

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი



ლაზარაშვილი გიორგი

ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე გამოწვევები

სამაგისტრო პროგრამა - ეკონომიკა
ნაშრომი შესრულებულია ეკონომიკის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: მურმან ცარციძე
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
ასოცირებული პროფესორი

თბილისი 2020

ანოტაცია

გასულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა არსებითი ზიანი მიაყენა საზოგადოებრივ ფინანსებს არაერთ ქვეყანაში მსოფლიოს მასშტაბით. ეს გახლავთ უმთავრესი მიზეზი, რის გამოც დღესდღეობით ფისკალური პოლიტიკა მიიჩნევა ძალზე საგულისხმო საკითხად მაკროეკონომიკაში.

უკანასკნელ წლებში ფისკალური პოლიტიკის ზეგავლენამ ეკონომიკასა და ბიზნეს ციკლებზე ეკონომიკის მკვლევართა ინტერესის ზრდა გამოიწვია. სწორედ ფისკალური პოლიტიკის პროციკლორობისა და კონტრციკლორობის ტერმინები გამოიყენება იმის ახსნაში, თუ როგორაა ეკონომიკური პოლიტიკა ეკონომიკურ რყევებთან დაკავშირებული, მიუთითებს მთავრობის დამოკიდებულებას გადასახადებისა და დაბეგვრის კუთხით.

ნაშრომში ბევრი თეორიული და პრაქტიკული ასპექტია მიმოხილული. ფისკალური პოლიტიკის ნებისმიერი მიმოხილვა კომპლექსურობასა და დინამიკურობას საჭიროებს საკითხის სირთულიდან გამომდინარე. სამაგისტრო ნაშრომი აერთიანებს საბიუჯეტო და საგადასახადო თემებს მსოფლიო მასშტაბით და ამტკიცებს, რომ თითოეული ქვეყანა ფისკალური პრობლემების გადაჭრას ინდივიდუალურად უნდა ცდილობდეს მსოფლიო ეკონომიკურ პრაქტიკაზე დაყრდნობით.

სამაგისტრო ნაშრომის თეორიული ნაწილი მოიცავს ეკონომიკური ლიტერატურის განხილვასა და თეორიულ ანალიზს, რაც წარმოადგენს არა მარტო არსებული ლიტერატურის მიმოხილვას, არამედ ძირითადი მაკროეკონომიკური პრინციპების შეჯამებას არსებულ კვლევებზე დაყრდნობით და, ამავდროულად, ის იყენებს ეკონომიკური ლიტერატურის საბაზისო დებულებებს დასკვნების გასაკეთებლად. ამასთანავე, ნაშრომი კვლევებისა და ემპირიული მონაცემების შედეგებს ასახავს.

საბოლოო ჯამში ჩვენ ნაშრომში შევაფასეთ ძირითადი ასპექტები ფისკალური პოლიტიკისა და განვიხილეთ არსებული გამოწვევები საქართველოს მაგალითზე. ამავდროულად, ჩვენ შევაჯამეთ ძალზე საგულისხმო საკითხები საქართველოს ფისკალური პერსპექტივების კუთხით.

Annotation

The previous economic crisis inflicted sizable damage on the public finances of many countries around the world. This is the main reason why fiscal policy is considered to be very significant aspect of macroeconomics nowadays.

The influence of fiscal policy over the business cycles and economics has received increasing attention from researchers in recent years. The terms of pro-cyclical and counter-cyclical are used to describe how an economic policy is related to economic fluctuations, indicating a government's approach to spending and taxation.

There are many theoretic and practical aspects disputed in this master thesis. All the review about fiscal politics should be very complex and dynamic because of multiplicity of issue. The master thesis combines matters of budget and taxes in the world and shows that all countries should deal with fiscal problems individually according to world's experience in economics.

The theoretical side of the master thesis concerns literary review and theoretical analysis, which represents not only the overview of existing literature, but outlines the conclusions of economic principles applied on the studied problematic and uses a literature basis for defining conclusions. Also it shows the outcomes of the findings and empirical evidence.

To sum up, we have stressed the principal aspects and discussed about the modern challenges in fiscal policy by overviewing an example of Georgia. We have summarized very essential issues about perspectives of our fiscal policy.

შინაარსი

შესავალი	5
თავი I. ფისკალური პოლიტიკა, როგორც ეკონომიკური განვითარებისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი	8
1.1 ფისკალური პოლიტიკის არსი და მნიშვნელობა, მისი ძირითადი ინსტრუმენტები	8
1.2 ფისკალური პოლიტიკის ფორმირებისა და განვითარების მაკროეკონომიკური თეორიები .	16
1.3. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდებში. სოლოუს მოდელი.....	23
თავი II. ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე მდგომარეობა და გამოწვევები საქართველოში	28
2.1 ფისკალური შეზღუდვები და მისი გავლენა ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობაზე საქართველოში	28
2.2. ძირითადი ფისკალური პარამეტრების დინამიკა საქართველოში.....	35
2.3. ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე გამოწვევები საქართველოში	46
თავი III. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში..	55
3.1. ფისკალური მულტიპლიკატორის არსი და გაანგარიშების მეთოდები.....	56
3.2. ფისკალური მულტიპლიკატორის გაანგარიშების მოდელები და მულტიპლიკატორის შეფასება საქართველოში	61
დასკვნა	68
დანართები.....	72
გამოყენებული ლიტერატურა	76

შესავალი

თემის აქტუალობა. დღესდღეობით სახელმწიფოს მიერ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკა ძალზე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ქვეყნის განვითარების გზაზე, რადგან სახელმწიფოს თავისი ფუნქციების შესრულება ეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით სწორედ ფისკალურ და მონეტარულ პოლიტიკათა გატარების საფუძველზე უხდება. განსაკუთრებით გაიზარდა ფისკალური პოლიტიკის გატარების აქტუალობა, რაც გასული საუკუნის პირველ ნახევარში მომხდარ ვარდნებსა და ამავდროულად, ბოლო ოცწლეულის განმავლობაში არსებულ კრიზისებს უკავშირდება. აღნიშნული კრიზისების დიდი ნაწილი წარმოადგენდა საჯარო სექტორის ფინანსურ პრობლემებს, როგორებიც, მაგალითად, სახელმწიფო ვალი და საბიუჯეტო დეფიციტია. შემცირდა ეკონომიკური ზრდის ტემპები და იკლო ბიზნეს აქტიურობამ, მოიმატა უმუშევრობის დონემაც.

დიდი ხნის განმავლობაში ეკონომიკაში არსებობდა დილემა ფისკალურ და მონეტარულ პოლიტიკას შორის, როგორც საგარეო, ისე საშინაო წონასწორობის მიღწევაში მოწინავე მიმართულებებს შორის. მსოფლიოში არსებულმა კრიზისებმა (განსაკუთრებით კი 12 წლის წინ მომხდარმა ფინანსურმა კრიზისმა) ქვეყნების დიდი ნაწილი მოაბრუნა ფისკალური პოლიტიკისკენ. კერძოდ, 2008 წელს მსოფლიოს არაერთ ქვეყანაში ერთობლივი მოთხოვნის საგრძნობი შემცირების გამო ბევრმა ხელისუფლებამ გადაწყვიტა გადასახადების შემცირება, სუბსიდიებისა და სახელმწიფოს ხარჯების გაზრდა, რათა ერთობლივ მოთხოვნაზე სტიმულირება მოეხდინა.

მაშასადამე, მსოფლიო დადგა იმ საჭიროების წინაშე, რომ ეზრუნა მზა ფისკალურ პოლიტიკაზე, რომელიც მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. ამ ფონზე, ცხადია, მნიშვნელოვანი გახლდათ იმ პოლიტიკური ჩარჩო პირობების ფორმირებისა და გაანალიზების პროცესი, რომლის მეშვეობითაც უშუალოდ ხდება მისი ფუნქციონირება.

ეკონომიკური წარმატების მისაღწევად და მნიშვნელოვანი კატაკლიზმების თავიდან აცილების მიზნით აუცილებელია მთავრობის საგადასახადო და ხარჯვითი პოლიტიკა კონსტიტუციურად გაკონტროლებული და რაციონალური იყოს. ამ მიზნით ჩვენ მიმოვიხილავთ ამ საკითხის თეორიულ და პრაქტიკულ ასპექტებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ერთხმად ყველა თანხმდება ფისკალური პოლიტიკის აუცილებლობაზე, უმთავრეს დავის საგანს წარმოადგენს ის საკითხი, თუ როგორ უნდა მოახდინოს სახელმწიფომ ზემოქმედება ეკონომიკურ პროცესებზე (ჩვენს კონკრეტულ შემთხვევაში ფისკალური პოლიტიკის გამოყენებით). ცხადია, აღნიშნული მიმართულება არაერთ ეკონომიკურ ცვლადზე ახდენს გავლენას და, აქედან გამომდინარე, პროცესების ეფექტიანობის საკითხი მოწინავე როლს უნდა თამაშობდეს.

ფისკალური პოლიტიკის როლი განსაკუთრებით დიდია იმის გამო, რომ მას ეკონომიკურ პოლიტიკაში გააჩნია არა მხოლოდ ფისკალური (საბიუჯეტო რესურსებით სახელმწიფოს ფინანსური უზრუნველყოფა) ან ეკონომიკური ფუნქციები (ეკონომიკური ზრდის სტაბილიზაცია, სახელმწიფო ვალის მდგრადობის მიღწევა, ეკონომიკის მდგრადი განვითარება), არამედ სოციალური ფუნქციაც - მამასადამე, საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკა წარმოადგენს იმ უმთავრეს ბერკეტს, რომლის საშუალებითაც ხელისუფლება გადასახადებისა და სახელმწიფო შესყიდვების ფისკალური ინსტრუმენტებით უშუალო მონაწილეობას იღებს თითოეული მოქალაქის ლეგალური შემოსავლების ფორმირებისა და მობილიზების პროცესში.

კვლევის საგანი და ობიექტი. აღნიშნული სამაგისტრო ნაშრომი გახლავთ ფისკალური პოლიტიკის პრობლემის გამოკვლევა, რომლის უშუალო ობიექტს წარმოადგენს სახელმწიფო საგადასახადო და საბიუჯეტო პოლიტიკასთან დაკავშირებული თეორიული და მეთოდოლოგიური საკითხების ერთობლიობა. ეს საკითხები კი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების თავისებურებებია.

კვლევის მიზანი და ამოცანები. სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე გამოწვევებისა და პრობლემების მიმოხილვა, ეკონომიკის რეგულირებაში მისი მექანიზმების ეფექტიანობის გამოვლენა და მათი კოორდინაციის როლისა და შესაძლებლობების ამაღლებისთვის ღონისძიებების შემუშავება. ხსენებული მიზნებიდან გამომდინარე იკვეთება სამაგისტრო ნაშრომის შემდეგი ამოცანები:

- ფისკალური პოლიტიკაში არსებული თანამედროვე გამოწვევების ჩამოყალიბება და მათი გადაჭრის გზების განხილვა საქართველოს მაგალითზე;
- ფისკალური პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობის დასაბუთება და თანამედროვე ეტაპზე მისი სრულყოფის მეთოდების შემუშავება;

- ფისკალური პოლიტიკის ჩამოყალიბების შესახებ სხვადასხვა ეკონომიკური სკოლის მიდგომების შესწავლა და სისტემატიზაცია.

კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე სამაგისტრო ნაშრომის სტრუქტურა შემდეგნაირია:

- განხილულია ფისკალური პოლიტიკის არსი და მისი ძირითადი ინსტრუმენტები;
- ჩამოყალიბებულია სხვადასხვა ეკონომიკური სკოლების შეხედულებები ფისკალური პოლიტიკის როლზე ეკონომიკაში.
- წარმოდგენილია შეფასების მოდელების მოკლე მიმოხილვა, რომელიც აღწერს ფისკალური პოლიტიკის ფუნქციონირებასა და მისი ცვლილების გავლენას მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდებში;
- ფისკალური პოლიტიკა განხილულია, როგორც ეკონომიკური განვითარებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი;
- მიმოხილულია ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში და შეფასებულია მისი, როგორც ეკონომიკური სტაბილურობის ინსტრუმენტის ეფექტიანობა;
- ჩამოყალიბებულია ფისკალური პარამეტრების დინამიკა საქართველოში, ფისკალური შეზღუდვების გავლენა პოლიტიკის ეფექტიანობაზე და თანამედროვე გამოწვევების როლი ქვეყნის მასშტაბით;
- დასკვნის სახით შეჯამებულია ფისკალური პოლიტიკის სტაბილიზაციის როლი ეკონომიკაში საქართველოს მაგალითზე, შეფასებულია მისი შედეგები, თანამედროვე გამოწვევები და სამომავლო პერსპექტივები.

თავი I. ფისკალური პოლიტიკა, როგორც ეკონომიკური განვითარებისა და სტაბილურობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი

1.1 ფისკალური პოლიტიკის არსი და მნიშვნელობა, მისი ძირითადი ინსტრუმენტები

ფისკალური პოლიტიკა მთავრობის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ერთობლიობაა სახელმწიფო დანახარჯების, საგადასახადო დაბეგვრისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის მდგომარეობის ცვლილებებით, რომელიც მიმართულია არაინფლაციური მთლიანი შიდა პროდუქტის წარმოების პირობებში შექმნას სრული დასაქმების, საგადასახადო ბალანსის წონასწორობისა და ეკონომიკური ზრდისთვის შესაბამისი გარემო პირობები.

ზოგადად ეროვნული წარმოების წონასწორული ღონის მიღწევა სრული დასაქმების გარეშე შესაძლებელია (ერთობლივი მოთხოვნის არაეფექტიანობის პირობებში), თუმცა აღნიშნული პრობლემის აღმოფხვრა უშუალოდ ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სხვადასხვა ინსტრუმენტის დახმარებით ხდება: სახელმწიფო დანახარჯებისა (G) და ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების (T) სიდიდეთა ცვლილებებით.

მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკა (ე.წ. ფისკალური ექსპანსია), რაც სახელმწიფო დანახარჯების ზრდას, გადასახადების შემცირებას ან ამ ღონისძიებათა კომბინირებულ ვარიანტს გულისხმობს, მოკლევადიანი პერსპექტივისთვის მიზნად ისახავს ეკონომიკაში არსებული ციკლური რყევების დაძლევას, ხოლო გრძელვადიანი პერიოდისთვის გადასახადების შემცირების პოლიტიკამ შეიძლება განაპირობოს წარმოების ფაქტორთა მიწოდების გაფართოება და ეკონომიკური პოტენციალის გაზრდა. *“ფისკალური პოლიტიკის მიზნების განხორციელება უკავშირდება კომპლექსურ საგადასახადო რეფორმებს, რომელიც თანდაყოლილია ცენტრალური ბანკის მიერ განხორციელებული შემზღუდველი მონეტარული პოლიტიკითა და სახელმწიფო დანახარჯების სტრუქტურის ცვლილებით”* [ნ. ხადური..., 2012:42].

შემზღუდველი ფისკალური პოლიტიკა (ე.წ. ფისკალური რესტრიქცია), რაც გადასახადების ზრდას, დანახარჯების შემცირებას ან ამ ღონისძიებათა კომბინირებულ

ვარიანტს გულისხმობს, მიზნად ეკონომიკის ციკლური აღმავლობის შეზღუდვას ისახავს. მოკლევადიანი პერიოდისთვის ეს ღონისძიებები ამცირებს მოთხოვნის ინფლაციას უმუშევრობის ზრდისა და წარმოების ვარდნის ხარჯზე, ხოლო შედარებით გრძელვადიანი პერიოდისთვის, როგორც წესი, საგადასახადო განაკვეთი ხდება ერთობლივი მიწოდების შემცირების და სტაგფლაციის მექანიზმის ამოქმედების საფუძველი. ხანგრძლივი სტაგფლაცია სახელმწიფო დანახარჯების არაეფექტიანობის პარალელურად ქმნის საფუძველს ეკონომიკური პოტენციალის ჩამოშლისთვის, რაც ძირითადად მაინც გარდამავალი ეკონომიკებისთვისაა დამახასიათებელი.

როგორც აღვნიშნეთ, ფისკალური პოლიტიკის მთავარ ინსტრუმენტებს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და ხარჯები, ტრანსფერტები და გადასახადები, სახელმწიფო შესყიდვები. სახელმწიფო შესყიდვები და ტრანსფერტები წარმოადგენილია ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილად, ხოლო გადასახადებით ფორმირებულია შემოსავლების ნაწილი. თავის მხრივ, ფისკალური პოლიტიკის ორიენტირი ერთობლივი მოთხოვნაა, რომელზეც ის სხვადასხვა არხით ზემოქმედებს. მაგალითად, ხარჯების გადამეტება შემოსავლებზე იწვევს ბიუჯეტის დეფიციტს, რაც მოთხოვნის წახალისების წინაპირობაა, ეს კი შეიძლება ძლიერი ინფლაციური ნაკადების მიზეზი გახდეს, თუ ეკონომიკაში წარმოება არ გაიზრდება. ამ დროს გადასახადების მატებას სრულიად საპირისპირო ეფექტები გააჩნია [რ. გველესიანი..., 2009:183].

იქიდან გამომდინარე, რომ უკვე აღვნიშნეთ - ფისკალური პოლიტიკის ძირითად გეზი ერთობლივი მოთხოვნაა - უპრიანია, ვიმსჯელოთ მისი ზემოქმედების არეალზე. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა ერთობლივ მოთხოვნაზე სხვადასხვანაირია: მაგალითად, $AD=C+I+G+Xn$ ტოლობა გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვები ერთობლივი მოთხოვნის შემადგენელი ნაწილია და აქედან გამომდინარე მისი ცვლილება პირდაპირ ზემოქმედებს AD-ზე, გადასახადები და ტრანსფერტები კი არაპირდაპირ გავლენას ახდენენ, კერძოდ, მათი ცვლილებით იცვლება მოხმარება (C) და ინვესტიციები (I).

მაშასადამე, სახელმწიფო შესყიდვების ზრდა (კლება) ზრდის (ამცირებს) ერთობლივ მოთხოვნას ისევე, როგორც ტრანსფერტების შემთხვევაში. რაც შეეხება მოხმარებას, ერთი მხრივ, რამდენადაც ზრდის მოხმარების ზრდა სოციალურ კეთილდღეობას, ასევე ზრდის

შემოსავლებს შინამეურნეობებისთვის. მეორე მხრივ, მოხმარების დონის გაზრდა წარმოადგენს ერთგვარ სტიმულს ფირმებისთვის და შესაძლებლობას, მეტი დახარჯონ ინვესტირებაში.

აღსანიშნავია, რომ ტრანსფერტების შემცირება ამცირებს ერთობლივ მოთხოვნას, ხოლო გადასახადების ზრდა ძირითადად უარყოფით გავლენას ახდენს ერთობლივ მოთხოვნაზე, რადგან მცირდება უცხოური ინვესტიციები და მოხმარება. ხოლო გადასახადების შემცირება ზრდის მოხმარებას და, შესაბამისად, ერთობლივ მოთხოვნას. გამოდის, რომ ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები შეიძლება გამოვიყენოთ ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის ყველა ფაზაში.

კეინზიანური მოდელის (ე.წ. „კეინზიანური ჯვარი“) თანახმად, ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტებს ეკონომიკური კუთხით ერთგვარი მულტიპლიკაციური ეფექტი გააჩნიათ. *“კეინზისა და მისი მიმდევრების აზრით, მთავრობამ ეკონომიკის რეგულირება უნდა განახორციელოს უშუალოდ ფისკალური პოლიტიკისა და სახელმწიფო შესყიდვების დახმარებით, რადგან მათ გააჩნიათ ძალზე მაღალი მულტიპლიკაციური ეფექტი”*¹.

რატომ და როგორ ახდენს ფისკალური პოლიტიკა მულტიპლიკატორულ ეფექტს? ამის მიზეზი ის გახლავთ, რომ უფრო მაღალი შემოსავალი წინაპირობაა უფრო მაღალი მოხმარებისა (მოხმარების ფუნქციიდან გამომდინარე). რადგანაც სახელმწიფო დანახარჯების გაზრდა ზრდის შემოსავლებს, ის აგრეთვე ამაღლებს მოხმარების დონეს, შედეგად ზრდის შემოსავალს, რაც უკვე განაპირობებს მოხმარების შემდგომ ზრდას და ა.შ. ამიტომ აღნიშნულ მოდელში სახელმწიფო დანახარჯების ზრდა იწვევს შემოსავლების მეტი ოდენობით ზრდას, ვიდრე ეს ერთი შეხედვით იქნებოდა წარმოსახული.

ფისკალური პოლიტიკის ზოგადი მიმოხილვა აუცილებლად უნდა მოიცავდეს იმ ქვესისტემათა განხილვას, რომლებიც ემსახურება უშუალოდ ფისკალური ინსტრუმენტების ერთობლიობას. ეს გახლავთ დისკრეციულ და არადისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკათა მამოძრავებელი ძალები:

¹ **Elmendorf D.W.**, “How CBO Analyzes the Effects of Changes in Federal Fiscal Policies on the Economy”, Budget Office, 2014. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/113th-congress-2013-2014/reports/49494-FiscalPolicies.pdf>

დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს გადასახადების, სახელმწიფო დანახარჯებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის სალდოს მიზანმიმართულ ცვლილებებს მთავრობის გადაწყვეტილებებით და ის მიმართულია წარმოების მოცულობის, ინფლაციის ტემპების, საგადასახდლო ბალანსისა და დასაქმების დონის მდგომარეობის შეცვლისკენ.

არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს ზემოაღნიშნულ სიდიდეთა ავტომატურ ცვლილებებს ერთობლივი მოთხოვნის ციკლური რყევების შედეგად. *“არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა მოიაზრებს წმინდა საგადასახადო შემოსავლების ზრდას (კლებას) სახელმწიფო ბიუჯეტში მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის (შემცირების) პერიოდებში, რაც უკვე მასტაბილიზებელ ზემოქმედებას ახდენს ეკონომიკაზე”².*

როგორც ვიცით, წმინდა საგადასახადო შემოსავლები წარმოადგენს ბიუჯეტში საერთო საგადასახადო შემოსულობების სიდიდესა და მთავრობის მიერ მოქალაქეთათვის გადახდილ ტრანსფერტებს შორის სხვაობას. დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის გატარების პირობებში (ერთობლივი მოთხოვნის სტიმულირებისთვის) მიზანმიმართულად იქმნება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი სახელმწიფო დანახარჯების ზრდის (მაგალითად, როცა საჭიროა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით პროგრამების დაფინანსება) ან გადასახადების შემცირების შედეგად (განიხილება რეცესიის პერიოდი).

შესაბამისად, ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდებში მიზანმიმართულად იქმნება ბიუჯეტის პროფიციტი. გამოდის, რომ *„სამთავრობო დისკრეციული პოლიტიკა დაკავშირებულია მნიშვნელოვან შინაგან დროით ლაგთან, რადგანაც სახელმწიფო დანახარჯების ან საგასახადო განაკვეთების ცვლილება, როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოში საკმაოდ ხანგრძლივი განხილვის საგანი ხდება“* [ნ. ხადური..., 2012: 44].

² პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვლევითი პუბლიკაცია - „ფისკალური პოლიტიკის გავლენის ძირითადი ასპექტები“, 2015წელი. <http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/KP0115.pdf> .

თავის მხრივ, არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის გატარებისას ბიუჯეტის დეფიციტი (პროფიციტი) ავტომატურად წარმოიქმნება, ეკონომიკის ჩაშენებული სტაბილიზატორების ამოქმედების დახმარებით³.

მაგალითი. ფისკალური პოლიტიკის ზეგავლენის განხილვისთვის ეკონომიკის ერთობლივი წარმოება აღვნიშნოთ Y -ით. დავუშვათ, რომ ფისკალური პოლიტიკის ის ცვლილება, რომელსაც ჩვენ განვიხილავთ, გავლენას ვერ მოახდენს საქონლისა და მომსახურების ერთობლივ მიწოდებაზე. დაშვება სრულიად სამართლიანია მაშინ, როცა ეკონომიკაში გვაქვს სრული დასაქმება, ხოლო ფისკალური პოლიტიკა უმნიშვნელოდ ზემოქმედებს დასაქმებასა და კაპიტალის მარაგებზე. მოკლედ, ფისკალური პოლიტიკა გავლენას ახდენს სასურველ მოხმარებაზე და, უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, ფისკალური პოლიტიკის ცვლილება კერძო სექტორში საგადასახადო დატვირთვის კუთხით (გადასახადების ზრდა) მოხმარების შემცირების წინაპირობა ხდება.

აღსანიშნავია, რომ წარმოების მოცულობის Y დონის პირობებში ფისკალური პოლიტიკა გავლენას ახდენს სასურველ ეროვნულ დანაზოგებზეც $Sd (Y-Cd-G)$ და ეს ზეგავლენა ორნაირია: 1) როგორც უკვე ვთქვით, ფისკალურ პოლიტიკას შეუძლია გავლენის მოხდენა სასურველ მოხმარებაზე: წარმოების ნებისმიერი მოცემული დონის (Y) და სახელმწიფო შესყიდვების (G) პირობებში ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც იწვევს სასურველი მოხმარების, ვთქვათ, 100მლნ. ლარით შემცირებას, იგივე სიდიდით გაზრდის სასურველ ეროვნულ დანაზოგსაც; 2) მეორე მხრივ, *წარმოებისა და სასურველი მოხმარების ნებისმიერი დონის პირობებში სახელმწიფო შესყიდვების ზრდა პირდაპირ ამცირებს სასურველ ეროვნულ დანაზოგს* [ნ. ხადური..., 2012: 35].

$$(Sd = Y - Cd - G)$$

აღნიშნულის სათანადოდ დემონსტრირების მიზნით საჭიროა იმის განხილვა, თუ როგორ იმოქმედებს სასურველ მოხმარებასა და სასურველ ეროვნულ დანაზოგებზე ფისკალური პოლიტიკა (გადასახადების კლება ან/და სახელმწიფო შესყიდვების ზრდა):

სახელმწიფო შესყიდვები. ვთქვათ, მიმდინარე პერიოდის სახელმწიფო შესყიდვები (G) გაიზარდა 100მლნ. ლარით (ინფრასტრუქტურაში გასაწევი სხვადასხვა დანახარჯის

³ J. Frankel, "Contractionary Currency Crashes in Developing Countries", IMF Annual research 2009, <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2004/00-00/franke.pdf>.

გამო). იმ მიზეზით, რომ სამომავლო შესყიდვების სახელმწიფო გეგმა არ შეცვლილა, ცხადია, საინტერესოა, რა გავლენა ექნება ამ ყველაფერს მოხმარებასა და ეროვნულ დაგროვებაზე წარმოების მოცემული დონის პირობებში?

როგორც ვიცით, სახელმწიფო შესყიდვების ზრდა გავლენას ახდენს მოხმარებაზე, რადგან ის ზემოქმედებს კერძო სექტორზე (საგად. დატვირთვა). თუ სახელმწიფო დამატებით 100მლნ. ლარს გამოყოფს ინფრასტრუქტურის ხარჯებისთვის, რაც განპირობებულია მიმდინარე გადასახადების ზრდის საფუძველზე იმავე თანხის ოდენობით, წარმოების არსებულ პირობებში (ვიდრე გადასახადები გადაიხდებოდეს) გადასახადების ასეთი ზრდა განაპირობებს მომხმარებლის მიმდინარე შემოსავლების კლებას ამავე სიდიდით გადასახადების გადახდის შემდეგ. უკვე ცნობილია, რომ ადამიანები მიმდინარე შემოსავლების შემცირებას მომხმარებლის შემცირებით პასუხობენ, თუმცა უფრო ნაკლები მასშტაბით, ვიდრე ეს შემოსავლების შემცირებაშია ასახული. მაშასადამე, გადასახადების 100მლნ. ლარის ზრდის საპასუხოდ ადამიანები მოხმარებას დაახლოებით 60მლნ. ლარით შეამცირებენ.

რა მოხდება, თუ სახელმწიფო არ გაზრდის მიმდინარე გადასახადებს თავისი შესყიდვების ზრდის კვალობაზე? როგორ შეიცვლება მოხმარების დონე? თუ სახელმწიფო მიმდინარე გადასახადებს არ გაზრდის, მას 100მლნ. ლარის ოდენობის სესხის აღება მოუხდება გაზრდილი ხარჯების დასაფარავად. იმის გამო, რომ აღნიშნული სესხის დაბრუნებასთან ერთად სახელმწიფოს პროცენტის გადახდაც მოუწევს, იგი იძულებული გახდება, გაზარდოს გადასახადები მომავალში. იმ შემთხვევაში, თუ გადასახადის გადამხდელებს ესმით, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ზრდა მიმდინარე პერიოდში მომავალში გადასახადების ზრდას ნიშნავს, მაშინ ისინი შეამცირებენ თავიანთ მოხმარებას.

საერთო ჯამში წარმოების მოცემული დონის პირობებში სახელმწიფო შესყიდვების დროებითი ზრდა ამცირებს, როგორც სასურველ მოხმარებას, ისე სასურველ ეროვნულ დანაზოგებს.

გადასახადები. დავუშვათ, რომ სახელმწიფო ამცირებს გადასახადებს 10მლრდ. ლარით და სახელმწიფო შესყიდვების სიდიდე უცვლელია. ამასთანავე, დავუშვათ, რომ თითოეული გადასახადის გადამხდელისთვის გადასახადი მცირდება ერთნაირი

სიდიდით (მაგ. 100 მილიონი გადამხდელიდან ყველა მიიღებ 100 ლარს). თუ სახელმწიფო შეყისდევები და წარმოების მოცულობა მუდმივი სიდიდეებია, გამოდის, სასურველი ეროვნული დანაზოგი შეიცვლება მხოლოდ სასურველი მოხმარების დონის სიდიდით. აქ კი უპრიანია, რომ დაისვას კითხვა, თუ როგორი რეაგირება ექნება მოხმარებას მიმდინარე გადასახადების დონის შემცირებაზე?

ამ საკითხის გადაჭრას კვლავ მივყავართ იმის გარკვევამდე, თუ რა გავლენას მოახდენს გადასახადების კლება ინდივიდების მიმდინარე და მომავალში მოსალოდნელ შემოსავლებზე. ჩვენს მაგალითში მიმდინარე გადასახადების შეკვეცა 10მლრდ. ლარით გაზრდის მოსახლეობის მიმდინარე შემოსავლებს იმავე ოდენობით და, შესაბამისად, ეს ყველაფერი გაზრდის მიმდინარე მოხმარებას ამ თანხის რაღაც ნაწილით და არა სრულად.

გადასახადების შემცირება მოსახლეობისთვის ნიშნავს იმას, რომ ისინი მომავალში უფრო დაბალი შემოსავლების მოლოდინს შექმნიან მიმდინარე პერიოდში. გადასახადების შეკვეცა 10მლრდ. ლარით (თუ ხარჯები არ შემცირებულა) ნიშანია იმისა, რომ სახელმწიფო მიმდინარე სასესხო ვალდებულებას იმავე თანხით ზრდის და აღნიშნული სესხის დაბრუნება (პროცენტთან ერთად) გადასახადების ზრდის აუცილებლობაა მომავალში, რაც სამომავლოდ შინამეურნეობების შემოსავლების შემცირების წინაპირობაცაა.

მაშასადამე, თანაბარ პირობებში მოსალოდნელი შემოსავლების კლება აიძულებს ინდივიდებს დღევანდელი მოხმარება შეკვეცონ, რაც დადებით სტიმულს წარმოადგენს მიმდინარე შემოსავლების გაზრდისთვის. გამოდის, მიმდინარე გადასახადების დონის შემცირებას (მიმდინარე შემოსავლების ზრდის და მოსალოდნელი შემოსავლების შემცირებისას) შეუძლია მიმდინარე სასურველი მოხმარების, როგორც შემცირება, ისე ზრდა.

არაერთი ეკონომისტი ცდილობს იმის დასაბუთებას, რომ მიმდინარე შემოსავლების ზრდასა (დადებითი) და მომავალი შემოსავლების კლებას (უარყოფითი) ერთნაირი გავლენა აქვს სასურველ მოხმარებაზე, რაც უკვე მიმდინარე გადასახადების შემცირების შედეგად მოხმარებაზე საბოლოო, ნულოვან ზეგავლენას ნიშნავს. იდეამ იმაზე, რომ გადასახადების შეკვეცა არ ზემოქმედებს სასურველ მოხმარებასა და ეროვნულ

დანაზოგებზე, მიიღო რიკარდოს ექვივალენტობის სახელი. ამ თეორემის არსი ამგვარია: „გრძელვადიან პერიოდში ყველა სახელმწიფო შესყიდვის კომპენსაცია უნდა განხორციელდეს ამოღებული გადასახადების ხარჯზე“ [R.J. Barro, 2013: 39].

რიკარდის ექვივალენტობის თეორემის მიხედვით, მიმდინარე და მომავალი სახელმწიფო შესყიდვების მუდმივობის პირობებში მიმდინარე გადასახადების შეკვეცას დროებითი გავლენა აქვს საგადასახადო შემოსავლებზე, მაგრამ ის არ ზემოქმედებს მომხმარებელთა საგადასახადო ტვირთზე მთლიანობაში.

მიმდინარე გადასახადების შემცირება, როცა სახელმწიფო შესყიდვები უცვლელია, ინდივიდების ცხოვრების დონეს არ აუმჯობესებს, რადგან გადასახადების შეკვეცა დღეს კომპენსირდება მომავალში. ამიტომ მომხმარებლებს არ გააჩნიათ არანაირი მიზეზი გადასახადების ცვლილებაზე რეაგირებისა.

თუმცა რიკარდოს თეორემას არაერთი მოწინააღმდეგე ჰყავს და ისინი ამტკიცებენ, რომ პრაქტიკაში შედარებით დაბალი გადასახადების არსებობა იწვევს სასურველი მოხმარების ზრდას და ამცირებს სასურველ ეროვნულ დანაზოგს. მათი აზრით, ამის ერთ-ერთი მიზეზი გახლავთ ის, რომ მომხმარებელთა საკმაოდ დიდ ნაწილს კარგად არ ესმის ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს მხრიდან ვალდებულებების ზრდა დღეს განაპირობებს გადასახადების გაზრდას სამომავლოდ.

საბოლოო ჯამში მოხმარებასა და დანაზოგებზე გადასახადების შემცირების ზემოქმედების შედეგი შეიძლება წარმოვადგინოთ შემდეგი სახით: „რიკარდოს ექვივალენტობის თეორემის შესაბამისად, მიმდინარე ან სამომავლო სახელმწიფო შესყიდვებზე დანახარჯების უცვლელობის პირობებში გადასახადების შემცირება არ შეცვლის სასურველი მოხმარებისა და სასურველი ეროვნული დანაზოგების დონეს“ [R.J. Barro, 2013: 40].

1.2 ფისკალური პოლიტიკის ფორმირებისა და განვითარების მაკროეკონომიკური თეორიები

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ფისკალური პოლიტიკა ეხება მთავრობის პოლიტიკას დანახარჯებისა და გადასახადების კუთხით და შეიძლება ითქვას, რომ ის უფრო პოლიტიზირებულია, ვიდრე მონეტარული პოლიტიკა.

ფისკალური პოლიტიკის საბაზისო მოსაზრებებს მივყავართ ბრიტანელ ეკონომისტამდე, ჯონ მეინარდ კეინზამდე, რომელიც ამბობდა, რომ არ არის აუცილებელი ფისკალური პოლიტიკა ემსახურობდეს დაკანონებულ და დაბალანსებულ ბიუჯეტს, არამედ მისი გამოყენება შესაძლებელია ეკონომიკური ციკლების მართვასა და პროცესის გამარტივებაში.

გასული საუკუნის 30-იან წლებში დასავლეთის ქვეყნების ეკონომიკა უპრეცედენტო ეკონომიკურმა კრიზისმა მოიცვა, რამაც წარმოშვა იმ საშუალებების მოძიების პრაქტიკული საჭიროება, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა ღრმა რყევების გარეშე დინამიკურ საზოგადოებრივ კვლავწარმოებას⁴.

1960 წლამდე საკმაოდ გავრცელებული პრაქტიკა გახლდათ ე.წ „დეფიციტური გადახარჯვები“, რაც გულისხმობდა იმაზე მეტი ხარჯის გაღებას მთავრობათა მიერ, ვიდრე გადასახადების სახით მიღებული შემოსავალი წარმოადგენდა. გამომდინარე აქედან, მთავრობა ფულს აბანდებდა ისევ ეკონომიკაში და ამით ცდილობდა ეკონომიკური ტემპების დაჩქარებას, თუმცა 1964 წელს მიღებული კენედი-ჯონსონის საგადასახადო შემცირების აქტმა აღნიშნული პრინციპი შეცვალა.

ეკონომისტებმა მხარი უკვე გადასახადების შემცირებასა და დანახარჯების იმავე დონეზე ფიქსირებას დაუჭირეს, რაც მასტიმულირებელი დეფიციტის წარმოქმნის იდეით აიხსნებოდა. მაშასადამე, ის ინდივიდები, რომლებსაც გადასახადების შემცირების შედეგად ზედმეტი შემოსავალი ექნებოდათ, აღნიშნულ შემოსავალს ისევ ეკონომიკაში დააბანდებდნენ. როგორც წესი, ფისკალური პოლიტიკა მთელი რიგი სისუსტეებით ხასიათდება, რადგან ის არაერთხელ გამხდარა პოლიტიკოსთა

⁴ ჩიქობავა მ., კეინზიანური და მონეტარისტული თეორიების შედარებითი ანალიზი. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N4, 2018წ. ქ. თბილისი. https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonomisti_4_2018.pdf

უზურპაციის ობიექტი. 1966 წელს თავად პრეზიდენტმა ლინდო ჯონსონმა თავი შეიკავა გადასახადების გაზრდისგან ვიეტნამში მიმდინარე ომში გაწეული დანახარჯების კომპენსირებისთვის, რათა არ დაეკარგა პოლიტიკური მხარდაჭერა და ნდობა საზოგადოებისგან. ეს კი, ცხადია, არარაციონალური გადაწყვეტილება გახლდათ გრძელვადიან პერიოდში, რადგან ხშირ შემთხვევაში გადასახადების შემცირებას ეკონომიკის ზედმეტი სტიმულაციისკენ მივყავართ, რისი შედეგიც ინფლაციაა. ზუსტად იგივე მოხდა ჯონსონის გადაწყვეტილების შემდეგაც.

სწორედ ისტორიული რაკურსი გვებმარება, რომ მიმოვიხილოთ ფისკალური პოლიტიკის საფუძვლები და დავაკავშიროთ ადრეულ თუ თანამედროვე სკოლის წარმომადგენელთა შეხედულებები დღევანდელობასთან, რაც შემდგომში ერთგვარი ბიძგი იქნება არსებული ფისკალური პოლიტიკის გამოწვევებისა თუ პრობლემების აღმოფხვრაში. ამიტომ საინტერესო იქნება იმის გაანალიზება, თუ საიდან იღებს ფისკალური პოლიტიკა სათავეს.

ჯონ მენარდ კეინზის ნაშრომმა „დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია“ დღის შუქი 1936 წელს იხილა და ის გახლდათ პასუხი იმ კომპლექსურ ეკონომიკურ პრობლემებზე, რომლებიც აშშ-ში განვითარებული „დიდი დეპრესიის“ სახელით არის ცნობილი. კრიზისმა ეჭვქვეშ დააყენა არა მარტო კლასიკოსების შეხედულებები თვითრეგულირებადი ბაზრის ყოველისშემძლეობაზე, არამედ თვით კაპიტალისტური სისტემის არსებობის საჭიროებაც. ცალსახა გახდა, რომ ძველი, ტრადიციული მიდგომებით ეკონომიკის ფუნქციონირება და, მით უფრო, უმწვავეს კრიზისებთან გამკლავება უკვე შეუძლებელ მისიას ემსგავსებოდა. სწორედ კეინზმა წარმოადგინა კრიზისიდან გამოსვლის გზა ეკონომიკაში სახელმწიფოს აქტიური ჩარევითა და ფისკალური პოლიტიკის აქტუალობის დასაბუთებით. კეინზის მიერ შექმნილ თეორიაზე დაყრდნობით აშშ-ს იმჟამინდელმა პრეზიდენტმა ფრანკლინ დელანო რუზველტმა გაატარა ეკონომიკური პოლიტიკა (ე.წ. „ახალი კურსი“) და შეძლო დიდი დეპრესიიდან გამოსვლა.

“კეინზი, როგორც ფისკალური პოლიტიკის უმთავრესი ფუძემდებელი, არ იზიარებდა სეის კანონს და კლასიკოსების მოსაზრებას იმის თაობაზე, რომ ყოველი წარმოება თვითონ ქმნის საკუთარ მოხმარებას, ამიტომაც ეკონომიკა ყოველთვის

წონასწორულ მდგომარეობაშია, რაც გულისხმობს სრულ დასაქმებას. კეინზი აღნიშნავდა, რომ კლასიკური თეორიის სწავლება „მცდარი“ და „დამლუპველი“ საქმეა, რომელსაც არასწორ დასკვნებამდე მივყავართ”. [ე. მექვაბიშვილი, 2012: 45].

კეინზის აზრით, სახელმწიფომ ეკონომიკურ პოლიტიკაში განმსაზღვრელი როლი უნდა შეასრულოს ერთობლივმა მოთხოვნამ, რომლის ამოქმედების უმთავრეს ბერკეტს სახელმწიფო ფინანსები წარმოადგენს. კეინზმა უარყო მიდგომა დაბალანსებული ბიუჯეტის შესახებ და ბიუჯეტის დეფიციტი ეკონომიკის მტრად მოიხსენია.

თავისი წიგნის მეხუთე თავში კეინზი აყალიბებს ფისკალური პოლიტიკის ორ სხვადასხვა სახეობას - ჩამენებული სტაბილიზატორების პოლიტიკა (იგივე ავტომატური) და დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა.

ავტომატური, ანუ ე.წ. ჩამენებული სტაბილიზატორები წარმოადგენს იმგვარ მექანიზმს, რომელიც ავტომატურად რეაგირებს ეკონომიკაში არსებულ ცვლილებაზე და არ გულისხმობს დამატებითი ღონისძიებების გატარებას სახელმწიფოს მხრიდან. მაგალითად, ამგვარი სტაბილიზატორების როლში შეიძლება მოვიაზროთ საპროცენტო განაკვეთის, წარმოების რეალური მოცულობის ან ფასების დონის ავტომატური მექანიზმები. თუმცა ზოგჯერ აღნიშნული სტაბილიზატორები ვერ უზრუნველყოფს ეკონომიკური პროცესების ოპტიმალურ ფუნქციონირებას და სწორედ ამ დროს ჩნდება ფისკალური პოლიტიკის არსებობის საჭიროება.

კეინზი, უპირისპირდება რა კლასიკოსებს, აღნიშნავს: *“უფრო ეფექტიანია მკაცრი სახელფასო და ფისკალური პოლიტიკის წარმართვა, ვიდრე მოქნილის”* [ა. სილაგაძე, 2010: 491]. მისი აზრით, ნომინალური ხელფასის შემცირება კრიზისიდან გამოსვლის მშვენიერი ხერხია, მაგრამ ეს რაციონალური ქმედებაა იქ, სადაც პოლიტიკის გამტარებელს შეუძლია, ხელფასი მკვეთრად შეამციროს.

იმავე წიგნში რაოდენობრივი თეორიის კრიტიკისას კეინზი აღნიშნავს: *“ფულის მასის ზრდა არ ზემოქმედებს ფასებზე, სანამ არსებობს უმუშევრობა... ეფექტიანი მოთხოვნის ნებისმიერი გადიდება წინაპირობაა დასაქმების პროპორციული ზრდისთვის”*. [ჯ. კეინზი, 1995: 171].

ამავდროულად, კეინზი განიხილავს სახელმწიფოსადმი დაკისრებულ ამოცანებსა და ფუნქციებს. ეს ანალიზი ჩატარებულია მისთვის ტრადიციული კატეგორიების (დაზოგვა,

ინვესტიციები, საპროცენტო განაკვეთი, დასაქმება და ა.შ) გამოყენების გზით. საპირისპიროდ კლასიკოსებისა, რომლებიც ფიქრობდნენ, რომ დანაზოგების ზრდა იწვევს საპროცენტო განაკვეთის შემცირებასა და ინვესტიციების ზრდას, კეინზი ამბობს: *“რაც უფრო ხელმომჭირნედ ვიქცევით და ეკონომიურები ვხდებით, მით უფრო იკლებს ჩვენი შემოსავლები. მოხმარების ნებისმიერი შემცირება იწვევს არა მარტო ინვესტიციების, არამედ დანაზოგების შემცირებასაც”* [ჯ. კეინზი, 1995:179].

ცხადია, მზარდი ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფოს კომპლექსურ ჩარევას ეკონომიკაში და სწორედ ამ ასპექტს (ე.წ. „სოციალურ ფილოსოფიას“) უძღვნის ნაშრომის უკანასკნელ თავს ბრიტანელი ეკონომისტი. კეინზი სახელმწიფოს როლის ზრდის კვალობაზე კერძო ინიციატივათა საკითხს შემდეგნაირად ხსნის: *“არ არსებობს სახელმწიფო სოციალიზმის დასაბუთების რაიმე დამაჯერებელი არგუმენტაცია. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო პასუხს არ აგებდეს წარმოების საშუალებების საკუთრებაზე, გარდა მოხმარებისადმი ბუნებრივ მიდრეკილებასა და ინვესტირებისადმი მოტივაციას შორის წონასწორობის კონტროლისა. ეკონომიკური ცხოვრების სოციალიზაციის სხვა არანაირი საფუძველი არ არსებობს”* [ჯ. კეინზი, 1995:179].

მეოცე საუკუნის 70-იან წლების ბოლოს მომხდარმა კრიზისებმა საბოლოოდ იქამდე მიიყვანა ეკონომისტთა ნაწილი, რომ კეინზის რეგულირებადმა შეხედულებებმა ვერ გაამართლა, რამაც, ერთი მხრივ, ხელი შეუწყო ნეოკლასიკური სკოლის ფორმირებას და, მეორე მხრივ, გააძლიერა კეინზის მომხრეთა არგუმენტებიც. მაშასადამდე, ფისკალური პოლიტიკის საკითხები კიდევ უფრო განვითარდა ნეოკეინზიანელების ეკონომიკურ შეხედულებებში. ნეოკეინზიანელებს მიეკუთვნებოდნენ ის თეორეტიკოსები, რომლებიც ამ პერიოდიდან შეეცადნენ კეინზის თეორიაზე დაყრდნობით ზოგადი პოსტულატების კორექტირებას.

ნეოკეინზიანელების აზრით, სახელმწიფო ბიუჯეტის მთავარ მიზანს ეკონომიკური ციკლების რეგულირება წარმოადგენს. ნეოკეინზიანელები ფიქრობენ, რომ ეკონომიკური წონასწორობის მიღწევა და შენარჩუნება დაკავშირებულია სახელმწიფო ხარჯებისა და გადასახადების გამოყენებით ციკლური ფაზების ცვალებადობასთან. უფრო კონკრეტულად, ეკონომიკური ზრდისას სახელმწიფომ უნდა გაზარდოს საგადასახადო

განაკვეთი და შეამციროს ხარჯები, რათა მოახდინოს ბიუჯეტის პროფიციტის ფორმირება, რასაც შემდგომ კრიზისების პერიოდში გამოიყენებს.

ნეოკეინზიანელებთან ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკის ანტიინფლაციური ბერკეტია, ანუ ინფლაციის შესაჩერებლად საგადასახადო განაკვეთის ზრდა რაციონალურ ქმედებას წარმოადგენს. აღნიშნული თეორიის პრაქტიკასთან შეუსაბამობამ გასული საუკუნის ბოლოს კონცეფციის გადახედვის აუცილებლობა გამოიწვია.

1.2.1. კეინზიანური და მონეტარისტული შეხედულებები ფისკალურ პოლიტიკაზე.

ასეთი სწრაფი პროგრესის პირობებში ბევრმა მაკროეკონომისტმა, ვინც კეინზიანელად მოიაზრებოდა, გააკეთა დასკვნა, რომ მომავალი უფრო ნათელი უნდა ყოფილიყო, რაც იმით იყო განპირობებული, რომ ციკლური რყევების ბუნება უფრო და უფრო კანონზომიერი ხდებოდა. ეკონომიკური თეორიისა და მოდელების განვითარებამ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ეფექტიანობა გაზარდა. ოპტიმიზმი სკეპტიკურად აღიქვს მონეტარისტებმა და მათმა ლიდერმა, მილტონ ფრიდმანმა.

ფრიდმანი აფასებდა წინსვლას მაკროეკონომიკაში, თუმცა მას საერთო ენთუზიაზმი არ გაუზიარებია. ის ფიქრობდა, რომ ეკონომისტთა უდიდესი ნაწილი სიტუაციას შეზღუდულ პრიზმაში ხედავდა და ეჭვქვეშ აყენებდა მთავრობის მოტივებსა და მოსაზრებას, თითქოს მთავრობას აბსოლუტურად ყველა საჭირო ინფორმაცია გააჩნია იმისთვის, რომ მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების სწორი ანალიზით იზრუნოს მათ გაუმჯობესებაზე.

ამ ყველაფრის ფონზე კეინზიანელებსა და მონეტარისტებს შორის საკმაოდ დიდი დავის საგანი გახდა სამი ძირითადი საკითხი: მონეტარული პოლიტიკის ეფექტიანობა, ფილიპსის მრუდი და პოლიტიკის დანიშნულება.

ჩვენ ვთქვით, რომ კეინზი რეცესიასთან ბრძოლაში ფისკალურ პოლიტიკას ანიჭებდა უპირატესობას და დიდი ხნის განმავლობაში ეს შეხედულება ეკონომისტებისთვის აბსოლუტურ ჭეშმარიტებას წარმოადგენდა. არაერთი არგუმენტის მიხედვით, IS მრუდი საკმაოდ ციცაბო იყო. საპროცენტო განაკვეთის ცვლილებას მოთხოვნასა და გამოშვებაზე მცირედი გავლენა გააჩნდა. აქედან გამომდინარე, კეინზის აზრით, აქ მონეტარული

პოლიტიკა ვერ მუშაობდა, ხოლო ფისკალურს გამოშვებაზე უფრო სწრაფად უნდა ემოქმედა [ო. ბლანშარი, 2010: 861].

1963 წელს თავის წიგნში „ამერიკის შეერთებული შტატების ისტორია 1867-1960 წლებში“ მილტონ ფრიდმანმა და ანა შვარცმა განიხილეს მონეტარული პოლიტიკის საწყისები, როლი და აშშ-ში ფულსა და გამოშვებას შორის დამოკიდებულება შეისწავლეს. მათმა დაკვირვებებმა ცხადყო, რომ არა მხოლოდ მონეტარული პოლიტიკა იყო ამოსავალი წერტილი, არამედ ისიც, რომ ფულის ცვლილებებს გამოშვებაში რყევების ახსნა შეეძლო. მათ 1929-33 წლების კრიზისები მონეტარული პოლიტიკის ჭრილში არსებულ გარღვევებს დააბრალებს, რაც უკვე საბანკო ჩავარდნების დროს ფულის მასის შემცირებით გამოიხატა.

ფრიდმანისა და შვარცის გამოწვევას თან ახლდა მწვავე დებატები და ინტენსიური კვლევები ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის შედეგებზე. საბოლოოდ, კონსენსუსი შედგა: ეკონომიკაზე ზემოქმედებს ორივე ტიპის პოლიტიკა და ამავდროულად, პოლიტიკის გამტარებლების მიერ ერთბაშად გამოშვების დონესა და მის სტრუქტურაზე ზრუნვის შემთხვევაში საუკეთესო პოლიტიკა ამ ინსტრუმენტთა ერთგვარი სინთეზია.

ფილიპსის მრუდი. დებატების მეორე ნაწილი ფილიპსის მრუდს ეხებოდა. ფილიპსის მრუდი თავდაპირველი კეინზიანური მოდელის ნაწილი არ ყოფილა, მაგრამ რადგან დიდი ხნის განმავლობაში ფასებისა და ხელფასების ცვლილების ახსნისთვის გამოიყენებოდა, ის ნეოკლასიკური სინთეზის კომპონენტი გახდა. 1960-იან წლებამდე კეინზიანულ ეკონომისტებს სწამდათ, რომ დილემა უმუშევრობის დონესა და ინფლაციას მაჩვენებელს შორის გრძელვადიან პერიოდშიც არსებობდა [ო. ბლანშარი, 2010: 863].. სწორედ ამას დაუპირისპირდა ფრიდმანი. მისი აზრით, გრძელვადიანი არჩევანის არსებობა საბაზისო ეკონომიკურ თეორიასთან ერთად წარსულში დარჩა. ფრიდმანი ამტკიცებდა, რომ, თუ პოლიტიკოსები დაბალი უმუშევრობის მიღწევას მაღალი ინფლაციით შეეცდებიან, აშკარა არჩევანის თეორია უმაღლეს გაქრება.

პოლიტიკის როლი. მილტონი ფრიდმანი არ ეთანხმებოდა მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ეკონომისტებს ყოველთვის საკმარისი ცოდნა გააჩნიათ, რათა იზრუნონ გამოშვების სტაბილიზაციაზე და პოლიტიკოსები სანდონი არიან. ფრიდმანის აზრით, “*ფულის*

მიწოდების მუდმივი ტემპით ზრდა სტაბილურობას არ გულისხმობს. მიუხედავად იმისა, რომ ის დიდ რყევებს, რომელიც ჩვენ დროდადრო წარსულში გამოვცადეთ, აღკვეთს. უფრო შორს წასვლას და გაფართოებისა და შეზღუდვის მისაღწევად სხვა ფაქტორების ნაცვლად ფულის ცვლილებების გამოყენებას ვეცადოთ, მაცდუნებელია... ამგვარად, დისკრეციული მონეტარული პოლიტიკის შესაძლებლობები სერიოზულად შეზღუდულია და არსებობს საშიშროება, რომ ასეთ პოლიტიკას მდგომარეობის გაუარესება უფრო შეუძლია, ვიდრე გაუმჯობესება.” [ე. მექვაბიშვილი, 2012: 80].

ფისკალური პოლიტიკის შესახებ რადიკალურად განსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ მონეტარისტებს. მონეტარისტების მითითებით, ეკონომიკური სტაბილურობა მიიღწევა ეფექტიანი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკით, ხოლო ფისკალურ პოლიტიკას მხოლოდ შეუძლია დაეხმაროს ეკონომიკას ფულის მასის რეგულირებით. მაშასადამე, ფისკალური პოლიტიკა პირველხარისხოვანი ვერ იქნება.

საინტერესოა მონეტარისტების დამოკიდებულება უმუშევრობის მიმართაც. ისინი ფიქრობენ, რომ ბუნებრივ დონესთან შედარებით უმუშევრობის შემცირებაზე გათვლილი პოლიტიკა არაა შედეგიანი გრძელვადიან პერიოდში. ბუნებრივ დონეს ისინი განიხილავენ, როგორც ფრიქციული და სტრუქტურული უმუშევრობების ჯამს.

ფისკალური პოლიტიკის არაეფექტიანობას მონეტარისტები ხანგრძლივი „დროითი ბიჯის“ არსებობით ხსნიან, რამაც საქმიანი აქტივობის ციკლის მერყეობის შერბილების საპირისპიროდ შეიძლება ის გააძლიეროს. მათი აზრით, სწორედ ამიტომაც მონეტარული პოლიტიკა ამ დროს უფრო ეფექტიანი.

1.3. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდებში. სოლოუს მოდელი.

უკვე ვიმსჯელებთ ფისკალური პოლიტიკის გადამწყვეტ მნიშვნელობაზე და ამ კუთხით, ცხადია, საკითხის გაღრმავება არსებით როლს თამაშობს. მაშასადამე, ლოგიკური იქნება, მიმოვიხილოთ უშუალოდ ის ძირითადი შედეგები, რომლებიც მოსალოდნელია დროის მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პერიოდისთვის ამ პოლიტიკის გატარებისას.

1.3.1. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა მოკლევადიან პერიოდში. ფისკალური პოლიტიკის ეფექტი ეკონომიკაზე მოკლევადიან პერიოდში ძირითადად საქონელსა და მომსახურებაზე შინამეურნეობების, ბიზნესისა თუ მთავრობის მოთხოვნის მოდიფიკაციით ვლინდება, რაც გავლენას ახდენს გამოშვებაზე პოტენციურ გამოშვებასთან (გამოშვების მაქსიმალური დონე, რომლის წარმოების შესაძლებლობაც ეკონომიკას რესურსების მაქსიმალური უტილიზაციისას აქვს) მიმართებით. *„ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა, რაც გადასახადების შემცირებას ან/და სახელმწიფო შესყიდვების ზრდას გულისხმობს, ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას, რაც წარმოების და დასაქმების ზრდის სტიმულია ბიზნესისთვის. ერთობლივ მოთხოვნასა და გამოშვებაზე საპირისპირო ეფექტი აქვს მკაცრ ფისკალურ პოლიტიკას (სახელმწიფო ხარჯების შემცირება ან/და გადასახადების ზრდა)“⁵.*

გამოდის, რომ მოკლევადიანი პერიოდისთვის ფისკალური პოლიტიკის ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე მოქმედების შეფასება მიზანშეწონილია ერთობლივი მოთხოვნის დონისა და სამუშაო ძალის მიწოდების ცვლილების განხილვით.

ერთობლივ მოთხოვნაზე გავლენა წარმოდგენილია პირდაპირი „პირველადი“ ეფექტით, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ მოთხოვნისა მოცულობისა და იმ საოჯახო მეურნეობებისა და საწარმოების მოთხოვნის ცვლილებასთან, რომლებიც იღებენ სახელმწიფო ტრანსფერტებს ან იხდიან გადასახადებს და არაპირდაპირი ეფექტით, რომელიც აისახება მოთხოვნის მულტიპლიკატორით ⁶.

⁵ პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვლევითი პუბლიკაცია - „ფისკალური პოლიტიკის გავლენის ძირითადი ასპექტები“, 2015წელი, <http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/KP0115.pdf>.

⁶ **Bernheim D.**, “A Neoclassical Perspective on Budget Deficit”. Journal of Economic Perspectives. Val.3N.21989, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.3.2.55>

ზემოხსენებული პირდაპირი ეფექტის ზეგავლენის მასშტაბები დამოკიდებულია არა მარტო პოლიტიკის ცვლილების ხანგრძლივობაზე, არამედ იმ ადამიანების ფინანსურ მდგომარეობაზეც, რომელთაც ეს პოლიტიკა ეხებათ. მაგალითად, გადასახადის დროებით კლებას შინამეურნეობების შესყიდვებზე უფრო ნაკლები ეფექტი გააჩნია, ვიდრე ხანგრძლივს (გრძელვადიანს), ვინაიდან აღნიშნულ პოლიტიკას შინამეურნეობების ჯამურ განკარგვად შემოსავალზე სხვადასხვა პერიოდში სხვადასხვა ეფექტი აქვს. ამავდროულად, განკარგვადი შემოსავლის ზრდამ მოსალოდნელია, რომ უფრო გაზარდოს არა მაღალშემოსავლიანი, არამედ დაბალშემოსავლიანი შინამეურნეობების შესყიდვები. „პირდაპირი ეფექტები“ ვლინდება იმ ადამიანებზე, რომელთაც ეს პოლიტიკური გადაწყვეტილება უშუალოდ ეხებათ..

ფისკალური პოლიტიკის „არაპირდაპირი ეფექტების“ გავლენა დაკავშირებულია პირდაპირ ეფექტის ეკონომიკაზე გადაცემასთან და გამოსახულია „მოთხოვნის მულტიპლიკატორით“. ეს სიდიდე კი დამოკიდებულია არა მარტო ეკონომიკაში მიმდინარე პროცესებსა და მაკროგარემოზე, არამედ მონეტარული პოლიტიკის ცვლილებაზეც.

ფისკალური პოლიტიკის მთლიანი ეფექტი მოკლევადიანი პერიოდისთვის, რაც პირდაპირ და არაპირდაპირ ეფექტებთანაა დაკავშირებული, დაიანგარიშება, როგორც პირდაპირი ეფექტების ცვლილებისა და მოთხოვნის მულტიპლიკატორის ნამრავლი (გამომავლის მულტიპლიკატორი). *“გამომავლის მულტიპლიკატორი სხვადასხვა მნიშვნელობის შეიძლება იყოს ფისკალური პოლიტიკის შესაბამისად. თუ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული შესყიდვების პირდაპირი ეფექტი 1-ს უტოლდება, მაშინ მოთხოვნის და გამომავლის მულტიპლიკატორები ერთმანეთის ტოლი სიდიდეებია”*⁷.

რაც შეეხება ფისკალური პოლიტიკის ცვლილების გავლენას შრომის მიწოდების რაოდენობაზე, ის დაკავშირებულია ინდივიდთა სტიმულების ცვლილებასთან მუშაობის კუთხით. თავის მხრივ, სტიმულებზე გავლენას აქვს შემოსავალზე გადასახადისა და სახელმწიფო ბენეფიტების რაოდენობას (იგულისხმება სხვადასხვა შემოსავლის მქონე ჯგუფებისთვის). ამასთან, მოკლევადიან პერიოდში სამუშაო ძალის

⁷ Weber A., Batini N., “A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”. International Monetary Fund. 2014. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Simple-Method-to-Compute-Fiscal-Multipliers-41627>

მიწოდების ცვლილება დამოკიდებულია სამუშაო ძალის ბაზარზე არსებულ მდგომარეობაზე - კერძოდ, რაც უფრო მაღალია ბაზრის უმოქმედობის დონე, მით უფრო უმნიშვნელოა სამუშაო ძალის მიწოდების ცვლილების ზეგავლენა გამოშვებისა და დასაქმების დონეებზე.

1.3.2. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა გრძელვადიან პერიოდში. გრძელვადიან პერიოდში პოტენციური გამოშვება სამუშაო ძალის ხარისხსა და რაოდენობაზე, საწარმოო ფაქტორთა მთლიან ფაქტორულ მწარმოებლურობაზეა დამოკიდებული. გამოდის, რომ გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკა პოტენციურ მთლიან შიდა პროდუქტზე ზეგავლენას ახდენს შემდეგი არხებით: სახელმწიფო ვალი, ფიზიკური პირებისა და ბიზნესის სტიმულებზე მოქმედება დანაზოგებისა და ინვესტიციებში ჭრილში და ასევე, სახელმწიფო ინვესტიციების დინამიკის ცვლილება, რაც კაპიტალის მწარმოებლურობასა და სამუშაო ძალაზეც ახდენს გავლენას⁸.

ასე მაგალითად, პოლიტიკის ცვლილება, რომელიც საგადასახადო განაკვეთის შემცირებას გულისხმობს, ჩვეულებრივ დასაქმებულს უბიძგებს მეტი მუშაობისა და დაზოგვისკენ. ასევე, პოლიტიკური გადაწყვეტილება, რომლის მიზანიც ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებაა, განაპირობებს ეროვნული დანაზოგებისა და ინვესტიციების ზრდას, რაც გამოშვების ზრდის სტიმულატორია.

გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკის გავლენის შეფასებისთვის გამოიყენება: 1) სოლოუს ზრდის მოდელი (Solow Growth Model), რომლის საფუძველიცაა დაშვება იმის შესახებ, რომ ინდივიდები გადაწყვეტილებებს მუშაობასა და დანაზოგებზე მიმდინარე ეკონომიკური მდგომარეობის (იგულისხმება ხელფასის დონე, სამთავრობო პოლიტიკა, საპროცენტო განაკვეთი და ა.შ.) ანალიზით იღებენ; 2) სასიცოცხლო ციკლის ზრდის მოდელი (Life-Cycle Growth Model), რომელიც გულისხმობს დაშვებას, რომ ინდივიდები ითვალისწინებენ არა მარტო მიმდინარე ეკონომიკურ ვითარებას, არამედ ზემოხსენებული მაჩვენებლების მოსალოდნელ განვითარებასაც.

⁸ Robert J. Barro, Charles J. Redick, “Macroeconomic effects from Government Purchases and Taxes: Fiscal Multiplier”, NBER, Working paper 15369, 2009. <https://www.nber.org/papers/w15369.pdf>.

1.3.3. სოლოუს მოდელი. იმისთვის, რომ კიდევ უფრო თვალნათლივ წარმოვადგინოთ ფისკალური პოლიტიკის ეფექტები, საჭიროა, გამოვიყენოთ სოლოუს ზრდის მოდელი. „სოლოუს მოდელი ითვალისწინებს დაშვებას იმის შესახებ, რომ ინდივიდები მუშაობასა და დანაზოგების დონეზე გადაწყვეტილებას მიმდინარე ეკონომიკურ მდგომარეობაზე დაკვირვებით იღებენ. ამასთან, მათ არ აქვთ არანაირი ინფორმაცია ეკონომიკური მაჩვენებლების განვითარების შესახებ. სოლოუს ზრდის მოდელი ოთხი ტიპის ცვლილებაზეა დამყარებული“⁹:

1) სახელმწიფო ვალის ზრდა - სახელმწიფოს მიერ ვალის ზრდა გრძელვადიან პერიოდში ხელს უწყობს კაპიტალში კერძო ინვესტიციების გამოდევნას, რადგან ინდივიდების მიერ განხორციელებული დანაზოგების ნაწილი ნაცვლად ინვესტიციების დაფინანსებისა მიმართულია სახელმწიფოს ფასიანი ქაღალდების შესაძენად. შესაბამისად, ეს გამოშვების დაბალ დონეს განაპირობებს.

ამასთანავე, დამატებითმა ვალმა შესაძლოა უფრო მაღალი კერძო დაზოგვა განაპირობოს, რაც შემდგომში გაზრდის სახელმწიფო ვალდებულებების შესაძენად და კერძო ინვესტიციების დასაფინანსებლად ხელმისაწვდომ ფულად სახსრებს. დამატებითი სახელმწიფო ვალი ზრდის საპროცენტო განაკვეთს, რაც თავის მხრივ დანაზოგებზე ამონაგებს ასტიმულირებს. ადამიანებს აქვთ გარკვეული მოლოდინი, რომ სახელმწიფო გაზრდის გადასახადებს ან შეამცირებს ხარჯებს აღებული ვალის მომსახურების დასაფარად. შესაბამისად, ინდივიდები აცხადებენ მზადყოფნას და ზრდიან დანაზოგებს. თუმცა კერძო დანაზოგების ზრდა გაცილებით მცირეა, ვიდრე სახელმწიფო ვალის ზრდის მოცულობა, გამოდის, რომ ვალის ზრდა იწვევს ეროვნული დანაზოგების შემცირებას.

2) საგადასახადო განაკვეთის ზრდა - მაღალი საგადასახადო განაკვეთი შრომასა და კაპიტალიდან მიღებულ შემოსავალებზე ამცირებს დანაზოგებსა და გადასახადის შემდგომ მიღებულ შემოსავალებს, რაც უკვე შემდგომში ამცირებს ინდივიდების სტიმულს შრომის მიწოდებასა და დაზოგვაზე.

⁹ **Wheelan K.**, University College Dublin, Advanced Macroeconomics Notes, 2015. Pg. 12. <https://www.karlwhelan.com/Macro2/Notes9.pdf>

3) სახელმწიფო ტრანსფერტების ზრდა - გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ტრანსფერტების ზრდა სამუშაო ასაკის ადამიანებისთვის ამცირებს სამუშაო ძალის მიწოდებას შემდეგი მიზეზების გამო: 1. ტრანსფერტების ზრდა შემოსავლის ზრდას იწვევს. ამდენად, ინდივიდებს ნაკლები შრომის მიწოდება სჭირდებათ ცხოვრების იმავე დონის შენარჩუნებისთვის. 2. ტრანსფერტების ზრდა ამცირებს გაცემულ გასამრჯელოს.

4) სახელმწიფო ინვესტიციების ზრდა - გრძელვადიანი სახელმწიფო ინვესტიციების ზრდა ეკონომიკური ზრდის წინაპირობაა. მაგალითად, განათლების სფეროში გაწეულ ხარჯებს შეუძლია მაღალკვალიფიციური მუშახელის რაოდენობის გაზრდა გრძელვადიან პერიოდში.

სასიცოცხლო ციკლის ზრდის მოდელი ამტკიცებს, რომ შინამეურნეობებს აქვთ სწორი ხედვა ფისკალური პოლიტიკისა და საზოგადოდ ეკონომიკაში მომავალში მოსალოდნელი განვითარების თაობაზე. გამოდის, აღნიშნული მოდელი, წინა მოდელისგან განსხვავებით, ითვალისწინებს იმასაც, რომ ინდივიდების გადაწყვეტილებები დაზოგვასა და მუშაობაზე განპირობებულია არა მხოლოდ მიმდინარე ვითარებით, არამედ მომავლის პროგნოზით. იმ მიზეზის გამო, რომ ამ მოდელში მოლოდინებთან დაკავშირებით გაურკვევლობებია, შინამეურნეობები ცდილობენ, შექმნან დამატებითი დანაზოგები დღეს, თუ მათი პოტენციური შემოსავალი მომავალში კლებისკენ შეიძლება იყოს მიმართული.

თავი II. ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე მდგომარეობა და გამოწვევები საქართველოში

ნაშრომის მეორე თავი მიზნად ისახავს ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე მდგომარეობის მიმოხილვას საქართველოს მაგალითზე, არსებული მწვავე პრობლემების წამოჭრასა და გამოწვევების ეფექტიანი გადაჭრის გზების მოძიებას. შესაბამისად, მეორე თავში წარმოდგენილია ფისკალური შეზღუდვების საკითხი და მისი ეფექტიანობა საქართველოში, მიმოხილულია ძირითადი ფისკალური პარამეტრების დინამიკა ქვეყნის მაგალითზე და მის საფუძველზე განხილულია ძირითადი ნაკლოვანებები თუ უპირატესობები პოლიტიკისა.

2.1 ფისკალური შეზღუდვები და მისი გავლენა ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობაზე საქართველოში

საბიუჯეტო პროცესის ეფექტიანი მართვა მეტად კომპლექსური პროცესია და ერთ-ერთ ყველაზე აპრობირებულ მექანიზმს ამ დროს ფისკალური შეზღუდვები წარმოადგენს. მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ არ არსებობს ცალსახა დასკვნა აღნიშნული მექანიზმის ეფექტიანობაზე, ის მაინც საყურადღებოა, განსაკუთრებით 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შემდეგ.

“ფისკალური შეზღუდვები ამოქმედდა საქართველოშიც. 2011 წელს დამტკიცდა „ეკონომიკური თავისუფლების აქტი“, რომელიც ადგენს ბიუჯეტის დეფიციტის, საბიუჯეტოს ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების მატების ჯამური მოცულობისა და ვალის შეზღუდვებს მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობასთან” [მ. მუჩიაშვილი, 2018: 55]. ფისკალური შეზღუდვები რესურსების რაციონალური განაწილების და ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნების მექანიზმად უნდა მივიჩნიოთ.

ფისკალური შეზღუდვები იმ მექანიზმთა ნაკრებია, რომელიც საბიუჯეტო აგრეგატების რაოდენობრივი ლიმიტებით არის წარმოდგენილი. *“ეს კი ფისკალური პოლიტიკის ჩარჩო პირობების ფორმირებას გულისხმობს და მიზნად ისახავს არასწორი*

ფისკალური სტიმულების კორექტირებასა და შეზღუდვების დაწესებას, რათა მიღწეულ იქნას ფისკალური დისციპლინა და მდგრადობა”[M. Buti, 2001: 23]. განასხვავებენ 4 ტიპის ფისკალურ შეზღუდვას¹⁰:

- **ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვა** უზრუნველყოფს მშპ-სთან შეფარდებით საბიუჯეტო ბალანსის გაკონტროლებას. ამის მაგალითია „ოქროს წესის“ სახელით ცნობილი შეზღუდვები, რაც გულისხმობს სამთავრობო ვალდებულებების მიზნობრიობის კვლევას ინვესტირების კუთხით.
- **ვალის შეზღუდვები** ვალის დასაშვებ დონეს ან/და მიზნობრივ მაჩვენებელს განსაზღვრავს მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით ვალის მდგრადი დონის მიღწევის მიზნით.
- **ხარჯების შეზღუდვები** ადგენს ე.წ. „ლიმიტებს“ მთლიანი, პირველადი და მიმდინარე ხარჯებისთვის. ისინი ფისკალური კონსოლიდაციის განხორციელებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ.
- **საშემოსავლო შეზღუდვები** აწესებს შემოსავლის ქვედა და ზედა ზღვარს. როგორც წესი, მისი მთავარი მიზანი მაღალი საგადასახადო ტვირთის თავიდან აცილება და შემოსავლების კოორდინაციის გაუმჯობესებაა.

თანამედროვე პრაქტიკა ადასტურებს, რომ შეზღუდვების მიზანი ფისკალური მდგრადობისა და დისციპლინის მიღწევაა და მათი უმრავლესობა დეფიციტის ან/და ვალის ლიმიტების ჩამოყალიბებისა და დაცვისკენაა მიმართული.

განასხვავებენ რაოდენობრივი და პროცედურული ტიპის ფისკალურ შეზღუდვებს. პირველი მათგანი ადგენს საბიუჯეტო აგრეგატების ზღვრებს ან/და მიზნებს რიცხვით ფორმაში. ესაა მუდმივი შეზღუდვა და ფისკალური შესრულების შემაჯამებელი მაჩვენებელი. რაც შეეხება პროცედურული ტიპის შეზღუდვებს, ისინი ძირითადად პროცედურულ ასპექტებს ეხება (აქ შეიძლება შედიოდეს სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის წარდგენა, მიღება, შესრულება და ა.შ.). ეს შეზღუდვები ძირითადად უფრო მეტად უფლებამოსილს ხდის ფისკალური პოლიტიკის მაკოორდინირებელ ორგანოს (მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს საქართველოს შემთხვევაში).

¹⁰ Cotarelli C., “Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, IMF., 2009. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

მნიშვნელოვანი ურთიერთკავშირია ქვეყნის ზომასა და ფისკალური შეზღუდვის ტიპს შორის. მაგალითად, ევროპის კავშირის წევრი დიდი სახელმწიფოები (საფრანგეთი, გერმანია), რომელთაც წარმატებული ფისკალური პოლიტიკის სახედ მოიაზრებენ, ძირითადად პროცედურულ შეზღუდვებს იყენებდნენ. რაც შეეხება მცირე ზომის ქვეყნებს, ისინი აქცენტს რაოდენობრივ შეზღუდვებზე აკეთებდნენ ¹¹.

თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში მკაფიოდ გამოხატულია ის წინააღმდეგობები, რომლებიც თავს შეზღუდვებზე დაფუძნებული ფისკალური პოლიტიკის გატარებისას იჩენს:

- რაოდენობრივი შეზღუდვები (მაგალითად, ბიუჯეტის ბალანსის) შესაძლოა დამაბრკოლებელი ფაქტორი გახდეს ეკონომიკური ვარდნის დროს, როცა საჭიროა ფისკალური სტიმულების ამოქმედება.
- შეზღუდვები შესაძლოა მაპროვოცირებელი ფაქტორი გამოდგეს იმისა, რომ შემცირდეს საბუღალტრო და არასაბიუჯეტო ოპერაციების გამჭვირვალობა, რასაც „შემოქმედებით აღრიცხვად“ მოვიხსენიებთ. რაოდენობრივი ლიმიტების დაწესება არაერთხელ გამხდარა სტიმული ინფორმაციის არასრულფასოვანი წარმოდგენისა. აღნიშნული რისკები გაცილებით მაღალია ბიუჯეტის დეფიციტის, ფისკალური მდგრადობისა და სახელმწიფო ვალის პრობლემების პირობებში.
- ფისკალური შეზღუდვების დაწესებული დაბალი დეფიციტის და სასურველი საგადასახადო განაკვეთების შენარჩუნების მიზნით დღის წესრიგში ყოველთვის დგას მთლიანი ხარჯების შემცირება და ეს ყველაფერი ხშირად სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირების კვალობაზე ხდება.

ფისკალურ შეზღუდვებს საკმაოდ დიდი წარსული აქვს. მე-19 საუკუნეში სხვადასხვა ფედერაციული ქვეყნების ტერიტორიული ერთეულები ექვემდებარებოდნენ ფისკალურ შეზღუდვებს. დეფიციტისგან თავის დაღწევის მიზნით ომისშემდგომ პერიოდში გერმანიამ, იაპონიამ, იტალიამ და ნიდერლანდებმა შეიმუშავეს სტაბილიზაციის პროგრამები ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვებით. 80-იან წლებში გადაჭარბებული

¹¹ გ. ჩაკვეტაძე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კვლევით პუბლიკაცია - „ფისკალური შეზღუდვები“, 2013წ, https://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Fiscal_Rules.pdf.

სახელმწიფო ვალის გამო მრავალმა ქვეყანამ რაოდენობრივი შეზღუდვები დააწესა და მათ შორის იყვნენ კანადა, აშშ და სხვები.

დღესდღეობით ფისკალური შეზღუდვების უმეტესობა ადგილობრივი კანონითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით (მაგ. მასტრიხტის ხელშეკრულება) რეგულირდება. მას ხელი 1992 წელს მოეწერა და უმნიშვნელოვანეს დებულებას წარმოადგენს, რაც ევროპის კავშირში გაწევრიანების პრეტენდენტს ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის რაოდენობრივ ლიმიტებს უწესებს.

აღნიშნული ხელშეკრულება მოითხოვს სტაბილურ ფისკალურ გარემოსა და მდგრადობას სახელმწიფოებისგან, რაც ეკონომიკურ და მონეტარულ კავშირებში გაწევრიანების წინაპირობას წარმოადგენს.

საბიუჯეტო პოლიტიკის შესაბამისობა მასტრიხტის ხელშეკრულებით ორი კრიტერიუმით ფასდება: 1) არის თუ არა ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ის 3%-ზე მეტი; 2) არის თუ არა სახელმწიფო ვალი მშპ-ის 60%-ზე ნაკლები [მ. მუჩიაშვილი, 2018: 58]. აღნიშნული ხელშეკრულება აგრეთვე მოიცავს სხვა პუნქტებსაც (არასაბიუჯეტო ვალდებულებები): 1) ინფლაცია 1.5%-ზე მეტად არ უნდა აღემატებოდეს სამი ყველაზე წარმატებული ქვეყნის მაჩვენებელს; 2) უნდა არსებობდეს გრძელვადიანი საპროცენტო განაკვეთი, რომელიც სამი წარმატებული ქვეყნის მაჩვენებელს 2%-ზე მეტად არ უნდა აჭარბებდეს; 3) აუცილებელია ევროს ვალუტის სისტემაში არსებული სავალუტო გაცვლის კურსების მექანიზმის საზღვრების დაცვა მინიმუმ ორი წლით.

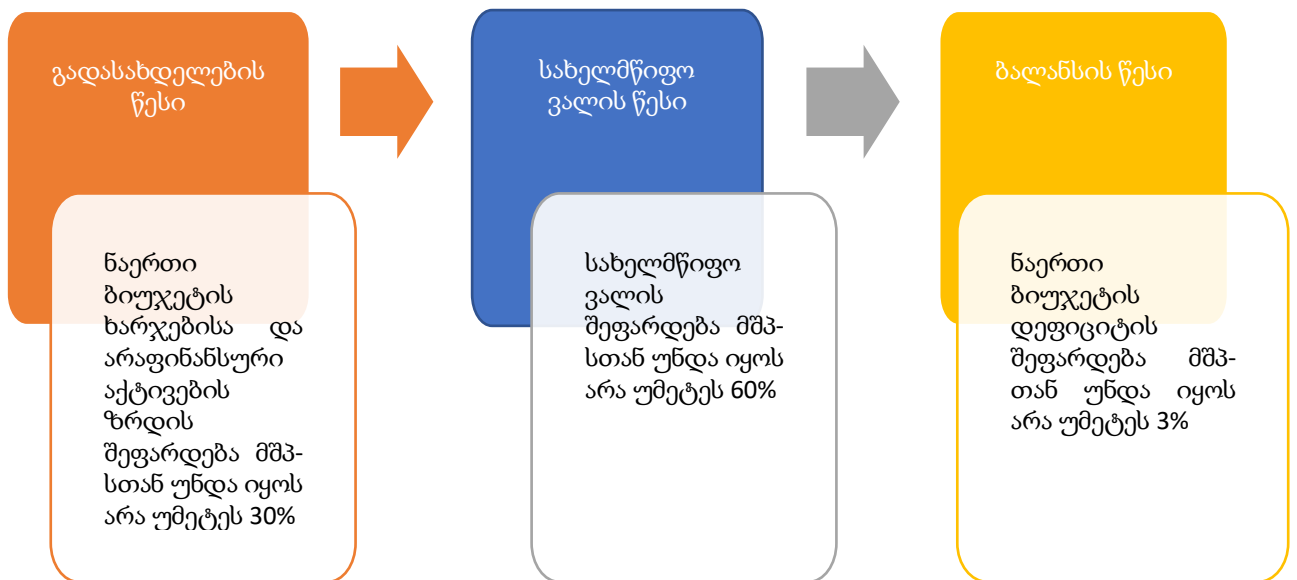
ფისკალური შეზღუდვების მაგალითს წარმოადგენს შვეიცარიის „ვალის მუხრუჭი“. ესაა ვალის შეკვეცის მექანიზმი და ის 21-ე საუკუნის დასაწყისში ამოქმედდა. შეზღუდვამ შეცვალა საბიუჯეტო პროცესი და ხარჯებზე დაწესებული ზღვრების პოლიტიკით შეიქმნა ქვეყანაში ფისკალური დისციპლინა, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ვალის ოდენობაც. 2009 წელს გერმანიაშიც გაჩნდა ფისკალური შეზღუდვის მსგავსი ტიპი, რომელიც კრძალავდა ახალი ვალის აღებას. მასაც „ვალის მუხრუჭი“ ეწოდება და მასში გაერთიანებულია შეზღუდვები სტრუქტურული დეფიციტის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ რიგი ფედერაციების შემთხვევაში მას არ უმუშავია.

ფისკალური შეზღუდვები საქართველოში. ფისკალური შეზღუდვები ახალ პრაქტიკას წარმოადგენს საქართველოში და ბოლო წლების განმავლობაში აქტიურად

ფინანსთა სამინისტროსა და საბიუჯეტო ოფისის შეთანხმებების საფუძველზე. 2014 წელს საქართველოში ამოქმედდა კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, სადაც დადგენილია სხვადასხვა ზღვარი თუ შეზღუდვა საბიუჯეტო პროცესის დაგეგმვის ქრილში. აღნიშნული კანონი მოიცავს ჩარჩო პირობებს, რომლის დაცვის მიზნით უმნიშვნელოვანესია ფისკალური პოლიტიკის სწორი ფორმირება. კანონში ხაზგასმით აღნიშნულია არა მარტო დეფიციტის მოცულობისა ან ვალის ოდენობის შეფარდების მნიშვნელობა მთლიან შიდა პროდუქტთან, არამედ კომბინირებული სტრუქტურა და ჯანსაღი საბიუჯეტო დაგეგმვის მეთოდების პრაქტიკაში განხორციელება.

სქემა 2.1-1.

ფისკალური შეზღუდვები საქართველოში.



მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებისთვის გადადგმული ნაბიჯებიც და ის ძირითადი ასპექტები, რომლებიც ადგენს საინვესტიციო და ინფრასტრუქტურული პროექტების წილს საბიუჯეტო ხარჯებში. ამ კუთხით განიხილება შეზღუდვები, რომლებიც საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საინვესტიციო და კაპიტალური პროექტებისთვის გაწერილი გადასახდლების სხვა მიმდინარე დანიშნულების ხარჯებისთვის გამოყენებას კრძალავს საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების გარეშე.

2017 წლის სახელმწიფო საბიუჯეტო პროექტში დაწესდა დამატებითი შეზღუდვები სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების ხარჯვით ნაწილთან მიმართებით, რამაც

ეკონომიკური თავისუფლების აქტით დადგენილი ფისკალური ლიმიტები უნდა დაიცვას. პარლამენტი უფლებამოსილია ხარჯვითი ნაწილის ძირითადი პარამეტრები შეზღუდოს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებისთვისაც. ასევე ეს ცვლილებები მოიცავს ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებისა და ოპტიმიზაციის ვალდებულებას, რეგულაციების გამკაცრებას¹².

საქართველოს ორგანულ კანონში „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ეკონომიკის გრძელვადიანი ზრდის, მოსახლეობის კეთილდღეობის და ფისკალური სტაბილურობის ხელშეწყობის მიზნით დგინდება ეკონომიკური პარამეტრების მაქსიმალური ზღვრები: ა) საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-სთან შეფარდება - არაუმეტეს 3%-ისა; ბ) მთავრობის ვალის მშპ-სთან შეფარდება - არაუმეტეს 60%-ისა¹³.

საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონპროექტის შემუშავება, მიღება და შესრულება იმგვარად უნდა მოხდეს, რომ სახელმწიფოს ნაერთი ბიუჯეტის შესრულების მაჩვენებლები სრულ შესაბამისობაში იყოს ზემოხსენებულ ზღვრულ მოცულობებთან (იგულისხმება გეგმური მაჩვენებლებიც).

საქართველოს ორგანული კანონის „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ მეორე მუხლის მე-5 ქვეპუნქტი ითვალისწინებს იმას, რომ პარლამენტისთვის ბიუჯეტის კანონპროექტისა და ნაერთი ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშგების წარდგენისას პარლამენტს ასევე წარედგინება ფისკალური პარამეტრების არსებულ ლიმიტებთან შესაბამისობის შესახებ მოხსენება.¹³ იმ შემთხვევაში, თუ დაირღვა აღნიშნული ზღვრული მაჩვენებლები (გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა), საქართველოს პარლამენტს წარედგინება ზღვრული მოცულობების დარღვევის მიზეზი და ამ დარღვევის გავლენის პოტენციური გავლენის შესახებ.

აღნიშნული კანონის მომდევნო მუხლი მიუთითებს იმას, რომ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ ბიუჯეტებში შეტანილი გადასახადების განკარგვა უკავშირდება უნივერსალობის პრინციპს: ა) სახელმწიფო და

¹² საბიუჯეტო კანონმდებლობა, ფინანსთა სამინისტრო, https://mof.ge/sabiujeto_kanonmdebloba

¹³ საქართველოს კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=2#>

ადგილობრივი ერთეულების ყველა საბიუჯეტო შემოსულობა მიმართული უნდა იყოს ბიუჯეტების გადასახდელების დასაფინანსებლად. მათ შორის, საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ მიღებული შემოსავლები მიიმართება შესაბამის ბიუჯეტში საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად; ბ) არ შეიძლება სახელმწიფო კანონმდებლობით დადგინდეს, რომ ბიუჯეტის კონკრეტული შემოსულობა მიიმართოს ბიუჯეტის გადასახდელების დასაფინანსებლად და ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება დონორულ დაფინანსებაზე.

აუცილებელია, რომ საქართველოს საბიუჯეტო დაგეგმვის პროცესში მონაწილეთა ქცევა მაქსიმალურად შეესაბამებოდეს საერთაშორისო პრაქტიკასა და არსებულ რეკომენდაციებს. ამ გამოწვევასთან გამკლავება საქართველოს მთავრობის, ფინანსთა სამინისტროს, საბიუჯეტო ოფისის, საკანონმდებლო ორგანოსა და აუდიტის სამსახურის მოვალეობას წარმოადგენს. ფინანსთა სამინისტრო და საქართველოს მთავრობა დიდი ხანია, მუშაობენ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმაზე, რაც ზემოხსენებული ინსტიტუტების სრულყოფის საკითხს მოიაზრებს.

არაერთი მაგალითი ადასტურებს (მათ შორის ზემოხსენებული გერმანიის „ვალის მუხრუჭის“ შემთხვევა, რომელიც საოლქო დონეზე არაერთხელ დაირღვა) სახელმწიფო ვალის შეზღუდვები არ წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკისა.

მიუხედავად არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებისა ეკონომისტებში ფისკალურ შეზღუდვებთან მიმართებით, მრავალი ემპირიული კვლევა ცხადყოფს იმას, რომ ფისკალური შეზღუდვები ძირითადად (და არა ყოველთვის) დახვეწილ მექანიზმს წარმოადგენს და ეკონომიკური პოლიტიკის საყრდენიც კია. საბოლოო ჯამში ფისკალური შეზღუდვების როლი შემდეგნაირად უნდა შეფასდეს:

- ბიუჯეტის ბალანსისა და ვალის შეზღუდვებს უდიდესი როლი ჰქონდათ საბიუჯეტო პროცესის განვითარებაში. რაც შეეხება ხარჯვით შეზღუდვებს, ამან ნაწილობრივ შეაკავა ხარჯების მოცულობა;
- შეზღუდვები, რომლებიც ცენტრალური ერთეულებისთვისაა განკუთვნილი, უფრო მტკიცე ხასიათის მატარებელია და მკაცრი დისციპლინით გამოირჩევა, ვიდრე ეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებზე მორგებული ლიმიტების შემთხვევაშია;

- შეზღუდვებისთვის საჭირო და დამახასიათებელია სრულყოფილი იურიდიული ბაზა და უმკაცრესი ლიმიტები, რაც მეტად ეფექტიანი აღმოჩნდა ფისკალური პოლიტიკის გატარებისთვის;
- არ არსებობს სრულყოფილი ემპირიული მიდგომა, რომელიც მოიცავს ყველა პარამეტრსა თუ ცვლადს და საბიუჯეტო პროცესს რაოდენობრივად ასახავს;

2.2. ძირითადი ფისკალური პარამეტრების დინამიკა საქართველოში

როგორც წინა ქვეთავში აღვნიშნეთ, ფისკალური შეზღუდვების როლი უდიდესია ფისკალური პარამეტრების სამიზნე მაჩვენებლების მიღწევაში. უფრო ზუსტად, ეს წესები წარმოადგენს წნეხს ფისკალური პოლიტიკისთვის, რაც შემდგომში გამოიხატება ისეთი მაჩვენებლების ცვლილებაში, როგორებიცაა ბიუჯეტის დეფიციტი, სახელმწიფო ვალი, შემოსავლებისა და ხარჯების ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან და ა.შ.

ფისკალური პოლიტიკის გამტარებელს უნდა გააჩნდეს ძალაუფლება, რათა უზრუნველყოს სამიზნე პარამეტრების და ფისკალური წესების მაქსიმალური დაცულობა და ამას ზურგს სათანადოდ შედგენილი საკანონმდებლო ბაზა უნდა უმაგრებდეს.

ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა მჭიდრო კავშირშია მაკროეკონომიკურ გარემოსთან. სწორედ ის უნდა იყოს იმ ინსტრუმენტალური პოლიტიკის როლში, რომლის დახმარებითაც შესაძლებელი გახდება გრძელვადიანი მიზნობრივი მაჩვენებლების მიღწევა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საჭიროა, დასახული იყოს ისეთი გრძელვადიანი მიზნები, რომელთა მიღწევაც ერთდროულად მოგვცემს საშუალებას დავაკმაყოფილოთ სახელმწიფო ბიუჯეტის მოთხოვნები.

ჩვენთვის კარგად ცნობილია, რომ მაკროეკონომიკური ცვლადები ჯაჭვურ კავშირში არიან ერთმანეთთან და ისინი გავლენას საბიუჯეტო აგრეგატებზეც ახდენენ. ფისკალური სექტორის მდგრადობა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ფასების დონესა და მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობაზე, ამის საპირწონედ კი საბიუჯეტო

დეფიციტი ხშირად ხდება ინფლაციის მაკროეკონომიკური მაშასადამე, ფისკალური პოლიტიკა მაქსიმალურად უნდა იყოს მიმართული იმისკენ, რომ შექმნას სტაბილური ტემპი ინფლაციისთვის და წინაპირობები ცხოვრების დონის ზრდისთვის.

რამდენადაც მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდა განაპირობებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახადების მოცულობას, სამართლიანი იქნება განვიხილოთ მისი დინამიკა ბოლო წლების განმავლობაში.

ცხრილი 2.2-1-დან ჩანს, რომ მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკა ბოლო 5 წლის განმავლობაში დადებითია და რეალური ზრდა ყოველწლიურად 3-5%-ებს შორის მერყეობს:

ცხრილი 2.2-1

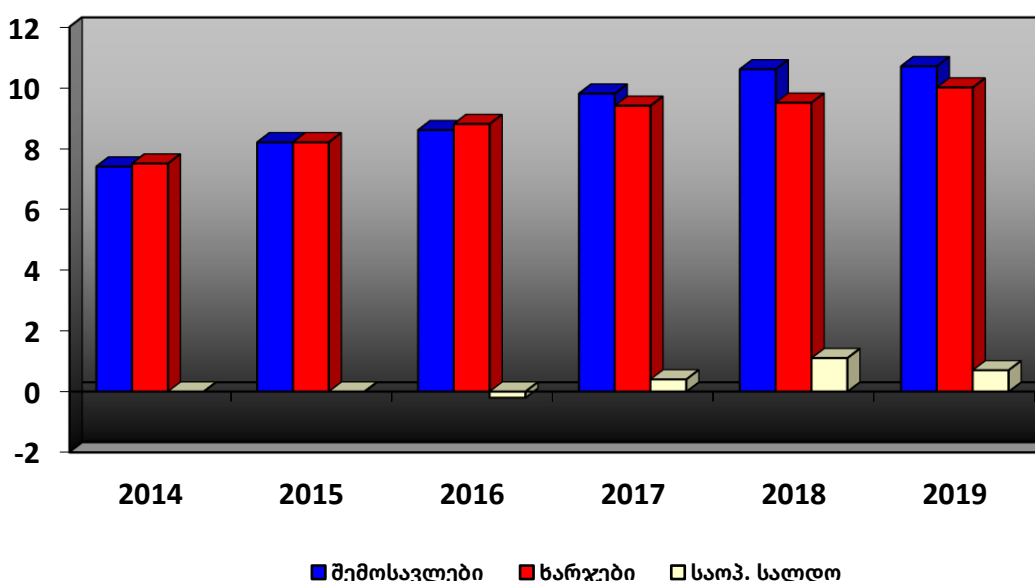
მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკა საქართველოში 2015-19 წლებში.¹⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
მშპ მიმდინარე ფასებში (მლრდ. ლარი)	33.9	35.8	40.8	44.6	50.0
მშპ მუდმივ 2015 წლის ფასებში, (მლრდ. ლარი)	33.9	34.9	36.6	38.4	40.4
მშპ-ის რეალური ზრდა (%)	3.0	2.9	4.8	4.8	5.1
მშპ ერთ სულზე მიმდინარე ფასებში (ათასი აშშ დოლარი)	4012.6	4062.1	4358.5	4722.0	4763.5
მშპ მიმდინარე ფასებში (მლრდ. დოლარი)	14.9	15.1	16.2	17.6	17.7

მიუხედავად ბოლო წლებში ლარის გაუფასურებისა, მშპ-ის ზრდის ტენდენცია შენარჩუნებულია და 2019 წელს მან 5.1%-ს მიაღწია (2020 წლისთვის საპროგნოზო 5%-იანი კლება). ამის ფონზე კი საჭიროა იმავე პერიოდში ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკის მიმოხილვა:

¹⁴ ცხრილი 2.2-1 აგებულია საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp>.

საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა (მლრდ. ლარში).¹⁵



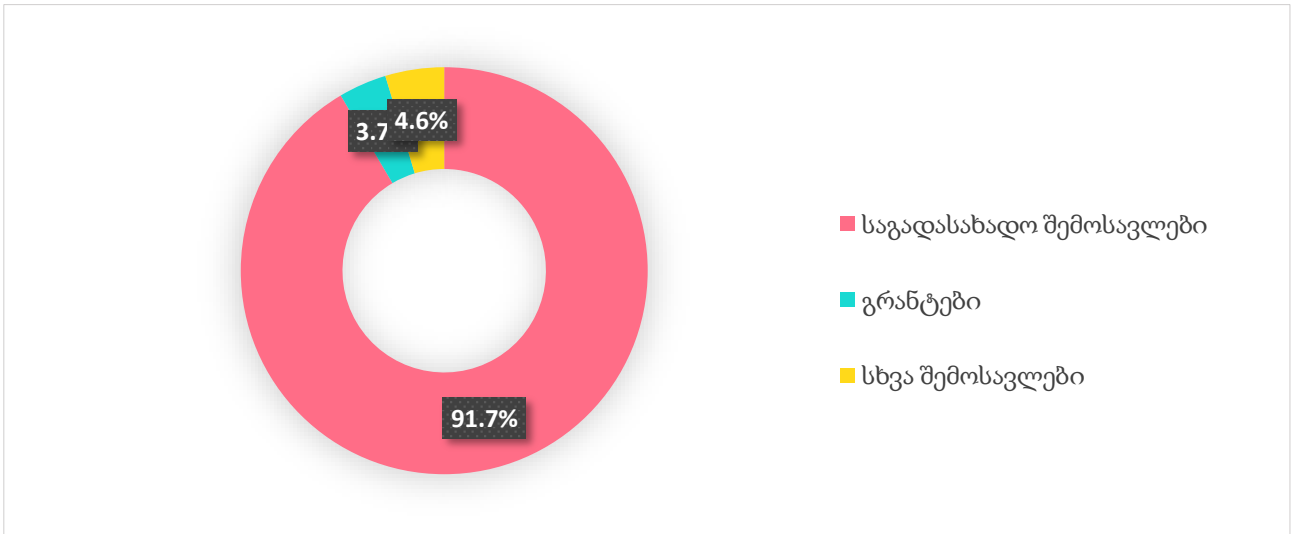
როგორც დიაგრამა 2.1-1-დან ჩანს, 2014 წლიდან დღემდე საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების დინამიკა თითქმის ყოველწლიურად მზარდი ტენდენციით ხასიათდება და მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდასთან ერთად ისიც იზრდება. აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ხარჯებმა შემოსავლების მოცულობას მხოლოდ 2-ჯერ გადააჭარბა (2014 და 2016 წლებში) და ორივეჯერ საოპერაციო სალდომ (ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯების სხვაობა) 100მლნ. ლარი შეადგინა.

ბიუჯეტის შემოსავლები კანონმდებლობის შესაბამისად ბიუჯეტის ანგარიშებზე მიღებულ ფულად სახსრებს წარმოადგენს, რომელთა ანაზღაურება და დაბრუნება არ ხდება. ბიუჯეტის შემოსავლებს აყალიბებს გადასახადები (მოიცავს 6-ვე ტიპის გადასახადს, რომელიც კანონმდებლობითაა განსაზღვრული), სოციალური შენატანები, გრანტები და სხვა შემოსავლები.

ბიუჯეტის შემოსავლების უდიდესი ნაწილი (9,695.6 მლნ ლარი, რაც 91.5%-ს შეადგენს) საგადასახადო შემოსავლებითაა წარმოდგენილი, ხოლო დანარჩენ ნაწილს გრანტები (404.2 მლნ. ლარი - 3.8%) და სხვა შემოსავლები (495.6 მლნ. ლარი - 4.7%) შეადგენენ.

¹⁵ დიაგრამა 2.2-1 აგებულია საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/91/sakhelmtsifo-finansebis-statistika>

საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითადი კომპონენტები 2019 წელს.¹⁶



ბიუჯეტის შემოსავლების უდიდესი ნაწილი (8.895.6 მლნ ლარი, რაც 91.7%-ს შეადგენს) საგადასახადო შემოსავლებითაა წარმოდგენილი, ხოლო დანარჩენ ნაწილს გრანტები (352.2 მლნ. ლარი - 3.7%) და სხვა შემოსავლები (443.6 მლნ. ლარი - 4.6%) შეადგენენ.

საქართველოს მოქალაქეთა თანამონაწილეობა საერთო-სახელმწიფოებრივ საქმიანობაში გულისხმობს საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებულ გადასახადების გადახდას:

- ა) საშემოსავლო გადასახადი (20%);
- ბ) მოგების გადასახადი (15%);
- გ) დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ - 18%);
- დ) ქონების გადასახადი;
- ე) იმპორტის გადასახადი (5%, 12% ან ფიქსირებული. დიფერენცირებულია საქონლის სახეობის მიხედვით);
- ვ) აქციზი (განსხვავებულია საქონლის სახეობის მიხედვით);

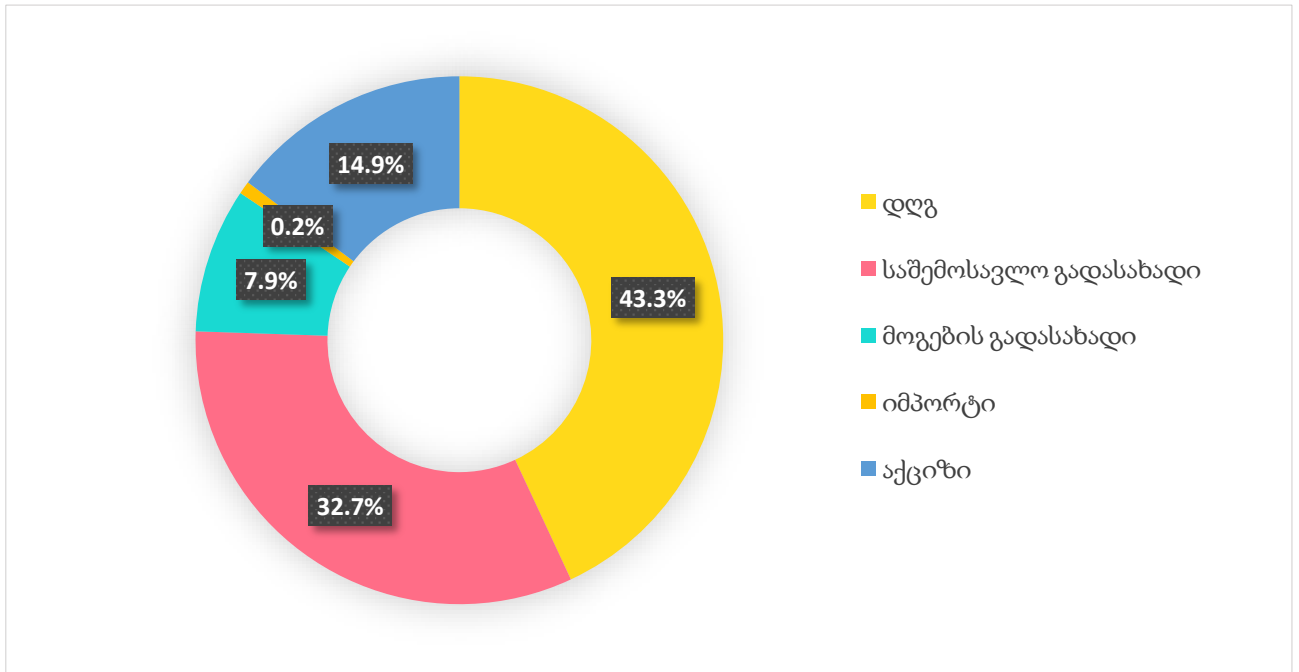
როგორც დიაგრამა 2.2-3-დან ვხედავთ, საგადასახადო შემოსავლების თითქმის ნახევარი (43.3%) დამატებითი ღირებულების გადასახადის სახითაა წარმოდგენილი, ხოლო შემდეგ მნიშვნელოვან კომპონენტებს წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი

¹⁶ დიაგრამა 2.2-2 აგებულია საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. შენიშვნა: დიაგრამაზე მოცემულია 11 თვის მონაცემები. <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax>

(32.7% - 2,989.979 მლნ. ლარი), აქციზი (14.9%), მოგების გადასახადი (7.9%) და იმპორტის გადასახადი (0.2%).

დიაგრამა 2.2-3

საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურა 2019 წელს.¹⁷



რაც შეეხება ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებსა და გრანტებს, სხვა შემოსავლები ძირითადად წარმოდგენილი პროცენტების, დივიდენდების, რენტის, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციის, სანქციებისა და ნებაყოფლობითი ტრანსფერების სახით, ხოლო გრანტები შემადგენელი ნაწილი ბიუჯეტის მხარდამჭერი გრანტები (50.2%) და საინვესტიციო გრანტებია (49.8%).

ბიუჯეტის ხარჯები ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში გამოყენებული ფულადი სახსრებია. აქ გაერთიანებულია შრომის ანაზღაურების, საქონელისა და მომსახურების შეძენის, პროცენტის, სუბსიდიების, გრანტების, სოციალური უზრუნველყოფისა და სხვა ტიპის ხარჯები.

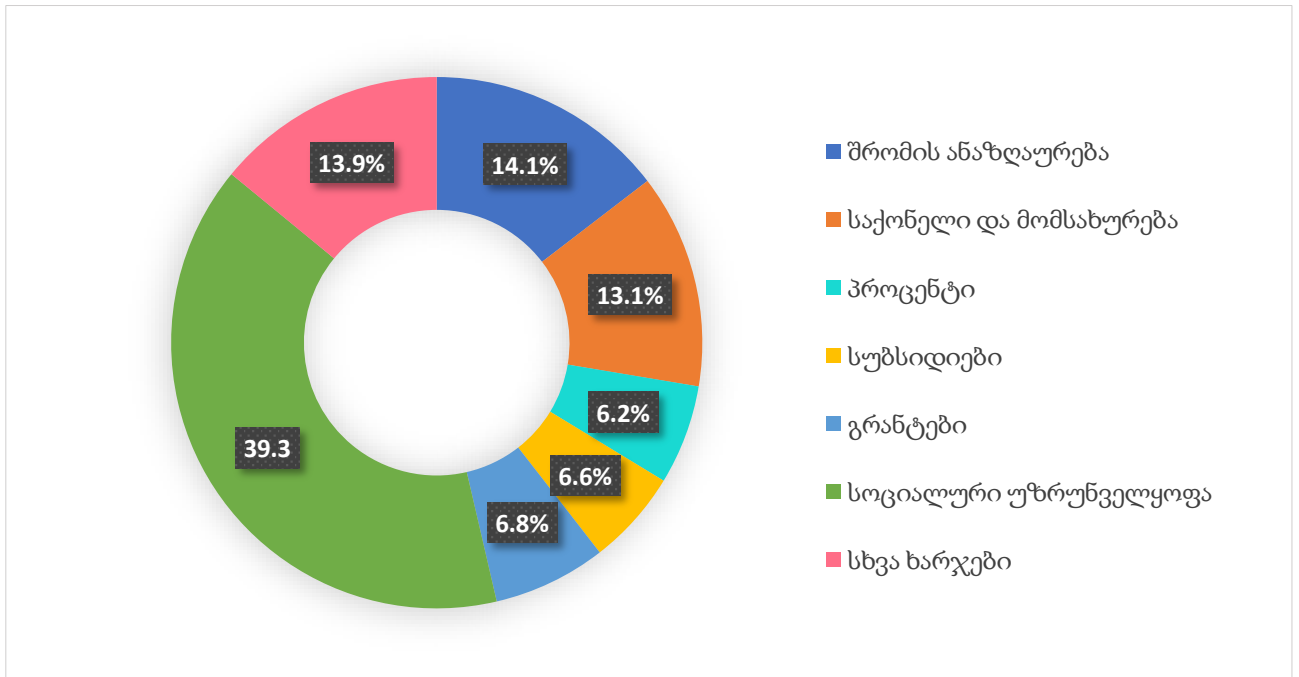
როგორც დიაგრამა 2.2-4 გვიჩვენებს, 2019 წელს მთლიანმა საბიუჯეტო ხარჯებმა შეადგინა 9,974.6 მლნ. ლარი და მისი უდიდესი ნაწილი სოციალურ უზრუნველყოფაზე

¹⁷ დიაგრამა 2.2-3 აგებულია საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. შენიშვნა: დიაგრამაზე მოცემულია 11 თვის მონაცემები. <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax>

მოდიოდა (კერძოდ, 39.3%, რაც 3,945.6 მლნ. ლარს შეადგენს). ასევე მნიშვნელოვანი წილი ჰქონდა შრომის ანაზღაურებას (1,454.7 მლნ. ლარი), სხვა ხარჯებს, საქონელსა და მომსახურებას. თითქმის თანაბარი იყო გრანტების, სუბსიდიებისა და პროცენტის წილი საბიუჯეტო ხარჯებში.

დიაგრამა 2.2-4

საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკა 2019 წელს.¹⁸



მას შემდეგ, რაც მიმოვიხილეთ ბიუჯეტის შემოსავლების და ხარჯების დინამიკა, უნდა გადავიდეთ მთლიანი შემოსულობებისა და გადასახდელების განხილვაზე.

შემოსულობები მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტში მისაღები ფულადი სახსრების მაჩვენებელს, რომელიც წარმოდგენილია შემოსავლების, ფინანსური და არაფინანსური აქტივების კლებისა და ვალდებულებების კომპონენტებისგან¹⁹.

დიაგრამა 2.2-5-ზე გამოსახულია 2019 წლის შემოსულობების სტრუქტურა. მთლიანმა სახელმწიფო შემოსულობებმა გასულ წელს 13 მლრდ. ლარს მიაღწია, რომლის 79.2% შემოსავლებზე მოდის, ხოლო შედარებით მცირე წილი მოდის ვალდებულებების

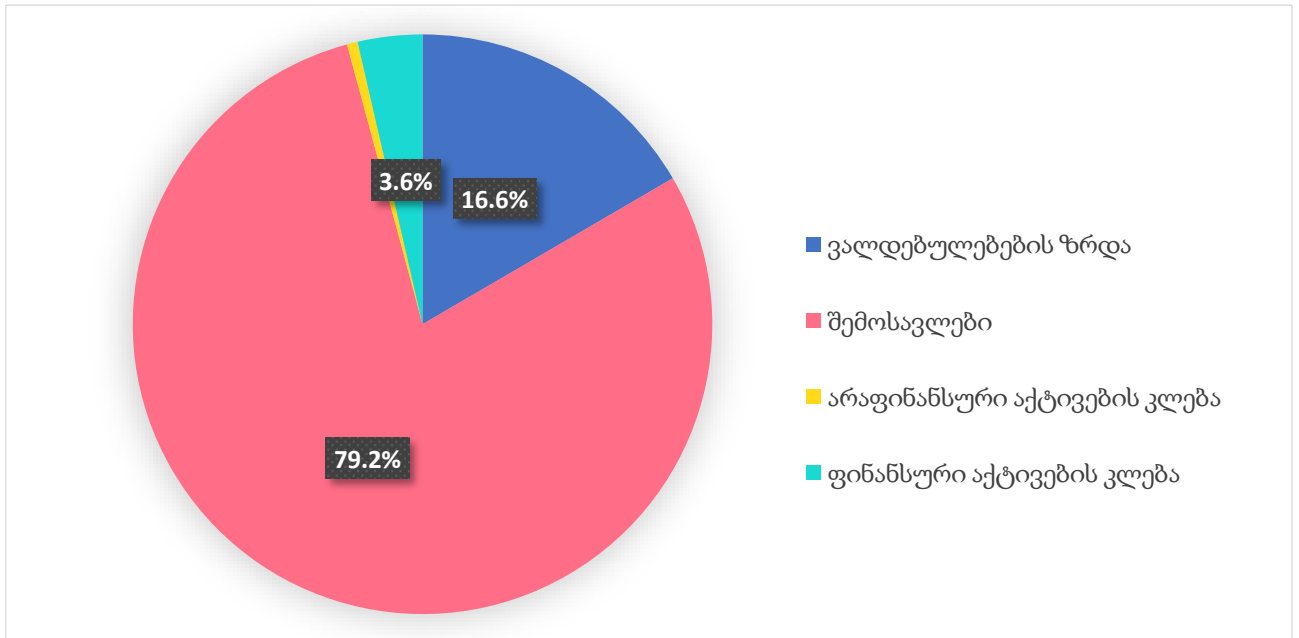
¹⁸ დიაგრამა 2.2-4 აგებულია საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/577/biujeti>

¹⁹ ტერმინთა განმარტებებისთვის გამოყენებულია საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/aparati-9/pbo/terminologia/sabiudjeto-terminologia-da-sabiudjeto-procestan-dakavshirebuli-sxva-dziritadi-terminebi>

ზრდაზე (2,216 მლნ. ლარი - 16.6%) და ფინანსური აქტივების კლებაზე (477 მლნ. ლარი - 3.6%).

დიაგრამა 2.2-5

ბიუჯეტის შემოსულობების დინამიკა 2019 წელს.²⁰



როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მთლიანი შემოსულობების მოცულობამ 13 მლრდ. ლარი შეადგინა, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის (50მლრდ. ლარი) 26%-ს შეადგენს.

გადასახდელები მოიცავს საანგარიშო პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების გეგმურ მაჩვენებელს, რომელიც შედგება ხარჯების, არაფინანსური და ფინანსური აქტივების ზრდისა და ვალდებულებების კლებისგან²¹.

ბიუჯეტის მონიტორის სამსახურის ინფორმაციაზე დაყრდნობით, გასული წლის გადასახდელების მოცულობამ შემოსულობების ოდენობას გადააჭარბა და 13.3 მლრდ. ლარს მიაღწია, რაც მთლიანი შიდა პროდუქტის 26,6%-ია.

უდიდესი წილი გადასახდელებში ხარჯებს უჭირავს (10მლრდ. ლარი - 75.1%), ხოლო დანარჩენი ნაწილი არაფინანსური აქტივების ზრდაზე (2,138მლნ. ლარი - 16.1%),

²⁰ დიაგრამა 2.2-5 აგებულია საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით.

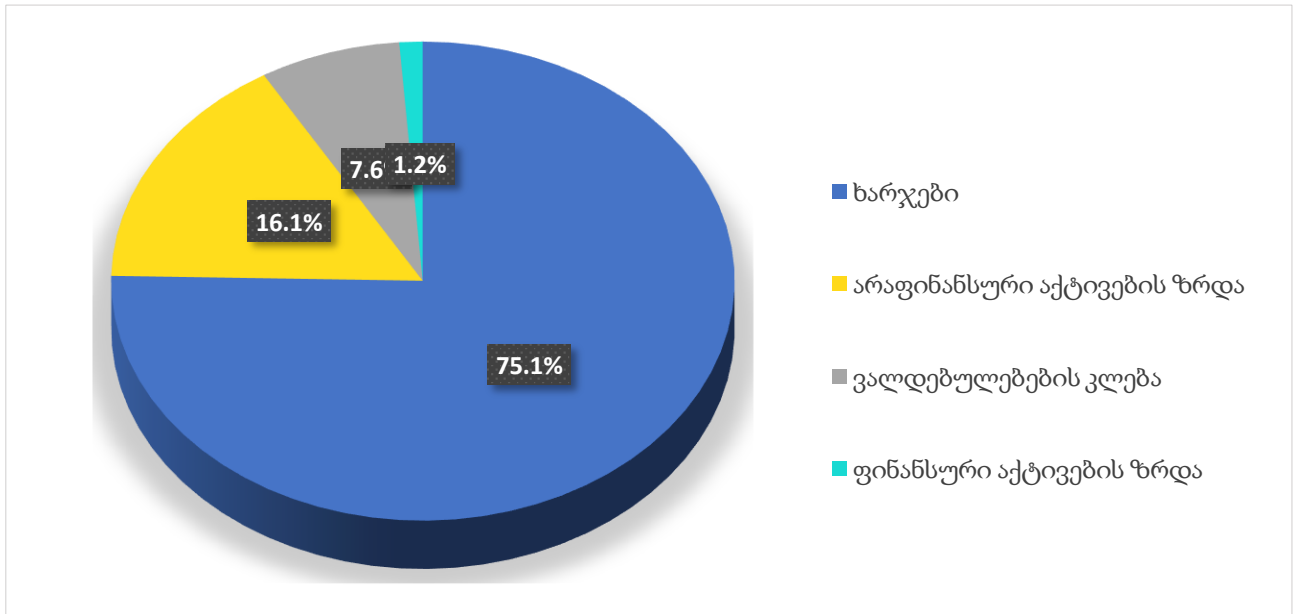
<https://budgetmonitor.ge/ka/budget>

²¹ ტერმინთა განმარტებებისთვის გამოყენებულია საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/aparati-9/pbo/terminologia/sabiudjeto-terminologia-da-sabiudjeto-procestan-dakavshirebuli-sxva-dziritadi-terminebi>

ვალდებულებების კლებაზე (967მლნ. ლარი - 7.6%) და ფინანსური აქტივების ზრდაზე (209მლნ. ლარი - 1.2%) მოდის.

დიაგრამა 2.2-6

ბიუჯეტის გადასახდელების დინამიკა 2019 წელს.²²



ფისკალური პარამეტრების დინამიკის მიმოხილვისას უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო ვალის შეფასებაც. ამ ქვეთავში ძირითადად მის მაჩვენებლებს მიმოვიხილავთ, ხოლო შემდეგ ვისაუბრებთ მის არსზე, მომსახურებასა და ეფექტიანობაზე საქართველოში.

„სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის მიხედვით, „სახელმწიფო ვალი სახელით ფინანსთა სამინისტროსა და მისი ნებართვით სხვა ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულებებით აღებული (ეროვნულ ვალუტაში გამოსახული), აგრეთვე, ფინანსთა სამინისტროს მიერ ეროვნულ ან უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების განთავსებიდან მიღებული და სსფ-ს მიერ დამტკიცებული საფინანსო რესურსიდან მიღებული საშინაო და საგარეო ვალების ჯამური თანხა“²³.

საქართველოს სახელმწიფო საშინაო ვალი მთლიანი სახელმწიფო ვალის შემადგენელი ნაწილი და იმ თანხების ერთობლიობაა, რომლებიც წარმოიქმნა ფინანსთა

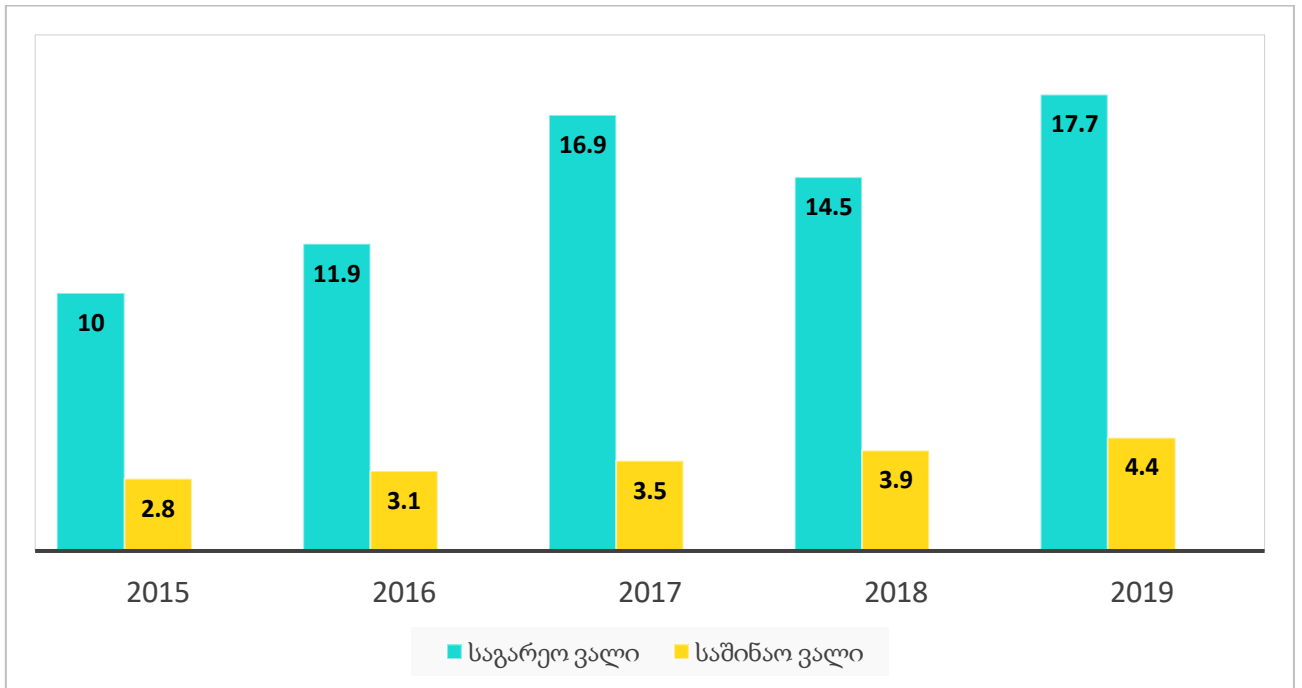
²² დიაგრამა 2.2-6 აგებულია საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. <https://budgetmonitor.ge/ka/budget>

²³ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის“ შესახებ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/32452?publication=13>

სამინისტროს მიერ დადებული ხელშეკრულებებით განსაზღვრული შეუსრულებელი პირდაპირი ვალდებულებებით, აგრეთვე საქართველოს სახელით ფინანსთა სამინისტროს მიერ ეროვნულ ვალუტაში დენომინირებული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების განთავსებიდან მიღებული თანხებით.

დიაგრამა 2.2-7

სახელმწიფო ვალის დინამიკა 2015-2019 წლებში (მლრდ. ლარებში).²⁴



ზემოთ მოცემულია სახელმწიფო ვალის დინამიკა ბოლო 5 წლის განმავლობაში და, როგორც ვხედავთ, ის მზარდი ტენდენციით ხასიათდება. მშპ-ის ზრდის პარალელურად სახელმწიფო ვალიც იზრდება და 2019 წელს მან 22.1 მლრდ. ლარს მიაღწია.

აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის მონიტორის სამსახური და ფინანსთა სამინისტრო გვაწვდის ინფორმაციას სახელმწიფო ვალის ოდენობაზე, როგორც სახელმწიფო საწარმოების ვალის გათვალისწინებით, აგრეთვე მის გარეშე (დიაგრამა 6-ზე სახელმწიფო ვალის დინამიკა მოცემულია სახელმწიფო საწარმოების ვალის გათვალისწინებლად).

კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ გვეუბნება: თუ ვალდებულება აღირიცხება სახელმწიფო ვალად, აუცილებელი წინაპირობაა, რომ ფინანსთა სამინისტრო

²⁴ დიაგრამა 2.2-7 აგებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. https://mof.ge/saxelmwifo_valis_statistika

ვალდებულების წარმოქმნის მონაწილე იყოს. იქიდან გამომდინარე, რომ არ არსებობს სრულყოფილი განმარტება იმისა, თუ რომელი ინსტიტუტის ვალდებულება ითვლება სახელმწიფო ვალად და ამ განმარტების მიხედვით, სახელმწიფო ვალი მოიცავს ცენტრალური მთავრობის, სებ-ისა და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებულ კერძო სექტორის ვალებს, შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო სტანდარტებით არსებული განმარტება განსხვავებულია და მაინცდამაინც არ შეესაბამება მას ქართული ვარიანტი.

სახელმწიფო ვალის სიდიდეზე მსჯელობისას აბსოლუტურ მაჩვენებლებზე დაკვირვება ხშირ შემთხვევაში არასწორია. ამისთვის არაერთი ინდიკატორი არსებობს და მათ შორისაა ის კრიტიკული ზღვრები, რომლებზეც უკვე ვისაუბრეთ (მაგალითად, სახელმწიფო ვალი / მშპ).

თუ გადავხედავთ კანონს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ და ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიას „საქართველო 2020“, აღმოვაჩინოთ, რომ სახელმწიფო ვალის მთლიან შიდა პროდუქტთან ფარდობის მაჩვენებელი, შესაბამისად, 60 და 40%-ზე მეტი არ უნდა იყოს. რაც შეეხება სავალუტო ფონდის სტანდარტებს, სსფ-ს განვითარებადი ქვეყნებისთვის რეკომენდებულად 50%-იანი ზღვარი მიაჩნია. სსფ ასევე გამოყოფს სხვა ინდიკატორებსაც: ვალის ფარდობა შემოსავლებისა და ექსპორტის მოცულობებთან (ამ შემთხვევაში ლიმიტები შემდეგნაირია: 300% და 200%).

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი 2.2-2, საიდანაც ჩანს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის სიდიდე ამ ეტაპისთვის არც ისეთი საგანგაშოა, როგორც ეკონომისტთა ერთი ნაწილი ამტკიცებს (თუმცა ვალი ცალსახად მზარდი ტენდენციით ხასიათდება). დღესდღეობით სახელმწიფო ვალის ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით 49.3%-ს შეადგენს, რაც კრიტიკულად ახლოსაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის ზღვრულ მაჩვენებელთან, აკმაყოფილებს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნას (60%), თუმცა აღემატება განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“-ის ზღვრულ ლიმიტს (40%). რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის ექსპორტსა და შემოსავლების სიდიდეებთან ფარდობით მაჩვენებლებს, ისინი, შესაბამისად, 80.9 და 211% პროცენტებს შეადგენს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საერთაშორისო სავალუტო ფონდის 200 და 300%-იანი ზღვრული ლიმიტები აქაც დაცულია.

ვალის მოცულობა მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებთან მიმართებაში.²⁵

	2017	2018	2019	IMF	„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ კანონი
სახელმწიფო ვალი / მშპ	44.6%	44.5%	49.3%	50%	60%
სახელმწიფო ვალი/ ექსპორტი	89.1%	78.5%	80.9%	200%	-
სახელმწიფო ვალი/ შემოსავლები	173.9%	174.4%	211%	300%	-

როცა სახელმწიფო ვალის დანიშნულებასა და ავკარგიანობაზე ვსაუბრობთ, უნდა გვახსოვდეს მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. აუცილებელია ვალის გონივრული მართვის, ეფექტიანი ხარჯვისა და ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფის კუთხით ნაბიჯების გადადგმა და ის აუცილებლად ითამაშებს უდიდეს როლს სტაბილური ფისკალური გარემოს შექმნაში. საციცოხლოდ მნიშვნელოვანია იმის გააზრებაც, რომ ვალის არაეფექტიანმა მართვამ შესაძლოა ქვეყანა მძიმე მდგომარეობამდე მიიყვანოს.

ერთი მხრივ, თუ დღეს არსებული ლიმიტები დაცულია და მდგომარეობა ისეთი საგანგაშო არაა, პოტიზიური განწყობის შენარჩუნება მაინც რთული ხდება იმ მიზეზის გამო, რომ ვალის ზრდის ტენდენცია ცალსახაა და ამას ემატება ისიც, რომ სახელმწიფო ვალში დღესდღეობით არაა გათვალისწინებული სახელმწიფო საწარმოების ვალები.

იმის გათვალისწინებით, რომ გასულ წელს საწარმოების ჯამურმა ვალმა 5მლრდ. ლარს გადააჭარბა (18.8%), სავსებით საფუძვლიანია იმის აღნიშვნა, რომ მისი გათვალისწინება ზემოხსენებულ მაჩვენებლებში უნდა ხდებოდეს.

²⁵ ცხრილი 2.2-2 აგებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. <https://budgetmonitor.ge/ka/debt> , https://mof.ge/saxelmwifo_valis_statistika .

რა მოხდება თუ გაანგარიშებებში ჩავრთავთ აღნიშნულ მაჩვენებელს? პასუხი ამ კითხვაზე მარტივია: ლიმიტები ბოლო წლების განმავლობაში კრიტიკულ მაჩვენებლებთან ძალიან ახლოსაა და 2019 წელს ვალისა და მშპ-ის ფარდობის (გადააჭარბა 60%-ს) დადგენილი ყველა ზღვარი დარღვეულია, ხოლო სახელმწიფო ვალის ექსპორტსა და შემოსავლებთან ფარდობის მაჩვენებლები ნორმის ფარგლებშია.

2.3. ფისკალური პოლიტიკის თანამედროვე გამოწვევები საქართველოში

მას შემდეგ, რაც მიმოვიხილეთ ფისკალური პოლიტიკის როლი და ძირითადი ფისკალური პარამეტრების დინამიკა საქართველოს მასშტაბით, უმნიშვნელოვანესია დღევანდელ გამოწვევებსა თუ პრობლემებზე საუბარი.

როგორც ზემოთ არაერთხელ აღვნიშნეთ, საქართველოს მზარდი ვალის აქვს და ტენდენცია არ იძლევა მაინცდამაინც პოზიტიური განწყობის შექმნის საშუალებას. მართალია, უკანასკნელი წლების განმავლობაში მეტწილად ვალუტის კურსის გაუფასურებით აიხსნება ვალის ასეთი ზრდა, მაგრამ ეს სიტუაციას მკვეთრად ვერ ამსუბუქებს. პრობლემა ძალზე კომპლექსურია და სათანადო მიდგომებს საჭიროებს.

აღსანიშნავია, რომ იზრდება, როგორც საშინაო, ისე საგარეო ვალი. ვითარებას ისიც ართულებს, რომ 2015 წლიდან დღემდე საშინაო ვალი 50%-ზე მეტად გაიზარდა და მისი სიძვირე საგარეო ვალთან შედარებით, ახალი არავისთვისაა (სესხის აღება ადგილობრივი მოთამაშეებისგან ხდება). გარდა აღნიშნულისა, საშინაო ვალის ასეთი მკვეთრი ზრდა ინვესტიციების ხელშემშლელი ფაქტორი ხდება.

ვალის მომსახურება ხშირ შემთხვევაში გრძელვადიან პერიოდს უკავშირდება და ამიტომაც მთავრობები იშვიათად ერიდებიან ვალის ზრდას იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ ეს ვალი შეიძლება მათი გადასახდელი საერთოდ არ გახდეს. პრობლემა კომპლექსური ხასიათისაა და ეკონომისტთა უმრავლესობა თანხმდება, რომ ეს ტვირთია მომავალი თაობებისთვის.

საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მიხედვით, ახალი გადასახადის შემოღება (აქციზის გამოკლებით) ან არსებულ გადასახადზე განაკვეთის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის მეშვეობით (ორგანული კანონი

ითვალისწინებს სხვა შემთხვევებსაც), ხოლო მისი დანიშვნის უფლება მხოლოდ საქართველოს მთავრობას აქვს. ამავე მუხლის მომდევნო ქვეპუნქტის თანახმად კი, „საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება“²⁶.

გამოდის, გადასახადის ახალი ტიპის შემოღება ან არსებული განაკვეთის გაზრდა რეფერენდუმის გარეშე შეუძლებელია და რეფერენდუმის დანიშვნის უფლებამოსილება მხოლოდ საქართველოს მთავრობას გააჩნია. ბუნებრივია, ეს აჩენს კითხვებს იმის თაობაზე, თუ რის საფუძველზე უნდა გაუმკლავდეს მომავალში ქვეყანა ასეთი დიდი ვალის გამოწვევებს, ვალის, რომელიც მთლიანი შიდა პროდუქტის 60%-ს აჭარბებს (თუ სახელმწიფო საწარმოების ვალს ჩავრთავთ ვალის გამოთვლის მეთოდოლოგიაში) ?

სახელმწიფო ვალის ზრდისგან გამოწვეული რისკების არაჯეროვანი შეფასება არაერთელ გამხდარა კრიზისის გამოწვევი მიზეზი. მაგალითად, 1990-იანი წლებში სამხრეთ ამერიკის ქვეყნების სავალო კრიზისი, რამაც მნიშვნელოვნად იმოქმედა მსოფლიო ეკონომიკაზეც. გარდა ამისა, მსოფლიოს ახსოვს 1997-98 წლების აზიისა და რუსეთის კრიზისები და კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი, 2008 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისი. საბერძნეთის კრიზისმაც დაადასტურა, რომ “გლობალიზაციის პროცესმა და საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრების ლიბერალიზაციამ აუცილებელი გახადა სახელმწიფო ვალის მართვის პრაქტიკის გადახედვა, ხოლო საერთაშორისო სავალო კრიზისების შედეგად ქვეყნების მთავრობებმა სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა მნიშვნელოვან პრიორიტეტად დაასახელეს”²⁷.

ანალოგიურად საქართველოს მთავრობამ და ფინანსთა სამინისტრომ უკანასკნელი წლების განმავლობაში უფრო და უფრო მეტი აქცენტი გააკეთეს ვალის მართვაზე. ამავე

²⁶ საქართველოს კონსტიტუცია, <https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf>

²⁷ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კვლევით პუბლიკაცია - „სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი“, 2014წ, <https://budgetmonitor.ge/components/files/valis-martva.pdf>

პერიოდში შემუშავდა საქართველოს ვალის მართვის სტრატეგია (წარმოდგენილია სქემა 2.3-1-ის სახით) და დღესდღეობით ის 2019-2021 წლებზეა გათვლილი.

სქემა 2.3-1

ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021.²⁸

<p>I და II ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • მოკლედ და აღწერილი სესხების აღების ძირითადი პრინციპები, მიზნები და ინსტიტუციური სქემა. დასმულია სტრატეგიის ძირითადი მიზნები და ამოცანები 	<p>III ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • წარმოდგენილია მაკროეკონომიკური მიმოხილვა, რომელიც მოკლედ ასახავს ვითარებას საქართველოში. აღწერილია მაკრომაჩვენებლები, რომელთა მიხედვითაც შემუშავებულია სტრატეგია 	<p>IV და V ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • აღწერილია საქართველოს მთავრობის ვალის პორტფელის არსებული მდგომარეობა, აგრეთვე განხილულია რისკები რეფინანსირების, საპროცენტო განაკვეთის და სავალუტო რისკების ჭრილში.
<p>VI ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • საუბარია დაფინანსების იმ წყაროებზე, რომელთა საშუალებითაც საქართველოს მთავრობას შეუძლია ფინანსური საჭიროებებისთვის რესურსების მოძიება. 	<p>VII ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • შემოთავაზებული სტრატეგიული მიმართულებები, რომელთა შესაბამისობაში უნდა იყოს ვალის მართვის სამომავლო პოლიტიკა, რათა ხელი შეეწყოს მიზნების მიღწევის პროცესს. 	<p>VIII ეტაპი</p> <ul style="list-style-type: none"> • უკანასკნელ ნაწილში მოცემულია მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგიის განხორციელების სამომავლო გეგმა

ვალის მართვის სტრატეგიის საჭიროება ცალსახა და ერთმნიშვნელოვანია, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ფისკალური მდგრადობა ამავდროულად აღნიშნულ დოკუმენტს უდიდესი დატვირთვა გააჩნია საკრედიტო რეიტინგებში პროგრესის კუთხითაც. წარმოდგენილი ვალის მართვის სტრატეგია აჯამებს მთავრობის ძირითად მიზნებსა და ამოცანებს 2019-2021 წლებისთვის. დოკუმენტი მომზადებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მეთოდოლოგიებზე დაყრდნობითა და რეკომენდაციებით. ასევე გათვალისწინებულია საერთაშორისო

²⁸ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf>

პრაქტიკა, არსებული საშინაო და საგარეო მაკროეკონომიკური ვითარება, პოტენციური რისკები და სამომავლო გეგმები.

ვალის აღებისას სწორი და ეფექტიანი გადაწყვეტილების მიღებისთვის აუცილებლად უნდა შეფასდეს ვალის ტვირთის ინდიკატორები. შესაბამისად, იმისთვის, რომ სახელმწიფომ ყოველგვარი გართულებების გარეშე უზრუნველყოს ვალის მდგრადობა, მნიშვნელოვანია, აქცენტი გაკეთდეს ვალის პორტფელთან დაკავშირებული რისკების შეფასებაზე.

იქიდან გამომდინარე, რომ საგარეო ვალი მთლიანი ვალის 80%-ს შეადგენს, აუცილებელია შემცირდეს მთავრობის ვალის პორტფელის სავალუტო რისკთან მიმართებით არსებული მოწყვლადობა. აქედან გამომდინარე, გრძელვადიან პერიოდში იგეგმება საშინაო ვალის წილის ზრდა 35%-მდე, ხოლო *„რეფინანსირების რისკის უკეთ სამართავად დაგეგმილია, რომ მთავრობის ვალისთვის ერთ წელიწადში დასაფარი სესხის ძირითადი თანხის წილი 20%-ზე მეტი არ იყოს“*²⁹. 2019 წლის ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთის მქონე მთავრობის ვალის წილი მთავრობის მთლიან ვალში 60.7%-ს შეადგენდა, ამიტომ იმისთვის, რომ არ გაიზარდოს მთავრობის ვალის პორტფელის მოწყვლადობა საპროცენტო განაკვეთის რისკებთან მიმართებით და შემცირდეს საპროცენტო ხარჯი, დაგეგმილია, მთავრობის მთლიან ვალში ფიქსირებული საპროცენტო განაკვეთის მქონე სესხების წილი არ ჩამოსცდეს 40%-ს.

ჩვენ უკვე ვახსენეთ არსებული რისკებისა და ამ რისკების აღმოფხვრის მიმართულებით არსებული სტრატეგიის შესახებ. ამასთანავე, მიმოვიხილეთ ის ნაკლოვანებები, რომლებიც დღევანდელ რეალობაში დამახასიათებელია საქართველოს ფისკალური პოლიტიკისთვის. ხაზი გავუსვით იმასაც, რომ ვალის პორტფელში სახელმწიფო საწარმოების საკრედიტო ვალდებულებების გაუთვალისწინებლობამ შეიძლება სახელმწიფო აქტივების მოცულობის შემცირება ან/და ვალდებულებების ზრდა გამოიწვიოს. აღვნიშნეთ, რომ სახელმწიფოს საწარმოების ვალდებულებების გაუთვალისწინებლობა ქმნის რისკს იმისა, რომ არაჯეროვნად იქნება შეფასებული ვალის მდგრადობასთან დაკავშირებული შესაძლო საფრთხეები.

²⁹ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf>

გამოწვევებზე საუბრის პარალელურად უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ გარკვეულწილად ბოლო წლებში იყო მიღწევები საკრედიტო რეიტინგების კუთხით და შემუშავდა სტრატეგია, რომელიც ერთი შეხედვით ეფექტიანი უნდა გამოდგეს.

რაც შეეხება ვითარებას საკრედიტო რეიტინგების კუთხით, 2017 წლის ბოლოს გავლენიანმა სარეიტინგო კომპანიამ Moody's საქართველოს რეიტინგი "Ba3"-დან "Ba2"-მდე გააუმჯობესა, ხოლო კომპანია S&P-ის რეიტინგების მიხედვით, საქართველოს "BB"-დონეზეა (სტაბილური). 2019 წლის დასაწყისში კომპანია Fitch-მა საქართველოს რეიტინგი "BB"-დან "BB"-მდე (პოზიტიურიდან სტაბილურამდე) წასწია. გამოდის, მიმდინარე რეფორმები ეკონომიკურ პოლიტიკაში დადებითადაა შეფასებული წამყვანი სარეიტინგო სააგენტოების მიერ, რაშიც უდიდესი წვლილი მიუძღვის ძლიერ ინსტიტუტებს, ახალ სავაჭრო შეთანხმებებს, ევროკავშირთან მიღწეულ ასოცირების შეთანხმებას, მიმდინარე ანგარიშის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებასა და ფისკალურ მდგრადობას ³⁰.

თუ ჰაროლდ ნარის დაკვირვებას დავეყრდნობით, „პოლიტიკა ახალი გადასახადების მუდმივი ძიების ხელოვნებაა“. ნებისმიერ ქვეყანაში ეკონომიკის ფუნქციონირების ეფექტიანობა დამოკიდებულია საგადასახადო სისტემის გამართულობასა და საგადასახადო პოლიტიკაზე. გადასახადები სახელმწიფოს არსებობის ეკონომიკურ საფუძველსა და ბიუჯეტის უმთავრეს წყაროს წარმოადგენს. მაშასადამე, მას ფისკალურთან ერთად სოციალური ფუნქციაც გააჩნია.

საგადასახადო დაბეგვრა საქართველოსთვის უდიდეს პრობლემას წარმოადგენდა ყოველთვის. მაგალითად, ე.წ. „ვარდების რევოლუციამდე“ გადასახადების გადახდისგან თავის არიდება საკმაოდ მარტივი იყო და ეს ყველაფერი სახელმწიფოს სისუსტესა და კორუფციის მაღალ დონეზე მეტყველებდა. *„კორუფციის გამოვლენის ერთ-ერთი ფორმა საგადასახადო დანაშაულია, როცა გადასახადის სრული ან თუნდაც ნაწილობრივი გადახდისგან თავის არიდების მიზნით საგადასახადო სამსახურების მუშაკები ქრთამის საფასურად დასაბეგრ ოპერაციაზე „თვალს ხუჭავენ“ [ვ. პაპავა 2002: 219].* თავის მხრივ,

³⁰ მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf>

გადამხდელებისგან ასეთი ქცევა სახელმწიფოს თავის უმთავრეს ფუნქციებზე უარის თქმას აიძულებდა.

„ფისკალურ სფეროში სრულფასოვანი წესრიგის დამყარება შეუძლებელია. როგორც ამას საერთაშორისო გამოცდილება ადასტურებს, მსოფლიოში პრაქტიკულად არ არსებობს ქვეყანა, სადაც გადასახადების გადახდისგან თავის არიდების მიზნით შემოსავლების დამალვას არ ჰქონდეს ადგილი“ [ვ. პაპავა..., 2002: 205]. ეს პრაქტიკა განსაკუთრებით ცნობილი იყო პოსტკომუნისტური პერიოდის საწყის ეტაპზე, როცა საქართველოში ჯერ კიდევ მოქმედებდა პროგრესიული საგადასახადო სისტემა და, მიუხედავად არაერთი ეკონომისტის მონდომებისა, ვერ ხერხდებოდა პროპორციულ საგადასახადო სისტემაზე გადასვლა, რაშიც სავალუტო ფონდსაც „მიუძღვის“ წვლილი.

2005 წელს შემოღებულმა ახალმა საგადასახადო კოდექსმა საგადასახადო გარემო სრულიად შეცვალა: გადასახადები შემცირდა და პროცედურული საკითხები მეტწილად დარეგულირდა, კორუფციის აღმოფხვრის პროცესი დაიწყო და კოდექსის აღსრულება გაუმჯობესდა, რამაც საგრძნობლად გაზარდა სახელმწიფოს შემოსავლები.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდგომი წლები პოზიტიური იყო ზემოხსენებული გარემოებების გამო, თუმცა ფინანსური პოლიციისგან უფლებამოსილებების გადამეტება და ბიზნესმენტა დაშინება ეკონომიკური რეალობის ნაწილი გახდა, რასაც ეკონომისტთა უმრავლესობა ძალზე კრიტიკულად შეხვდა³¹.

ამავე პერიოდში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსა” და საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, ბიზნესმენტა დიდი ნაწილი საუბრობს პრობლემების სიღრმეზე და აღიარებს, რომ ბიზნესრეალობაში არსებულ შეუსაბამობას მთავრობისგან იურიდიული ხრიკები და საგადასახადო კოდექსის ბოროტად გამოყენება უდევს საფუძვლად.

აღნიშნული კვლევის მიხედვით, ბევრი ეკონომისტი იზიარებს იმ აზრს, რომ კორუფცია ყვავის იქ, სადაც ბიუროკრატია და წესები ჭარბობს; რომ დაბალი გადასახადები წარმოებისა და ინვესტიციების მასტიმულირებელია, მაგრამ მიუხედავად ამისა, გადასახადების საჭიროებაზე ყველა თანხმდება.

³¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ პუბლიკაცია - „საგადასახადო სისტემის მიმოხილვა“. https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Taxation%20in%20Georgia_GEO.pdf

დღევანდელ გამოწვევებზე საუბრისას, უნდა გავანალიზოთ ის გარემოებები, რომ თანამედროვე მსოფლიო COVID-19-ის საფრთხეების პირისპირ იბრძვის და ეს ყველაფერი თვისებრივად ახალი ეკონომიკური პრობლემების მაპროვოცირებელი გახდა. პანდემიამ საქართველოც დააყენა ურთულესი გამოწვევების წინაშე.

„ის ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენებასაც ყველაზე აქტიურად განიხილავენ ეკონომისტები, სწორედ 2008-2009 წლების გლობალური ფინანსური და ეკონომიკური კრიზისის გამოცდილებას უკავშირდება“³².

ზემოთქმული გამოცდილებიდან გამომდინარე, არსებული კრიზისის წინააღმდეგ ბრძოლაში აპრობირებულია ისეთი ინსტრუმენტები, როგორებიცაა საშემოსავლო გადასახადისა ან/და დამატებითი ღირებულის გადასახადის შემცირება, ცენტრალური ბანკის მიერ საპროცენტო განაკვეთის შემცირება, სოციალურად დაუცველი ჯგუფებისთვის დახმარების გაწევა და სხვადასხვა საგადასახადო შეღავათი. ამასთანავე, ცალსახად მნიშვნელოვანი იქნება ჯანდაცვის დაფინანსების გაზრდაც.

აუცილებელია იმის გაანალიზება, რომ მსგავსი ფისკალური ნაბიჯები უეჭველად მიიყვანს ქვეყნების ეკონომიკებს საბიუჯეტო დეფიციტის ზრდასთან და კორონომიკური კრიზისისთვის ყველაზე მეტად ეს პრობლემა იქნება დამახასიათებელი.

საყურადღებოა, რომ გონივრულ საბიუჯეტო და ფისკალურ პოლიტიკას შეუძლია თანამედროვე გამოწვევების პირისპირ ბრძოლა. საბიუჯეტო დეფიციტურობის გაღრმავების კვალდაკვალ აუცილებელია შემკავებლური ფისკალური პოლიტიკის გატარება, რომელიც დაკავშირებულია ე.წ. „კრიზისული საბიუჯეტო პოლიტიკის“ განხორციელებასთან. ეს გულისხმობს არასაჭირო ხარჯების შეკვეცას და რიგი მასშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტების სამომავლოდ გადავადებას. მაშასადამე, საბიუჯეტო რესურსი უნდა მიიმართოს გადაუდებელი ხარჯებისკენ³³ (როგორც ზემოთ ვახსენეთ, უაღრესად შეჭირვებულთა, სოციალურ დაუცველთა და სამუშაოდაკარგულთა დახმარება).

³² ვ. პაპავა, ვ. ჭარაია, „კორონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეკონომიკის ზოგიერთი გამოწვევა“, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფონდი, 2020წ. <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/136-expert-opinion-geo.pdf>

³³ ნ. ჩიხლაძე, ი. არჩვაძე, „როგორ გამოვიდეთ კორონომიკის კრიზისიდან?“, ქუთაისის უნივერსიტეტის კვლევითი პუბლიკაცია, 2020წ. <https://www.unik.edu.ge/News/1014>

მაშასადამე, რეალობა რადიკალურად იცვლება - ერთი მხრივ, იზრდება დაუგეგმავი ხარჯები და ეს ხარჯები რთულად პროგნოზირებადია (იგულისხმება ჯანდაცვის, საკარანტინო და საგანგებო მდგომარეობის ადმინისტრაციულ კონტროლთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები), მეორე მხრივ, იკვეცება ბიზნესისგან მიღებული შემოსავლები, ბიზნესაქტივობისა და, ამასთანავე, ენერგორესურსებზე ერთობლივი მოთხოვნის შემცირების პირობებში შემცირდება საგადასახადო შემოსულობები იმპორტირებული საქონლიდან.

რაც შეეხება ნავთობის ფასის ცვლილებას, *„ნავთობზე ფასების კლება შეამცირებს სახელმწიფო ბიუჯეტში ნავთობპროდუქტებიდან დამატებითი ღირებულებისა და აქციზური გადასახადისგან მისაღებ შემოსავლებს“*³⁴.

დღესდღეობით უმთავრესი გამოწვევა დაკარგული სამუშაო ადგილები და გაზრდილი საბიუჯეტო ხარჯებია. ერთი მხრივ, ლოგიკურია, რომ „გადარჩენის ეკონომიკის“ პირობებში მთავრობამ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე განკუთვნილი საბიუჯეტო სახსრები სოციალური დანიშნულებით მიმართოს, ხოლო, მეორე მხრივ, აღნიშნული ხარჯების გაწევას რეალურ სექტორში მაღალი მულტიპლიკაციური ეფექტი გააჩნია - ჩვეულებრივ ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსება დამატებით სამუშაო ადგილებს ქმნის, ხოლო დამატებითი შემოსავლები ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის მასტიმულირებელია.

ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვის ერთ-ერთი უმთავრესი წყარო საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებისგან მოზიდული სახსრებია. აღნიშნული თანხების მიზანმიმართული გამოყენება სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა. კორონომიკური კრიზისის ვითარებაში დაახლოებით ეკონომიკის 4-5%-იანი კლების მოლოდინის პირობებში სავარაუდოა 1.5მლრდ. აშშ დოლარის მოცულობის დანაკლისი, რისი შევსებაც იგეგმება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისგან მოძიებული სახსრებით. ხსენებული ოფიციალური დახმარებების გარდა, ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ საერთაშორისო და ორმხრივი საფინანსო ინსტიტუტები დაახლოებით 1.5მლრდ. აშშ დოლარის დახმარებას გაუწევენ კერძო სექტორსაც (ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციაზე დაყრდნობით).

³⁴ გ. პაპავა., გ. ჭარაია., “კორონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეკონომიკის ზოგიერთი გამოწვევა“, საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების ფონდი. 2020წ. <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/136-expert-opinion-geo.pdf>

მთლიანობაში ხელისუფლებამ სსფ-სა და სხვა საერთაშორისო პარტნიორებისგან მოიძია ის რესურსი, რომელიც გაზრდილი დეფიციტის დაფინანსების საშუალებას იძლევა. აღსანიშნავია ისიც, რომ შოკის დასრულების შემდეგ ხელისუფლება ვალდებულია, განახორციელოს ფისკალური კონსოლიდაცია და ფისკალურ რისკებთან საბრძოლველად გაზარდოს ფისკალური რეზერვი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შეზღუდული რესურსების ხარჯვის ეფექტიანობა ძალზე მნიშვნელოვანი საკითხია. „კორონომიკური“ კრიზისის დადგომამდეც პრობლემა საკმაოდ კომპლექსური ხასიათის გახლდათ.

საზოგადოებრივი საქონლის შექმნა სახელმწიფოს მოვალეობას წარმოადგენს. თუ კერძო სექტორის განვითარებას ინფრასტრუქტურის მოუწესრიგებლობა უშლის ხელს, გასაგებია, რომ მთავრობამ არ უნდა დაიშუროს ძალისხმევა ამ ბარიერის აღმოსაფხვრელად. მაგრამ თუ აღნიშნული დაბრკოლება არ არსებობს, მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდა ნაკლები იქნება და ინფრასტრუქტურული პროექტების მზარდი დაფინანსება ვეღარ იქნება იმდენად მომგებიანი, რომ ეს პოლიტიკური ნაბიჯი ეფექტიანად შეფასდეს. ამ კუთხით საბიუჯეტო ხარჯების ზრდა გაუმართლებელი აქტია განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეს ყველაფერი დამატებითი ვალის აღების ხარჯზე ხდება. ამ შემთხვევაში ეკონომიკა ვალის დახმარებით იზრდება და შეიძლება ითქვას, რომ იგივე სიტუაციაა საქართველოშიც. საერთაშორისო დონორებისგან მოზიდული კრედიტების თითქმის 80% ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მოდის მაშინ, როდესაც საბიუჯეტო გადასახდელები ყოველწლიურად იზრდება.³⁵

³⁵ მაკალათია გ., „საქართველოს დეფიციტური ბიუჯეტი და სახელმწიფო ვალი“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2019წ. ქ. თბილისი - https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonomisti_1_2019.pdf

თავი III. ფისკალური პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში

საერთაშორისო გამოცდილება, განვლილი ეკონომიკური თუ ფინანსური კრიზისები ნათლად გვიჩვენებს კავშირს ფისკალურ პოლიტიკასა და ეკონომიკის ზრდას შორის. ერთია, თუ როგორია ფისკალური პოლიტიკის გეზი, ხოლო მეორე და ასევე მნიშვნელოვანი - მისი კომპოზიცია. ამ ტერმინის ქვეშ იგულისხმება ის, თუ რომელ ფისკალურ ინსტრუმენტზეა ეკონომიკური პოლიტიკა ფოკუსირებული. მაგალითად, საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ მკაცრი ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა ძირითადად ვლინდება მაშინ, როცა ფოკუსირება, ნაცვლად სახელმწიფო ინვესტიციების კლებისა ან საგადასახადო განაკვეთების ზრდისა, სახელმწიფო შესყიდვების შემცირებაზე ხდება.

მაშასადამე, ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკის გატარებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ეკონომიკაზე ფისკალური ინსტრუმენტების გავლენის შეფასება რაოდენობრივ ჭრილში. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ფისკალური მულტიპლიკატორის ზოგადი შეფასება და მისი ზომის დადგენა.

ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობაზე საუბრისას კი აუცილებლად ჩნდება კითხვა იმის თაობაზე, თუ რა შედეგებს მოიტანს მთავრობის დანახარჯების ან/და გადასახადების ცვლილების პოლიტიკა და როგორ დავთვალოთ ის?

ნაშრომის მესამე თავის მიზანს წარმოადგენს ფისკალური მულტიპლიკატორის არსის ჩამოყალიბება, ასევე მისი გაანგარიშების მოდელების შეფასება და საქართველოში არსებული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის მიმოხილვა. ამავდროულად, ამ თავში ფისკალური პოლიტიკა განხილულია, როგორც მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის ინსტრუმენტი და დასკვნით ნაწილში ჩამოყალიბებულია მისი სრულყოფის პერსპექტივები.

3.1. ფისკალური მულტიპლიკატორის არსი და გაანგარიშების მეთოდები

3.1.1 მულტიპლიკატორის არსი და ზომა. ფისკალური მულტიპლიკატორი ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილებით გამოწვეულ ზეგავლენას ასახავს ეკონომიკის გამოშვებაზე. ჩვეულებრივ ის გამოისახება, როგორც რომელიმე ფისკალური კომპონენტის ერთი ლარით ცვლილების ზემოქმედების სიდიდე გამოშვებაზე (მთლიან შიდა პროდუქტზე). სწორედ ამიტომაც მისი გათვალისწინება ძალზე მნიშვნელოვანი ასპექტი ფისკალური პოლიტიკის შერჩევის დრო

რა ზომისაა ფისკალური მულტიპლიკატორი? ამ კითხვაზე პასუხი მეტ-ნაკლებად ბუნდოვანია იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ სხვადასხვა შეფასებით გაანგარიშებულ მულტიპლიკატორის მნიშვნელობებს დიდი სხვაობა ახასიათებთ - გვხვდება როგორც უარყოფითი მაჩვენებლები, ასევე არსებობს კვლევები, სადაც მისი მნიშვნელობა დიდ დადებით სიდიდეს წარმოადგენს.

გამოდის, რომ ეკონომიკურ ლიტერატურაში სხვადასხვა დასკვნას ვაწყდებით მულტიპლიკატორის ზომის შესახებ. რობერტ ბაროს გამოთვლებით, მისი მნიშვნელობა 0.8-ის ტოლი უნდა იყოს მაშინ, როდესაც ვალერია რამის აზრით, ის დაახლოებით 1,2-ის ფარგლებში მერყეობს.

ფისკალური მულტიპლიკატორის ზომა მრავალ ფაქტორს ექვემდებარება. იგი დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორია ფისკალური პოლიტიკის გეზი და ხანგრძლივობა, ფისკალური კომპოზიციის ტიპი, სახელმწიფო ვალის სტრუქტურა და მოცულობა, მონეტარული პოლიტიკა და მთლიანად ეკონომიკური გარემო.

თუ რა ზომისაა ზუსტად ფისკალური მულტიპლიკატორი, დამოკიდებულია იმაზეც, როგორ განვასხვავებთ დანახარჯების მოულოდნელ შოკსა და ეკონომიკური აგენტების მიერ მოსალოდნელი დანახარჯების დონეს³⁶. სწორედ აქედან გამომდინარე შეიმუშავეს რობერტო პეროტიმა და ოლივიე ბლანშარმა მიდგომა, რომელიც დანახარჯებზე, გადასახადებსა და ტრანსფერებზე ინსტიტუციურ ინფორმაციაზე

³⁶ გრიგოლია მ., „ფისკალური მულტიპლიკატორის გაანგარიშება დანახარჯები-გამოშვების ცხრილების საშუალებით საქართველოსთვის“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2019წ. ქ. თბილისი - <https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonom.pdf>

დაყრდნობილი. მათი დასკვნით, ფისკალური ექსპანსია იწვევს კერძო მოხმარების ზრდას და მულტიპლიკატორის დონე 0.87-დან 2.5-მდე მერყეობს³⁷.

ფისკალური ცვლილების ხანგრძლივობა, როგორც წესი, რაიმე კანონზომიერებას არ ექვემდებარება, რადგან მასზე გავლენა შეიძლება ჰქონდეს ნებისმიერ ფისკალურ ინსტრუმენტს, ბიზნესციკლებსა ან/და მონეტარული პოლიტიკის ცვლილებას. ფისკალურ ცვლილებას U-reverse ფორმა აქვს და ემპირიული კვლევები ადასტურებს, რომ მისი მაქსიმალური ეფექტი მეორე წელს ვლინდება, ხოლო ფისკალური მულტიპლიკატორი წინა წლის მაჩვენებელთან მიმართებით საშუალოდ 10-დან 30%-მდე იზრდება.

ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილების გამოშვებაზე გავლენის შესაფასებლად ვექტორული ავტორეგრესიის მეთოდი მაღალი სანდოობით ხასიათდება. მას გაცილებით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება იმ მიზეზით, რომ ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილების ეფექტი მთლიან შიდა პროდუქტზე განსხვავებულია, როგორც ხანგრძლივობის, ისე მასშტაბის მიხედვით. მაგალითად, მოკლევადიან პერიოდში სახელმწიფო მოხმარების მთლიან შიდა პროდუქტზე გავლენა დადებითია, თუმცა შემდგომ მნიშვნელოვნად იკლებს. მცირეა საგადასახადო შემოსავლების ცვლილების გავლენაც მთლიან შიდა პროდუქტზე.

კვლევები ადასტურებს, რომ სახელმწიფო შესყიდვები, არადაპირდაპირი გადასახადები და ტრანსფერები ის ფისკალური ინსტრუმენტებია, რომლებიც ხანმოკლე ეფექტს ახდენენ მთლიან შიდა პროდუქტზე. ამის პარალელურად პირდაპირი გადასახადებსა და სახელმწიფო ინვესტიციებს ფისკალური ცვლილების ხანგრძლივობაზე არსებითი გავლენა გააჩნიათ. მოგების გადასახადის გაზრდა უარყოფითად ზემოქმედებს ინვესტიციებზე და ამცირებს მთლიან გამოშვებასაც (ანალოგიური ვითარებაა სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირების შემთხვევაშიც).

3.1.2. ფისკალური მულტიპლიკატორი ქვეყნების მიხედვით. განვითარებული და გარდამავალი ეკონომიკებისთვის ფისკალური მულტიპლიკატორის ზომებს შორის საკმაოდ დიდი სხვაობაა. კონკრეტულად, განვითარებული ქვეყნები უფრო მაღალი

³⁷ Blanchard O., Perotti R., “An Empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output”, National Bureau of Economic Research, 1999. <https://www.nber.org/papers/w7269.pdf>

მულტიპლიკატორით გამოირჩევიან. ერთი მხრივ, გარდამავალ ეკონომიკებს გააჩნიათ ისეთი მახასიათებლები (ავტომატური სტაბილიზატორები, ფიქსირებული გაცვლითი კურსი, ლიკვიდურობაშემზღუდული მომხმარებლები), რომლებიც თითქოს ფისკალური მულტიპლიკატორის მაღალ დონეზე უნდა მიგვითითებდეს, მაგრამ საკრედიტო რეიტინგები, ვალის მოცულობა და არახელსაყრელი მაკროსტაბილურობა ხშირ შემთხვევაში ხელშემშლელი ფაქტორები ხდება. მამასადამე, არსებობს მთელი რიგი მიზეზები, რომლებიც გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში ფისკალური მულტიპლიკატორის შედარებით დაბალ დონეს განაპირობებს.

ცხრილი 3.1.2-1

მულტიპლიკატორის სიდიდე ქვეყნების მიხედვით.³⁸

წყარო	მეთოდოლოგია	ქვეყანა	ფისკალური ინსტრუმენტი	ფისკალური მულტიპლიკატორი	
				I წელი	II წელი
Ilztzki & Vegh	ვექტორული ავტორეგრესიული VAR მოდელი	განვითარებული	სახელმწიფო დანახარჯები	0.7	0.8
		გარდამავალი	სახელმწიფო დანახარჯები	0.4	-0.11
IMF	სიმულაციის მეთოდი	განვითარებული	სახელმწიფო დანახარჯები	-0,2/0,2	-0,3/0,5
			გადასახადები	0,35/0,0	0,6/0,4
		გარდამავალი	სახელმწიფო დანახარჯები	0,2/0,1	0,2/-0,2
			გადასახადები	0,2/0,1	0,2/0,2

³⁸ ცხრილი 3.1.2-1 აგებულია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით https://www.elibrary.imf.org/view/IMF001/21393-9781498357999/21393-9781498357999/21393-9781498357999_A001.xml

ცხრილი 3.1.2-1 გვიჩვენებს მულტიპლიკატორების სიდიდეს სხვადასხვა ტიპის ქვეყნის მაგალითზე. გამოკვლეულია 27 გარდამავალი და 22 განვითარებული ქვეყნის ეკონომიკის მონაცემები და 2 მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით მიღებულია ფისკალური მულტიპლიკატორის მაჩვენებლები ისეთი ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილების შემთხვევაში, როგორებიცაა სახელმწიფო დანახარჯები და გადასახადები. ამავდროულად მოცემულია მულტიპლიკატორის სიდიდის ვარიაცია პირველი და მეორე წლებისთვის. მოცემულ ცხრილში ნათლად ჩანს ის ფაქტი, რომ მულტიპლიკატორის სიდიდე გაცილებით მაღალია განვითარებული ტიპის ეკონომიკებისთვის.

3.1.3. ფისკალური მულტიპლიკატორის მეთოდები. რაც შეეხება უშუალოდ ფისკალური მულტიპლიკატორის შეფასების მეთოდებს, ეკონომიკურ ლიტერატურაში ისინი 4 ძირითად ჯგუფადაა დაყოფილი³⁹ :

- **სიმულაციის მეთოდი** დაფუძნებულია IS-LM სტრუქტურასა და დაშვებაზე, რომ ინდივიდებს არ აქვთ მომავალზე ორიენტირებული მოლოდინები და ქცევა. აღნიშნული მეთოდით გაანგარიშებული მულტიპლიკატორი ძირითადად დადებით სიდიდეს წარმოადგენს (ამის მიზეზი ისაა, რომ დეფიციტის ზრდა მოთხოვნის ზრდას განაპირობებს და ზემოქმედებს გამოშვების დონეზეც), თუმცა ვხვდებით უარყოფით მაჩვენებლებსაც (როცა მონეტარული პოლიტიკა დამბალანსებელია ფისკალური პოლიტიკით გამოწვეული შედეგებისა და არსებობს მდგრადობასთან დაკავშირებული რისკები).

- **საქმის შესწავლა (case study)** წარმოადგენს მეთოდს, რომელიც კვლევისთვის სრულყოფილი გარემო პირობების აუცილებლობას (მაგ. ეკონომიკის ციკლები, რომელთა პარალელურად ტარდება ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა) გულისხმობს. მეთოდის ნაკლოვანებას წარმოადგენს ის, რომ სპეციალური მაკროეკონომიკური გარემო განსაზღვრავს ფისკალური პოლიტიკის შედეგებს და ამიტომ ამ შედეგების განზოგადება არაეფექტიანია.

³⁹ **Batini N., Eyraud L., Weber A.,** “A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”. International Monetary Fund (IMF). 2014. Working Paper. 1493. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1493.pdf>

- **ვექტორული ავტორეგრესიის (VAR) მეთოდით** გაანგარიშებული ფისკალური მულტიპლიკატორი გვიჩვენებს წარსული მონაცემების დახმარებით ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილების გავლენას გამოშვების მოცულობაზე. აღნიშნული მეთოდი ძალზე აპრობირებულია დღესდღეობით და აღსანიშნავია ისიც, რომ მისი ეფექტიანობა დამოკიდებულია ეკონომიკის ინსტიტუციური მოწყობის შესახებ ინფორმაციისა და ინსტრუმენტების ხანგრძლივი დროითი მწკრივების არსებობაზე.

- **მოხმარების ქცევის ეკონომეტრიკული მეთოდი** გულისხმობს ფისკალური პოლიტიკის ცვლილებაზე მოხმარებელთა საპასუხო ქცევის ანალიზს. ამ დროს ძირითადად მნიშვნელობა ენიჭება შემოსავლის ცვლილების პარალელურად ინდივიდუალური მოხმარების ცვლილების კვლევას. მაშასადამე, ეს მეთოდი მოიცავს ფისკალური ცვლილებებით გამოწვეულ პირდაპირ გავლენას და არ გულისხმობს არაპირდაპირი გავლენის გამოთვლას, რაც განაპირობებს ამ მეთოდის სისუსტესაც.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგია საკმაოდ მარტივი ხასიათისაა და სხვადასხვა მახასიათებლების მიხედვით ის ქვეყნებს აჯგუფებს სამი კატეგორიის მიხედვით, ხოლო შემდეგ მიღებულ ინტერვალებს აკორექტირებს ქვეყნების მახასიათებლების მიხედვით. ამავე გამოთვლებით **საქართველოს ფისკალური მულტიპლიკატორი** დაახლოებით **0.467-0.701** ინტერვალში მერყეობს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ფისკალური ინსტრუმენტების ერთი ერთეულით (ერთი ლარით) ცვლილებას დაახლოებით 0.5-0.7 ლარის ოდენობის ზეგავლენა ექნება გამოშვების დონეზე ⁴⁰.

⁴⁰ გრიგოლია მ., „ფისკალური მულტიპლიკატორის გაანგარიშება დანახარჯები-გამოშვების ცხრილების საშუალებით საქართველოსთვის“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2019წ. ქ. თბილისი - <https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonom.pdf>

3.2. ფისკალური მულტიპლიკატორის გაანგარიშების მოდელები და მულტიპლიკატორის შეფასება საქართველოში

აუცილებელია იმ მოდელების მიმოხილვა, რომლებიც ფისკალური მულტიპლიკატორის შეფასებას ემსახურება. აღნიშნული მოდელები დაფუძნებულია კვლევებზე, რომლებიც ძირითადად ვექტორულ ავტორეგრესიულ მოდელს იყენებენ.

განვიხილოთ ახალკეინზიანური მოდელი, რომლის ძირითადი მიზანი სახელმწიფო დანახარჯების გამოშვებაზე ზეგავლენის შეფასებაა. აღნიშნულ მოდელში მომხმარებლის ლიკვიდურობა შეზღუდული არ არის და ამ ფონზე ფისკალური ექსპანსია ზრდის გამოშვებას, რეალურ სარგებლის განაკვეთსა და ინფლაციის დონეს. ამ ყველაფრის პარალელურად ფისკალური ექსპანსიის გავლენა ინვესტიციებზე გაურკვეველია და მოდელის დაშვებებზეა დამოკიდებული (ჩვეულებრივ ამ მოდელში არსებობს დაშვება ფასების ან/და ხელფასების სიხისტეზე). საბოლოოდ ამ მოდელით გამოთვლილი მულტიპლიკატორის სიდიდე 1-ზე ნაკლებია.

ახალკეინზიანურ მოდელის აღწერისას ხაზი გავუსვით მომხმარებელთა ლიკვიდურობის შეზღუდვაობას. ეკონომისტთა ერთი ნაწილი ამტკიცებს, რომ საკმარისად მაღალი ლიკვიდურობის პირობებში (როდესაც განკარგვადი შემოსავლების მართვაში ინდივიდები მაქსიმალურად თავისუფლები არიან) სახელმწიფო დანახარჯების ზრდის პასუხად მოხმარება იზრდება და, შესაბამისად, მულტიპლიკატორის მნიშვნელობაც აჭარბებს 1-ს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდს შემუშავებული აქვს ინტეგრირებული ფისკალური და მონეტარული მოდელები (Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF)). აღნიშნულ მოდელში ცნობილი ამერიკელი ეკონომისტი მილტონ ფრიდმანი ამტკიცებს, რომ მკაფიო ექსპანსიური მონეტარული პოლიტიკის პირობებში შესაძლებელია, რომ მულტიპლიკატორის სიდიდემ 2-საც კი გადააჭარბოს. ამ მოსაზრებას ფედერალური სარეზერვო სისტემის ყოფილი თავმჯდომარე ბენ ბერნანკეც იზიარებს. მათაც აჩვენებს, რომ მონეტარული პოლიტიკის შეზღუდულობის პირობებში, ფინანსური აქსელერატორების შემოღებით იზრდება არა მარტო მულტიპლიკატორი, არამედ გამოშვების რეაგირების მდგრადობაც.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მარტივი მეთოდი. იმ ქვეყნებში, სადაც ვერ ხერხდება სათანადო მონაცემების შეფასება ფისკალური მულტიპლიკატორის ზომის დასადგენად, როგორც წესი, სხვა ქვეყნების მაგალითს იყენებენ კვლევისთვის. როგორც ზემოთ უკვე აღვნიშნეთ, ეს მეთოდოლოგია სტრუქტურულ მახასიათებლებზე დაყრდნობით ქვეყნებს ყოფს, 3 ჯგუფად ახარისხებს და ამ ჯგუფებისთვის ანგარიშობს მოსალოდნელ ინტერვალებს, ხოლო შემდეგ ეს ინტერვალები კორექტირდება კონკრეტული ქვეყნის კონიუნქტურული (დროებითი) მახასიათებლების მიხედვით ⁴¹.

აღნიშნული მეთოდი ორ ეტაპს მოიცავს: პირველ ეტაპზე ქვეყნებს ენიჭებათ გარკვეული ქულები მათი სტრუქტურული მახასიათებლებიდან გამომდინარე, ხდება მათი დაჯგუფება და გაინგარიშება სავარაუდო ინტერვალები. მეორე ეტაპზე მიმდინარეობს ინტერვალების კორექტირება დროებითი ტენდენციების მიხედვით (შესაძლოა კორექტირება სხვა მახასიათებლების გათვალისწინებითაც მოხდეს. მაგ: ქვეყნებში სადაც ფისკალური პოლიტიკა მაღალი სანდობით ხასიათდება, ეს ინტერვალი შეიძლება შემცირდეს ან გაიზარდოს, თუ ქვეყნისთვის გაცვლითი კურსის მერყეობა საკმაოდ მაღალია). საბოლოოდ მულტიპლიკატორი იღებს შემდეგ სახეს:

$$M = M_{NT} * (1 + Cycle) * (1 + Mon) \text{ }^{42}$$

M - მულტიპლიკატორის ზომა;

M_{NT} - სტრუქტურული მახასიათებლებით დათვლილი მულტიპლიკატორის ზომა;

Cycle - ციკლური მახასიათებელი [-0.4; 0.6] ინტერვალით;

Mon - მონეტარული მახასიათებელი [0; 0.3] ინტერვალით.

I ეტაპი: სტრუქტურული მახასიათებლების შეფასება. IMF-ის მეთოდოლოგიის მიხედვით, სტრუქტურული მახასიათებლების შეფასება, რომლებიც ფისკალურ მულტიპლიკატორზე ზემოქმედებენ, 6 სხვადასხვა ფაქტორიდან გამომდინარე უნდა განხორციელდეს:

1) ღია ვაჭრობა - ქვეყნებს, რომელთა იმპორტის მოცულობა დაბალია, ძირითადად მაღალი ფისკალური მულტიპლიკატორი გააჩნიათ. თუ მოცემული ქვეყნის ეკონომიკა

⁴¹ **Batini N., Eyraud L., Weber A.**, “A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”. International Monetary Fund (IMF). 2014. Working Paper. 1493. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1493.pdf>

⁴² **Batini N., Forni L., Weber A.**, “Fiscal Multipliers: Size, Determinants and Use in macroeconomic Projections”, International Monetary Fund (IMF), 2014, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1404.pdf>

მეტწილად ჩაკეტილია (ანუ იმპორტისა და ადგილობრივი მოთხოვნის შეფარდების ბოლოს 5 წლის გასაშუალებული მაჩვენებელი 30%-ს არ აღემატება), მაშინ ის შეფასდება 1 ქულით (წინააღმდეგ შემთხვევაში 0 ქულით).

ცხრილი 3.2-1

იმპორტისა და მშპ-ის დინამიკა 2015-2019 წლებში საქართველოში ⁴³

	2015	2016	2017	2018	2019
იმპორტი	7.3	7.3	7.94	9.14	9.15
მშპ	14.9	15.1	16.2	17.6	17.7
იმპორტი/მშპ	49%	48%	49%	52%	52%

ცხრილ 3.2-1-ზე ნაჩვენებია საქართველოს იმპორტის და მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკა ბოლო 5 წლის განმავლობაში. თუ იმპორტის მშპ-ში წილის მიხედვით ვიმსჯელებთ, ცალსახაა, რომ საქართველოს ღია ვაჭრობის მახასიათებელი უნდა შეფასდეს 0 ქულით.

2) ხისტი შრომის ბაზარი - შრომის ბაზრის სიხისტე განაპირობებს მულტიპლიკატორის მაღალ მნიშვნელობას, ხოლო ბაზრის სიხისტე ძირითადად დაკავშირებულია პროფკავშირების სიძლიერესა და რეგულაციების სიმკაცრესთან (სიხისტის კოეფიციენტი 0.8-დან 1-მდე ნიშნავს ხისტ შრომის ბაზარს) ⁴⁴. მულტიპლიკატორის მნიშვნელობა იზრდება მაშინ, როცა შრომის ანაზღაურების სიხისტეს შრომის ბაზარი განაპირობებს. ეს უფრო მასშტაბურს ხდის მოთხოვნის ცვლილებით გამოწვეულ ეფექტს მშპ-ზე. იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოს

⁴³ ცხრილი 3.2-1 აგებულია საქსტატის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით. მონაცემები გამოსახულია მლრდ. აშშ დოლარში. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp>
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/35/sagareo-vachroba>

⁴⁴ Botero J., La Porta R., "The regulation of labor", National Bureau of economic research, 2003. <https://www.nber.org/papers/w9756.pdf>

შრომის ბაზარი არ ხასიათდება მკაცრი რეგულაციებით და პროფკავშირებიც საკმაოდ სუსტია, ამ მახასიათებლის მიხედვით საქართველო შეფასდება 0 ქულით.

3) მცირე ავტომატური სტაბილიზატორები - რაც უფრო მცირეა ავტომატური სტაბილიზატორების ზომა (გამოითვლება როგორც მთავრობის მიერ დახარჯული ფულადი სახსრების წილი ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტში), მით უფრო იმატებს ფისკალური მულტიპლიკატორი. როგორც ვიცით, ფისკალური ცვლილება შესაძლოა ნაწილობრივ ეკონომიკის ავტომატურმა სტაბილიზატორებმა გააბათილონ და ამით ფისკალური ინსტრუმენტების ეფექტი გამოშვებაზე შეამცირონ. ამ კუთხით ამოსავალ წერტილს მთავრობის ხარჯების წილი წარმოადგენს მთლიან შიდა პროდუქტში (თუ კოეფიციენტი 0.4-ს არ აღემატება, ანუ ავტომატურ სტაბილიზატორებს არ აქვთ უნარი, გავლენა იქონიონ ფისკალურ მულტიპლიკატორზე, ქვეყანა იღებს 1 ქულას).

ცხრილი 3.2-2

მთავრობის ხარჯებისა და მშპ-ის დინამიკა 2014-2018 წლებში საქართველოში ⁴⁵

	2014	2015	2016	2017	2018
მთავრობის ხარჯები	8.8	9.6	10.5	11.4	12.5
მთლიანი შიდა პროდუქტი	31.7	33.9	35.8	40.8	44.6
მთავრობის ხარჯები / მშპ	27.1%	28.3%	29.7%	27.9%	28%

ცხრილი 3.2-2-ზე ნაჩვენებია მთავრობის ხარჯების წილის დინამიკა მთლიან შიდა პროდუქტში 2014-2018 წლების მიხედვით. როგორც ვხედავთ, ფარდობითი მაჩვენებელი

⁴⁵ ცხრილი 3.2-2 აგებულია ფინანსთა სამინისტროსა და საქსტატის მონაცემებზე დაყრდნობით. მონაცემები გამოსახულია მლრდ. ლარებში. https://mof.ge/biujetebis_xarjebi_funkcionalur_chrilshi
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp>

დაბალია იმ ნიშნულზე, რომელიც IMF-ის მეთოდოლოგიაშია გათვალისწინებული. მაშასადამე, საქართველო შეფასდება 1 ქულით.

4) ფიქსირებული გაცვლითი კურსის რეჟიმი - ის ქვეყნები, რომლებიც ფიქსირებული გაცვლითი კურსის პირობებში არიან, შედარებით მაღალი მულტიპლიკატორით ხასიათდებიან. გაცვლითი კურსის ცვლილება, როგორც წესი, ანეიტრალურ დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის ეფექტს მთლიან შიდა პროდუქტზე. მაშასადამე, ქვეყნებს მცურავი გაცვლითი კურსით (იგულისხმება სხვა თანაბარი პირობები) უფრო მცირე ზომის ფისკალური მულტიპლიკატორი გააჩნიათ, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ კუთხით საქართველო შეფასდება 0 ქულით.

5) უსაფრთხო სახელმწიფო ვალი - ქვეყნები, რომლებსაც მაღალი სახელმწიფო ვალი აქვთ, დაბალი ფისკალური მულტიპლიკატორით გამოირჩევიან. ფისკალური გამკაცრების პოლიტიკას შესაძლოა დადებითი გავლენა ჰქონდეს ქვეყნის სანდოობაზე, რასაც უკვე გავლენა ექნება, როგორც მოთხოვნის დონეზე, ისე საპროცენტო განაკვეთზე. მაშასადამე, ის ქვეყნები, რომელთა ვალის პოლიტიკა არცთუ ისე სახიფათოა, წარმოდგენილი არიან 1 ქულით. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისთვის „უსაფრთხო“ ნიშნულს წარმოადგენს სახელმწიფო ვალის 50%-ზე დაბალი წილი მთლიან შიდა პროდუქტში.

ცხრილი 3.2-3

სახელმწიფო ვალისა და მშპ-ის დინამიკა 2015-2019 წლებში საქართველოში ⁴⁶

წელი	2015	2016	2017	2018	2019
სახელმწიფო ვალი / მთლიანი შიდა პროდუქტი	41.4%	44.4%	44.6%	44.5%	49.1%

ცხრილი 3.2-3-ზე ნათლად ჩანს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ვალის წილმა მთლიან შიდა პროდუქტში (ბოლო 5 წლის მაჩვენებელი) მხოლოდ ერთხელ გადააჭარბა 45%-ს, რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველო უსაფრთხო ნიშნულს ქვემოთაა და შეფასდება 1 ქულით.

⁴⁶ ცხრილი 3.2-3 აგებულია საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემთა ბაზაზე დაყრდნობით <https://budgetmonitor.ge/ka/debt>.

6) სახელმწიფო ფინანსების ეფექტიანი მენეჯმენტი და შემოსავლების ადმინისტრირება - ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო ფინანსების მართვის არაეფექტიანობის მაჩვენებელი მაღალია, მოსალოდნელია, რომ ფისკალური მულტიპლიკატორი დაბალ დონეზე იქნება. სამთავრობო ხარჯების მართვის ეფექტიანობა ფინანსების მართვისა და ეფექტიანობის შეფასების სისტემას ეყრდნობა. თავის მხრივ, ქვეყნები, რომლებიც სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტიანობით გამოირჩევიან, შეფასდებიან 1 ქულით.

ამ მახასიათებლის განხილვისთვის მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფოს ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობის 2018 წლის ანგარიში (PEFA სისტემის მიხედვით). ამ სისტემით შეფასება მოიცავდა 2 ძირითად ეტაპს - თავდაპირველად საქართველოს მთავრობამ თავად შეაფასა ფინანსების მართვის ეფექტიანობისა და შემოსავლების ადმინისტრირების კუთხით არსებული გარემო, რასაც მეორე ეტაპზე მოყვა მსოფლიო ბანკის ვერიფიკაციის მისია⁴⁷. არსებულ 31 კრიტერიუმში შეინიშნება საგრძნობი წინსვლა და საერთო შეფასების სისტემაში გაუმჯობესდა შემდეგი ინდიკატორები: ფისკალური დისციპლინა, რესურსების ეფექტიანობის და სტრატეგიული განაწილება მომსახურების გასაწევად, შიდა აუდიტის ეფექტიანობა და სხვ. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საქართველო შეფასდება 1 ქულით.

მთლიანობაში ღია ვაჭრობის, გაცვლითი კურსის რეჟიმისა და შრომის ბაზრის სიხისტის მახასიათებლები 0 ქულით, ხოლო სახელმწიფო ვალის დონის, ავტომატური სტაბილიზატორების ზომის და სახელმწიფო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის მახასიათებლები 1 ქულით შეფასდა, რაც ჯამში 3 ქულაა. მაშასადამე, საქართველო კლასიფიცირდება იმ ქვეყნების ჯგუფში, რომელთა ფისკალური მულტიპლიკატორი [0.4-0.7] შუალედში მერყეობს.

II ეტაპი: კონიუნქტურული (დროებითი) მახასიათებლების შეფასება. ფისკალური მულტიპლიკატორის გადახრების შესაფასებლად კონიუნქტურულ (დროებით) მახასიათებლებს იყენებენ. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 1-ლი ეტაპი მოიცავს სტრუქტურული

⁴⁷ სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში, ფინანსთა სამინისტრო, 2018წ. [https://mof.ge/images/File/Georgia-National-PEFA-Assessment-Report-with-PEFA-CHECK-Ge-\(2\)-Final-vO.pdf](https://mof.ge/images/File/Georgia-National-PEFA-Assessment-Report-with-PEFA-CHECK-Ge-(2)-Final-vO.pdf)

მახასიათებლების დახმარებით მულტიპლიკატორის ინტერვალის დადგენას, ხოლო მე-2 ეტაპზე იგი კორექტირდება დროებითი მახასიათებლებიდან გამომდინარე:

1) ეკონომიკის ციკლების სტრუქტურა - როგორც წესი, მულტიპლიკატორის მნიშვნელობა უფრო დიდია ეკონომიკური აქტივობის შენელების პროცესში ეკონომიკის ექსპანსიურ მდგომარეობასთან შედარებით და ამ დროს გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ აქვს იმას, თუ როგორ პოლიტიკას ირჩევენ ქვეყნები. ამის მიზეზი ისაა, რომ ეკონომიკური ექსპანსიის დროს უმუშევრობისა და გამოშვების დონეები პოტენციურ ნიშნულს აჭარბებს და ფისკალური პოლიტიკის ზეგავლენა ერთობლივი მოთხოვნის მოცულობაზე გაბათილებულია ე.წ. „გამოდევნის ეფექტის“ დახმარებით. რაც შეეხება უშუალოდ ეკონომიკურ შენელების პერიოდს, ამ დროს მთავრობის ხარჯებით მაქსიმალურად ხერხდება არსებული რესურსების ათვისება, რაც, როგორც წესი, დადებითი ეფექტით აისახება მოხმარებაზე და ინვესტიციებზე.

ეკონომიკური ციკლები ხასიათდება მინიმუმისა და მაქსიმუმის წერტილებით. თუ ქვეყანა ციკლის მინიმუმის წერტილშია (უარყოფითი გამოშვების გაპი მაღალ ნიშნულზე), მულტიპლიკატორის ინტერვალები უნდა გაიზარდოს 60 პროცენტული პუნქტით, ხოლო მაქსიმუმის წერტილში მულტიპლიკატორის ინტერვალები 30 პროცენტული ერთეულით უნდა შეიკვეცოს.

2) მონეტარული პოლიტიკის ფისკალურ შოკებთან შეგუების ხარისხი - ექსპანსიურ მონეტარულ პოლიტიკასა და საპროცენტო განაკვეთის შემცირებას ფისკალური ინსტრუმენტების ერთობლივ მოთხოვნაზე მოქმედების ეფექტის შემცირება შეუძლია. ამიტომ მულტიპლიკატორის დონის დადგენისას ამ ფაქტორის გათვალისწინება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. მაშინ, როცა მონეტარული პოლიტიკა ეფექტიან ქვედა ზღვართან მაქსიმალურად ახლოსაა და საპროცენტო განაკვეთის შეკვეცა შეუძლებელია, საჭიროა მულტიპლიკატორის ინტერვალის 30 პროცენტული პუნქტით გაზრდა.

მთლიანობაში სტრუქტურული და კონიუნქტურული (მახასიათებლების დახმარებითა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მარტივი მეთოდოლოგიით, მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ საქართველოში ფისკალური მულტიპლიკატორი დაახლოებით [0.48; 0.72] ინტერვალშია, რაც ნიშნავს შემდეგს: **ფისკალური ინსტრუმენტების ცვლილებით გამოწვეული ეფექტი გამოშვებაზე დაახლოებით 0.5-0.7 ერთეულია თითოეულ ლარზე.**

დასკვნა

დღესდღეობით არსებული უამრავი გამოწვევის ფონზე სახელმწიფოს ეკონომიკურ პროცესებზე ზემოქმედების ორი უმთავრესი ბერკეტი გააჩნია - **ფისკალური პოლიტიკა**, რომლის ძირითად ინსტრუმენტებს საბიუჯეტო შემოსავლები და ხარჯები, სახელმწიფო შესყიდვები, გადასახადები და ტრანსფერები წარმოადგენს და მონეტარული, იგივე **ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა**.

თანამედროვეობის ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევას სახელმწიფო ვალი წარმოადგენს და არავისთვისაა უცხო ის ფაქტი, რომ მისი მოცულობა პრაქტიკულად ყველა ქვეყანაში იმატებს. ამის ძირითადი მიზეზი კი ბიუჯეტის დეფიციტი (დეტალურად **იხ. დანართი №1**) და საგადასახდლო ბალანსის უარყოფითი სალდოა. აქედან გამომდინარე, საქართველოსთვის უაღრესად მნიშვნელოვანია მდგრადი ეკონომიკური განვითარების მიღწევა იმ პირობებში, როცა სახელმწიფო ვალის ტვირთი დაბალია და ფისკალური მდგრადობა შენარჩუნებული.

გასული წლის მონაცემებით საქართველოს სახელმწიფო ვალის წილი მთლიან შიდა პროდუქტში 49.3%-ს შეადგენდა, რაც კრიტიკულად ახლოსაა IMF-ის მიერ განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკებისთვის შემუშავებულ ზღვრულ ნიშნულთან (მართალია, საქართველო მეტწილად განეკუთვნება ტრანსფორმაციული ტიპის ეკონომიკებს და არა განვითარებადს, მაგრამ საქართველოს ვალის დინამიკა საკმაოდ წააგავს განვითარებადი ქვეყნების ვალის პორტფელს), აჭარბებს „სტრატეგია 2020“-ის ლიმიტებს, თუმცა საქართველოს „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ ზღვრების ფარგლებშია.

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ვალი 2015 წლიდან დღემდე თითქმის 70%-ითაა გაზრდილი, ეკონომისტთა საკმაოდ დიდი ნაწილი ნეგატიურადაა განწყობილი ვალის პოლიტიკასთან მიმართებით. ამას ემატება ისეთი პრობლემებიც, როგორებიცაა საგარეო ვალის წილის სიდიდე მთლიან სახელმწიფო ვალში (მთლიანი ვალის 80.1%) და სახელმწიფო საწარმოების ვალის გაუთვალისწინებლობა მთლიან ვალში. თუმცაღა უნდა გვახსოვდეს, რომ საქართველოს მთავრობისა და ფინანსთა

სამინისტროს შეთანხმებით შემუშავებულია ვალის მართვის სტრატეგია, რომელიც მოწოდებულია აღნიშნული პრობლემების აღმოფხვრისკენ.

მაშასადამე, მზარდი სახელმწიფო ვალი (მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით) რისკების შემცველია და მისი არაჯეროვანი გათვალისწინება ეკონომიკისთვის დამღუპველი შეიძლება აღმოჩნდეს. ვალის აღების პროცესში აუცილებლად უნდა შეფასდეს მისი ტვირთის ინდიკატორები და პორტფელთან დაკავშირებული რისკები.

ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკის გატარება მჭიდრო კავშირშია მოწესრიგებულ საგადასახადო სისტემასთან. მიზანმიმართული საგადასახადო პოლიტიკა არა მარტო ხელს უნდა უწყობდეს ბიუჯეტის სახსრების ფორმირებას, არამედ მის მიზანს სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობა, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და ბიზნესის განვითარებისთვის შესაბამისი საგადასახადო გარემო პირობების შექმნაც უნდა წარმოადგენდეს.

საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება წლების განმავლობაში კომპლექსურ პრობლემას წარმოადგენდა პოსტკომუნისტურ საქართველოში (ეკონომისტთა შეფასებების მიხედვით, 1991 წლიდან ე.წ „ვარდების რევოლუციამდე“ გადასახადების 50-70%-ს ბიუჯეტი კარგავდა). პროგრესიული საგადასახადო სისტემის არსებობამ, რაც ადმინისტრირების მაღალ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ფინანსური პოლიტიკის მიერ უფლებების ბოროტად გამოყენებამ და კორუფციის მაღალმა დონემ სერიოზული ზიანი მიაყენა ქვეყნის ეკონომიკას. თუმცა 2005 წელს მიღებულმა ახალმა საგადასახადო კოდექსმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა კანონის აღსრულება, საგადასახადო გარემო და მკვეთრად გაზარდა საგადასახადო შემოსავლები.

ეფექტიანი საგადასახადო პოლიტიკა მდგრადი ეკონომიკური ზრდის საყრდენს წარმოადგენს. სამწუხაროდ საქართველო ისევ დგას იმ პრობლემის წინაშე, რომ არ არსებობს მწყობრი საგადასახადო სისტემა, რომელიც სრულად იქნება მორგებული ქვეყნის ეკონომიკურ მიზნებზე. ამის თქმის საფუძველს იძლევა ის, რომ საგადასახადო კოდექსი მუდმივად კორექტირდება და ხშირად ცვლილებები დროებითი სახისაა. მაშასადამე, ეს „წამიერი“ მოდიფიკაციები უდიდესი დარტყმაა გადასახადის გადამხდელთათვის.

ცალკე დებატების საგანი გადასახადების განაკვეთებია. ეკონომისტთა უდიდესი ნაწილი იზიარებს ცალკეული გადასახადების შემცირების იდეას. ახალი არავისთვისაა ის ფაქტი, რომ საგადასახადო ტვირთის შეკვეცის შემთხვევაში შემცირდება საბიუჯეტო შემოსავლებიც, თუმცა ეს ბიძგი იქნება არა მარტო მეწარმეობის წამოწყება/გამოცოცხლების, არამედ შემოსავლების უფრო მეტად ლეგალიზების კუთხითაც, რაც მეტნაკლებად შეუწყობს კორუფციის აღმოფხვრას ხელს და გაზრდის საგადასახადო დაბეგვრის ბაზასაც.

იქიდან გამომდინარე, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით იკვეთება მჭიდრო უარყოფითი კორელაცია მთავრობის ზომასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის (NBER-ის კვლევებით, 1%-ით მთავრობის ხარჯების შეკვეცა მშპ-ის 0.16%-ით ზრდის), აუცილებელია ამ კუთხით სწორი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება. დღესდღეობით საქართველოში მთავრობის ზომა 29%-ს შეადგენს და, მიუხედავად სამინისტროების ოდენობის შემცირებისა და მთავრობის დიდი მონდომებისა, მთავრობის ხარჯების წილი მთლიან შიდა პროდუქტში კლების ტენდენციით ნამდვილად არ ხასიათდება.

გასაგებია, რომ მთავრობის ზომის შემცირება არც ისე მარტივი პროცესია და უნდა გვესმოდეს, რომ შედეგი ყოველთვის ეფექტიანი ვერ იქნება. ცხადია, სამთავრობო ზომის შეკვეცა არაპროდუქტიული ხარჯების ბაზაზე (საბიუჯეტო ხარჯების მთლიანი სტრუქტურა მუხლების მიხედვით - **იხ. დანართი №2**) უნდა მოხდეს.

ეკონომიკური პოლიტიკის მიზანი ეკონომიკის მდგრადი განვითარება და ზრდის მაღალი ტემპების მიღწევაა და კარგად უნდა იყოს გააზრებული ის, რომ ეს მიზნები მიღწეულია იქ, სადაც მცირეა უმუშევრობის დონე და მთავრობის ზომა, დაცულია საკუთრების უფლება, მნიშვნელოვნად შემცირებულია ან საერთოდ აღმოფხვრილია კორუფცია და გამართულია სახელმწიფო ინსტიტუტები.

აუცილებელია იმის გააზრება, რომ ქვეყანას ნაცვლად 4-პუნქტიანი სტრატეგიული გეგმისა, რომლის შესრულების საკითხი დღის წესრიგში ჯერ არ დამდგარა, სჭირდება ყოველისმომცველი სტრატეგია ეკონომიკურ პოლიტიკაში, რათა ნათლად წარმოჩინდეს, თუ რა მიზნებია დასახული და როგორია ამ მიზნების მიღწევის გეგმა.

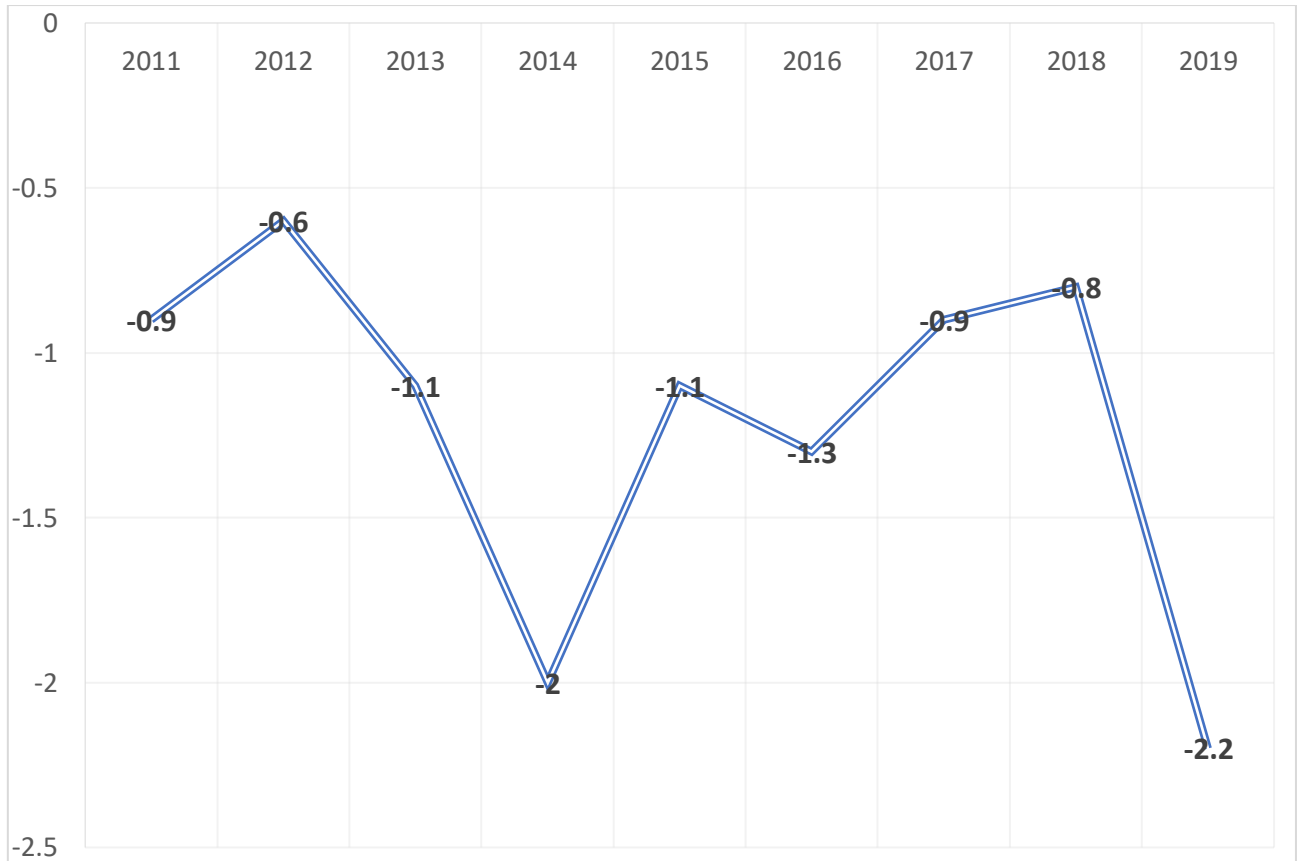
საბოლოო ჯამში იკვეთება ქვეყნის წინაშე მდგარ პრობლემათა კომპლექსურობა და ფისკალური პოლიტიკის ჭრილში უნდა აღვნიშნოთ შემდეგი:

- სახელმწიფო ვალის დინამიკა მზარდია და კორონომიკური კრიზისიდან გამომდინარე უნდა ველოდოთ ვალის მოცულობის მატებას, ფინანსთა სამინისტრო ადასტურებს რისკების არსებობას და მუშაობს ამ კუთხით;
- მთავრობის ზომა კვლავაც წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს საკითხს. ის არ უნდა შეფასდეს, როგორც ობიექტური მაჩვენებელი (განვითარებადი ეკონომიკების ფონზე), რადგანაც სამთავრობო ხარჯების რაციონალურობის საკითხი რჩება დღის წესრიგში და აქ, როგორც წესი განსაკუთრებით თავს იჩენს ადმინისტრაციული ხარჯების დინამიკა (საკმაოდ მაღალია შრომის ანაზღაურებისა და თანამდებობრივი სარგოს ხარჯები (11%-ით გაიზარდა 2019 წელს წინა წელთან შედარებით - იხ. დანართი №4).
- მთავრობა მუშაობს არაპროდუქტიული ხარჯების შემცირების კუთხით და იზიარებს ეკონომიკური ზრდის სასიცოცხლო მნიშვნელობას და ამ მხრივ რეფორმების მიზანმიმართულობა დასტურდება გავლენიანი სარეიტინგო ორგანიზაციებისა (Moody's, Fitch, S&P) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ. თუმცა კითხვა იმის შესახებ, თუ რამდენად შეესაბამება ეკონომიკაში არსებული ზრდის მიმდინარე ტემპები პოტენციურს, კვლავაც ძალზე აქტუალურია.

დანართები

დანართი №1

ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა (%-ლად მთლიან შიდა პროდუქტთან) ⁴⁸



მოცემული გრაფიკი გვიჩვენებს ბიუჯეტის დეფიციტის (იგივე უარყოფითი მთლიანი სალდო - ესაა ბიუჯეტის საოპერაციოსა სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა) პროცენტულ წილს მთლიან შიდა პროდუქტში 2011-2019 წლების მიხედვით. აღსანიშნავია, რომ მთლიანი სალდო უარყოფით სიდიდეს წარმოადგენს წლების განმავლობაში და მან გასული ათწლეულის მაქსიმუმს სწორედ წინა წელს მიაღწია და მთლიანი შიდა პროდუქტის -2.2% შეადგინა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის ბალანსი წესი თითოეულ შემთხვევაში დაცულია.

⁴⁸ დანართი №1-ზე გამოსახულია ბიუჯეტის დეფიციტის წილის დინამიკა მთლიან შიდა პროდუქტში. მონაცემები დაფუძნებულია ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციაზე: https://mof.ge/biujetis_deficiti

ბიუჯეტის ხარჯების დინამიკა სხვადასხვა მუხლის მიხედვით (მლნ. ლარი) ⁴⁹

მუხლები	2016	2017	2018
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება	1173.3	1228.3	1290.9
თავდაცვა	792.2	697.9	730.8
საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება	1010.9	1052.3	1173.9
ეკონომიკური საქმიანობა	1546.8	2071.6	2318.9
გარემოს დაცვა	143.4	144.6	153.1
საბინაო კომუნალური მეურნეობა	461.6	455.1	417.1
ჯანმრთელობის დაცვა	1046.0	1136.3	1218.0
დასვენება, კულტურა, რელიგია	468.7	469.7	561.7
განათლება	1286.9	1457	1570.9
სოციალური დაცვა	2654.3	2761.8	2917.0
სულ ხარჯები	10522.1	11474.4	12351.2

⁴⁹ დანართი №2-ზე გამოსახულია საბიუჯეტო ხარჯების დინამიკა 2016-2018 წლებში. საბიუჯეტო ხარჯები ჩაშლილია ყველა იმ მუხლის მიხედვით, რომელიც წარმოდგენილია ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე. მონაცემები ხელმისაწვდომია: <https://mof.ge/4885>

ბიუჯეტის ადმინისტრაციული ხარჯების დინამიკა სხვადასხვა მუხლის მიხედვით ⁵⁰

მუხლი	მოცულობა მლნ. ლარში
შრომის ანაზღაურების ხარჯი	1500.7 (1.5%↑)
თანამდებობრივი სარგოს ხარჯი	982.8 (11.2%↑)
პრემიის ხარჯი	32.3 (-45%↓)
დანამატის ხარჯი	202.1 (17%↓)
შტატგარეშეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯი	226.4 (20%↑)
წარმომადგენლობითი ხარჯები	23.2 (4.3%↑)
მივლინების ხარჯი	78.2 (6%↑)

⁵⁰ დანართი №3-ზე ცხრილის სახით მოცემულია 2019 წლის ადმინისტრაციული ხარჯების დინამიკა ბიუჯეტის მონიტორის მონაცემებზე დაყრდნობით. ცხრილში განხილულია ძირითად მუხლებზე მიმართული სახსრების ოდენობა მლნ. ლარებში, ხოლო ფრჩხილებში მოცემულია აღნიშნული მუხლის ზრდის ტემპი წინა წელთან შედარებით. ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://budgetmonitor.ge/ka/costs>

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS



Giorgi Lazarashvili

Modern Challenges in Fiscal Policy

Master's Program - Economics

The Thesis is done to get the academic degree of Master of Economics

Head: Murman Tsartsidze

Doctor of economics,

Associate Professor

Tbilisi 2020

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ანანიაშვილი ი., პაპავა ვ., „ლაფერ-კეინზიანური სინთეზი და მაკროეკონომიკური წონასწორობა“, ნიუ-იორკი, გამომცემლობა NOVA, 2014წ.;
2. ასლანიშვილი დ., „სახელმწიფო ვალის სექიურითიზაციის მაგალითი“, ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N2, 2018წ. ქ. თბილისი. https://ekonomisti.tsu.ge/doc/_2-2018_bolo.pdf
3. ბლანშარი ო., „მაკროეკონომიკა“, ინგლისური გამოცემის ავტორიზებული თარგმანი, V გამოცემა, თბილისი, უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2007წ.;
4. გველესიანი რ., გოგორიშვილი ი., „ეკონომიკური პოლიტიკა“, თბილისი, გამომცემლობა „უნივერსალი“ 2009წ.;
5. გველესიანი რ., „ძირითად საზოგადოებრივ ფასეულობებს შორის არსებული წინააღმდეგობები და მათი დაძლევის გზები“, ჟ. ეკონომიკა და ბიზნესი, თბილისი 2017წ., ტ.X., #1;
6. გრიგოლია მ., „ფისკალური მულტიპლიკატორის გაანგარიშება დანახარჯები-გამომწევის ცხრილების საშუალებით საქართველოსთვის“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2019წ. ქ. თბილისი - https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonomisti_1_2019.pdf ;
7. გელაშვილი ს., „ეკონომიკური პროცესების სტატისტიკური პროგნოზირება“. სახელმძღვანელო. გამომც. „მერიდიანი“, თბ., 2012.
8. კეინზი ჯ.მ., „დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია“, თარგმანი ინგლისურიდან, ქუთაისი, 1995წ.;
9. მაკალათია გ., „საქართველოს დეფიციტური ბიუჯეტი და სახელმწიფო ვალი“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2019წ. ქ. თბილისი - https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonomisti_1_2019.pdf ;
10. მექვაბიშვილი ე., „გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისების პოლიტეკონომიური ანატომია“, ჟ. ეკონომიკა და ბიზნესი, 2011წ., ტ.VIII, #2. გვ.19-31;
11. მექვაბიშვილი ე., „თანამედროვე მაკროეკონომიკური თეორიები“, თბილისი, 2012წ.;
12. მუჩიაშვილი მ., „ფისკალური სტატისტიკა“, თბილისი, 2018წ.;

13. პაპავა ვ., „საქართველოს ეკონომიკა: რეფორმები და ფსევდორეფორმები“, გამომცემლობა „ინტელექტი“, თბილისი, 2015წ.;
14. პაპავა ვ., „პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა“, თბილისი 2002წ.;
15. პაპავა ვ., „საქართველოს ეკონომიკა - ოპტიმიზმიდან პრიმიტივიზმამდე“, GFSIS, 2017წ. - <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/75-expert-opinion-geo.pdf> ;
16. პაპავა ვ., „პოსტკომუნისტური კაპიტალიზმის პოლიტიკური ეკონომია და საქართველოს ეკონომიკა“, თბილისი 2002.
17. პაპავა ვ., ჭარაია ვ., „კორონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეკონომიკის ზოგიერთი გამოწვევა“, GFSIS, 2020წ. - <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/136-expert-opinion-geo.pdf> ;
18. სილაგაძე ა., „ეკონომიკური დოქტრინები“, თბილისი, გამომცემლობა „ინოვაცია“, 2010წ.;
19. ღალანძე გ., ქვეყნის კოკნკურენტუნარიანობის შეფასების საექსპერტო ასპექტები. სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალი „გლობალიზაცია და ბიზნესი“, N6, ევროპის უნივერსიტეტი, თბილისი 2018წ. გვ. 36-42. ISSN 2449-2396. <http://www.eugb.ge/uploads/content/N6/Giorgi-Gaganidze.pdf>;
20. ჩიხლაძე ნ., არჩვაძე ი., „როგორ გამოვიდეთ კორონომიკის კრიზისიდან?“, ქუთაისის უნივერსიტეტის კვლევითი პუბლიკაცია, 2020წ. - <https://www.unik.edu.ge/News/1014> ;
21. ხადური ნ., კაკულია ნ., ჩიქობავა მ., „ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება“, ლექციების კურსი, თსუ, 2012წ.;
22. ხადური ნ., „ინკლუზიური ზრდის ფაქტორები და საქართველოს ეკონომიკის წინაშე არსებული გამოწვევები“. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N1, 2018წ. ქ. თბილისი. https://ekonomisti.tsu.ge/doc/_1-2018__.pdf ;
23. ხადური ნ., „საქართველოს ეკონომიკის დერეგულირების მაკროეკონომიკური ასპექტები“, ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ №1, 2009 წ. ქ. თბილისი. http://pgie.tsu.ge/contentimage/1__2009.pdf;
24. ჩიქობავა მ., კეინზიანური და მონეტარისტული თეორიების შედარებითი ანალიზი. ჟურნალი „ეკონომისტი“, „Ekonomisti“ N4, 2018წ. ქ. თბილისი; https://ekonomisti.tsu.ge/doc/ekonomisti_4_2018.pdf ;

25. ხარაიშვილი ე., ნაცვლიშვილი ი., ზვიადაძე ე., ქართული აგროსასურსათო პროდუქტების ბაზრები და ექსპორტის მასტიმულიტებელი პოლიტიკა, ბათუმი, 2019.
26. კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე - <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=2#!> ;
27. ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებში - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf> ;
28. ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი - საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორი - <https://budgetmonitor.ge/components/files/valis-martva.pdf> ;
29. საქართველოს საბიუჯეტო კანონმდებლობა - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - https://mof.ge/sabiujeto_kanonmdebloba ;
30. საგადასახადო სისტემის მიმოხილვა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ - https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Taxation%20in%20Georgia_GEO.pdf ;
31. საქართველოს კონსტიტუცია: მუხლები №94 და №95 - <https://emis.ge/acts/saqartvelos%20konstitucia.pdf> ;
32. სახელმწიფო ვალი, ბიუჯეტის სტრუქტურა, ბიუჯეტის მაჩვენებლების დინამიკა - საქართველოს ბიუჯეტის მონიტორის სამსახური - <https://budgetmonitor.ge/ka/debt> , <https://budgetmonitor.ge/ka/budget> , <https://budgetmonitor.ge/ka/taxrevenues/tax> ;
33. სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკა: სახელმწიფო ბიუჯეტი - საქსტატი - <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/91/sakhelmtsifo-finansebis-statistika> ;
34. ფისკალური პოლიტიკის კოორდინირება - საქართველოს ეროვნული ბანკი - <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=552> ;
35. ფისკალური სექტორის მიმოხილვა - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო - <http://www.economy.ge/?page=ecoreview&s=37> ;
36. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა: დეფიციტის გაანგარიშების შესახებ განმარტება - საქართველოს საბიუჯეტო ოფისი, კვლევითი პუბლიკაცია. თბილისი 2015წ. <http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/biujetis-deficiti.pdf> ;

37. ფისკალური პოლიტიკის გავლენა მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდში - საქართველოს საბიუჯეტო ოფისი, კვლევითი პუბლიკაცია. თბილისი 2015წ. <http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/KP0115.pdf> ;
38. ფისკალური მულტიპლიკატორი: არსი და შეფასება - საბიუჯეტო ოფისი, თბილისი 2015წ. http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/Fiscal_Multiplier_Updated.pdf ;
39. ფისკალური შეზღუდვები: თეორიული ასპექტები და საერთაშორისო პრაქტიკა, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პუბლიკაცია, თბილისი 2013წ. https://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/Fiscal_Rules.pdf ;
40. **Baum A., Weber A., Poplawski M.**, “Fiscal Multipliers and the State of the Economy”, IMF. Work. Paper 12/286. 2012. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Fiscal-Multipliers-and-the-State-of-the-Economy-40146>;
41. **Barro R.J.**, “Ricardian Approach to budget deficit”, The journal of Economics Perspectives, Vol.31989.p39. – http://faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ102/readings/budget_deficits.pdf
42. **Barro R.J., Charles J.R.**, “Macroeconomic Effects from government purchases and taxes”, National Bureau of economic research, 2009. <https://www.nber.org/papers/w15369.pdf> ;
43. **Batini N., Eyraud L., Weber A.**, “A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”. IMF. 2014. Working Paper. 1493. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1493.pdf> ;
44. **Bernheim D.**, A Neoclassical Perspective on Budget Deficit. Journal of Economic Perspectives. Val.3N.21989. <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.3.2.55> ;
45. **Blanchard O.**, “An Empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output”, National Bureau of Economic Research, 1999. <https://www.nber.org/papers/w7269.pdf> ;
46. **Botero J., La Porta R.**, “The regulation of labor”, National Bureau of economic research, 2003. <https://www.nber.org/papers/w9756.pdf> ;
47. **Butti M.**, “Maastricht’s Fiscal Rules at Ten”, 2002, Euro commission;
48. **Cottarelli C.**, Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF., December 16, 2009. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>;

49. **Elmendorf D.W.**, “How CBO Analyzes the Effects of Changes in Federal Fiscal Policies on the Economy”, Congressional Budget Office. 2014. <https://www.cbo.gov/sites/default/files/113th-congress-2013-2014/reports/49494-FiscalPolicies.pdf>;
50. **Frankel J.**, “Contractionary Currency Crashes in Developing Countries” IMF Annual Research conference 2009. <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2004/00-00/franke.pdf> ;
51. **Wheelan K.**, University College Dublin, Advanced Macroeconomics Notes, 2015. Pg. 12. <https://www.karlwhelan.com/Macro2/Notes9.pdf> ;