

FOR OFFICIAL USE

F I S C A L   A F F A I R S   D E P A R T M E N T

## Republic of Armenia

---

# Upgrading Fiscal Rules (Armenian language version)

Era Dabla-Norris, Nicolas End, Fazeer Rahim, John Zohrab and Matt Crooke

Technical Assistance Report | June 2017



I N T E R N A T I O N A L   M O N E T A R Y   F U N D

Հ Ա Ր Կ Ա Բ Յ Ո Ի Ջ Ե Տ Ա Յ Ի Ն    Հ Ա Ր Ց Ե Ր Ի  
Վ Ա Ր Չ Ո Ի Թ Յ Ո Ի Ն

---

ՄԻԱՅՆ ՊԱՇՏՈՆԱԿԱՆ ՕԳՏԱԳՈՐԾՄԱՆ ՀԱՄԱՐ

**Հայաստանի Հանրապետություն  
Հարկաբյուջետային կանոնների  
արդիականացում**

Էրա Դաբլա-Նորիս, Նիկոլա Էնդ, Ֆազիր Ռահիմ, Ջոն Ջոհրաբ և Մեթ Քրուք



**Տեխնիկական աջակցության զեկույցի նախագիծ**

**Հունիս 2017**

Սույն զեկույցը պարունակում է Արժույթի միջազգային հիմնադրամի (ԱՄՀ) աշխատակազմի կողմից Հայաստանի իշխանություններին («ՏԱ ստացող») տրամադրվող տեխնիկական խորհրդատվությունը՝ ի պատասխան տեխնիկական աջակցության մասին նրանց դիմումի: Սույն զեկույցը (ամբողջությամբ կամ մասամբ) կամ վերջինիս ամփոփումները ԱՄՀ-ի կողմից կարող են տրամադրել ԱՄՀ-ի գործադիր տնօրեններին և նրանց աշխատակազմի անդամներին, ինչպես նաև ՏԱ ստացողի այլ կառույցներին ու գերատեսչություններին, իսկ համապատասխան խնդրանքի դեպքում՝ Համաշխարհային բանկի աշխատակիցներին և տեխնիկական աջակցություն տրամադրող այլ կազմակերպություններին և իրավաչափ շահ ունեցող դոնորներին, բացառությամբ եթե ՏԱ ստացողն ուղղակիորեն առարկում է տրամադրմանը (տե՛ս Տեխնիկական աջակցության տեղեկատվության տարածման վերաբերյալ աշխատանքային ուղենիշները՝

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>): Սույն զեկույցը (ամբողջությամբ կամ մասամբ) կամ դրա ամփոփումները ԱՄՀ-ի կառուցվածքի մաս չհանդիսացող սուբյեկտներին տրամադրելու համար, բացառությամբ ՏԱ ստացողի կառույցների կամ գերատեսչությունների, Համաշխարհային բանկի աշխատակիցների, տեխնիկական աջակցություն ցուցաբերող այլ կառույցների և իրավաչափ շահ ունեցող դոնորների, պահանջվում է ՏԱ ստացողի և ԱՄՀ-ի հարկաբյուջետային հարցերի վարչության անմիջական համաձայնությունը:

# ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

<b>ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ԿՐՃԱՏ ԱՆՎԱՆՈՒՄՆԵՐ</b>	<b>5</b>
<b>ՆԱԽԱԲԱՆ</b>	<b>6</b>
<b>ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ</b>	<b>7</b>
<b>I. ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՀԱՄԱՏԵՔՍԸ</b>	<b>13</b>
<b>II. ՊԱՐՏՔԻ ԳՈՐԾՈՂ ՎԵՐԻՆ ՇԵՄԻ ՊԱՀՊԱՆՈՒՄԸ ԵՎ ԲՈՒՖԵՐՆԵՐԻ ՍՏԵՂԾՈՒՄԸ</b>	<b>20</b>
Ա. Պարտքի վերին շեմը 60 տոկոսից չբարձրացնելու հիմնավորում	20
Բ. Պարտքի վերին շեմից այն կողմ՝ բուֆերների կառուցում	23
Գ. Առաջարկություններ	26
<b>III. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿԱՆՈՆՆԵՐԻ ԱՐԴԻԱԿԱՆԱՑՈՒՄԸ</b>	<b>27</b>
Ա. Փուլ 1 Ճշգրտման մեխանիզմներ, բացառություն նախատեսող դրույթներ և համապատասխանություն	30
Բ. Փուլ 2. Ծախսային կանոնի սահմանում	34
Գ. Փուլ 3. Կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի սահմանում	39
Դ. Թափանցիկություն և արտաքին վերահսկողություն	42
Ե. Առաջարկություններ	45
<b>IV. ՓՈՓՈԽՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ ՏԵՂԵԿԱՑՈՒՄԸ</b>	<b>46</b>
Ա. Փոփոխության հիմնավորում	46
Բ. Հարկաբյուջետային ռազմավարության մասին հայտարարության նախագծում և հրապարակում	48
Գ. Առաջարկություններ	49
<b>V. ՓՈՓՈԽՈՒԹՅԱՆ ԱԶԱԿՑՄԱՆ ՈՒՂԴՎԱԾ ՊԵՏԱԿԱՆ ՖԻՆԱՆՍՆԵՐԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐ</b>	<b>50</b>
Ա. ՄԺԾԾ-ն ավելի պարտավորեցնող դարձնելը	50
Բ. Բյուջեի կատարման բարելավում	55
Գ. Հաշվապահական հաշվառման սկզբունքների հստակեցում	56
Դ. Պետական ներդրումների կառավարման բարելավում	57
Ե. Առաջարկություններ	58
<b>ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ</b>	<b>60</b>
<b>ՆԵՐԴԻՐՆԵՐ</b>	
1. Վերջին միջազգային փորձը	29
2. Ջամայկայում բացառություններ նախատեսող դրույթի կառուցվածքը	32
3. Պարտքի և ծախսային կանոնների կապը Լեհաստանում	38
4. Հարկաբյուջետային խորհուրդները. ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ և իրավասություններ	44
5. Փոփոխության հիմնավորման հնարավոր ամփոփագիր	47

## ՊԱՏԿԵՐՆԵՐ

1. Հիմնական հարկաբյուջետային ցուցանիշները (2000–2016 թթ., ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս) 14	
2. Արտաքին ցնցումների ենթարկվածությունը և պարտքի բաղկացուցիչները (2000-2016 թթ.) 15	
3. Հարկաբյուջետային քաղաքականության պրոցիկլայնությունը (1992–2016 թթ.) _____ 16	
4. Պետական ներդրումների և պետական կապիտալի պաշարի ցածր ցուցանիշը _____ 18	
5. Պետական պարտքի օրենքով սահմանված վերին շեմերի բաշխվածությունը _____ 20	
6. Պարտքի անվտանգ մակարդակի ստացման սիմուլյացիաները (տոկոս ՀՆԱ-ի նկատմամբ) 25	
7. Պարտքի և պակասուրդի հետագծերի զուգամիտումը խարսխի հետ՝ ստուգաչափման այլընտրանքային մոտեցումների ներքո _____ 26	
8. Փուլային գործընթացը _____ 28	
9. Ավտոմատ ճշգրտման տարբեր մեխանիզմների և ցնցումների սիմուլյացիան (ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս) _____ 39	
10. Հարկաբյուջետային տարբեր կանոնների ներքո հարկաբյուջետային արձագանքի սիմուլյացիան (տոկոս, ՀՆԱ-ի կամ պոտենցիալ ՀՆԱ-ի նկատմամբ) _____ 42	
11. Հարկաբյուջետային խորհուրդների իրականացրած խնդիրները _____ 44	
12. ՄԺԾԾ-ի և տարեկան բյուջեի միջև կապը _____ 51	
13. Ապագա գնահատականների գլխավոր քայլերը _____ 53	
14. ՄԺԲՇ օրինակ _____ 54	
15. Իրականացումը՝ բյուջեի համեմատ (ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս) _____ 55	
16. Հանրային ենթակառուցվածքի որակը _____ 57	

## ԱՂՅՈՒՍԱԿՆԵՐ

1. Ամփոփ առաջարկություններ _____ 11	
-------------------------------------	--

## ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

1. Հայաստանի գործող հարկաբյուջետային կանոնները _____ 62	
2. Աճի մոդելի հիման վրա պետական պարտքի օպտիմալ մակարդակի հաշվարկումը _____ 64	
3. Պետական պարտքի անվտանգության սահմանի որոշումը ստոխաստիկ սիմուլյացիաների կիրառմամբ _____ 66	
4. Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամին հաջորդած միջազգային փորձը _____ 68	
5. Ծախսային կանոնի նախագծման հիմնական տարբերակները՝ ամփոփ _____ 71	
6. Ե՞րբ է ցիկլայնորեն ճշգրտված կանոնների անցնելու ճիշտ ժամանակը _____ 74	
7. Հարկաբյուջետային ռիսկերի սիմուլյացիան _____ 77	

## ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ԿՐՃԱՏ ԱՆՈՒՆՆԵՐ

ԱՃՄ	Ավտոմատ ճշգրտման մեխանիզմ
ՀԶԾ	ՀՀ Հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր
ԲՀԿ	Բյուջեի հաշվեկշռի կանոն
ԲՀՕ	Բյուջետային համակարգի մասին օրենք
ՑՃՀ	Ցիկլայնորեն ճշգրտված հաշվեկշիռ
ՊԿ	Պարտքի կանոն
ԵԾՈՒ	Եվրոպական ծախսային ուղեցույց
ԶՇ	Զարգացող շուկա
ԾԿ	Ծախսային կանոն
ՀՀՎ	Հարկաբյուջետային հարցերի վարչություն
ՀՌՀ	Հարկաբյուջետային ռազմավարության մասին հայտարարություն
ՀՖՃ	Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամ
ՆԶԲ	Ներամերիկյան զարգացման բանկ
ԱՄՀ	Արժույթի միջազգային հիմնադրամ
ՑԵԿ	Ցածր եկամտով երկիր
ՖՆ	Ֆինանսների նախարարություն/նախարար
ՄԺԾԾ	Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր
ՄԺՀՇ	Միջնաժամկետ հարկաբյուջետային շրջանակ
ՊՊՕ	Պետական պարտքի մասին օրենք
ԾԻԳ	Ծրագրերի իրականացման գրասենյակ
ՊՖԿ	Պետական ֆինանսների կառավարում
ՀՄՀ	Հարստության կուտակման սուվերեն հիմնադրամ

# ՆԱԽԱԲԱՆ

Արժույթի միջազգային հիմնադրամի Հարկաբյուջետային հարցերի վարչության (ՀՀՎ, անգլ.՝ FAD) առաքելությունը 2017 թ. հունիսի 12-23-ի ժամանակահատվածում այցելեց Երևան, Հայաստան՝ հարկաբյուջետային կանոնների նախագծման և հարակից հարկաբյուջետային և ինստիտուցիոնալ շրջանակների վերաբերյալ տեխնիկական աջակցություն ցուցաբերելու նպատակով: Առաքելությունը ղեկավարել է Էրա Դաբլա-Նորիսը (ՀՀՎ), իսկ առաքելության կազմում են եղել Նիկոլա Էնդը, Ֆազիր Շեյխ Ռահիմը, Ջոն Զոհրաբը (բոլորն էլ ՀՀՎ-ից) և Մեթ Քրուքը (ՀՀՎ-ի փորձագետ):

Առաքելությունը հանդիպել է պրն. Վաչե Գաբրիելյանին (փոխվարչապետ և Միջազգային տնտեսական ինտեգրման և բարեփոխումների նախարար) և պրն. Վարդան Արամյանին (Ֆինանսների նախարար): Ֆինանսների նախարարությունում առաքելությունը հանդիպել է Ատոմ Զանջուղազյանին (առաջին փոխնախարար), Արմեն Հայրապետյանին (փոխնախարար), Դավիթ Անանյանին (փոխնախարար), Դավիթ Համբարձումյանին (բյուջետային ծախսերի ֆինանսական ծրագրավորման վարչության պետ), Լալա Անանիկյանին (բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչության պետ), Արտակ Մարությանին ( պարտքի կառավարման վարչության պետի տեղակալ) և Հայսեր Գասպարյանին (արտաքին միջոցներից վարկերի և դրամաշնորհների ֆինանսական ծրագրավորման բաժնի պետ): Առաքելությունը հանդիպել է նաև Լևոն Յոլյանին (Վերահսկիչ պալատի (Բարձրագույն վերահսկիչ մարմին) նախագահ) և նրա աշխատակազմին և աշխատաժողով է անցկացրել՝ որոշ մեթոդաբանական հարցեր և զեկույցի նախնական արդյունքները ներկայացնելու նպատակով:

Առաքելությունը հանդիպումներ է ունեցել նաև այլ շահագրգիռ կողմերի հետ: ՀՀ կենտրոնական բանկում առաքելությունը հանդիպել է պրն. Ներսես Երիցյանին (ԿԲ նախագահի տեղակալ) և Կենտրոնական բանկի աշխատակիցներին: Պետական եկամուտների կոմիտեում առաքելությունը հանդիպել է պրն. Վարդան Հարությունյանին (ՊԵԿ-ի նախագահ), պրն. Վախթանգ Միրումյանին (ՊԵԿ-ի նախագահի տեղակալ) և նրա աշխատակիցներին: Հայաստանի Ազգային Ժողովում առաքելությունը հանդիպել է Գագիկ Մինասյանին (ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերի մշտական հանձնաժողովի նախագահ): Առաքելության համար օգտավետ էին նաև քննարկումները հիմնական դոնոր կազմակերպությունների հետ (Համաշխարհային բանկի, Ասիական զարգացման բանկի, Եվրասիական զարգացման բանկի, ԳՄՀՀ-ի, KFW բանկի, ՎՋԵԲ-ի և ԵՄ-ի հետ):

Առաքելությունը կցանկանար իր անկեղծ երախտագիտությունը հայտնել նշված բոլոր պաշտոնյաներին՝ նրանց ջերմ ընդունելության և անկեղծ ու կառուցողական քննարկումների համար:

Առաքելությունը կցանկանար նաև շնորհակալություն հայտնել տկն. Տերեսա Դաբան Սանչեսին (մշտական ներկայացուցիչ, ՄԿՎ, անգլ.՝ MCD) և Երևանում ԱՄՆ գրասենյակի նրա աշխատակազմին, մասնավորապես՝ պրն. Վահրամ Զանվելյանին և տկն. Մարինա Ալեքսանյանին՝ կազմակերպչական հարցերում աջակցելու և իշխանությունների հետ երկխոսությունը դյուրացնելու համար: Առաքելությունը գնահատում է նաև գործընկերների՝ Անջա Բաումի (ՀՀՎ), Հոսեյն Մամիեի, Համիդ Ռեզա Տաբարաեի և Յուան Քսիաոյի (բոլորն էլ ՄԿՎ-ից) հետ քննարկումը:

## ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ

**Վերջին երկու տասնամյակում Հայաստանը նշանակալի քայլեր է կատարել մակրոտնտեսական կայունության բարելավման ուղղությամբ:** Այն վերջերս հայտնվել է լարվածության ներքո: Նախքան համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամից (ՀՖՃ) հետո երկրի լիարժեք վերականգնման արմատավորումը՝ արտաքին ցնցումների երկրորդ ալիքը հարվածեց տնտեսությանը, որն առաջացավ Ռուսաստանի տնտեսական աճի տեմպի դանդաղման և դրան հաջորդած՝ արժույթի կտրուկ արժեզրկման հետևանքով: 2013 թ. սկսած Հայաստանի պետական ֆինանսները շարունակաբար վատթարացել են՝ 2016 թ. գործարկելով պարտքի արգելակման մեխանիզմը:

**Թեև Հայաստանի պետական պարտքը կայուն է մնում, հարկաբյուջետային խոշոր բուֆերների վերականգնման համար անհրաժեշտ է երկարատև ճշգրտում՝ պահանջելով հարկաբյուջետային կանոնների շրջանակի արդիականացում:** Ձևավորված հարկաբյուջետային դիրքը մասամբ բացատրվում է արտաքին ցնցումների նկատմամբ Հայաստանի խոցելիությամբ: Սակայն այն պայմանավորվող առանցքային գործոն են եղել նաև Հայաստանի հարկաբյուջետային կանոնների շրջանակում առկա թերությունները: Պարտքի կանոնների վրա հիմնված գործող շրջանակն առաջարկում է հարկաբյուջետային կայունության հետ դուրըմբռնելի կապ, սակայն հարկաբյուջետային քաղաքականության համար ոչ բավարար աշխատանքային ուղենիշներ է ապահովում, լավ ժամանակներում պրոցիկլային է և բավարար ճկունություն չունի՝ տնտեսական ծանր ցնցումներին դիմակայելու համար: Պարտքի 60 տոկոս վերին շեմի և 50 տոկոս պարտքի արգելակի հնարավոր խախտմանը դիմակայելու մեխանիզմները չափից ավելի սահմանափակող են և վերափոխելու կարիք կա:

**Նշված փոփոխություններն իրագործելու, միաժամանակ դժվարությամբ ձեռքբերված հարկաբյուջետային վստահելիությունը պահպանելու համար, կառավարությունը պետք է համոզիչ կերպով հանդես գա:** Սա նշանակում է թե՛ բովանդակության առումով՝ բարեփոխումների համապարփակ փաթեթ, թե՛ ձևի, որով փոփոխությունները ներկայացվում և իրականացվում են: Սույն զեկույցում առաջարկվում է ճանապարհային քարտեզ, որը ներառում է հետևյալ ուղղությունները՝ բարեփոխումների և հաղորդակցության ռազմավարությունների ուղղորդմանն օգնելու համար:

### **Պահպանել պարտքի գործող՝ ՀՆԱ-ի 60 տոկոս վերին շեմը**

**Չեկույցում առաջարկվում է պահպանել պարտքի գործող վերին շեմը:** Այն ոչ միայն առանցքային է վստահելիությունը պահպանելու տեսանկյունից, այլև համապատասխանում է այն միջակայքի վերին սահմանին, որի դեպքում պարտքը հնարավոր է, որ դառնա ապակայունացնող, և համահունչ է Հայաստանի զարգացման մակարդակին ու ենթակառուցվածքի ապագա կարիքներին:



**Կառավարությանն անհրաժեշտ կլինի սահմանել պարտքի երկարաժամկետ խարսխի ուղղությամբ ցանկալի հետազոտություններ, որն արտացոլվում է պարտքի անվտանգ մակարդակը (հնարավոր է 40 տոկոսի շուրջը):** Ավելի ցածր մակարդակը կարտացոլի հանդուրժելի ռիսկը, կունենա ժամկետի վրա հիմնված ուղենիշներ՝ դրանց նկատմամբ համապատասխան առաջընթացին հետևելու համար, և կապահովի ապագայում էական ցնցումներից պաշտպանվելու բուֆերներ:

### **Արդիականացնել կիրարկման և ճշգրտման մեխանիզմները**

**Անհրաժեշտ է որոշել պարտքի՝ ՀՆԱ-ի 60 տոկոս վերին շեմի գերազանցման դեպքում ճշգրտման նոր մեխանիզմ:** Գործող օրենսդրությամբ՝ վերին շեմին հասնելիս ամբողջ նոր պարտքն առոչինչ է համարվում: Հաշվի առնելով Հայաստանի պարտքի ներկա մակարդակը՝ խոշոր արտածին ցնցման դեպքում նշված դեպքը տեղի ունենալու հավանականությունն անէական չէ և կարող է լուրջ հետևանքներ ունենալ հարկաբյուջետային գործառնությունների վրա: Կարելի է դիտարկել ճշգրտման ավելի իրատեսական մեխանիզմ, որը հիմնվում է բյուջետային պատժամիջոցների վրա (օրինակ՝ իրական արտահայտությամբ ընդհանուր ծախսերի սառեցում, եկամուտների մոբիլիզացման հատուկ միջոցառումներ, ինչը համադրելի երկրների համեմատ ցածր է մնում), Խորհրդարանին կատարողականի վերաբերյալ հաշվետվությունների ներկայացման ավելի խիստ պահանջներ՝ քաղաքականության ուղղակի միջոցառումների առաջադրման ֆորմալ պահանջով՝ պարտքի ցանկալի հետազոտություններով ժամանակահատվածում վերականգնելու համար:

**Երբ պարտքը գերազանցում է 50 տոկոսը, ավելի չափավոր, սակայն այդուհանդերձ նշանակալի արձագանք է պահանջվում:** Թեև կառավարությունը պարտքի արգելալի գործող պահանջը 2017 թ. բյուջեի կազմման ժամանակ պահպանվել է, դրա փոխարինումը որոշակիորեն կանդարադառնա վստահելիության վրա: Սա կարելի է մեղմել՝ իրականացնելով ծախսերի և եկամուտների մոբիլիզացման նոր վստահելի միջոցառումների խումբ, որոնցով հանձն կառնվի միջնաժամկետ պարտքի նվազեցման ուղի՝ հավանաբար միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի (ՄԾԾ) առավելագույն ամփոփ չափաքանակները օրենքով դարձնելով ավելի պարտադիր:

### **Իրականացնել նոր ծախսային կանոն՝ հավանաբար չներառելով պետական ներդրումները**

**Բազմամյա ծախսերի կանոնի (ԾԿ) սահմանումը կօգնի արձագանքել հարկաբյուջետային քաղաքականության պրոցիկլայնությանը և ավելի խիստ ուշադրության կենտրոնում պահել այն, ինչը կարճաժամկետում կառավարությունը վերահսկում է:** Նման կանոնը կտա ՀՆԱ-ին համապատասխան ծախսերի աճի հնարավորություն և նաև լավ ժամանակներում կգույքի ծախսերի աճը՝ խրախուսելով ավելի ապագայամետ, վերնից ներքև կարգապահություն հարկաբյուջետային քաղաքականության նկատմամբ: Անհրաժեշտ է ընտրել, թե արդյոք նման նոր կանոնն ուժի մեջ կդրվի ոչ ֆորմալ ձևով՝ ՄԾԾ-ի միջոցով, թե հիմնական տարրերը կսահմանվեն օրենքով: Նախորդ տարբերակը կարելի է որպես անցումային դիտարկել, իսկ

վերջինը կարելի է իրականացնել այն ժամանակ, երբ տնտեսությունը կայունանա և ԾԿ-ն պատշաճ ստուգաչափվի: Ծախսերի կանոնը կարող է նաև հանդես գալ որպես կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնին հասնելու ճանապարհ՝ տեխնիկական և ինստիտուցիոնալ մյուս նախապայմանները բավարարելուն զուգահեռ:

**Կանոնի նախագծման տարբերակներից մեկը կապիտալ ծախսերը չներառելն է, սակայն այն պարտադիր պետք է հավասարակշռվի ամուր երաշխիքներով՝ ընդդեմ անարդյունավետ կապիտալ ծախսերի:** Հայաստանում բյուջետային կարծրությունները և ընթացիկ ծախսերի նախընտրությունը սահմանափակում են հարկաբյուջետային բուֆերների ստեղծման և պետական հակացիկլային քաղաքականության իրականացման հնարավորությունը: Կապիտալ ծախսերը որպես կանոն ծախսային հիմնական խումբն են, որը բյուջեում ճշգրտվում է ըստ հանգամանքների փոփոխության՝ հանգեցնելով համադրելի երկրների համեմատ ավելի փոքր պետական կապիտալի պաշարի: Կապիտալ ծախսերը կանոնում չներառելը կարող է օժանդակել կապիտալ ծախսերին ուղղված ավելի մեծ և կայուն հատկացման՝ հարկաբյուջետային հնարավորությունների (տարածքի) ձևավորմանը զուգահեռ: Կապիտալ ծախսերի ընտրությունն, այնուամենայնիվ, պետք է սահմանափակված լինի ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի չափով ընդհանուր պարտքի կանոնով (ՊԿ), իսկ հարակից բարեփոխումներն անհրաժեշտ կլինեն պլանավորման և նախատեսվող ծրագրերի մշակման գործընթացում ծախսերի արդյունավետությունն ապահովելու համար: Նախագծման մյուս տարբերակները ներառում են ճշգրտման մեխանիզմները և բացառություն նախատեսող դրույթները և ԾԿ-ը պետական պարտքի համապատասխան միջնաժամկետ շեմերի հետ կապակցելու հնարավորությունը՝ շրջանակի հետ համապատասխանությունն ապահովելու համար:

### **Հաղորդակցության, թափանցիկության և մոնիթորինգի արդիականացում**

**Հիմնավոր և կանոնավոր հաղորդակցության, թափանցիկության և մոնիթորինգի մեխանիզմները կկարևորվեն փոփոխությունների ամրապնդման և հաջողության հեռանկարների բարելավման համար:** Հարկաբյուջետային ռազմավարության մասին հայտարարության (ՀՌՀ) մշակումն ու հրապարակումն առանցքային կլինի պարտքի անվտանգ մակարդակ վերադառնալու հետագծի ուղղագծման համար, կարող է օգտակար գործիք լինել ուղերձների շեշտման և ավելի ընդգրկուն փոփոխությունների շարժիչը լինելու համար:

**Հարկաբյուջետային կանոնների փոփոխությունների՝ որպես հարկաբյուջետային շրջանակի թուլացում մեկնաբանվելու իրավիճակից խուսափելու համար, կառավարությանն անհրաժեշտ է վերահաստատել իր հավատարմությունը հարկաբյուջետային կարգապահությանը:** Այս համատեքստում՝ արդիականացված շրջանակի առանցքային կողմերի վերաբերյալ պարզ և հստակ ուղերձի մշակումը, որով կշեշտադրվեն առավելությունները, այս դեպքում՝ տնտեսության կայունացումը բարելավելու օգուտները, ծախսային ճնշումների զսպումը և արդյունավետ պետական ներդրումների խթանումը, և գործող շրջանակի բոլոր տարրերը, որոնք պահպանվել են (պարտքի վերին շեմը, պարտքի արգելակը):

**Իրականացման հարցում բավարար թափանցիկությունը և արտաքին վերահսկողությունը և նոր շրջանակին համապատասխանությունը առանցքային կլինեն դրա հաջողության համար:** Թափանցիկությունը և վերահսկողությունը (նախնական և փաստացի) կօգնեն հարկաբյուջետային քաղաքականության վստահելիության վրա հանրության և արտաքին աշխարհի սպասումների խարսխմանը՝ միաժամանակ կանոններից շեղումները դարձնելով քաղաքական առումով ծախսատար: Թափանցիկությունը կարելի է բարձրացնել հարկաբյուջետային քաղաքականության նպատակների և արդյունքների վերաբերյալ հաշվետվությունների ներկայացման որակն ու պարբերականությունը բարելավելու միջոցով: Գործող անկախ հաստատությունների դերի կատարելագործումը՝ նախնական և փաստացի համապատասխանությունը գնահատելու համար, կբարելավի վստահելիությունը:

### **Նախաձեռնել ՊՖԿ աջակցող բարեփոխումներ**

**Անհրաժեշտ է, որ նոր շրջանակն ուղեկցվի պետական ֆինանսների կառավարմանը (ՊՖԿ) աջակցող բարեփոխումներով:** Բյուջետավորման միջնաժամկետ մոտեցման լիարժեք օգուտները քաղելու համար, ապագա գնահատականներն անհրաժեշտ է, որ լինեն ավելի վստահելի՝ խուսափելով կարծր ծախսերից և անարդյունավետություններից: Անհրաժեշտ է վերանայել տարեկան բյուջեի վստահելիությունը խաթարող իրավական դրույթները:

**Պլանավորման, բյուջեի կազմման և պետական ներդրումների իրականացման որոշ կողմերը բարելավելու կարիք կա,** այդ թվում՝ բարելավելով բոլոր ծրագրերի վերաբերյալ տեղեկությունները, արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերի անհամաչափ ընտրության չափանիշների վերանայումը և արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերի՝ բյուջետային հատկացումների գերազանցում թույլատրելու դրույթը: Անհրաժեշտ կլինի նաև ուժեղացնել հաշվապահական հաշվառման սահմանումները և հսկողությունները՝ հաշվապահական հաշվառման օրենսդրության սողանքներից օգտվելուց խուսափելու համար:

### **Սույն զեկույցի ճանապարհային քարտեզը**

**Սույն զեկույցում ուրվագծվում է արդիականացված հարկաբյուջետային կանոնի շրջանակի կառուցվածքը և քննարկվում են իրականացման մի շարք հարցեր:** II բաժնում ընդգծվում են գործող կանոնների խմբի թերությունները: III բաժնում գնահատվում է պարտքի գործող վերին շեմի նպատակահարմարությունը՝ ելնելով նախագուշակական և զարգացման կարիքների նկատառումներից: IV բաժնում ներկայացվում են հարկաբյուջետային կանոնների համակարգի արդիականացման տարբերակները և քննարկվում են դրա կառուցվածքի ընտրության տարբերակները, ճշգրտման մեխանիզմները և բացառություն նախատեսող դրույթները: V բաժնում ուրվագծվում են հաղորդակցության և հարկաբյուջետային հաշվետվությունների ներկայացման ռազմավարության հիմնական բաղադրիչները: VI բաժնում մանրամասներ են բերվում պետական ֆինանսների կառավարման (ՊՖԿ) բարեփոխումների վերաբերյալ, որոնք անհրաժեշտ են հարկաբյուջետային կանոնների արդիականացված համակարգին օժանդակելու համար:

**Աղյուսակ 1. Ամփոփ առաջարկություններ**

Խնդիրներ	Առաջիկա երեք ամիսներ	Միջնաժամկետ
<b>ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ՆԱՐԻՄ</b>		
<b>Պարտքի վերին շեմ</b>	3.1. Պահպանել պարտքի գործող՝ ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի վերին շեմը	
<b>Պարտքի թիրախ</b>	3.2. Որոշել պարտքի անվտանգ մակարդակը և սահմանել միջնաժամկետ հեռանկարում դրան հասնելու հետագիծը	
<b>ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿԱՆՈՆՆԵՐԻ ԱՐԴԻԱԿԱՆԱՑՈՒՄ</b>		
<b>Կիրարկման և ճշգրտման մեխանիզմներ</b>	4.1. Հանել ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի չափով պարտքի արգելակի ճշգրտման մեխանիզմը և դադարեցման դրույթը պարտքի ՀՆԱ-ի 60 տոկոս վերին շեմը խախտելու դեպքում: Ներդնել միջոցառումների ավտոմատ փաթեթ, որն ազդանշան է հաղորդում ամուր և վստահելի հանձնառությունների մասին՝ պարտքի արգելակը և 60 տոկոս վերին շեմը գերազանցելու դեպքում քաղաքականության միջոցով համապատասխան արձագանք ապահովելու համար	4.3. Ուժեղացնել հարկաբյուջետային կանոնների նկատմամբ հարկաբյուջետային արդյունքների արդյունավետ մոնիթորինգի և գնահատման մեխանիզմները
<b>Գործառնական թիրախներ</b>	4.2. Պարտավորվել 2018-2020 թթ. ՄԺԾԾ ծախսերի ամփոփ ցուցանիշները համապատասխան ապագա բյուջեների համար դարձնել պարտադիր՝ հիմնվելով ծախսային անուղղակի կանոնի վրա, հավանաբար չներառելով արդյունավետ կապիտալ ծախսերն այնքան ժամանակ, քանի դեռ պարտքը 60 տոկոսից զգալի ցածր է	4.2. Իրականացնել նոր ԾԿ՝ ֆորմալ օրենսդրական դաշտի միջոցով
<b>ՓՈՓՈԽՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ ՏԵՂԵԿԱՑՈՒՄ</b>		
<b>Փոփոխության հիմնավորում</b>	5.1. Ձևակերպել հաղորդակցության ռազմավարություն՝ փոփոխության համար համոզիչ հիմնավորում ներկայացնելու համար	
<b>Հարկաբյուջետային ռազմավարություն</b>	5.2. Հրապարակել ՀՌՀ՝ տարեկան կտրվածքով վերանայվող ՄԺԾԾ-ներին ուղեկցելու համար: Այն կարող է ներառել հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության մասին հայտարարություն	5.2. Հրապարակել ՀՌՀ՝ ՄԺԾԾ-ի տարեկան վերանայումներն ուղեկցելու համար: Այն կարող է ներառել հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության մասին հայտարարություն
<b>ՊԵՏԱԿԱՆ ՖԻՆԱՆՍԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈՒԽՆԵՐ</b>		
<b>Միջնաժամկետ բյուջետավորում</b>		6.1. Ապագա ՄԺԾԾ-ների կառուցվածքի բարելավում՝ ապագա գնահատականների կատարելագործման, առաջնահերթությունների սահմանման և կանխատեսումների համադրումների կազմման ժամանակ Բարձրագույն խորհրդի ավելի վաղ դերակատարման միջոցով

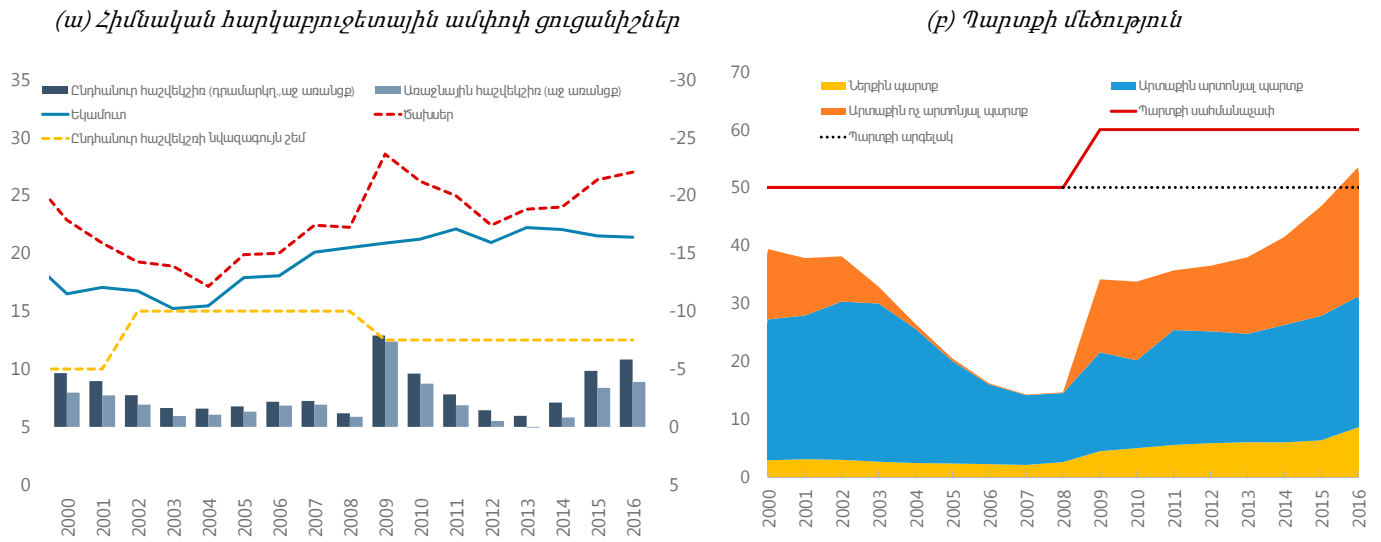
<b>Ծախսերի վերանայումներ</b>		6.2. Ստեղծել ծախսերի անարդյունավետությունների վերհանման և պարտադիր ծախսերի վերանայման մեխանիզմներ
<b>Բյուջեի կատարում</b>	6.3. Հանել օրենսդրության բոլոր այն դրույթները, որոնք բացասաբար են անդրադառնում բյուջեների կատարման վրա և կարող են հակասել արդիականացված շրջանակին	
<b>Պետական ներդրումներ</b>		6.4. Ապահովել, որ բոլոր ծրագրերը հաստատվեն բյուջետային գործընթացի շրջանակում՝ ծրագրերի սվյալների շտեմարանում ընդգրկելով բոլոր ծրագրերը, ուսումնասիրել զարգացման գործընկերների կողմից ծրագրերի ընտրության ժամանակ ծախսեր-օգուտ վերլուծության մեթոդաբանական տարբերությունների ազդեցությունը

# I. ՆԱԽԱՊԱՏՄՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏԸ

1. **Վերջին տասնամյակներում Հայաստանը նշանակալի քայլեր է կատարել մակրոտնտեսական կայունությունը բարելավելու ուղղությամբ:** Տնտեսության շրջահայաց կառավարումը և ԱՄՀ-ի ներգրավվածությունն առանցքային են եղել կայունացման ջանքերի խարսխման հարցում: ԱՄՀ-ի հաջորդական ծրագրերի շրջանակում իրականացված քաղաքականությունները նպաստել են 2000-ականների տնտեսական վերելքի տարիներին հարկաբյուջետային բուֆերների ստեղծմանը: 2013 թ. Հայաստանի՝ Աղքատության կրճատման և աճի հավատարմագրային հիմնադրամից (անգլ.՝ PRGT) օգտվելու իրավունակության ավարտը և 2013 և 2015 թթ. Եվրապարտատոմսի երկու անդրանիկ թողարկումներն առաջընթացի կարևոր անկյունաքարեր էին:

2. **ՀՖՃ-ին և արտաքին անբարենպաստ ցնցումներին հաջորդեց պետական ֆինանսների աստիճանական վատթարացումը (1-2 պատկերներ):** Նախքան ճգնաժամը, կառավարությունը հաջողությամբ զսպել էր պետական պարտքի հարաբերակցությունը, որը հատակին հասավ 2007 թ.-ին՝ կազմելով ՀՆԱ-ի 14 տոկոսը, իսկ պակասուրդը պահպանվեց ՀՆԱ-ի 2.5 տոկոսից ցածր մակարդակում: Ճգնաժամի ի հայտ գալը և 2014 թ. անբարենպաստ արտաքին զարգացումները հանգեցրին փոխարժեքի կտրուկ արժեզրկման՝ տնտեսական աճն ու հարկաբյուջետային եկամուտները մղեցին ներքև, իսկ պարտքը՝ վերև (2-րդ պատկերի աջակողմյան հատված): 2015-2016 թթ. հարմարվողական հարկաբյուջետային քաղաքականության և արտաքին պարտքի ֆինանսավորմամբ ծրագրերի գերակատարման երկու տարիներից հետո պարտքը սրընթաց աճեց մինչև ՀՆԱ-ի 50 տոկոսից բարձր մակարդակ՝ գերազանցելով պարտքի արգելակը (տե՛ս 1-ին հավելվածը) և պահանջելով բյուջետային ճշգրտման գործողություններ:

**Պատկեր 1. Հայաստան. Հիմնական հարկաբյուջետային ցուցանիշները (2000–2016 թթ., ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս)**



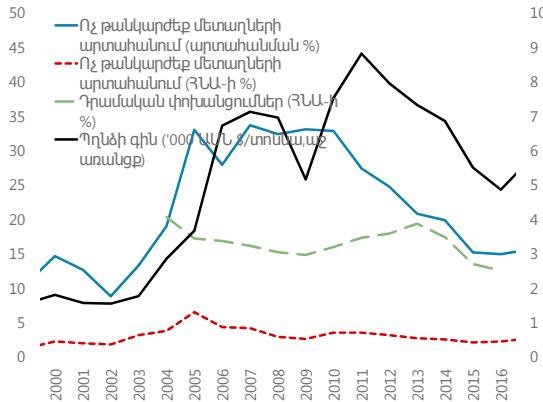
Աղբյուրները՝ ՖՆ, ԱՄՀ աշխատակազմ

Ծանոթ. Ճշգրիտ լինելու համար՝ (բ) գծապատկերի վերին շեմերն անհրաժեշտ է արտահայտել մասնաբաժնով՝ ընդհանուր հաշվեկշռի համար նախորդ տարվա ՀՆԱ-ում՝ դրամարկղային սկզբունքով և պետական պարտքի համար վերջին երեք տարիների միջին ՀՆԱ-ում: Հայաստանի հարկաբյուջետային կանոնների մասին մանրամասները տե՛ս 1-ին հավելվածում:

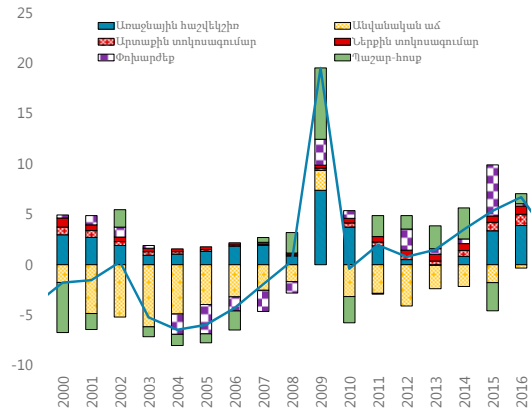
**3. Հարկաբյուջետային վերջին արդյունքները մասամբ բացատրվում են արտաքին ցնցումների նկատմամբ Հայաստանի խոցելիությամբ (2-րդ պատկեր):** Հայաստանը փոքր, դեպի ծով ելք չունեցող երկիր է, որը ենթակա է արտաքին ցնցումների: Չլինելով ապրանքների խոշոր արտահանող՝ այն խոցելի է մնում պղնձի և ոսկու գնի ցնցումների նկատմամբ, որոնք երկուսն էլ վերջին մի քանի տարիներին զգալի անկում ապրեցին: Կարևոր է նշել, որ մասնավոր սպառումն ու բնակարանաշինության շուկան զգալի կախվածության մեջ են դրամական փոխանցումների ներհոսքերից, հիմնականում՝ Ռուսաստանից: 2012-2017 թթ. ընթացքում ըստ հաշվարկների դրամական փոխանցումները նվազել են՝ ՀՆԱ-ի 19 տոկոսից հասնելով 13 տոկոսի: Արտաքին գործոններով պայմանավորված մակրոտնտեսական նման տատանողականությունը ստեղծում է հարկաբյուջետային քաղաքականության վարման համար լարվածություն՝ ազդեցություն, որն ավելի է խորանում համամատաբար ցածր հարկային եկամուտների (2016 թ. ՀՆԱ-ի 20 տոկոսը) և դրա հետևանքով առաջացող հայեցողական ծախսերի թույլ բուֆերների պայմաններում:

**Պատկեր 2. Արտաքին ցնցումների ենթարկվածությունը և պարտքի բաղկացուցիչները (2000-2016 թթ.)**

(ա) Արտաքին ցնցումների ենթարկվածությունը



(բ) Պարտքի հարաբերակցության աճի բաղկացուցիչները (ՀՆԱ-ի տոկոսային կետով)



Աղբյուրները՝ ՖՆ, ԱՄՆ աշխատակազմ

Ծանոթ. Պարտքի հարաբերակցության աճը՝  $d_t$  ներկայացվում է ըստ բաղկացուցիչների՝ օգտագործելով արտաքին պարտքի մասնաբաժինը՝  $\alpha_t$ , առաջնային հաշվեկշիռը՝  $pb_t$ , անվանական աճի ցուցանիշը՝  $g_t$ , արտաքին և ներքին տոկոսավճարները ( $I_t$  և  $I_t^*$ ), և փոխարժեքի արժեզրկումը՝  $\hat{\epsilon}_t$ , հետևյալ ձևով.

$$\Delta d_t = -pb_t - \frac{g_t d_{t-1}}{1 + g_t} - I_t - I_t^* - \alpha_{t-1} d_{t-1} \hat{\epsilon}_t + sfa_t$$

Պաշար-հոսք ճշգրտումները՝  $sfa_t$  սովորաբար ներառում են երաշխիքները, ենթավարկերը և ակտիվների (օր.՝ ավանդներ) փոփոխությունները:

**4. Հայաստանի գործող հարկաբյուջետային կանոնները հարկաբյուջետային քաղաքականությանը չեն տալիս տնտեսական կայունացման մեջ համարժեք դերակատարման հնարավորություն:**

«Պետական պարտքի մասին» օրենքը (ՊՊՕ) պարունակում է պարտքի խիստ թվային վերին շեմ՝ նախորդ տարվա ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի չափով, և պարտքի արգելակ, որը պահանջում է, որ բյուջեի պակասուրդը, պարտքը նախորդ տարվա ՀՆԱ-ի 50 տոկոսը գերազանցելու դեպքում, նախորդ երեք տարիների միջին ՀՆԱ-ի 3 տոկոսից ցածր լինի, և չկան բացառության նախատեսող դրույթներ: <sup>1</sup> Հատկապես անխախտելի է ՀՆԱ-ի 60 տոկոս պարտքի վերին շեմը, քանի որ դրան հասնելուց հետո այլևս պարտք չի կարելի թողարկել: Այդ իրավիճակից խուսափելու համար 2008 թ. ներդրվեց արագության արգելակում: Արտաքին մի շարք ցնցումներից հետո պարտքի կուտակմամբ 2016 թ. պարտքի արգելակը գործարկվեց: Կառավարությունը 2017 թ. բյուջեի կազմումն իրականացրեց պարտքի արգելակի գործող պահանջին համապատասխան, սակայն դրա շրջանակում ենթադրվող կտրուկ ճշգրտումը պարտադրեց սահմանափակող հարկաբյուջետային քաղաքականություն՝ կենսագործել տնտեսական աճի պայմաններում (2016 թ. ՀՆԱ-ի աճը զրոյի մոտ էր):

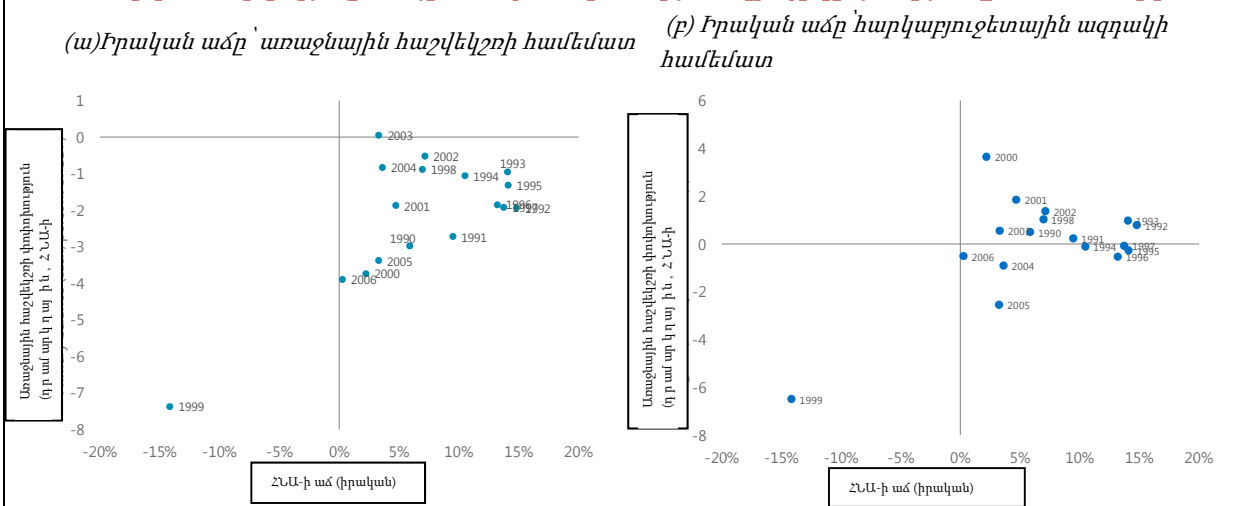
**5. Հարկաբյուջետային գործող կանոնները, պարտքի մասով շուկայի մասնակիցների համար ծառայելով որպես հստակ ազդանշան, հարկաբյուջետային քաղաքականության**

<sup>1</sup> Հարկաբյուջետային կանոնների խմբի լիարժեք նկարագրությունը տե՛ս 1-ին հավելվածում:



**համար քիչ ուղենիշներ են ապահովել այնքան ժամանակ, քանի դեռ պետական պարտքը հեռու էր վերին շեմից** (տե՛ս 2-րդ հավելվածը): Պարտքի կանոնին (ՊԿ) զուգահեռ, «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքը (ԲՀՕ) բյուջեի պակասուրդը սահմանափակում է առավելագույնը ՀՆԱ-ի 7.5 տոկոսով՝ պահանջ, որը մոտ անցյալում պարտադիր չի եղել:<sup>2</sup> Կարճաժամկետ հատվածում հարկաբյուջետային կանոններով ապահովվող գործառնական ուղենիշների բացակայությունն անկհայտ է 3-րդ պատկերում: Չնայած ֆինանսական ճգնաժամից առաջ համեմատաբար երկարատև բարձր աճին՝ բացասական առաջնային հաշվեկշիռը պահպանվեց: Ավելի հակացիկլային հարկաբյուջետային քաղաքականությունը լավ ժամանակներում կվերածվեր ավելի բարձր առաջնային հաշվեկշիռների, այսինքն՝ ամուր դրական կապի հարկաբյուջետային հաշվեկշիռի (կամ հարկաբյուջետային ազդակի) և իրական ՀՆԱ-ի աճի միջև: Դրանից հետևում է, որ հարկաբյուջետային քաղաքականությունն առհասարակ որպես գործիք չի կիրառվել կայունացման նպատակով. լավ տնտեսական ժամանակներում գերեկամուտները չեն խնայվել բավարար բուֆերների վերականգնման կամ ստեղծման համար: Հարկաբյուջետային քաղաքականության պրոցիկլայնությունը հստակ է դարձել 2016 թ.-ից, երբ թողարկման ձեռքը բացասական էր (թողարկումը ներուժից ցածր էր):

**Պատկեր 3. Հարկաբյուջետային քաղաքականության պրոցիկլայնությունը (1992–2016 թթ.)**



**Աղբյուրները՝** ՖՆ, ԱՄՆ աշխատակազմ **Ծանոթ.** Էկոնոմետրիկ եղանակով պրոցիկլայնության ստուգման համար տվյալների բացակայության պայմաններում՝ այս երկու գծապատկերներում տեսողական ապացույցներ են ներկայացվում առ այն, որ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը ոչ միշտ է հստակ արձագանքել գործարար ցիկլին: 2009 թ. ազդակից բացի, բացակայում է հստակ, դրական կապը իրական ՀՆԱ-ի աճի տեմպի և առաջնային հաշվեկշիռի (կամ դրա փոփոխության) միջև, ինչը տեղի կունենար նաև այն դեպքում, երբ հարկաբյուջետային քաղաքականությունը դրսևորվեր որպես հակացիկլային կայունարար:

**6. Թե՛ն Հայաստանի պետական պարտքը մնում է կայուն, դրա կազմը և հնարավոր ժամկետը, որի ընթացքում պահանջվում է այն նվազեցնել, թողնում է էական ռիսկայնություն հնարավորություն:** Արտարժույթային պարտքի մեծ մասնաբաժինը, չնայած, որ դրա

<sup>2</sup> Գործնականում, ԱՄՆ հաջորդական ծրագրերի շրջանակում սահմանված վերին շեմը որպես կանոն հարկաբյուջետային քաղաքականության համար ուղենիշներ էր ապահովում:

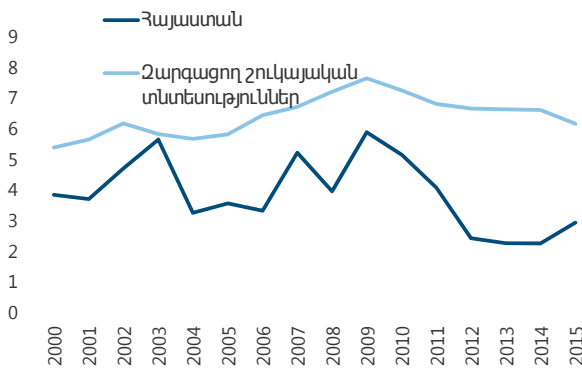
նշանակալի մասն արտոնյալ է, և օտարերկրյա ռեզիդենտների կողմից պահվող պարտքը մտահոգության աճի աղբյուր է (ԱՄՀ, 2017թ.): Ներքին և ոչ արտոնյալ ֆինանսավորմանն ավելի մեծ չափով ապավինելը ստեղծում է աստիճանաբար մեծացող ճնշում՝ ավելացնելով վերաֆինանսավորման ռիսկերը: Հետևաբար, Հայաստանի պետական եվրապարտատոմսերը գնահատվում են «խիստ սպեկուլյատիվ»՝ ի ցույց դնելով պարտատոմսերի միջազգային շուկայի մտավախությունները՝ կապված հարկաբյուջետային քաղաքականության և ռիսկերի հետ: Այն ընդգծում է վստահելիությունը և հարկաբյուջետային կայունությունը պահպանելու անհրաժեշտությունը:

**7. Այսպես, առկա է մտավախություն՝ հակացիկլային քաղաքականության համար հնարավորություն ապահովելու նպատակով գործող կանոնների լրացման և հակարկաբյուջետային վստահելիության և կայունության պահպանման միջև փոխզիջման շուրջ:** Գործող հարկաբյուջետային կանոնների հիմնական առավելություններից մեկը շուկաների և տնտեսական գործակալների մոտ վստահության ձևավորում է: Այդ համատեքստում, մտավախություններ կան այն հարցի վերաբերյալ, թե այս պահին շրջանակի փոփոխություններն ինչպես կանդրադառնան շահագրգիռ կողմերի՝ քաղաքականության վստահելիության ընկալումների վրա:

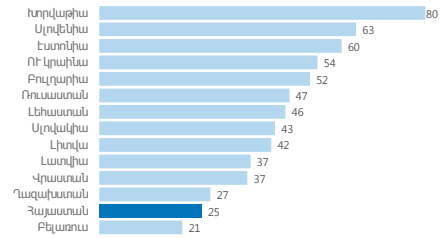
**8. Խոշոր հաշվով՝ գործող կանոնները նպաստում են հարկաբյուջետային քաղաքականության որակի խաթարմանը:** Ինչպես բազմաթիվ այլ երկրներում, հարկաբյուջետային ճշգրտում իրականացնել պարտադրված լինելու դեպքում՝ կապիտալ ծախսերի կրճատումը կամ հետաձգումն ավելի դյուրին է եղել, քան, պարտադիր ընթացիկ ծախսերի աճի տեմպի դանդաղեցումը: Սա անարդյունավետ ռազմավարություն է, քանի որ խաթարում է ապագա ՀՆԱ-ն (ԱՄՀ, 2014 թ.): Հետադարձ հայացքով՝ բյուջեի կառուցվածքը աճի համար չի եղել այնքան նպաստավոր, որքան կարող էր լինել, ընդ որում կապիտալ ծախսերին ուղղվող պետական միջոցների մասնաբաժինը Հայաստանում փոքր է համադրելի երկրների համեմատ, ինչն էլ հանգեցրել է պետական կապիտալի ավելի փոքր պաշարի (4-րդ պատկեր):

**Պատկեր 4. Պետական ներդրումների և պետական կապիտալի պաշարի ցածր ցուցանիշը**

(ա) Պետական ներդրումները ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոսով



(բ) Պետական կապիտալի պաշարը 2015 թ.-ին, ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս (2011թ. դոլարային գնողունակության պարիտետով ճշտված)



Աղբյուրը՝ ԱՄՇ-ի ներդրումների և կապիտալի պաշարի տվյալների համախումբ (ՖՀՎ, 2015 թ.), ԱՄՇ աշխատակազմ

**9. Իշխանություններն ունեն պետական ներդրումների, պետական պարտքի և եկամուտների մոբիլիզացման հետ կապված հարկաբյուջետային քաղաքականության միջնաժամկետ նպատակները հավասարակշռելու ցանկություն:** Թեև գործող կանոններն ուղղակի և դյուրըմբռնելի կապ են ապահովում պետական պարտքի կայունության հետ, դրանք օպտիմալ կերպով նախագծված չեն՝ Հայաստանի հարկաբյուջետային և զարգացման հատուկ մարտահրավերներին դիմագրավելու համար: Գործող կանոններին համապատասխանությունը ենթադրել է կապիտալ ծախսերի որոշակի աստիճանի զսպում: Կառավարությունը դիտարկել է հարկաբյուջետային կանոնի շրջանակի փոփոխությունները՝ աճը խթանող կապիտալ ծախսերի համար հնարավորություն ստեղծելու համար՝ միաժամանակ զսպելով ընթացիկ ծախսերի աճը, չխաթարելով կանոնների վրա հիմնված շրջանակի վստահելիությունը:

**10. Հայաստանում հարկաբյուջետային կանոնները պետական ֆինանսների կառավարման ավելի մեծ խումբ սահմանափակումների մաս են կազմում:** «Պետական պարտքի մասին» օրենքի ՊԿ-ների հետ մեկտեղ ԲՀՕ-ն լրացուցիչ սահմանում է հարկաբյուջետային շրջանակը՝ ներառելով բյուջեի պակասուրդի սահմանաչափ և միջնաժամկետ ծախսերի հաջորդող եռամյա ծրագրերի (ՄԺԾԾ) պահանջ, որն ակնկալվում է, որ կձևավորի տարեկան բյուջեի գործընթացի շրջանակը: ԲՀՕ-ն սահմանում է նաև մի շարք ընթացակարգային կանոններ, որոնք սահմանափակում են վերաբաշխումները բյուջետային տարբեր միավորներին, նախատեսում է Ընդհանուր պահուստային ֆոնդ և ուրվագծում է, թե ինչ չափով և որ պայմաններում կառավարությունը կարող է ծախսերն ավելացնել կամ կրճատել՝ առանց հաստատման համար խորհրդարանին դիմելու: Հայաստանը նշանակալի քայլեր է կատարել ՄԺԾԾ-ի և բյուջետային գործընթացների բարելավման ուղղությամբ, ինչի օրինակը 2018-2020 թթ. ՄԺԾԾ-ի ամրապնդումն է: Սակայն էական բացերը պահպանվում են:

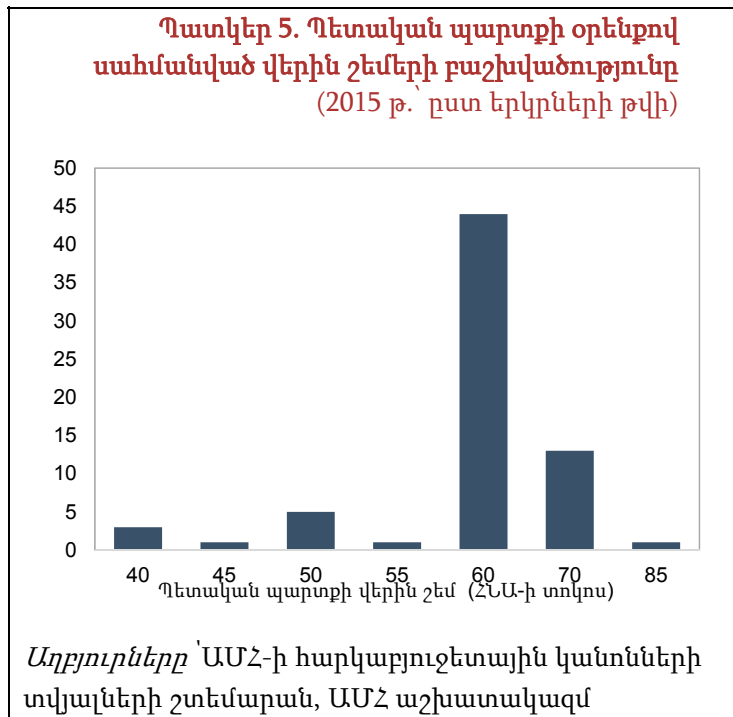
**11. Ընդհանուր առմամբ, թեև օրենսդրական դաշտն Հայաստանին առհասարակ լավ է ծառայել, անհրաժեշտ է անդրադառնալ վերջին լրացումներին:** Դրանց թվում են տարեկան բյուջեի մասին օրենքի այն դրույթը, որը տալիս է ծախսերն առանց խորհրդարանի հաստատման մինչև 10 տոկոսով ավելացնելու հնարավորություն և ԲՀՕ դրույթը, որն արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերին թույլատրում է գերազանցել հատկացումները: Եթե նախորդը կարող է հնարավորություն ստեղծել ավելի հայեցողական ծախսերի փոփոխությունների համար, դրանք կարող են պրոցիկլային քաղաքականության շեղում առաջացնել (օրինակ՝ եկամուտների գերակատարումը լավ ժամանակներում օգտագործվում է ընթացիկ ծախսերը ժամանակի ընթացքում ավելացնելու համար): Վերջինով մեծ մասամբ պայմանավորված է եղել 2014 թ.-ից սկսած կապիտալ ծախսերի զգալի գերակատարումը:

## II. ՊԱՐՏՔԻ ԳՈՐԾՈՂ ՎԵՐԻՆ ՇԵՄԻ ՊԱՀՊԱՆՈՒՄԸ ԵՎ ԲՈՒՖԵՐՆԵՐԻ ՍՏԵՂԾՈՒՄԸ

### Ա. Պարտքի վերին շեմը 60 տոկոսից չբարձրացնելու հիմնավորումը

Չնայած ճգնաժամերին՝ երկրները հազվադեպ են բարձրացնում իրենց պարտքի վերին շեմերը

12. Աշխարհում կանոնների վրա հիմնված հարկաբյուջետային շրջանակները ներառում են օրենքով սահմանված պարտադիր պարտքի վերին շեմ՝ հարկաբյուջետային վստահելիությունն ամրապնդելու հարցում օգնելու համար: Այս իմաստով Հայաստանը միակը չէ օրենքով պետական պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցության վերին շեմի պարտադրման հարցում: ՊԿ-ներ ունեցող երկրների թիվը ժամանակի ընթացքում կայուն աճել է: 2015 թ. դրությամբ աշխարհում 96 երկրից 76-ը, որոնք ունեն կանոնների վրա հիմնվող հարկաբյուջետային շրջանակ, պարտադրել են պետական պարտքի ուղղակի վերին շեմ (Լյեդո և ուրիշներ, 2017) (Ledó and others, 2017): Ինչպես Հայաստանում, ՊԿ-ները որպես կանոն սահմանվում են համախառն և ոչ թե զուտ արտահայտությամբ և առնվազն ընդգրկում են կենտրոնական կառավարությունը:



13. Ըստ երկրների՝ պարտքի առանձին վերին շեմերը կարող են տարբերվել, սակայն որպես կանոն դրանք տատանվում են ՀՆԱ-ի 40-ից 70 տոկոսի միջակայքում (Պատկեր 5): ՀՆԱ-ի 60-70 տոկոս վերին շեմերի շուրջ ձևավորված երկրների փնջերում տարբեր դրամային միությունների անդամ պետությունների ընդգծված ներկայացվածությունն է արտացոլվում: Օրինակ՝ Եվրամիությունը և Արևելակարիբյան արժույթի միությունը պարտադրում են ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի չափով պարտքի վերին շեմ: Կենտրոնական աֆրիկյան տնտեսական և դրամավարկային համայնքը և Արևմտյան Աֆրիկայի տնտեսական և դրամավարկային միությունը երկուսն էլ պետական պարտքի համար պարտադրում են ՀՆԱ-ի 70 տոկոսի չափով վերին շեմ, սակայն դրանց անդամների պարտքը հիմնականում արտոնյալ է: Հաշվի

չառնելով վերազգային կանոնները՝ 60 տոկոս շեմը ազգային ՊԿ-ների շրջանում առավել տարածվածն է մնում:

**14. Միայն փոքրաթիվ երկրներ են վերանայել իրենց պարտքի շեմը՝ չնայած առերեսվել են լուրջ ցնցումների, ինչից հետևում է, որ կայունությունը կարևորվում է վստահելիության համար:** 2008-2009 թթ. ճգնաժամից հետո ՊԿ-ներ ունեցող երկրներից միայն փոքր թվով երկրներ պաշտոնապես բարձրացրեցին իրենց պարտքի սահմանաչափերը (Շրի Լանկան հազվագյուտ օրինակ էր): Մյուս երկրներն իրենց պարտավորությունների լրացում կատարեցին՝ սահմանելով անցումային ուղի՝ պարտքը վերին շեմից իջեցնելու համար: Սրանից հետևում է, որ անուղղակիորեն ընդունվում է վստահելիության համար պարտքի կայունությունը կարևորությունը:

### **Պարտքի գործող վերին շեմի բարձրացման հիմնավորված չլինելը ցույց տալու էմպիրիկ մոտեցումներ**

**15. Թեև պետական պարտքի օպտիմալ մակարդակի շուրջ համաձայնություն չկա, երեք էմպիրիկ մոտեցումներ են օգտագործվում ցույց տալու համար, որ պարտքի գործող վերին շեմի բարձրացումը կարող է հիմնավորված չլինել՝ զգուշավորության հիմքերով:** Էմպիրիկ և տեսական ծավալուն հետազոտություններով փորձ, է արվել է որոշելու պետական պարտքի այն հարաբերակցությունները, որոնցից հեռանալու դեպքում պարտքի վտանգավորության ռիսկը բարձր է կամ պարտքն ունի անբարենպաստ մակրոտնտեսական հետևանքներ (ԱՄՆ, 2016): Պարտքի շեմի գնահատականները մասամբ պայմանավորված են իշխանությունների նախընտրություններով՝ կապված ցնցումներին հարմարվելու բուֆերների հետ, ներառյալ պայմանական պարտավորությունները, ինչպես նաև երկրի՝ կապիտալի շուկաներից օգտվելու ունակությունը: Սույն ենթաբաժնում մենք հենվում ենք երեք էմպիրիկ մոտեցումների վրա՝ ցույց տալու, որ զգուշավորության նկատառումները պահանջում են պահպանել Հայաստանի պարտքի գործող վերին շեմը:

**16. Առաջին մոտեցումը հիմնվում է զարգացող շուկաների (ՁՇ-ներ) համար ԱՄՆ-ի պարտքի կայունության վերլուծության վրա:** ԱՄՆ-ի պարտքի կայունության վերլուծություններում (ՊԿՎ) կրիտիկական հենանիշն ընկած է նույն միջակայքում: Շուկայից օգտվելու հնարավորությամբ երկրի համար ՊԿՎ շրջանակում օգտագործվում է այն մակարդակը, որը լավագույնս կանխատեսում է պարտքի վտանգավորությանն առնչվող դեպքերի տեղի ունենալը, որոնք ՁՇ-ների համար սահմանվում են որպես պարտքի դեֆոլտներ, պարտքի վերակառուցում կամ վերաձևակերպում և ԱՄՆ-ի ֆինանսավորման կարիք (ԱՄՆ, 2013): Այլ կերպ ասած, երբ երկիրը գերազանցում է նշված սահմանաչափերը, պարտքի վտանգավոր իրավիճակի առերեսվելու հավանականությունը զգալիորեն մեծանում է: Պարտքի սահմանաչափի հաշվարկը կատարվում է՝ կիրառելով «աղմուկ-ազդանշան» մոտեցումը և ստացվում է ՁՇ-ների համար ՀՆԱ-ի 70 տոկոսի հենանիշ:<sup>3</sup> Քանի որ նպատակն է խուսափել պարտքի կտրուկ աճից մինչև այնպիսի մակարդակ, որը վտանգավորության

<sup>3</sup> Քանի որ ՁՇ-ների համար կիրառվող պատմական ընտրանքը ներառում է ավելի խոշոր, ավելի դիվերսիֆիկացված տնտեսություններ, հավանական է, որ 70 տոկոսը Հայաստանի համար բարձր սահմանաչափ լինի:

աստիճանի մոտ կլինի նշված վերին սահմանին, ՊԿՎ-ն անցնում է մանրագնին ուսումնասիրության (high-scrutiny), երբ պարտքը 50 տոկոսը գերազանցում է:

**17. Երկրորդ, մենք հաշվարկում ենք սահմանաչափը, որից ավելի պարտքը հնարավոր չէ կայունացնել:** Դրա հիմքում ընկած է այն ներըմբռնումը, որ կա մի որոշակի սահման, որից այն կողմ հարկաբյուջետային քաղաքականություն մշակողները ոչինչ անել չեն կարող պարտքի հարաբերակցությունը կայունացնելու համար: Այլ կերպ ասած՝ առաջնային հավելուրդի վերին սահմանը, որը երկիրը կարող է ունենալ, որից ավելիի դեպքում ի հայտ են գալիս տարաբնույթ բացասական գործոններ, ներառյալ Լաֆերի կորի ազդեցությունները (որոշակի կետից այն կողմ հարկերի բարձրացումները դառնում են անարդյունավետ), ծախսերը որոշակի մակարդակից ներքև կրճատելու անկարողությունը և քաղաքական տնտեսության մարտահրավերները՝ պայմանավորված բյուջեի խոշոր հավելուրդների պահպանման հետ: Ծախսերը որոշակի կետից ավելի կրճատելու դժվարությունը հատկապես տեղին է Հայաստանի պարագայում՝ հաշվի առնելով պարտադիր ընթացիկ ծախսերի մեծ մասնաբաժինը և բազմամյա ներդրումային ծրագրերի առկայությունը, իսկ հարկային վարչարարության թերությունները դժվարացնում են հարկերի աճի պահպանումը: Առաջնային հավելուրդի վերին սահմանը ենթադրում է, որ առկա է մակարդակ, որից բարձր պարտքն այլևս հնարավոր չէ կայունացնել:<sup>4</sup>

**18. Գտնում ենք, որ այս սահմանը Հայաստանի դեպքում գտնվում է ՀՆԱ-ի 55-70 տոկոսի միջակայքում:** Պատմականորեն Հայաստանում ապահովված ամենաբարձր առաջային հաշվեկշիռը 1998-2016 թթ. կազմել է ՀՆԱ-ի 0.1 տոկոսը: Միջազգային փորձը զարգացող տնտեսությունների դեպքում մատնանշում է առավելագույնը շուրջ ՀՆԱ-ի 2 տոկոսի չափով առաջնային հաշվեկշիռներ (Էսկոլանո և ուրիշներ, 2014) (Escolano and others, 2014): Մենք ենթադրում ենք, որ Հայաստանում առավելագույնը հնարավոր է ապահովել և կայուն պահպանել ՀՆԱ-ի 1 տոկոսի չափով առաջնային հաշվեկշիռ: Իրական տոկոսադրույք-տնտեսական աճ դիֆերենցիալը Հայաստանում միջինը բացասական է եղել, սակայն 2009 թ. գերազանցել է 15 տոկոսը: Հաշվի առնելով կառավարության պարտքի պորտֆելում ոչ արտոնյալ ֆինանսավորման մասնաբաժնի աճը՝ մենք կիրառում ենք 1.5-2 տոկոսի ենթադրություն և առավելագույն կայունացման հնարավորությամբ պարտքը 55-70 տոկոսի շուրջը՝ սովորական պայմաններում: Մթերսի ժամանակ, սակայն, այս մակարդակը կտրուկ ավելի ցածր է դառնում (շուրջ 20 տոկոս):

**19. Երրորդ, մենք որոշում ենք պարտքի շեմը, որից այն կողմ պետական պարտքի ծախսերը գերազանցում են դրա օգուտները:** Քանի որ պետական պարտքը բերում է նաև օգուտներ, հատկապես, երբ օգտագործվում է աճը խթանող ծախսերի արժեքը ժամանակի ընթացքում սահուն դարձնելու համար, մենք փորձում ենք պարզել, թե արդյոք գործող 60 տոկոս վերին շեմը չափից ավելի սահմանափակող է այս առումով: Մենք կիրառում ենք Չեչերիտա-Ուեստֆալի և ուրիշների (Checherita-Westphal and others) (2014 թ.) կառուցած

<sup>4</sup> Վերլուծական եղանակով պարտքի այս առավելագույն մակարդակը կարելի է հաշվարկել առավելագույն իրագործելի առաջնային հաշվեկշիռի  $pb^{max}$  և տոկոսադրույք – տնտեսական աճ դիֆերենցիալի ֆունկցիայի տեսքով  $d^{max} = pb^{max} \frac{1+g}{r-g}$ :

մոդելը՝ պետական հատվածի պարտքի մակարդակը ստանալու համար, որից ավելին լինելու դեպքում պարտքը սկսում է բացասաբար անդրադառնալ աճի վրա՝ անգամ ՀՆԱ-ի վրա պետական ներդրումների դրական ազդեցությունը հաշվի առնելու դեպքում: 2-րդ հավելվածում մանրամասներ են ներկայացվում մոդելի և ԶՇ տնտեսություններն ընդգրկող տարբեր երկրների տվյալների խմբի մեր նորարարական կիրառության վերաբերյալ: Մեր էմպիրիկ արդյունքներից հետևում է, որ այնպիսի երկրներում, ինչպիսին Հայաստանն է, ՀՆԱ-ի 40 տոկոսից ավելի լինելու դեպքում պետական պարտքի բացասական ազդեցությունները գերիշխում են օգուտներին:

### **Վստահելիությունն առանցքային է**

**20. Ի լրումն վերոնշյալ վերլուծության, Հայաստանում պարտքի վերին շեմի փոփոխության առավել կարևոր նկատառումը վարկանշային գինն է:** Երեք մոտեցումներով հնարավոր չէ Հայաստանի պարտքի վերին շեմի ճշգրիտ թիվ որոշել. 60 տոկոսին մոտ ցանկացած վերին շեմ կարելի է հիմնավորել: Սակայն, քանի որ շուրջ մեկ տասնամյակի ընթացքում Հայաստանը գործել է 60 տոկոս պարտքի վերին շեմի շրջանակում և դրա մասին է տեղեկացրել՝ դրանից հրաժարվելու համար անհրաժեշտ կլինի լուրջ հիմնավորում: Պարտքի ընդհանուր վերին շեմի փոփոխությունները կարող են բացասաբար անդրադառնալ քաղաքականության վստահելիության՝ շուկայի ընկալումների վրա:

### **Բ. Պարտքի վերին շեմից այն կողմ՝ բուֆերների կառուցում**

#### **Վերին շեմերը՝ թիրախների համեմատ**

**21. Բուֆերներն անհրաժեշտ են, որ պարտքը մնա վերին շեմից ներքև գրակշիռ դեպքերում, ինչն էլ որոշ երկրների կողմից նաև պարտքի թիրախներ կամ խարիսխներ սահմանելու պատճառն է:** Պարտքի թիրախը կամ պարտքի անվտանգ մակարդակը կարելի է սահմանել որպես պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցություն, որն ապահովում է, որ պարտքի դինամիկան գտնվի վերահսկողության ներքո՝ անգամ վատ ցնցումների պարագայում (ԱՄՆ, 2016): Հաշվի առնելով մակրոտնտեսական և հարկաբյուջետային նշանակալի ցնցումների նկատմամբ (այդ թվում՝ շուկայական տրամադրությունների կտրուկ փոփոխության) երկրների խոցելիությունը՝ պարտքի խարիսխի և պարտքի վերին շեմի միջև անհրաժեշտ է անվտանգության բավարար սահմանի առկայություն: Օրինակ՝ Իռլանդիան, որի պարտքը ֆինանսական ճգնաժամից հետո սրընթաց աճեց՝ գերազանցելով ՀՆԱ-ի 100 տոկոսը: Թեև երկրի վրա տարածվում է ԵՄ-ի ՀՆԱ-ի 60 տոկոս ՊԿ-ն, այն վերջերս իր համար սահմանել է ՀՆԱ-ի 45 տոկոս պարտքի թիրախ՝ մինչև 2024 թ.-ը դրան հասնելու համար: Նոր Զելանդիան, որը պարտքի վերին շեմ չունի, սահմանում է զուտ պարտքի թիրախ (մինչև 2025 թ. ՀՆԱ-ի 10-15 տոկոսը):

**22. Հայաստանի պարտքի թիրախը պետք է բավարար չափով ցածր լինի վստահելիությունը պահպանելու համար՝ միաժամանակ տալով անհրաժեշտ պետական ներդրումները կատարելու հնարավորություն:** Պարտքի կայունության և տնտեսական զարգացումը սատարելու համար պետական ներդրումների մեծ մասը սկզբնական փուլում



կատարելու հարցերին բնորոշ է փոխզիջումը: Պարտքի ավելի բարձր մակարդակներն ավելացնում են ցնցումների նկատմամբ խոցելիությունները՝ վերջիվերջո հանգեցնելով հարկաբյուջետային վտանգավոր իրավիճակի: Հետևաբար, ռիսկի կառավարման տեսանկյունից, պարտքի ավելի ցածր մակարդակները ցանկալի են, քանի որ դրանք ամրապնդում են շուկայի վստահությունը և տալիս են փոխառու միջոցների ներգրավման հնարավորություն՝ անբարենպաստ իրավիճակներին դիմագրավելու համար: Հայաստանի վերջին փորձն ընդգծում է, որ արտաքին խոշոր ցնցումները կարող են կարճ ժամանակահատվածում պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը նշանակալիորեն ավելացնել: Հայաստանի կառավարությունը հնարավոր է, որ ունենա չնախատեսված դեպքերի համար բուֆերներ պահելու ցանկություն (օրինակ՝ ռազմական ծախսերի ավելացման կարիքներ, որևէ բանկի հրատապ օգնության կամ ավելի պարզ՝ ներդրումային ծրագրերի մասհանումների անհամաչափ բնութագիր): Այնուամենայնիվ, ենթակառուցվածքների էական բացերի համատեքստում, տնտեսական տեսությունից հետևում է, որ նշված բացերը լրացնելը հիմնականում պետք է ֆինանսավորվի պարտքի թողարկման, այլ ոչ թե հարկերի հաշվին (Օստրի և ուրիշներ, 2015) (Ostry and others, 2015):.

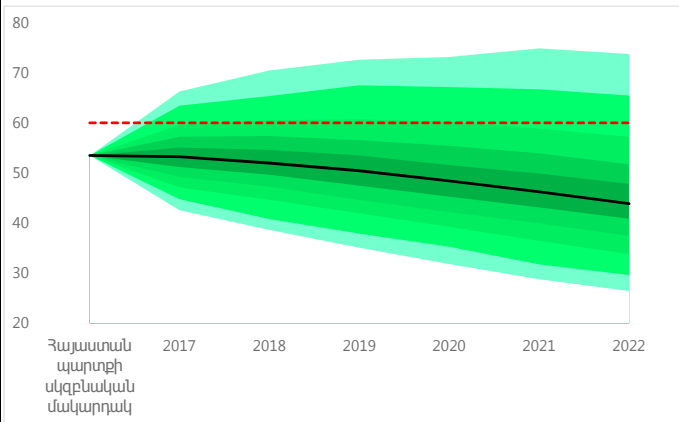
### **Հայաստանի համար պարտքի թիրախի հաշվարկումը**

**23. Պահանջվող անվտանգության սահմանի հաշվարկը կարող է հիմնված լինել ցնցումների պատմության վրա, որոնց երկիրը դիմակայել է:** Մենք սկսում ենք՝ գնահատելով Հայաստանի առջև ծառայած մակրոտնտեսական և հարկաբյուջետային ցնցումների բաշխվածությունը: Այս ցնցումներն այնուհետև օգտագործվում են պարտքի ապագա հետազդերի սիմուլյացիաներ (նմանակումներ) կատարելու համար (մեթոդաբանությունը նկարագրված է 3-րդ հավելվածում): Մտացվող պարտքի հետազդերը ներկայացվում են հովհարաձև գծապատկերում: Օրինակ՝ 2016 թ. փաստացի արդյունքներից սկսելով՝ 6.ա պատկերում ցույց է տրվում է, որ կա առաջիկա տարիներին պետական պարտքը ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի սահմանը հատելու ոչ անէական 20 տոկոսանոց ռիսկ:

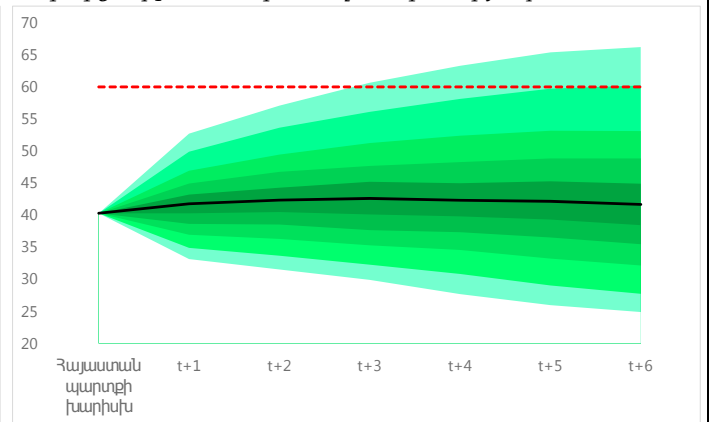
**24. Միմուլյացիաները Հայաստանի համար մատնանշում է ՀՆԱ-ի 40 տոկոսի չափով պարտքի խարխիս, եթե քաղաքականություն մշակողները պատրաստակամ են ընդունելու պարտքի 60 տոկոս սահմանի խախտման 10 տոկոսի հավանականությունը (6բ պատկեր):** Այլ կերպ ասած՝ ՀՆԱ-ի 40 տոկոսը պարտքի անվտանգ մակարդակն է, որն ապահովում է, որ Հայաստանը մի քանի տարի դիմագրավի բացասական ցնցումների՝ առանց ՀՆԱ-ի 60 տոկոս կազմող պարտքի առկա վերին շեմի խախտման մեծ հավանականության: Պարտքի սահմանաչափից ցածր անվտանգության պահանջվող սահմանը համեմատաբար մեծ է՝ պայմանավորված Հայաստանի տնտեսությանը բնորոշ տատանողականությամբ և բյուջեի կատարմամբ: Արդյունքների որոշիչ մյուս գործոնն արտարժույթային պարտքի զգալի մասնաբաժինն է (80 տոկոսից բարձր), ինչի հետևանքով երկրի պարտքի դինամիկան փոխարժեքի ցնցումների նկատմամբ դառնում է ավելի խոցելի:

**Պատկեր 6. Պարտքի անվտանգ մակարդակի ստացման սիմուլյացիաները (տոկոս ՀՆԱ-ի նկատմամբ)**

(ա) 2016 թ. վերջի վիճակագրությունից սկսած



(բ) Մեկնակետը, որն ապահովում է պարտքի պահպանումը 60 տոկոսից ներքև՝ 10 տոկոս հավանականությամբ



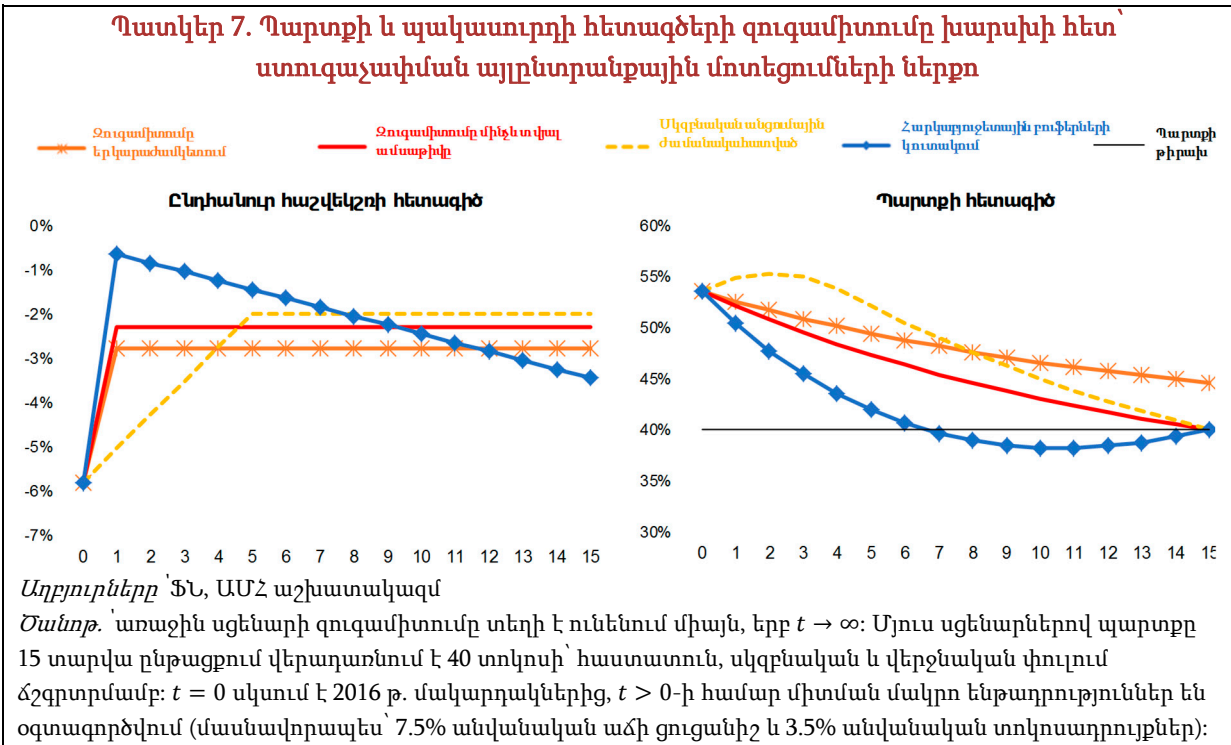
Աղբյուրը՝ ԱՄՆ աշխատակազմ

Ծանոթ.՝ Գունային յուրաքանչյուր միջակայք ներկայացնում է մի դեցիլ (բացառությամբ արտաքինների, որոնք ներկայացնում են 5 և 95 տոկոս քվանտիլները), իսկ կարմիր կետագիծը պարտքի վերին շեմն է։ Մեթոդաբանական բացատրությունները տե՛ս 3-րդ հավելվածում։

**25. Ընդհանուր առմամբ զգուշավորության նկատառումներից հետևում է, որ Հայաստանի համար երկարաժամկետ խարխսին անհրաժեշտ է, որ գտնվի ՀՆԱ-ի 40 տոկոսի շուրջը։** Թեև սա վերջիվերջո քաղաքականության վերաբերյալ որոշում է, ելնելով քաղաքականություն մշակողների ռիսկի խուսափելուց և ծառայած ցնցումների բնույթից և տևականությունից, անհրաժեշտ է սահմանել պարտքի անվտանգ վերին շեմ՝ ապահովելու, որ անգամ պարտքի դինամիկայի անբարենպաստ սցենարների դեպքում հարկաբյուջետային քաղաքականությունը (առաջնային հավելուրդի իրագործելի հետազդի ներքո) բարձր հավանականությամբ կարողանա կայունացնել կամ նվազեցնել պարտքը՝ ողջամիտ ժամկետում։ Միևնույն ժամանակ պետական կապիտալի խոշոր բացերի առկայությունը՝ համադրելի երկների համեմատ, վկայում է այն մասին, որ կարող է ցանկալի լինել պարտքի խարխսի ընտրությունը, որը միջակայքի վերին մասում հաշվարկվում է նաև նախազգուշական մոտեցմամբ։

**26. Միջնաժամկետ խարխսի հետ զուգամիտման համար կպահանջվի զգալի և շարունակական ջանք։** 7-րդ պատկերի սիմուլյացիաները պատկերում են 10 տարվա ընթացքում ՀՆԱ-ի 40 տոկոսի հետ զուգամիտմանն առնչվող ճշգրտման կարիքները՝ ճշգրտման հետազդի վերաբերյալ տարբեր ենթադրությունների շրջանակում։ Տարբերակներով դիտարկվում են ավելի սկզբնական փուլում կամ վերջնական փուլում կենտրոնացած հարկաբյուջետային ճշգրտման հետազդի։ Ավելի սկզբնական փուլում կենտրոնացած ճշգրտման հետազդի՝ եկամուտների ավելի մեծ մոբիլիզացմամբ, ցանկացած գերակատարված եկամուտների տնտեսմամբ և ընթացիկ ծախսերի ռացիոնալացմամբ, կենթադրի մոտակա ժամանակահատվածում հարկաբյուջետային ավելի մեծ ճշգրտում, սակայն «հարկաբյուջետային շահաբաժիններ» կգոյացնի միջինից երկարաժամկետ հատվածում՝ պարտքի խարխսիին հասնելու համար պահանջվող ավելի ցածր ընդհանուր հավելուրդով։ Այս ճանապարհով այս տարբերակը նաև ավելի մեծ հնարավորություններ է

տալիս քաղաքականության առանցքային նախաձեռնություններին հետամուտ լինելու համար, ինչպիսիք են ենթակառուցվածքի ծրագրերը: Համախմբման հետաձգումը, սակայն, ապագայում ավելի ցավոտ ճշգրտում կպահանջվի:



## Գ. Առաջարկություններ

**Առաջարկություն 3.1.** Պահպանել պարտքի գործող՝ ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի վերին շեմը

**Առաջարկություն 3.2.** Որոշել պարտքի ապահով մակարդակ և սահմանել միջնաժամկետում դրան հասնելու հետագիծը:

### III. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՐԿԱԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ԿԱՆՈՆՆԵՐԻ ԱՐԴԻԱԿԱՆԱՑՈՒՄԸ

27. Հայաստանը պետք է հարկաբյուջետային շրջանակն արդիականացնի՝ անցնելով ապագայամետ, ցնցումների նկատմամբ ամուր և հակացիկլային շրջանակի՝ միաժամանակ պահպանելով վստահելիությունը և հարկաբյուջետային կայունությունը: Նշված «երկրորդ սերնդի» հարկաբյուջետային կանոնը կհամապատասխանի միջազգային վերջին փորձին (տե՛ս 1-ին Ներդիրը): Միջազգային փորձը ճգնաժամին հաջորդած ժամանակահատվածում վկայում է այն մասին, որ հարկաբյուջետային կանոններն անհրաժեշտ է, որ խթանեն հարկաբյուջետային կարգապահությունը և խարսխեն շուկայի սպասումները, նպաստեն պրոցիկլայնության նվազմանը՝ այդպիսով հարկաբյուջետային քաղաքականությանը թույլատրելով ավելի մեծ դեր կատարել տնտեսության կայունացման մեջ և օժանդակել երկարաժամկետ աճին: Մյուս կարևոր նպատակն է ապահովել, որ պարտքը մնա հետագծի վրա՝ բուֆերների վերականգնման և պարտքի անվտանգ մակարդակ ապահովելու համար:

28. Նախորդ բաժնում ուրվագծված պատճառներով՝ կարևոր է պարտքի գործող վերին շեմի պահպանումը, սակայն պարտքի այս սահմանաչափի գերազանցման դեպքում գործող մեխանիզմն անհրաժեշտ է անմիջապես վերափոխել: Գործող օրենսդրությունը նոր պարտքի թողարկումը առաջին է դարձնում՝ պարտքի 60 տոկոս վերին շեմին հասնելու դեպքում: Այն ունի կառավարության ամենօրյա գործառնությունների, այդ թվում՝ պարտքի կառավարման վրա էապես ազդելու ներուժ: Հաշվի առնելով, որ դրա տեղի ունենալու հավանականությունը հաջորդ մի քանի տարիներին անեական չէ, արդիականացված շրջանակը պետք է սահմանի ճշգրտման ավելի իրատեսական գործողություններ:

29. Նմանատիպ ձևով, եթե ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի չափով պարտքի արգելակը պետք է պահպանվի, ներկայումս գործող ավտոմատ ճշգրտման մեխանիզմը (ԱՃՄ) անհրաժեշտ է անմիջապես վերանայել: 2016 թ. փորձը, երբ պարտքն այս շեմը գերազանցեց և 2017 թ. համար հարկաբյուջետային կտրուկ ճշգրտում պահանջվեց՝ չնայած աճի դանդաղ տեմպին, ցույց է տալիս, որ գործող մեխանիզմը բավարար ճկունություն չի ապահովում պատշաճ/հակացիկլային ձևով ցնցումներին անձազանքելու համար:

30. Փոփոխված ՊԿ-ները կարելի է լրացնել բազմամյա ԾԿ-ով՝ հարկաբյուջետային քաղաքականության համար լրացուցիչ ուղենիշներ ապահովելու համար: ԾԿ կարող է օգնել վերջին տարիներին ծախսերի վերընթաց միտմանը դիմակայելու և լավ ժամանակներում հարկաբյուջետային քաղաքականության պրոցիկլայնության շեղումը հաղթահարելու հարցում (ինչպես ավելի վաղ ցույց էր տրվել 3-րդ պատկերում): Բացի այդ, այն կարող է կարճաժամկետ հեռանկարում գործառնական ուղենիշներ ապահովել հարկաբյուջետային քաղաքականության համար, հատկապես, երբ ՊԿ-ները պարտավորեցնող չեն (օրինակ՝ երբ պարտքը ՀՆԱ-ի 50 տոկոսից զգալիորեն ցածր է): ԾԿ-ի ֆորմալացմանն անցում կատարելիս՝ կարող են սահմանվել ծախսերի թիրախների վերին շեմի հստակ, սակայն պարտադիր չէ օրենքով պարտադիր նպատակներ (օրինակ՝ ՄԺԾԾ-ում): Կարող է սահմանվել

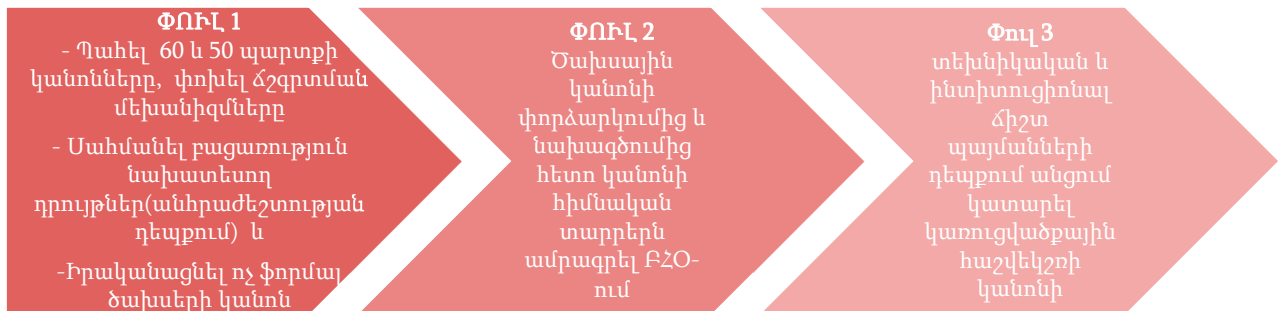
օրենսդրություն՝ նշելով, որը սույն կանոնի ֆորմալացումը ԲՀՕ-ում տեղի կունենա ավելի ուշ ժամկետում, երբ այլ կարևորագույն ուղղություններով առաջընթաց ձեռք բերված լինի:

**31. Իշխանությունները կարող են դիտարկել անցումը կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի, երբ բավարարվեն տեխնիկական և ինստիտուցիոնալ նախապայմանները:** Մինչ լավ նախագծված ԾԿ կարող է ծախսերը դարձնել հակացիկլային, կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնն ունի ընդհանուր հարկաբյուջետային քաղաքականությունը հակացիկլային դարձնելու հավելյալ առավելություն՝ ինչպես եկամուտների, այնպես էլ ծախսերի մասով: Ներկա պահին նման կանոնը գործառնական լուրջ մարտահրավերներ է առաջադրում (օր.՝ թողարկման ճեղքի և եկամուտների ու ծախսերի էլաստիկությունների հաշվարկը):

**32. Հայաստանում հարկաբյուջետային կանոնների արդիականացումը կամրապնդի նաև հարկաբյուջետային պատասխանատվության ընդհանուր շրջանակը:** Այն միջնաժամկետ հարկաբյուջետային պլանավորման բարելավումից տարածվում է մինչև հաշվետվությունների ներկայացման և աուդիտի թերությունների վերացումը՝ վարկանշային և այլ ծախսերը հոգալու համար, որոնք կպահանջվեն կանոններին համապատասխան չգործելու հետևանքով: Հարկաբյուջետային շրջանակի արդյունավետության համար անհրաժեշտ է, որ այն ապահովված լինի քաղաքական բարձր հանձնառության աջակցությամբ, ճիշտ հավասարակշռություն պահպանի ճկունության և սահմանափակման միջև և տա հարկաբյուջետային ապագայամետ քաղաքականության վարման հնարավորություն:

**33. Անմիջական վերափոխման փոխարեն առաջակվում է հարկաբյուջետային շրջանակի արդիականացումն իրականացնել փուլերով, ինչպես ուրվագծված է 8-րդ պատկերում:** Փուլային գործընթացը ժամանակ կտա աջակցող հաստատությունները բարելավելու և իմանալու համար, թե շրջանակի տարբեր տարրերն ինչպես արդյունավետ կգործեն: ԾԿ-ների համար պահաջվում է պատշաճ նախագիծ և ստուգաչափում, որպես այդպիսին՝ շրջահայաց կլինի անցումային փուլից և ոչ ֆորմալ շրջանակից սկսելը:

### Պատկեր 8. Փուլային գործընթացը



### Ներդիր 1. Վերջին միջազգային փորձը

ՀՖՃ-ից հետո հարկաբյուջետային կանոնները հայտնվեցին էական ճնշման տակ և այդ ժամանակից սկսած վերափոխվեցին: Առաջադեմ և ՁՇ բազմաթիվ երկրներ 2008-2016 թթ. ընթացքում չկատարեցին իրենց մեկ կամ ավելի հարկաբյուջետային կանոնների պահանջները (երկրների օրինակները տե՛ս Հավելված 4-ում): Ընդհանուր հիմնավորումն այն էր, որ հարկաբյուջետային քաղաքականությանը տրվեցին տնտեսությունը կայունացնելու հնարավորություն՝ հաշվի առնելով առերեսվող ցնցումը: Միջնաժամկետ վստահելի խարսխի ապահովումը ճգնաժամի փորձից հետո հարկաբյուջետային կանոնների ընդունման կամ ամրապնդման համատարած շարժառիթն էր: Շատ տնտեսություններում հանրային ֆինանսների հյուժման պայմաններում ջանքերը կենտրոնացան հարկաբյուջետային շրջանակների և դրա հիմնական բաղկացուցիչ տարրերի փոխազդեցությունների ուժեղացման վրա (Շիաքթըր և ուրիշներ, 2012 թ.) (Schaechter and others, 2012): Նշված «երկրորդ սերնդի» հարկաբյուջետային կանոնները նախագծված են կայունության և ճկունության նպատակների միջև ավելի լավ հավասարակշռություն ապահովելու համար և որպես կանոն լրացվում են այլ աջակցող ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներով:

ՀՖՃ ընթացքում և դրանից հետո, հարկաբյուջետային կանոնների ուղղությամբ ձեռքբերված փորձը հաշվի առնելով, ձևավորվել են մի քանի հստակ միտումներ.

- **Ճկունությունը:** Ավելի մեծ համաձայնություն կա կանոնների վրա հիմնված համակարգերի՝ հարկաբյուջետային քաղաքականությանը տնտեսական շրջափուլերին և ցնցումներին արձագանքելու հնարավորություն տալու և ճշգրտման երկարատև ժամկետներ նախատեսելու անհրաժեշտության շուրջ: Խիստ թվային կանոնների պարտադրումը, հատկապես երբ առկա է բարձր անորոշություն, կարող է ստիպել հարկաբյուջետային ավելորդ կոնսոլիդացում կատարել և կաշկանդել անհրաժեշտ քաղաքականությունները:
- **ԾԿ-ներ:** ԾԿ-ները կամ վերին շեմերը ավելի լայն կիրառություն են ստանում, քանի որ օգնում են գործողության մեջ դնել և պարտադիր դարձնել հարկաբյուջետային քաղաքականությունը՝ ընդհանուր հաշվեկշռին կամ պարտքի նպատակներին համապատասխան, նվազ անհարկի պրոցիկլայնությամբ: ԾԿ-ները համեմատաբար պարզ են իրականացման տեսանկյունից և տալիս են ավտոմատ կայունարարների հնարավորություն՝ եկամուտների մասում աշխատելու համար: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ ԾԿ-ների համապատասխանության ցուցանիշներն ավելի լավն են, քան ընդհանուր հաշվեկշռի կանոններինը՝ մասամբ պայմանավորված այն հանգամանքով, որ դրանց հսկողությունը համեմատաբար դյուրին և ուղղակիորեն կիրարկելի է բյուջետային գործընթացի միջոցով (Կորդես և ուրիշներ, 2015) (Cordes and others, 2015):
- **Արդիականացված ՊԿ-ներ.** ՊԿ-ներն արդիականացվել են՝ անվտանգ մակարդակների վերադառնալու հետագծեր, թիրախներ կամ գործընթացներ ներառելու համար: Պարտքի սահմանաչափերն ավելի ու ավելի են դիտվում որպես միջնաժամկետ նպատակներ, սակայն վստահելիության պահպանման համար վճռորոշ է դրանց ուղղությամբ կայուն առաջընթացի ապահովումը:
- **Կանոնների համակցություններ:** Հարկաբյուջետային շրջանակների մեծ մասը հենվում է հարկաբյուջետային շրջանակների համակցության վրա, քանի որ բազմակի, հետևողական կանոններ ունենալն ավելի լավ է քաղաքականության փոխզիջումների կառավարման տեսանկյունից:

- **Ուժեղացված հարկաբյուջետային շրջանակներ:** Կառավարությունները փորձել են ուժեղացնել միջնաժամկետ շրջանակներն ու մոնիթորինգը: Օրինակ՝ ընդլայնվում է Հարկաբյուջետային խորհուրդների թիվը, ընդ որում՝ իրավասությունների զգալի տարբերություններով:

## Ա. Փուլ 1. Ճշգրտման մեխանիզմներ, բացառություն նախատեսող դրույթներ և համապատասխանություն

### Ճշգրտման մեխանիզմների վերանայում

**34.** Միջազգային փորձից հետևում է, որ երկրները կիրառել են ճշգրտման մի շարք մեխանիզմներ՝ համապատասխանությունը խթանելու համար: Դրանք ներառում են հասարակական ճնշումը և անկախ գնահատումը, որով քաղաքականության փոփոխություններ են պահանջվել որոշակի շեմը գերազանցող շեղումների դեպքում՝ ավելի խիստ սահմանափակումներ կիրառելով ապագա ծախսերի աճի նկատմամբ կամ որոշ դեպքերում կիրառելով որոշ ծախսային հողվածների կամ ամփոփ ծախսերի սառեցում՝ մինչև պարտքը վերադառնա շեմից ցածր մակարդակի:<sup>5</sup> Որոշ շրջանակներով պահանջվում է, որ շեմի խախտման դեպքում կառավարությունը ձեռնարկի քաղաքականության ուղղակի միջոցառումներ՝ պարտքի ցանկալի հետագիծը վերականգնելու համար, որը կարող է հաջողության հեռանկարները բարելավել՝ վարկանշային ծախսերն ավելացնելով և ապահովելով «գործողությունների կարևորությունը՝ խոսքերի համեմատ»:<sup>6</sup> Հարկաբյուջետային խորհուրդներ ունեցող երկրներում կարող են արդյունավետ լինել անկախ լրատվամիջոցները կամ ակադեմիական և քաղաքականության ազդեցիկ դիտորդները, ինչպես նաև վարկանշային կանոնները:

**35.** Հայաստանում ներկա տարբերակը, որը ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի գերազանցման դեպքում ենթադրում է ամբողջական դադարեցում, պետք է փոխարինվի ավելի իրատեսական, սակայն բավարար ամբողջամբ ճշգրտման մեխանիզմով: Միջազգային պրակտիկայում հազվադեպ է որ պարտքի վերին շեմը ներկայացնում կոշտ սահմանաչափ, որից հետո նոր պարտքը ատոչինչ է դառնում: Հաշվի առնելով Հայաստանի պետական պարտքի ներկա մակարդակը՝ խոշոր ցնցումը (օրինակ՝ արժույթի արժեզրկումը) կարող է պարտքը այս սահմանաչափից վերև բարձրացնել: Որպես այսպիսին, 60 տոկոսի շեմին մոտենալը կամ շեմն անցնելը պետք է

<sup>5</sup> Սլովակիան, Լեհաստանը և Իսրայելը յուրաքանչյուրն արել են դա՝ ըստ տարբեր աստիճանների:

<sup>6</sup> Բուլղարիայի և Ռումինիայի կանոններով նախատեսվում է, որ քաղաքականության նոր առաջարկությունները պարտադիր պետք է առաջադրվեն այն ամսվա ընթացքում, որի ժամանակ կապահովվի նախապես սահմանված հարկաբյուջետային ճշգրտումը: Լեհաստանի և Սլովակիայի շրջանակներում, կանոնների խախտման դեպքում անց է կացվում խորհրդարանի հատուկ նիստ, որպեսզի շտկման գործողությունների փաթեթները հնարավոր լինի քննարկել և ընդունել:

տա էական արձագանքի մեկնարկ՝ ազդարարելով հարկաբյուջետային կայունության ամուր հանձնառությունը, որը կարող է ներառել միջոցառումների փաթեթ.

- բյուջետային պատժամիջոցներ (օր.՝ իրական արտահայտությամբ ընդհանուր ծախսերի սառեցում, եկամտային անհետաձգելի միջոցառումներ).
- Եկամուտների և ծախսերի հատուկ միջոցառումների ներկայացման պահանջ՝ ուղղված պարտքի նվազեցմանը և
- Խորհրարանին հաշվետվությունների ներկայացման ավելի խիստ պահանջներ (օր.՝ տարեկան երկու անգամ):

**36. Պարտքը 50 տոկոսը գերազանցելու դեպքում ավելի չափավոր, սակայն այնուամենայնիվ նշանակալի արձագանք կպահանջվի:** Վերջիվերջ անհրաժեշտ է, որ այս արձագանքը համապատասխանի սահմանված ժամանակային հորիզոնում՝ 5-ից 10 տարվա ընթացքում պարտքն ավելի անվտանգ մակարդակ վերադարձնելու նպատակին: Այն կարող է գործողության մեջ դրվել՝ պահանջելով, որ պարտքը ՀՆԱ-ի 50 տոկոսը գերազանցելու դեպքում կառավարությունը. (i) ներկայացնի ծախսերի հետագիծ և պարտավորվի այն պահպանել (օր.՝ առաջիկա երեք տարիներին ընթացիկ ծախսերը նվազեցնելով՝ նկատված շեղման դիմաց փոխհատուցելու համար), (ii) ստանձնի քաղաքականության հանձնառություններ՝ եկամուտների մոբիլիզացման ուղղությամբ՝ ապահովելով պետական պարտքի ցանկալի հետագծին հասնելը և (iii) ամփոփ ներկայացնի հետագիծը չափահավելու դեպքում իրականացվելիք քայլերը: Օրինակ՝ եթե բյուջեի փաստացի արդյունքներով չպահպանվի պակասուրդը կամ ԾԿ, իշխանությունները հանձն կարող են առնել հաջորդ երեք տարիներին ծախսերի նվազեցումը՝ դիտված շեղման դիմաց փոխհատուցելու համար: Նման արձագանքը կառավարությանը կտա ընթացիկ ծախսերի աճը զսպելու բավարար ճկունություն՝ արտոնյալ պայմաններով, արդյունավետ կապիտալ ծախսերի կատարման հնարավորությամբ:

### **Բացառություն նախատեսող դրույթի սահմանումը**

**37. Բացառություն նախատեսող հստակ և սահմանափակ դրույթների սահմանումը կարող է հարկաբյուջետային կանոնի շրջանակում լրացուցիչ ճկունություն ապահովել՝ հազվադեպ դեպքերում գործելու համար:** Բացառություն նախատեսող լավ նախագծված դրույթները պետք է ներառեն՝ (i) տնտեսական (օր.՝ լուրջ տնտեսական անկում) և այլ գործոնների խիստ սահմանափակ շարք, որոնց դեպքում օրենսդրության մեջ գործարկվում են նման բացառություն նախատեսող դրույթները, (ii) հստակ ուղեցույցեր դեպքերի մեկնաբանման և որոշման վերաբերյալ (ներառյալ՝ քվեարկության կանոններ) և (iii) կանոնին վերադառնալու հետագծի և կուտակված շեղումների նկատմամբ մոտեցման սահմանում:

**38. Բացառություն նախատեսող դրույթները հաճախ լավ սահմանված չեն եղել:** Թեև դյուրին չէ միաժամանակ և՛ համապարփակ, և՛ որոշակի լինելը դրույթները գործարկող հավանական դեպքերի վերաբերյալ, նախկինում բացառություն նախատեսող դրույթները մի քանի դեպքերում մեկնաբանության շատ մեծ տեղ էին թողել: Օրինակ՝ մինչև 2009 թ. սահմանադրական փոփոխությունը, Գերմանիայի կանոնը «մակրոտնտեսական



հավասարակշռության խախտման դեպքում» թույլատրում էր շեղումներ, ինչը հաճախ կիրառվում էր պակասուրդի վերին շեմի գերազանցումը հիմնավորելու համար: Հնդկաստանում բացառություն նախատեսող դրույթը կառավարությանը թույլատրում էր թիրախներից շեղվել բացառիկ դեպքերում, «որոնք կարող էին սահմանվել կենտրոնական կառավարության կողմից»: Շվեյցարական և իսպանական հարկաբյուջետային կանոնները ներառում են բավականին լայն «բացառիկ հանգամանքների» դրույթ, սակայն դրանք անհրաժեշտ է հիմնավորել որոշակի դեպքերով (օրինակ՝ տարերային աղետներ, լուրջ տնտեսական անկում): Շվեյցարիայի դեպքում այն պետք է որոշվի խորհրդարանի գերմեծամասնության կողմից և երկու երկրում էլ ուղեկցվում է միջնաժամկետ ճշգրտմամբ:

**39. Մի քանի դեպքերում տնտեսական բացառություններ նախատեսող դրույթը գործարկող դեպքերը օրենսդրությամբ նախապես հստակ սահմանվել են:** Կոլումբիան, Ջամայկան (տե՛ս 2-րդ ներդիրը), Պերուն և Պանաման այս ուղղությամբ մի քանի նոր օրինակներից են: Պարագվայում Կոնգրեսը կարող է հաստատել ՀՆԱ-ի մինչև 3 տոկոսը կազմող պակասուրդ ազգային արտակարգ իրավիճակի, ներքին տնտեսության վրա բացասաբար անդրադարձող միջազգային ճգնաժամի կամ բացասական աճի դեպքում: Այլ երկրներում տարածված պրակտիկա է նախապես հայտարարված սահմանների շրջանակում խորհրդարանին մանրակրկիտ ուսումնասիրության համար դիմելը (հաճախ կապված է որևէ նոր ծախսի հաստատման հետ) և նույնիսկ ներառում է անկախ Հարկաբյուջետային խորհրդին կարծիքի ստացման համար դիմելու պահանջ (օր.՝ Լատվիա, Ռումինիա, Սլովակիա):

## **Ներդիր 2. Ջամայկայում բացառություններ նախատեսող դրույթի կառուցվածքը**

Ջամայկայի հարկաբյուջետային շրջանակը ներառում է բացառություններ նախատեսող դրույթ, որը հարկաբյուջետային կանոնի (և ԱՃՄ) ժամանակավոր կասեցման հնարավորություն է տալիս անբարենպաստ մեծ ցնցումների մակրոտնտեսական ազդեցության ուժգնացումից խուսափելու համար: Հատկապես Ջամայկայի դեպքում մտավախությունը տեղին է՝ պայմանավորված հաճախակի տարերային աղետներով: Սակայն, բացառություններ նախատեսող դրույթը աղետների կառավարման նախապատրաստումների, ոչ էլ հակացիկլային կայունացման մեխանիզմի փոխարինող չէ:

Բացառություններ նախատեսող դրույթը սահմանափակված է նախանշված արտածին իրադարձություններով, որոնք կարելի է ինքնուրույն ստուգել և որոնց հարկաբյուջետային ազդեցությունը գնահատվում է առնվազն ՀՆԱ-ի 1½ տոկոսի չափով: Դրանց թվում են՝ լուրջ տնտեսական անկումը, ֆինանսական հատվածի ճգնաժամը և Սահմանադրությամբ սահմանված՝ հանրային արտակարգ իրավիճակի սպառնալիքները. վերջինս ներառում է խոշոր տարերային աղետները: Նշված իրադարձություններից յուրաքանչյուրն ունի համապատասխան «մեկնարկիչ» իրադարձության տեղի ունենալը հաստատելու համար:

Մասնավորապես մեկնարկիչները ներառում են. (i) խոշոր տարերային աղետը, որը հանգեցնում է Ջամայկայի պլանավորման ինստիտուտի հաշվարկած պատմական մեդիանը գերազանցող տնտեսական վնասների, (ii) իրական աճի 2¼ տոկոսը գերազանցող միանգամյա էական նվազումը (նախորդ տարվա նույն ժամանակահատվածի համեմատ) կամ չորս եռամսյակ անընդմեջ նվազումը, երբ գումարային նվազումը գերազանցում է 3 տոկոսը (նախորդ տարվա նույն ժամանակահատվածի համեմատ), (iii) բանկային համակարգի ճգնաժամի մասին հավաստող՝ Ջամայկայի Բանկի նախագահի նամակը և (iv) Սահմանադրությամբ նախատեսված հանրային արտակարգ իրավիճակը: Խորհրդարանից պահանջվում է նաև գործարկել բացառություններ նախատեսող դրույթը թափանցիկությունը բարձրացնելու համար:

**40. Բացառություն նախատեսող դրույթի կիրառման դեպքում կառուցվածքի ընտրության հիմնական տարբերակներն են.** (i) ինչպես սահմանել տնտեսական անկումը կամ մակրոտնտեսական ցնցումը (օրինակ՝ երբ ՀՆԱ-ի աճը շեմից ցածր է լինում), (ii) արդյոք այն կարելի է կիրառել հիմնվելով կանխատեսման վրա, թե պարտադիր պետք է սպասել փաստացի արդյունքին, (iii) որքան ժամանակով պետք է հարկաբյուջետային կանոնը կասեցվի բացառություններ նախատեսող դրույթի գործարկման ժամանակ կամ (iv) ինչ լրացուցիչ հարկաբյուջետային ճշգրտում կամ արձագանք է պահանջվում:

**41. Հայաստանի դեպքում մի տարբերակը կարող է լինել այն, որ տնտեսական բացառությունների դրույթով ժամանակավորապես կասեցվի ՊԿ-ի ԱՃՄ (բայց ոչ բուն կանոնը):** Արդյունքում այն նման կլինի բյուջեի շրջանակում լրացուցիչ, պայմանական պահուստի կամ պահուստային ֆոնդի ձևավորմանը, որը կօգտագործվի միայն օրենսդրական պահանջների կատարման դեպքում: Խոշոր կամ տևական ցնցումների պարագայում սա նաև նշանակում է համապատասխան միջանաժամկետ հարկաբյուջետային նպատակների վերանայում՝ ցնցումն անցնելուց հետո և պարտքի նոր հետագծի և հարկաբյուջետային ճշգրտման տեմպի հայտարարում:

**42. Որպես այլընտրանք՝ կարելի է դիմել ծախսերի միանգամյա ցանկացած ավելացման համար Խորհրդարանի հաստատմանը (հնարավոր է գերմեծամասնությամբ):** Սա կարող է նմանվել խթանիչ փաթեթի համար լրացուցիչ ծախսերի կամ ցիկլային էական ծախսային հոդվածներում պակասը լրացնելու իրավունք ստանալու համար դիմելուն՝ բյուջեի սովորական պահուստային ֆոնդի մեխանիզմներից դուրս: Նման նշանակալի իրադարձություններից հետո անհրաժեշտ է ուշադրություն ցուցաբերել, որ լրացուցիչ ծախսերը, ծախսերի ապագա առավելագույն չափաքանակների հաշվարկի ժամանակ, ելակետային չդառնան: Հետագա ժամանակահատվածներում լրացուցիչ ծախսերի ամբողջական վերականգնումը համահունչ կլինի հարկաբյուջետային կանոնի շրջանակի ոգուն:

**43. Ըստ ամենայնի անհրաժեշտ կլինեն նաև տարերային աղետների կամ հակամարտությունների հետ կապված բացառություններ նախատեսող դրույթներ, սակայն փոքր ինչ այլ ձևով կգործեն՝ համեմատած տնտեսական բացառություններ նախատեսող դրույթի հետ:** Դրանք կարող են որպես կանոն իրականացվել արտակարգ իրավիճակներում տարերային աղետների կամ ռազմական պարտավորությունների համար՝ պատերազմի հայտարարման դեպքում, կառավարության կողմից հաստատված ծախսերի կատարման գործընթացներին համապատասխան: Դրանով հանդերձ, օրենսդրությունը կամ ԾԿ իրականացման շրջանակը կարող է ճշտությամբ սահմանել, թե ինչ գործողություններ են ակնկալվում կանոնի/կամ ԱՃՄ կասեցման առումով՝ ճշգրտման հետագծի վերահաշվարկման և ապագա տարիների համար պահանջվող ճշգրտումը կիրառելու համար:

## **Բ. Փուլ 2. Ծախսային կանոնի սահմանումը**

**44. ԾԿ-ները լավ հաջողություններ են գրանցել:** Դրանք համեմատաբար պարզ են իրականացման տեսանկյունից և ավտոմատ կայունարարներ են նախատեսում եկամտային

մասում աշխատելու համար: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ ԾԿ-ների համապատասխանության ցուցանիշն ավելի բարձր է՝ մասամբ պայմանավորված այն հանգամանքով, որ դրանց հսկողությունը համեմատաբար դյուրին է ու ուղղակիորեն կիրարկելի են բյուջետային գործընթացի միջոցով (Կորդես և ուրիշներ, 2015 թ.) (Cordes and others, 2015): Բացի այդ, ԾԿ-ն կարող է հաղթահարել Հայաստանում վերջին տարիներին ընթացիկ ծախսերի վերընթաց շարժը:

**45. ԾԿ-ները կարելի է արտահայտել անվանական մակարդակով, աճի տեմպով կամ ՀՆԱ-ի նկատմամբ հարաբերակցությամբ:** Անկախ դրա հիմքում ընկած մեթոդաբանությունից, կանոնը սովորաբար վեր է ածվում անվանական արտահայտությամբ ամփոփ ծախսերի բնութագրի: Ծախսերի այս բնութագիրն այնուհետ տարեկան բյուջեի պլանավորման նպատակով ծառայում է որպես պարտադիր ուղենիշ: Միջնաժամկետ ուղղվածությամբ ԾԿ-ն կարող է օգնել նաև, որ բյուջեի պլանավորումն ու առաջնահերթության սահմանումը մնան ընդհանուր հարկաբյուջետային կայունության նպատակին համահունչ:

**46. Պարզ ԾԿ-ները կարող են ունենալ ցիկլային առողջ հատկանիշներ, սակայն ԾԿ ոչ բոլոր ձևերն են հավասար:** Պարզ ԾԿ-ները որպես կանոն ավելի հակացիկլային են, քան (չճշգրտված) բյուջեի հաշվեկշռի պարզ կանոնները (ԲՀԿ-ներ): Սակայն ՀՆԱ-ի հաստատուն համամասնությամբ ձևակերպվող ԾԿ-ները կարող են պրոցիկլային լինել, եթե ծախսերի ծրագրերն անհրաժեշտ է ճշգրտել ըստ թողարկման կամ գների մակարդակի վրա ազդող ցնցումների: ԾԿ-ները, որոնք արտահայտված են կա՛մ ծախսերի տարեկան մակարդակի, կա՛մ աճի տեմպի տեսքով, չունեն նույնչափ անցանկալի ցիկլային հատկանիշներ, ուստի որպես կանոն նախընտրելի են:

**47. Իշխանություններն անհրաժեշտ է, որ ընդունեն անուղղակի բազմամյա ԾԿ և ի վերջո այն օրենսդրությամբ սահմանեն:** Քաղաքականությամբ կարելի է ստանձնել հանձնառություն՝ ՄԺԾԾ-ի ծախսերի ամփոփ առավելագույն չափաքանակները որպես համապատասխան տարեկան բյուջեների հետագա ուղենիշներ ընդունելու համար: Այն կարող է ենթադրել ընթացիկ ծախսերի աճի կրճատում՝ հնարավորություն տալով արտոնյալ, արդյունավետ կապիտալ ծախսերի համար, քանի դեռ պարտքը գտնվում է 60 տոկոսի վերին շեմից ներքև: Քաղաքականության համապատասխան հանձնառություններ կարող են ստանձնվել պետական պարտքի ցանկալի հետագծի վերաբերյալ և այն քայլերի, որոնք կիրականացվեն այդ հետագծի չապահովման դեպքում: Ժամանակի ընթացքում շրջանակի որոշ կողմերը (բուն կանոնը, ճշգրտման մեխանիզմները, հնարավոր բացառություններ նախատեսող դրույթները և համապատասխանությունը) կարող են ամրագրվել ԲՀՕ-ի հարկաբյուջետային նոր կանոնների բաժնում (2-րդ փուլ):

### **Ընդհանուր կառուցվածքի ընտրության տարբերակներ**

**48. ԾԿ-ները պետք է հակացիկլային լինեն և ուղղորդեն ծախսերը, որպեսզի դրանք զարգանան տնտեսության աճի ներուժին համապատասխան:** Կարելի է կիրառել երկու մոտեցում.

- **Հետադարձ մոտեցում՝** կիրառելով իրական աճի և գնաճի պատմական միջին ցուցանիշները: Այն կսահմանափակի իշխանությունների հայեցողությունը համապատասխան ենթադրությունների որոշման ժամանակ, սակայն ունի զգալի թերություններ, երբ նման միջին ցուցանիշներում ներառվում են վերջին ատիպիկ իրադարձությունները կամ ցնցումները: Դրանից խուսափելու համար կարելի է տատանողականություն ներմուծել՝ անցյալի կանխատեսման սխալների համար կատարելով կանոնավոր ճշգրտումներ, անգամ այն ժամանակ, երբ կանխատեսումները շեղումներ չունեն:
- **Ապագայամետ մոտեցումը,** որով անվանական ՀՆԱ-ում կհաշվարկվի պոտենցիալ աճը: Նման գնահատականը կախված կլինի տնտեսության արտադրողականության վերաբերյալ արված հիմնական ենթադրություններից, որոնք կարող են տարակարծության հանգեցնել: Դրանից խուսափելու համար գնահատականը պետք է միտումնավոր կերպով պահպանողական լինի՝ վստահելիության ապահովման համար և հիմնված լինի արտաքին փորձագետների խորհրդի, ներառյալ պոտենցիալ թողարկման վերաբերյալ միջազգային կառույցների կանխատեսումների վրա և երբեմն-երբեմն ճշգրտվի՝ փորձից ելնելով:

**49. ԾԿ-ները կարող են արտահայտվել կա՛մ անվանական, կա՛մ իրական աճի տեմպով:** Իրական արտահայտության կանոններն ավելի լավ են պատրաստված տնտեսության աստիճանական փոփոխություններին համընթաց զարգանալու համար և կարող են երկարատև ժամկետների ընթացքում տեղին լինել: Սակայն դրանք ավելի պրոցիկլային են, քան անվանական արտահայտությամբ կանոնները, քանի որ ավելի բարձր (ցածր) գները վեր են ածվում ավելի բարձր (ցածր) ծախսերի: Միջին տարբերակը կլինի ապահովելը, որ կանոնով թույլատրվող ծախսերի մակարդակը կանոնավոր կերպով գնահատվի և վերաստուգաչափվի՝ կանխատեսման էական սխալները ճշտելու և տնտեսության կառուցվածքի աստիճանական տեղաշարժերն արտացոլելու համար:

## **Ծախսային կանոնի ծածկույթը**

### ***Կապիտալ ծախսեր***

**50. Կապիտալ ծախսերը ԾԿ-ում չընդգրկելը առավելություններ ունի խիստ անհրաժեշտ պետական ներդրումները պաշտպանելու և քաղաքականությունը հակացիկլային դարձնելու առումով:** Կապիտալ ծախսերը կանոնի շրջանակում չընդգրկելը կթույլատրի ավելի մեծ ծախսեր ուղղել պետական ներդրումներին (օր.՝ ինչպես արվում է Լատվիայում), քանի որ լրացուցիչ հնարավորություններ են ստեղծվում ընթացիկ ծախսերի գսպման միջոցով: Մյուս հիմնավորումն այն է, որ պետական ներդրումների ծրագրերից մի քանի տարվա ընթացքում օգուտներ են սպասվում, և հետևաբար դրանց ամբողջական ծախսերը չպետք է վերագրվեն մեկ որոշակի տարվա: Կապիտալ ծախսերի չներառումը կարող է նաև արդյունավետ պետական ներդրումները, այլ ծախսերից առաջ, որպես խթան օգտագործելու հնարավորություն թողնել՝ տնտեսական անկման փուլերին դիմակայելիս:

51. **Սակայն այդ ծախսերի չընդգրկումը կարող է իրականացման բարդություններ ստեղծել և թուլացնել կապերը հարկաբյուջետային կայունության հետ:** Այն կարող է կառավարության համար ստեղծել կապիտալ ծախսերի գերներկայացման կամ ընթացիկ ծախսերի սխալ դասակարգման խթաններ, օրինակ՝ հաշվապահական հաշվառման օրենսդրության սողանցքների օգտագործման միջոցով: Միջազգային փորձից հետևում է, որ թեև պետական ներդրումները պաշտպանված են այդպիսի կանոնների համաձայն, դրանք հաճախ չեն ապահովում հանրային ֆինանսների կայունությունը (ԱՄՇ, 2014 թ.):

52. **Կապիտալ ծախսերը չներառելու դեպքում անհրաժեշտ է ունենալ ուղեկցող մի շարք երաշխիքներ՝ անարդյունավետ կապիտալ ծախսերից խուսափելու համար:** Լրացուցիչ կապիտալ ծախսերի արդյունավետ նպաստը պոտենցիալ աճի ավելացմանն ապահովելու համար՝ իշխանությունները պետք է ուժեղացնեն պետական ներդրումների կառավարումը բարելավելու ջանքերը՝ ծրագրի նախնական գնահատման, իրականացման (գնումներ, ներքին հսկողություն և աուդիտ) և գնահատման կարևորագույն ուղղություններով (Բաժին VI): Մի տարբերակը կլինի ԾԿ-ում միայն արտաքին ֆինանսավորմամբ արտոնյալ պետական ներդրումները չընդգրկելը: Արտաքին միջոցների հաշվին ֆինանսավորումը, հատկապես եթե արտոնյալ պայմաններով է, պակաս հավանական է, որ հանգեցնի դուրսմղման ազդեցությունների: Կապիտալ ծախսերի սխալ դասակարգման հետ կապված խնդիրները մեղմելու համար իշխանությունները պետք է պարտավորվեն խստորեն պահպանել կառավարության ֆինանսների վիճակագրության միջազգային ստանդարտները բյուջետային գործընթացում, ինչպես նաև հարկաբյուջետային կանոնի իրականացումը մոնիթորինգի ենթարկելու ժամանակ:

### ***Տոկոսագումար և ծախսերի ցիկլային տատանումներ***

53. **ԾԿ-ներ ունեցող շատ երկրներ որպես կանոն ուշադրությունը կենտրոնացնում են առաջնային ծախսերի վրա, որը տոկոսագումարը հաշվի չի առնում, իսկ մյուսները ներառում են տոկոսավճարները:** Տոկոսավճարների ներառման համար մեկ գործնական նկատառումն այն է, որ ապագա անբարենպաստ զարգացումներն անհրաժեշտ կլինի չեզոքացնել այլ ընթացիկ ծախսերի կրճատումներով: Մյուս կողմից՝ բարենպաստ զարգացումները տալիս են ընթացիկ ծախսերի ավելի ուժեղ աճի հնարավորություն, քան այլ պարագայում: Հայաստանի դեպքում տոկոսագումարի ներառումն ըստ ամենայնի կանոնն ավելի պարզ կդարձնի և դյուրությամբ բացատրելի և ավելի ամուր կապ կպահպանի պարտքի հսկողության հետ: Այնքանով, որքանով տոկոսային ծախսերը կարելի է պակասեցնել, այն կանոնի շրջանակում կապահովի ընթացիկ ծախսերի այլ ուղղությունների աճի որոշ հնարավորություն:

54. **Որոշ երկրներ ցիկլայնորեն զգայուն ծախսերը չեն ներառում՝ ծախսային մասի ավտոմատ կայունարարներին տալով աշխատելու հնարավորություն:** Հաշվի առնելով, որ ԾԿ-ի շրջանակում թույլատրվում է, որ եկամտային մասի ավտոմատ կայունարարներն աշխատեն, ծախսային մասում ճշգրտումների կատարումը կկարևորվի, եթե դրանք բավականաչափ խոշոր են, ինչը դեռևս Հայաստանում այդպես չէ: Ավելին, եթե ցիկլայնորեն տատանողական հոդվածները կանոնում ընդգրկվեն, կանոնում նախատեսվող այլ մեխանիզմները (օրինակ՝ այն անվանական արտահայտությամբ սահմանելը և տնտեսական

բացառություններ նախատեսող դրույթները) կարող են էական ցնցման ժամանակ ճկունություն ապահովել:

### **Ծախսերի ճշգրտման թույլատրումը եկամուտների մշտական փոփոխություններին համահունչ**

**55. ԾԿ-ն պետք է միայն թույլատրի ծախսերի ճշգրտում եկամուտների մշտական փոփոխությունների նկատմամբ, և դրա գործարկման մի քանի եղանակ կա:** Եկամուտների միանգամայն կամ անցողիկ փոփոխությունները ԾԿ-ում չպետք է ներառվեն, քանի որ դրանք ծախսերը մշտապես ավելի բարձր կամ ավելի ցածր հետագծի վրա կդնեն: ԾԿ-ում եկամուտների մշտական փոփոխություններն արտացոլելու մի քանի տարբերակ կա. (i) ծախսերի սահմանաչափերի ընթացիկ ճշգրտումը՝ արտացոլելու եկամտային քաղաքականության նոր մշտական միջոցառումների *զուտ ազդեցությունը*, պարբերաբար ծախսային սահմանաչափերը վերաստուգաչափում՝ ըստ եկամտի արդյունքների կամ (iii) ուղղակի կապի ստեղծում ծախսային կանոնի և եկամուտների պատմական աճի միջև: Նշված մոտեցումներից յուրաքանչյուրը կարող է օժանդակել կառավարության ծառայությունների շրջանակում աստիճանական աճին, երբ շրջահայաց և կայուն համարվի:

**56. Երբ հարկաբյուջեսային բուֆերներն անհրաժեշտ է վերականգնել, ինչպես Հայաստանում, անգամ եկամուտների մշտական ավելացումները կարող են օգտագործվել առաջնահերթ պարտքի նվազեցման համար:** Սա փաստարկ կլինի հոգուտ այն մոտեցման, ըստ որի ծախսերի մակարդակի պարբերական վերաստուգաչափում է կատարվում (օրինակ, երբ ապահովվում է պարտքի անվտանգ մակարդակ կամ նոր ԾԿ ընդունումից երեք տարի անց)՝ եկամտային մասի զարգացումներն արտացոլելու համար:

### **Կապը պարտքի վերին շեմի և ավտոմատ ճշգրտման մեխանիզմների հետ**

**57. Պարտքի և ԾԿ-ների համապատասխանությունն ապահովելու համար, որոշ երկրներ դրանց միջև կապ են ստեղծել ավտոմատ ճշգրտման մեխանիզմի միջոցով:** Օրինակ՝ Լեհաստանն ու Իսրայելը. որքան պարտքի հարաբերակցությունը մոտենում է վերին շեմին, այնքան ծախսերի աճի վերին շեմը խստանում է: Սլովակիայի Հանրապետությունում, այն պահին, երբ պարտքը հասնում է ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի սահմանը, կառավարությունից պահանջվում է ձեռնարկել ճշգրտման միջոցառումներ և ծախսերը նվազեցնել հաստատուն գործոնով՝ կանխելով 60 տոկոս վերին շեմին պարտքի հասնելը: Այն համապատասխանում է միջնաժամկետ հեռանկարում պարտքը նվազեցնելու նպատակին, ընդ որում՝ որքան փաստացի պարտքը մոտ է վերին շեմին, այնքան ավելի կտրուկ, սակայն այնուամենայնիվ իրատեսական ճշգրտմամբ: Ավելի խիստ ճշգրտման գործոնը կարելի է տարածել ընթացիկ ծախսերի վրա (օրինակ՝ ծախսերի առավելագույն աճը սահմանափակելով գնաճով), այն տարբերակով, որ կապիտալ ծախսերը ընդգրկվեն կանոնի շրջանակում՝ պարտքի ավելի բարձր մակարդակների դեպքում: Լեհաստանի բացառություններ նախատեսող կանոնը նաև կապակցում է երկու կանոնները (տե՛ս ստորև ներդիր 3-ը):

### Ներդիր 3. Պարտքի և ծախսային կանոնների կապը Լեհաստանում

Կայունացնող ծախսային կանոնը (ԿԾԿ) ընդունվել է 2013 թ. և ուժի մեջ մտել 2015 թ. բյուջեի հետ:

**Կանոն.** Կանոնը սահմանափակում է ընդհանուր կառավարության անվանական ծախսերի աճը անցած 8 տարիների միջին իրական ՀՆԱ-ի աճի (իրական պոտենցիալ թողարկման գնահատական (իրական պոտենցիալ արդյունքի գնահատական) և գնաճի թիրախի (ներկայումս 2.5 տոկոս) արտադրյալով:

**Ընդգրկում :** Կանոնն ընդգրկում է ընդհանուր կառավարության ծախսերի շուրջ 90 տոկոսը: Չեն ներառվում ԵՄ միջոցների և ԵՄ դրամաշնորհների հաշվին կատարված բյուջետային ծախսերը և այն միավորների ծախսերը, որոնք պակասուրդ ունենալ չեն կարող (օրինակ՝ արտաբյուջետային միավորները):

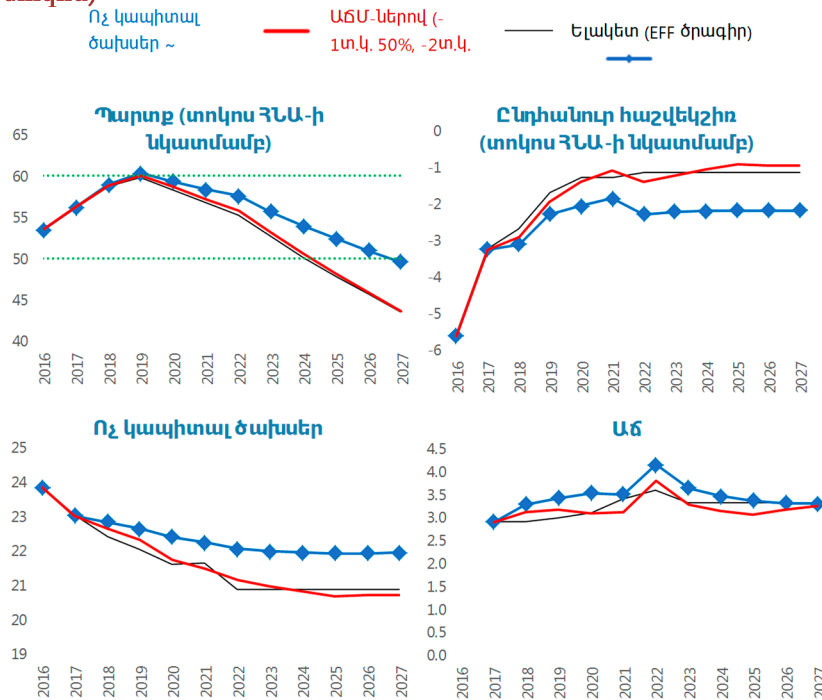
**Ավտոմատ ճշգրտման մեխանիզմ:** Երբ պարտքը գերազանցում է ՀՆԱ-ի 43 տոկոսը, պոտենցիալ թողարկումից հանվում է 1.5 տոկոսային կետ՝ պահանջելով եկամուտների ավելի դանդաղ աճ: 2 տոկոսային կետ հանվում է հաշվարկված պոտենցիալ թողարկումից, երբ պարտքը գերազանցում է ՀՆԱ-ի 48 տոկոսը կամ պակասուրդը գերազանցում է ՀՆԱ-ի 3 տոկոսը:

**Բացառություն նախատեսող դրույթ:** Երբ հաջորդ տարվա իրական ՀՆԱ-ի աճը կանխատեսվում է, որ 2 տոկոսից պակաս է կազմելու, ՀՆԱ-ի 43 տոկոսի գերազանցման ժամանակ պահանջվող ճշգրտման մեխանիզմի կիրառման բացառություն է արվում: Բացառություն նախատեսող դրույթը չի կարող գործարկվել, երբ պարտքը գերազանցում է 48 տոկոսը կամ պակասուրդը գերազանցում է 3 տոկոսը:

**ԿԾԿ որոշ սահմանափակումներ:** Երբ գնաճի թիրախն ընտրվում է որպես ապագա գնաճի գնահատական, ծախսերի աճը կարող է փաստացի գնաճի հետ կապված չլինել, եթե այն թիրախից շեղվում է: Կանոնի վերջերս կատարված փոփոխությունը տալիս է ծախսերն ավելացնելու հնարավորություն՝ ՀՆԱ-ի 0.03 տոկոսը գերազանցող չափով եկամուտների միանգամյա ավելացման դեպքում: Արդյունքն այն է, որ եկամուտների ժամանակավոր ավելացումները կարող են հանգեցնել ծախսերի մակարդակի մշտական ավելացման:

**58. ԱՃՄ-ի միջոցով ԾԿ-ը փաստացի իրականացման հնարավորությունը ցույց տալու համար՝ մենք կատարում ենք մի քանի տարբերակների սիմուլյացիա (պատկեր 9):** Նախ դիտարկում ենք այն դեպքը, երբ ընթացիկ ծախսերի աճը սահմանափակվում է պոտենցիալ ՀՆԱ-ի աճով, սակայն բավարար չէ պարտքը բավականաչափ արագ 50 տոկոսից ցածր մակարդակի վերադարձնելու համար, երբ այն գերազանցվում է: ԱՃՄ-ի շրջանակում այդ վերին շեմը կարող է ժամանակի ընթացքում նվազեցվել, երբ հատվի պարտքի արգելակի շեմը և մեծ գործոնով, երբ այն հասնի պարտքի վերին շեմին: Օրինակ, եթե ոչ կապիտալ ծախսերի աճը 2018 թ. սկսած սահմանափակվեր պոտենցիալ աճի 1 տոկոսից ցածր մակարդակում, պարտքը մինչև 2025 թ. կվերադարձվեր 50 տոկոսից ցածր մակարդակի՝ առանց խոչընդոտելու կապիտալ ծախսերը:

**Պատկեր 9. Ավտոմատ ճշգրտման տարբեր մեխանիզմների և ցնցումների սիմուլյացիա (ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոս)**



Աղբյուրը՝ ԱՄՆ աշխատակազմ

*Ծանոթ.* Մենք տարբեր ԱՃՄ-ների վարքագծի սիմուլյացիա ենք արել ելակետի (սև գույնով) շուրջը, որը հիմնված է «Երկարաձգվող ֆինանսավորման» ծրագրի (EFF) վերջին ամփոփիչ ստուգման վրա (ԱՄՆ, սպասվում է): ԱՃՄ-ի բացակայության պայմաններում ծախսային կանոնը միայն կպարտադրի, որ ծախսերն աճեն պոտենցիալ ՀՆԱ-ի հետ մեկտեղ (անվանական պոտենցիալ աճ՝  $g^*$ ), ինչը բավարար չէ: Դիտարկում ենք երկու տեսակի ճշգրտիչներ՝ երբ պարտքը 50 տոկոսից բարձր է, ծախսերի աճը սահմանափակվում է  $g^* - 1$ -ով, իսկ երբ այն 60 տոկոսից է բարձր, սահմանաչափը կնվազում է  $g^* - 2$ -ի: Հայեցողական կապիտալ ծախսերը ենթադրվում է, որ յուրաքանչյուր սցենարում նույնն են: Մեթոդաբանական լրացուցիչ մանրամասները տե՛ս Հավելված 7-ում:

**Գ. Փուլ 3. Կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի սահմանումը**

**59. Միջնաժամկետ հեռանկարում Հայաստանը կարող է անցում կատարել կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի:** Ի տարբերություն ԾԿ-ի, կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնը կտա ավտոմատ կայունարարների լիարժեք գործարկման հնարավորություն՝ ինչպես ծախսերի, այնպես էլ եկամուտների մասով:<sup>7</sup> Թեև մի շարք ԶԾ-ներ (օրինակ՝ Չիլի, Կոլումբիա, Պանամա) բյուջետային թիրախներ են սահմանում ցիկլայնորեն ճշգրտված արտահայտությամբ, նման կանոնների բարեհաջող իրականացման համար անհրաժեշտ է մի շարք ինստիտուցիոնալ պահանջների առկայություն (Հավելված 6): Կառուցվածքային ճշգրտումը պահանջում է թողարկման ճեղքի, թողարկման ճեղքի նկատմամբ եկամուտների ու ծախսերի էլաստիկության չափում և այլ անցողիկ տարրերի չներառում, ինչպիսիք են

<sup>7</sup> Ըստ ԱՄՆ-ի հարկաբյուջետային կանոնների տվյալների խմբի՝ 26 տնտեսություններ 2016 թ. դրությամբ հետևում էին որևէ տեսակի կառուցվածքային հաշվեկշռի ազգային կանոնի:



օրինակ՝ միջնակյալ սպառման ապրանքների գները և դրամական փոխանցումները:<sup>8</sup> Դրա համար պահանջվում են բարձրորակ տվյալներ, ընդհանուր համաձայնություն կառուցվածքային ճշգրտման մեթոդաբանության շուրջ և անկախ հաստատում:

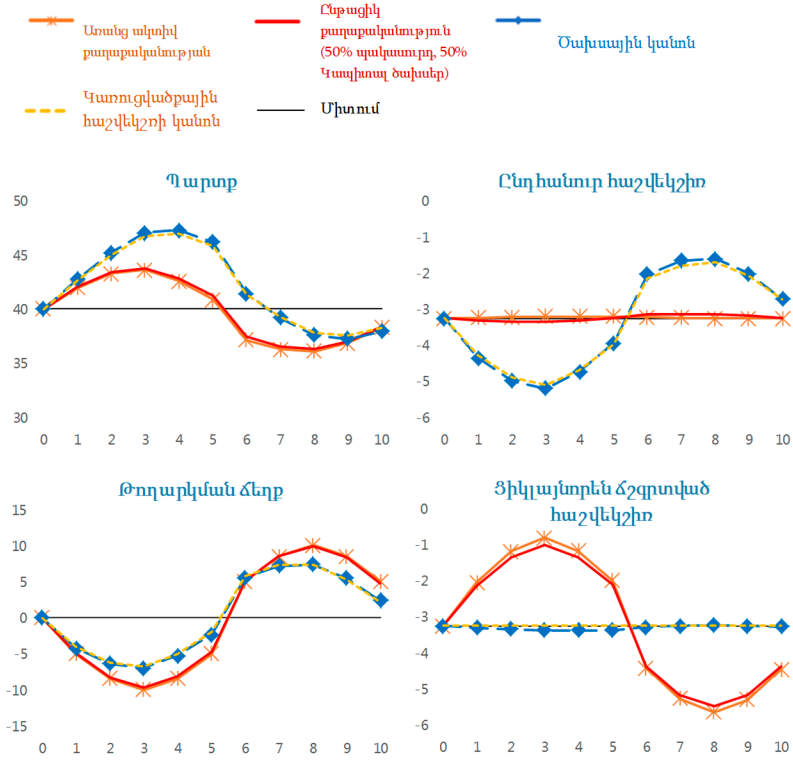
**60. Սակայն Հայաստանի ներկա իրավիճակը զգալի գործառնական մարտահրավերներ է ստեղծում կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի ընդունման համար:** Հայաստանի պոտենցիալ ՀՆԱ-ի և հետևաբար՝ կառուցվածքային հաշվեկշռի հաշվարկը դժվար է՝ վերջին տասնամյակներում աճի տատանողականության պատճառով: Այն մասամբ արտացոլում է ՀՆԱ-ում գյուղատնտեսական ոլորտի կարևորությունը: Այս համատեքստում, վերլուծաբանները հաճախ պաշտպանում են ՀՆԱ-ի այն ցուցանիշի կիրառումը, որում գյուղատնտեսությունը հաշվի չի առնում («հիմնական» ՀՆԱ), սակայն սա կարող է դժվարացնել կանոնի շուրջ հաղորդակցությունը: Այս փուլում հնարավոր է դժվար լինի նաև կանոնին համապատասխան գործելու փաստի անկախ հաստատումը, ինչն էլ կարող է խաթարել շրջանակի վստահելիությունը: Նշված դժվարությունները հաշվի առնելով՝ իշխանությունները կարող են դիտարկել աստիճանական մոտեցման հետևելը, եթե կայացվի կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնի անցնելու որոշում:

**61. Օրինակով ցույց տալու նպատակով՝ մենք այլընտրանքային հարկաբյուջետային կանոնների ազդեցության սիմուլյացիա են կատարում:** Մենք 10 տարվա ցիկլի սիմուլյացիա ենք կատարում՝ սկսած ՀՆԱ-ի 40 տոկոս պարտքի անվտանգ մակարդակից՝ ենթադրելով, որ թողարկման ճեղքը բացակայում է և վերանայով հարկաբյուջետային կանոնների ներկա խմբից: Որպես ցիկլային էվոլյուցիաների արձագանք՝ մենք կատարում ենք չորս տեսակի արձագանքի սիմուլյացիա՝ (i) հարկային եկամուտների վրա ավտոմատ էլաստիկության ազդեցությունից բացի այլ արձագանքի բացակայություն, (ii) սցենար, որտեղ ցնցումը մասամբ կլանվում է պակասուրդի, մասամբ էլ՝ կապիտալ ծախսերի միջոցով (այս սցենարը մասնակիորեն ներկայացնում է Հայաստանի ներկա քաղաքականությունը), (iii) ԾԿ, որը պարտադրում է ոչ կապիտալ ծախսերի հաստատուն աճի տեմպ և (iv) ցիկլայնորեն ճշգրտված հաշվեկշռի (ՑՃՀ) լիարժեք կայունացում:

---

<sup>8</sup> Ի տարբերություն դրա, ծախսային կանոնը պահանջում է առավելագույնը միտումի կամ պոտենցիալ ՀՆԱ-ի աճի վերաբերյալ ենթադրություն , որի համար վստահության ինտերվալները շատ ավելի նեղ են:

**Պատկեր 10. Հարկաբյուջետային տարբեր կանոնների ներքո հարկաբյուջետային արձագանքի սիմուլյացիան (տոկոս, ՀՆԱ-ի կամ պոտենցիալ ՀՆԱ-ի նկատմամբ)**



Աղբյուրը՝ ԱՄՆ աշխատակազմ: Ծանոթ. Մենք 10-տարվա ցիկլը որպես ազդակ կիրառում ենք ելակետի շուրջը (սև գույնով), որը սահմանվում է որպես իր պոտենցիալ մակարդակում գտնվող և մնացող տնտեսություն՝ այնպիսի մեկնակետից, որտեղ պարտքի հարաբերակցությունը ՀՆԱ-ի նկատմամբ 40 տոկոս խարսխի մակարդակում է: Առանց ակտիվ քաղաքականության սցենարը հարկաբյուջետային քաղաքականությունը թույլ է տալիս ցիկլին ազատ արձագանքել: Քաղաքականության ներկա սցենարը պակասուրդին տալիս է տնտեսական անկման ժամանակ փոքր-ինչ աճելու հնարավորություն՝ կապիտալ ծախսերն ավելացնելով: Օպիսային կանոնը ստուգաչափված է որպես իրական արտահայտությամբ ոչ կապիտալ ծախսերի 3.4 % աճ (պոտենցիալ ՀՆԱ-ին համահունչ) և կապիտալ ծախսերի հայեցողական աճ, իսկ կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոնը թիրախավորում է հաստատուն ՑՃՀ և այդպիսով հակացիկլային ազդակ է առաջացնում (ենթադրվում է, որ հավասարաչափ բաշխված է կապիտալ և ընթացիկ ծախսերի միջև: Մեթոդաբանական լրացուցիչ մանրամասները տե՛ս Հավելված 7-ում:

**62. Ինչպես ցույց է տրվում 10-րդ պատկերում, ԾԿ-ն ունի հակացիկլային հետաքրքիր հատկություններ:** Ինչպես ՑՃՀ կանոնը, այն թույլ է տալիս, որ ընդհանուր հաշվեկշիռը ողջ ցիկլի ընթացքում թողարկման ճեղքը սահուն դառնա: Մասնավորապես, այն որոշ հարկաբյուջետային տարածք է ազատում տնտեսական անկման ժամանակ հակացիկլային հարկաբյուջետային քաղաքականություն իրականացնելու համար՝ պարտքը պահելով հսկողության տակ:

## **Դ. Թափանցիկություն և արտաքին վերահսկողություն**

### **Նոր շրջանակի վստահելիության բարձրացում**

**63. Հաջողության համար առանցքային կլինի նոր շրջանակի իրականացման համարժեք թափանցիկությունը և արտաքին վերահսկողությունը:** Թափանցիկության և վերահսկողության (նախնական և փաստացի) նպատակները հանրության և արտաքին աշխարհի սպասումների սահմանում են հարակաբյուջետային քաղաքականության վստահելիության և կանոնների շրջանակում գործելու վերաբերյալ և հաշվետվողականության բարձրացումը այնպես, որ կանոններից շեղումները քաղաքական առումով ծախսատար լինեն:

**64. Նոր շրջանակը կպահանջի թափանցիկության և արտաքին վերահսկողության կատարելագործում:** Ներկա շրջանակում պարտքի արգելակով գործարկվող ճշգրտման մեխանիզմն ավտոմատ է և պարտքի ու անվանական հարկաբյուջետային հաշվեկշռի հաշվարկը բավականին պարզ վարժություն է: Նոր շրջանակը, սակայն, իրեն ներհատուկ ճկունությամբ և ԾԿ-ի ավելացմամբ, կառաջացնի հավաստիացումների և վերահսկողության անհրաժեշտություն հետևյալ ուղղություններով.

- Պարտքի խարսխի ուղղությամբ միջնաժամկետ հետագծի վստահելիությունը, մասնավորապես, երբ պարտքը գերազանցում է 50 և 60 տոկոս պարտքի շեմերը և գործարկվում են համապատասխան ճշգրտման մեխանիզմները.
- ԾԿ-ից բխող ծախսերի հետագծի հաշվարկը, որը հատկապես դժվարին կլինի, եթե կանոնը հիմնվի ապագայամետ և /կամ չդիտարկված փոփոխականների վրա (օրինակ՝ աճի կանխատեսում կամ պոտենցիալ ՀՆԱ-ի աճ).
- Հանգամանքները, որոնք հանգեցնում են բացառություն նախատեսող դրույթի մեկնարկի.
- Փաստացի համապատասխանությունը հարկաբյուջետային կանոններին:

### **Թափանցիկության բարձրացումը**

**65. Կարելի է ներդնել թափանցիկության բարձրացման մի քանի մեխանիզմ:** Դրանք ներառում են՝

- ՀԿՀ-ի հրապարակման հանձնառությունը և տարվա կեսին թարմացումը, որը՝ (i) կհաղորդի Կառավարության միջնաժամկետ հարկաբյուջետային ռազմավարությունը, (ii) հստակ կներկայացնի դրա հիմքում ընկած ենթադրությունները (այդ թվում՝ նախորդ կանխատեսումներից փոփոխությունները և հրապարակված այլ կանխատեսումներից տարբերությունները), հարակից ռիսկերը և զսպող միջոցառումները, մասնավորապես՝ երբ գործարկվում են ճշգրտման մեխանիզմները և բացառություն նախատեսող դրույթները, (iii) կատարողականի մասին հաշվետվությունը, այդ թվում՝ ներկայացնելով հարկաբյուջետային միջնաժամկետ ուղուց շեղումների համար պատասխանատու գործոնների (արտաձին և ներձին) համադրման աղյուսակը և (iii) այն միջոցառումների ամփոփ նկարագիրը, որոնք նախատեսվում են նշված շեղումներին արձագանքելու համար: Հարկաբյուջետային

ռազմավարության փաստաթուղթը կարող է օգտագործվել նաև նոր հարկաբյուջետային շրջանակի անցման մասին տեղեկացնելու համար (տե՛ս հաջորդ բաժինը):

- **Հանրության համար նախատեսված փաստաթղթի հրապարակումը, օրինակ՝ բյուջեն քաղաքացու համար,** որը ոչ մասնագիտական լեզվով բացատրում է Կառավարության ռազմավարական նպատակները և
- **Հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության մասին հայտարարության** հրապարակումը բյուջեի կատարման հաշվետվության շրջանակում, որի վերաբերյալ ակնկալվում է, որ Վերահսկիչ Պալատը կտա վերահսկողական եզրակացություն:

### **Բյուջետային գրասենյակի և Վերահսկիչ պալատի կողմից արտաքին վերահսկողության բարելավում**

**66. Շատ երկրներ ստեղծել են հարկաբյուջետային խորհուրդներ՝ դեպի ավելի ճկուն կանոններ անցումը լրացնելու համար:** Կոնցենսուսային տեսակետն այն է, որ դրանք հանրային անկախ մարմիններ են, որոնց դերը նպաստում է հարկաբյուջետային քաղաքականության շուրջ հանրային բանավեճին: Ի տարբերություն կենտրոնական բանկերի, պարտադիր չէ, որ դրանք լինեն առանձին հաստատություններ, և անկախությունը հարկաբյուջետային քաղաքականություն սահմանելու չի վերաժվում: Որպես այդպիսին, ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները և շրջանակներն ըստ երկրների զգալի տարբերվում են, սակայն դրանք նաև որպես կանոն իրականացնում են որոշակի տեսակի դրական վերլուծություն՝ հարկաբյուջետային քաղաքականության վարմանն աջակցելու համար, օրինակ՝ անկախ կանխատեսումների տրամադրումը կամ հարկաբյուջետային քաղաքականության վստահելիության, այդ թվում՝ հարկաբյուջետային կանոնների իրականացման գնահատումը (տե՛ս 4-րդ ներդիրը):

**67. Ազգային ժողովի Բյուջետային գրասենյակին կարելի է օժտել իրավասություններով, որպեսզի այն Հայաստանում կատարի հարկաբյուջետային խորհրդի դեր, այդ թվում՝ հարկաբյուջետային կանոնների փաստացի հսկողություն:** Ազգային Ժողովի կանոնակարգ-օրենքի (2016 թ.) 163-րդ հոդվածով ստեղծվում է բյուջետային գրասենյակ, ֆունկցիոնալ անկախությամբ, տարեկան բյուջեի ուսումնասիրության և լրացումների կատարման հարցում Խորհրդարանին աջակցելու համար: Այնքանով, որքանով բյուջեն ղեկավարվում է հարկաբյուջետային կանոններով, դրա իրավասությունները կարելի է ընդհանուր մեկնաբանությամբ ասել, որ ներառում են հարկաբյուջետային կանոնների փաստացի մոնիթորինգը: Այնուամենայնիվ, առկա է գրասենյակի՝ ՄԺԾԾ-ի և Կառավարության միջնաժամկետ հարկաբյուջետային ռազմավարության ուսումնասիրության դերի հետ կապված բաց: Այս բացը լրացնելը հատկապես կարևոր կլինի, եթե միջնաժամկետ հարկաբյուջետային պարտադիր ուղին դառնա արդիականացված հարկաբյուջետային կանոնների մասը: Հավասարապես կարևոր է իր իրավասությունների կատարման համար տեխնիկական կարողությունների բարելավումը: Սակայն հաշվի առնելով ներկա ընդհանուր իրավասությունները՝ անիրատեսական կլինի սպասելը, որ բյուջետային գրասենյակը սերտորեն կհետևի հարկաբյուջետային կանոններին փաստացի համապատասխանությանը՝ առանց իր իրավասությունների փոփոխության: Հետևաբար, եթե այն դառնար այդ նպատակով

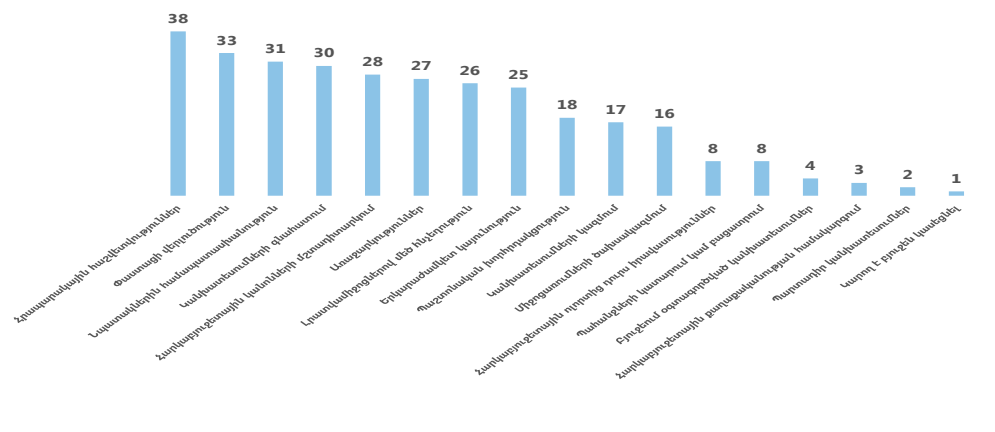
ընտրվող հաստատությունը, անհրաժեշտ կլինեն դրա դերը հստակ ներկայացնել օրենսդրության մեջ:

**Ներդիր 4. Հարկաբյուջետային խորհուրդները. ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ և իրավասություններ**

Ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի մի քանի տեսակներ կան: Դրանցից որոշներն ամբողջությամբ անկախ են (օր.՝ ՄԹ-ում Բյուջետային գրասենյակի պատասխանատուն), մյուսները ստեղծված են քաղաքական համակարգի օրենսդիր թևում՝ գործադիրից անկախ լինելու համար (հաճախ հայտնի են որպես խորհրդարանական բյուջետային գրասենյակներ), կամ էլ գտնվում են գործադիր թևի կազմում և իրենց անկախությունը վաստակում են վարկանիշով, ոչ թե օրենքով: Դրանք կարող են կապակցված լինել նաև վերահսկողություն իրականացնող մարմինների, կենտրոնական բանկերի և վիճակագրական գրասենյակների հետ: Դրանց բոլորի ընդհանուր առանձնահատկությունը գործառնական բավարար անկախությունն է, այսինքն՝ իրենց խնդիրներն իրականացնելիս անկուսակցականությունը:

Հարկաբյուջետային խորհուրդների վերաբերյալ ԱՄՆ-ի տվյալների խմբում նշվում է 39 այդպիսի կառույց: Բոլորն են ինչ-որ ձևով իրականացնում են հարկաբյուջետային քաղաքականության դրական վերլուծություն, ինչը ներառում է կառավարության հարկաբյուջետային քաղաքականության գնահատումը (նախնական) կամ կատարողականը (փաստացի), նպաստում են բյուջեի կազմման ժամանակ անկողմնակալ մակրոտնտեսական և բյուջետային կանխատեսումների օգտագործմանը, կատարում են քաղաքականության նոր նախաձեռնությունների ծախսակազմում և դյուրացնում են հարկաբյուջետային քաղաքականության կանոնների իրականացումը: Դրանցից որոշները, բայց ոչ բոլորը (39-ից 20-ը) ունեն նորմատիվ վերլուծության կազմման իրավասություն, օրինակ՝ հարկաբյուջետային քաղաքականության խելամիտ տարբերակների վերհանում և քաղաքականության վերաբերյալ առաջարկությունների ձևակերպում: Հարկաբյուջետային խորհուրդների նշանակալի մեծամասնությունը իրականացնում է հարկաբյուջետային կանոնների մշտադիտարկում(տե՛ս ստորև 11-րդ պատկերը):

**Պատկեր 11. Հարկաբյուջետային խորհուրդների իրականացրած խնդիրները (39 հարցվածներից)**



68. Վերահսկիչ պալատը, որին վերջերս ավելի մեծ դեր է վերապահվել, կարող է դեր կատարել հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության փաստացի հաստատման մեջ: Պալատն անկախ մարմին է, որն 2007 թ. ի վեր Ազգային Ժողովից

առանձին է: 2015 թ. նոր Սահմանադրությամբ Պալատին ավելի մեծ իրավասություններ են տրվում պետական միջոցների օգտագործման արտաքին հաշվեքնություն իրականացնելու համար՝ ի լրումն նախկինում սահմանափակված՝ բյուջեի օգտագործման վերահսկողության դերի: Այն այժմ պետք է ներկայացնի նաև բյուջեի կատարման մասին տարեկան զեկույց: Դրա ազդեցությունն ուժեղացնելու համար առաջիկա օրենսդրությամբ կարող է պահանջվել, որ Վերահսկիչ պալատը հաշվեքնության եզրակացություն ներկայացնի հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության մասին կառավարության հայտարարության վերաբերյալ:

**69. Կարելի է դիտարկել նաև մեկ այլ մեխանիզմ և ոչ պաշտոնական ինստիտուցիոնալ միջոցներ, որոնք նմանվում են ավելի ֆորմալ հարկաբյուջետային խորհուրդների գործառույթներին:** Նշված մարմնի հիմնական նպատակը կարող է լինել հարկաբյուջետային քաղաքականության գնահատումը և Ֆինանսների նախարարության կողմից իրականացված հարկաբյուջետային կանխատեսումների գնահատումը: Դրա կազմում կարող են ընդգրկվել հեղինակավոր հարկաբյուջետային փորձագետներ, այդ թվում՝ ԲՈՒՀ-երի և Կենտրոնական բանկի ներկայացուցիչներ, որոնք պատվավոր անդամի կարգավիճակ կունենան և անկալվում է, որ կլինեն անկախ և անկուսակցական: Այս համատեքստում ցանկալի կլինի, որ խումբը պարբերաբար հրապարակային զեկույց կազմի:

## **Ե. Առաջարկություններ**

**Առաջարկություն 4.1** Պարտքի՝ ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի արգելակի համար գործող ճշգրտման մեխանիզմը և պարտքը ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի վերին շեմը հատելու դեպքում դադարեցման դրույթը հանել: Սահմանել միջոցառումների ավտոմատ փաթեթ, որն ազդարարում է քաղաքականության պատշաճ արձագանքի ապահովման ամուր և վստահելի հաձնառություններ՝ պարտքի արգելակի և 60 տոկոս վերին շեմի գերազանցման դեպքում:

**Առաջարկություն 4.2. Կարճաժամկետ հատվածում** հանձն առնել 2018-20 թթ. ՄԺԾՄ ամփոփ ծախսերը համապատասխան ապագա բյուջեների համար պարտադիր դարձնելը՝ հիմնվելով անուղղակի ԾԿ-ի վրա, հավանաբար չներառելով արդյունավետ կապիտալ ծախսերը, քանի դեռ պարտքը զգալի ցածր է 60 տոկոսից: Միջնաժամկետ հեռանկարում իրականացնել նոր ԾԿ՝ ֆորմալ օրենսդրական դաշտի միջոցով:

## IV. ՓՈՓՈԽՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ ՏԵՂԵԿԱՑՈՒՄԸ

### Ա. Փոփոխության հիմնավորում

70. Նոր շրջանակի անցնելու ընթացքում վստահելիության պահպանումը էապես կախված կլինի փոփոխության մասին տեղեկացման ձևից: Հաղորդակցության ռազմավարության առանցքում պետք է լինեն փոքր թվով պարզ և հստակ ուղերձները (տե՛ս ներդիր 5-ը): Անհրաժեշտ է, որ այն ուղղակիորեն լուծի այնպիսի ընկալման խնդիրը, թե նախատեսվող փոփոխություններն արտացոլում են ընդհանուր շրջանակի կամ հարկաբյուջետային կարգապահության թուլացումը:

71. Նախապես բացասական այն ընկալումների հաղթահարումը, ըստ որոնց փոփոխությունը ինչ-որ կերպ արտացոլում է հարկաբյուջետային կայունության հանձնառության նվազում, կարող է դժվար լինել: Որպես այդպիսին՝ ռազմավարությունն անհրաժեշտ է, որ բազմակողմանի լինի՝ ներկայացնելով ընդհանուր ծրագիրը, ապահովելով, որ ուղեկցող բարեփոխումների տարրերը լինեն համոզիչ և վերջիվերջո հանձնառությունների կատարումը տեսանելի լինի: Վերջնարդյունքների կանոնավոր, թափանցիկ գնահատումները, առաջընթացի մասին հստակ տեղեկացնելը և ծրագրից ցանկացած շեղումների լիարժեք բացատրությունը կարևորագույն նշանակություն կունենան:

## **Ներդիր 5. Փոփոխության հիմնավորման հնարավոր ամփոփագիր**

**Շեշտադրել, որ Հայաստանը միակը չէ, որ իր հարկաբյուջետային շրջանակն արդիականացնում է**

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ միանշանակ իմաստ ունի արդիականացնել Հայաստանի հարկաբյուջետային կանոնների շրջանակը: Բյուջեի համար որոշ ճկունության սահմանումը՝ ցիկլերին և ցնցումներին արձագանքելու համար, կայուն տնտեսական կառավարման արտացոլումն է և լիովին համահունչ է միջազգային փորձին: Ի տարբերություն բազմաթիվ այլ երկրների, որոնց վրա անդրադարձավ տնտեսական տատանողականությունը, Հայաստանը դեռևս չի հասել պարտքի վերին շեմին և ձեռնարկում է այդ հնարավորությունից խուսափելու քայլեր:

**Շեշտադրել, թե գործող շրջանակի որ կողմերն են պահպանվում**

Պարտքի 60 տոկոս վերին շեմը պահպանվում է և 50 տոկոս պարտքի արգելակի մեխանիզմն արդիականացնում է: Փոփոխությունները նախատեսված են 60 տոկոսի վերին շեմի պահպանումն ապահովելու և բուֆերները կրկին ստեղծելու համար, որպեսզի ժամանակի ընթացքում Հայաստանն անցում կատարի պարտքի ավելի ցածր և անվտանգ մակարդակի:

**ՊՖԿ գործելակերպերը վերանայել և ամրապնդել**

Վստահելիությունը կարող է պահպանվել կամ կատարելագործվել՝ հանձն առնելով ՊՖԿ շրջանակին առնչվող բարելավումներ: Տարբերակների ցանկում կարող են ներառվել հաշվետվությունների ներկայացման լրացուցիչ պահանջները, համապատասխանության փաստացի հաստատումը, շեղումների և ճշգրտումների պարզաբանումը, ՄԺԾԾ-ն ավելի պարտադիր գործիք դարձնելը, պետական ներդրումների կառավարման շրջանակի արդիականացումը և հարկաբյուջետային անկախ հաստատությունների ստեղծման ուղղությամբ երկարաժամկետ քայլերի դիտարկումը: Միայն կանոնները բավարար չեն համոզիչ լինելու համար:

**Ուղղակի կապ ստեղծել ռազմավարության և շահագրգիռ կողմերի արժևորված հարցերի միջև**

Կարևոր է նաև, որ փոփոխության հիմնավորումը այնպես բացատրվի, որ ուրիշները կարողանան ընդունել և ըմբռնել այն: Հայաստանի տնտեսության երկարաժամկետ հեռանկարներից, զբաղվածության հնարավորությունների խթանումից, թերի ներդրումների հաղթահարումից և միջսերնդային արդարության և ապագա իրադարձությունների համար պատրաստվածությունից յուրաքանչյուրն էլ կարող է լինել այն թեմաներից, որոնք այլ քաղաքական համատեքստերում հնչելություն են ստանում:

**Անկեղծ լինել ռիսկերի մասին**

Հաշվի առնելով անորոշությունները՝ կարևոր է հանրության մոտ պահպանել իրատեսական սպասումները հաջողության սահմանման և դրան հասնելու հեռանկարների մասին: Թեև կարևոր է կենտրոնական հիմնավորման դրական ուղերձներից չշեղվելը, այն կարող է վստահելիություն բարձրացնել՝ ցույց տալու, թե քաղաքականության մեղմացնող ինչ միջոցառումներ են մշակվում և չնախատեսված իրավիճակների նախապատրաստվում, օրինակ՝ ներկայացնելով այլընտրանքային սցենարները:



**72. Անհրաժեշտ է հանգամանորեն հաղորդել նոր ՄԿ-ի ներդրման հիմնական նպատակը:** Ուղերձը կարող է շեշտադրել նոր կանոնի հիմնական օգուտները՝ այս դեպքում պետական ծախսերի ավելի կայուն հետագծի ապահովումը, ծախսային ճնշումների զսպումը վերականգնման ժամանակահատվածներում և պետական ներդրումների կայուն ծրագրերի սատարումը: Ծախսերի վերին շեմի նպատակի հաղորդման արդյունավետ ուղին կլինի շեշտադրելը, որ այն նշանակում է, որ կկանխվի ամենօրյա ծախսերի առաջանցիկ աճը ընդհանուր տնտեսության աճի համեմատ: Այն կտա հարկաբյուջետային բուֆերների վերականգնման և պարտքի մարման հնարավորություն, որպեսզի ժամանակի ընթացքում ավելի շատ բյուջետային ռեսուրսներ ուղղել հնարավոր լինի պետական ներդրումներին:

## **Բ. Հարկաբյուջետային ռազմավարության մասին հայտարարության նախագծում ու հրապարակում**

**73. Հայաստանի հարկաբյուջետային ռազմավարությունը ներկայումս շարադրված է առնվազն երկու փաստաթղթում՝ Հայաստանի հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագրում (ՀԶՕ) և ՄԺՄԾ-ի տարեկան, հաջորդական վերանայումներում:** ՀԶՕ-ն կազմվում է նոր ձևավորված կառավարության կողմից՝ պաշտոնավորման ժամկետի համար, սակայն որպես կանոն չի վերանայվում՝ ընթացիկ զարգացումներն արտացոլելու համար: Օրինակ՝ 2014-25 թթ. փաստաթուղթը չի վերանայվել՝ վերջին տնտեսական անկումն արտացոլելու համար և 2017 թ. ընտրված կառավարությունը մինչ այժմ նոր ՀԶՕ չի հրապարակել: Թեև ՄԺՄԾ-ն պարբերաբար վերանայվում է, այն ծառայում է տարբեր նպատակների համար և համեմատաբար մանրամասն է և որպես այդպիսին՝ շատ ծավալուն պլանավորման փաստաթուղթ է:

**74. ՀՌՀ-ն կարելի է կազմել որպես ՄԺՄԾ-ի նախաբան՝ տարեկան կտրվածքով վերանայելով:** Կանոնավոր ՀՌՀ-ն կարող է հարկաբյուջետային քաղաքականության երկարատև ուղենիշ լինել՝ միաժամանակ լինելով ներկա իրավիճակի և համապատասխան նպատակների ուղղությամբ առաջընթացի թարմ և արդիական բացատրությունը: ԲՀՕ 4-րդ գլուխն արդեն պահանջում է, որ ՄԺՄԾ-ն պարունակի «Հարկաբյուջետային քաղաքականությունը և ծախսային քաղաքականությունը շարադրող մասեր»: ՀՌՀ-ն կարող է համառոտակի ներկայացնել ՄԺՄԾ-ի այդ կողմերը, բայց նույնիսկ՝ ավելին: Ինչպես վերը նշվել է, ՀՌՀ-ն հենց կարող է ապահովել հարկաբյուջետային սկզբունքների և հարաբերակցությունների համեմատ բարձր մակարդակի նպատակների իրագործումը կանոնավոր գնահատելու և հաշվետվություններ ներկայացնելու շրջանակ՝ ոլորտային նպատակների իրագործման և բյուջեի կատարման սպառիչ բացատրություն լինելու փոխարեն, որն ավելի պատշաճ կերպով այլ փաստաթղթերի դերն է: Յուրաքանչյուր ժամանակահատվածում կարելի է բացատրել նաև շեղումներն ու փոփոխությունները:

**75. ՀՌՀ-ի լրացուցիչ և կարևորագույն նպատակը կլինի կառավարության միջինից երկարաժամկետ պարտքի նպատակների հստակ սահմանումը:** Այս նպատակով փաստաթուղթը կարող է ուժեղացնել հարկաբյուջետային քաղաքականության և բյուջեի վերևից ներքև ուղղորդումը՝ մի շարք ձևերով.

- Դեպի պարտքի անվտանգ մակարդակ կամ միջինից երկարաժամկետ պարտքի խարխախ հետազոծի (այդ թվում՝ քաղաքականության հստակ հանձնառությունների) կամ ժամկետի սահմանումը.
- Նախնական մեխանիզմի նախատեսումը՝ 2018-2020 թթ. ՄԺԾԾ ծախսերի ամփոփ մակարդակը պարտադիր դարձնելով համապատասխան ապագա բյուջեների համար. այն կլրացնի ծրագրային բյուջետավորման և ծախսերի առաջնահերթության շրջանակների ձևավորվող ներքնից վերև մոտեցումները և
- Հավելյալ թիրախների սահմանումը, որոնք ուղղորդում են, օրինակ, պետական ներդրումները, որպեսզի օգնեն ԾԿ և պարտքի և պակասուրդի ընդհանուր նպատակների միջև հստակ կապի ստեղծմանը:

**76. ՀՌՀ կարող է դառնալ նաև կառավարության հարկաբյուջետային ուղերձները ինչպես երկրի ներսում, այնպես էլ արտասահմանում հաղորդելու կարևոր միջոց:** ՄԺԾԾ-ի վերջին ժամանակաշրջանի փաստաթղթերն ըստ ամենայնի այլ լեզուներով չեն թարգմանվել: Հավանաբար անհրաժեշտ չի լինի ամբողջ փաստաթուղթը թարգմանել, եթե ՄԺԾԾ-ի համապատասխան կարևոր կետերն ամփոփվեին ՀՌՀ –ում արտացոլված համառոտ տարբերակում:

**77. Հաղորդակցության այլ ռազմավարությունները կարող են ներառել մամուլի կանոնավոր հաղորդագրություններ, շահագրգիռ կողմերի հետ երկխոսություն և բյուջեի քաղաքացու համար:** Կառավարության հիմնական ուղերձները և իր հարկաբյուջետային նպատակների ուղղությամբ առաջընթացի ներկայացումը կարող է լինել ավելի հասանելի և ծանոթ, եթե մնա հետևողական և կանոնավոր ձևով կրկնվի:

## **Գ. Առաջարկություններ**

**Առաջարկություն 5.1.** Ձևակերպել հաղորդակցության ռազմավարություն՝ փոփոխության համոզիչ հիմնավորումը ներկայացնելու համար

**Առաջարկություն 5.2.** Հրապարակել ՀՌՀ՝ տարեկան կտրվածքով վերանայվող ՄԺԾԾ-ներին ուղեկցելու համար: Այն կարող է ներառել հարկաբյուջետային կանոններին համապատասխանության մասին հայտարարություն:

## IV. ՓՈՓՈԽՈՒԹՅԱՆ ԱԶԱԿՑՄԱՆՆ ՈՒՂՂՎԱԾ ՊԵՏԱԿԱՆ ՖԻՆԱՆՍՆԵՐԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐ

**78. Անհրաժեշտ է, որ ավելի ճկուն հարկաբյուջետային շրջանակի ուղղությամբ արդիականացումն ուղեկցվի բյուջետային ավելի ուժեղ հիմնարկներով:** Սույն զեկույցում առաջարկվող նոր շրջանակը կպահանջի միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր (ՄԺԾԾ), որն ավելի պարտադիր է և ավելի սերտորեն ինտեգրված տարեկան բյուջեում: Բյուջեի կատարման առկա սողանքներն անհրաժեշտ է փակել, ինչպես նաև կպահանջվի տալ որոշ հարկաբյուջետային ամփոփ ցուցանիշների հաշվապահական հստակ սահմանումը:

**79. Անհրաժեշտ է, որ նոր շրջանակին օժանդակեն ծախսերի ճկունությունը բարելավող բարեփոխումները:** Հաշվի առնելով օրենքներով և որոշումներով պահանջվող ընթացիկ ծախսերի աստիճանը, բյուջետային պատժամիջոցներ նախատեսող ցանկացած ճշգրտման մեխանիզմ կարող է պահանջել տնտեսապես և սոցիալապես ծախսատար հայեցողական ծախսերի կրճատումներ: Նույնը վերաբերում է բազմամյա ԾԿ-ի ընդունմանը: ՊՖԿ բարեփոխումները, որոնք ՄԺԾԾ-ի շրջանակում առաջնահերթության մեխանիզմը բարելավում են, փոխլրացվելով ծախսերի արդյունավետության ռացիոնալացման գործընթացով (ծախսերի վերանայումներով), կարող են ավելի մեծ ճկունություն ապահովել:

**80. Պետական ներդրումների որակի բարելավումն էական է առաջիկայում՝ հաշվի առնելով անցյալում կապիտալ ծախսերի ավելացման մարտահրավերները:** Հայաստանում եկամտունեք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը կառուցվածքայնորեն ցածր է, դանդաղ աճող և տատանողական, իսկ ընթացիկ ծախսերի զգալի մասը պահանջվում է օրենքով և ուստի՝ որպես այդպիսին ճկուն չէ: Չնայած լավագույն մտադրություններին՝ կանոնների վրա հիմնված ցանկացած նոր շրջանակ, որը կապիտալ ծախսերը պաշտպանելու և հարկաբյուջետային կայունության միջև հավասարակշռություն է ապահովում, հնարավոր է, որ չկարողանա մոտ ապագայում էականորեն փոփոխել կապիտալ ծախսերի վերընթաց հետազոտությունը:

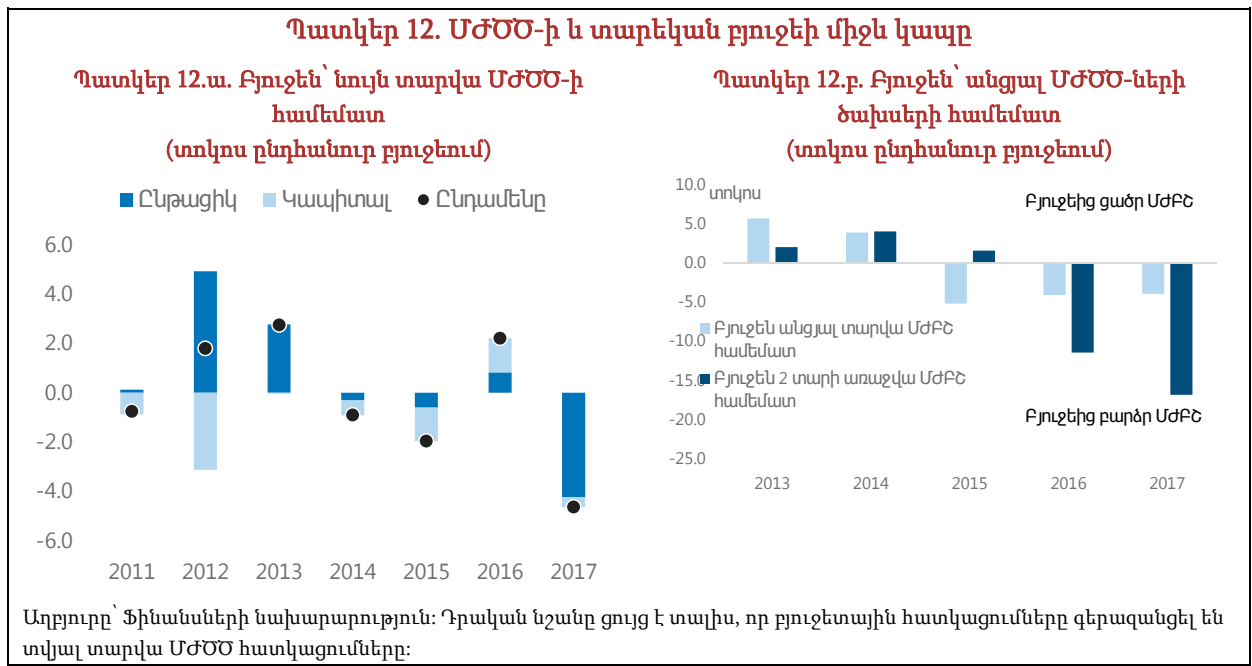
### Ա. ՄԺԾԾ-ն ավելի պարտավորեցնող դարձնելը

**81. Չնայած լավ ձևակերպված գործընթացին՝ ՄԺԾԾ-ն փաստացի բյուջեի համար չի ապահովել լավ ուղենիշ, հատկապես՝ կանխատեսման հորիզոնի վերջին տարիների համար:** Եռամյա թարմացվող ՄԺԾԾ-ի բովանդակությունը սահմանվում է ԲՀՕ-ով: Դրա կազմման գործընթացի մեկնարկը տրվում է Վարչապետի որոշմամբ՝ Բյուջեի կազմման տարվա սկզբում: Մակրոտնտեսական շրջանակը կազմվում է տեխնիկական հանձնաժողովի կողմից, որն ամրապնդում է միջնաժամկետ ծախսերի ամփոփ առավելագույն չափաքանակները: Բարձրագույն խորհուրդը՝ նախարարի մակարդակով հանձնաժողովը, սահմանում է համընդգրկուն գերակայությունները և որոշում ծախսային հիմնական ուղղություններով միջնաժամկետ ընդհանուր հատկացումները: ՄԺԾԾ-ն, որն ավարտուն տեսքի է բերվում

կառավարության կողմից իր բյուջեի նախագծի վերջնական տեսքի բերումից շուրջ երեք ամիս առաջ, ակնկալվում է, որ տեղեկություններ կապահովի բյուջեի կազմման համար:

**82. Չնայած դրան, բյուջեն տարբերվել է ՄԺԾՕ-ում նախատեսված ծախսերից:**

Անհամապատասխանությունները հիմնականում պայմանավորված են ընթացիկ ծախսերով (տե՛ս 12.ա պատկերը), օրինակ, 2017-2019 թթ. ՄԺԾՕ-ով 2017 թ.-ին նախատեսվել էր ընթացիկ ծախսերի մակարդակ, որը հինգ տոկոսով բարձր էր ընդամենը երեք ամիս անց կազմված՝ նույն տարվա բյուջեի համեմատ: ՄԺԾՕ-ի և կանխատեսման հորիզոնի վերջին տարիների բյուջեների միջև խզումն ընդլայնվում է (տե՛ս 12.բ պատկերը). 2015-2017թթ. ՄԺԾՕ-ում (կազմվել է 2015 թ.) 2017 թ. համար ծրագրված ծախսերը շուրջ 17 տոկոսով բարձր էին 2017 թ. համար նշված փաստացի բյուջեից:



**Ավելի կուռ շրջանակի ներդրումը նախարարությունների համար ավելի պարտավորեցնող առավելագույն չափաքանակների սահմանման համար**

**83. Ապագա գնահատականների որակի բարելավումը ՄԺԾՕ-ի վստահելիության բարձրացման առաջին քայլն է:** Ներկայումս ճյուղային նախարարություններն իրենց բյուջետային գնահատականները ՖՆ-ին են ներկայացնում՝ առանց գործող քաղաքականությունների ծախսը (ապագա գնահատականների ելակետ) նոր քաղաքականությունների ծախսից տարբերակելու: Թեև գործող քաղաքականությունների ծախսակազմումը կատարվում է ՖՆ-ի կողմից, այն համակարգված ձևով չի արվում և հետևողականորեն ճյուղային նախարարություններին չի ներգրավում: Լավագույն փորձից քաղված քայլերի հիմնական խումբը, որը կարելի է ընդունել որպես ապագա գնահատականների կազմման ելակետ, ներկայացվում է 13-րդ պատկերում:

**84. Բացի այդ, ճյուղային նախարարություններից չի պահանջվում ՄԺԾԾ-ի համար իրենց հայտերը ներկայացնելիս նոր քաղաքականությունների ծախսակազմում ներկայացնել:**

Ողջամիտ պրակտիկա է առաջարկված ցանկացած նոր քաղաքականության համար բազմամյա ազդեցության գնահատում պահանջելը: Այն որոշում կայացնողներին կտա նոր նախաձեռնությունների առաջնահերթությունը սահմանելու հնարավորություն՝ հիմնվելով դրանց ապագա ծախսերի և ոչ միայն առաջիկա բյուջետային տարվա համար հարկաբյուջետային հետևանքների վրա :

**85. Ապագայի կուռ գնահատականները կարող են որոշումների կայացման գործընթացը բարելավել և օգնել նախարարությունների համար ավելի պարտավորեցնող առավելագույն չափաքանակների սահմանմանը:** Ներքևից վերև ապագա գնահատականների

համեմատությունը մակրոտնտեսական շրջանակի միջոցով կանխատեսված միջոցների փաթեթի հետ տալիս է մատչելի հարկաբյուջետային հնարավորությունները (դրական կամ բացասական) պատշաճ կերպով վեր հանելու հնարավորություն: ՄԺԾԾ-ի գործընթացի հասունացմանը և ապագա գնահատականների ավելի ճշգրիտ դառնալուն զուգահեռ՝ կառավարությունն այնուհետև ի վիճակի կլինի նախարարությունների համար սահմանելու ավելի պարտավորեցնող բազմամյա առավելագույն չափաքանակներ: Ոչ ճշգրիտ ապագա գնահատականների պարագայում պարտավորեցնող առավելագույն չափաքանակները կարող են հանգեցնել ճյուղային նախարարությունների կողմից ծախսերի կամայական ավելացումների կամ կրճատումների:

**86. Սակայն նախարարությունների համար առավելագույն չափաքանակների սահմանման համար ապագա գնահատականների կիրառումը կարող է ամրապնդել դրանց աստիճանական ավելացումը:** Ապագա գնահատականների կազմման հիմքում ընկած

ենթադրությունն այն է, որ գործող քաղաքականություններն ապագայում կշարունակեն համապատասխանել կառավարության քաղաքականության նպատակներին, ինչը կարող է և այդպես չլինել: Ուստի պարտադիր առավելագույն չափաքանակների սահմանման ժամանակ ապագա գնահատականների կիրառմամբ կարող է հանձն առնվել ապագա ծախսերի անհարկի մեծ մասնաբաժին՝ ՄԺԾԾ-ն դարձնելով գործընթաց, որն ամրապնդում է բյուջեի կազմման ժամանակ աստիճանական ավելացումները՝ պակասեցնելու փոխարեն:

### Պատկեր 13. Ապագա գնահատականների գլխավոր քայլերը

<p><b>1. Ընթանել գործող բյուջեն</b></p> <p>Հատկորոշել ծառայությունների մատուցման ներկա մակարդակը՝ Նախարարությունն առանձնացնել ըստ խոշոր ծախսային միավորների և այդ միավորների կազմում ծախսային ուղղությունների</p> <p>Վեր հանել միանգամյա ծախսերը</p>
<p><b>2. Հասկանալ և կիրառել միջնաժամկետ ծախսերը պայմանավորող գործոնները</b></p> <p>Վերահանել և կիրառել գնի և ծավալի ծախսերը պայմանավորող գործոնները՝ Գնի և ծավալի պարամետրերը կապակցել մակրոտնտեսական և ժողովրդագրական փոփոխականներին</p> <p>Բազային ծախսերի աճ՝ ըստ գնի և ծավալի պարամետրերի</p>
<p><b>3. Նախարարության համար ի մի բերել և ամփոփել</b></p> <p>Ամփոփել ծախսող միավորների, ապա նախարարության համար</p> <p>Ամփոփել նախարարության մասշտաբով պարամետրերի փոփոխությունները</p>

### Ծախսային անարդյունավետությունների վերհանում

**87. Երկրորդ քայլը ՄԺԾԾ-ն առկա ծախսերի որակի գնահատականներով լրացնելն է:** Որոշ երկրներ իրականացնում են ծախսերի համապարփակ վերանայումներ (ՄԹ և Ֆրանսիա), որտեղ բոլոր ծախսերը գնահատում են յուրաքանչյուր չորս կամ հինգ տարին մեկ, իսկ մյուս երկրները յուրաքանչյուր անգամ կենտրոնանում են մեկ կամ երկու ծախսային ուղղությունների վրա և ամբողջ ծախսի վրա այն տարածում ավելի երկար ժամանակահատվածում (Ավստրալիա, Կանադա, Կորեա): Նախորդը չափազանց ռեսուրսատար է (ընդգրկում է 20-ից 30 հոգանոց թիմեր՝ 9 ամսվա ընթացքում), մինչդեռ վերջինը ռեսուրսներն ավելի երկար ժամկետների ընթացքում է տարածում: Երկու մոտեցումներն էլ հաջողված են եղել, սակայն մի մոտեցումը, որը չի աշխատում, այն է, երբ փորձ է արվում տարեկան կտրվածքով իրականացնել ծախսերի համապարփակ վերանայումներ (բյուջետավորում հիմքից), քանի որ այն վերածվում է շարունակական գերռեսուրսատար ցիկլի, որը հոգնեցուցիչ է ինչպես գնահատողների, այնպես էլ ճյուղային գերատեսչությունների համար:

**88. Թեև ծախսերի վերանայման տարբեր ձևեր են Հայատանում փորձարկվել, գործընթացը սահմանափակ արդյունքներ է տվել, և բարելավման տեղ կա:** Ծախսերի վերանայումների միջազգային փորձը ցույց է տվել, որ դրանց արդյունավետությունը չափազանցված է: Որպես կանոն տնտեսումների տարբերակները վիճարկվում են ճյուղային նախարարությունների կողմից և նվազեցվում բյուջետային գործընթացի միջոցով, ինչպես և անցյալում եղել է Հայաստանում: Այնուամենայնիվ, գործընթացը կարելի է ապագայում բարելավել, եթե (i) ճյուղային նախարարություններից ավելի լայնահեռ կազմ ընդգրկվի վերանայող թիմերում, (ii) հստակ հանձնառություն լինի, որ ծախսային վերանայումները ոչ թե կրճատումների, այլ անարդյունավետությունների վերհանման համար են, օրինակ՝ ճյուղային նախարարությունները կարող են օգուտների մի մասը պահել՝ իրենց ծառայությունների

մատուցման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար) և (iii) հստակ սահմանված կապ լինի ծախսերի վերանայումների և բյուջետային գործընթացի միջև:

**Բացի հազվադեպ ծախսային վերանայումներից, ծախսերի առաջնահերթության սահմանումը պետք է դառնա ՄԺԾԾ գործընթացի անբաժան մասը:** Մինչ ծախսային վերանայումներն արժեքավոր դեր են կատարում անարդյունավետությունների վերհանման վրա մտքի կենտրոնացման համար, դրանք չեն կարող փոխարինել նախարարությունների ծախսերի և առաջնահերթությունների շարունակական վերահսկողությունը ՖՆ-ի և Բարձրագույն խորհրդի կողմից բյուջետային գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում:<sup>9</sup> Վերջինիս տեղի ունենալու համար անհրաժեշտ է, որ Բարձրագույն խորհուրդը վաղ փուլում և կանոնավորապես ՄԺԾԾ և բյուջետային գործընթացում ներգրավվի և ապահովվի անհրաժեշտ տեղեկություններով (օրինակ՝ հին քաղաքականությունների ծախսակազմումը՝ նորի համամատ, նոր նախաձեռնությունների ազդեցության գնահատումը):

### **ՄԺԾԾ շրջանակում հաշվետվողականության մեխանիզմների բարելավում**

**89. Հաշվետվողականությունը կարելի է բարելավել միմյանց լիարժեքորեն համադրված հաջորդական ՄԺԾԾ-ների դեպքում:** Ավելի վաղ ցույց է տրվել, որ ՄԺԾԾ-ն կարող է զգալիորեն շեղվել բյուջեից և իրականացումից, հատկապես՝ կանխատեսման հորիզոնի վերջին տարիներին: Սակայն, մինչ ՄԺԾԾ փաստաթուղթը ներառում է վերջին մակրոտնտեսական և հարկաբյուջետային զարգացումների գնահատականը, ժամանակահատվածները համադրված չեն: Բացատրելով նախորդ ՄԺԲՇ 2-րդ և 3-րդ տարիների միջև և ընթացիկ ՄԺԲՇ 1-ին և 2-րդ տարիների միջև անխուսափելի տարբերությունները և այդ տարբերությունների աղբյուրները (մակրոտնտեսական և /կամ գնի կամ ծավալի փոփոխականներ, քաղաքականության նոր միջոցառումներ, հաշվապահական հաշվառման ճշգրտումներ, հետագա ժամանակահատված տեղափոխումներ,

---

<sup>9</sup> Սա որպես կանոն կատարվում է բյուջետավորման հասուն գործընթաց ունեցող երկրներում, որտեղ կառավարությունն ունի բաղկացուցիչ մեխանիզմներ՝ ծախսերի արդյունավետությունը մշտապես ուսումնասիրելու համար: Օրինակ՝ Ավստրալիայում կառավարության ենթահանձնաժողովը (որը հայտնի է «Ածելի խումբ» (Razor Gang) անվամբ, քանի որ իր դերը ծախսերի ռացիոնալացումն է) տարեկան ՄԺԲՇ գործընթացի շրջանակում մանրագնին ուսումնասիրում է քաղաքականության բոլոր առաջարկությունները, այդ թվում՝ տնտեսման միջոցառումները:

գեր/թերճախսում) կարևոր են Կառավարությանը հաշվետու պահելու համար: Համադրման տիպային աղյուսակը ներկայացված է ստորև՝ 14-րդ պատկերում:

**Պատկեր 14. ՄԺԲՇ օրինակ**

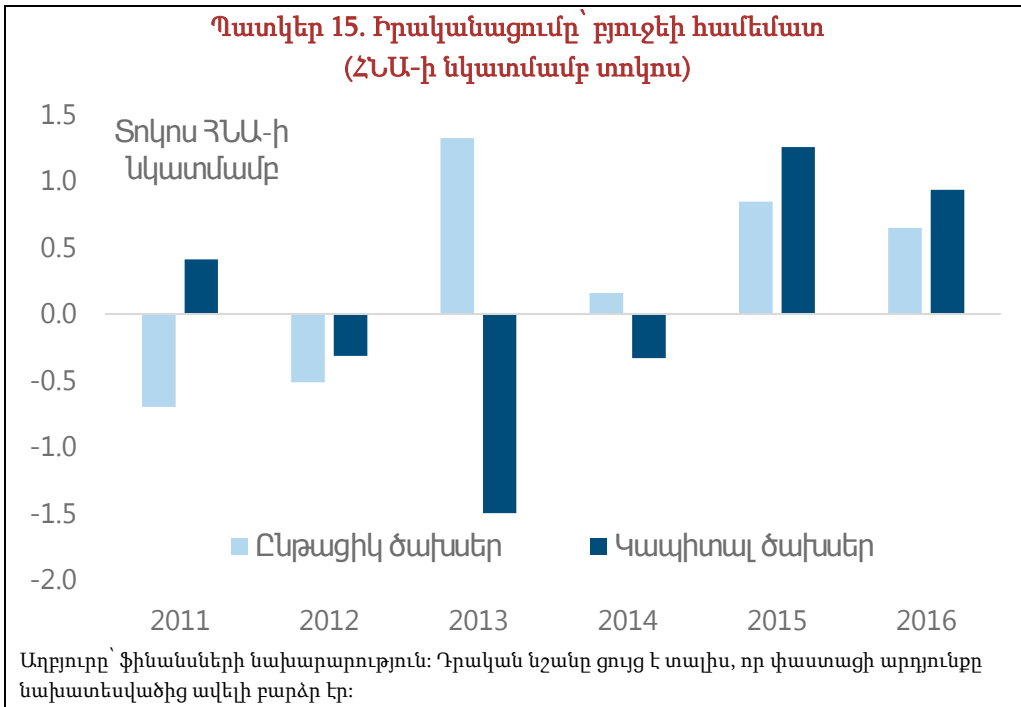
	2018 թ.	2019 թ.	2020 թ.	2021 թ.	2022 թ.
<b>2018 թ. բյուջե</b>	<b>Բյուջետային տարի ԲՏ+1</b>		<b>ԲՏ+2</b>		
Ապագա գնահատական համադրում՝ ըստ	100	110	120		
- Գնի փոփոխության	-5	-6	-8		
- Օավայի փոփոխության	3	4	6		
- Քաղաքականության ճշգրտման	0	5	3		
- Տեխնիկական ճշգրտման	2	2	2		
<b>Ընդհանուր փոփոխություն</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>3</b>		
<b>2019 թ. բյուջե</b>	<b>գնահատ փաստ</b>	<b>Բյուջետային տարի ԲՏ+1</b>	<b>ԲՏ+2</b>		
Ապագա գնահատական համադրում՝ ըստ:	100	115	123	130	
- Գնի փոփոխության		2	13	15	
- Օավայի փոփոխության		-2	-2	-3	
- Քաղաքականության ճշգրտման		0	-11	-12	
- Տեխնիկական ճշգրտման		-3	-2	-1	
<b>Ընդհանուր փոփոխություն</b>		<b>-3</b>	<b>-2</b>	<b>-1</b>	
<b>2020 թ. բյուջե</b>		<b>Գնահատ, փաստ</b>	<b>Բյուջետային տարի ԲՏ+1</b>	<b>ԲՏ+2</b>	
		112	121	129	139

**Բ. Բյուջեի կատարման բարելավում**

90. Չնայած փոքր չափին, բյուջեի կապիտալ ծախսերի կատարման անհամաչափությունը նշանակալիորեն նպաստել է բյուջեից շեղումներին (պատկեր 15), և այն հնարավոր է, որ լինի արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերի նկատմամբ թույլ հսկողության արդյունք: ԲՀՕ 23-րդ հոդվածի 8-րդ կետը ծրագրերի իրականացման գրասենյակների կողմից (ՕԻԳ-եր) կառավարվող արտաքին ֆինանսավորման ծրագրերին ծախսելու համար տրամադրված ֆինանսավորումը, անգամ եթե այն գերազանցում է հասկացումը: 2017 թ. բյուջետային խիստ միջոցառումների առերեսվելով՝ սույն ստղանցքը կառավարության որոշմամբ փակվել է: Խորհուրդ է տրվում այն մեկընդմիջտ օրենքով փակել:

91. Ծրագրերի կատարման տեմպը կարևորվում է, իսկ կապիտալ ծախսերի խոշոր տատանումները Հայաստանի պես բաց տնտեսության դեպքում չպետք է թերազնահատվեն: Ներքին տնտեսության կլանման կարողությունները պետք է լինեն կարևոր նկատառում՝ սկզբնական փուլում ներդրումների կենտրոնացումը կարող է հանգեցնել ցածր որակի, ծախսերի աճի և տնտեսության մնացած մասի վրա անդրադառնալ ավելի բարձր աշխատավարձերի և գների միջոցով: Երբ կապիտալ մուտքային միջոցները հիմնականում ներմուծվում են, խոշոր և անհամաչափ կապիտալ ծախսերը կարող են հանգեցնել իրական փոխարժեքի տատանումների, որոնք չեն կարող անտեսվել:





**92. Մյուս ստղանցքները, որոնք անհրաժեշտ է փակել, ներառում են հետևյալը.**

- Տարեկան բյուջեի մասին օրենքի սովորական դրույթը, որը տալիս է առանց խորհրդարանի հաստատման ծախսերը մինչև 10 տոկոսով ավելացնելու հնարավորություն,** որոշ պայմանների դեպքում (հիմնականում, երբ եկամուտները գերազանցում են կանխատեսումները կամ երբ վարկերի մարումները գերազանցում են նախատեսված մակարդակները): Մինչ այն հայեցողական ծախսերի համար հնարավորություն է ապահովում, կարող է պրոցիկլային շեղում առաջացնել լավ ժամանակներում, երբ եկամուտների ավելացումը կիրառվում է ընթացիկ ծախսերի աճի համար: Դրույթը պետք է հանվի նոր ԾԿ ներդնելու դեպքում՝ կանոնի ծածկույթը բարելավելու համար:
- Ծախսերի սեկվեստրի մասին օրենքը կարող է հավանաբար հակասել հարկաբյուջետային կանոնների նոր խմբին:** «Բյուջետային համակարգի մասին» օրենքի 23-րդ հոդվածի 7-րդ կետը Կառավարությանը տալիս է բյուջետային հատկացումների 10 տոկոսը չգերազանցող չափով ծախսերը կրճատելու իրավունք՝ բյուջետային մուտքերի թերակատարման դեպքում: Սեկվեստրը պահանջում է կրճատումները կատարել ըստ բյուջետային միավորների՝ համամասնորեն: Այն երկու խնդիր կառաջացնի.
- Ծախսերի կրճատումների թույլատրումը տարեկան բյուջեի օրենքով, երբ մուտքերը կանխատեսումներից ցածր են, հնարավոր է, որ հակասի 60 տոկոս պարտքի վերին շեմի ճշգրտման նոր մեխանիզմին, որը պահանջում է ծախսերի կրճատումներ կամ սառեցումներ: Դրա պատճառն այն է, որ բացի եկամուտների թերակատարումից, այլ գործոններ, օրինակ՝ փոխարժեքի արժեզրկումը, կարող է պատասխանատու լինել պարտքը 60 տոկոսից բարձր մակարդակի հասցնելու համար.

- Կրճատումները համամասնորեն իրականացնելու պահանջի դեպքում 23-րդ հոդվածի 7-րդ կետը կիրառելի չի լինի ԾԿ-ի համատեքստում, որը սահմանափակված է ընթացիկ ծախսերով և պետք է վերագնահատվի, մասնավորապես եթե ընթացիկ ծախսերի հաշվին խրախուսվելու են արդյունավետ կապիտալ ծախսեր:

## Գ. Հաշվապահական հաշվառման սկզբունքների հստակեցում

**93. Հաշվապահական հաշվառման օրենսդրության սողանցքներից օգտվելը կարող է մարտահրավեր լինել ԾԿ-ների մոնիթորինգի համար, հաշվապահական սահմանումները և դրանց կիրառումն անհրաժեշտ է խստացնել:** Մի քան ուղղություններ, որտեղ այն կարելի է իրականացնել, ներառում են.

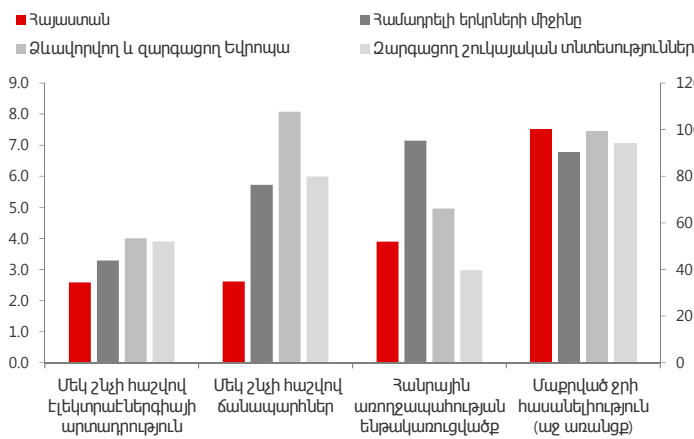
- սեփական կապիտալի ներարկումների կամ վարկերի, որոնց հետ կապված չկա ողջամիտ սպասում, որ տնտեսական հատույց կգոյացնեն, դասակարգումը որպես ֆինանսավորում, տրանսֆերտների փոխարեն՝ դրանով իսկ ծախսերը թերի ներկայացնելով.
- Որպես ֆինանսավորում այլ ծախսային գործարքների դասակարգումը, որոնք մոտ են ծախսերի և ֆինանսավորման միջև սահմանին.
- ԾԿ-ի համատեքստում, որը չի ներառում կապիտալ ծախսերը, ընթացիկ ծախսերի դասակարգումը որպես կապիտալ ծախսեր (օր.՝ ռազմական ծախսեր, երբ բաղկացուցիչները հայտնի չեն).
- Հաշիվ-ապրանքագրի դիմաց տարեվերջին վճարումը որպես կրեդիտորական պարտքերի գործարք՝ ծախսերի փոխարեն:  
Բացի այդ, հնարավոր է ընդհանուր անցումը ծախսերից հարկային ծախսերի (օր.՝ արտոնությունների տրամադրումը, նվազեցումները և հարկային գերավճարները) որպես հարկային քաղաքականության գործիքներ:

## Դ. Պետական ներդրումների կառավարման բարելավում

**94. Թեև հարկաբյուջետային կանոնների արդիականացված շրջանակը կարող է աջակցել պետական ներդրումներին, պետական ծախսերի որակի բարձրացումը կարևորագույն նշանակություն կունենա:** Ենթակառուցվածքի հասանելիության ցուցանիշները ցույց են տալիս, որ Հայաստանը ավելի լավ վիճակում է համադրելի երկրների համեմատ մաքրված ջրի հասանելիության առումով, սակայն էլեկտրաէներգիայի արտադրության, ճանապարհների և առողջապահական ենթակառուցվածքի ցուցանիշներով զիջում է ԱՊՀ այլ երկրներին և եվրոպական զարգացող երկրներին (Պատկեր 16.ա): Ենթակառուցվածքի որակի վերաբերյալ ներդրողների ընկալումներն ամփոփող համաթիվը տարբեր երկրներում ցույց է տալիս, որ կապիտալի նման պաշարներ ունեցող շատ երկրներ ավելի լավ ցուցանիշներ ունեն, որից հետևում է, որ կարելի է օգուտներ քաղել արդյունավետության բարձրացումից (Պատկեր 16.բ):

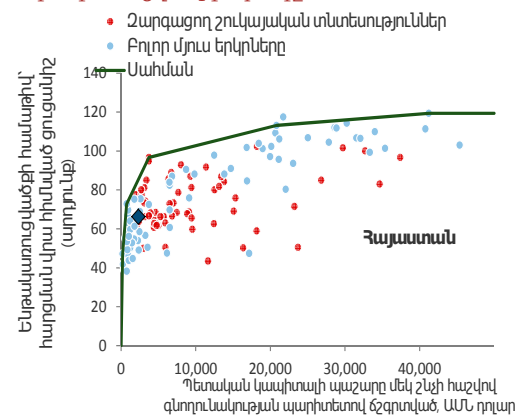
**Պատկեր 16. Հանրային ենթակառուցվածքի որակը**

16.ա. Ենթակառուցվածքի հասանելիության ցուցանիշներ (2015)



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային զարգացման ցուցանիշներ, Համաշխարհային բանկ, համադրելի երկրները Անկախ պետությունների համագործակցության երկրներն են՝ առանց Հայաստանի

16.բ. Ընկալումների հիման վրա ենթակառուցվածքի որակը (2015)



Աղբյուրը՝ Համաշխարհային տնտեսական ֆորում, Համաշխարհային մրցունակության ինդեքս

**95. Թեև անհրաժեշտ է իրականացնել պետական ներդրումների կառավարման գործելակերպերի ավելի հանգամանալից ուսումնասիրություն, պլանավորման, բյուջետավորման և իրականացման որոշ թերություններ ակնհայտ են:** Դրանց թվում են.

- **Ծրագրավորման կենտրոնացված գործընթացի բացակայությունը:** Ինչպես ՄԺԾՕ –ն, այնպես էլ բյուջեն ներառում են ընթացիկ և նախատեսված ծրագրերի ցանկ, սակայն այդ ցանկը կողմնորոշիչ է: Նոր ծրագրերը ավելացվում են տարվա ընթացքում՝ առանց բյուջետային գործընթացով անցնելու: Ստեղծվել է տվյալների շտեմարան՝ բոլոր ընթացիկ ծրագրերի, այդ թվում՝ դրանց ապագա ծախսային հետևանքների մասին ավելի լավ պատկերացում ունենալու համար, սակայն այն սահմանափակված է արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերով:
- **Ծրագրավորման և բյուջետավորման չհամակարգումը** հանգեցրել է ոչ իրատեսական բյուջետավորման, ինչն էլ վերածվել է թերակատարման (մինչև 2013 թ.), որին հաջորդել է անխուսափելի գերակատարումը (2014 թ. հետո): Բյուջետավորման և կատարման միջև հիմնական խոչընդոտները, որպես կանոն գնումների ուշացումները և զարգացման գործընկերների կողմից միջոցների տրամադրման ուշացումները պատշաճ կերպով որպես գործոն չեն ներառվում ծախսակազմում և բյուջետավորում իրականացնելիս: Այն բյուջեի վստահելիությունը խաթարում է:
- **Գնահատման միասնական մեթոդաբանության բացակայությունը** հանգեցրել է նրան, որ ՖՆ-ն ընդունում է արտաքին ֆինանսավորողների կողմից իրականացված ծախս-օգուտներ վերլուծությունը, որոնք օգտագործում են տարբեր մեթոդներ և զեղչման

ցուցանիշներ: Այն ստեղծում է ծրագրերի արդյունավետ դասակարգումը խաթարելու հնարավորություն՝ ազդելով կատարվող ծրագրերի որակի վրա:

- **Ինչպես ավելի վաղ նշվել է, բյուջետային հատկացումները պարտադիր չեն եղել արտաքին ֆինանսավորմամբ ծրագրերի համար:** Այս միտումնավոր սողանցքը, որը նախկինում օգտագործվել է, երբ այդ տեսակի ծրագրերի թերակատարումը համատարած բնույթ էր կրում, 2017 թ. ժամանակավորապես փակվել է՝ բյուջետային առավելագույն խիստ չափաքանակների համատեքստում: Նախկինում այս գործելակերպը խաթարել է բյուջեի վստահելիությունը և հնարավոր է, որ հանգեցրած լինի անարդյունավետ ծախսերի:

## Ե. Առաջարկություններ

**Առաջարկություն 6.1.** Բարելավել ապագա ՄԺԾԾ-ների կառուցվածքը՝ (i) ճյուղային նախարարությունների հետ սերտորեն աշխատելով ընթացիկ քաղաքականության ծախսերի ներքնից վերն գնահատականների մշակման համար՝ կիրառելով ապագա գնահատականների մոտեցումը, (ii) դրա հիման վրա Բարձրագույն խորհրդին բյուջետային գործընթացի վաղ փուլում ներկայացնելով մատչելի հարկաբյուջետային հնարավորությունները և (iii) սահմանելով կանխատեսումների ժամանակահատվածների համադրման շրջանակ:

**Առաջարկություն 6.2.** Ստեղծել ծախսային անարդյունավետությունների վերհանման և պարտադիր ծախսերի վերանայման մեխանիզմներ: Այն կարող է ներառել ծախսերի վերանայումների ինստիտուցիոնալացումը՝ ելնելով ներկա լավագույն փորձից:

**Առաջարկություն 6.3.** Հանել օրենսդրական դրույթները, որոնք բացասաբար են անդրադառնում բյուջեների կատարման վրա և կարող են հակասել արդիականացված շրջանակին: Դրանք ներառում են ԲՀՕ 23-րդ հոդվածի 7 և 8-րդ կետերը և տարեկան բյուջեի մասին օրենքի դրույթը, որը տալիս է ծախսերն առանց խորհրդարանի հավանության ավելացնելու հնարավորություն:

**Առաջարկություն 6.4.** Ձեռնարկել պետական ներդրումների կառավարումը բարելավելու քայլեր՝ ապահովելով, որ բոլոր ծրագրերը հաստատվեն բյուջետային գործընթացի շրջանակում՝ ծրագրի տվյալների շտեմարանն ընդլայնելով բոլոր ծրագրերի ներառման համար, ուսումնասիրել զարգացման գործընկերների կողմից արված ծախս-օգուտների վերլուծության մեթոդաբանական տարբերությունների ազդեցությունը ծրագրերի ընտրության վրա:

## ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

- Checherita-Westphal, C., A.H. Hallett, & P. Rother (2014) “Fiscal Sustainability Using Growth-maximizing Debt Targets,” *Applied Economics* 46
- Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P., and A. Weber (2015) “Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?” IMF Working Paper 15/29 (Washington: International Monetary Fund).
- Eberhardt, M. & A.F. Presbitero (2015) “Public debt and growth: Heterogeneity and nonlinearity,” *Journal of International Economics* 97: 45-58
- El-Ganainy, A. & A. Weber (2010) “Estimates of the Output Gap in Armenia with Applications to Monetary and Fiscal Policy,” *IMF Working Paper* 10/197
- Escolano, J., L. Jaramillo, C. Mulas-Granados, & G. Terrier (2014) “How Much is a Lot? Historical Evidence on the Size of Fiscal Adjustments,” *IMF Working Paper* 14/179
- Fedelino, A., M. Horton & A. Ivanova (2009) “Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers,” *IMF Technical Note and Manuals* 09/05
- Feenstra, R. C., R. Inklaar, & M.P. Timmer (2016) “The Next Generation of the Penn World Table,” available for download at [www.ggd.net/pwt](http://www.ggd.net/pwt)
- International Monetary Fund (2013) “Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries,” (Washington, DC: International Monetary Fund)
- \_\_\_\_\_ (2014) “Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment,” *World Economic Outlook October 2014*, Chapter 3 (Washington, DC: International Monetary Fund)
- \_\_\_\_\_ (2016) “Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices,” *IMF Policy paper* (Washington, DC: International Monetary Fund)
- \_\_\_\_\_ (2017) “Republic of Armenia—2017 Article IV Consultation and Fifth and Final Review Under the Extended Arrangement,” *IMF Country report* 17/226 (Washington, DC: International Monetary Fund)
- IMF Fiscal Affairs Department (FAD) (2009) “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”
- \_\_\_\_\_ (2015) “Making Public Investment More Efficient”
- \_\_\_\_\_ (2017, forthcoming) “How to Calibrate Fiscal Rules? A Primer,” *How-to Note* (Washington, DC: International Monetary Fund)
- Lledó, V., S. Yoon, X. Fang, S. Mbaye, & Y. Kim (2017) “Fiscal Rules at a Glance”
- Marcel, M. (2013) “The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons,” *Inter-American Development Bank Discussion Paper* IDB-DP-289
- Ostry, J., A. Ghosh, & R. Espinoza (2015) “When Should Public Debt Be Reduced?” *IMF Staff Discussion Note* 15/10

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, & A. Weber (2012) “Fiscal Rules in Response to the Crisis—  
Toward the ‘Next-Generation’ Rules: A New Dataset,” *IMF Working Paper* 12/187

Ter-Minassian, T. (2010) “Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based  
rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper,” *Inter-American Development Bank  
Discussion Paper* IDB-DP-157

## **Հավելված 1. Հայաստանի գործող հարկաբյուջետային կանոնները**

Ներկայումս Հայաստանի պետական ֆինանսները ենթակա են մի քանի թվային կանոնների, որոնք ամրագրված են «Պետական պարտքի մասին» օրենքում (ՊՊՕ) կամ ԲՀՕ-ում.

- **Պարտքի վերին շեմը**՝ ՀՆԱ-ի 60 տոկոսի չափով (ՊՊՕ, 5-րդ հոդվածի 6-րդ կետ): Այս սահմանչափը նախկինում տարածվում էր պետական պարտքի վրա, այսինքն՝ կառավարության և կենտրոնական բանկի համախմբված ֆինանսական պարտավորությունների վրա, սակայն 2015 թ. ընդգրկման շրջանակը սահմանափակվել է կառավարության պարտքով: Այն ներառում է նաև երաշխավորված պարտքը: Վերին շեմը սկզբում սահմանվել էր ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի չափով, սակայն հետո՝ 2009 թ., բարձրացվեց:
- **Պակասուրդի վերին շեմը**՝ ՀՆԱ-ի 7.5 տոկոսի չափով (ԲՀՕ, 12-րդ հոդված 3-րդ կետ): Վերին շեմը սկզբում սահմանվել էր 10 տոկոս, ապա՝ 2002 թ., իջեցվեց 5 տոկոսի, հետո 2009 թ. բարձրացվեց 7.5 տոկոսի:
- **Պարտքի արգելակը**՝ նախորդ տարվա ՀՆԱ-ի 50 տոկոսի չափով (ՊՊՕ, 5-րդ հոդվածի 7-րդ կետ). այս շեմի գերազանցման դեպքում բյուջեի պակասուրդը պետք է պահպանվի վերջին երեք տարիների միջին ՀՆԱ-ի 3 տոկոսից ցածր մակարդակում:

Նշված կանոններից առաջինը և երրորդը հարկադրաբար կիրարկվում են, քանի որ նշված սահմանաչափերը գերազանցող պետական պարտքի թողարկումը (կամ պետության կողմից երաշխավորված պարտքը) առոչինչ է համարվում:

Ի լրումն նշված հարկաբյուջետային կանոնների, բյուջեն և բյուջեի կատարումը պարտադիր պետք է համապատասխանեն ընթացակարգային կանոնների՝ տարվա ընթացքում վերաբաշխումների առավելագույն չափաքանակներ, պահուստային ֆոնդ, վարկերի սառեցում և այլն:

### **Հավելված 1-ի ներդիր. ՊՊՕ և ԲՀՕ-ից համապատասխան քաղվածքներ**

#### **Հոդված 5 (ՊՊՕ): Հայաստանի Հանրապետության պետական պարտքը**

6. Կառավարության պարտքը տվյալ տարվա դեկտեմբերի 31-ի դրությամբ չպետք է գերազանցի Հայաստանի Հանրապետության նախորդ տարվա համախառն ներքին արդյունքի՝ 60 տոկոսը:

7. Եթե կառավարության պարտքը տվյալ տարվա դեկտեմբերի 31-ի դրությամբ գերազանցում նախորդ տարվա համախառն ներքին արդյունքի՝ 50 տոկոսը, ապա հաջորդ տարվա պետական բյուջեի դեֆիցիտը չպետք է գերազանցի համախառն ներքին արդյունքի՝ վերջին երեք տարիների ծավալների միջին ցուցանիշի՝ 3 տոկոսը:

8. Սույն հոդվածի 6-րդ եւ 7-րդ մասերի պահանջներին չհամապատասխանող կառավարության պարտք առաջացնող գործարքն առ ոչինչ է:

**Հողված 12 (ԲՀՊ):****Բյուջեների դեֆիցիտը (պակասուրդը) և հավելուրդը**

3. (...) Սույն օրենքով սահմանված կարգով Ազգային ժողով ներկայացվող առաջիկա տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծում պետական բյուջեի դեֆիցիտը (պակասուրդը) չի կարող գերազանցել կառավարության բյուջետային ուղերձում նշված առաջիկա տարվա համախառն ներքին արդյունքի 7,5 տոկոսը: (...)

**Հավելված 1, Աղյուսակ 1. Գործող հարկաբյուջետային կանոնը լավ հարկաբյուջետային կանոնների առանձնահատկությունների համեմատ**

<b>Պարզություն</b>	Պարտքն ու պարտքի վերին շեմերը պարզ են տեղեկացնելու և մշտադիտարկելու առումով :
<b>Կայունություն</b>	Գործող հարկաբյուջետային կանոնը ապահովում է պետական պարտքի կայունության հետ դյուրըմբռնելի կապ:
<b>Կայունացում</b>	Կանոնը որևէ ցիկլայնություն հաշվի չի առնում և ներկայումս կարող է մակրոտնտեսական տատանողականությունն ավելացնել:
<b>Գործառնական ուղենիշ</b>	Բացառությամբ այն դեպքի, երբ վերին շեմը հատվում է (հատվելուն մոտ է), պարտքը և ընդհանուր հարկաբյուջետային հաշվեկշռի կանոնները տարեկան բյուջեի գործընթացի համար հստակ ուղենիշի չեն վերածվում:
<b>Ճկունություն</b>	Վերին շեմերը և սահմանումները մի քանի անգամ փոփոխվել են, և անհրաժեշտ կլինի նորից փոխել՝ ցնցման կամ բացառիկ հանգամանքների դիմակայելու համար, ինչը կարող է պահանջել պարտքի՝ 60 տոկոսի գերազանցում
<b>Ստուգում</b>	Կառավարության կողմից կանոնի պահպանումը ստուգելը դյուրին է՝ ինչպես նախապես, այնպես էլ փաստացի, թեև կիրառելի սահմանումները բավականին արտասովոր են:



## Հավելված 2. Աճի մոդելի հիման վրա պետական պարտքի օպտիմալ մակարդակի հաշվարկումը

Պետական պարտքի օպտիմալ մակարդակի վերաբերյալ գրականությունը ծավալուն է և ոչ համոզիչ:<sup>10</sup> Ընդհանուր առմամբ ընդունվում է, որ պետական պարտքը տնտեսության զարգացման վրա և՛ դրական, և՛ բացասական ազդեցություններ ունի: Մի կողմից՝ պարտքը կարող է ֆինանսավորել աճը բարձրացնող պետական ծախսերը, սովորաբար՝ կրթությունը, հաստատությունները, առողջապահությունը և ենթակառուցվածքը, որի օգուտները կարող են մի քանի սերունդների համար տևական լինել: Այն նաև քեյնսյան ազդեցություն է (Keynesian effect) առաջացնում ակտիվության ներկա մակարդակի վրա: Մյուս կողմից՝ այն կարող է դուրս մղել մասնավոր ներդրումները, դառնալ ռիկարդիան ազդեցությունների (Ricardian effects) առաջացման պատճառ՝ սպասվող հարկման միջոցով և տնտեսության մեջ ավելացնել ռիսկի դիմաց հավելավճարը: Սակայն նշված փոխզիջումների քանակական տեսքի բերումը դյուրին չէ:

Հայաստանում օպտիմալ պետական պարտքի էմիրիկ քանակական տեսքի բերումը նկարագրելու համար, մենք հարմարեցնում ենք Չեչերիտա-Ուեստֆալի և ուրիշների (Checherita-Westphal and others (2014)) ուրվագծված մեթոդաբանությունը: Մասնավորապես, մենք ստանում ենք պետական հատվածի պարտքի մակարդակը, որն առավելագույնի է հասցնում թողարկման աճն անսահման հորիզոնի մոդելում՝ ճկուն գներով և աշխատավարձերով, արտադրական ֆունկցիայով, որը ներառում է աշխատուժը ( $L$ ), մասնավոր կապիտալը ( $K$ ) և պետական կապիտալը ( $G$ ): Թողարկումը տրված է Քոբբ-Դագլասի (Cobb-Douglas) ընդլայնված արտադրական ֆունկցիայով, որը ենթադրում է պետական կապիտալի շահութաբերության նորմալի նվազում:

$$Y = A L^{\alpha} G^{\beta} K^{1-\alpha-\beta}, \quad \alpha, \beta, \alpha + \beta \in ]0, 1[$$

Ենթադրելով, որ պետական պարտքը բացառապես օգտագործվում է պետական կապիտալի ֆինանսավորման համար («ոսկե կանոն») <sup>11</sup>, օպտիմալ պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը կարելի է արտահայտել թողարկման նկատմամբ պետական կապիտալի պաշարի էլաստիկության ֆունկցիայի տեսքով ( $\beta$ ):

$$D^* = \frac{G^*}{Y^*} = \left[ \frac{\beta}{(1-\beta)^2} \right]^{1-\beta}$$

Այս ենթադրությունների ներքո, պարտքի օպտիմալ մակարդակի հաշվարկը հանգում է թողարկման նկատմամբ պետական կապիտալի էլաստիկության հաշվարկին: Մենք կիրառում ենք Պեննի համաշխարհային աղյուսակների 9.0 տարբերակը (Penn-World Tables version 9.0) (Ֆինստրա և ուրիշներ, 2016 թ.) (Feenstra and others, 2016) և ԱՄՆ-ի ներդրումների և

<sup>10</sup> Նշված գրականության ուսումնասիրությունները տե՛ս ԱՄՆ (2016 թ.) և Էբերհարդթ և Պրեսբիթերոն (2015 թ.):

<sup>11</sup> Սա ինչ –որ առումով լավագույն սցենարն է: Երկրների մեծ մասը նաև պարտքի հաշվին կկատարի պակաս արդյունավետ ծախսերի ֆինանսավորումը, ինչի դեպքում պարտքի էֆեկտիվությունը հավանաբար ավելի փոքր է: Ուստի, օպտիմալ պարտքի մեր հաշվարկը պետք է դիտարկել որպես վերին սահման:

կապիտալի պաշարների տվյալների խումբը (ՀՀՎ, 2015 թ.)՝ հետևյալ էմպիրիկ մոդելի հաշվարկման համար.

$$\ln \frac{Y}{L} = c + (1 - \alpha) \ln \frac{K}{L} + \beta \ln \frac{G}{K}$$

Հաշվի առնելով որպես անկախ երկիր Հայաստանի համեմատաբար կարճ պատմությունը, մենք հաստատուն ազդեցության բլոկի գնահատականը՝ Դրիսկոլ-Կրայի (Driscoll-Kraay) ստանդարտ սխալներով, տարածում ենք  $\alpha$  ներաժամանակային,  $\beta$  ժամանակային կախվածության ընդհանուր ձևերի վրա: Եթե Չեչերիտա-Ուեստֆալը և ուրիշները (2014թ.) ուշադրությունը կենտրոնացնում են զարգացած տնտեսությունների վրա, մենք հերթականությամբ դիտարկում ենք Կենտրոնական, Արևելյան և Հարավարևելյան Եվրոպայի տնտեսությունները (ԿԱՀԱԵՏ) և զարգացող տնտեսությունները (ՋՇ-ներ): Արդյունքները ներկայացվում են ստորև բերված աղյուսակում և մատնանշում են ՏՀԶԿ և ԵՄ երկրների համեմատ զգալիորեն պակաս էլաստիկություն, ինչն էլ վերաձվում է օպտիմալ պետական պարտքի ավելի ցածր մակարդակի՝ ՀՆԱ-ի 40 տոկոսի շուրջը:

Այնուամենայնիվ, նշված գնահատականը մի քանի զգուշացումների է ենթակա: Մասնավորապես՝ մոդելը բացառապես կենտրոնանում է աճի վրա պետական պարտքի ազդեցությունների վրա (օրինակ՝ այն անտեսում է ռիսկի դիմաց հավելյալ ճարտի հաշվառումը) և խիստ ենթադրություն է անում, որ փոխառությունների ներգրավման սահմանափակում չկա:

**Հավելված 2, Աղյուսակ 1. Թողարկման նկատմամբ պետական և մասնավոր կապիտալի էլաստիկության գնահատականներ**

	Չեչերիտա-Ուեստֆալ և ուրիշներ (2012 թ.)				
	ԿԱՀԱԵ	ՋՇ-ներ	ՏՀԶԿ-22	ԵՄ-13	ԵՏ-11
ln(G/K)	0.220*** [0.062]	0.179*** [0.042]	0.2839***	0.2781***	0.2347***
ln(K/L)	0.756*** [0.039]	0.727*** [0.023]	0.9634***	0.9160***	0.7871***
Հաստատում	3.593*** [0.458]	3.553*** [0.284]			
Դիտարկ.	665	3335	1100	700	550
Ընտրանք	1960-2014	1960-2014			
R-squared	0.744	0.789	0.35	0.38	0.59
<b><i>Օպտիմալ պարտք</i></b>	<b>45.2</b>	<b>33.6</b>	<b>65.5</b>	<b>63.5</b>	<b>49.6</b>

### Հավելված 3. Պետական պարտքի անվտանգության սահմանի որոշումը ստոխաստիկ սիմուլյացիաների կիրառմամբ

Սույն հավելվածում ներկայացվում է պարտքի անվտանգ մակարդակի հաշվարկման համար կիրառված մեթոդաբանությունը, որի ամբողջական նկարագրությունը կարելի է գտնել ՀՀՎ գեկույցում (2017 թ., սպասվում է): Նշված ստոխաստիկ մոտեցմամբ ստացվում են մակրոտնտեսական և հարկաբյուջետային ցնցումներ և կատարվում է պետական պարտքի համապատասխան հետազոծերի սիմուլյացիա՝ կիրառելով պարտքի կուտակման հավասարումը և հարկաբյուջետային արձագանքի ֆունկցիան:

Նախ՝ մենք մակրոտնտեսական (ոչ հարկաբյուջետային) փոփոխականների համատեղ դինամիկան հաշվարկում ենք կա՛մ եռամսյակային, չսահմանափակված վեկտորային ավտոռեգրեսիվ մոդելի (VAR) կա՛մ բազմափոփոխական նորմալ բաշխվածության միջոցով՝ տարեկան պարբերականությամբ: Մենք ունենք համեմատաբար կարճ հավասարակշռված տվյալների խումբ, ըստ տարիների սահմանափակված 1995-2016 թթ.-ով և եռամսյակների՝ 1999 թ. 1-ին եռամսյակից 2016 թ. 4-րդ եռամսյակը: Դրանով մենք ստանում ենք ներքին և արտաքին իրական տոկոսադրույքները ( $r_t$  և  $r_t^*$ ), իրական ՀՆԱ-ի աճը ( $g_t$ ) և փոխարժեքը ( $e_t$ ): Այլ կերպ ասած՝ մենք կարողանում ենք ստուգաչափել ոչ միայն պարտքի դինամիկայի առումով կարևորվող տարբեր փոփոխականների ցնցումները, այլ նաև նշված ցնցումների միջև կոռելացան: Այդպիսով մենք ստանում ենք ցնցումների պատահական հաջորդականություն՝ կիրառելով անցյալի վրա հաշվարկված բաշխվածությունը:<sup>12</sup>

Երկրորդ, հարկաբյուջետային արձագանքի ֆունկցիան, որի նպատակն է արտացոլել հարկաբյուջետային քաղաքականության հիմնական առանձնահատկությունները, հաշվարկվում է 26 զարգացող տնտեսությունների խմբի համար, Հայաստանը ներառյալ: Հարկաբյուջետային արձագանքի ֆունկցիան արտացոլում է պետական պարտքին կառավարության արձագանքը՝ առաջնային հաշվեկշռի դրական կիսաէլաստիկություն-պարտք հարաբերակցություն, ինչպես նաև ցիկլային պայմաններ (թողարկման ճեղքով հաշվարկված): Հաշվարկված հավասարումը ներառում է երկրի հաստատուն ազդեցությունները և հետերոսկեդաստիկությունը (heteroscedasticity) և հետևյալ տեսքն է ստանում.

$$pb_{i,t} = c_i + \beta pb_{i,t-1} + \gamma^- og_{i,t} \mathbb{1}_{og_{i,t} < 0} + \gamma^+ og_{i,t} \mathbb{1}_{og_{i,t} > 0} + \zeta d_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

որտեղ  $pb_{i,t}$  –ն առաջնային հարկաբյուջետային հաշվեկշիռ-ՀՆԱ հարաբերակցությունն է,  $d_{i,t-1}$  –ն պետական պարտք-ՀՆԱ հարաբերակցությունը նախորդ տարվա վերջի դրությամբ,  $og_{i,t}$  –ն թողարկման ճեղքն է,  $\mathbb{1}_H$  –ը կեղծ փոփոխական է, որը հավասար է 1-ի, երբ  $H$  պայմանը ճիշտ է և հակառակ դեպքում՝ 0, իսկ  $c_i$  –ը երկրի հաստատուն ազդեցություններ են: Հարկաբյուջետային քաղաքականության արդյունքների՝ ծրագրերին անպայմանորեն համահունչ չլինելու հանգամանքը հաշվի առնելու համար մենք ներառում ենք

<sup>12</sup> Հաշվի առնելով վերջին շրջանի տատանողականությունը՝ հատկապես եռամսյակային պարբերականությամբ VAR-ի դեպքում, մենք սահմանափակում ենք որոշ փոփոխականների մեղիանը՝ ԱՄՆ-ի ամենավերջին կանխատեսումներին հետևելու համար:

հարկաբյուջետային քաղաքականության ցնցումները՝  $\varepsilon_{i,t} \sim \mathcal{N}(0, \sigma_i)$ , երկրին հատուկ տարբերությամբ: Բացի այդ, ֆունկցիան սահմանափակվում է այն ենթադրությամբ, որ առաջնային հավելուրդը, որը Հայաստանը կարող է ապահովել, սահմանափակվում է ՀՆԱ-ի 2 տոկոսով՝ հետևելով Էսկոլանոյի և ուրիշների (2014 թ.) զարգացող տնտեսությունների համար արդյունքին (Escolano and others):

Երրորդ, պարտքի հետագծերը ստացվում են յուրաքանչյուր մակրոտնտեսական սցենարի համար՝ մակրո-ֆիսկալ ցնցումները, հարկաբյուջետային քաղաքականության արձագանքը և պարտքի կուտակման հավասարումը համակցելով: Պաշար-հոսք ճշգրտման ցնցումները ևս ներառվում են. դրանք մասնավորապես հաշվի են առնում պայմանական/ոչ բացահայտ պարտավորությունների իրացումը: Պարտքի կանխատեսվող հետագիծը հաշվարկվում է երկրին հատուկ յուրաքանչյուր խումբ ցնցումների համար՝ հաշվի առնելով արտարժույթային պարտքի  $\alpha_{t-1}$  մասնաբաժինը.

$$d_t = -pb_t + sfa_t + \frac{(1+r_t)(1-\alpha_{t-1}) + \alpha_{t-1}(1+r_t^*)e_t/e_{t-1}}{1+g_t} d_{t-1}$$

Ալգորիթմով կանխատեսման 6-ամյա ժամանակահատվածի ընթացքում ստացվում է մեծաթիվ պատահական ցնցումների հաջորդականություն և հաշվարկվում է ցնցումների յուրաքանչյուր հաջորդականության համապատասխան պարտքի հետագիծը: Այն տալիս է պարտքի հետագծերի հավանականային վերլուծության հնարավորություն. ուստի հնարավոր է հաշվարկել պարտքի հետագծերի մասնաբաժինը, որոնք հատում են պարտքի տվյալ սահմանաչափը՝ որոշակի ամսաթվի դրությամբ:

Սույն մոտեցման վավերականությունը պայմանավորված է կանխատեսումների ստացման համար կիրառված վիճակագրական մոդելի որակով: Կարևոր թերությունները ներառում են անցյալ տվյալների օգտագործմամբ հաշվարկված հարաբերությունների՝ ապագայի համար տեղին չլինեն հնարավորությունն այն դեպքում, երբ կան կառուցվածքային խզումներ և տեսությամբ ակնկալվող արդյունքներին դիտարկված տվյալների բավարար համապատասխանությամբ կանխատեսման մոդելի կարևորությունը:

## Հավելված 4. Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամին հաջորդած միջազգային փորձը

### Երկրների՝ հարկաբյուջետային կանոններին չհամապատասխանելու օրինակներ

Երկիր	Անհամապատասխանության հարց	Փոփոխություն
Ավստրալիա	Չի ապահովել կանխիկի հաշվեկշռի հարկաբյուջետային ռազմավարությունը՝ միջինը, ցիկլի ընթացքում	Հարկաբյուջետային ռազմավարությունը մի քանի անգամ փոփոխվել է (փոխվել է ԾԿ-ը, վերանայվել է ԲՀԿ-ը): Պարտքի վերին շեմը սահմանվել է 2007 թ. (վերանայվել է 2009, 2011, 2012, 2014, 2017 թթ.): Ստեղծել է հարկաբյուջետային խորհուրդ (2012 թ.)
Չիլի	Հաշվեկշռի կանոնին անհամապատասխանություն	Կառուցվածքային հավելուրդի (2008, 2009 թթ.) թիրախը վերանայեց: Սահմանեց թիրախին վերադառնալու անցումային հետազիծ (2010-14 թթ.): Ստեղծեց հարկաբյուջետային խորհուրդ (2013 թ.)
Կոլումբիա	ԾԿ գերազանցվել է	Սահմանեց (2011 թ.) կառուցվածքային հաշվեկշռի կանոն՝ հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման ուղուն առաջնորդելու համար: Ստեղծեց ՀՄՀ
Էկվադոր	Խախտեց ազգային ԲՀ կանոնը	Սահմանեց (2010 թ.) նոր ԾԿ և փոփոխեց գործող ՊԿ-ն
Իսլանդիա	Ազգային ԾԿ-ն գերազանցեց	Կասեցրեց, ապա դադարեցրեց՝ պայմանավորված ֆինանսական ճգնաժամով
Իռլանդիա	ԵՄ նորմերը գերազանցեց	Ստեղծեց (2011 թ.) հարկաբյուջետային խորհուրդ՝ ԿՀԿ –ի պարտքի նվազեցման ծրագրին համապատասխանությունը դիտարկելու համար
Իսրայել	Գերազանցեց ազգային ԾԿ-ն և ԲՀԿ կանոնները	Ժամանակավորապես ԲՀԿ և ԾԿ պահանջները ժամանակավորապես մեղմացրեց: ԾԿ-ի կառուցվածքը կապակցեց թիրախի համեմատ պարտքի փաստացի մակարդակի հետ
Մալդիվներ	Պարտքի ազգային վերին շեմը գերազանցեց	Իշխանությունները (2015 թ.) ՊԿ շեմը 60-ից 50 տոկոսի իջեցնելու ժամկետը հետաձգեցին (2013-ից 2018 թ.)
Նիդերլանդներ	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի և պարտքի նորմերը	ԾԿ ծածկույթից հանել է բարձր ցիկլայնությամբ հողվածները: Հարկաբյուջետային աստիճանական վերականգնումը ապահովվեց ծախսերի զսպման, եկամուտների աճի, տնտեսական աճի միջոցով: Պարտքը վերադարձավ 60 տոկոսից ցածր մակարդակի
Նոր Զելանդիա	Գերազանցեց ազգային պահանջները՝ ցնցումների և տարերային աղետների պատճառով	Միջնաժամկետ թիրախների կանոնավոր վերանայումներ՝ վստահելիության ապահովման համար: Ծախսերի խիստ

		հսկողություն քաղաքականության սահմանափակ նոր միջոցառումներ
Պանամա	Գերազանցեց ազգային ԲՀԿ և ՊԿ պահանջները և նաև վերանայեց շեմերը՝ բացառություններ նախատեսող դրույթի շրջանակում	Շեմերի և թիրախների ամսաթվերի տարբեր փոփոխություններ և ավելի մանրամասն բացառություն նախատեսող դրույթի կանոններ՝ արտացոլելով ցնցումների բնույթը: Ազգային խնայողությունների հիմնադրամի ստեղծում
Շրի Լանկա	Գերազանցեց ազգային ԲՀԿ և ՊԿ վերին շեմերը: Թիրախների տարբեր հետաձգումներ	Ընդունեց պարտքի վերանայված վերին շեմ՝ միջնաժամկետ ճշգրտման հետագծով (2013 թ.): Պարտքը ժամանակավորապես նվազեց, սակայն վերջին տարիներին կրկին աճեց

**Պարտքի առկա կանոնները բավարարած, բայց այլ փոփոխություններ իրականացրած երկրների օրինակներ**

Երկիր	ՀՄՃ-ից հետ համապատասխանությունը	Փոփոխություն
Բուլղարիա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, բայց պարտքը պահպանեց շեմից ներքև	Փոխեց ազգային ԾԿ-ն (2012 թ.) ծախսեր-ՀՆԱ հարաբերակցության վերին շեմ կիրառելու համար: Ազգային հաշվեկշռի կանոնները վերանայեց (2012 թ.)՝ հարկաբյուջետային համաձայնագրին (Fiscal Compact) համապատասխան
Դանիա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, սակայն պարտքը պահպանեց շեմից ներքև	Իրականացրեց նոր կանոններ 2009 և 2014 թթ.՝ սկզբում ավելի խիստ ԾԿ իրականացման, ապա այն մեղմելու համար
Էկվադոր	Խախտեց ազգային ԲՀ կանոնը	Մահմանեց նոր ԾԿ (2010 թ.) և փոխեց գործող ՊԿ-ն
Կոսովո	Ըստ ամենայնի ԵՄ հիմնական նորմերը չխախտեց	Ներդրեց ազգային նոր ՊԿ (2010 թ.) և նոր ԲՀԿ (2013 թ.)
Լատվիա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, բայց պարտքը շեմից ցածր է	Introduced new ER (2014). Updated (2013) national BBR and DR in line with Fiscal Compact. Մահմանեց նոր ԾԿ (2014 թ.): Թարմացրեց (2013 թ.) ազգային ԲՀԿ և ՊԿ՝ հարկաբյուջետային համաձայնագրին համահունչ
Լիտվա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, սակայն պարտքը պահեց շեմից ներքև	Թարմացրեց ԾԿը (2015 թ.)՝ դրա կիրառությունն ընդլայնելու և ՀՆԱ-ի պատմական աճին կապակցելու համար՝ եկամուտների աճի փոխարեն: Թարմացրեց ազգային ԲՀԿ-ն (2015 թ.)՝ հարկաբյուջետային համաձայնագրին համահունչ

Լյուքսեմբուրգ	Ըստ ամենայնի ԵՄ հիմնական նորմերը չխախտեց	ԾԿ-ն փոփոխեց (2010 թ.) ծախսերի աճը վերադարձնելով միջնաժամկետ աճի ուղի, երբ աստիճանաբար դադարեցվեց արձագանքը ճգնաժամին
Պերու	Գերազանցեց ազգային ԲՀԿ կանոնները, շարունակեց կատարել ՊԿ պահանջները	Կասեցրեց ԲՀԿ՝ խթանի հնարավորություն տալու համար: Ավելի խիստ պահանջներ պարտադրեց՝ իրավիճակի կայունացումից անմիջապես հետո: Կիրառեց նախապես գործող բացառություններ նախատեսող դրույթը: Հարկաբյուջետային խորհուրդը իրականացնում է համապատասխանության մոնիթորինգ
Լեհաստան	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, սակայն պարտքը պահպանեց շեմից ներքև	ՀՖՃ-ից հետո սահմանեց ազգային ԾԿ (2011 թ.) և ՊԿ (2014 թ.): Իրականացրեց հարկաբյուջետային համաձայնագրին համապատասխանող այլ ասպեկտներ
Ռումինիա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, սակայն պարտքը պահպանեց շեմից ներքև	Իրականացրեց ազգային ԾԿ (2010-2012 թթ.)՝ ընդհանուր կառավարության ընդհանուր ծախսերի աճը սահմանափակելով անվանական ՀՆԱ-ով՝ մինչև վերադարձը հավելուրդի և 2010 թ. ստեղծեց հարկաբյուջետային խորհուրդ
Սլովակիա	Գերազանցեց ԵՄ պակասուրդի նորմերը, սակայն պարտքը պահպանեց շեմից ներքև	Ճգնաժամից հետո իրականացրեց ազգային ՊԿ և ԲՀԿ, այդ թվում՝ պարտքի արգելակ: Հարկաբյուջետային խորհուրդը հաշվետվություն է ներկայացնում անհամապատասխանությանն արձագանքելու համար քաղաքականության քայլերի վերաբերյալ
Շվեդիա	Ըստ ամենայնի ԵՄ հիմնական նորմերը չխախտեց, բայց ժամանակավորապես խախտեց իր ազգային ԲՀԿ-ն	Պակասուրդները և պարտքը համեմատաբար ցածր է են պահպանվել: Երկարաժամկետ ԾԿ, ԲՀԿ, Հարկաբյուջետային խորհուրդ

Աղբյուրը՝ ԱՄՀ հարկաբյուջետային տվյալների խումբ 2016 թ., առաքելության վերլուծություն Օանոթ՝ բյուջեի հաշվեկշռի կանոն (ԲՀԿ), պարտքի կանոն (ՊԿ), ծախսային կանոն (ԾԿ), Եվրամիություն (ԵՄ), ընդհանուր կառավարություն (ԸԿ), համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամ (ՀՖՃ), Հարստության կուտակման սուվերեն հիմնադրամ (ՀՍՀ): Առաքելության ուսումնասիրությամբ դիտարկվել է ավելի քան 50 երկրի փորձը՝ կապված նախապես գործող պարտքի կանոններին համապատասխանության և նրանց հարկաբյուջետային շրջանակների փոփոխության հետ:

## Հավելված 5. Ծախսային կանոնի նախագծման հիմնական տարբերակները՝ ամփոփ

Նախագծման տարր	Կողմ	Դեմ	Օրինակներ
<b>ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ</b>			
<b>Անվանականը՝ իրականի համեմատ</b>	<p>Անվանական՝ պարզ, կարճաժամկետ հեռանկարում ցիկլային ավելի լավ հատկանիշներ</p> <p>Իրական՝ ավելի կոռ է բազմայնա ժամանակահատվածում, տալիս է հարաբերական գների կամ տնտեսության կառուցվածքի փոփոխությունների հնարավորություն</p>	<p>Անվանական՝ ենթադրում է, որ հարաբերական գները և տնտեսության կառուցվածքը ստատիկ են</p> <p>Իրական՝ գնաճի կանխատեսման սխալի ճշգրտումների կարիք, ոլորտային դեֆլյատորներ</p>	<p>Անվանական՝ Շվեդիա, Դանիա</p> <p>Իրական՝ Նիդերլանդներ, Իսրայել, Ֆինլանդիա</p>
<b>Ապագայամետը՝ հետադարձի համեմատ</b>	<p>Ապագայամետ՝ ավելի կայուն աճի հետագիծ</p> <p>Հետադարձ՝ պարզ, բանաձևով թելադրված և շեղման չհակված</p>	<p>Ապագայամետ՝ լավատեսության շեղման ենթակա, անհրաժեշտ են անկախ կանխատեսումներ</p> <p>Հետադարձ՝ հավանաբար տատանողական և ոչ միշտ լավ ընթացիկ գնահատական</p>	<p>Ապագայամետ՝ ԵՕՈԻ#</p> <p>Պատմական ՀՆԱ-ի աճ՝ Իսրայել (նախկինում), Լիտվա</p>
<b>ԸՆԴԳՐԿՈՒՄԸ</b>			
<b>Կապիտալ ծախսեր</b>	<p>Ներառումը՝ ավելի լավ կապ պարտքի կայունության և «կառավարության չափի» նպատակների հետ</p> <p>Չներառումը՝ տալիս է դեպի պետական ներդրումներ անցում կատարելու և դրանք որպես խթան օգտագործելու հնարավորություն</p>	<p>Ներառումը՝ ներդրումները շարունակում են լինել խնայողությունների թիրախ, որն անհրաժեշտ է կատարել</p> <p>Չներառումը՝ նվազ ընդհանուր կարգապահություն, հաշվապահական հաշվառման օրենսդրության սողանցքներից օգտվելու ռիսկեր</p>	<p>Ներառում է՝ Իսրայելը, Ռումինիան</p> <p>Չի ներառում՝ ԵՕՈԻ, Կոլումբիան</p>



<b>Տոկոս</b>	Ներառումը՝ ավելի լավ կապ պարտքի կայունության նպատակների հետ՝ պարտքի նվազեցման ներդրված խթանով  Չներառումը՝ ավելի բարձր կարգապահություն և պակաս տատանողականություն այլ ընթացիկ ծախսերում	Ներառումը՝ ապագա տոկոսների խնայողությունների հոսքը հավանական է ընթացիկ ծախսերի միջոցով, չլինելով բյուջեի գերակա ծախսատեսակ  Չներառումը՝ թուլացնում է կապը հաշվեկշռի և պարտքի նպատակների հետ, եթե տոկոսը բարձրանում է	Ներառում է՝ Նիդերլանդները, Իսրայելը  Չի ներառում՝ Շվեդիան, Դանիան, Բրազիլիան, Դանիան, Լեհաստանը, ԵՕՈւ-ը, Կոլումբիան
--------------	---	--	---

Օսանթ.ԵՕՈւ՝ Եվրոպական ծախսային ուղեցույց

Նախագծման տարր	Կողմ	Դեմ	Օրինակներ
<b>ԸՆԴԳՐԿՈՒՄ (շարունակություն)</b>			
<b>Ցիկլային ծախսեր (օր՝ գործազրկության նպաստներ)</b>	Ներառումը՝ ավելի լավ կապ պարտքի կայունության նպատակների հետ  Չներառումը՝ բարելավում է կանոնի ցիկլային հատկությունները	Ներառումը՝ նշանակալի ցիկլային ծախսերի դեպքում համապատասխանելն ավելի է դժվար է  Չներառումը՝ ավելացնում է բարդությունը, կարող է գերփոխհատուցել, եթե այլ հատկանիշները ճկունություն ապահովեն (բացառություններ նախատեսող դրույթներ)	Ներառում է՝ Նիդերլանդները, Շվեդիան  Չի ներառում՝ Լատիվան, ԵՕՈւ # - ն, Լեհաստանը
<b>Եկամտի ճշգրտումներ</b>	Թույլատրումը՝ խթան է ստեղծում եկամուտների մոբիլիզացման և ծառայությունների որակի աստիճանական բարելավումների համար  Չթույլատրումը՝ ավելի պարզ է և ծախսերի բնութագիրն ավելի քիչ	Թույլատրումը՝ նոր քաղաքականության գնահատականների ուռճացման խթաններ է ստեղծում	Կապը պատմական/փաստացի ցուցանիշների հետ՝ Լիտվա  Ըստ նոր միջոցառումների գուտ սպասված ազդեցության ճշգրտում՝ ԵՕՈւ, Հարավային Աֆրիկա

	զգայուն է դարձնում կանխատեսման և քաղաքականության ծախսակազմման սխալների նկատմամբ	Զթույլատրումը՝ կարող է խթան ստեղծել հարկային ծախսերի ավելի շատ օգտագործման համար	Միայն խոշոր փոփոխությունների դեպքում՝ Լեհաստան
<b>ԱՅԼ</b>			
<b>ԱՃՄ-ներ</b>	Կարող է բարելավել կապն ընդհանուր կայունության նպատակի հետ և բարելավել վստահելիությունը	Կանոնն ավելի բարդացնում է Կարող է անցանկալի պրոցիկլային հատկություններ ներմուծել, եթե ավտոմատ ճշգրտումը չափազանց կտրուկ լինի  Կարող է վստահելիությունը խաթարել, եթե ավտոմատ ճշգրտումը չափազանց դանդաղ լինի	Ծախսային կանոնը փոխել՝ պարտքի մակարդակի հիման վրա. Մլովակիա, Լեհաստան, ԵՕՈԻ, Իսրայել  Առանձին միջոցառումներ առաջադրել՝ ԵՕՈԻ, Բուլղարիա  Խորհրդարանի հատուկ նիստ՝ Մլովակիա, Լեհաստան
<b>Բացառություն նախատեսող դրույթներ</b>	Լրացուցիչ ճկունություն՝ «փոքր հավանականությամբ» նշանակալի իրադարձության արձագանքելու համար՝ առանց ֆորմալ անհամապատասխանության  Բարելավում է վստահելիությունը, եթե դրանք նախապես լավ սահմանված են	Համակարգը անհարկի բարդացնում է,  Հաճախ անհրաժեշտ է խորհրդարանի հաստատումը  Շատ հաճախակի օգտագործվելու դեպքում կարող է խաթարել վստահելիությունը	Նախապես օրենսդրությամբ սահմանված է՝ Կոլումբիա, Ջամայկա, Պերու, Պանամա  Պահանջում է հարկաբյուջետային խորհրդի հաստատումը՝ Լիտվա, Մլովակիա, Ռումինիա

# Եվրոպական ծախսային ուղեցույց (EEG):

## Հավելված 6. Ե՞րբ է ցիկլայնորեն ճշգրտված կանոնների անցնելու ճիշտ ժամանակը

ՅՃՀ կանոնի ընդունման ժամանակ երկրները որպես կանոն նպատակադրում են հետևյալի խնդիրների համակցումը՝ (i) հարկաբյուջետային քաղաքականության մեջ հայեցողության սահմանափակումը, (ii) հարկաբյուջետային կայունությանը հավատարմության մասին ազդանշանների հաղորդումը և (iii) պրոցիկլայնությունից խուսափումը՝ բյուջետային ամփոփ ցուցանիշների ներծին (էնդոգեն) արձագանքը հարմարեցնելով ցիկլային զարգացումներին (ավտոմատ կայունարարներ):

Բյուջեի պակասուրդի փոփոխությունները, օրինակ՝ տատանողական եկամուտները կամ միանգամյա հոդվածները, կարող են դրա հիմքում ընկած հարկաբյուջետային ուղղվածության սխալ պատկերը տալ: Մա հատկապես ճիշտ է վերելքների ժամանակ, երբ եկամուտների ժամանակավոր բարելավումը կարող է քողարկել պետական ծախսերի հիմնական դիրքը (լավ ժամանակներում վատ քաղաքականությունների ավադական խնդիրը): Սակայն այն ճիշտ է նաև վայրէջքների ժամանակ, երբ եկամուտների ժամանակավոր վատթարացումը կարող է չափազանցել հարկաբյուջետային հիմնական դիրքի վատթարացումը: ՅՃՀ կանոնն օգնում է փաստացի եկամուտներից ծախսերի հետագծի առանձնացմանը (Ֆեդելինո և ուրիշներ, 2009 թ.) (Fedelino and others, 2009):

Նման վերլուծությունն օգնում է ամրապնդել հարկաբյուջետային դիրքերը պայմանավորող հիմնական գործոնների ըմբռնումը և հարկաբյուջետային քաղաքականության սահմանումն ավելի միջնաժամկետ հեռանկարում: Սույն հավելվածում փորձ է արվում ներկայացնել տարբեր նախապայմանները, որոնց կատարումը պարտադիր է հաջողված տեխնիկական էվոլյուցիայի կայացման համար: Կարևոր է նաև նկատել, որ ՅՃՀ կանոնը միայն ճկունություն է ապահովում գործարար ցիկլին արձագանքելու համար, բայց ինքնին բավարար չէ օպտիմալ հարկաբյուջետային քաղաքականություն թելադրելու համար:

**Վստահության ողջամիտ մակարդակով ՅՃՀ հաշվարկում:** Առաջին ակնհայտ արգելքը բավարար չափով կուռ և կոնցենսուսային ուղի ստանալու ունակությունն է՝ ՅՃՀ: Լավ հարկաբյուջետային կանոնը պարտադիր պետք է չափելի լինի և գնահատման համար բաց, ինչը նշանակում է, որ հիմնական գործիքը պետք է բավարար չափով լավ չափվի:

ՅՃՀ հաշվարկի համար պահանջվում է չափի ճշտում՝ (i) թողարկման ճեղքի և (ii) եկամուտների և ծախսերի էլաստիկության՝ կապված թողարկման ճեղքի հետ: <sup>13</sup> Այսպես, անհրաժեշտ են ազգային հաշիվների, աշխատաշուկայի, ֆինանսական և հարկաբյուջետային հաճախակի, ժամանակին և հուսալի տվյալներ: Ժամանակային շարքերը պետք է ոչ միայն

<sup>13</sup> Հայաստանի դեպքում կարելի է դիտարկել այլ ցիկլային տարրերի բացառումը, օրինակ՝ միջանկյալ սպառման ապրանքների գների կամ դրամական փոխանցումների ազդեցությունը:

մատչելի լինեն երկար ժամանակահատվածի ընթացքում, այլև մեթոդաբանորեն լինեն միասնական և ժամանակի ընթացքում համադրելի:

Հայաստանի դեպքում Ազգային հաշիվների համակարգի վերջին փոփոխությունը և որպես անկախ պետություն համեմատաբար կարճ, ժամանակակից պատմությունը կարող է խնդրահարույց լինել: Բացի այդ, ՀՆԱ-ի առաջարկի կողմը, որից սովորաբար դուրս է բերվում պոտենցիալը, պահանջարկի կողմի համեմատ պակաս չափով է լավ փաստաթղթավորված և դժվար է պարզել Հայաստանի տնտեսության համար ՀՖՃ-ի առաջացրած կառուցվածքային ճեղքման չափը:

**Ժամկետը:** Ողջամտորեն կայուն մակրոտնտեսական միջավայրը և պարտքի համեմատաբար ցածր մակարդակը, հատկապես կանոնի սկզբում, հաճախ գրականությամբ անհրաժեշտ է համարվում (Տեր-Մինասյան, 2010, ՀՀԿ, 2009 թ.): ՑՃՀ կանոնների ընդունումը սովորաբար կատարվում է հարկաբյուջետային ճշգրտման օգուտները պահպանելու համար:

Միջազգային փորձի համաձայն՝ հարկաբյուջետային կանոնների ներդրման հավանականությունն ավելի մեծ է այն ժամանակ, երբ երկրներն արդեն առնվազն որոշ նախնական առաջընթաց են գրանցել հարկաբյուջետային կոնսոլիդացման և մակրոտնտեսական կայունության ուղղությամբ: Տնտեսական անկայունությունը նկատվում է, որ բարդանցում է համապատասխան հարկաբյուջետային թիրախի սահմանումը և դրա ապահովմանն ուղղված քաղաքականությունների իրականացումը:<sup>14</sup> Եվ ընդհակառակը, լավ նախագծված հարկաբյուջետային կանոնը կարող է նպաստավոր լինել սպասումների կայունացման հարցում և օգնել վստահելիության ձևավորմանը, ինչն էլ տեղի է ունենում միայն այն ժամանակ, երբ կանոնը լավ է ըմբռնվում (տե՛ս հաջորդ կետը):

**Հաղորդակցություն և ինստիտուտներ:** Հարկաբյուջետային կանոնի վստահելիությունը կախված է դրա թափանցիկությունից և կանխատեսելիությունից: Քանի որ ՑՃՀ կանոնը բավականին խրթին է, կարող է ցանկալի լինել ոչ միայն փաստացի (ավանդական վերահսկողության մարմինների կողմից), այլ նաև բյուջետային գործընթացի ողջ ընթացքում անկախ հարկաբյուջետային դիտորդ կառույցների կողմից համարժեք արտաքին վերահսկողությունը:

Քաղաքական հանձնառությունն առանցքային է, ինչը կարող է նշանակել օրենսդրությամբ կանոնի ընդունման պատրաստակամություն: Հարկաբյուջետային կանոնը պետք է դյուրին լինի քաղաքացիների և քաղաքական գործիչների ըմբռնման համար (Մարսել, 2013 թ. (Marcel, 2013): Առաջ ընթանալու ուղիներից մեկը ՑՃՀ-ի առումով նպատակների մասին տեղեկացումը սկսելն է՝ ՄԺԾԾ կամ հարկաբյուջետային ռազմավարության շրջանակում, նախքան դրա ներդրումը որպես հարկաբյուջետային կանոն: Այնուամենայնիվ, կառավարությունը պետք է կարողանա հիմնավորել անցումը ՑՃՀ կանոնի:

<sup>14</sup> Օրինակ՝ Արգենտինայում հարկաբյուջետային կանոնները ներդրվեցին 1999 թ. տնտեսական ծայրահեղ տատանողականության համատեքստում և անարդյունավետ եղան ու ավելի ուշ չեղյալ համարվեցին:

Երկրների մեծ մասի համար շրջադարձային կետը այն պահն է, երբ անհրաժեշտ է, որ կուռ և արդյունավետ ավտոմատ կայունարարները ազատ գործեն: Սակայն կառավարման փոքր համակարգի և ցածր պրոգրեսիվության հարկային համակարգի պարագայում Հայաստանում ավտոմատ կայունարարները մնում են համեմատաբար թույլ (Էլ-Գանայնի և Վեբեր, 2010 թ.) (El-Ganainy and Weber, 2010):

**Պետական ֆինանսների կառավարում:** Քանի որ ՑՃՀ կանոնն ակնհայտորեն ապագայամետ է, դրա բարեհաջող իրականացումը պայմանավորված ՊՖԿ կարողություններով: Նվազագույնն անհրաժեշտ է հետևյալը՝

- բյուջետային հուսալի կանխատեսումների ձևակերպումը.
- հաստատված բյուջեի կատարման մշտադիտարկումը և կանոնի թիրախի ապահովմանը սպառնացող զարգացումներին ժամանակին արձագանքումը.
- Բյուջեի կատարման մասին թափանցիկ հաշվետվությունների ներկայացումը և
- Հաշվապահական հաշվառման լավ ստանդարտների ընդունումը:

**Պարտք և կանխիկի կառավարում:** ՑՃՀ կանոնը կարող է ընդհանուր պակասուրդի խոշոր տատանումներ թույլատրել, որոնք կարող են վատթարանալ անկումների ժամանակ և ավելացնել փոխառու միջոցների ներգրավման համախառն կարիքները՝ հերթով լարվածություն առաջացնելով կանխիկի և պարտքի կառավարման վրա:

Ուստի պարտքի կառավարիչները պետք է նախաձեռնող լինեն ֆինանսական շուկաներ մուտք գործելու հարցում և մշակեն որպես փոխառություն խոշոր գումարներ ներգրավելու համար համարժեք ռազմավարություններ և գործիքներ: Այս ջանքին աջակցելու համար բոլոր կանխիկ միջոցները պետք է մատչելի լինեն: Կանխիկ պաշարների ավելորդ հատվածականությունը կամ եկամուտների նպատակային կապակցումը վնասաբեր կլինեն: Ուստի կանխիկի կառավարիչները պետք է այդպիսով պետական բոլոր միջոցները կառավարեն համախմբված ձևով և կանխիկի համապատասխան բուֆերները պահպանելով՝ կանխիկի արտահոսքերին դիմակայելու համար՝ հատկապես երբ սահմանափակված է փոխառություն ներգրավելու ունակությունը:

Ի վերջո, ՑՃՀ կանոնի անցնելու որոշումը պետք է ծախսեր-օգուտ վերլուծության եզրակացությունը լինի: Մինչ կանոնները, որոնց մասին տեղեկացնելն ավելի պարզ է, տնտեսական կայունացման առումով ոչ օպտիմալ են, ավելի բարդ՝ օրինակ ՑՃՀ կանոնը կարող է վատ ստուգաչափման կամ դժվար իրականացման ռիսկի ենթարկվել: Չիլիի փորձը ցույց է տալիս, որ օրինակ, կանոնն անցել է շտկման մի քանի փուլերով և ինստիտուցիոնալ փոփոխությունների միջով՝ նախքան բավարար փուլի հասնելը (Մարսել, 2013 թ.):

## Հավելված 7. Հարկաբյուջետային ռիսկերի սիմուլյացիան

Սույն հավելվածում ամփոփվում են III և IV բաժիններում ներկայացված սիմուլյացիաների հիմքում ընկած ենթադրությունները: Ի տարբերություն Հավելված 2-ում նկարագրված սիմուլյացիաների, այս վարժությունը բացառապես դետերմինիստական է: Սիմուլյացիաները հիմնված են մի քանի ենթադրությունների վրա.

- Աճին հարկային եկամուտների արձագանքի էլաստիկությունը 1. է, իսկ ծախսերի և ոչ հարկային եկամուտների կապը ցիկլից ենթադրվում է, որ խզված է: Նույն էլաստիկությունները կարելի է օգտագործել ՑՃՀ-ի հաշվարկի համար.

$$CAB_t = R_t^{tax} \left( \frac{Y_t^*}{Y_t} \right) + R_t^{nTax} - G_t$$

- Իր հերթին ՀՆԱ-ն, իր հերթին, կրում է հայեցողական հարկաբյուջետային քաղաքականության ազդեցությունը՝ մի խումբ հարկաբյուջետային բազմակիչների միջոցով: Մենք կիրառում ենք բազմարկիչի և դրա տևականության վերաբերյալ ՊԿՎ ենթադրությունները (ԱՄՀ, սպասվում է): Բացի այդ, անում ենք աճի վրա ընթացիկ ծախսերի փոքր-ինչ ավելի պակաս ազդեցության ենթադրություն:

	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	Հետո
Հարկային և կապիտալ ծախսերի միջոցառումներ	0.89	0.53	0.32	0.19	0.12	0.07	0.00
Ընթացիկ ծախսեր միջոցառումներ	0.71	0.43	0.26	0.15	0.09	0.06	0.00

Ելակետի համեմատ՝ այլընտրանքային սցենարներում ՀՆԱ-ն ըստ այդմ հաշվարկվում է հետևյալ կերպ.

$$Y_t - Y_t^0 = \sum_{1 \leq k \leq 5} +\eta_k^{cap} (G_{t-k}^{cap} - G_{t-k}^{cap,0}) + \eta_k^{curr} (G_{t-k}^{curr} - G_{t-k}^{curr,0}) - \eta_k^{rev} (R_{t-k} - R_{t-k}^0)$$

Սույն զեկույցում ներկայացված բոլոր սցենարներում ենթադրում ենք, որ հարկային քաղաքականության արձագանքը բացակայում է, որպեսզի կենտրոնանանք ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի միջև փոխզիջման վրա:

Փորձնական սցենարները զուտ պարզաբանման համար են և անհրաժեշտ կլինի դրանք լրացուցիչ հղկել՝ ապագա քաղաքականության վերաբերյալ որոշումների նպաստելու համար: Դրա համար կպահանջվեն քաղաքականության լրացուցիչ ուղենիշներ և ավելի համապարփակ և բացված տվյալներ: Բացի այդ, պետք է զգայունության վերլուծություններ կատարել՝ կիրառելով այլընտրանքային ավելի իրատեսական պարամետրեր: Թողարկման նկատմամբ եկամուտների և ծախսերի էլաստիկության վերաբերյալ ենթադրությունները, օրինակ, կարելի է հղկել:

**Fiscal Affairs Department**

International Monetary Fund

700 19th Street NW

Washington, DC 20431

USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>