

ԹԵՄԱ 8 ՊԵՏԱԿԱՆ ԲՅՈՒՋԵ: ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔ:

8.1. Պետական բյուջե. կառուցվածքը և կարգավորումը.

- ընդհանուր բնութագիրը,
- բյուջեի եկամտային մասի աղբյուրները:
- բյուջեի ծախսային մասի ուղղությունները, տեսակետներ բյուջեի կարգավորման վերաբերյալ:

8.2. Պետական պարտքը և նրա տնտեսական հետևանքները:

Պետական բյուջեն երկրի ֆինանսական համակարգի հիմնական օղակն է: Այն պահից ի վեր, երբ պետությունն սկսում է կանոնավոր ձևով կազմել բյուջե, կարելի է ասել, որ ֆինանսներն ընդունում են համընդհանուր բնույթ: Պետական բյուջեի միջոցով կազմավորվում և օգտագործվում է համապետական կենտրոնացված դրամական միջոցների ֆոնդը: Պետական բյուջեի օգնությամբ պետությունը կազմակերպում է միջոցների վերաբաշխում տնտեսության տարբեր ոլորտների, տնտեսական շրջանների, տնտեսության ճյուղերի միջև:

8.1. Պետական բյուջեն պետական ծախսերի և դրանց աղբյուրների կամ եկամուտների տարեկան պլանն է: Այն որոշակի ժամանակի համար (տարի, ամիս, եռամսյակ) ծախսերի և եկամուտների գումարի դրամական արտահայտության նախահաշիվն է: Պետական ծախսերի և եկամուտների հիմնական մասը կատարվում է պետական բյուջեի միջոցով, որն ընդգրկում է կենտրոնական կառավարության և տեղական իշխանությունների բյուջեները: Կախված այս կամ այն երկրի վարչատարածքային բաժանումից՝ բյուջեները լինում են կենտրոնական, մարզային, տեղական և այլն: Դրանց միջև միշտ առկա են բավական բարդ հարաբերություններ՝ կապված բյուջետային եկամուտների աղբյուրների բաժանման, կենտրոնական բյուջեի կողմից տեղական բյուջեների ֆինանսավորման և այլ հարցերի հետ: Այսպիսով, պետական բյուջեն ոչ միայն կենտրոնական կառավարության բյուջեն է, այլև պետական վարչատարածքային բոլոր մակարդակների իշխանությունների բյուջեների ամբողջությունը:

Ընդհանրապես, բյուջեն իր էությամբ արտահայտում է ուժերի հարաբերակցությունը երկրի սոցիալ-տնտեսական շահերը կրող հիմնական խմբերի, սեփականատերերի և վարձու աշխատողների միջև՝ կապված սեփականության, եկամուտների և աշխատավարձի հարկման, սոցիալական նպատակներով բյուջետային ծախսերի հետ, համապետական և տեղական շահերի, արդյունաբերության և գյուղատնտեսության միջև՝ կապված հարկերի բաշխման և բյուջեից դոտացիաներ ստանալու հետ և այլն:

Ամեն տարի բյուջեի նախագիծը քննարկվում և ընդունվում է օրենսդրական մարմնի՝ ազգային ժողովի կողմից: Որպես երկրի հիմնական դրամական հաշվեկշիռ, բյուջեն բաղկացած է երկու մասից՝ եկամտային և ծախսային:

Հայաստանի Հանրապետությունում գոյություն ունի *պետական բյուջեի եկամուտների աղբյուրների* հետևյալ դասակարգումը.

ա) հարկային եկամուտներ և տուրքեր (ավելացված արժեքի հարկ, ակցիզային հարկ, շահութահարկ, եկամտահարկ, գույքահարկ, հողի հարկ, հաստատագրված վճարներ, մաքսատուրք, պարզեցված հարկ, բնապահպանական և բնօգտագործման վճարներ, պետական տուրք),

բ) պարտադիր սոցիալական ապահովության վճարներ և այդ բնագավառում օրենսդրությունը խախտելու համար տուգանքներ և տույժեր,

գ) պաշտոնական դրամաշնորհներ (օտարերկրյա պետությունների և միջազգային կազմակերպությունների տրամադրած դրամաշնորհները, այլ աղբյուրներից ստացվող պաշտոնական դրամաշնորհները),

դ) այլ եկամուտներ (Հայաստանի Հանրապետության Կենտրոնական բանկի ծախսերի նկատմամբ եկամուտների գերազանցումով մուտքերը, պետական վիճակախաղերից ստացվող եկամուտները, իրավախախտումների համար գործադիր և դատական մարմինների կողմից կիրառվող պատժամիջոցներից մուտքերը և այլն):

Հարկը պետական բյուջեի եկամտային մասի հիմնական աղբյուրն է: Հարկերի և դրանց ֆունկցիաների մասին կխոսվի հաջորդ 17-րդ գլխում:

Պետական բյուջեի միջոցով ֆինանսավորվում են պետական նշանակության ծրագրերը և ծախսերը՝ հետևյալ հիմնական ուղղություններով.

ա) ընդհանուր բնույթի պետական ծառայություններ,

բ) պաշտպանություն,

գ) հասարակական կարգի պահպանություն և անվտանգություն,

դ) կրթություն և գիտություն,

ե) առողջապահություն,

գ) սոցիալական ապահովագրություն ու սոցիալական ապահովություն և այլն:

Բյուջեի եկամտային և ծախսային մասերը կարող են գոյություն ունենալ կամ հավասարակշռված կամ անհավասարակշռված վիճակներում: Եթե պետական բյուջեի ծախսերը գերազանցում են եկամուտների մակարդակը, նշանակում է առկա է բյուջետային դեֆիցիտ կամ բացասական սալդո, իսկ եթե եկամուտների գումարը գերազանցում է ծախսերի մակարդակը, ապա դա վկայում է բյուջետային ավելցուկի կամ դրական սալդոյի մասին, որը կոչվում է պրոֆիցիտ:

Տեսակետներ բյուջեի կարգավորման վերաբերյալ.

ա) մինչև 20-րդ դարի 30-ական թվականների «Սեծ դեպրեսիան» տարեկան հավասարակշռված բյուջեն համարվում էր պետական ֆինանսների ցանկալի նպատակը: Ի դեպ, տարեկան հավասարակշռված բյուջեն Ադամ Սմիթը համարում էր «լավագույն բյուջե»: Սակայն այդպիսի բյուջեն հիմնականում բացառում է պետության զանձարանային քաղաքականությունը՝ որպես հակացիկլային կայունացնող ուժի: Ավելին, այն խորացնում է տնտեսական ցիկլի տատանումները: Այսպես, ենթադրենք, թե տնտեսությունը մտել է մի այնպիսի ժամանակահատված, որը բնութագրվում է գործազրկության բարձր մակարդակով և նվազող եկամուտներով: Ինչպես դա ցույց է տրված «Գանձարանային քաղաքականություն» թեմայի 15.3 գրաֆիկում, այդպիսի պայմաններում հարկային մուտքերն ինքնաբերաբար կկրճատվեն: Ձգտելով հավասարակշռել բյուջեն, կառավարությունը պետք է կամ բարձրացնի հարկադրույքները, կամ կրճատի պետական ծախսերը, կամ էլ զուգորդի այդ երկու միջոցառումները: Ամբողջ խնդիրն է, որ բոլոր այդ միջոցառումներն ունեն արգելակող բնույթ՝ դրանցից յուրաքանչյուրն ավելի շատ կրճատում և բոլորովին էլ չի խթանում ամբողջական պահանջարկը: Նույն ձևով, տարեկան հավասարակշռված բյուջեն առաջ կբերի ինֆլյացիայի ուժեղացում: Գրաֆիկը ցույց է տալիս, որ ինֆլյացիայի ընթացքում, հենց որ սկսեն բարձրանալ եկամուտները, ավտոմատ ձևով կսկսեն մեծանալ հարկային մուտքերը: Որպեսզի վերացվեն առաջացած բյուջետային ավելցուկները, կառավարությունը կամ պետք է իջեցնի հարկադրույքները, կամ մեծացնի պետական ծախսերը, կամ էլ զուգորդի այդ երկու միջոցառումները: Նշված երեք դեպքերում էլ տնտեսության մեջ կուժեղանա ինֆլյացիոն ճնշումը:

Այսպիսով, հավասարակշռված բյուջեի պահպանումը դառնում է ինքնամպատակ և չունի տնտեսական չեզոքություն. այդպիսի քաղաքականությունը ավելի շատ նպաստում է ցիկլային տատանումներին և ոչ թե դառնում հակացիկլային միջոց:

բ) տնտեսագետների մի այլ կարծիքի համաձայն առավել նպատակահարմարը ցիկլային հիմքի վրա բյուջեն հավասարակշռելն է: Պարտադիր չէ, որ ամեն տարի բյուջեն հավասարակշռվի, բավական է, որ դա տեղի ունենա տնտեսական ցիկլի ընթացքում: Անկմանը դիմակայելու համար կառավարությունը պետք է իջեցնի հարկերը և մեծացնի ծախսերը՝ դրանով իսկ գիտակցորեն առաջ բերելով դեֆիցիտ: Հետագա ինֆլյացիոն վերելքի ժամանակ կառավարությունը պետք է բարձրացնի հարկերը և կրճատի ծախսերը: Այս հիմքի վրա առաջացած բյուջեի դրական սալդոն կարող է օգտագործվել անկման փուլում առաջացած կառավարության պարտքի մարման համար:

Այս մտակառույցի (կոնցեպցիայի) քննադատների կարծիքով, տնտեսական ցիկլի վերելքներն ու վայրէջքներն իրենց խորությամբ և տևողությամբ կարող են միատեսակ չլինել: Հետևապես, կայունացման խնդիրը հակասության մեջ է մտնում ցիկլի ընթացքում բյուջեի հավասարակշռման խնդրի հետ:

Այսպիսով, տասներկու ամսվա կտրվածքով բյուջեն հավասարակշռելու մասին որևէ «սուրբ օրենք» գոյություն չունի,

գ) երրորդ տեսակետի կամ ֆունկցիոնալ ֆինանսների գաղափարներին համապատասխան, տարեկան կամ ցիկլային հիմքի վրա բյուջեի հավասարակշռման հարցը երկրորդական խնդիր է: Պետական ֆինանսների գլխավոր նպատակը ոչ ինֆլյացիոն լրիվ զբաղվածության ապահովումն է, այսինքն, ոչ թե բյուջեի, այլ տնտեսության հավասարակշռումը: Եթե այդ նպատակի ապահովումն ուղեկցվում է կայուն բյուջետային դրական սալդոյով, կամ մեծ և աճող պետական պարտքով՝ թող այդպես լինի: Այս դրույթի օգտին բերվում են հետևյալ փաստարկները. նախ՝ գործող հարկային համակարգը թույլ է տալիս տնտեսության աճի արագացմանը զուգընթաց ավելացնել հարկային գանձումները: Հետևապես, կառավարության ծախսերի տվյալ մակարդակի պայմաններում տնտեսության աճը խթանող դեֆիցիտը ինքնաբերաբար կրճատվում է: Բացի այդ, դեֆիցիտը ֆինանսավորելու պետական հնարավորությունները գրեթե անսահման են, որովհետև կառավարության ձեռքում են գտնվում թղթադրամի էմիսիան և հարկային քաղաքականությունը փոխելու բոլոր իրավական լծակները: Եվ վերջապես, բյուջեի դեֆիցիտի հետևանքով առաջացած պետական պարտքի աճն այնքան էլ ծանր ու սարսափելի հետևանքներ չունի, ինչպես ենթադրում է մարդկանց մեծամասնությունը:

8.2. Պետական պարտքը ոչ այլ ինչ է, քան կառավարության պարտքը երկրի բնակչությանը: Դա կառավարության և կենտրոնական բանկի ընդհանուր պարտավորություններն են: Պետական պարտքը մեծանում է ամեն անգամ, երբ պետական բյուջեն գտնվում է դեֆիցիտային վիճակում: Պետական պարտքը լինում է ներքին և արտաքին: Այն կարող է պայմանավորված լինել այնպիսի պատճառներով, ինչպիսիք են պատերազմները, որոնք պահանջում են պետական ծախսերի հսկայական աճ, և տնտեսական ճգնաժամները, երբ սկսում են գործել տնտեսության ներքին կարգավորիչներն ու

արտադրության ծավալների կրճատմանը զուգընթաց բյուջետային մուտքերում փոքրանում է հարկային գանձումների ընդհանուր ծավալը: Պետական պարտքի մեծացման պատճառ կարող են դառնալ նաև հարկային քաղաքականությանը վերաբերող օրենսդրական թերությունները, երբ հարկերն իջեցվում են առանց պետական ծախսերի կրճատման: Բացի այդ, պետական պարտքը կարող է աճել նաև պետության վարած սխալ քաղաքականության կամ քաղաքական մոտիվների առկայության հետևանքով, որը քաղաքական գործիչներին ստիպում է ձայներ շահելու նպատակով իջեցնել հարկերը կամ մեծացնել պետական ծախսերը՝ հաշվի չառնելով տնտեսության իրավիճակը:

Ինքնին հարց է առաջանում, թե պետական պարտքի աճը մի ինչ-որ կետում կարո՞ղ է արդյոք հանգեցնել պետության սնանկացմանը՝ վերջինիս զրկելով իր ֆինանսական պարտավորությունները կատարելու հնարավորությունից: Գրականության մեջ այդ հարցին ավելի շուտ տարվում է բացասական պատասխան, ելակետ ունենալով հետևյալ փաստարկները.

- անհրաժեշտություն չկա, որ պետությունը նվազեցնի իր պարտքը, առավել ևս, այն ամբողջությամբ վերացնի: Խոսքն առաջին հերթին վերաբերում է ներքին պարտքին, որն առաջանում է պետական փոխառությունների վաճառքի հաշվին: Եթե լրանում է այդ պարտքի մարման ժամկետը, ապա պետությունը ստիպված չի կրճատում իր ծախսերը կամ, փոխառությունները մարելու նպատակով, բարձրացնում հարկերը, որն ինչպես հայտնի է, դեպրեսիայի պայմաններում համարվում է սխալ գանձարանային քաղաքականություն: Պարզապես նա *վերաֆինանսավորում* է իր պարտքը՝ նոր փոխառություններ վաճառելու միջոցով, որի հաշվին փոխհատուցում է հին պարտքերը, նոր պարտք վերցնում հաջորդ ժամանակաշրջանի համար, և այդպես շարունակ,

- պետությունը, համաձայն սահմանադրության, իրավունք ունի հարկեր գանձել բնակչությունից: Հարկերի մեծացումն այն եղանակն է, որը կառավարությանը հնարավորություն է տալիս ստանալ բավականաչափ եկամուտներ՝ տոկոսները և ամբողջ պարտքը մարելու համար: Մասնավոր տնտեսությունները և ֆիրմաները հարկերի հաշվին եկամուտներ ստանալ չեն կարող, իսկ կառավարությունը կարող է: Արդյունքում, առաջինները կարող են սնանկանալ, իսկ կառավարությունը՝ ոչ,

- պետության սնանկացումը դժվար է պատկերացնել թեկուզ այն պատճառով, որ նա թղթադրան տպելու իրավունք ունի, որի միջոցով կարող է և՛ փակել պարտքը, և՛ վճարել տոկոսները: Կառավարությունը կարող է մարման ժամկետը հասած փոխառությունները մարել կամ այլ փոխառությունների վաճառքի, կամ էլ լրացուցիչ էմիսիայի հաշվին: Ճիշտ է, դա կարող է առաջացնել ինֆլացիոն էֆեկտ, սակայն տվյալ դեպքում խոսքը վերաբերում է պետական պարտքերի մարմանը:

Պետական պարտքի առկայությունը ծնում է իրական ու պոտենցիալ մի շարք այլ հիմնահարցեր.

ա) պետական փոխառությունները հավասարաչափ չեն բաշխվում բնակչության տարբեր խմբերի միջև և մեծ մասամբ կուտակվում են համեմատաբար ունևոր մասի ձեռքում: Ոչ այնքան պրոգրեսիվ հարկային համակարգի առկայության պայմաններում, պետական պարտքի մարումը խորացնում է եկամուտների անհավասարությունը, իսկ այդպիսի վերաբաշխողական էֆեկտը հակասում է սոցիալական հավասարության սկզբունքին, խոչընդոտում Ռոբին Դուդի էֆեկտին,

բ) պարտքի մարման համար տոկոսների վճարումը պահանջում է հարկերի բարձրացում, որը կարող է թուլացնել տնտեսական խթանների, այսինքն՝ ինովացիաների, նոր ինվեստիցիաների ծագումը և այլն,

գ) վերաֆինանսավորումը ենթադրում է պետական փոխառությունների վաճառքի ընդլայնում, իսկ դա մեծացնում է փողի պահանջարկը, նվազեցնում շրջանառության մեջ դրված փողի զանգվածը, որն էլ կարող է բարձրացնել բանկերի կողմից պահանջվող տոկոսադրույքները: Իսկ դա, ինչպես հայտնի է, առաջ է բերում արտամղման էֆեկտ, այսինքն, դարձյալ կրճատվում են մասնավոր ինվեստիցիաները, և տնտեսական աճը դանդաղում է: Այս իմաստով պետական պարտքը կարող է տնտեսական ծանր բեռ դառնալ ապագա սերունդների համար, քանի որ նրանք կստանան ինվեստիցիոն ապրանքների քիչ պաշարներ, այսինքն, փոքր ծավալի «ազգային գործարան»,

դ) հատուկ ուշադրության է արժանի արտաքին պարտքը. վերջինս ոչ այլ ինչ է, քան տվյալ երկրի պարտքը այլ պետությունների քաղաքացիներին և հաստատություններին: Այդպիսի պարտքերը մեծացնում են երկրի տնտեսական, հետևապես, նաև քաղաքական կախվածությունն այն երկրներից, որոնք վարկ են տրամադրել: Եթե արտաքին պարտքի վճարումները կազմում են արտաքին տնտեսական գործունեությունից ստացվող մուտքերի 20-30 տոկոսը, ապա նոր վարկեր վերցնելը դառնում է դժվար: Եթե վարկեր տրվում են, ապա միայն բարձր տոկոսներով՝ պահանջելով ապահովագրական որոշակի երաշխիքներ կամ գրավ:

Անվճարունակ պարտատիրոջ վիճակում հայտնվելը նշանակում է զրկվել արտասահմանյան ֆինանսական ռեսուրսներից օգտվելու հնարավորությունից: Դրա համար օգտագործվում են հետևյալ ուղիները.

- որպես տրադիցիոն ուղի պարտքերի մարումը կատարվում է ոսկու վալյուտային ռեզերվների հաշվին, եթե այդպիսիք առկա են,

- կարճաժամկետ և միջին ժամկետային պարտքերը երկարաժամկետ դարձնելու միջոցով: Դա հնարավոր է միայն

վարկատուի համաձայնության պայմաններում: Օրինակ, հայտնի են Լոնդոնյան ակումբը, որը միավորում է վարկատու բանկերին և Փարիզյան ակումբը, որը ներկայացնում է վարկատու երկրներին, որոնք հատուկ հանձնաժողովների միջոցով, ուսումնասիրելով վարկառու երկրների անվճարունակության փաստերը, կամ հետաձգում են պարտքերի մարումը, կամ, առանձին դեպքերում, այդ պարտքերը մասնակիորեն դուրս են գրում,

- արտաքին պարտքը կարող է մարվել նաև կոնվերսիայի միջոցով, երբ արտասահմանյան վարկատուներին իրավունք են տալիս վարկառու երկրում ձեռք բերել անշարժ գույք, մասնակից դառնալ ազգային կապիտալին (օրինակ, մասնակից դառնալ սեփականաշնորհմանը): Այսպիսի գործառույթը տանում է ազգային տնտեսության մեջ արտասահմանյան կապիտալի մեծացմանը, սակայն հեշտացնում է պարտքի մարումը, հնարավոր դարձնում նոր վարկերի ստացումը և խթանում մասնավոր արտասահմանյան ինվեստիցիաների ներհոսքը,

- առավել սովորական ուղին այն է, երբ ծանր վիճակում հայտնված վարկառու երկրները դիմում են միջազգային բանկերին (որոնցից է, օրինակ, Զամաշխարհային բանկը), որոնք թեև, որպես կանոն, արտոնյալ պայմաններով տրամադրում են վարկեր, սակայն խիստ պահանջներ են ներկայացնում էմիսիոն, վարկային քաղաքականության, մրցակցության խթանման, պետական բյուջեի դեֆիցիտը նվազագույնի հասցնելու և այլ հարցերում: