քաղաքականության մի նոր ճախողման:

Հասկանալու համար, թե վերոնշյալ տարբերակներից որն է արդիական մեր երկրի համար, պետք է պարզել, թե որքան երկար ենք զգալու ճգնաժամի բացասական ազդեցությունը: Եթե բյուջետային տարվա ավարտից հետո տնտեսությունը վերադառնալու է իր նախկին հզորություններին, ուրեմն՝ մենք լավ ենք կատարել մեր «տնային աշխատանքը»: ստեղծված խընդիրները կարճաժամկետ են, մենք տվյալ տարվա համար մշակել ենք գոյատևման բյուջե, իսկ բյուջետային տարվա բարեհաջող ամփոփումից հետո ամեն բան կընթանա բնականոն հունով: Հակառակ պարագայում, եթե բացասական հետևանք-



ԳԾԱՊԱՏԿԵՐ 2

2020 թ. պետական բյուջեի մասին օրենքում կատարված փոփոխությունները
 Աղբյուրը՝ ՀՀ ՖՆ և ՎԿ տվյալներ, հեղինակի հաշվարկներ:

⁴ «Համարձակ բյուջե 2020»: Կառավարության նախագծի համն ու հոտը, Հ. Բեջանյան, 15 հոկտեմբերի, 2019 թ., <https://168.am/2019/10/15/1188694.html>:
⁵ 2020 թվականի ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքի ուղերձ-բացատրագիր, [http://www.minfin.am/web-site/images/web-site/byuje%20ev%20krknaki%20harkum/3.Uxerdz_2020%20\(1\).docx](http://www.minfin.am/web-site/images/web-site/byuje%20ev%20krknaki%20harkum/3.Uxerdz_2020%20(1).docx):
⁶ Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության 2020 թվականի պետական բյուջեի մասին» օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին, <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=57751>:

ները շտկելուն ուղղված մեր քայլերը շարունակվելու են նաև բյուջետային տարվա ավարտից հետո, ապա գործ ունենք հարկաբյուջետային քաղաքականության մի նոր ծախսողման հետ:

COVID-19 համավարակի բացասական ազդեցությամբ պայմանավորված՝ պետական բյուջեում կատարված փոփոխությունների հիմքում կառավարությունը դրել է տարեկան արդյունքներով 2 տոկոս տնտեսական անկման սցենարը՝ ըստ որի անվանական ՀՆԱ-ն կազմելու է 6,485 մլրդ դրամ, հետևաբար՝ մոտ 131 մլրդ դրամով նվազելու են պետական բյուջեի եկամուտները: Կառավարությունը, միաժամանակ, որոշել է անփոփոխ թողնել 2020 թվականի համար ծրագրավորված ծախսերի մակարդակը, ինչից հետևում է, որ պետական բյուջեի պակասուրդը նախկին 169.1 մլրդ դրամի փոխարեն կազմելու է 324 մլրդ դրամ: Նշենք, որ այս ցուցանիշների հաշվարկման հիմքում ՀՆԱ 2-տոկոսանոց անկման սցենարն է, որը բավական լավատեսական է, մինչդեռ, օրինակ, նախորդ հրապարակման ժամանակ, մեր ներկայացրած գնահատականների համաձայն, տնտեսական անկումը կազմելու էր շուրջ 5%⁷, ինչը, բնականաբար, էլ ավելի էր վատթարացնելու նշված ցուցանիշները:

Պատկերն առավել մտահոգիչ է դառնում, երբ դիտարկում ենք հարաբերական ցուցանիշները: Մասնավորապես՝ ըստ բյուջետային տարվա արդյունքների, պակասուրդը կգերազանցի ՀՆԱ 5%-ը, կապիտալ ծախսերի ֆիզիկական ծավալը թեև կմնա անփոփոխ, սակայն անվանական ՀՆԱ կրճատման պատճառով կշիռը 4.2%-ից կբարձրանա՝ դառնալով 5.2%, ինչը ևս մեկ անգամ կասկածի տակ կդնի այս ծախսերի կատարողականը: Առավել անհանգստացնող են հարկային եկամուտների և ընթացիկ ծախսերի՝ ՀՆԱ-ում ունեցած կշիռների փոփոխությունները: Այսպես՝ հարկային եկամուտներ/ՀՆԱ ցու-

ցանիշը, որ վերջին տարիների բարելավումների արդյունքում հասել էր պատմականորեն ամենաբարձր՝ 22.6% մակարդակին, ստեղծված իրավիճակում կնվազի 1.1 տոկոսային կետով՝ կազմելով 21.5%, իսկ ընթացիկ ծախսերի տեսակարար կշիռը, որը կկազմի ՀՆԱ շուրջ 25%-ը, կգերազանցի հարկային եկամուտներ/ՀՆԱ ցուցանիշը 3,5 տոկոսային կետով, այդպիսով խախտելով նաև «ոսկե կանոնը», ինչը ևս միջնաժամկետ և երկարաժամկետ հորիզոնում նոր խնդիրներ է խոստանում:

Ամփոփելով վերլուծությունը՝ նշենք, որ անգամ բավական լավատեսական՝ 2-տոկոսանոց տնտեսական անկման պայմաններում հարկաբյուջետային քաղաքականության առջև լուրջ մարտահրավերներ են ծառայել: Այդ պարագայում պետությունը որոշում է ընդունել հրաժարվել ծախսերի կրճատումից և գոյատևման բյուջեի նախագծումից: Ավելին, առաջացած խնդիրների կարճաժամկետ լուծումը՝ ծախսերի պահպանում պակասուրդի ավելացման միջոցով, իր հերթին, հանգեցնում է կառավարության պարտքի զգալի ավելացմանը, որը տարեվերջին ընդհուպ կմոտենա, իսկ առավել հավանական է՝ կգերազանցի «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված 60% սահմանային շեմը, որի պատճառով առաջիկա տարիներին կառավարությունը ստիպված կլինի սահմանափակումներ կիրառել ընթացիկ ծախսերի ավելացման ոլորտում և միջնաժամկետ ծախսային ծրագրով քայլեր ձեռնարկել առաջիկա 5 տարիներին կառավարության պարտքը նվազեցնելու ուղղությամբ:

Ի դեպ, եթե 2018 թվականին արդիականացված չլինեին հարկաբյուջետային կանոնները, այս ցնցումների հետևանքով մեր երկիրն արդեն իսկ լուրջ խնդիրներ կունենար ճգնաժամին հակազդելու քաղաքականության գործընթացում, մինչդեռ, նոր կանոնների շնորհիվ, ստեղծված բարդ

⁷ Հ. Բեջանյան, Պայքար համավարակի դեմ. դեպի տնտեսական ճգնաժամ, թե՛ ճգնաժամի կանխարգելում, «Ամբերդ» տեղեկագիր, 1(2), 2020 թ, էջ 17-23, <https://asue.am/upload/files/amberd/Amberd%202020.1.pdf>

իրավիճակից կարող ենք բարեհաջող կերպով դուրս գալ, վկայելով, որ COVID-19 համավարակի ազդեցությունը մեզ համար ամփոփվեց հարկաբյուջետային քաղաքականության մի նոր ծախսողմամբ:

Այ՛ր, ստեղծված իրավիճակում ներկայացված բյուջեի նախագիծը՝ անգամ իր լավատեսական սպասումներով, ոչ թե միտված է գոյատևմանը, որի բացասական ազդեցությունը հնարավոր կլինե՞ր հաղթահարել բյուջետային տարվա բարեհաջող ամփոփման պարագայում, այլ վկայում է հարկաբյուջետային քաղաքականության նոր ծախսողման մասին: Կառավարությունը 2020 թվականի բյուջեի կատարման համար արտաքին աղբյուրներից ներգրավում է ֆինանսական միջոցներ՝ ընթացիկ ծախսերը ֆինանսավորելու նպատակով, ինչը, մի կողմից, ավելացնում է պարտքի բեռը, իսկ մյուս կողմից՝ չի ապահովում ՀՆԱ առաջանցիկ աճ, որը, բնականաբար, հանգեցնելու է կառավարության պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցության լրացուցիչ ավել-

լացմանը: Իհարկե, COVID-19-ի ավարտից հետո, երբ տնտեսությունն անցում կկատարի բնականոն վիճակի, կառավարությունը կսկսի կիրառել հարկաբյուջետային արդիականացված կանոններով սահմանված պարտքի նվազեցման սցենար՝ ըստ որի միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրով կնախատեսի պարտքի նվազեցման աշխատանքներ: Վերջինիս համաձայն՝ սահմանափակումներ կկիրառվեն ընթացիկ ծախսերի աճի համար և կսահմանվի գործողությունների քարտեզ, որը թույլ կտա 5 տարվա ընթացքում կառավարության պարտք/ՀՆԱ ցուցանիշը նվազեցնել 50 տոկոսից ցածր մակարդակի: Որքանով կհաջողի այդ սցենարը, կախված է հնգամյակի տնտեսական զարգացումներից, սակայն հարկաբյուջետային քաղաքականության այս նոր ծախսողման բացասական հետևանքները մեզ դեռ շատ «կցավեցնեն»՝ առնվազն միջնաժամկետ հորիզոնում:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

1. Armenia: Technical Assistance Report-Upgrading Fiscal Rules, November 10, 2017, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Armenia-Technical-Assistance-Report-Upgrading-Fiscal-Rules-45364>
2. Escolano J., Jaramillo L., Mulas-Granados C. & Terrier G., How Much is a Lot? Historical Evidence on the Size of Fiscal Adjustments, IMF Working Paper 14/179, 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/How-Much-is-A-Lot-Historical-Evidence-on-the-Size-of-Fiscal-Adjustments-42371>
3. Как обеспечить устойчивость государственного долга и реагировать на экономические циклы? Модернизация фискальных правил в Армении, Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал, N4 (44), июль-август 2018, стр. 10-20, <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-4-10-20>
4. Բեջանյան Հ., «Համարձակ բյուջե 2020»: Կառավարության նախագծի համառոտ հոտը, 15-ը հոկտեմբերի, 2019 թ., <https://168.am/2019/10/15/1188694.html>
5. 2020 թվականի ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքի ուղերձ-բացատրագիր, [http://www.minfin.am/website/images/website/byuje%20ev%20krknaki%20harkum/3.Uxerdz_2020%20\(1\).docx](http://www.minfin.am/website/images/website/byuje%20ev%20krknaki%20harkum/3.Uxerdz_2020%20(1).docx)
6. Հայաստանի Հանրապետության օրենքը «Հայաստանի Հանրապետության 2020 թվականի պետական բյուջեի մասին» օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին, <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=57751>
7. Բեջանյան Հ., Պայքար համավարակի դեմ. դեպի տնտեսական ճգնաժամ, թե՛ ճգնաժամի կանխարգելում, «Ամբերդ» տեղեկագիր, 1(2), 2020 թ, էջ 17-23, <https://asue.am/upload/files/amberd/Amberd%202020.1.pdf>

НАЛОГОВАЯ БАЗА

БЮДЖЕТ ВЫЖИВАНИЯ, ИЛИ НОВОЕ “ФИАСКО” ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Когда в 2017 году при поддержке Международного валютного фонда Министерство финансов РА модернизировало фискальные правила, бытовало мнение, что введенные правила, которые были разработаны с учетом предыдущих фискальных провалов, послужат основой для сокращения долга правительства/ВВП в ближайшие годы и создания фискального буфера. События следующих двух лет полностью оправдали наши ожидания, но распространение пандемии COVID-19 не только заставило нас использовать возможность исключительных случаев (escape clause) вместо политики сокращения долга, но и создало реальные угрозы «нового провала» фискальной политики.

Ключевые слова: бюджет, фискальный провал, фискальные правила, государственный долг

Այկ ԲԵԴՋԱՆՅԱՆ

*Эксперт исследовательского центра "Амберд", АГЭУ,
кандидат экономических наук*

Hayk BEJANYAN

*Expert at "Amberd" Research Center, ASUE,
PhD in Economics*

THE TAX BASE

SURVIVAL BUDGET OR THE NEW “FAILURE” OF FISCAL POLICY

When RA Ministry of Finance was modernizing the fiscal rules with the support of the International Monetary Fund in 2017, there was an opinion that the introduced rules, which were developed taking into account previous fiscal failures, would be the basis for decreasing government debt / GDP ratio in the next few years and for creating fiscal buffers. The developments of the next two years fully met our expectations, but the spread of the COVID-19 pandemic not only forced us to use the possibility of escape clauses, but also created real threats of "the new failure" of fiscal policy.

Key words: budget, fiscal failure, fiscal rules, public debt