



ՏՆՏԵՍԱԳԻՏՈՒԹՅԱՆ ԵՎ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԻՆՍՏԻՏՈՒՏ

ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԵՎ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐ

(Պարբերական գիտական ժողովածու)

Գիրք 10

Երևան

<<ՕՐ-ԴԱՐ>> հրատարակչություն

2017

ՎԱՐԴԱՆ ԲՈՍՏԱՆՁՅԱՆ
Տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆեսոր

ԳԵՎՈՐԳ ԿԻՐԱԿՈՍՅԱՆ
Տնտեսագիտության թեկնածու, դոցենտ

ՍՄԲԱՏ ՄԵԼԻՔՅԱՆ
ԵՊՀ հայցորդ

**Բյուջետային գործընթացի կազմակերպման մեթոդալուծական
մոտեցումները¹**

Յուրաքանչյուր երկրի զարգացումն ուղղակիորեն պայմանավորված է իրականացվող բյուջետային գործընթացի արդյունավետությամբ, որն, ըստ էության, բյուջեի կազմման, հաստատման և կատարման ուղղություններով պետական իշխանության մարմինների համակարգված գործունեությունն է: Այս տեսանկյունից, բյուջետավորումն ունի ավելի լայն իմաստ ունի, քան «բյուջե» հասկացությունը, ինչով էլ պայմանավորված է դրա սահմանումների բազմազանությունը: Ըստ էության, բյուջետավորումն ավելի հաճախ օգտագործվում է բյուջեի նախագծի կազմման իմաստով և իրենից ներկայացնում է պետական եկամուտների կանխատեսման և սեփական գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ ծախսերի պլանավորման ուղղություններով իշխանության մարմինների գործունեությունը, որի արդյունք է հանդիսանում առաջիկա տարվա բյուջեի նախագծի մշակումը և ներկայացումը երկրի օրենսդիր մարմնին: Բյուջետավորման գործընթացը բականաչափ ընդգրկում է և իր մեջ ներառում է ծախսային պարտավորությունների ձևավորման, ընդունված ծրագրերի հիման վրա երկրի կամ առանձին տարածաշրջանների զարգացման այլընտրանքային տարբերակների մշակման,

¹ Հետազոտությունն իրականացվել է ՀՀ ԿԳՆ գիտության պետական կոմիտեի տրամադրած ֆինանսավորմամբ՝ 15T-5B103 ծածկագրով գիտական թեմայի շրջանակներում:

բյուջետային տարվա շրջանակներից դուրս եկող միջոցառումների ըստ փուլերի տարանջատման, ինչպես նաև կատարողների որոշման ուղղություններով պետական իշխանության մարմինների գործունեությունը: Որոշ տեսակետների համաձայն, բյուջետավորումը ոչ միայն բյուջեի նախագծի կազմման, այլ նաև դրա կատարման գործընթացն է:² Այս դեպքում, փաստորեն, բյուջետավորումը պլանավորման գործիքից վեր է ածվում նաև գործադիր իշխանության կողմից իրականացվող բյուջետային գործընթացի փուլի:

Ընդհանրացնելով առկա տեսակետները, կարծում ենք, բյուջետավորումը կարելի է սահմանել որպես համապատասխան սուբյեկտի ռազմավարական նպատակների և մարտավարական խնդիրների ձեռք բերման գործընթացի պլանավորման և ռեսուրսային ապահովվածության ուղղությամբ կազմակերպակառավարչական գործունեություն: Փաստորեն, բյուջետավորումը թույլ է տալիս ձևավորել կառավարման ամբողջական և բավականաչափ արդյունավետ համակարգ և նպաստում է ոչ միայն օպերատիվ կառավարման խնդիրների լուծմանը, այլ նաև ռազմավարական նպատակների ձեռք բերմանը: Ըստ էության, բյուջետավորումը հանդիսանում է կառավարման համակարգի կազմակերպական հասկացություն, իսկ ավելի ճիշտ, դրա կարևոր գործիքներից մեկը: Ցանկացած ծրագրի իրականացման գործընթացի կազմակերպումն ու կառավարումն իրենց մեջ ներառում են պլանավորման (ռազմավարական և մարտավարական), ֆինանսական և ռեսուրսային ապահովվածության և վերահսկողության փուլերը: Բյուջետավորման ուղղակի արդյունք է հանդիսանում տարբեր մակարդակների բյուջեների ձևավորումը: Լայն իմաստով, «բյուջեն իրենից ներկայացնում է քանակակապես արտահայտված նպատակների ձեռք բերման համար քանակակապես արտահայտված ռեսուրսների բաշխման մեթոդ»:³ Գործնականում, նպատակների քանակակապես ձևակերպումը հատկացվող դրամական միջոցների բնութագիրն է, որի անհրաժեշտությունը հատկապես ընդգծվում է ծրագրանպատակային բյուջետավորման դեպքում, որը ենթադրում է բյուջետային փաստաթղթում ոչ միայն ֆինանսական միջոցների բաշխման ներկայացում, այլ նաև դրանց

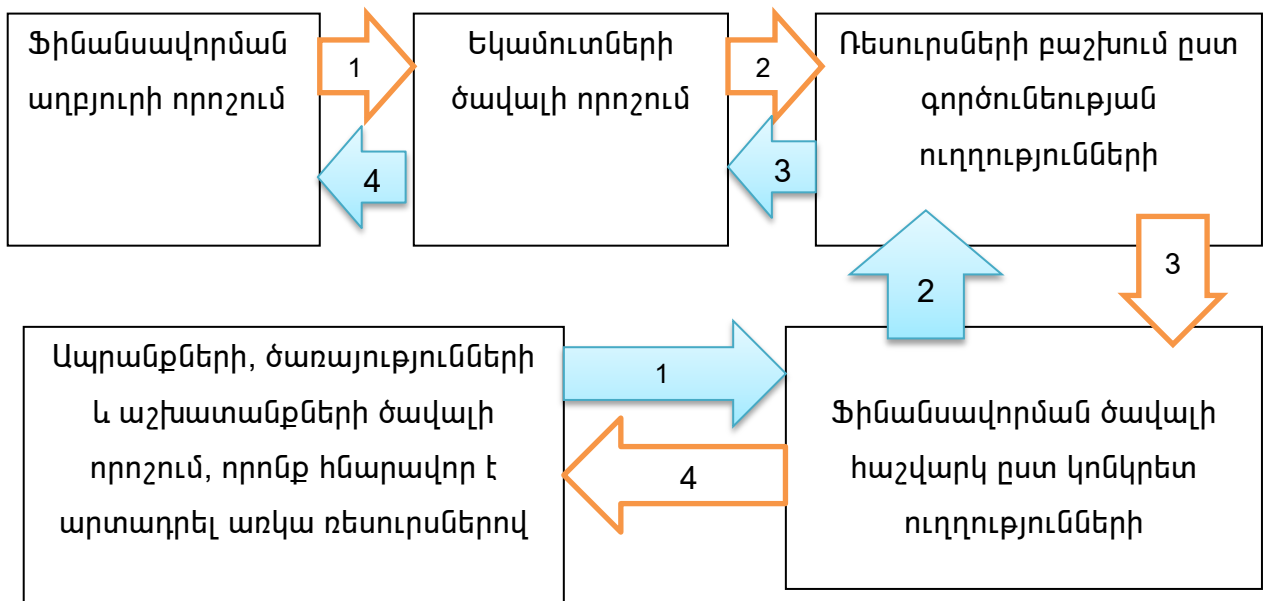
² Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001-2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. №9. С.7.

³ Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф., Основы менеджмента. М., 1998. С. 332.

օգտագործման արդյունավետությունը գնահատելու նպատակով համապատասխան քանակական ցուցանիշների սահմանում:

Անդրադառնալով բյուջեի ձևավորմանը, առանձնացնենք մի քանի հիմնարար բնութագրիչներ, որոնցից կախված օգտագործվում են այս կամ այն մեթոդոլոգիական մոտեցումները. բաշխման օբյեկտը, ուղղությունները, հաշվարկների իրականացման հիմքերը և ժամկետները:

Կախված բաշխման օբյեկտից բյուջեն կարող է ձևավորվել եկամուտներից դեպի ծախսերը և հակառակը:



- բյուջեի կազմումը եկամուտներից դեպի ծախսերը
- բյուջեի կազմումը ծախսերից դեպի եկամուտները

Պետք է նշել, որ այս երկու մեթոդներն էլ ունեն որոշակի առավելություններ և թերություններ: Մասնավորապես, եկամուտներից դեպի ծախսեր բյուջեի կազմման դեպքում որպես առավելություն կարելի է ներկայացնել այն, որ հնարավոր է պահանջմունքները կապել առկա հնարավորությունների հետ, վերահսկել պետական պարտքի ծավալը և հարկային բեռը: Միաժամանակ, այս մեթոդի դեպքում երաշխավորված չէ անհրաժեշտ բարիքների տրամադրման ծախսերի ամբողջական ֆինանսավորումը, իսկ պետական երաշխիքները կարող

են կատարվել ոչ թե լրիվ ծավալով, այլ ըստ առկա հնարավորությունների: Ըստ էության, նշված թերությունները հանդիսանում են ծախսերից դեպի եկամուտները բյուջեի կազմման մեթոդի առավելություններ: Սակայն այս դեպքում էլ սահմանափակ է հարկային բեռի մակարդակի նկատմամբ վերահսկողությունը և մեծ է պետական պարտքի աճի հավանականությունը:

Հարկ է նշել, որ նախկին պլանային, ինչպես նաև տնտեսական նոր հարաբերություններին անցման սկզբնական ժամանակահատվածում հիմնականում գերակայող էր ծախսերից դեպի եկամուտները սկզբունքով բյուջեի ձևավորումը: Ակնհայտ է, որ պետության կողմից տրամադրվող հասարակական բարիքների ծավալը կախված է երկրի ռեսուրսային հնարավորություններից, որը պետք է հաշվի առնվի բյուջետային սահմանափակումների միջոցով ծրագրերի մշակման և նպատակների սահմանման փուլերում: Այս առումով, կարող ենք նշել, որ բյուջեի կազմման վերոհիշյալ մեթոդներից յուրաքանչյուրի ընտրությունը, նախ և առաջ, պայմանավորված է պետության տնտեսական և ֆինանսական հնարավորություններով:

Եկամուտներից դեպի ծախսերը մեթոդով բյուջեի մշակման ժամանակ հնարավորություն է ստեղծվում զգալիորեն կրճատել պետական պարտքը և թեթևացնել հարկային բեռը: Սակայն այս դեպքում էլ մեծանում է այնպիսի երևույթների դրսևորման հավանականությունը, ինչպիսիք են բնակչության եկամուտների անկումը, սոցիալական ոլորտում պետական երաշխիքների թույլ մակարդակը, բնակչության սոցիալական շերտավորման խորացումը, բյուջետային ոլորտի աշխատողների աշխատավարձի ցածր մակարդակը և այլն: Մեր կարծիքով, եկամուտներից ծախսերը մեթոդով բյուջեի ձևավորումը երկրի ֆինանսական կայունացման առումով կարող է հաջողություններ արձանագրել կարճաժամկետ հատվածում և հանդես գալ որպես ինչ-որ առումով ստիպողաբար իրականացվող քայլ, սակայն ոչ երբեք հասարակության երկարաժամկետ զարգացման գրավական: Անշուշտ, առավել տրամաբանական է բյուջեի ձևավորումն իրականացնել ծախսերից եկամուտները սկզբունքով, հաշվի առնելով գոյություն ունեցող բյուջետային սահմանափակումները և

ծախսային պարտավորությունների առաջնահերթությունները՝ ելնելով հասարակական բարիքների տնտեսական բնույթից և կարևորությունից:

Ընդհանուր առմամբ, բյուջեի վրա բավականաչափ մեծ է նաև քաղաքական գործոնի ազդեցությունը: Ակնհայտ է, որ բյուջետային գործընթացը պետք է ուղղված լինի տնտեսության զարգացման հետ կապված խնդիրների լուծմանը և պետական ֆինանսների կայունության ապահովմանը: Միաժամանակ, քաղաքական խմբերի հետապնդած նպատակներով, շահերով և հետաքրքրություններով պայմանավորված, շատ դեպքերում առաջ է գալիս ծախսերի ավելացման հակվածություն: Հետևաբար, եթե սահմանված չեն բյուջեի կազմման և կատարման համար կոնկրետ սահմանափակումներ, ապա միշտ էլ քաղաքական խնդիրները ծախսերի ավելացման միջոցով լուծելու վտանգ կա: Հատկանշական է այն, որ Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում պետական բյուջեի դեֆիցիտի և պետական ծախսերի ընդհանուր ծավալը զգալիորեն աճեց նախորդ դարի 70-80-ական թվականներին: Ստեղծված իրավիճակի առողջացման առաջին միտումներն արձանագրվեցին 90-ական թվականներից, երբ շատ երկրների կառավարություններ, հանրային ֆինանսների անկառավարելի աճից խուսափելու նպատակով սեփական նախաձեռնությամբ իրենք իրենց համար սահմանեցին բյուջետային ոլորտում սահմանափակումներ: Ամենապարզը և տարածվածը եկամուտների նկատմամբ ծախսերի չգերազանցման պահանջն է՝ չբացառելով կոնկրետ նպատակներով փոխառությունների ստացման հնարավորությունը: Շատ դեպքերում լայնորեն կիրառվում է նաև ըստ ծախսերի սահմանափակումը, որի դեպքում պետական իշխանությունը նախապես սահմանում է պետական բյուջեի ծախսային սահմանափակումներ՝ հիմք ընդունելով բյուջեի եկամուտների կանխատեսումը, այլ ոչ թե ծախսերի մակարդակը: Այն բավականաչափ արդյունավետ գործիք է հանդիսանում դրանց աճը զսպելու և բյուջետային քաղաքականության երկարաժամկետ կայունությունն ապահովելու համար: Այստեղ կարևոր հարց է հանդիսանում այն, թե ծախսերի ոլորտում ինչպիսի սահմանափակում պետք է կիրառել. ծախսերի ընդհանուր ծավալը ՀՆԱ-ի նկատմամբ, դրանց աճը թե՞ տրամադրվող հասարակական բարիքների ծավալը: Այս խնդրի լուծումը կախված է բյուջեի ծախսերի ձևավորման ուղղություններից:

Կախված բյուջետային ցուցանիշների ձևավորման ուղղություններից, տարբերակվում են բյուջեի կազմման վերևից ներքև և ներքևից վերև մեթոդները: Թույլ զարգացած բյուջետային գործընթացի պայմաններում բյուջետային միջոցներ ստացողները, որպես կանոն, ելնելով գործունեության ծավալներից, պահանջում են ֆինանսական ռեսուրսներ, ինչը որոշակի ճնշում է ստեղծում բյուջեի նախագծի կազմման համար պատասխանատու լիազորված մարմնի վրա: Շատ երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ ֆինանսների նախարարությունը և կառավարությունը ոչ միշտ են կարողանում դիմակայել նման ճնշմանը, ինչի արդյունքում տեղի է ունենում բյուջետային դեֆիցիտի, ծախսերի և հարկային բեռի ինչ-որ առումով չհիմնավորված աճ: Այլ կերպ ասած, բյուջեի ձևավորումը տեղի է ունենում մասնավորից ընդհանուրին սկզբունքով և կոչվում է ներքևից վերև:

Բյուջեի ձևավորման մյուս մոդելի դեպքում կառավարությունը բյուջետային գործընթացն սկսում է ընդհանուր սոցիալ-տնտեսական նպատակների սահմանումից և գոյություն ունեցող սահմանափակումների զնահատումից, որից հետո հնարավոր համախառն ծախսերը բաշխվում են տարբեր ոլորտների միջև: Այնուհետև բյուջետային միջոցների բաշխումն իրականացվում է ըստ գործունեության տեսակների: Մեր կարծիքով, վերևից ներքև բյուջեի ձևավորումը պետք է հիմնվի անհրաժեշտ հասարակական բարիքների (պետական երաշխիքներ, նվազագույն սոցիալական ստանդարտներ և այլն) ծավալի սահմանման վրա: Այնուհետև ներքևից վերև պետք է իրականացվի նախահաշիվների ձևավորում, որի միջոցով կհաշվարկվեն դրված նպատակների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների ծավալը, ինչպես նաև հանրային բարիքների արտադրության և տրամադրման մոտեցումները (ծեռք բերում, ֆինանսավորում և այլն):

Ընդհանրացնելով տարբեր երկրներում բյուջետային գործընթացում տեղի ունեցած փոփոխությունները, կարող ենք նշել, որ նախկինում գործընթացը սկսվում էր դետալների որոշումից և վերջում հանգում էին ամբողջին: Ներկայումս սկսվում է ամբողջից և վերջում է անցում կատարվում դետալներին: Սակայն այստեղ ծագում է մեկ սկզբունքային հարց. ինչը համարել ամբողջ՝ ֆինանսավորման ծավալը թե՞ արդյունքը, որին պետք է հասնել: Եթե կիրառվում

է եկամուտներից դեպի ծախսերը սկզբունքը, ապա ամբողջը, անշուշտ, եկամուտների ծավալն է, իսկ պետության գործունեության նպատակը՝ այդ եկամուտների բաշխումը և օգտագործումը: Սակայն եթե պետության գործունեությունը դիտարկենք որպես հասարակական բարիքների արտադրություն և տրամադրում, ապա ամբողջը դա բարիքների ծավալն է, որոնք անհրաժեշտ է տրամադրել, իսկ ֆինանսական ռեսուրսներն իրենցից ներկայացնում են նպատակի ձեռք բերման միջոց:

**ՎԱՐԴԱՆ ԲՈՍՏԱՆՁՅԱՆ
ԳԵՎՈՐԳ ԿԻՐԱԿՈՍՅԱՆ
ՍՍԲԱՏ ՄԵԼԻՔՅԱՆ**

Բյուջետային գործընթացի կազմակերպման մեթոդալոգիական մոտեցումները

Հոդվածը նվիրված է բյուջետային գործընթացի կազմակերպման հիմնահարցերի ուսումնասիրությանը: Քննարկվել են բյուջեի կազմման հիմնական մոտեցումները և դրա վրա ազդող գործոնները: Ներկայացվել են բյուջետավորման հիմնական եղանակները, դրանց առավելությունները և թերությունները: Ուսումնասիրվել են բյուջեի կազմման գործընթացում գոյություն ունեցող սահմանափակումները և դրանք պայմանավորող քաղաքական և տնտեսական գործոնները: Ներկայացվել են վերջիններիս դրսևորումները զարգացած և զարգացող երկրներում:

ВАРДАН БОСТАНДЖЯН
ГЕВОРГ КИРАКОСЯН
СМБАТ МЕЛИКЯН

Методологические подходы организации бюджетного процесса

Статья посвящена изучению вопросов организации бюджетного процесса. Обсуждены основные подходы составления бюджета и влияющие на него факторы. Представлены основные способы бюджетирования, их преимущества и недостатки. Изучены действующие ограничения в процессе составления бюджета и связанные с ними политические и экономические факторы. Представлены их проявления в развитых и развивающихся странах.

VARDAN BOSTANJYAN
GEVORG KIRAKOSYAN
SMBAT MELIKYAN

The methodological approaches of the organization of the budget process

The article is devoted to the examination of questions of budget process organization. The basic approaches of budgeting and the factors that influence on it are discussed in the article. The basic methods of budgeting and their advantages and disadvantages are presented in the article. The existing limitations in the budgeting process and related political and economic factors are examined as well. Their manifestations in developed and developing countries are presented in the article.

Բանալի բառեր. բյուջետային քաղաքականություն, բյուջետային գործընթաց, բյուջետային եկամուտներ և ծախսեր, պետական ֆինանսներ:

Бюджетная политика, бюджетный процесс, бюджетные доходы и расходы, государственные финансы.

Budget policy, budget process, budget revenues and expenditure, public finance.