ԱՐԺՈՒՅԹԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՀԻՄՆԱԴՐԱՄ

Հայաստան

ԱՄՀ-ի առաքելության ավարտական հուշագիր

16-ը հունիս, 2008 թ.

Արժույթի միջազգային հիմնադրամի (ԱՄՀ) աշխատակազմի թիմն այցով Երևանում էր 2008 թ. հունիսի 11-ից մինչև 17-ը՝ նպատակ ունենալով ուսումնասիրել վերջին շրջանի տնտեսական զարգացումները և քննարկել 2008 թ. մնացած մասի և միջնաժամկետ հատվածի մակրոտնտեսական քաղաքականությունը և կառուցվածքային բարեփոխումների գերակայությունները: Թիմը հանդիպումներ ունեցավ նորանշանակ Կառավարության, Հայաստանի Հանրապետության Կենտրոնական բանկի (ՀՀ ԿԲ) աշխատակիցների, պատգամավորների, ինչպես նաև գործարար ոլորտի և միջազգային դոնորների հանրության ներկայացուցիչների հետ: Քննարկումները հող հարթեցին, որպեսզի սեպտեմբերին IV հոդվածի 2008 թ. խորհրդակցությունների ժամանակ բանակցություններ անցկացվեն ԱՄՀ-ի օժանդակությամբ իրականացվելիք նոր ծրագրի շուրջ:

Թիմը գոհունակությամբ է նշում նոր կառավարության հաստատակամ վճռականությունը բարեփոխումներ իրականացնելու հարցում: Առանձնապես ոգևորիչ է հարկային վարչարարության/քաղաքականության բարեփոխումների կարևորումը, որը կնպաստի գործարարության միջավայրի բարելավմանը և լայնահեն տնտեսական աճի խթանմանը: Հարկաբյուջետային վերլուծությունների բարելավման և հարկաբյուջետային համակարգի կատարելագործման ուղղությամբ նորանշանակ կառավարության կողմից իրականացվող աշխատանքները նույնպես ողջունելի են, քանզի դրանք թույլ կտան հարկաբյուջետային քաղաքականությունն ավելի արդյունավետ գործիք դարձնել պահանջարկի կառավարման համար և բարելավել դրամավարկային և հարկաբյուջետային մարմինների գործունեության համակարգումը:

I. ՄԱԿՐՈՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՑՈՒՑԱՆԻՇՆԵՐԸ ԵՎ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ

Հայաստանում, ըստ երևույթին, 2008 թվականին կպահպանվի իրական ՀՆԱ-ի աճի՝ նախորդ տարիներին ձևավորված երկնիշ տեմպը: Տնտեսության բարձր ցուցանիշները 2008 թվականին առաջին հինգ ամիսներին պահպանվել են: Տարվա մնացած ամիսների ընթացքում աճը կշարունակի պայմանավորվել շինարարության ոլորտի աճի բարձր տեմպերով: Հիմնական ռիսկը կանխատեսվածից ավելի բարձր ցուցանիշների արձանագրումն է, քանզի գյուղատնտեսական արտադրանքը, ամենայն հավանականությամբ, կգերազանցի ներկա կանխատեսումները, որից զատ, 2008 թվականին կարող են իրականություն դառնալ կանխատեսումների մեջ դեռևս չներառված որոշ ներդրումային ծրագրեր:

ՍԳԻ գնաճը վերջին ամիսներին կտրականապես ավելացել է, չնայած դրամավարկային քաղաքականությունն աստիճանաբար ավելի զսպողական դարձնելու և բյուջեի զուսպ կատարողականի ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումներին: Չնայած որ գնաճի բարձրացումը մինչև մոտ 10 տոկոս հիմնականում պայմանավորված է եղել ներմուծվող պարենային ապրանքատեսակների գների բարձրացմամբ, ոչ պարենային ապրանքատեսակների գնաճը նույնպես բարձրացել է՝ նավթի բարձր միջազգային գների և ներպետական բարձր պահանջարկի ֆոնի վրա: Ակնկալվում է, որ տարեվերջի ՍԳԻ գնաճը կկազմի 7 տոկոս՝ գերազանցելով գնաճի հայտարարված թիրախը (4 ±1.5 տոկոս), սակայն՝ ավելի ցածր լինելով հարևան պետությունների համեմատ:

Արձանագրվել են հարկաբյուջետային ոլորտի դրական զարգացումներ, որոնք հնարավորություն են ընձեռում ավելի զսպողական դարձնել բյուջեի կատարողականը: Հարկային եկամուտների աճը մեծ թափ է հավաքել՝ պայմանավորված ԱԱՀ-ի հավաքագրման բարձր մակարդակով: Հիմնվելով այն ենթադրության վրա, որ ակնկալվածից բարձր հարկային եկամուտների մակարդակը կպահպանվի, բյուջեի պակասուրդը կանխատեսվում է 1.2 տոկոսի շրջանում, որը զգալիորեն ավելի ցածր է, քան բյուջեով նախատեսված ցուցանիշը (ՀՆԱ-ի 2.6 տոկոս): Արդյունքում, հարկաբյուջետային ազդակն ավելի սահմանափակ ազդեցություն կունենա, և որոշակիորեն կզսպվի իրական փոխարժեքի արժևորումը:

Արտաքին առևտրի պակասուրդը 2008 թ. առաջին չորս ամիսներին մեծացել է՝ պայմանավորված ներմուծման ավելացմամբ: Չնայած որ ակնկալվում է մասնավոր փոխանցումների ներհոսքի աճ՝ բարձր տեմպերով, միաժամանակ կանխատեսվում է, որ արտաքին ընթացիկ հաշվի պակասուրդը կավելանա և 2008 թ. կկազմի մոտ 8.6 տոկոս: Ներմուծման նկատմամբ պահանջարկի ավելացման

արդյունքում արևմուտքի ճնշումները չեզոքացվել են, և դրամ-դոլար փոխարժեքն ընդհանուր առմամբ կայուն է մնացել 2007 թ. դեկտեմբերից ի վեր:

II. ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՔՆՆԱՐԿՈՒՄՆԵՐ

Քննարկումների հիմնական թեման ապագա ծրագրի բանակցություններին առնչվող քաղաքականության հետևյալ հիմնական մարտահրավերներն էին. (i) գնաճի վերահսկում՝ առաջարկի ցնցումների և պահանջարկի ավելի մեծ ճնշումների ֆոնի վրա, (ii) հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարեփոխումների օրակարգում մնացող դեռ չլուծված հարցերը լուծելու հրատապ անհրաժեշտությունը, (iii) ՀՀ ԿԲ-ի արտարժութային միջամտությունների արդյունավետությունը, և (iv) միջնաժամկետ հարկաբյուջետային ռիսկերի նկատմամբ խոցելիության ավելի բարձր աստիճանը:

Գնաճի վերահսկում՝ առաջարկի ցնցումների և պահանջարկի ավելի մեծ ճնշումների ֆոնի վրա

Հաշվի առնելով առաջարկի հնարավոր ցնցումների մասշտաբը և պահանջարկով պայմանավորված՝ գնաճային ճնշումների ավելացումը, անհրաժեշտ կլինի էլ ավելի զսպողական դարձնել դրամավարկային և հարկաբյուջետային քաղաքականությունները: Ներմուծվող էներգակիրների և պարենային ապրանքների գների բարձրացման, կենսաթոշակների և աշխատավարձերի վերջին շրջանում բարձրացման և հետագա ավելացման ծրագրերի, ինչպես նաև տնտեսության վարկավորման ծավալների արագընթաց աճի պարագայում, ամենայն հավանականությամբ, կպահպանվեն գնաճային մեծ ճնշումներ, կվատթարանան արտաքին առևտրի պայմանները և կմեծանա ընթացիկ հաշվի պակասուրդը: Այս ֆոնի վրա, դրամավարկային քաղաքականության մարտահրավերն է սահմանափակել պարենային ապրանքների և էներգակիրների գների բարձրացման հետևանքների “երկրորդ ալիքի” ազդեցությունը՝ այդ կերպ զսպելով գնաճային սպասումները: Դա հեշտ գործ չէ՝ հաշվի առնելով, որ դրամավարկային փոխանցման մեխանիզմը թույլ է: Անհրաժեշտ կլինի բարենպաստ հարկաբյուջետային քաղաքականություն իրականացնել և ջանքեր գործադրել ներքին շուկայում մրցակցությունը խթանելու ուղղությամբ:

Առկա տնտեսական միջավայրում հարկաբյուջետային քաղաքականությունը կարևոր դերակատարում կունենա գնաճային ճնշումները զսպելու և երկարաժամկետ հատվածում տնտեսական աճի տեմպերը պահպանելու գործում: Սկզբնական փուլում ենթարկվելով էական ճշգրտման (մինչև 2002 թվական), հարկաբյուջետային քաղաքականությունը որոշակիորեն պրոցիկլիկ բնույթ է ձեռք բերել վերջին տարիներին: Հաշվի առնելով միջազգային տնտեսական միջավայրում առկա լրացուցիչ մարտահրավերները, երկրում պահպանվող երկնիշ տնտեսական աճը և ընթացիկ հաշվի պակասուրդի ավելացումը,

անհրաժեշտ է “ցիկլին հակառակ” (counter-cyclical) ընթացք հաղորդել հարկաբյուջետային քաղաքականությանը: Միջնաժամկետ ռիսկերը հաղթահարելու համար անհրաժեշտ՝ հարկաբյուջետային “պահուստային” հնարավորություններ ստեղծելու համար կարևոր կլինի խնայել եկամուտների հավաքագրման՝ 2008 թվականին նախատեսվածը գերազանցող մասը, ինչպես նաև բարելավել “մրցող” ծախսային ծրագրերի մեջ գերակայությունների սահմանումը: Ծախսերի զսպման միջոցով գնաճային ճնշումները մեղմելով հնարավոր կլինի միջնաժամկետ հատվածում պահպանել թոշակառուների եկամուտների իրական ավելացման միտումները, ինչպես նաև միջոցներ “ազատել” այն խոցելի խմբերին նպատակային ժամանակավոր աջակցություն ցուցաբերելու համար, որոնց վրա անհամաչափորեն ծանր է ազդում պարենային ապրանքների գների բարձրացումը:

Ի վերջո, ներմուծման ոլորտում մենաշնորհային պրակտիկային վերջ դնելը հնարավորություն կընձեռի սպառողներին օգտվել դրամի հետագա հնարավոր արժևորումից՝ ներմուծման ավելի ցածր գների միջոցով: Մեր հաշվարկներով հիմնավորվում է, որ փոխարժեքի արժևորման փոխանցումը շատ ավելի թույլ է (10 տոկոս), քան փոխարժեքի արժեզրկման փոխանցումը (31 տոկոս), որով հաստատվում են այն ենթադրությունները, թե մրցակցությունը ներմուծողների միջև սահմանափակ է:

Հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարեփոխումների օրակարգում մնացող դեռ չլուծված հարցերը

Ընդհանուր փոխհամաձայնություն կա այն հարցում, որ անհրաժեշտ է լուծել հարկային բարեփոխումների օրակարգում մնացող դեռ չլուծված հարցերը: Չնայած 2007 թվականին արձանագրված զգալի բարելավմանը, հարկեր/ՀՆԱ հարաբերակցությունը Հայաստանում մինչ օրս ավելի ցածր է, քան անցումային պետությունների մեծ մասում, և շատ ավելի ցածր է առկա ներուժի մակարդակից: Բարեփոխումները լրացուցիչ թափ են հավաքել նոր կառավարության կազմավորումից ի վեր. գերակա են համարվում հարկային քաղաքականության և վարչարարության բարելավման մի շարք ծրագրեր: ***Հարկային քաղաքականության բացերը*** լրացնելու նպատակով միջոցառումներ են իրականացվում ԱԱՀ-ի նվազագույն շեմ ներդնելու և փոքր տնտեսվարող սուբյեկտների համար (որոնց շրջանառությունը չի գերազանցում ԱԱՀ-ի նվազագույն շեմը) հարկերի հաշվարկի և վճարման ավելի պարզ ընթացակարգեր ներդնելու ուղղությամբ: ***Հարկային վարչարարության թերությունները*** շտկելու նպատակով Հարկային պետական ծառայությունը (ՀՊԾ) մշակել է հարկային վարչարարության արդիականացման համապարփակ ծրագիր՝ ԱՄՀ-ի և այլ դոնորների նախկին խորհրդատվությանը համահունչ: Մենք լիովին սատարում ենք ծրագրում արտացոլված հրատապ գերակայությունները, այդ թվում՝ ՀՊԾ-ի

կազմակերպական վերակառուցումը, կոռուպցիայի հաղթահարումը, խոշոր հարկ վճարողների վարչարարության կատարելագործումը և հարկ վճարողներին, հատկապես՝ փոքր ձեռնարկություններին մատուցվող ծառայությունների բարելավումը: Նշված ծրագրերից զատ, իշխանություններին կոչ ենք անում առանց ուշացման քայլեր ձեռնարկել ԱԱՀ-ի վերադարձի ռիսկայնության վրա հիմնված համակարգ ներդնելու ուղղությամբ: Դա կնպաստի արտահանողների մրցունակության բարձրացմանը:

Հարկային բարեփոխումների՝ Կառավարության հավակնոտ օրակարգը քաջալերող է, սակայն այն բարեհաջող կերպով իրականացնելու համար անհրաժեշտ է քաղաքական կամք, այդ թվում՝ համարժեք ֆինանսավորում ՀՊԾ-ի բարեփոխումների ծրագրի համար: Անհրաժեշտ է նաև զուգահեռաբար միջոցառումներ իրականացնել հարկային քաղաքականության դաշտը վերափոխելու ուղղությամբ՝ տնտեսվարող սուբյեկտներին հավասար հնարավորություններ ընձեռելու նպատակով: Հարկման արտոնյալ ռեժիմները (ինչպիսիք են, օրինակ, հարկային նոր արտոնությունների սահմանումը և վառելիքի ու ծխախոտի հարկման գործող՝ հաստատագրված վճարների ռեժիմը) հակասում են վերոհիշյալ նպատակին և վտանգում բարեփոխումների իրականացումը:

Արտարժութային միջամտությունների արդյունավետությունը

Ինչպես և այլ պետություններում, Հայաստանում նույնպես քաղաքականության մարտահրավեր է դարձել գնաճի վերահսկումը՝ փոխարժեքի արժևորման ճնշումների ֆոնին: Չնայած որ իշխանությունները հավատարիմ են մնում ճկուն փոխարժեքի ռեժիմին, 2003-2007 թվականներին դրամի զգալի արժևորումը մտահոգություններ է առաջացրել արտաքին մրցունակության կապակցությամբ, և ՀՀ ԿԲ-ն ավելի հաճախակի է իրականացրել արտարժութային միջամտություններ: Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ միջամտությունը, ամենայն հավանականությամբ, կլինի ապարդյուն, եթե փոխարժեքի և գնաճի նպատակների միջև առկա է հակադրություն: Մինչդեռ միջամտությունների զգալի մասն կատարվել է ապադոլարացման գործընթացի շրջանակներում, հնարավոր է, որ հենց դա է տեղի ունեցել Հայաստանում 2006 և 2007 թվականներին: Քանի որ կանխիկի ապադոլարացման ծավալները իրականում դժվար է հաշվարկել, չստերիլիզացված արտարժույթի մեծածավալ գնումները կարող էին նպաստել գնաճային ճնշումների առաջացմանը: Արտարժույթի վաճառքը 2008 թվականին մինչ օրս համեմատաբար ավելի համահունչ է եղել դրամավարկային քաղաքականությունը զսպելու նպատակին, որն անհրաժեշտ է գնաճը զսպելու համար:

Նախնական էմպիրիկ տվյալները վկայում են, որ ՀՀ ԿԲ-ի միջամտություններն արտարժույթի շուկայում ընդամենը սահմանափակ ազդեցություն է ունեցել փոխարժեքի մակարդակի վրա: Չնայած որ դա համահունչ է ՀՀ ԿԲ-ի հռչակած՝ ճկուն փոխարժեք պահպանելու նպատակին, արտարժույթի շուկայում իրականացված միջամտությունները, ըստ երևույթին, էապես չեն մեղմել փոխարժեքի տատանողականությունը: Հավանական է, սակայն, որ միջամտությունները նպաստել են փոխարժեքի ներօրյա տատանողականության կրճատմանը՝ այդ կերպ ավելի հարթ դարձնելով դրամի արժևորման գործընթացը:

Հարկաբյուջետային ռիսկերի նկատմամբ խոցելիության ավելի բարձր աստիճանը

Սատարում ենք Հայաստանի կենսաթոշակային համակարգը բարեփոխելու ծրագիրը և գիտակցում, որ փոխհատուցման գործակցի բարձրացումն անխուսափելիորեն կառաջացնի որոշակի ծախսեր բյուջեի համար: Այնուամենայնիվ, առաջացող բոլոր ծախսերը պետք է իրատեսորեն հաշվարկել և գնահատել հակադիր գերակայությունների ֆոնի վրա՝ դրանք արտացոլելով միջնաժամկետ ծախսային ծրագրում և բյուջեի քննարկումներում: Վերջապես, քանի որ անհրաժեշտ կլինի ներդրումներ կատարել նոր համակարգերի և ընթացակարգերի մեջ, պետք է համարժեք ժամանակ տրամադրել դրանց արդյունավետ պլանավորման և ներդրման համար, մինչև նոր կենսաթոշակային համակարգի կիրառումը: Ի վերջո, հարկ ենք համարում կրկնել, որ աշխատողների կողմից կատարվող մասհանման նկատմամբ սեփականության իրավունքը չպետք է փոխանցվի պետական բյուջեին: Այլ կառավարություններ ապագայում կարող են որոշել փոփոխություն կատարել օրենքում և այդ մասհանումները չվերադարձնել աշխատողներին, կամ ապառքներ կուտակել՝ մասհանումները մուտքագրելով մասհանում կատարողների հաշիվների, որը լուրջ ազդեցություն կունենա կենսաթոշակային եկամուտների մակարդակի վրա: Միջազգային պրակտիկային համահունչ, ավելի նպատակահարմար կլինի նախատեսել աշխատողի կողմից ուղղակի 10 տոկոսի մասհանում իր անհատական հաշվին՝ խուսափելով պետական բյուջեով միջնորդավորման փուլից:

Որոշակի այլ մակրոֆիսկալ ռիսկեր կան՝ կապված բյուջետային հիմնարկները (հատկապես՝ դպրոցները) գանձապետական համակարգից դուրս գործող պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների (ՊՈԱԿ-ներ) վերածելու հետ: Չնայած որ այս ռիսկերը հաղթահարելու ուղղությամբ իշխանությունների կողմից գործադրվող ջանքերը ողջունելի են, հաշվետվության և վերահսկողության արդյունավետ համակարգեր ներդնելու համար անհրաժեշտ կլինեն լրացուցիչ միջոցառումներ, ինչպես նաև լրացուցիչ ռեսուրսների հատկացում ՊՈԱԿ-ներով զբաղվող ստորաբաժանմանը:

III. ԱՄՀ-Ի ՕԺԱՆԴԱԿՈՒԹՅԱՄԲ ԻՐԱԿԱՆԱՑՎԵԼԻՔ ՆՈՐ ԾՐԱԳՐԻ ՀԵՌԱՆԿԱՐԸ

ԱՄՀ-ի թիմը 2008 թ. սեպտեմբերին կառավարության հետ բանակցելու է ԱՄՀ-ի օժանդակությամբ իրականացվելիք նոր ծրագրի պայմանների շուրջ: Ապագա ծրագիրը պետք է ուղղված լինի հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականության ծրագրերի կատարելագործմանը, միաժամանակ խորացնելով արտադրողականության բարձրացմանը նպաստող կառուցվածքային բարեփոխումները, ավելի արդարացի և թափանցիկ դարձնելով հարկային վարչարարությունը և քաղաքականությունը, խթանելով մրցակցությունը ներքին շուկայում, և բազմազանեցնելով տնտեսության կառուցվածքը: ԱՄՀ-ի գործադիր խորհուրդը Աղքատության կրճատման և տնտեսական աճի նոր ծրագիր կարող է քննարկել միայն այն ժամանակ, երբ հաստատված կլինի Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի վերանայված տարբերակը:

Ինչ վերաբերում է ծրագրի կառուցվածքին, ապա հարկաբյուջետային քաղաքականության և դրամավարկային քաղաքականության թիրախների կատարման գնահատումը, թերևս, անհրաժեշտ կլինի նախկին ծրագրերի համեմատ որոշակի փոփոխությունների ենթարկել.

- Հաշվի առնելով տնտեսության կառավարման ընդհանուր մեխանիզմի մեջ մակրոֆիսկալ վերահսկողության դերի բարձրացումը, անհրաժեշտ է հարկաբյուջետային քաղաքականության գնահատման ավելի լավ ցուցանիշներ ներդնել: Այդ ցուցանիշները պետք է արտացոլեն հարկաբյուջետային միջոցառումների ազդեցությունը քաղաքականության համապատասխան փոփոխականների (տնտեսական աճ, գնաճ, պարտքի տանելիություն և այլն) վրա, ընդ որում՝ դրանք ավելի ճշգրիտ կլինեն, քան կենտրոնական կառավարության ընդհանուր հաշվեկշիռը՝ որպես ցուցանիշ:

- ՀՀ ԿԲ-ի կողմից գնաճի նպատակադրման ռազմավարության որդեգրման արդյունքում անհրաժեշտ է նոր մոտեցում դրսևորել դրամավարկային պայմանների նկատմամբ, քանզի դրամավարկային թիրախները համադրելի չեն գնաճի նպատակադրման ռազմավարությանը: Գնաճի նպատակադրման ռազմավարությամբ գործող պետություններում ԱՄՀ-ի օժանդակությամբ իրականացվող ծրագրերը նպատակ են հետապնդել ավանդական դրամավարկային պայմանները համադրել “ամփոփիչ ստուգումների վրա հիմնված” մոտեցման հետ (a “reviews-based” approach), որը ներառում է դրամավարկային քաղաքականության պարբերական գնահատում գնաճի նպատակադրման ռազմավարության շրջանակներում, ինչպես նաև ամփոփիչ ստուգումների հիմքում դրվող ցուցանիշների

ընդհանուր շրջանակի համաձայնեցում: Այդ մոտեցման դեպքում անհրաժեշտ կլինի ԱՄՀ-ի աշխատակիցների և ՀՀ ԿԲ-ի միջև առնվազն ընդհանուր գծերով համաձայնեցնել դրամավարկային քաղաքականության պատշաճ արձագանքը հնարավոր տարատեսակ իրավիճակների:

Եթե մոտ ապագայում նոր ծրագրի շուրջ համաձայնություն ձեռք չբերվի, Հայաստանից կակնկալվի մասնակցություն ԱՄՀ-ի հետ իրականացվող Հետծրագրային մոնիտորինգի (Post Program Monitoring) այնքան ժամանակ, քանի դեռ Հայաստանի վարկերի չմարված մնացորդը կգերազանցի քվոտայի 100 տոկոսը: Հետծրագրային մոնիտորինգը կներառի հաճախակի խորհրդակցություններ ԱՄՀ-ի աշխատակիցների հետ՝ առանձնակի ուշադրություն դարձնելով մակրոտնտեսական և կառուցվածքային այն քաղաքականություններին, որոնք ազդում են երկրի արտաքին պարտավորության վրա, այդ թվում՝ մակրոտնտեսական իրավիճակի քանակական գնահատումներ: Այդ պարագայում, որպես կանոն, 12 ամսվա կտրվածքով տեղի է ունենում Խորհրդի երկու քննարկում: