

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

გივი მაკალათია

საბიუჯეტო პოლიტიკის როლი ეკონომიკურ ზრდაში საქართველოს  
მაგალითზე

ეკონომიკის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი

დ ი ს ე რ ტ ა ც ი ა

ხელმძღვანელი: ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი,  
თსუ პროფესორი ელგუჯა მექვაბიშვილი

თბილისი

2020

## აბსტრაქტი

**საკვანძო სიტყვები:** სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი, მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინი, საბიუჯეტო პოლიტიკა, დეფიციტური ბიუჯეტი, საგარეო ვაჭრობა

ნაშრომში განხილულია საბიუჯეტო პოლიტიკა და მისი ზეგავლენა საქართველოს ეკონომიკის ზრდაზე. შეფასებულია საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობა. პოსტკრიზისულ პერიოდში სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები შეკვეცის ნაცვლად პირიქით გაფართოვდა, რაც საჯარო ფინანსების ეფექტიანად გახარჯვის აუცილებლობაზე მიუთითებს. შესაბამისად, თანამედროვე მსოფლიო სავაჭრო ურთიერთობებში სახელმწიფო სექტორი აქტუალურობას არ კარგავს, მეტიც საჭიროა მეცნიერული დაკვირვებები და სიახლეები ამ მიმართულებით. სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი განისაზღვრება საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობით. ნაშრომში არ განიხილება საგადასახადო პოლიტიკა, შესაბამისად სადისერტაციო თემა მოიცავს საბიუჯეტო ფინანსების მიზნობრიობისა და არჩეული პრიორიტეტების ანალიზს. საკვლევი პრობლემა აქტუალური და საინტერესოა თავისი კომპლექსურობიდან გამომდინარე.

კვლევაში წარმოდგენილია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საბიუჯეტო პოლიტიკის გარკვეული სპეციფიკები. განვითარების ეტაპის გათვალისწინების მიხედვით მოცემულია შედარებითი ანალიზი ევროკავშირის ქვეყნებისა და საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკას შორის. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის რეფორმების შედეგად საჯარო ფინანსების აქტიური მობილიზაცია 2004 წლიდან იწყება, საანალიზო პერიოდად ბოლო 15 წელიწადია შერჩეული.

სადისერტაციო თემაში განვითარებულია მოსაზრება წარმოების ფაქტორთა წრის გაფართოების თაობაზე და სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის, როგორც წარმოების ერთ-ერთი ფაქტორის სასარგებლოდ ჩამოყალიბებულია დამატებითი არგუმენტები. სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი წარმოდგენილია მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინის შექმნის სახით, რომელიც მიჩნეულია მთავარ საზოგადოებრივ საქონლად. უფრო კონკრეტულად კი აღნიშნულია, რომ მისი როლი

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ეკონომიკურ ზრდაში განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებისთვის.

რეგრესიულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მთლიანი სამამულო პროდუქტი განისაზღვრება უმეტესწილად სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებით და შემდგომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებით. რაოდენობრივი ანალიზის შედეგად გამოვლენილი დამოკიდებულება მიგვანიშნებს, რომ სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება სხვა ფაქტორებთან შედარებით უპირატესია ეკონომიკური ზრდისათვის. რაოდენობრივი ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი საქონლის ექსპორტთან შედარებით უფრო მეტად ხელს უწყობს მომსახურების ექსპორტის ზრდას. შესაბამისად, შეფასებულია საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობა და აგრეთვე შემუშავებულია საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფისათვის გარკვეული რეკომენდაციები.

კვლევის მიზანია ბიუჯეტის ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრა და შესაბამისი პროგრამების გაწერა. საბოლოო ჯამში კი საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება ეკონომიკურ ზრდასთან მიმართებაში. განვლილი წლების სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის კრიტიკული შეფასება, არსებული შეცდომების გამოვლენა და მათი დაძლევის ღონისძიებების შემუშავება.

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, საკითხის შესასწავლად მთავარი ამოცანაა საბიუჯეტო ფინანსების მართვაზე, მიზნობრივად დაგეგმვასა და თანაბარზომიერად გახარჯვაზე დაკვირვება და ფაქტობრივი სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე რეგრესიული ანალიზის ჩატარება;

კვლევის მიზნის მისაღწევად, შესასრულებელი ამოცანების შედეგების მიხედვით, გაკეთებულია დასკვნა, რომ განვითარებადი ქვეყნებისათვის საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების მთავარი კრიტერიუმი არა მხოლოდ ეკონომიკური ზრდაა, არამედ სასაქონლო ექსპორტის ზრდის ტენდენციები იმპორტთან შედარებით.

სადოქტორო თემის საწყის ნაწილში პრობლემის მიმოხილვა თეორიული კუთხით განიხილება, ხოლო დასკვნით ნაწილში სტატისტიკური ანალიზის საშუალებით. მიღებული თეორიული დასკვნები ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე ჩატარებული რეგრესიული ანალიზის შედეგებით არის გამყარებული.

საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პოლიტიკის შეფასებისათვის გამოყენებულია ხარისხობრივი და თვისობრივი ანალიზის მეთოდები.

რეგრესიული ანალიზისათვის შევარჩიეთ, 2003-2018 წლებში მთლიან სამამულო პროდუქტის ზრდაზე მოქმედი 16 ფაქტორი. საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის განსაზღვრისათვის ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად შეფასდა სახელმწიფო ბიუჯეტს, სასაქონლო ექსპორტსა და მომსახურების ექსპორტს შორის დამოკიდებულება. ფაქტორებს შორის კორელაციები განისაზღვრა პირსონის კორელაციური ანალიზის საშუალებით, პროგნოზული ფაქტორები შეფასდა მრავალფაქტორიანი წრფივი რეგრესიული ანალიზის გამოყენებით. ფაქტორების ზეგავლენის ხარისხის დადგენისათვის რეგრესიული ანალიზი ჩატარდა სხვა თანაბარ პირობებში. კვლევისას გამოყენებულია კომპიუტერული პროგრამა SPSS 23.

კვლევის შედეგები და დასკვნები მნიშვნელოვან დახმარებას გაუწევს შესაბამის სამთავრობო სტრუქტურებს და აგრეთვე მსგავსი თემით დაიტერესებულ ნებისმიერ პირს, რადგან საქართველოში აღნიშნულ პრობლემაზე მეცნიერული ნაშრომები მწირია.

## Abstract

**Keywords:** Economic ability of the state, Optimistic expectations of the future, Budgetary policy, Deficient budget, Foreign trade.

Within the scope of the paper was discussed a budgetary policy and its impact on the growth of the Georgian economy. The effectiveness of Georgia's budget policy has been assessed. Economic functions of the state during the post-crisis period, instead of shortening, on the contrary was expanded, which indicates to the need to effectively spending of public finances. Consequently, in modern world trade relations, the State sector does not lose its relevance, moreover, scientific observations and innovations are needed in this direction. The economic role of the state is determined by the effectiveness of budgetary policy. Within the scope of this work the Tax policy is not discussed, accordingly, Thesis topics include an analysis of budgetary finances and selected priorities thereof. The research problem is topical and interesting due to its complexity.

The research presents certain specifics of EU member states' budgetary policy. Depending on the stage of development, a comparative analysis is given between EU countries and Georgia's budget policy. Based on the fact that, as a result of the reforms of the budget system of Georgia, active mobilization of public finances begins since 2004, the last 15 years have been selected for the period of analysis.

Thesis topic developed an opinion on expanding of the production factor circle within the scope of the paper and in favor of the state - as one of the factors of production of additional arguments are formed. Economic ability of the state is being presented in the form of creating optimistic expectations for the future, which is considered as the main Public goods. More specifically it is mentioned, that its role is particularly important for economic growth for the countries with developed economy.

Regressive analysis showed us, that Gross domestic product is determined largely by tax revenues in the state budget and subsequently based on a foreign direct investment. Dependences identified as the result of quantitative analysis suggest us, that pursuing of the right budgetary policy compared to other factors is a predominant for economic growth. Based on the quantitative analysis there has been revealed, that the state budget, compared

to the export of goods, is contributing mostly to the growth of services exports. Accordingly, the effectiveness of budgetary policy is assessed and also some of the recommendations for the improvement of budgetary policy have been developed.

The aim of the research is to determine the main priorities of the budget and launching of the corresponding programs. By the end, the assessment of the effectiveness of budgetary policy in the respect with an economic growth. Critical assessment of the state economic policy of the recent years, detection of existing errors and elaboration of measures to overcome them.

Pursuant the goals of the research, the main task in order to research the issue, is an observation on Budget finance management, target planning and equal moderation of decumulation and the goal will be to provide the regression analysis based on actual statistical data.

In order to achieve the goal of research, depending the results of tasks to be performed, and the conclusion was made, that the main criteria for assesment of the effectiveness of budgetary policy for developing countries is not only its economic growth, but also growth of trends of goods export compared to imports.

In the initial part of the Doctoral topic, it has been discussed an overview of the problem in theoretical terms and in the final part-by means of statistical analysis. Theoretical conclusions made, are backed up with the results of regression analysis conducted on the basis of actual data. For assesment of budgetary policy implemented by the government of Georgia the dimensionality and qualitative analysis methods were applied.

For regression analysis we selected 16 factors affecting the growth of the Gross Domestic Product in 2003-2018. In order to determine the effectiveness of Georgia's budget policy together with an economic growth, it has been assessed the dependance between the state budget, commodity exports and service exports. Correlations between factors have been determined based on Pearson's correlation analysis, a prognostic factors were evaluated using a multi-factor linear regression analysis. In order to determine the degree of influence of factors, regression analysis was conducted under the other equal conditions. While the research was applied a Computer software SPSS 23.

Findings and conclusions of the research will provide a significant assistance to the relevant government agencies and also to any person interested by such a topic, as the scientific workshops on this problem in Georgia is very poor.

## სარჩევი

შესავალი .....	1
თავი I. ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელობა, მიზნები და ზეგავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე	
1.1 სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის თეორიული მიმოხილვა .....	6
1.2 დომინანტი ეკონომიკური პოლიტიკის დადებითი და უარყოფითი მხარეები ...	23
1.3 ფისკალური პოლიტიკის როლი მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციაში .....	37
თავი II. ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება საქართველოს პოსტკომუნისტური ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პერიოდში	
2.1 საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების გამოცდილება .....	61
2.2 ფისკალური დეცენტრალიზაციის წინააღმდეგობები და პერსპექტივა საქართველოში .....	81
თავი III. საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფის გზები და მიმართულებები	
3.1 სახელმწიფო ბიუჯეტის გახარჯვის ეფექტიანობის შეფასება .....	113
3.2 საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ძირითადი ამოცანები საქართველოში ....	139
3.3 სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულების რეგრესიული ანალიზი .....	151
დასკვნები და რეკომენდაციები .....	163
გამოყენებული ლიტერატურა .....	168



## ცხრილების ნუსხა

ცხრილი 1. განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო შესყიდვების წილი მთლიან სამამულო პროდუქტში, 2008-2009 (%-ებში) .....	56
ცხრილი 2. საქართველოს ბიუჯეტის ბალანსის ფორმა .....	78
ცხრილი 3. მუნიციპალიტეტის კუთვნილი დამატებული ღირებულების გადასახადის პროცენტული და აბსოლიტური მაჩვენებელი .....	91
ცხრილი 4. საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილება პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით.....	98
ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა ფუნქციონალურ ჭრილში, 2004-2019 (%-ებში) .....	114
ცხრილი 6. ევროკავშირის ქვეყნების 2017 წლის საბიუჯეტო გადასახდელები ფუნქციურ ჭრილში, (%-ებში) .....	118
ცხრილი 7. ევროპის ქვეყნების სამთავრობო დანახარჯების წილი ბიუჯეტში ფუნქციურ ჭრილში, 2007-2017 .....	119
ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯები ტურიზმის ხელშეწყობისათვის, 2004-2019 .....	122
ცხრილი 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის დინამიკა, 2008-2018 .....	127
ცხრილი 10. მთლიანი სამამულო პროდუქტის დინამიკა, 2010-2017 .....	127
ცხრილი 11. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა, 2008-2018 .....	132
ცხრილი 12. სახელმწიფო ვალის ნაშთი, 2008-2018 .....	135
ცხრილი 13. 2012 – 2017 წლებში 9 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (მლნ. ლარი) .....	142
ცხრილი 14. საქართველოს საგადასახადო ბუიონსი, 1996-2015 .....	149
ცხრილი 15. კორელაციები მაკროეკონომიკურ მახასიათებლებს შორის, 2003-2018..	151
ცხრილი 16. კორელაციები მაკროეკონომიკურ მახასიათებლებს შორის, 2003-2018..	154
ცხრილი 17. დამოკიდებული ცვლადი: მთლიანი სამამულო პროდუქტი .....	156
ცხრილი 18. დამოკიდებული ცვლადი: მთლიანი სამამულო პროდუქტი .....	157
ცხრილი 19. პროგნოზირებადი ფაქტორი მთლიანი სამამულო პროდუქტი.....	158
ცხრილი 20. პროგნოზირებადი ფაქტორი - სასაქონლო ექსპორტი .....	159

## დიაგრამების ნუსხა

დიაგრამა 1. საქართველოს რეგიონების მიხედვით დამატებული ღირებულების ოდენობა. მლნ. ლარი (2016 წელი) .....	88
დიაგრამა 2. 2019 წლის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (ათასი ლარი) .....	95
დიაგრამა 3. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილება სამინისტროების მიხედვით (მლნ. ლარი) .....	121
დიაგრამა 4. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულება, 2003-2018 .....	129
დიაგრამა 5. გადასახადების % წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულებში, 2000-2018.....	130
დიაგრამა 6. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები ძირითადი კატეგორიების მიხედვით .....	131
დიაგრამა 7. სახელმწიფო ვალის ფარდობითი ტენდენციები მთლიან სამამულო პროდუქტთან, 2003-2018 .....	134
დიაგრამა 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები, 2003-2018 .....	147
დიაგრამა 9. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულება .....	159
დიაგრამა 10. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და სასაქონლო ექსპორტს შორის დამოკიდებულება .....	160
დიაგრამა 11. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მომსახურების ექსპორტს შორის დამოკიდებულება .....	161
დიაგრამა 12. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ექსპორტს შორის დამოკიდებულება, 2003-2018 (მლნ. ლარი) .....	161

## სქემების ნუსხა

სქემა 1. საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის სტრუქტურა .....	73
სქემა 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაწილეთა პასუხისმგებლობა .....	74
სქემა 3. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პროცესი .....	74

## აბრევიატურები

Pefa - სახელმწიფო დანახარჯებისა და ანგარიშვალდებულების შეფასება

BDD - ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი

RIA - რეგულირების გავლენის ანალიზი

## შესავალი

**საკვლევი თემის აქტუალურობა:** თანამედროვე საერთაშორისო ბაზრებზე გამბაფრებული კონკურენციის პირობებში ქვეყნის განვითარებისათვის დიდ აქტუალურობას იძენს ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება. იგი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარდამავალი და განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის. თავისი არსით სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკა ძალზე კომპლექსური და ფართო თემაა. შესაბამისად, კვლევისას, ბუნებრივია, აღებულია კონკრეტული მიმართულება, რაც გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილისა და მისი მიზნობრიობის შეფასებას. კლასიკოსებთან (მაგ. ა.სმითი, დ. რიკარდო) კეინზიანელების (მაგ. ჯ. კეინსი, გ. მენქიუ, ჯ. ჰიქსი) დავის უპირველესი თემაა სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევა - არჩარევის განსაზღვრა, აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ბიუჯეტის, როგორც ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი ინსტრუმენტის როლი მნიშვნელოვანია. შესაბამისი მეცნიერული ნაშრომები საქართველოს მაგალითზე ნაკლებად მოიპოვება ამიტომ, მოითხოვს სათანადო მეცნიერულ შესწავლას, დასკვნების გაკეთებას და რეკომენდაციების შემუშავებას.

გლობალიზაციის თანამედროვე გამოწვევების გათვალისწინებით, რთული წარმოსადგენია, რომ ქვეყანამ ეკონომიკური ზრდის და, შესაბამისად, ეროვნული ბაზრის კონკურენტუნარიანობის მაღალი დონის მიღწევა შეძლოს ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის გარეშე.

დღესდღეობით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტია მოსახლეობის ჯანმრთელობაზე და სოციალურ გარანტიებზე ზრუნვა. რა თქმა უნდა, აუცილებელია ამ მიმართულებით სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფა, თუმცა აგრეთვე საჭიროა აქცენტი იქნეს გადატანილი სოციალურად დაუცველთა რაოდენობის კლებაზეც, რაც გულისხმობს სიდარობის დონის შემცირებას. ეს კი ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია. ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ზრდის ტენდენციით გამოირჩევა, რაც უფრო მეტად გვაფიქრებინებს იმაზე, რომ ქვეყნის შინამეურნეობათა კეთილდღეობის დონე უნდა ამაღლდეს. აქვე აღსანიშნავია, რომ მიმდინარე პერიოდში ჯანმრთელობის და სოციალური გარანტიების პროგრამა მეტად საჭირო და დროული იყო.

**კვლევის მიზანი.** ძირითადი პრიორიტეტების განსაზღვრა და შესაბამისი პროგრამების გაწერა ბიუჯეტში, რომელიც საშუალებას მოგვცემს მივუახლოვდეთ ეფექტიან საბიუჯეტო პოლიტიკას. აგრეთვე ნაკლოვანებების გამოვლენა საქართველოს ბიუჯეტში, როგორც პროგრამირების მიმართულებით, ასევე საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავების პროცესში. განვლილი წლების სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის კრიტიკული შეფასება და არსებული შეცდომების აღმოფხვრის ღონისძიებების დასახვა. უცხოური გამოცდილების გამოყენება, რომელიც საშუალებას მოგვცემს კიდევ უფრო სრულყოფით საბიუჯეტო პოლიტიკა.

კვლევის უმთავრეს მიმართულებას წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასება, რაც მიზნად ისახავს შესაბამისი ჩარხოპირობების მიხედვით საქართველოს ეკონომიკის ზრდისათვის მაქსიმალურად ხელის შეწყობას.

**კვლევის ამოცანები:** კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, საკითხის შესასწავლად შერჩეულ იქნა კვლევის შემდეგი ამოცანები: 1.საბიუჯეტო ფინანსების მართვის, მიზნობრივად დაგეგმვისა და თანაბარზომიერად გახარჯვის შეფასება; 2.ფისკალური მდგრადობის შეფასება, როგორც საგადასახადო ადმინისტრირების კუთხით, ასევე სახელმწიფო ვალის მიმართ გადახდისუნარიანობის თვალსაზრისით; 3.საჯარო ფინანსების ოპტიმალურად და გამჭვირვალედ გახარჯვაზე დაკვირვება; 4.ფაქტობრივი სტატისტიკური მონაცემების გამოყენებით რეგრესიული ანალიზის ჩატარება; 5.საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესების რეკომენდაციების შემუშავება.

**კვლევის ობიექტი:** სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონი; საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი; საქართველოს ეკონომიკური განვითარების გამოცდილება და მიმართულება; სხვადასხვა განვითარებული ქვეყნების საბიუჯეტო პოლიტიკის სპეციფიკა.

**კვლევის მეთოდი და მეთოდოლოგიური საფუძვლები:** კვლევის დროს გამოყენებული იქნა შემდეგი მეთოდები: ხარისხობრივი, თვისობრივი, რეგრესიული ანალიზის, დაჯგუფების, ინდუქციური, დედუქციური, სინთეზისა და შედარების.

ნაშრომი ეყრდნობა ქართველ და უცხოელ მეცნიერთა გამოკვლევებს; საერთაშორისო და ეროვნული ორგანიზაციების მონაცემებს; პერიოდულ გამოცემათა

მასალებს; საქართველოს და უცხოური ქვეყნების ბიუჯეტის მონაცემებს და მათ შედარებით ანალიზს; საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებს; გამოყენებულია სხვადასხვა ეკონომიკური თეორიები (ძირითადად ნეოკლასიკური და კეინზიანური).

სადოქტორო თემის პირველ ნაწილში პრობლემის მიმოხილვა თეორიული კუთხით განიხილება, ხოლო დასკვნით ნაწილში სტატისტიკური ანალიზის საშუალებით. მიღებული თეორიული მოსაზრებები ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე ჩატარებული რეგრესიული ანალიზის შედეგებით არის გამყარებული. (აღნიშნული მიდგომა ინდუქციური და დედუქციური კვლევის მეთოდების კლასიკური მაგალითია). ხარისხობრივი და თვისობრივი კვლევის მეთოდები კი გამოყენებულია საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პოლიტიკის ამსახველი ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზისათვის.

კვლევის ფარგლებში საბიუჯეტო პოლიტიკის შეფასებისათვის საჭიროა ბიუჯეტის გადასახდელების გაანალიზება. ამისათვის ჩვენ შევადგინეთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების შესაბამისი მონაცემების ცხრილი, საანალიზო პერიოდად კი ავიღეთ 2004-2019 წლები. საბიუჯეტო პოლიტიკის შეფასებისათვის, დაჯგუფების მეთოდის გამოყენებით, ეკონომიკური საქმიანობები გამოვყავით ფუნქციონალურ ჭრილში, რათა უფრო გასაგებად და მკაფიოდ ყოფილიყო წარმოჩენილი ბოლო 15 წლის მანძილზე წარმოებული საბიუჯეტო პოლიტიკის კომპლექსური სურათი. ევროპული ქვეყნების მსგავსი მონაცემების შესაბამისი ცხრილის მიხედვით შესწავლილია მათი საბიუჯეტო პოლიტიკის სპეციფიკები და გამოცდილება, რაც შეიძლება საქართველომაც გაიზიაროს.

რეგრესიული ანალიზისათვის ნაშრომს საფუძვლად დაედო საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები. შევისწავლეთ მთლიან სამამულო პროდუქტის<sup>1</sup> ზრდაზე მოქმედი შემდეგი ფაქტორები: სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები, სახელმწიფო

---

<sup>1</sup>შენიშვნა: აკადემიკოს ვლადიმერ პაპავასა და ავთანდილ სილაგამის მიერ ჟურნალ „ეკონომიკა და ბიზნეს“-ში გამოქვეყნებულ სტატიაში „სიახლე ქართულ ეკონომიკურ ტერმინოლოგიაში“ მთლიან შიდა პროდუქტის, მთლიანი სამამულო პროდუქტით ჩანაცვლების ინიციატივას მხარს ვუჭერთ და ნაშრომში სწორედ ამ ტერმინს გამოვიყენებთ.

ბიუჯეტი, სახელმწიფო ვალი, მთლიანი საგარეო ვალი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, უცხოური გრანტები, დასაქმებულთა რაოდენობა, მოსახლეობის ზრდა, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, კომერციული ბანკების კრედიტები, დეპოზიტები, შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები, სასაქონლო ექსპორტი, მომსახურების ექსპორტი, ტურიზმი და ტრანსპორტი. შერჩეულ იქნა ეკონომიკურ ზრდაზე მოქმედი ძირითადი ფაქტორები. რეგრესიული ანალიზისას მთავარი ამოცანა იყო დაგვედგინა ჩამოთვლილ ფაქტორებს შორის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსები წარმოადგენს თუ არა მნიშვნელოვან პრედიქტორს საქართველოს ეკონომიკის ზრდისათვის. სტატისტიკური ანალიზი მოიცავს 2003-2018 წლების მონაცემებს. საანალიზო პერიოდის შერჩევა განაპირობა სტატისტიკური მონაცემების ხელმისაწვდომობამ. საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის განსაზღვრისათვის ეკონომიკურ ზრდასთან ერთად შეფასდა სახელმწიფო ბიუჯეტს, სასაქონლო ექსპორტსა და მომსახურების ექსპორტს შორის დამოკიდებულება. ფაქტორებს შორის კორელაციები განისაზღვრა პირსონის კორელაციური ანალიზის საშუალებით, პროგნოზული ფაქტორები შეფასდა მრავალფაქტორიანი წრფივი რეგრესიული ანალიზის გამოყენებით. ფაქტორების ზეგავლენის ხარისხის დადგენისათვის რეგრესიული ანალიზი ჩატარდა სხვა თანაბარ პირობებში. კვლევისას გამოყენებულია კომპიუტერული პროგრამა SPSS 23.

**კვლევის მეცნიერული სიახლე:** ნაშრომში განვითარებულია მოსაზრება წარმოების ფაქტორთა წრის გაფართოების თაობაზე და სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის, როგორც წარმოების ერთ-ერთი ფაქტორის სასარგებლოდ ჩამოყალიბებულია დამატებითი არგუმენტები. კერძოდ, აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო ინტერვენციები ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას არა მხოლოდ იმ კუთხით, რომ ქმნის დამატებით წარმოებრივ მოთხოვნას, არამედ პირველ რიგში აყალიბებს ოპტიმისტურ მოლოდინს. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფო აზღვევს რეცესიული პროცესების დაწყების რისკებს და მისი ეკონომიკური ეფექტიანობა განისაზღვრება საბიუჯეტო პოლიტიკით, რომელიც, თავის მხრივ, უნდა პასუხობდეს ეკონომიკაში არსებულ გამოწვევებს.

სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი წარმოდგენილია, მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინის შექმნის სახით, რომელიც მიჩნეულია მთავარ საზოგადოებრივ

საქონლად. ხაზგასმულია ის გარემოება, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის როლი ეკონომიკურ ზრდაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებისთვის, განვითარებადი ქვეყნებისთვის კი - საკმარისი არ არის.

რეგრესიულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მთლიანი სამამულო პროდუქტი განისაზღვრება პირველ რიგში სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებით და ამის შემდეგ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებით. რაოდენობრივი ანალიზის შედეგად გამოვლენილი დამოკიდებულება მიგვანიშნებს, რომ ეკონომიკური ზრდისათვის სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება პრიორიტეტულია, სხვა ფაქტორებთან შედარებით.

კვლევის შედეგად გაკეთებულია დასკვნა, რომ განვითარებადი ქვეყნებისათვის საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობის შეფასების მთავარი კრიტერიუმი არა მხოლოდ ეკონომიკური ზრდაა, არამედ სასაქონლო ექსპორტის ზრდის ტენდენციები იმპორტთან შედარებით.

რეგრესიული ანალიზის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი უფრო მეტად ხელს უწყობს მომსახურების ექსპორტის ზრდას. შესაბამისად, მკვეთრი უარყოფითი საგარეო ვაჭრობის პირობებში საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობა არ არის მაღალი.

**თემის პრაქტიკული მნიშვნელობა.** ნაშრომში შემოთავაზებული რეკომენდაციებისა თუ ღონისძიებების ერთობლიობა მნიშვნელოვანწილად შეუწყობს ხელს საქართველოს ხელისუფლებას უფრო ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრაში, რაც საბოლოოდ მიმართულია სახელმწიფოს როლის არსებულ ეკონომიკურ კონიუნქტურასთან უფრო შესაბამისობაში მოყვანისაკენ. მნიშვნელოვანია დაგროვილი ინფორმაციის საფუძველზე მომავალში სალექციო კურსის მომზადება და მისი უნივერსიტეტისათვის შეთავაზება.



# თავი I. ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელობა, მიზნები და ზეგავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე

## 1.1 სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის თეორიული მიმოხილვა

სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი და ფუნქციები ცვალებადია, რაც დამოკიდებულია არა მხოლოდ ეკონომიკის განვითარების ეტაპზე, არამედ აგრეთვე თვით საზოგადოების მორალურ-ზნეობრივ პრინციპებზე. ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის ხარისხი, ფორმები და მეთოდები ძირითადად განისაზღვრება ეკონომიკის განვითარებისათვის შემუშავებული ეკონომიკური პოლიტიკით და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მოდელით.<sup>2</sup>

სახელმწიფო სექტორის ცნებაში იგულისხმება წარმოება, განაწილება და გაცვლაში მონაწილეობა თავისი უშუალო ეკონომიკური ფუნქციების შესასრულებლად, რომელსაც იგი ახორციელებს საბიუჯეტო ფინანსური რესურსის საშუალებით. მაშასადამე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სახელმწიფო სექტორი განისაზღვრება დროის ნებისმიერ პერიოდში თავისი ფუნქციების შესასრულებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ფინანსური რესურსების ოდენობით.

ეკონომიკურ ლიტერატურაში სახელმწიფო სექტორის სიდიდის განსაზღვრისათვის გამოიყენება სხვადასხვა მაჩვენებელი, რომელთაგანაც აღსანიშნავია: ბიუჯეტის ფარდობა მთლიან სამამულო პოდუქტთან; ეკონომიკაში ინვესტიციების საერთო მოცულობაში სახელმწიფო ინვესტიციების წილი; სახელმწიფო დაწესებულებებში დასაქმებულთა რიცხვის ფარდობა საერთოდ დასაქმებულთა რაოდენობასთან, სახელმწიფო მოხმარების წილი ერთობლივი სამამულო პროდუქტის საბოლოო მოხმარებაში, ანუ სახელმწიფო შესყიდვებსა და კერძო მოხმარებას შორის ფარდობა. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ თანამედროვე ეკონომიკურ ლიტერატურაში არ მოიძებნება სახელმწიფო და კერძო სექტორების გამიჯვნის ზუსტი და იდეალური მაჩვენებელი. ამიტომ მიუხედავად სხვადასხვა

---

<sup>2</sup>ლელა ბახტაძე, *გარდამავალი ხანის ეკონომიკა* (თბილისი: სოციალური მეცნიერებათა ცენტრის გამომცემლობა, 2006), 23

მიდგომებისა, დღესდღეობით აქტიურად გამოიყენება სახელმწიფო ბიუჯეტის მთლიან სამამულო პროდუქტთან ფარდობის მონაცემები.

ეკონომიკის სახელმწიფოებრივ რეგულირებას ახასიათებს მუდმივი ცვალებადობა და არ შეიძლება მისი განცალკევებულად ან სტატიკურ ჭრილში განხილვა,<sup>3</sup> რადგან ის განიცდის ცვლილებებს უპირველესად სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შესაბამისად შემუშავებული და დასახული სტრატეგიული პრიორიტეტების მიხედვით. ამა თუ იმ პერიოდში ეკონომიკური გამოწვევები კი შეიძლება სხვადასხვა იყოს. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ეტაპი, რადგან განვითარებული ქვეყნისათვის შემუშავებული ეკონომიკური პროგრამები შეიძლება შეუსაბამო იყოს განვითარებადი ქვეყნისათვის, ან პირიქით. მაშასადამე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების სისტემაში გასათვალისწინებელია ქვეყნის განვითარების ეტაპის თავისებურებები, ეკონომიკური, სოციალური, სამართლებრივი, პოლიტიკური, გეოგრაფიული მდებარეობა და სხვა ფაქტორები.

მიმდინარე პერიოდში სახელმწიფოს როლი სახეცვლილებას განიცდის და ამიტომ მისი ეკონომიკაში განხორციელებული აქტივობები შეიძლება იცვლებოდეს ფორმალურად, თუმცა შინაარსობრივად ის ორგანული ნაწილია საბაზრო სისტემის. მისი მთავარი პასუხისმგებლობაა მთელი საზოგადოების ინტერესთა რეალიზაცია.<sup>4</sup>

სახელმწიფოს უმთავრესი ეკონომიკური ფუნქცია, საბაზრო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი სამართლებრივი ბაზისა და საზოგადოებრივი წესრიგის შექმნაა. სამართლებრივი კონცეფცია უპირველესად გამოიხატება კერძო საკუთრების დაცულობასა და კაპიტალის თავისუფლად გადაადგილებაში. აღნიშნული ფუნქცია გარკვეულ წინაპირობას წარმოადგენს დანარჩენი ფუნქციებისათვის, რადგან მთავარი წინაპირობა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, „თამაშის წესები“ და სისტემის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ინსტიტუტებია. საბაზრო ეკონომიკისათვის აღნიშნული ფუნქციის შესრულება ფუნდამენტური მნიშვნელობისაა. გარდა ამისა მნიშვნელოვანია შემდეგი

<sup>3</sup> ზესიკ ბოლქვაძე, *ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში* (თბილისი: გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2009), 22

<sup>4</sup> ელგუჯა მექვაბიშვილი, *ეკონომიკის გლობალიზაცია: მიმართულებები, გამოწვევები, პერსპექტივები* (თბილისი: საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, 2009), 144

ფუნქციების შესრულებაც - გარეგანი ეფექტების (ექსტერნალიების) რეგულირება და მოსახლეობის მომარაგება საზოგადოებრივი საქონლით. აგრეთვე ეკონომიკის უზრუნველყოფა საჭირო ფულის რაოდენობით.

გამომდინარე იქიდან, რომ თავისუფალ ბაზარს არ შეუძლია გარეგანი ეფექტების (ექსტერნალიები) არსებობის ანულირება და ამავდროს ვერ ახერხებს საზოგადოებრივი საქონლის შექმნას, აუცილებელი ხდება სახელმწიფო სექტორის ჩართვა ბაზრის ფუნქციონირებაში, რის შემდეგაც ის ცდილობს ექსტერნალიების ინტერნალიზაციასა და საზოგადოებრივი დოვლათის წარმოებას.<sup>5</sup>

აღსანიშნავია, რომ მაკრონელი და ბრიუ „ბაზრის ფიასკოს“ შემადგენელ ნაწილად აღნიშნულ მახასიათებლების (გარეგანი ეფექტების არსებობა და საზოგადოებრივი საქონლის ვერ წარმოება) გარდა, მიიჩნევენ არასაკმარის კონკურენციის არსებობის შესაძლებლობას.<sup>6</sup> კონკურენტული ბაზრის შენარჩუნება და მისი ხელშეწყობა სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმთავრეს ფუნქციად შეიძლება განიხილებოდეს.<sup>7</sup>

სახელმწიფოს ფუნქციები შეგვიძლია კომპლექსურად შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ: მაკროეკონომიკური წონასწორობის უზრუნველყოფა, ანტიმონოპოლიური ღონისძიებები, საზოგადოებრივი საქონლის წარმოება, გარეგანი ეფექტების (ექსტერნალიების) ანულირება-რეგულირება, ეკონომიკისათვის სამართლებრივი-საკანონმდებლო ბაზისის შექმნა, გარემოს დაცვა, არაკომერციული მეცნიერული კვლევების დაფინანსება, სუბსიდირება, საყოველთაო ჯანდაცვაზე ზრუნვა, განათლების განვითარების ხელშეწყობა, თავდაცვა, უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შენარჩუნება, ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის საშუალებით, ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარება, სურსათის უვნებლობის კონტროლი, ფორსმაჟორული სიტუაციების მართვა-ანულირება, მამასადამე ყველა იმ პრობლემის გადაჭრა, რაც ბაზარს არ შეუძლია ის სახელმწიფოს პრეროგატივით.

<sup>5</sup>ვლადიმერ პაპავა, *არატრადიციული ეკონომიკის* (თბილისი: პაატა გუგუშვილის ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2011), 146

<sup>6</sup> მაკრონელი კემპბელ და სტენლი ბრიუ, *ეკონომიკის* (თბილისი: გამომცემლობა „გ.გ“, 2001), 1: 231

<sup>7</sup>Edmond Malinvaud, Jean-Claude Milleron, Mustapha Nabli, Amartya Sen, Sengupta Arjun, Nicholas Stern, Joseph E. Stiglitz and Kotaro Suzumura, *Development Strategy and Management of the Market Economy* (New York: Oxford University Press, 1997), 66

თავისუფალი ბაზრის პრინციპიდან გამომდინარე მიწოდებული საქონელი მოთხოვნილ საქონელს უდრის. ადამიანის მოთხოვნილების მოთხოვნად გადაქცევისათვის საჭიროა შესაბამისი ფინანსური რესურსი, მაგრამ იმ შემთხვევაში, თუ მოთხოვნილების ფულად ერთეულში გამოხატვა შეუძლებელია, შესაბამისად გადახდაც ვერ მოხერხდება. აქედან გამომდინარე თავისუფალ ბაზარს არსებითად არ აქვს აღნიშნული მოთხოვნილებების შესატყვისი საქონლისა და მომსახურების წარმოების უნარი. საუბარია საზოგადოებრივი მოხმარების ისეთ საქონელსა და მომსახურებაზე, რომლებსაც მოიხმარს უკლებლივ ყველა მოქალაქე, თუმცა ცალკე მისი წარმოება არცერთს არ შეუძლია ან არანაირი სურვილი არ აქვს. ამ დოვლათს მსოფლიო ეკონომიკურ მეცნიერებაში საზოგადოებრივ საქონელს უწოდებენ. საზოგადოებრივი საქონელია მაგ: გზა, ხიდი, გარე განათება, თავდაცვა, უსაფრთხოება და ა.შ.

„საზოგადოებრივ საქონელს“ განეკუთვნება ისეთი საქონელი და მომსახურება, რომლის მოხმარება გამორიცხვის პრინციპს არ ექვემდებარება<sup>8</sup> (ნებისმიერ მომხმარებელს შეუძლია შეუზღუდავად გამოყენება და შეუძლებელია მომხმარებლის გამორიცხვა ამ საქონლის მოხმარების პროცესიდან) და კონკურენტული (დამატებითი მომხმარებლისათვის ზღვრული დანახარჯები ნულის ტოლია), ხოლო კვაზისაზოგადოებრივია საქონელი, რომელიც შეიძლება იყოს ან კონკურენტული, ან გამორიცხვადი. მაგალითად, საზოგადოებრივი საქონელია გზა, ხიდი, გარე განათება და ა.შ. ხოლო კვაზისაზოგადოებრივია უმაღლესი განათლება ან უსაფრთხოება, ან ჯანდაცვა. მაგ. ყველასათვის ხელმისაწვდომი უნივერსიტეტები თანაარსებობენ კერძო უნივერსიტეტებთან, რომლებსაც სახელმწიფო უჭერს მხარს, სასწავლო გრანტებით, პრიორიტეტული სპეციალობების სრული დაფინანსებით, შეღავათიანი დაბეგვრით, ფუნდამენტური გამოკვლევების დაფინანსებით და ა.შ.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციაა საბაზრო ეკონომიკაში შექმნას მოდელის ფუნქციონირებისათვის გარკვეული „ფუნდამენტი და საზღვრები“, სხვა სიტყვებით, ჩარჩო-პირობები. თუმცა დღესდღეობით განვითარებადი ქვეყნებისათვის, აღნიშნულ ფუნქციას ემატება საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობებში ეროვნული ეკონომიკის ინტეგრაციისათვის და

---

<sup>8</sup>როლუზენი ს. ჰარვეი, *საჯარო ფინანსები* (თბილისი: საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2006), 62

ეფექტიანი ჩართვისთვის ხელშეწყობა, რაც შეიძლება მაგალითად გამოიხატებოდეს ბაზრების მოძიებაში და საქონლის ექსპორტირების წახალისებაში.

ზოგადად სახელმწიფოების განვითარების ისტორიას თუ გადავხედავთ, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო სექტორი მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაზე. მრავალწლიანი მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს მაკროეკონომიკური რეგულირების ობიექტურ აუცილებლობას. რა თქმა უნდა, წარმატებულ აქტივობებთან და გადაწყვეტილებებთან ერთად სავალალო შეცდომების მაგალითებიც მოიძებნება, სადაც შეიძლებოდა თვით ბაზარს უმჯობესად გადაეჭრა პრობლემა, თუმცა სახელმწიფოს ეკონომიკურ რეგულირებას ყოველთვის, როგორც სტრატეგიული ასევე ტაქტიკური მნიშვნელობა ჰქონდა. აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ თანდათანობით სახელმწიფოს ეკონომიკური მექანიზმები დაიხვეწა და დღესდღეობით არსებული მიდგომები სწორედ, რომ ხანგრძლივი ევოლუციის შედეგს წარმოადგენს, თუმცა არა სრულყოფილს, რადგან თვით ეკონომიკის გამოწვევების ცვალებადობას პერმანენტული ხასიათი აქვს.

სახელმწიფოს ფუნქცია შეიძლება გავყოთ ეკონომიკის პროგრამირების, ანუ სტრატეგიული განვითარების გეგმის თვალსაზრისით და უშუალოდ ბაზრის რეგულირებით. ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი პროგრამირებაც და რეგულირებაც უნდა განვიხილოთ, როგორც თავისუფალი ბაზრის შემავსებელი ეკონომიკურ ღონისძიებათა კომპლექსი, რაც დაკავშირებულია ისეთ პრობლემებთან, რომელიც მიწოდება-მოთხოვნის პრინციპით არ წყდება ან სრულად არ წყდება ან წყდება, მაგრამ ამავე დროს ვიღებთ უარყოფით გვერდით ეფექტებსაც.

მიუხედავად იმისა, რომ ბაზრის რეგულატორი სახელმწიფოა, თვით სახელმწიფოსაც სჭირდება კონტროლის მექანიზმი, სადაც გამოირიცხება კორუფცია და საბიუჯეტო რესურსების არამიზნობრივი ხარჯვა. ამისათვის კი შესაბამისი ინსტიტუტების არსებობას და მათ დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. საბიუჯეტო სახსრების მიზანმიმართულად და ეფექტიანად გახარჯვის მაკონტროლებელი ორგანოა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. მაშასადამე, დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ზოგადად ქვეყნის განვითარების უმთავრესი ინსტიტუციებია, რომელთაც ფაქტიურად კონტროლის ფუნქცია ეკისრებათ.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ სახელმწიფოს არსებობისა და ფუნქციონირებისათვის საჭიროა შესაბამისი ფინანსური რესურსის მობილიზება სახელმწიფო ბიუჯეტში. სახელმწიფო ბიუჯეტი კი ინსტიტუციის მთავარ ფინანსურ გეგმას წარმოადგენს, რომელშიც წლის განმავლობაში გაწერილია ყველა დაგეგმილი ღონისძიებისათვის გასაწევი ხარჯების ოდენობა. ბიუჯეტი სახელმწიფოს შემოსავლებისა და ხარჯების დეტალური აღწერაა. სახელმწიფოს ფუნქციებისა და განვითარებისათვის აუცილებელი პროგრამების ჯეროვნად შესრულებისათვის მთავარი ამოცანაა შესაბამისი საბიუჯეტო ფინანსური რესურსის ოპტიმიზაცია. ამიტომაც საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავება ემსახურება მომავალში ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი პროგრამების განხორციელებას. მაშასადამე, მაკროეკონომიკური სტაბილურობისა და ეკონომიკური ზრდის მიღწევა სახელმწიფოს მთავარი ფინანსური გეგმის უპირველესი მიზანია. სახელმწიფო ბიუჯეტი შედგება ორი ურთიერთდაკავშირებული ნაწილისაგან: საშემოსავლო ნაწილისაგან და გასავლის ნაწილისაგან, რომელიც აერთიანებს სახელმწიფოს მიერ გასაწევ ყველა ხარჯს. სახელმწიფო ბიუჯეტში პრიორიტეტული დარგების მიხედვით გაწერილ ეკონომიკურ რეფორმებს, რომლებიც მიზანმიმართულად უზრუნველყოფენ ეკონომიკის სტრუქტურულ გარდაქმნას, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის. სახელმწიფო ბიუჯეტით განსაზღვრული ღონისძიებები ასახულია საბიუჯეტო კანონში, რაც წლის განმავლობაში უნდა იქნეს შესრულებული. მოზიდული ფინანსური რესურსების რაციონალური გამოყენება პირდაპირ კავშირშია არამართო ეკონომიკურ განვითარებასთან, არამედ სხვადასხვა მიმართულებების გადარჩენა/ხელშეწყობასთან, მაგალითად, კულტურასთან, სპორტთან, არქეოლოგიასთან, ისტორიასთან და ა.შ, რაც ეროვნულობის, თვითმყოფადობის მნიშვნელოვანი ელემენტებია.

საბიუჯეტო პოლიტიკა მოიცავს, როგორც საგადასახადო, ისე ხარჯვით ნაწილს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ერთია ბიუჯეტის რაოდენობრივი მხარე (ანუ მობილიზებული ფინანსური ან დახარჯული ფინანსური რესურსი) და მეორეა მისი ხარისხობრივი (თვისობრივი), ანუ გასაწევი ხარჯის ეკონომიკური შინაარსისა და სოციალური დანიშნულების მიხედვით მიზანმიმართულად და ეფექტიანად

გახარჯვა. მამასადამე, საბიუჯეტო პოლიტიკა მოიცავს, როგორც შემოსავლის ნაწილს, აგრეთვე ხარჯვით მიმართულებას. შეიძლება ითქვას, რომ ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს მთლიანობაში საგადასახადო პოლიტიკასა და ბიუჯეტის ხარჯების სტრუქტურირების პოლიტიკას.

სახელმწიფო საბიუჯეტო პოლიტიკით განისაზღვრება რომელ საქონელსა და მომსახურებას შეიძენს მომავალი წლის განმავლობაში მთავრობა, რა სოციალურ მისაცემლებს გასცემს იგი და როგორ დააფინანსებს ხარჯების დიდ ნაწილს საგადასახადო შემოსულობათა სხვადასხვა დონის დროს. საბიუჯეტო პოლიტიკის ყველაზე მნიშვნელოვანი მომენტია პრიორიტეტული მიმართულებების შემუშავება/გამოვლენა და შესაბამისი ხარჯების გაწერა. თითოეული პრიორიტეტი უნდა შეფასდეს დანახარჯისა და სარგებლიანობის შედარებითობის პრინციპის საფუძველზე, რადგან გამოყოფილი ფინანსური რესურსი იყოს მიზანმიმართული და ეფექტიანი. ამიტომაც, მკაფიოდ უნდა იქნეს ჩამოყალიბებული და დასაბუთებული არჩეული ეკონომიკური აქტივობები, რადგან შეუძლებელია ყველა სხვადასხვა ეკონომიკურ საქმიანობაზე ფინანსების თანაბრად განაწილება. ბიუჯეტის მეშვეობით სახელმწიფო ზემოქმედებს ქვეყნის სამეურნეო ცხოვრების ყველა სფეროზე, უბრალოდ თითოეული წლის განმავლობაში განისაზღვრება რომელი მიმართულებით გაიწევა მეტი ხარჯი სხვასთან შედარებით. ეს არჩევითობა კი იმაზეა დამოკიდებული, თუ რომელი დარგი უფრო სწრაფად განავითარებს შემდგომ სხვა დარგებს, ან რომელი დარგია სხვა დარგების განმავითარებელი. აქედან გამომდინარე, დროის ნებისმიერ მომენტში საბიუჯეტო პოლიტიკა ძალზე მანევრირებადი და ცვალებადია. შესაბამისად არჩევანი უნდა იყოს სწორი, რომელიც აისახება თითოეული მოსახლის ცხოვრების დონეზე. საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთ-ერთი მიმართულებაა ცენტრალურ და ტერიტორიულ ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების სამართლიანი და ობიექტური განაწილება<sup>9</sup>, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია პირდაპირ დამოკიდებულია ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ეტაპზე. იმისათვის, რომ ქვეყანამ მიაღწიოს განვითარებას მნიშვნელოვანია ცვლილებები ფისკალური დეცენტრალიზაციისათვის, რომელიც ყველა განვითარებულ ქვეყანაში

<sup>9</sup>რევაზ კაკულია, ლელა ბახტაძე და ამირან ჯიბუტი, *საჯარო ფინანსები* (თბილისი: გამომცემლობა „დარბეგი“, 2009), 62

განხორციელდა.<sup>10</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარდამავალი, განვითარებადი და განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოებრივი რეგულირება მნიშვნელოვნად და პრინციპულად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ამიტომ მტკიცება იმის, რომ დროის ნებისმიერ მომენტში ფისკალური დეცენტრალიზაცია მხოლოდ დადებითი შედეგის მომტანია ნამდვილად არაკონსტრუქციულია. თანდათანობით ფისკალური დეცენტრალიზაცია ქვეყნის განვითარების ერთ-ერთი წინაპირობაა. უნდა აღინიშნოს, რომ მჭიდრო კავშირია უშუალოდ განვითარების დონესა და ფისკალურ პოლიტიკას შორის: მაგალითად, ღარიბი ან განვითარებადი ქვეყნები მნიშვნელოვან აქცენტს აკეთებენ იმპორტის საგადასახადო პოლიტიკაზე, მაშინ როცა განვითარებული ქვეყნისათვის საშემოსავლო გადასახადს აქვს დიდი მნიშვნელობა.<sup>11</sup> ამიტომ ეფექტიანი ფისკალური პოლიტიკის შემუშავებისათვის გასათვალისწინებელია თითოეული ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურა.<sup>12</sup> მაშასადამე, სახელმწიფო თავისი საბიუჯეტო პოლიტიკით განვითარების პროცესებზე დიდ ზეგავლენას ახდენს.<sup>13</sup>

სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავებას შეუძლია ეკონომიკური განვითარების დროის შემოკლება, თუმცა არასწორმა საბიუჯეტო პოლიტიკამ დროის დაკარგვასთან ერთად, შეიძლება ეკონომიკის დეგრადირებაც გამოიწვიოს. მართალია სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციები ერთმანეთთანაა დაკავშირებული, თუმცა ფისკალური პოლიტიკის ცნება, მაინც ძირითადად ეხება სტაბილიზაციის ფუნქციას,<sup>14</sup> რომელიც საშუალებას გვაძლევს შემცირდეს ეკონომიკური ციკლის რყევებისგან გამოწვეული ნეგატიური შედეგები.

საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი ამოცანები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვაცალიბოთ: ეკონომიკური ზრდისათვის შესაბამისი ხარჯების დაგეგმვა

---

<sup>10</sup>Robert D. Ebel, and Serdar Yilmaz, "On the measurement and impact of fiscal decentralization," The World Bank, (2002) <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14821/multi0page.pdf?sequence=1> [Date of last entry: 20 October 2019]

<sup>11</sup>William Easterly and Sergio Rebelo, "Fiscal policy and economic growth," *Journal of monetary economics* 32, no.3 (December 1993)

<sup>12</sup>Torben M. Andersen, "Is there a role for an active fiscal stabilization policy?," *CESifo Economic Studies* 51, no. 4 (December 2005)

<sup>13</sup>რევაზ გველესიანი და ირინა გოგორიშვილი, *ეკონომიკური პოლიტიკა*, (თბილისი: გამომცემლობა „უნივერსალი“, 2012), 1:132

<sup>14</sup>აგნეს ბენასი-კუერი, ბენუა კიური, პიერი ჟაკი და ჟან პისანი-ფერი, *ეკონომიკური პოლიტიკა (თეორია და პრაქტიკა)*, (თბილისი: თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016), 201



ბიუჯეტში, საზოგადოებისათვის აუცილებელი სოციალური პროგრამების შემუშავება და დაფინანსება, ხარისხიანი განათლებისა და ჯანდაცვის უზრუნველყოფა, ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფა, საგადასახადო შეღავათების დაწესება ინვესტორების წახალისებისათვის, ფინანსური სისტემის მდგრადობის უზრუნველყოფა, ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების სტაბილურად შემოდინებისათვის საგადასახადო ბაზის განმტკიცება საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესებით და ჩრდილოვანი ეკონომიკის აღმოფხვრით, სახელმწიფო ვალის მიზნობრივად აღება, ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფისათვის შესაბამისი პროგნოზების შემუშავება, მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს უზრუნველყოფა.

სახელმწიფოს ერთ-ერთი ეკონომიკური ფუნქცია სტაბილიზაციის შენარჩუნებას გულისხმობს, მან ხელი უნდა შეუწყოს ჯანსაღ ეკონომიკურ კვლავწარმოებით პროცესს, რაც გამოიხატება წარმოება-მოხმარების უწყვეტ და თავისუფალ განხორციელებაში. საბაზრო ეკონომიკას გააჩნია სხვადასხვა ნაკლოვანებები, რომელიც შეიძლება ყველაზე მწვავედ გამოიხატოს უმუშევრობის არსებობით დროის ნებისმიერ მომენტში, აგრეთვე უთანასწორობით შემოსავლების მიხედვით ან არასტაბილურობით. თავისუფალი ბაზრის ფუნქციონირება ადამ სმიტის მიერ შემოთავაზებულ შემდეგ პრინციპს ეფუძნება „ადამიანი განუწყვეტლივ საჭიროებს თავის თანამომძეთა დახმარებას, და იგი ამაოდ იქნებოდა ამის მომლოდინე მარტო მათი კეთილგანწყობილებისაგან. იგი უფრო მალე მიაღწევს თავის მიზანს, თუ მოახერხებს მათი ეგოიზმი დააინტერესოს თავის სასარგებლოდ და დაანახვოს მათ, რომ მათთვისვე სასარგებლოა გააკეთონ მისთვის ის, რასაც იგი მათგან მოითხოვს.“<sup>15</sup> სმიტის მიხედვით ცალ-ცალკე ინდივიდები მაქსიმალური სარგებლის მიღების მოტივით არიან გამსჭვალულნი, თუმცა ბაზარზე მოქმედი „უხილავი ხელი“ მათ მოქმედებებს საზოგადოებისათვის სასარგებლოდ წარმართავს. სხვადასხვა განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკური გამოცდილება სწორედ ამ პრინციპის გამოცდის პერიოდი იყო და დღესდღეობით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ იგი იდეალური ანუ 100% პრაქტიკაში გამოსადეგი არ აღმოჩნდა. შესაბამისად თანამედროვე განვითარებული ქვეყნები გარკვეული დონით ენდობიან ბაზრის „უხილავი ხელის“

<sup>15</sup>ადამ სმიტი, *გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ*, (თბილისი: სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1938), 13

მოქმედებას, თუმცა არა სრულად. აქედან გამომდინარე თითოეული ქვეყანა თავისი განვითარების ეტაპის მიხედვით ირჩევს თავისუფალი ბაზრის წილს ან პირიქით სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის წილს მთლიანად ეკონომიკასთან მიმართებით. მაშასადამე, თავისუფალი ბაზრის გარდა რესურსების განკარგვის მეორე მოთამაშედ, ზოგადად ეკონომიკაში გვევლინება სახელმწიფო, რომელიც არა ინდივიდუალური მოტივებით ერთვება არამედ ალტრუისტული, როგორც საყოველთაო მიდგომების მომხრე.

განვითარებადი ქვეყნისათვის წარმოების დონის გაზრდა მნიშვნელოვანი საკითხია. აქედან გამომდინარე სახელმწიფოს, როგორც დამხმარე ინსტიტუციის როლი დიდია, ფუნქციათა განაწილება კი აუცილებელია. ვფიქრობთ, საჯარო და კერძო სექტორს შორის ურთიერთთანამშრომლობა მოგვცემს სასურველ შედეგს. თუ განვითარება მოითხოვს რომელიმე სექტორის მეტ ჩართულობას, რა თქმა უნდა, ეს უნდა განხორციელდეს. მაგალითად გავრცელებული აზრი, რომ გადასახადების შემცირება ეკონომიკურ ზრდას შეუწყობს ხელს, ეს შეიძლება განვითარების ეტაპზე იყოს დამოკიდებული, ან სექტორების ეკონომიკურ უნარზე ან ორივეზე ერთად. გამომდინარე იქიდან, რომ გადასახადის ოპტიმალური განაკვეთის გაანგარიშება ფაქტიურად შეუძლებელია, ვფიქრობთ, ერთ-ერთი განმსაზღვრავი უნდა იყოს საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანად წარმართვისათვის აუცილებელი ფინანსური რესურსი, რისი მზარდი ოდენობაც და მიზნობრიობის უზრუნველყოფა შემუშავებულ უნდა იქნეს ეკონომისტების მიერ, ხოლო საზომის ერთ-ერთ კარგ ფაქტორს სასაქონლო ექსპორტის მზარდი ტენდენცია წარმოადგენს.

სახელმწიფო სტრუქტურაში ძირითადად პრობლემას საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია წარმოადგენს, რაც გულისხმობს ჩინოვნიკების მიერ პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ეკონომიკური აქტივობების განხორციელებას, მეორე მხრივ კი გაბერილი ბიუროკრატია ძალზე დიდი პრობლემაა, თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მისი ღირებულების შეფასება რთულია. ამასთან დაკავშირებით ლუდვიგ ფონ მიზესი თავის წიგნში „ბიუროკრატია“ აღნიშნავს: „ვერ განვსაზღვრავთ მთავრობისა და ადმინისტრაციის სისტემის არითმეტიკულ ღირებულებას. მხოლოდ იმას ვგულისხმობთ, რომ ამას

ვერანაირი კრიტერიუმით ვერ გავზომავთ. ისინი ციფრებში არ გამოიხატება.“<sup>16</sup> მაშასადამე, სახელმწიფო ბიუჯეტის შეფარდება მთლიან სამამულო პროდუქტთან არის ერთადერთი ხელის ჩასაჭიდი მთავრობის ზომის დასადგენად. გამომდინარე იქიდან, რომ თავისუფალ ბაზარს აქვს გარკვეული ნაკლოვანებები, რომელსაც ბაზრის ჩავარდნას უწოდებენ, აქტიური როლი სახელმწიფოს რეგულირებას ენიჭება. ამასთან დაკავშირებით გრეგორი მენქიუ შემდეგნაირად ამბობს: “თუ ეკონომიკას თავის ნებაზე მივუშვებთ, ის რყევებს განიცდის“<sup>17</sup>. აქედან გამომდინარე სახელმწიფოს როლი მნიშვნელოვანია, რათა ბაზარი კრიზისულ მდგომარეობამდე არ მივიდეს. თუმცა შეიძლება პირიქითაც ითქვას, რომ სახელმწიფოს არასწორი ეკონომიკური პოლიტიკაც შეიძლება იწვევდეს კრიზისს. ამიტომ როგორც ბაზარს, აგრეთვე სახელმწიფოს თავიანთი ფუნქციის ოპტიმალურად შესრულებისთვის, სჭირდება ფუნქციების სწორად განაწილება და შესაბამისად შესრულება. სახელმწიფო ძირითადად ორი ეკონომიკური ბერკეტით მოქმედებს: საგდასახადო-საბიუჯეტო, ანუ ფისკალური პოლიტიკით და ფულად - საკრედიტო, ანუ მონეტარული პოლიტიკით. მათი კოორდინირებული მუშაობით ის არეგულირებს თავისუფალ ბაზარს. სახელმწიფოს საქმიანობის მთელი მრავალფეროვნებიდან შეიძლება გამოვყოთ სამი მთავარი ეკონომიკური ფუნქცია საბაზრო ეკონომიკაში: ეფექტიანობის გადიდება, თანაბარუფლებიანობის უზრუნველყოფა და ზრდისათვის მაკროეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფა. ბაზრის სახელმწიფო-რეგულირებასთან დაკავშირებით ნობელის პრემიის ლაურეატი პოლ სამუელსონი შემდეგნაირად გამოთქვამს თავის აზრს:

1. საქმიანობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფისათვის სახელმწიფო ცდილობს ბაზრის შეცდომების გამოსწორებას, ისეთის როგორცაა მონოპოლიები ან ძლიერი დაბინძურება.
2. სახელმწიფო უზრუნველყოფს გადასახადებისა და ხარჯების სამართლიან განაწილებას, შემოსავლების განსაზღვრულ ჯგუფებს შორის გადასანაწილებლად
3. სახელმწიფო გადასახადების ხარჯებისა და ფულადი რეგულირების დახმარებით სტიმულს აძლევს მაკროეკონომიკურ ზრდას და სტაბილურობას, ამცირებს

<sup>16</sup> ლუდვიგ ფონ მიზესი, *ბიუროკრატია*, (თბილისი: სულაკაურის გამომცემლობა, 2014), 75

<sup>17</sup> გრეგორი მენქიუ, *ეკონომიკის პრინციპები*, (თბილისი: გამომცემლობა „დიოგენე“, 2000), 1010

უმუშევრობის და ინფლაციის დონეს. იმავდროულად სტიმულს აძლევს მის ეკონომიკურ ზრდას.<sup>18</sup>

თეორიული თვალსაზრისით თავისუფალი ბაზარი იგულისხმება, როგორც სრულად კონკურენტული ბაზარი, სადაც სახელმწიფოს ჩარევა მინიმალურია, სხვანაირად შეგვიძლია შემდეგნაირად განვმარტოთ:

1. ბაზარზე მყიდველებისა და გამყიდველების აბსოლუტურად დაუბრკოლებელი შესვლა და გამოსვლა, რაც კონკურენციაში მონაწილეთა შეუზღუდავ რაოდენობას უზრუნველყოფს;
2. რესურსების (შრომითი, მატერიალური, საფინანსო) აბსოლუტური მობილურობა;
3. თითოეული კონკურენტის მიერ საბაზრო ინფორმაციის (ანუ ინფორმაცია მოთხოვნა-მიწოდების, ფასების შესახებ და სხვა) სრული მოცულობით ფლობა;
4. ერთნაირი დასახელების პროდუქტების აბსოლუტური ერთგვაროვნება და განურჩევლობა (რაც სავაჭრო ნიშნებისა და საქონლის ხარისხის ნებისმიერი ინდივიდუალური მახასიათებლების გამოყენებას გამორიცხავს);
5. ნებისმიერი კონკურენტის მხრიდან ბაზრის სხვა მონაწილეების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის შეუძლებლობა.<sup>19</sup>

ამგვარი სისტემა ეფუძნება სმიტისეულ უხილავი ხელის პრინციპს. სხვა სიტყვებით თითოეული ადამიანის მიერ მაქსიმალური მოგების მიღების შედეგად ქვეყნის დონეზე საზოგადოებრივი კეთილდღეობა გაიზრდება. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურენტული ბაზარი ადამიანის თავისუფლებასთან ახლოსაა, მას გარკვეული ჩავარდნები აქვს, ანუ ბაზრის ფიასკო. მაგ. 1. გარე ეფექტების (ექსტერნალიების) თავიდან აცილება 2. საზოგადოებრივი საქონლის სრულად ვერ წარმოება 3. ეკონომიკის საჭირო ფულის მასით ვერ უზრუნველყოფა. საინტერესოა ჯონ ლოკის სიტყვები „სახელმწიფო ღამის გუშაგია, რომლის დახმარებაც მხოლოდ საფრთხის გამოჩენის შემთხვევაში ხდება საჭირო“. თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო ასრულებს არამხოლოდ პრობლემის მოგვარების ფუნქციას, არამედ მისი პრევენციის მოვალეობაც ეკისრება, რადგან რეცესიული პროცესის დაწყება

<sup>18</sup>პოლ სამუელსონი და ვილიამ ნორდჰაუსი, *ეკონომიკა*, (თბილისი: გამომცემლობა „გ.გ.“ 1999), 1:107

<sup>19</sup>ვლადიმერ პაპავა, *არატრადიციული ეკონომიკისი*, (თბილისი: პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2011), 44

დღესდღეობით უფრო სავალალო შედეგების მომტანი შეიძლება იყოს, ვიდრე ეს უწინ იყო. ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ გარემო პირობები მაღალ რისკებს შეიცავს პროდუქციის რეალიზაციის კუთხით და ა.შ. იმისათვის, რომ საქონელი იწარმოებოდეს სახელმწიფოს მიერ მიწოდებული საზოგადოებრივი საქონელი მთავარ როლს ასრულებს. ასე მაგალითად უსაფრთხოება, კერძო საკუთრების დაცულობა, ინფრასტრუქტურა, სამართლიანი სასამართლო სისტემა და ა.შ. ფაქტიურად აღნიშნული საქონლების გარეშე ახალი წარმოების ან არსებულის გაფართოება კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება, რადგან არცერთი მეწარმე არ დაიწყებს წარმოებას თუ მიმზიდველი საინვესტიციო გარემო არაა ქვეყანაში, ამ უკანასკნელს კი სწორედ სახელმწიფო უზრუნველყოფს. შესაბამისად სმიტისეული „უხილავი ხელის“ პრინციპი, რომ თითოეული ინდივიდის მიერ მაქსიმალური სარგებლის მიღება საერთო კეთილდღეობას აამაღლებს, საჭიროებს სახელმწიფოსგან ხელშეწყობას. სახელმწიფოს მხრიდან ბაზრის რეგულირება ხდება ორი ეკონომიკური მეთოდით: ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკით. ჩვენი სადისერტაციო თემა განიხილავს სწორედ ფისკალურ პოლიტიკას.

მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკურ ლიტერატურაში ფისკალური პოლიტიკის განსაზღვრება არაერთგვაროვანია, შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდეს: ფისკალური პოლიტიკა არის სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ეკონომიკური ღონისძიებების კომპლექსი, რომელიც მოიცავს სახელმწიფო დანახარჯების, საგადასახადო განაკვეთისა და საბიუჯეტო პროცესების ცვლილებებს. ფისკალური პოლიტიკის მიზანია ეკონომიკური სტაბილურობისა და საგადასახდლო ბალანსის წონასწორობის მიღწევა, შესაბამისად, უმუშევრობის შემცირება და დაბალი ინფლაციის პირობებში მთლიანი სამამულო პროდუქტის ზრდის უზრუნველყოფა.<sup>20</sup>

ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემას, ანუ ქვეყანას როგორი საგადასახადო სისტემა აქვს და შემდგომ მიღებული შემოსავლით როგორ გასწევს ხარჯებს ანუ როგორია ხარჯვითი პოლიტიკა. ჩვენი კვლევის საგანს სწორედ საბიუჯეტო პოლიტიკის შეფასება და ანალიზი წარმოადგენს. გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფოს როლი ეკონომიკისათვის უნდა იყოს ხელშემწყობი განვითარებისათვის, სახელმწიფო ფინანსების მიზანმიმართულად და სწორად

---

<sup>20</sup>ბესიკ ბოლქვაძე, *ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში*, (თბილისი: გამომცემლობა უნივერსალი, 2009), 42

დაგეგმვას გადამწყვეტი როლი ეკისრება. თუ დროის იმ მომენტში და იმ ადგილას სახელმწიფო შესაბამის საზოგადოებრივ საქონელს არ აწვდის, მაშინ საბიუჯეტო პოლიტიკა არასწორია. მაშასადამე, კერძო სექტორის მოთხოვნილებებზე ადეკვატური და დროული რეაგირება საბიუჯეტო პოლიტიკის მთავარი ამოცანაა. რაც შეეხება საჯარო ფინანსების გამჭვირვალედ და კეთილსინდისიერად დახარჯვის პრობლემა ფაქტიურად ყოველთვის დგას და იგი ნებისმიერი ქვეყნისათვის გამოწვევაა, ზოგმა უკეთ გადაწყვიტა, ზოგმა ნაკლებად. თუმცა აღნიშნული პრობლემის მასშტაბურობიდან გამომდინარე ცალკე თეორიაც კი შეიქმნა, რომელსაც საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია დაერქვა. საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის წანამძღვარია შემდეგი იდეა: ადამიანი, იმის მიუხედავად, რა როლში გამოდის იგი: ამომრჩევლის, პოლიტიკოსის, ბიუროკრატის თუ ა.შ. ყოველთვის მოქმედებს როგორც რაციონალური ეგოისტი, რომელიც საკუთარი სარგებლის მაქსიმიზაციას ცდილობს. საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია სახელმწიფოს განიხილავს კანდიდატების, ბიუროკრატების ერთობლიობის სახით, რომლებიც არსებული შეზღუდვების პირობებში მოქმედებენ საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე. სახელმწიფოს „ხილული ხელის“ ქმედუნარიანობისა და ეფექტიანობის შეფასებას საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია იძლევა. ეკონომიკაში „ბაზრის ფიასკოს“ მიერ გამოწვეული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტის იდეალურობა ნამდვილად ეჭვის ქვეშ დგება, რაზეც პასუხს სწორედ აღნიშნული თეორია იძლევა. მიუხედავად იმისა, რომ ბაზრის უარყოფითი შედეგების აღმოფხვრის ფუნქცია ეკისრება ერთადერთ ინსტიტუციას, როგორცაა სახელმწიფო, იგი შეიძლება თვითონ გახდეს სხვადასხვა გადაცდომების მიზეზიც, რაც პირდაპირ კავშირშია, ერთი მხრივ, თუ ვინ ახორციელებს სახელმწიფოს „ხილული ხელის“ ორგანიზაციას და მეორე მხრივ, როგორია შემუშავებული ეკონომიკური პოლიტიკა.<sup>21</sup>

საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის მთავარი პრინციპის მიხედვით, ადამიანი საჯარო მოხელეა თუ კერძო პირი, Homo Economicus-ის პრინციპით მოქმედებს, ანუ მაქსიმალური ეკონომიკური სარგებლიანობის მიღების თვალსაზრისით იღებს ყველა გადაწყვეტილებას. თუ სახელმწიფო თავის ეკონომიკურ ფუნქციას არ ასრულებს

<sup>21</sup>ვლადიმერ პაპავა, *პოსტკომუნისტური გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკა (თეორია და პოლიტიკა)*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2005), 75

შესაბამისად, მაშინ საქმე გვაქვს სწორედ საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიასთან. აქედან გამომდინარე გამოწვევაა სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების კეთილსინდისიერად და კომპეტენტურად შესრულება. ადამიანი, როგორც ეგოიზმის ტიპური განსახიერება, ისევე როგორც ბაზარზე, სახელმწიფო სტრუქტურაში მოქმედებს, რაც თავისუფალ ბაზარს პრობლემების გადაჭრაში კი არა მის გამწვავებაში შეიძლება უწყობდეს ხელს, ანუ თავისუფალ ბაზარს გადააქცევს ფსევდო თავისუფალ ბაზრად.<sup>22</sup> მისი უტოპიური გამოვლინება სწორედ კორუფციაა. კერძო სექტორში ჩრდილოვანი ეკონომიკა, ხოლო სახელმწიფო სექტორში კორუფცია არიან ურთიერთშემცვლელელები.<sup>23</sup> ჩრდილოვანი ეკონომიკის გამოვლენა და აღკვეთა უფრო ადვილია, ვიდრე კორუფციის, რადგან არამიზნობრივად ბიუჯეტის დაგეგმვა, რომელიც მორგებულია ბიუროკრატის ინტერესს, ვიდრე საერთო სახელმწიფოებრივ ინტერესს, შედარებით რთული დასადგენი და დასამტკიცებელია ჩრდილოვან ეკონომიკასთან შედარებით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ჩრდილოვანი ეკონომიკის ზეგავლენა კორუფციაზე უფრო მეტია, ვიდრე კორუფციისა ჩრდილოვან ეკონომიკაზე.<sup>24</sup> აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალედ გახარჯვა ნეგატიურად არის დაკავშირებული კორუფციასთან და პოზიტიურად ეკონომიკურ განვითარებასთან.<sup>25</sup> აქედან გამომდინარე, როცა ვსაუბრობთ სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკის რეგულირებაზე უნდა გამოირიცხოს საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის პოსტულატები. ამისათვის კი, ჩვენი აზრით, საჭიროა კანონი და კონტროლის მექანიზმი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანად მუშაობა გადამწყვეტ როლს ასრულებს, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო მოხელეები უნდა იყვნენ სახელმწიფოებრივად მოაზროვნენი, შესაბამისი ანაზღაურებით. სახელმწიფოებრივ აზროვნებასთან ერთად აუცილებელია - მაღალი პროფესიონალიზმი. არაკომპეტენტურობამ შეიძლება სახელმწიფო რეგულაცია

---

<sup>22</sup>ვლადიმერ პაპავა, *არატრადიციული ეკონომიკის*, (თბილისი: პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2011), 55

<sup>23</sup>Axel Dreher, Christos Kotsogiannis, and Steve McCorriston, "How do institutions affect corruption and the shadow economy?." *International Tax and Public Finance* 16, no. 6 (2009): 773.

<sup>24</sup> Andreas Buehn, and Schneider Friedrich G., "Corruption and the Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach", *IZA Discussion Paper* no.4182.. (May 2009): 41

<sup>25</sup>Francisco Bastida, and Bernardino Benito, "Central government budget practices and transparency: an international comparison." *Public Administration* 85, no. 3 (2007): 667-716.

<sup>25</sup>Geoffrey RD. Underhill, "State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline," *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 2, no.3 (2001): 2-12. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/155795/1/vol02-no03-a1.pdf> [Date of last entry: 25 December 2019]

შემაფერხებელ ფაქტორად აქციოს ბაზრისთვის. რეგულირებისა და წარმოების ფუნქციონალური შესაძლებლობები და განხორციელების მასშტაბები ფუნდამენტურადაა დამოკიდებული განვითარების კონკრეტულ ეტაპზე ეკონომიკაში მიმდინარე პროცესების ტენდენციებსა და თავისებურებებზე, სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის არჩეულ კურსზე, საბაზრო მექანიზმების სტიმულირებისა და გარკვეულ შემთხვევებში, კორექტირების აუცილებლობაზე და მრავალ სხვა ფაქტორზე.

სახელმწიფო ინსტიტუცია არის მექანიზმი, ინსტრუმენტი, რომლის სწორად გამოყენების შემთხვევაში ჩვენ შეგვიძლია მივიღოთ სასურველი შედეგი. თუ იგი არ იქნა შესაბამისად გამოყენებული, მაშინ უკუშედეგებს ვიღებთ. თუ სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევა არასწორად ხორციელდება, ეს არ უნდა ნიშნავდეს იმას, რომ ის საერთოდ აღარ გვჭირდება, არამედ საჭიროა მისი ფუნქციების სწორად გამოყენება, რომელიც ხელს შეუწყობს და დაეხმარება ბაზარს ეფექტიან მუშაობაში. მაშასადამე, სახელმწიფოს ფუნქციაა ხელი შეუწყოს საბაზრო ეკონომიკას იმუშაოს ეფექტიანად, ანუ მან თავისი საუკეთესო თვისებების მაქსიმალური რეალიზაცია მოახდინოს. სახელმწიფო და ბაზარი შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც ერთიანი ინტეგრირებული სისტემა. ამიტომ მტკიცება იმის შესახებ, რომ გადასახადებიდან მოზიდული თანხების არამიზნობრივად გამოყენების გამო ჯობია ნაკლები გადავიხადოთ და მეტი თანხები მოსახლეობას დარჩეს, პრობლემას ვერ ხსნის, რადგან სახელმწიფოს მიერ მიწოდებული საზოგადოებრივი საქონელი თვით ბაზრის ფუნქციონირებისათვისაა აუცილებელი. ამიტომ გამოსავალია სახელმწიფო ბიუროკრატიული აპარატის დახვეწა, ოპტიმიზაცია და სახელმწიფოებრივად მოაზროვნე პროფესიონალებით დაკომპლექტება. მაშასადამე, გამოწვევაა საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის პოსტულატების ანულირება და არა სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების გაუქმება. თანამედროვე ფინანსურ-ეკონომიკურმა კრიზისმა ხაზი გაუსვა სახელმწიფოს კონსტრუქციულ, ეფექტიან მონაწილეობას ანტიკრიზისულ პერიოდში, თუმცა, რა თქმა უნდა, გაბერილი ბიუროკრატია პრობლემაა. ინოვაციური ეკონომიკა პოსტინდუსტრიულ პერიოდში სწორედაც, რომ სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერით შეიქმნა. სახელმწიფოს შეუძლია გრძელვადიანი, სტრატეგიული დანიშნულებისა და მაღალრისკიანი



პროდუქციის მწარმოებლების ხელშეწყობა, რაც განსაკუთრებით განვითარებად ქვეყნებში უფროა აქტუალური.

ქვეყნის განვითარებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება, კერძოდ, საბიუჯეტო პოლიტიკას ანუ ხარჯვით ნაწილს, ხოლო გადასახადების განაკვეთი მივიღოთ, როგორც მოცემულობა, რადგან ჩვენი კვლევის მიზანს არ წარმოადგენს საგადასახადო პოლიტიკის შემუშავება (ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთების განსაზღვრა). თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ რაიმე უნივერსალური ფორმულა არ არსებობს ქვეყნისათვის ოპტიმალური საგადასახადო განაკვეთის გამოანგარიშებისა. ეს უნდა იყოს განვითარების ეტაპისთვის მიახლოებით შესაბამისი და ამის რაიმე მეცნიერული სიზუსტით დადგენა შეუძლებელია.

## 1.2 დომინანტი ეკონომიკური პოლიტიკის დადებითი და უარყოფითი მხარეები

ფისკალურ პოლიტიკასთან მიმართებით ნეოკლასიკური და კეინზიანური თეორიების მიდგომები არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. ნეოკლასიკური თეორიის ძირითადი პოსტულატები შეგვიძლია ორი მიმართულებით განვიხილოთ - „მიწოდების ეკონომიკის“ თეორიის და მონეტარისტული თეორიის მიხედვით.

„მიწოდების ეკონომიკის“ თეორიის მთავარი აზრია სახელმწიფოს მხრიდან, რაც შეიძლება რბილი ფისკალური პოლიტიკის გატარება, ანუ რაც შეიძლება ნაკლები გადასახადების დაწესება, რომელიც კერძო სექტორს უფრო მეტ სტიმულს მისცემს ინვესტიციების განხორციელებისათვის და ამიტომაც ეკონომიკური ზრდის მთავარ კრიტერიუმს წარმოადგენს. უნდა აღინიშნოს, რომ „მიწოდების ეკონომიკის“ თეორიის ერთ-ერთი ცნობილი ეკონომისტი არტურ ლაფერი თავისი ცნობილი მრუდით (რომელიც ცნობილია „ლაფერის მრუდის“ სახელწოდებით), ასაბუთებდა, რომ გარკვეული წერტილის შემდეგ გადასახადების ზრდა ბიუჯეტში შეამცირებდა შემოსავლებს, ხოლო ამ წერტილამდე ზრდა კი პირიქით. საგადასახადო განაკვეთსა და საბიუჯეტო შემოსავლებს შორის ამგვარი დამოკიდებულების გარდა ლაფერი ხაზს უსვამდა საგადასახადო განაკვეთსა და დანაზოგებს შორის კავშირს, რაც პირდაპირ ზემოქმედებს ინვესტიციებზე, ამიტომ მიწოდების ეკონომიკის თეორიის ეკონომისტები მხარს უჭერენ საგადასახადო განაკვეთის დაწევას. ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფო დანახარჯების გაზრდას მჭიდროდ აკავშირებდნენ ინფლაციასთან. განსაკუთრებით კი - სუბსიდიების, ტრანსფერტების ან სოციალური დახმარების განხორციელების შემთხვევაში. ამგვარად დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკაც აღნიშნული თეორიის მიხედვით ეკონომიკური ზრდისათვის გამოუსადეგარია, და უპირატესობა წონასწორულ ბიუჯეტს ენიჭება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წონასწორული ბიუჯეტი მიიღწევა, როდესაც ეკონომიკაში არ შეინიშნება რეცესია ან მაღალი ინფლაციური პროცესები. ეკონომიკის არაწონასწორული ფლუქტუაციები შემდგომ იწვევს დისკრეციული ფისკალური

პოლიტიკის გატარების საჭიროებას.<sup>26</sup> რადგან ნეოკლასიკური თეორია ბაზრის თვითრეგულირებას ანიჭებს უპირატესობას, ამიტომაც სახელმწიფო ინტერვენციების ზრდა ხელისშემშლელ ფაქტორად განიხილება. ვალრასის კანონის თანახმად, ყველა ბაზარზე მყარდება შეფარდებითი ფასების ისეთი მოცემულობა, რაც უზრუნველყოფს საბოლოო ჯამში წარმოებული პროდუქციის სრულად რეალიზაციას, მაშასადამე არ არსებობს არც დეფიციტი და არც ჭარბი საქონლის რაოდენობა. რაც შეეხება მონეტარისტულ თეორიულ პოსტულატებს, ამ თეორიაში აქცენტი გადატანილია უფრო მონეტარულ ფაქტორებზე ვიდრე ფისკალურზე, ანუ საგადასახადო პოლიტიკით ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა უკუგდებულია და წინა პლანზეა წამოწეული მონეტარული მასტიმულირებელი პოლიტიკა. მილტონ ფრიდმანის თეორიული პოსტულატების მიხედვით, ამ შემთხვევაში მიზანშეწონილია ეკონომიკის სტიმულირება მონეტიზაციის კუთხით, რაც გულისხმობს საშუალოდ წელიწადში 3-4%-ით ფულადი მასის გაზრდას. უნდა აღინიშნოს, რომ საპროცენტო განაკვეთის ცვლილებებით ეკონომიკური ზრდის მიღწევას უპირატესობა ეძლევა ფისკალურ პოლიტიკასთან შედარებით.

ლაფერის კონცეფციის მიზანშეწონილობა განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკური ისტორიიდან და ემპირიული კვლევებიდან გამომდინარე ერთმნიშვნელოვნად არ დასტურდება, ხოლო რაც შეეხება გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს, ამ შემთხვევაში აღნიშნული მიდგომების, ანუ ლაფერის ეფექტის წარმატებულობა გარკვეულ დონეზე ამკარაა.<sup>27</sup>

ჩვენი კვლევის საგანს წარმოადგენს საბიუჯეტო პოლიტიკის, კერძოდ ხარჯვითი ნაწილისა და ეკონომიკური ზრდის ურთიერთდამოკიდებულების შესწავლა. განვითარებადი ქვეყნის სახელმწიფო ფინანსებს უნდა ჰქონდეს პრიორიტეტული დარგის უფრო მიზნობრივად დაფინანსების სახე, განვითარებულ ქვეყანასთან შედარებით. განვითარებადი ქვეყნისათვის აუცილებელი ხდება სახელმწიფოებრივი კონსოლიდირებული ფინანსები, კომპლექსური დანიშნულების

<sup>26</sup> Antonio Fatas, and Ilian Mihov, "Fiscal policy and business cycles: an empirical investigation," *WORKING PAPERS-INSEAD R AND D* (2000). 1-37

<sup>27</sup> ბესიკ ბოლქვაძე, *ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში*, (თბილისი: გამომცემლობა „უნივერსალი“ თბ. 2009), 38

ღონისძიებების გატარების უზრუნველსაყოფად. ეს კი ეკონომიკას სტრუქტურულად აჯანსაღებს და ბაზრის ფუნქციონირებას აუმჯობესებს.

ნეოკლასიკური თეორია გულისხმობს ფასების, ხელფასებისა და პროცენტული განაკვეთების მოქნილობას, რაც არის გარანტი იმისა, რომ ბაზარზე წონასწორობა მალევე აღდგეს. ნეოკლასიკოსთა აზრით, ფასების დაცემა იწვევს ხელფასის შემცირებას და, შესაბამისად, დასაქმების დონე არ იცვლება, მთლიანი სამამულო პროდუქტის მოცულობა არ მცირდება, რადგან პროდუქციის რეალიზაციას არანაირი პრობლემა არ ექმნება და წარმოებული პროდუქცია იყიდება კორექტირებული ფასებით. ნომინალური ცვლადების ცვლილებები მყისვე პოულობს შეგუების წონასწორულ წერტილს ისე, რომ რეალური ცვლადები უცვლელია. ნეოკლასიკური თეორიის თანახმად, ეკონომიკაში სახელმწიფოებრივი ჩარევა შეიძლება აისახოს მხოლოდ ნომინალურ ცვლადებზე, რაც საბოლოო ჯამში პირდაპირ წარმოების მოცულობასა და დასაქმებაზე არ ზემოქმედებს, ამიტომაც ეს მიდგომა არამიზანშეწონილია.

კლასიკური დოქტრინებისგან განსხვავებით კეინზიანური თეორია მიიჩნევს, რომ წარმოების მოცულობის ცვლილებაზე, მნიშვნელოვან გავლენას სწორედ სახელმწიფო შესყიდვები ახდენს, რაც საბოლოო ჯამში ერთობლივი მოთხოვნის ცვლილებაში აისახება. რაც შეეხება მთავარ არგუმენტს კლასიკური სკოლის მიმართ, კეინზი ასაბუთებს, რომ ფასები და ხელფასები იდეალურად მოქნილი არ არის იმისათვის, რომ ბაზარზე წონასწორობა სწრაფად აღდგეს, რის გამოც თვითრეგულირებადობას პრობლემები ექმნება. კეინზის აზრით, კლასიკური თეორია ვერ წყვიტავს უმუშევრობის პრობლემას, რადგან ბუნებრივი უმუშევრობის გარდა (5-6%), კეინზი ამტკიცებს, რომ არსებობს იძულებითი უმუშევრობა თავისუფალ ბაზარზე, რის აღმოსაფხვრელად საჭიროა სწორედ "ეფექტიანი მოთხოვნის" შექმნა, რომელსაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო თავისი ფისკალური პოლიტიკის გატარებით. გამომდინარე იქიდან, რომ თუ წარმოებული პროდუქციისათვის შესასყიდი შესაბამისი შემოსავლები არსებობს და შესაბამისად პროდუქციის რეალიზაცია თავისუფლად შესაძლებელია, როდესაც სრულად კონკურენტულია ბაზარი, მაშინ იძულებითი უმუშევრობის პირობებშიც შესაძლებელია ეკონომიკური კვლავწარმოებითი პროცესი თავისუფლად

მიმდინარეობდეს, ხოლო იძულებითი უმუშევრობის შემცირებისათვის საჭიროა ეკონომიკური ზრდა. სწორედ ამ ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად, რათა შემცირდეს იძულებითი უმუშევრობა, ერთადერთ გამოსავლად ჯონ მეინარდ კეინზი მიიჩნევს სახელმწიფოს მიერ ეფექტიანი მოთხოვნის შექმნას, რაც საბოლოო ჯამში მეწარმეებისათვის აჩენს სტიმულს ინვესტიციების განხორციელებისათვის. უნდა აღინიშნოს, რომ კეინზის მიდგომა განსაკუთრებით აქტუალურია კრიზისულ პერიოდში, რადგან მას შეუძლია თვით თავისუფალი ბაზრისათვის შექმნას მის მიერ „ვერ წარმოებული“ მოთხოვნა სხვადასხვა წყაროებიდან დაფინანსების ხარჯზე (მაგ. მონეტიზაციის ან სესხის აღების გზით). ფისკალური მულტიპლიკატორის ეფექტი რეცესიულ პერიოდში გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე აღმავლობის პერიოდში.<sup>28</sup> ამიტომაც კეინზი წონასწორულ ბიუჯეტს უარყოფს და დისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკას უჭერს მხარს, რაც ერთგვარ დაზღვევას წარმოადგენს ბაზრისათვის რათა არ აღმოჩნდეს კრიზისში.

კლასიკურ სკოლას მიაჩნდა, რომ წონასწორული მთლიანი სამამულო პროდუქტის „სრულ მთლიან სამამულო პროდუქტთან“ მისადაგების რაიმე ღონისძიებების გატარება არ არის საჭირო, არამედ ის მიიღწევა საბაზრო თვითრეგულირების რეჟიმით. საბაზრო ეკონომიკაში კრიზისები და სხვა უარყოფითი მოვლენები, ნეოკლასიკოსთა აზრით, შეიძლება გამოწვეული ყოფილიყო მხოლოდ ეგზოგენური ფაქტორებით:<sup>29</sup> სახელმწიფოს ეკონომიკური აქტიურობით, პროფკავშირების საქმიანობით, ინსტიტუციური ხასიათის სისუსტეებით და ა.შ. კეინზმა უარყო თავისუფალ ბაზარზე მხოლოდ ნებაყოფლობითი უმუშევრობის არსებობა და იძულებითი უმუშევრობა არა ეგზოგენური ფაქტორების მიზეზით ხსნიდა, არამედ თვით თავისუფალი ბაზრის იმანენტური თვისებით, ანუ ენდოგენური ფაქტორით ასაბუთებდა. შესაბამისად კლასიკოსების თეორია დაახასიათა, გარკვეულ შემთხვევებში და მომენტებში გამოსადეგად, ხოლო ზოგად თეორიად კი მიიჩნია თავისუფალ ბაზარზე სახელმწიფოს მიერ დამატებით „ეფექტიანი მოთხოვნის“ შექმნა, რომელმაც უნდა გამორიცხოს იძულებითი

---

<sup>28</sup>Alan J. Auerbach, and Y. Gorodnichenko, “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”, *American Economic Journal: Economic Policy* 4, no.2 (2012): 1-2 <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.4.2.1> [Date of last entry: 20 December 2019]

<sup>29</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსური კრიზისები და საქართველოს ეკონომიკა, (თბილისი: გამომცემლობა „ინტელექტი“, 2018), 75

უმუშევრობის არსებობა ბაზარზე. აქედან გამომდინარე, ბაზრის წონასწორობისათვის საზოგადოებრივი საქონლის შექმნის გარდა კეინზმა სახელმწიფოს დააკისრა „ეფექტიანი მოთხოვნის“ შექმნის ფუნქცია, რომელიც ეკონომიკური ზრდისათვის მნიშვნელოვანი დეტერმინანტია. სახელმწიფოს ამ ფუნქციის შესასრულებლად კი სჭირდება ფისკალური პოლიტიკის შემუშავება, რაც გულისხმობს, ერთი მხრივ, საგადასახადო და, მეორე მხრივ, ხარჯვით, ანუ სახელმწიფო შესყიდვების პოლიტიკას.

სახელმწიფო შეიმუშავებს გეგმას თუ სად რაზე და რამდენი დაიხარჯება წლის განმავლობაში, ხოლო მეწარმეს უწევს მიახლოებითი პროგნოზების შემუშავება პროდუქციის რეალიზებისათვის. ამიტომაცაა მოთხოვნასთან მიმართებით სანდოობის ხარისხის გუმჯობესებისათვის და ეკონომიკური ზრდისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტის როლი მაღალი.

რა არის სახელმწიფო ინტერვენციების შედეგად წარმოებული პროდუქციის მოცულობის ზრდის მიზეზი? სახელმწიფო ხარჯების ზრდა იწვევს ერთობლივი მოთხოვნის სწრაფ გადიდებას იმ მოცულობით, რა მოცულობითაც იზრდება მინიმუმ თვით დანახარჯები, ხოლო გადასახადების მატება კი სამომხმარებლო დანახარჯებს ნაკლები ეფექტით ამცირებს, ვიდრე სახელმწიფო დანახარჯები ერთობლივ მოთხოვნას ზრდის, ამიტომაც ეს ორი ეფექტი ერთად აღებული ხელს უწყობს პროდუქციის გამომშვების ზრდას.<sup>30</sup>

ჯონ მეინარდ კეინზი მოთხოვნის რეგულირებისათვის არ განიხილავდა მხოლოდ საბიუჯეტო პოლიტიკას, არამედ მნიშვნელოვან ფაქტორად მიაჩნდა აგრეთვე ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის გატარებაც. მისი აზრით, სარგებლის განაკვეთის ცვლილებით სახელმწიფოს შეუძლია ერთობლივ მოთხოვნაზე, ზემოქმედება სასურველი მიმართულებით, თუმცა აღნიშნავს, რომ ამგვარი მიდგომა ფაქტიურად გამოუსადეგარია დაქვეითების ან განსაკუთრებით კრიზისების პერიოდში. კრიზისთან ბრძოლაში მთავარ როლს იგი ანიჭებს უკეთესი მომავლის რწმენის აღდგენას, რომ კრიზისული პერიოდი მალე დასრულდება და დაიწყება ეკონომიკური „გამოცოცხლება“, ამის გაკეთება ბაზარს დამოუკიდებლად არ

---

<sup>30</sup>სტენლი ფიშერი, რუდიგერ დორნბუმი და რიჩარდ შმალენზი, *ეკონომიკა*, (თბილისი: გამომცემლობა „სამშობლო“, 1998), 115

შეუძლია და ამიტომაც კეინზი მთავარ აქცენტს აკეთებს სწორედ საბიუჯეტო პოლიტიკაზე, რომელიც იქნება ამ რწმენის აღდგენის ერთადერთი ინსტრუმენტი. სახელმწიფოს დანახარჯებით ერთობლივი მოთხოვნის გადაადგილება მარჯვნივ ემსახურება სწორედ მეწარმეების განწყობების შეცვლას მომავლის მიმართ, რადგან წარმოებული პროდუქციის რეალიზაციის მოლოდინი ეჭვის ქვეშ არ დადგეს. ამგვარი მოლოდინების შეცვლა კი მხოლოდ საპროცენტო განაკვეთის ცვლილებით მას შეუძლებლად მიაჩნდა.<sup>31</sup>

კეინზი ფაქტორიალური დანახარჯებისა და მოგების ჯამით განსაზღვრავდა ეროვნულ შემოსავალს, რასაც ის უწოდებდა ამონაგებს.<sup>32</sup> ეს, ჩვენი აზრით, არ საჭიროებს ამგვარ გამოცალკევებას, რადგან თვით მოგებაც ფაქტორული შემოსავალია ამიტომ ეროვნული შემოსავალი უდრის წარმოების ფაქტორების შემოსავალს. მეორე მხრივ, პროდუქციის მიწოდების ერთობლივი ფასი დასაქმების მოცემული მოცულობისას არის მოსალოდნელი ამონაგები, რომელიც სწორედ, რომ მთავარი მოტივატორია მეწარმისათვის, რომ სამუშაო ძალის ბაზარზე მოთხოვნა გაზარდოს ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობისათვის, რომელიც დასაქმების ამ დონის ტოლია.

მიწოდების ერთობლივი ფასი და მეწარმეების მიერ მოსალოდნელი ამონაგები მივიჩნიოთ ერთობლივი მიწოდებისა და მოთხოვნის ფუნქციად. წერტილს, სადაც ერთობლივი მიწოდება გადაიკვეთება ერთობლივ მოთხოვნასთან და სადაც მეწარმეების მოგება მაქსიმალურია, ეწოდება ეფექტიანი მოთხოვნა.

კლასიკური დოქტრინის მიხედვით, მნიშვნელობა არ აქვს დასაქმების დონის ცვალებადობას, დროის ნებისმიერ მომენტში ერთობლივი მიწოდება ერთობლივ მოთხოვნას უდრის. ხოლო რაც შეეხება სრული დასაქმების მიღწევას, ბაზარი მას უზრუნველყოფს კონკურენციის მეშვეობით. კლასიკური ეკონომიკური თეორიის მიხედვით თავისუფალი ბაზარი დასაქმების დონეს მაქსიმალურად გაზარდის სწორედ კონკურენციის საშუალებით.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>ჯონ მეინარდ კეინზი, *დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია*, (ქუთაისი: ქუთაისის გ. ტაბიძის სახელობის სააქციო საზოგადოება „სტამბის“ საგამომცემლო ცენტრი, 1995), 5

<sup>32</sup> კეინზი, *ზოგადი თეორია*, 30

<sup>33</sup> კეინზი, *ზოგადი თეორია*, 36

კეინზის პოსტულატების მიხედვით დასაქმების წონასწორული დონე დამოკიდებულია: ა)ერთობლივი მიწოდების ფუნქციაზე ბ)მოხმარებისადმი მიდრეკილებაზე და გ)ინვესტიციის მოცულობაზე. ეს არის დასაქმების ზოგადი თეორიის არსი.<sup>34</sup>

უმუშევრობის შემცირების კვალდაკვალ ერთობლივი მოთხოვნა იზრდება, მაგრამ არა იმ ზომით, რომლითაც იზრდება მთლიანი შემოსავალი, რადგან მოხმარების დონის ზრდა არ ემთხვევა ზუსტად იმ დონეს, რა დონითაც იზრდება მთლიანი შემოსავალი დამატებითი დასაქმებულების შემდგომ. მოხმარებისადმი მიდრეკილება 100 %-ით არ არის პირდაპირპროპორციული გაზრდილი შემოსავლის მიმართ. შესაბამისად, ერთობლივი მოთხოვნის ზრდა რაოდენობრივად ზუსტად არ ემთხვევა გაცემულ შემოსავლებს. სწორედ ამ ფსიქოლოგიურ კანონში დევს ბაზარზე არსებული პრაქტიკული ამოცანების „გასაღები“.<sup>35</sup>

მაშასადამე, ეროვნული შემოსავალი მთლიანად არ შედის ერთობლივ მოთხოვნაში, არამედ გარკვეული ნაწილი გადაინაცვლებს ერთობლივ დანაზოგებში. გარდა ამისა უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნული შემოსავლის ზრდის ტენდენციას გააჩნია შემდეგი თვისება, რომ ერთობლივ მოთხოვნასთან შედარებით დანაზოგების მოცულობა უფრო მეტად იზრდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად, იმისა, რომ ერთობლივი მოთხოვნა მოხმარების კომპონენტის ზრდას გულისხმობს, ხოლო ინვესტიციების ზრდა მოხმარების კომპონენტს არ მოიცავს, ეს ძალზე სადავო თემაა, რადგან თვით ინვესტიციების განხორციელების პერიოდში ფინანსური რესურსი მოხმარების კომპონენტშიც აისახება საბოლოო ჯამში. მეორე მხრივ თუ საწარმოო საქონლის წარმოება ეროვნულ ეკონომიკაში მიმდინარეობს, მაშინ დაზოგილი თანხები თვით ეკონომიკის კვლავწარმოებით პროცესში ჩაერთვება, ხოლო თუ საწარმოო საქონელი იმპორტირებულია, მაშინ ერთობლივ მოთხოვნაზე რა თქმა უნდა ნაკლები ეფექტით მოახდენს ზეგავლენას, რადგან დანაზოგების უმეტესი ნაწილი შეიძლება საზღვარგარეთ გაედინოს. საჯარო ფინანსების განკარგვის კუთხით თუ გავაანალიზებთ, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოსაც შეუძლია ინვესტიციების განხორციელება (მაგალითად, ინვესტიციები ინფრასტრუქტურაში,

<sup>34</sup> ჯონ მენარდ კეინზი, *დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია*, (ქუთაისი: ქუთაისის გ. ტაბიძის სახელობის სააქციო საზოგადოება „სტამბის“ საგამომცემლო ცენტრი, 1995), 35

<sup>35</sup> კეინზი, *ზოგადი თეორია*, 36



განათლებლაში), რაც საერთო ჯამში ქვეყნის დონეზე ინვესტიციებისადმი რაიმე რაოდენობრივ შემცირებას არ გვადლევს, პირიქით შეიძლება ეკონომიკური ზრდისათვის, მითუმეტეს განვითარებადი ქვეყნის პირობებში მნიშვნელოვანი ფაქტორიც კი აღმოჩნდეს.<sup>36</sup> კეინზის „ზოგადი თეორიის“ მიხედვით დანაზოგების ინვესტიციებად გადაქცევა ერთობლივ მოთხოვნას ზრდის, თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანია სწორედ ამ დანაზოგებს ინვესტიციებად რა გადააქცევს, ანუ რა შეიძლება იყოს ინვესტიციების წახალისების მთავარი ფაქტორი? ჯონ მეინარდ კეინზის აზრით, ეს შეიძლება იყოს მოგება. უფრო სწორად არა მოგების აბსოლუტური ოდენობა, არამედ მომგებიანობა, მოგების ნორმა. მაშასადამე, ინვესტიციების მოტივატორია მისი მზარდი რენტაბელობა.

ამ შემთხვევაში საორიენტაციო ფაქტორად სარგებლის განაკვეთი სახელდება. რაც უფრო მაღალია ინვესტიციებიდან მიღებული მოგების ნორმა საპროცენტო განაკვეთზე, მით მეტი სტიმული აქვს მეწარმეს დანაზოგები ინვესტიციებად გადააქციოს. თუმცა ამგვარი მიდგომა მოქმედებს გარკვეულ საზღვრებში. მაგ. საპროცენტო განაკვეთის 2% მდე ან უფრო ქვევით დაცემა, რომელიც შემდგომ არანაირად არ ზემოქმედებს ინვესტიციების წახალისებაზე, ქმნის ეგრეთწოდებულ „ლიკვიდობის ხაფანგს“. სარგებლის ზღვრული ეფექტიანობის დაცემა შეიძლება იმდენად ღრმა აღმოჩნდეს, რომ იგი კრიზისის დასაძლევად საკმარისი აღარ იყოს.<sup>37</sup> მაშასადამე, ამგვარ სიტუაციაში, მონეტარული მიდგომა უძლურია დანაზოგების ინვესტიციებად გადაქცევის პროცესში, რაც ეკონომიკის კვლავწარმოებით პროცესში აუცილებლად გამოიწვევს წარმოების დონის დაცემას და, შესაბამისად, დასაქმების დონის შემცირებას, რაც შემდომ იძულებით უმუშევრობის წინაპირობაა. მაშასადამე, ჯონ მეინარდ კეინზი მონეტარულ ფაქტორთან შედარებით ფისკალურ მიდგომას უჭერს მხარს, რადგან სახელმწიფოს მხრიდან ერთობლივი მოთხოვნის გაზრდა გარკვეულ სტიმულს ქმნის მეწარმისათვის, რომ დამატებითი წარმოებული პროდუქცია გაიყიდება. შესაბამისად, ინვესტიციების უფრო სარწმუნო სტიმულატორად კეინზმა სწორედ ეფექტიანი მოთხოვნის შექმნის იდეა დაგვისახელა, რადგან სახელმწიფო წლის განმავლობაში დაგეგმილ ეკონომიკურ

<sup>36</sup>Eric C. Wang, "Public infrastructure and economic growth: a new approach applied to East Asian economies." *Journal of Policy Modeling* 24, no. 5 (2002): 411-35.

<sup>37</sup>ავთანდილ სილაგაძე, *ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2001), 397

აქტივობებს აანონსებს, რაც მეწარმისათვის გარკვეულ გარანტიებს ქმნის. აქედან, გამომდინარე შეიძლება ვთქვათ, რომ სახელმწიფოს ინტერვენცია კრიზისულ პერიოდში განსაკუთრებულ აქტუალურობას იძენს. აღსანიშნავია, რომ ფისკალურ წამახალისებელ ეფექტებსაც შეიძლება ჰქონდეს მსგავსება ლიკვიდობის ხაფანგთან, მაგალითად, შეიძლება დამწყები მეწარმეების წახალისებისათვის სახელმწიფო გადასახადი ძალზე დაბალი ან სულაც გაუქმებული იყოს, თუმცა შეიძლება მეწარმეებისათვის წარმოების დაწყებისთვის მთავარი ფაქტორი არ აღმოჩნდეს. აქედან გამომდინარე მსგავსი თვისება შეიძლება ამ კუთხით ფისკალურ პოლიტიკასაც ჰქონდეს და დაერქვას „საგადასახადო ხაფანგი“.

ეკონომიკურ ლიტერატურაში არის მოსაზრება, რომ საპროცენტო განაკვეთის ცვალებადობა დამოკიდებულია მეწარმისაგან დამოუკიდებელ ფაქტორზე<sup>38</sup>. ვფიქრობთ, ასეთი მიდგომა არ არის მართებული. საპროცენტო განაკვეთის ოდენობა შეიძლება იცვლებოდეს ფულის მასის ცვლილების კვალდაკვალ, თუმცა სხვა ეგზოგენური ფაქტორების ჩარევის გარეშე შეიძლება შეიცვალოს და ამის გამორიცხვა არ გვგონია სწორი, რადგან მეწარმის მოგების ნორმა დამოკიდებულია მის მოგებისადმი მოლოდინზე და, შესაბამისად, საპროცენტო განაკვეთის დონეც შეიძლება ამ ფაქტორის შედეგადაც შეიცვალოს. თუ მოგება არის სამეწარმეო ძალისხმევის შედეგი, მაშინ საპროცენტო განაკვეთი სწორედაც, რომ მოგების ნორმაზეცაა დამოკიდებული, რაც მეწარმის მიერ განხორციელებული ქმედებების შედეგი შეიძლება აღმოჩნდეს და არა მხოლოდ მისგან დამოუკიდებელი. ზოგადად ეკონომიკაში, უშუალოდ ეკონომიკური პროცესები ერთმანეთზე დამოკიდებულია და ამიტომ სახელმწიფოს ეკონომიკური ინტერვენცია არ არის მართებული ეგზოგენურ ფაქტორად მივიჩნით, რადგან ბაზრისათვის აუცილებელი საზოგადოებრივი საქონლის მწარმოებელია. ამიტომ ის თვით ბაზარზე არსებული ეკონომიკური სუბიექტის - მეწარმისაგან მხოლოდ ფორმით განსხვავდება, თუმცა რაც ყველაზე საინტერესოა, მათი ეკონომიკური ინტერესები რადიკალურად განსხვავდება. ამგვარად დასაქმების დონის დამოკიდებულებას ინვესტიციებზე, ვერ განვიხილავთ სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკის გარეშე.

---

<sup>38</sup>თეიმურაზ შენგელია, *მაკროეკონომიკის ანალიზის ანთოლოგია*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2010), 79

დასაქმების ნაზრდსა და ინვესტიციებს შორის დამოკიდებულებას კეინზმა მულტიპლიკატორი უწოდა, ხოლო ამ ეფექტს მულტიპლიკაციური ეფექტი.

$K$ =დასაქმების ცვლილება/ინვესტიციების ცვლილება.

დანაზოგებსა და ინვესტიციებს შორის დისბალანსის აღმოფხვრისათვის საპროცენტო განაკვეთთან შედარებით კეინზმა უპირატესობა მიანიჭა სწორედ სახელმწიფოს მიერ საბიუჯეტო დანახარჯების გაზრდას, რაც მულტიპლიკაციური ეფექტით ინვესტირებას ხელს უწყობს. მაშასადამე, პრობლემაა სწორედ დანაზოგების დროის მოკლე პერიოდში ინვესტიციებად გადაქცევა, რაც პირდაპირ კავშირშია სრული დასაქმების დონის მიღწევასთან, ამ პრობლემის გადასაჭრელად კი კეინზი სახელმწიფო ინტერვენციებს ასახელებს, ხოლო კლასიკოსები კი საპროცენტო განაკვეთს.

საინტერესოა, რომ კეინზის მიდგომების ეფექტიანობა შემდეგ პირობებში კარგად აისახება:

- კრიზისულ პერიოდში არსებობს აუთვისებელი რესურსი, განსაკუთრებით კი შრომითი რესურსი, შესაბამისად ერთობლივი მოთხოვნის ეგზოგენური ფაქტორებით ზრდა არ იწვევს მაღალ ინფლაციურ პროცესებს. გრაფიკულად კეინზიანურ მრუდზე ნათლად ჩანს, უმუშევრობის აღმოფხვრის შემდგომ, იგივე პოლიტიკის გაგრძელება როგორ ზრდის ფასების საერთო დონეს.
- ეგრეთ წოდებული ფიდუციარული ემისია, რომელიც ფულისხმობს ფულის მასის გაზრდას მიმოქცევაში, რაც ინფლაციურ პროცესებს იწვევს, კეინზი ამგვარ მიდგომას ერთობლივი მოთხოვნის გაზრდისათვის არ იზიარებს, და უპირატესობას ანიჭებს საქონლით უზრუნველყოფილი დამატებითი ფულის მასის გამოყენებას. აქ იგულისხმება უშუალოდ საქონლის ან მომსახურების შექმნისათვის შესაბამისი ფულის მასის გაშვება ეკონომიკაში, რაც ინფლაციურ პროცესებს არ გამოიწვევს, ხოლო ეკონომიკაში მოხმარების კომპონენტს მნიშვნელოვნად წაახალისებს.
- კრიზისული პერიოდიდან გამოსვლისათვის სახელმწიფოს როლი გამომდინარეობს იქიდან, რომ იგი არის ქვეყნის ყველა მოქალაქის ინტერესების გამტარებელი და არ მოქმედებს მხოლოდ ბაზრის მიწოდება-მოთხოვნის პრინციპით, ხოლო კერძო ინვესტორი კი ამგვარ

სახელმწიფოებრივ რისკს, თავის თავზე ვერ იღებს, შედეგად, ანტიკრიზისული ღონისძიებების გამტარებლად რჩება მხოლოდ სახელმწიფო ინსტიტუცია.

ეკონომიკურ ზრდასა და წონასწორობას შორის მიკრო და მაკრო დონეზე სხვადასხვა დამოკიდებულება არსებობს. მიკროეკონომიკის დონეზე თუ ველოსიპედის მსგავსად წინ არ იარე წონასწორობას ვერ შეინარჩუნებ, მაკროეკონომიკის დონეზე კი პირიქითაა, თუ წონასწორობას არ მიაღწევ, წინ ვერ წახვალ, ანუ საბაგიროზე სანამ წინ წახვალ წონასწორობა უნდა შეინარჩუნო. მაკრო დონეზე ჯერ არის წონასწორობა, სტაბილურობა და მერე ეკონომიკური ზრდა, ხოლო მიკროეკონომიკის დონეზე კი პირიქით წონასწორობას ვერ მიაღწევ თუ არ გაიზარდა შემოსავლები. ამგვარი დამოკიდებულება გამომდინარეობს იქიდან, რომ საწარმო მომავალში პროდუქციის რეალიზაციის მოლოდინზეა დამოკიდებული, ხოლო ქვეყნის ეკონომიკა კი მიმდინარე პერიოდში წარმოება-მოხმარების პრინციპზე, ანუ რაც იწარმოება ის მალევე სრულად მოხმარებოდეს. ეკონომიკური ზრდა დაკავშირებულია მეტი (სარგებლიანი) შრომის გაწვევის მოტივზე. რა არის მეტი შრომის გაწვევისათვის აუცილებელი ფაქტორი როგორც, მეწარმესათვის ასევე, დასაქმებულისათვის? დასაქმებული ავანსად გასცემს შრომას გამომდინარე იქიდან, რომ მისთვის ცნობილია თვის ბოლოს აუცილებლად მიიღებს ხელფასს, ხოლო მეწარმის მიერ გაწეული შრომის სარგებელი პროგნოზებს ეფუძნება.

ჯეიმს ტობინმა უმუშევრობის შემცირების ძირითად ფაქტორად მიიჩნია მცირე, მცოცავი ინფლაციის პერმანენტული არსებობა, რომელიც იქნებოდა სწორედ დანაზოგების ინვესტიციებად გადაქცევის მთავარი მასტიმულირებელი. ფაქტობრივად ამგვარი მიდგომა გულისხმობს იმას, რომ მეწარმეებისათვის სტიმული არამარტო წარმოებული პროდუქციის რეალიზაციას, არამედ მეტ ფასში გაყიდვას გულისხმობს, რაც უნდა აღინიშნოს, რომ ძლიერი ფაქტორია. აქედან გამომდინარე, მცირე ინფლაციური პროცესების მნიშვნელოვნებას სხვა კეინზიანელების მსგავსად ჯეიმს ტობინი სამართლიანად აღნიშნავს. ამგვარ მიდგომას სრულად ვიზიარებთ და მიგვაჩნია, რომ სწორედ ეს არის ინვესტიციების წამახალისებელი ფაქტორი, რომლის ზომიერ არსებობასაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს. სხვა მხრივ ეკონომიკური თვალსაზრისით მეწარმის „განწყობა“

მეტი აწარმოოს არ არსებობს, რადგან მეწარმის ფსიქოლოგიურ მიმართულებას, მოგების მაქსიმიზაციას ზუსტად ეპასუხება. მაშასადამე, საბაზრო ეკონომიკაში სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკა უპირველესად უნდა ითვალისწინებდეს დაბალ, მცოცავ ინფლაციას და მასზე უნდა იყოს გათვლილი შესაბამისად ძირითადი წლიური საფინანსო გეგმა.

ცნობილი ლუკას-რაპინგის მიწოდების თეორიის მიხედვით თუ მოსალოდნელია რეალური ხელფასების ზრდა, მაშინ შრომის მიწოდება გაიზრდება ასევე პირიქით. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კუთხითაც მნიშვნელოვან ფაქტორად სახელდება სწორედ მზარდი ინფლაცია, რომელიც წარმოების მოცულობის გაფართოვებას იწვევს.<sup>39</sup>

აღსანიშნავია, რომ მცოცავი ინფლაციური პროცესების გარდა მეწარმეებისათვის მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი ფაქტორია საგადასახადო შეღავათების დაწესება, სხვადასხვა სპეციალური დაბეგვრის რეჟიმები და ა.შ. თუმცა ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით შეიძლება ერთმნიშვნელოვანი არ იყოს ფისკალური პოლიტიკის ამ კუთხით განხილვა, რადგან დღესდღეობით ერთობლივმა მოთხოვნამ მიწოდებასთან შედარებით უპირატესი ადგილი დაიკავა. ეკონომიკურ თეორიაში მიღებულია, რომ გადასახადების გაზრდა შეამცირებს, ხოლო გადასახადების შემცირება კი პირიქით გაზრდის ერთობლივ მოთხოვნას. ეს დამოკიდებულება გამომდინარეობს შინამეურნეობების სამომხმარებლო დანახარჯებზე გადასახადების ზემოქმედებიდან. აკადემიკოს ვლადიმერ პაპავასა და პროფესორ იური ანანიაშვილის მიერ ჩატარებული კვლევა ზემოთ მოყვანილი პოსტულატის ცალსახად მიღებას ეჭვქვეშ აყენებს. კვლევის შედეგების მიხედვით გამოიკვეთა, რომ შეიძლება ისეც აღმოჩნდეს, რომ გადასახადების შემცირებამ არა ერთობლივი მოთხოვნის ზრდა, არამედ კლება გამოიწვიოს ან პირიქით, გადასახადების გაზრდამ ერთობლივი მოთხოვნის შემცირება. ამგვარი პროპორციები ავტორების აზრით, დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორია სახელმწიფოს შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილება და შინამეურნეობების მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილება. სახელმწიფოს შესყიდვებისადმი ზღვრული მიდრეკილება გულისხმობს საქონლისა და მომსახურების შეძენაზე გაწეულ დანახარჯებს, რომელსაც სახელმწიფო გაიღებს

<sup>39</sup>ავთანდილ სილაგაძე, *ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2001), 577

ამოღებული გადასახადების დამატებითი ერთეულიდან. კვლევის შედეგების მიხედვით ცალსახად საუბარი იმაზე, რომ გადასახადების შემცირება გამოიწვევს ეკონომიკურ ზრდას არ დასტურდება.<sup>40</sup> აღსანიშნავია, რომ მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილებისგან განსხვავებით შესყიდვებისადმი ზღვრულ მიდრეკილებაზე ზემოქმედება და რეგულირება სახელმწიფოს მხრიდან ხორციელდება, რაც წლის განმავლობაში გაწერილია და თან კანონის ძალა აქვს, ეს კი უშუალოდ ეკონომიკური კონიუნქტურისა და მიმდინარე გამოწვევების მიხედვით კორექტირდება, ანუ განისაზღვრება განსახორციელებელი ფისკალური პოლიტიკა.

უნდა აღინიშნოს, რომ თუ მოხმარებისადმი ზღვრული მიდრეკილება მეტია სახელმწიფოს შესყიდვებისადმი ზღვრულ მიდრეკილებაზე, მაშინ უმჯობესია გადასახადების შემცირება, რადგან შინამეურნეობების დანახარჯების გაზრდა უფრო მეტად გაზრდის ერთობლივ მოთხოვნას (სხვა თანაბარ პირობებში), ხოლო თუ სახელმწიფოს შესყიდვების ზღვრული მიდრეკილება აღემატება მოხმარებისადმი ზღვრულ მიდრეკილებას, მაშინ გადასახადების შემცირება ნაკლებ ეფექტიანია, რადგან შინამეურნეობების დანახარჯებთან შედარებით სახელმწიფოს შესყიდვების გაზრდა მეტად გადაადგილებს ერთობლივი მოთხოვნის მრუდს მარჯვნივ (სხვა თანაბარ პირობებში) ხოლო თუ ორივეს ზღვრული მიდრეკილება ერთმანეთის ტოლია, გადასახადის განაკვეთის ცვლილებას არანაირი ზეგავლენა არ აქვს ერთობლივ მოთხოვნაზე, შესაბამისად ეკონომიკურ ზრდაზე.<sup>41</sup> (უნდა აღინიშნოს, რომ ერთობლივი მოთხოვნის ზრდა პირდაპირპროპორციულად ზრდის ეკონომიკას, თუ ბაზარზე ეროვნული წარმოების პროდუქცია აჭარბებს იმპორტირებულს).

ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების სისტემაში თანამედროვე პირობებში ჩამოყალიბდა ეგრეთწოდებული „ნეოკლასიკური სინთეზი“, რომელიც როგორც ნეოკლასიკური ისე კეინზიანური პოსტულატების ერთგვარი ნაზავია. იგი გამოიხატება ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინირებული პოლიტიკით, და არა ურთიერთშეთანხმებულით. დროის ნებისმიერ მომენტში, ეკონომიკური გამოწვევების მიხედვით, საგადასახადო-საბიუჯეტო და ფულად-

<sup>40</sup>ვლადიმერ პაპავა და იური ანანიაშვილი, „მაკროეკონომიკური წონასწორობა ლაფერ-კეინზიანური სინთეზის პირობებში“, ჟურნალი „ეკონომისტი“, №5 (2010 წლის სექტემბერი-ოქტომბერი): 5-23

<sup>41</sup>ვლადიმერ პაპავა და იური ანანიაშვილი, გადასახადები, მოთხოვნა და მიწოდება: ლაფერ-კეინზიანური სინთეზი, (თბილისი: გამომცემლობა „სიახლე“, 2009), 33

საკრედიტო პოლიტიკის შესაბამისი ცვლილებებით მიიღწევა ეკონომიკური წონასწორობა. დღესდღეობით თანამედროვე განვითარებულ ქვეყნებში სწორედ ამგვარი ეკონომიკის რეგულირების მოდელია დანერგილი. მაშასადამე, თვისუფალი ბაზრის მთავარი უპირატესობა მრავალი ადამიანის მოთხოვნილება გადააქციოს მოთხოვნად, ისე რომ რესურსები მაქსიმალურად ეფექტიანად მოიხმარებოდეს, ამისათვის ნეოკლასიკური სინთეზის თეორია ზემოთ აღნიშნული ეკონომიკური თეორიების დადებითი მხარეების დაკავშირებისა და გამოყენების ერთგვარი მიმართულებაა.

### 1.3 ფისკალური პოლიტიკის როლი მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციაში

კეინზიანურ თეორიაში მანამდე არსებული დაბალანსებული ბიუჯეტის უპირატესობა უარყოფილია და მის საპირისპიროდ არა ბიუჯეტის დაბალანსებულობა, არამედ ეკონომიკური წონასწორობის უზრუნველყოფისათვის დროის ნებისმიერ მომენტში სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი ან პროფიციტის მნიშვნელოვნება გამოდის წინა პლანზე. უნდა აღინიშნოს, რომ დაბალანსებული ბიუჯეტის კონცეფციაში მთავარი მიზანი იყო, არა ეკონომიკური სტაბილურობა, არამედ ბიუჯეტის დეფიციტის ან პროფიციტის თავიდან აცილება, რაც სხვადასხვა პრობლემებს იწვევდა ქვეყნის დონეზე. ე.ი. ამ შემთხვევაში როგორც მასტიმულირებელი ისე შემაკავებელი ფისკალური პოლიტიკა უკუგდებულა. დღესდღეობით აქტიურად გამოიყენება სწორედ დეფიციტური ან პროფიციტური საბიუჯეტო პოლიტიკა. აღნიშნული თეორია ერთმანეთისაგან მიჯნავს ფისკალური პოლიტიკის ორ სახეობას. ესენია: ავტომატური ანუ „ჩაშენებული სტაბილიზატორების“ პოლიტიკა და დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა.

მიუხედავად იმისა, რომ ათწლეულების განმავლობაში ფისკალური პოლიტიკის შესახებ მრავალი ეკონომისტის ნაშრომები მოიპოვება, მაინც ვერ ჩამოყალიბდა უნივერსალური, მუდმივი ქცევის დოქტრინა.<sup>42</sup>

კოპიტსმა და სიმანსკიმ დაადგინეს „იდეალური“ ფისკალური წესის რვა კრიტერიუმი. ნათელი განსაზღვრება, გამჭვირვალე სახელმწიფო ანგარიშები, სიმარტივე, მოქნილობა - განსაკუთრებით, ეგზოგენურ შოკებზე რეაგირების უნარი, პოლიტიკის შესაბამისობა დასახულ მიზნებთან, განხორციელების უნარი, ასევე შეუსრულებლობის სანქცირების უნარი, სახელმწიფო პოლიტიკის სხვა წესებთან და მიზნებთან შესაბამისობა, სხვა ეფექტიანი პოლიტიკის თანდართვა. აგრეთვე ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის გარკვეული ლიმიტების მნიშვნელოვნება მთლიანი სამამულო პროდუქტის მიმართ.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> აგნეს ბენასი-კუერი, ბენუა კიური, პიერი ჟაკი და ჟან პისანი-ფერი, *ეკონომიკური პოლიტიკა (თეორია და პრაქტიკა)*, (თბილისი: თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016), 308

<sup>43</sup> George Mr. Kopits, and Steven Symansky, *Fiscal policy rules*. No. 162. (Washington: International monetary fund, 1998), 2



ეკონომიკური ზრდისათვის ფისკალური პოლიტიკა უფრო ეფექტიანია, როდესაც მას ხელს უწყობს მონეტარული პოლიტიკა. ისეთ დონეზე, როდესაც შესაბამისი მონეტარული პოლიტიკა არ იწვევს საპროცენტო განაკვეთის გაზრდას ფისკალური ექსპანსიის საპასუხოდ, შედეგად ვიღებთ მულტიპლიკატორის შედარებით გაზრდილ ეფექტს, ხოლო რაც უფრო მეტია სახელმწიფო დანახარჯები ნულოვანი საპროცენტო განაკვეთის პირობებში მით მეტია მულტიპლიკატორის ეფექტი.<sup>44</sup> განვითარებადი ქვეყნისათვის ამგვარი მიდგომა პრაქტიკაში ნაკლებად გვხვდება, რადგან ეროვნული ბანკი ატარებს შესაბამის შემხვედრ მონეტარულ პოლიტიკას, რადგან არ დაფიქსირდეს ქვეყანაში მაღალი ინფლაციური პროცესები. ფისკალური პოლიტიკის პრაქტიკაში განხორციელება მონეტარული პოლიტიკისაგან განცალკევებით არამიზანშეწონილია, როგორც განვითარებულ და ისე განვითარებად ქვეყნებში.

თანამედროვე პირობებში განვითარებადი ქვეყნებისათვის ბიუჯეტის დეფიციტური ხარჯვა ფაქტიურად აუცილებლობად იქცა. გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუჯეტის დეფიციტური ხარჯვა აქტიურად გამოიყენება, უნდა განვიხილოთ მისი უზრუნველყოფის წყაროები, მათი საიმედოობა და შესაბამისობა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსების წყაროებია:

- 1) მონეტარული ემისია (მონეტიზაცია);
- 2) სესხის აღება;
- 3) სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდა;
- 4) პრივატიზაცია.

დეფიციტის მონეტიზაციის შემთხვევაში სახელმწიფოს შეუძლია ფულის ბეჭდვის გზით მიიღოს მეტი შემოსავლები ბიუჯეტში. თუ ფულის მასის ზრდის ტემპი მთლიანი სამამულო პროდუქტის ზრდის ტემპს გადააჭარბებს ადგილი აქვს სენიორაჟს, რაც საბოლოო ჯამში იწვევს ინფლაციას. ფასების საერთო დონის ზრდა საგადასახადო შემოსავლების რაოდენობის ზრდაზეც აისახება. ამ შემთხვევაში წარმოიქმნება ოლივერა-ტანზის ეფექტი, რაც გულისხმობს გადასახადის

---

<sup>43</sup>Christiano, Lawrence, Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo. "When is the government spending multiplier large?" *Journal of Political Economy* 119, no. 1 (2011): 45

<sup>44</sup> Lawrence Christiano, Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo. "When is the government spending multiplier large?" *Journal of Political Economy* 119, no. 1 (2011): 78-121

გადამხდელთა მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შენატანების შეგნებულად გაჭიანურებას. მაშასადამე, გადასახადის გადახდის გადავადებისას ეკონომიკური სუბიექტები სარგებლობენ ფულის გადახდამდე არსებულ პერიოდში ფულის შედარებით მაღალი მსყიდველობითუნარიანობით. საბოლოო ჯამში, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი და ფინანსური სისტემის საერთო არამდგრადობა იზრდება.

სახელმწიფო ვალი, კერძო სექტორის ვალისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. სახელმწიფო სექტორს არ უწევს ვალის მთლიანად დაფარვა, რადგანაც მოსალოდნელია, რომ ამგვარი სუბიექტები არსებობას არ შეწყვეტენ. საოჯახო მეურნეობებს ვალის მთლიანი დაფარვა უწევთ, რადგან მათი ეკონომიკური აქტივობის ხანგრძლივობა შეზღუდულია დროში, მათივე სიცოცხლის საშუალო დროით.<sup>45</sup> თუმცა, თუკი სახელმწიფო ვალი იზრდება სწრაფად, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების კლება შემაფერხებელი ფაქტორი შეიძლება აღმოჩნდეს განვითარებადი ქვეყნისათვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდით დეფიციტური ბიუჯეტის დაფინანსება, მოკლევადიანი პერიოდისათვის არ არის განსაზღვრული. გრძელვადიან პერიოდში კი სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირება საგადასახადო შემოსავლების ზრდის კუთხით მოითხოვს ეკონომიკური პოლიტიკის შესაბამის ცვლილებებს, რაც ძალზე სარისკოც შეიძლება აღმოჩნდეს.

პრივატიზაციიდან მიღებული თანხებით დეფიციტური ბიუჯეტის დაფინანსება დამახასიათებელია გარდამავალი/განვითარებადი ქვეყნებისათვის. გამომდინარე იქიდან, რომ საპრივატიზაციო ობიექტები სასრულია, აღნიშნული ფაქტორით პერმანენტულად დეფიციტური ბიუჯეტის დაფინანსება ვერ მოხერხდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პრივატიზებული ობიექტებიდან მიღებული სარგებელი მოკლევადიან პერიოდში მნიშვნელოვნად შეიძლება ჩამორჩეოდეს გრძელვადიან პერიოდში აღნიშნული ეკონომიკური რესურსის რაციონალურად გამოყენების შედეგად მიღებულ სარგებელს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სტრატეგიული ობიექტების პრივატიზაცია არამიზანშეწონილია.

---

<sup>45</sup> აგნეს ბენასი-კუერი, ბენუა კიური, პიერი ჟაკი და ჟან პისანი-ფერი, *ეკონომიკური პოლიტიკა (თეორია და პრაქტიკა)*, (თბილისი: თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016), 219

მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკა (ფისკალური ექსპანსია) მოკლევადიან პერიოდში ეკონომიკური რეცესიის დაძლევისათვის გამოიყენება. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად სახელმწიფო დანახარჯები იზრდება, გადასახადები მცირდება ან ორივეს კომბინირებული ვარიანტია.

დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის სალდოს სიდიდის მიზანმიმართულ ვარირებას, რომლის მიზანია ეკონომიკური ზრდის, დასაქმების დონის, ინფლაციური პროცესებისა და საგადასახდელო ბალანსის მდგომარეობის ცვლილება.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ფულად-საკრედიტო ან ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები განვითარებაზე ზემოქმედებას ახდენს არა მყისიერად, არამედ დროის გარკვეული პერიოდის, ე.წ. დროითი ლაგის გავლის შემდეგ.<sup>46</sup> მოკლევადიან პერიოდში დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის გატარება შედარებით ხისტია და მოუქნელი ვიდრე მონეტარული პოლიტიკა, ამიტომ მონეტარული პოლიტიკა მოკლევადიან პერიოდშია გამოსადეგი, თუმცა კრიზისისას უპერსპექტივო შეიძლება აღმოჩნდეს, ხოლო ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობა გრძელვადიან პერიოდზეა უმეტესად პერსპექტიული, ხოლო კრიზისულ პერიოდში მეტად საიმედო.<sup>47</sup>

არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა კი გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის სიდიდის ავტომატურ ცვლილებას ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის ან შემცირების შედეგად. არადისკრეციული ფისკალური პოლიტიკა ნიშნავს წმინდა საგადასახადო შემოსულობათა ზრდას (კლებას) სახელმწიფო ბიუჯეტში ეკონომიკის ზრდის (შემცირების) პერიოდებში, რომელიც გამაწონასწორებელ ზეგავლენას ახდენს ეკონომიკაზე.

დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის დროს რეცესიის პერიოდში ეკონომიკის ზრდის სტიმულირებისათვის გამიზნულად გამოწვეულია სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი შესყიდვების გაზრდის გზით ან გადასახადების შემცირების შედეგად, ან ორივე მიმართულების კომბინირებულად გამოყენებით. ეკონომიკური

<sup>46</sup>ეკატერინე მეყანწიშვილი, „ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თავისებურებები ტრანსფორმირებადი ეკონომიკის ქვეყნებში,“ *ქურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №4 (2010 წლის ივლისი-აგვისტო):123

<sup>47</sup>Günter Coenen, Roland Straub, and Mathias Trabandt, "Fiscal policy and the great recession in the euro area," *American Economic Review* 102, no. 3 (May 2012): 71-76.

აღმავლობისას მიზანმიმართულად მიიღწევა საბიუჯეტო პროფიციტი გადასახადების გადიდების გზით, ან სახელმწიფო დანახარჯების შემცირებით ან ორივე ხერხის კომბინირებული გამოყენებით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური რეცესიისას, როდესაც ერთობლივი მოთხოვნა კლებულობს ტარდება მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკა, რაც გამოიხატება შემდეგნაირად: ან სახელმწიფო დანახარჯების გაზრდით, ან გადასახადების შემცირებით ან ორივე ვარიანტის კომბინირებული გამოყენებით. ხოლო რაც შეეხება მაღალი ეკონომიკური ზრდის შემთხვევაში, როდესაც შეიძლება დაფიქსირდეს მაღალი ინფლაციური მაჩვენებელიც ტარდება რესტრიქციული ანუ შემაკავებელი ფისკალური პოლიტიკა, რაც გულისხმობს შემდეგი ღონისძიებების გატარებას: ან სახელმწიფო შესყიდვების შემცირებას ან გადასახადების გაზრდას ან ორივე მიმართულების კომბინირებულ გამოყენებას. აქედან გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ როგორც მასტიმულირებელი ისე შემაკავებელი ფისკალური პოლიტიკა მიმართულია პირველ რიგში ეკონომიკური სტაბილიზაციისაკენ, რათა მოხერხდეს ეკონომიკის პროგნოზირებადი განვითარების მიღწევა და თავიდან იქნეს არიდებული ერთი მხრივ მაღალი ინფლაცია, ხოლო მეორე მხრივ ეკონომიკური ზრდის შენელება (ან რეცესია). მაშასადამე, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი ან პროფიციტი შეიძლება მიზანმიმართულად მიიღწეს, რაც საბოლოო ჯამში ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ბერკეტებია ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირებისათვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ საგადასახადო განაკვეთის გაზრდა ან შემცირება შეიძლება ითქვას, რომ ყველაზე ბოლოს განიხილება, რადგან, ერთი მხრივ, მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილებებსა და ბიუროკრატიულ პროცედურებს, რაც გარკვეულ დროსთან არის დაკავშირებული, ხოლო მეორე მხრივ, კერძო სექტორსაც სჭირდება დრო ახალ საგადასახადო კოდექსს შეეგუოს. ამიტომ სახელმწიფო დანახარჯებით ვარირება გადასახადთან შედარებით უფრო პრაქტიკულია. რაც შეეხება არადისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკას სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტი ან დეფიციტი მიიღწევა ავტომატურ რეჟიმში. ამ შემთხვევაში ამოქმედებას იწყებს „ჩაშენებული სტაბილიზატორი“-ს მექანიზმი.

„ჩაშენებული (ავტომატური) სტაბილიზატორი“-ს მექანიზმი გულისხმობს ეკონომიკური რყევებისგან გამოწვეული უმუშევრობის ან ინფლაციური პროცესების

გამოწვევის თავიდან არიდებას, სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის შეცვლის გარეშე. ანტიციკლური ფისკალური პოლიტიკისას უმეტესად ყურადღება ჯობია გამახვილდეს ავტომატურ სტაბილიზატორის ფაქტორზე, ვიდრე დისკრეციულ მოქმედებებზე.<sup>48</sup> საინტერესოა, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის ცვლილების შედეგად მიღწეული დეფიციტური ან პროფიციტური ბიუჯეტი მოითხოვს სხვადასხვა ღონისძიებების გატარებას, რომელიც შეიძლება დაკავშირებული იყოს დამატებით დროსთან ან ტრანზაქციულ დანახარჯებთან, ხოლო ჩაშენებული სტაბილიზატორის შემთხვევაში აღნიშნული უარყოფითი ფაქტორები გამორიცხულია. მიუხედავად, ამისა შესაფასებელია, ის რისკი თუ როგორი იქნება რყევების ამპლიტუდა ავტომატური სტაბილიზატორის შემთხვევაში. მაშასადამე, ეკონომიკის ჩაშენებული სტაბილურობის ხარისხი დამოკიდებულია ბიუჯეტის დეფიციტისა და პროფიციტის მოცულობაზე, რომლებიც ერთგვარ „ამორტიზატორების“ როლს ასრულებენ. ჩაშენებული სტაბილიზატორები ერთობლივი მოთხოვნის შემცირებას ავტომატურად ასტაბილურებენ. მისი მთავარი ბერკეტი ისაა, რომ ეროვნულ ეკონომიკაში თუ ინვესტიციები შემცირდა, იმავე სიდიდით ერთობლივი მოთხოვნა არ მცირდება, რადგან საბიუჯეტო დანახარჯები, რომლის წყაროც სწორედ გადასახადებია, გარანტიას ქმნის გარკვეულ დონეზე პროდუქციის რეალიზაციას პრობლემა არ შეექმნას. შესაბამისად იგი ერთი მხრივ ერთობლივი მოთხოვნის დასტაბილურებას ხელს უწყობს, ხოლო მეორე მხრივ ეს ავტომატურად მიიღწევა,<sup>49</sup> აგრეთვე ასეთნაირად მოქმედებს საპირისპირო შემთხვევაშიც, რადგან ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში გადასახადებიდან მიღებული თანხები კერძო სექტორში შემოსავლებს ამცირებს (შესაბამისად მცირდება ტრასფერტული გადასახდელები, ეს კი ბიუჯეტის პროფიციტს იწვევს), რაც ერთობლივი მოთხოვნის შემცირებას გულისხმობს. მაშასადამე, ავტომატური სტაბილიზატორები ამცირებენ მთლიან სამამულო პროდუქტის მერყეობას ორივე მიმართულებით. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ჩაშენებული სტაბილიზატორი

---

<sup>48</sup> John B. Taylor, "Reassessing discretionary fiscal policy," *Journal of economic Perspectives* 14, no. 3 (2000): 21-36.

<sup>49</sup> სტენლი ფიშერი, რუდიგერ დორნბუმი და რიჩარდ შმალენზი, *ეკონომიკა*, (თბილისი: გამომცემლობა "სამშობლო", 1998), 324

არბილებს, მაგრამ ვერ აღმოფხვრის მთლიან სამამულო პროდუქტის არასასურველ ცვლილებებს.<sup>50</sup>

ეკონომიკურ თეორიაში განასხვავებენ ბიუჯეტის სტრუქტურულ და ციკლურ დეფიციტს. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო შემოსავლებსა და დანახარჯებს შორის აღნიშნება დეფიციტი სრული დასაქმების პირობებში (ბუნებრივი უმუშევრობა 5-6%) მას ეწოდება სტრუქტურული დეფიციტი, ხოლო თუ უმუშევრობის დონე ბუნებრივ დონეს აცდება და ამ შემთხვევაში დაფიქსირდება ბიუჯეტური დეფიციტი, რომელიც სტრუქტურულზე მეტია, მაშინ გვექნება ციკლური დეფიციტი. მაშასადამე, რეალურ და სტრუქტურულ დეფიციტს შორის სხვაობამ ციკლური დეფიციტის სახელწოდება მიიღო.

ვთქვათ, თუ ეკონომიკა იმყოფება დაქვეითების პერიოდში და სახელმწიფო ახორციელებს სახელმწიფო ხარჯების გადიდებით დისკრეციულ ფისკალურ პოლიტიკას, ანუ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტური ხარჯვა მიმდინარეობს, მაშინ სესხის აღებით სახელმწიფო სარგებლის განაკვეთს ზრდის, რაც ეროვნულ ინვესტიციებს აფერხებს. ეკონომისტებს შორის ეს საკითხი ნამდვილად ცხარე დისკუსიის საგანია, რომ აღნიშნული ღონისძიება მართლაც გამოიწვევს თუ არა ინვესტიციების შემცირებას. ეკონომისტთა გარკვეული ნაწილი ფიქრობს, თუ ქვეყანაში მაღალია უმუშევრობა აღნიშნული ხელს დიდად ვერ შეუშლის ინვესტირების ინტენსივობას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ დაქვეითების პერიოდში სახელმწიფო იძულებულია ამგვარ პოლიტიკას მიმართოს, და გაუმართლებელია მხოლოდ იმის მომიზეზება, რომ გაზრდილი სარგებლის განაკვეთი ინვესტიციებს შეამცირებს, რადგან სახელმწიფოს მიზანი ამგვარი ფისკალური პოლიტიკით სწორედ რეცესიული პროცესების აღმოფხვრაა, რაც ინვესტორთათვის მომავალში მეტი ინვესტიციების ჩადებასაც უნდა მოასწავებდეს. მაშასადამე, სარგებლის განაკვეთის აწევს გამო გარკვეულ პერიოდში ინვესტიციების შემცირებამ, რეცესიული პროცესების გადალახვის შემდგომ, შეიძლება უფრო მეტად გაზარდოს ინვესტიციები.<sup>51</sup> დაქვეითების პერიოდში სახელმწიფოს დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიზანია, რაც შეიძლება მალე დაიწყოს აღმავლობის პერიოდი, რასაც იგი

<sup>50</sup>მაკკონელი რ. კემპბელ და სტენლი ლ. ბრიუ, *ეკონომიკსი*, (თბილისი: გამომცემლობა „გ.გ.“, 2001), 1: 649

<sup>51</sup>მაკკონელი რ. კემპბელ, *ეკონომიკსი*, 1:637

მეწარმეების მომავალში მეტი მოგების მოლოდინის განცდას იწვევს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდით. ამგვარად, რეცესიულ პერიოდში დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის მიზანშეუწონლობის მტკიცება, იმიტომ, რომ სარგებლის განაკვეთი შეიძლება გაიზარდოს და იმ პერიოდში ამ ფაქტორის გამო ინვესტიციები მცირდება, ნამდვილად გაუმართლებელია. ძლიერი ექსპანსიური სახელმწიფო დანახარჯები ნამდვილად აჩერებს კრიზისულ პროცესს.<sup>52</sup>

გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო მხოლოდ ფისკალური პოლიტიკის ბერკეტს არ იყენებს და აუცილებლად უნდა იქნეს განხილული მონეტარული პოლიტიკაც, განხილულ ფისკალურ პოლიტიკასთან ერთად შეიძლება გატარდეს ისეთი მონეტარული პოლიტიკა (მაგ. საკმარისად გაიზარდოს ფულის მიწოდება, რათა დაფაროს დეფიციტური ბიუჯეტის ხარჯვიდან გამოწვეული დამატებითი მოთხოვნა ფულზე) რის შედეგადაც სარგებლის წონასწორული განაკვეთი არ შეიცვლება და საინვესტიციო დანახარჯებიც არ შემცირდება. უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე პირობებში თითქმის ყველა განვითარებული ქვეყნისათვის სახელმწიფო ვალი გამოწვევად იქცა. მიუხედავად ამისა, დანახარჯებზე დაფუძნებული ფისკალური პოლიტიკა უპირატესია, ვიდრე გადასახადების განაკვეთის ცვლილებაზე დაფუძნებული.<sup>53</sup>

მიწოდების ეკონომიკის თეორიის კრიტიკოსები განმარტავენ, რომ გადასახადების შემცირება მოსალოდნელი პოზიტიური ზემოქმედება შრომის სტიმულებზე, დანაზოგებსა და ინვესტიციებზე და ასევე რისკისადმი მზადყოფნა, მოთხოვნის სტიმულირებასთან შედარებით არც ისე ძლიერია. აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოსალოდნელი სარგებელი გადასახადების შემცირების შემდგომ, შეიძლება დროში უფრო ხანგრძლივადიანი აღმოჩნდეს, ხოლო ერთობლივ მოთხოვნაზე ზემოქმედება კი პრაქტიკულად მაშინათვე ვლინდება.<sup>54</sup>

ეკონომიკურ თეორიაში მიღებულია, რომ დანაზოგების ინვესტიციებთან ტოლობის შემდგომ საბოლოოდ სასაქონლო ბაზარზე მიიღწევა წონასწორობა, რაც

---

<sup>52</sup> Terenzio Cozzi, "La crisi ei moltiplicatori fiscali," *Moneta e Credito* 66, no. 262 (2013). 129-51  
<https://search.proquest.com/openview/31a1bc5976cca5ebac0c83afdda6d789/1?pqorigsite=gscholar&cbl=736332>  
[Date of last entry: 25 December 2019]

<sup>53</sup> Alberto Alesina, "Fiscal policy after the great recession," *Atlantic Economic Journal* 40, no.4 (2012): 429-35

<sup>54</sup> მაკკონელი რ. კემპბელ და სტენლი ლ. ბრიუ, *ეკონომიკის*, (თბილისი: გამომცემლობა „გ.გ.“, 2001), 1:649

უზრუნველყოფს ჯანსაღ ეკონომიკურ კვლავწარმოებით პროცესს. აქ გასათვალისწინებელია აგრეთვე სახელმწიფო ბიუჯეტთან მიმართებით დანაზოგებისა და ინვესტიციების ტოლობა, რადგან ჩვენ ვერ გამოვრიცხავთ სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის ან პროფიციტის არსებობას. შესაბამისად დანაზოგებისა და ინვესტიციების ტოლობა უნდა განიხილებოდეს ფისკალურ პოლიტიკასთან ერთად.<sup>55</sup>

შეგვიძლია შემდეგნაირად ჩავწეროთ:

დანაზოგებს+წმინდა გადასახადები=სამთავრობო შესყიდვებს+ინვესტიციები

უნდა აღინიშნოს, რომ დანაზოგებისგან გადაცდენა, როდესაც ის ინვესტიციებს არ უდრის ფაქტიურად შეუძლებელია. რატომ? იმიტომ, რომ თუ სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსავლები დანახარჯებს ჩამორჩება, მაშინ მას შეუძლია სესხის დახმარებით დააფინანსოს დეფიციტი, თუმცა ეს სესხი მომდინარეობს დანაზოგებიდან ისევე, როგორც ნებისმიერი მეწარმისათვის დამატებითი ფინანსების მოზიდვა კრედიტის საშუალებით შეიძლება და წყარო არის დანაზოგები. ე.ი თუ ეკონომიკაში დაფიქსირდა ისეთი სიტუაცია, როდესაც თვით დანაზოგები ინვესტიციებს ვერ უტოლდება (თვით დანაზოგები ინვესტიციებს უდრის, მაშინ როცა ბიუჯეტი დაბალანსებულია) სახელმწიფო დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის გატარებით იძულებულია გაზარდოს სახელმწიფო შესყიდვები შემოსავლებთან შედარებით, რათა მომავალში ეს ტოლობა აღდგეს და ამიტომ ზრდის დანახარჯებს სწორედ ამ ინვესტიციების გაზრდისათვის გამოუყენებელი დანაზოგების საშუალებით (რომელიც თვით კერძო სექტორმა ვერ აითვისა, ვერ გადააქცია ინვესტიციებად სრულად), რათა სწორედ მომავალში აღდგეს თვით დანაზოგებისა და ინვესტიციების ტოლობა. მაშასადამე, გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური პოლიტიკა ფუნდამენტურ როლს ასრულებს, რათა სასაქონლო ბაზარზე მიღწეული იყოს წონასწორობა, რაც ეკონომიკის ნორმალური კვლავწარმოებითი პროცესის მნიშვნელოვანი კომპონენტია.<sup>56</sup>

<sup>55</sup>სტენლი ფიშერი, რუდიგერ დორნბუმი და რიჩარდ შმალენზი, *ეკონომიკა*, (თბილისი: გამომცემლობა "სამშობლო", 1998), 310

<sup>56</sup> Vito Tanzi and Howell H. Zee, "Fiscal policy and long-run growth." *Staff Papers* 44, no. 2 (1997): 179-209



თუ დანაზოგების ტოლობა ინვესტიციებთან მიიღწევა ფისკალური პოლიტიკით, შესაბამისად უმუშევრობის შემცირებაც უნდა მიიღწეს, რაც წინასწორულ ეკონომიკაზე მიუთითებს დროის ნებისმიერ მომენტში სრული დასაქმების პირობებში. თუმცა პრაქტიკაში ეს არსებით პრობლემებს აწყდება. მაშასადამე, დისკრეციული პოლიტიკა რატომ ვერ წყვიტავს დროის ნებისმიერი მომენტისათვის სრული დასაქმების შენარჩუნების პრობლემას? ამის მთავარი მიზეზი ისაა, რომ გატარებული ფისკალური პოლიტიკისაგან მისაღები შედეგები დროშია გაწელილი და თან მისაღები შედეგების მაღალი სიზუსტით წინასწარ განსაზღვრა ან პროგნოზირება რთულია, რადგან ფისკალურ პოლიტიკას აქვს მასტიმულირებელი ან შემაკავებელი და არა სასურველ შედეგებზე გასვლისათვის ერთგვარი გადაწყვეტილებების მიღების ხასიათი.

კეინზის მიდგომები შეგვიძლია განვიხილოთ მანდელ-ფლემინგის მოდელის მიხედვით ღია ეკონომიკის პირობებში. მანდელ-ფლემინგის მოდელის მიხედვით მცურავი ვალუტის გაცვლის რეჟიმის პირობებში ფისკალური მულტიპლიკატორი მცირდება და შესაძლებელია 0-ს გაუტოლდეს, თუ კაპიტალი იდეალურად მობილურია, ხოლო მულტიპლიკატორის ეფექტი იზრდება თუ ქვეყანაში ფიქსირებული გაცვლითი კურსის რეჟიმია, რადგან ამ შემთხვევაში კერძო ინვესტიციების შემცირებას არ იწვევს.

მაშასადამე, მანდელ-ფლემინგის მოდელი კაპიტალის იდეალურად გადაადგილების დროს ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობას აფასებს, მცურავი და გაცვლითი კურსის პირობებში.

კაპიტალის იდეალურად მობილობა საბოლოო ჯამში საპროცენტო განაკვეთის ერთ დონეზე შენარჩუნებას გულისხმობს მსოფლიოს მასშტაბით. როდესაც კაპიტალი იდეალურად მობილურია, მაშინ ქვეყნიდან გადენა ან შემოდინება დამოკიდებულია საპროცენტო განაკვეთზე, ეს კი ქვეყნებს შორის საპროცენტო განაკვეთის დაბლანსებას იწვევს.

დავუშვათ ეროვნული ბანკი ფულის მასის მიწოდებას ტოვებს უცვლელად და ვალუტის კურსი განისაზღვრება თავისუფალ ბაზარზე. მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკის პირობებში იზრდება წარმოების დონე, რაც იწვევს ფულზე მოთხოვნის გაზრდას, შესაბამისად საპროცენტო განაკვეთი იწევს ზევით.

საპროცენტო განაკვეთის გაზრდა კი მიზეზია კაპიტალის შემოდინების, რაც საბოლოო ჯამში გაცვლითი კურსის გაზრდას უწყობს ხელს. უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნული ვალუტის გამყარება უარყოფითად აისახება საქონლის ექსპორტისათვის, რადგან საგარეო ბაზარზე მისი ფასი მატულობს. ამ შემთხვევაში ფისკალურ პოლიტიკას არ აქვს გავლენა წარმოების დონეზე. ერთობლივი მოთხოვნა ექსპორტირებულ პროდუქციაზე კი მცირდება.<sup>57</sup>

განვიხილოთ ფიქსირებული გაცვლითი კურსის პირობებში ფისკალური ექსპანსია. როდესაც ეროვნული ბანკი უზრუნველყოფს ფიქსირებულ გაცვლით კურსს, იგი ერევა სავალუტო ბაზარზე. უცხოური ვალუტის ყიდვა-გაყიდვის გზით ეროვნული ბანკი უზრუნველყოფს ფიქსირებულ გაცვლით კურსს. ფისკალური ექსპანსიის შემდეგ კაპიტალის შემოდინება იწვევს სავალუტო ბაზარზე უცხოური ვალუტის შემოდინებას, თუმცა ეროვნული ბანკი ფიქსირებული გაცვლითი კურსის შენარჩუნებისათვის უცხოური ვალუტის რეზერვებს ქმნის, იგი უცხოურ ვალუტას იძენს. ეს კი ფულის მიწოდებას ზრდის ბაზარზე, რაც ექსპორტირებული საქონლის კონკურენტუნარიანობას ამაღლებს. მონეტარული ექსპანსიის შედეგად მიიღება დადებითი ფისკალური ეფექტი, რომელიც წარმოების დონის გაზრდაზე მოქმედებს. იმ შემთხვევაში თუ კაპიტალის გადადენა არ არის მობილური, მცურავი გაცვლითი კურსის პირობებში ფისკალური ექსპანსია იმპორტირებულ საქონელზე მოთხოვნის გაზრდით ეროვნული ვალუტის კურსის დევალვაციას იწვევს, რაც ექსპორტის ზრდას უწყობს ხელს. ფიქსირებული გაცვლითი კურსის პირობებში კი ფისკალური ექსპანსიის შენელებით პროცესებს აქვს ადგილი.

თანამედროვე მსოფლიოში გამძაფრებული კონკურენციის პირობებში მნიშვნელოვანი პრობლემებია ექსპორტის ზრდისა და შესაბამისად ეკონომიკური ზრდის კუთხით. აქედან გამომდინარე წარმოების ფაქტორების განხილვა კვლავ აქტუალური და საყურადღებოა. წარმოების ფაქტორების თეორია თავდაპირველად ჟან ბატისტ სეის, ადამ სმიტის ნაშრომებში გვხვდება და მას შემდეგ გარკვეულ ცვლილებებს განიცდის. თავდაპირველად განიხილებოდა წარმოების სამი ფაქტორი:

---

<sup>57</sup> აგნეს ბენასი-კუერი, ბენუა კიური, პიერი ჟაკი და ჟან პისანი-ფერი, *ეკონომიკური პოლიტიკა (თეორია და პრაქტიკა)*, (თბილისი: თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016), 244

მიწა, შრომა და კაპიტალი.<sup>58</sup> მოგვიანებით ი. შუმპეტერის გავლენით ეკონომიკურ თეორიაში სამეწარმეო უნარი წარმოების მეოთხე ფაქტორად იქნა აღიარებული. აღნიშნული წარმოების ფაქტორების შემოსავლებია შესაბამისად: მიწა-რენტა, შრომა-ხელფასი, კაპიტალი-პროცენტი და სამეწარმეო უნარი-მოგება. დროთა განმავლობაში წარმოების ფაქტორების რაოდენობის გაფართოვება კვლავ განსახილველი თემა გახდა, რადგან ეკონომიკის კვლავწარმოებითი პროცესი გამძაფრებული კონკურენციის პირობებში გართულდა. საინტერესოა აკადემიკოს ვლადიმერ პაპავას მიერ განხილული სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი, როგორც წარმოების მეხუთე ფაქტორი, ხოლო ფაქტორულ შემოსავლად დასახელებულია ბიზნესზე ირიბი გადასახადები. არაპირდაპირი გადასახადი აღნიშნული ოთხი ფაქტორის შემოსავლებში არ აისახება, ხოლო პირდაპირი გადასახადი კი პირიქით, ფაქტორული შემოსავლიდან გადაიხდება. აქედან გამომდინარე, ბუნებრივია საქონლის ღირებულება მოიცავს წარმოების მეხუთე ფაქტორზე გასაცემ შემოსავალსაც, რის გამოც შესაძლებელია სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი წარმოების ფაქტორად მივიჩნიოთ.<sup>59</sup> თანამედროვე ეკონომისტები ხშირად ინფორმაციასაც წარმოების ფაქტორად განიხილავენ, თუმცა ის უფრო რესურსია ვიდრე ფაქტორი.<sup>60</sup> რაც შეეხება განათლებას და სხვადასხვა გამოგონებას, ჩვენი აზრით, ისინი არ შეიძლება ცალკე იქნას განხილული, რადგან კაპიტალის კომპონენტში აისახებიან. კაპიტალი დაგროვილი შრომის შედეგია. შესაბამისად შეგვიძლია გამოვყოთ მატერიალური და არამატერიალური კაპიტალი. წარმოების ფაქტორია ყველაფერი, რისი რეალიზების შედეგად ჩვენ შეგვიძლია მივიღოთ შემოსავალი.

ეკონომიკის კვლავწარმოებითი პროცესი მარტივია და ის მხოლოდ წარმოება-მოხმარებას მოიცავს. მიწოდების თეორიის ცნობილი წარმომადგენლის ჟ. ბ. სეის კანონის მიხედვით ყოველი წარმოება თვითონ ქმნის საკუთარ მოთხოვნას, ეკონომიკა კი ყოველთვის წონასწორულ მდგომარეობაშია, რაც თავის მხრივ,

<sup>58</sup>ადამ სმიტი, *გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ*, (თბილისი: სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1938), 40

<sup>59</sup>Vladimer Papava, A New View of the Economic Ability of the Government, Egalitarian Goods and GNP, *International Journal of Social Economics* 20, no. 8 (1993): 56-62

<sup>60</sup>ვლადიმერ პაპავა და თამარ თავლაძე, „რატომ არ არის ინფორმაცია წარმოების ფაქტორი“, საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალების კრებული, *ეკონომიკისა და ეკონომიკური მეცნიერების განვითარების თანამედროვე ტენდენციები*, (2018 წლის ივლისი): 85-87

გულისხმობს სრულ დასაქმებას. ნებისმიერი პროდუქტის შექმნა ბუნებაში არსებული რესურსის გამოყენებით მასზე თანდართული შრომის გარეშე წარმოუდგენელია. ე.ი. რაც ობიექტურად ბუნებაში არსებობს, მისი ადამიანის სასურველ პროდუქტად გადამუშავება/მოხმარება მოითხოვს შრომის გაწევას. მაშასადამე, ეკონომიკის ზრდა განპირობებულია ბუნებრივ რესურსებზე ადამიანის შრომის დამატებით. ამგვარად, რაც იწარმოება მისი რეალიზებისათვის საჭირო შემოსავლებიც გაცემულია, ანუ წარმოებისათვის გაწეული ხარჯი და შემოსავალი ერთმანეთს უდრის.<sup>61</sup> თანამედროვე ეკონომისტები მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესებში მთავარ პრობლემად უთანასწორობას გამოჰყოფენ (მაგ. ჯოზეფ სტიგლიცი, პოლ კრუგმანი, ფილიპ კოტლერი, ანტონ ატკინსონი, იანის ვაროუფაკისი, ტაილერ კავენი, ამარტია სენი, დანი როდრიკი და სხვა მრავალი). საზოგადოებრივ შრომით ურთიერთობაში აუცილებელია შესაბამისობის პრინციპის დაცულობა, ანუ ღირებულების ცნების სწორად გამოვლინება ამა თუ იმ ეკონომიკური მოდელის მიერ. საბაზრო ეკონომიკა შრომის შესაბამისი ღირებულების გამოვლენას ფულად ერთეულში პირდაპირპროპორციულად დამოკიდებულს ხდის კონკურენციის პრინციპზე. მაშასადამე, თუ თავისუფალი ბაზარი სტრუქტურულად სრულად კონკურენტულია, მაშინ ბუნებრივი ღირებულება და საბაზრო ღირებულება ზოგადად ერთმანეთს უდრის. შესაბამისად, კონკურენტულ თავისუფალ ბაზარზე კრიზისები ნაკლებია (სრული კონკურენცია მხოლოდ თეორიულად შეგვიძლია განვიხილოთ). ჩიკაგოს სკოლის წარმომადგენელი, ნობელის პრემიის ლაურეატი მილტონ ფრიდმანი კი მიიჩნევს, რომ კონკურენცია სტატიკურად იარსებებს ეკონომიკაში თუ ბაზარი იქნება განთავისუფლებული სახელმწიფოს უხეში ჩარევისაგან.<sup>62</sup> ჯონ მეინარდ კეინზის მიერ შემოთავაზებული „ზოგადი თეორია“ აკრიტიკებს კლასიკოსებს და მათ თეორიებს არა ზოგად, არამედ კონკრეტულ სიტუაციებში მოქმედ თეორიებად განიხილავს.<sup>63</sup> ვფიქრობთ, ასე იმიტომ, რომ დროთა განმავლობაში გამოწვევები იცვლება და, შესაბამისად, ეკონომიკური აზროვნებაც უნდა ტრანსფორმირდეს. ბოლო პერიოდში აღსანიშნავია 2008 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისი,

<sup>61</sup> ოლივიე ბლანშარი, *მაკროეკონომიკა*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2010), 74

<sup>62</sup> მილტონ ფრიდმანი, *კაპიტალიზმი და თავისუფლება*, (თბილისი: გამომცემლობა დილის გაზეთი, 2002), 9

<sup>63</sup> ჯონ მეინარდ კეინზი, *დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია*, (ქუთაისი: გამომცემლობა „სტამბა“, 1995), 9

რომელიც მწვავე ეკონომიკურ კრიზისში გადაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ გლობალური ეკონომიკური პრობლემა დაიძლია, ფინანსურ ბაზარზე პრობლემები გადაიდო ან მიიძალა,<sup>64</sup> მაგრამ არ გამქრალა. ცნობილმა ეკონომისტმა ნაურელ რუბინმა, რომელმაც წინასწარ განსაზღვრა იპოთეკური კრედიტების „ბუმტის“ გასკდომა და კრიზისის საშიშროება ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სტეპენ მიმთან ერთად 2010 წელს გამოაქვეყნა წიგნი „კრიზისი არ დასრულებულა“, სადაც აღწერილია თუ როგორ შეიძლება წინასწარ განვჭვრიტოთ კრიზისის მოახლოება და გავატაროთ პრევენციული ღონისძიებები.<sup>65</sup> როგორც ვხედავთ, პრობლემის შერბილებასთან გვაქვს საქმე და არა მის გადაჭრასთან. ზოგადად კრიზისების პროგნოზირება ეკონომისტებს შორის ძალზე სადავო თემაა. საინტერესოა ცნობილი ეკონომისტის ბენ ბერნანკეს შეფასება აღნიშნულ კრიზისთან დაკავშირებით: - „2008 წლის ფინანსური კრიზისი იყო უარესი, ვიდრე დიდი დეპრესია“.<sup>66</sup> სამწუხაროა, მაგრამ ფაქტია, რომ ეკონომიკა უკვე კარგა ხანია თავის ნატურალური საქონელწარმოების დონეს მნიშვნელოვნად აცდა. რეალურ და ფინანსურ სექტორს შორის დისბალანსი, გამოწვეულია ფინანსურ ბაზარზე ფიქტიური კაპიტალის ძლიერ „გაბერვით“. ერთი მხრივ, ტექნოლოგიების განვითარებამ, როგორც კომპიუტერული ტექნიკის ასევე ფინანსური ინსტრუმენტების თვალსაზრისით და მეორე მხრივ, ადამიანების ტრანსფორმაციამ „ეკონომიკური ადამიანიდან“ (homo economicus) „ფინანსური ადამიანად“ (homo financecus), როგორც საქმიანი ადამიანის სპეციფიკურ ტიპად, რომლის მიზანია მოგების მიღება არა სამეწარმეო საქმიანობით, არამედ წარმოებული ფინანსური ინსტრუმენტების ყიდვა-გაყიდვის გზით,<sup>67</sup> სპეკულაციური ტრანზაქციების რაოდენობის გაზრდამ კრიზისების შექმნას კიდევ უფრო მეტად შეუწყო ხელი, რაც ნამდვილად არასასურველია. თანამედროვე პირობებშიც

---

<sup>64</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისების პოლიტეკონომიური ანატომია, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 8, №2, (2015): 9 -34

<sup>65</sup>Nouriel, Roubini, and Stephen Mihm, *La crisi non è finita*, (Milano: Editore Feltrineli, 2010), [Nouriel, Roubini, and Stephen Mihm. *Crisis is not over*, (Milan: Publisher Feltrineli, 2010)]

<sup>66</sup>ბენ ბერნანკე, „2008 წლის ფინანსური კრიზისი იყო უარესი ვიდრე დიდი დეპრესია“, *ჟურნალი ფორბსი*, 2014 წლის 27 აგვისტო <https://www.forbes.com/sites/timworstall/2014/08/27/ben-bernanke-the-2008-financial-crisis-was-worse-than-the-great-depression/> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 27 დეკემბერი]

<sup>67</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, „გლობალური ფინანსური კრიზისის ანტროპოცენტრული კვლევა: „ეკონომიკური ადამიანის“ ტრანსფორმირება „ფინანსურ ადამიანად“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 11 №3 (2018): 32 – 41

პრობლემაა გადახდისუნარიანი ერთობლივი მოთხოვნის დეფიციტი,<sup>68</sup> რაც კრედიტებით ნაზღაურდება. მიმდინარე პერიოდის ეკონომიკური პრობლემები მომავალში გადაიდება. საინტერესოა ამერიკელი ეკონომისტის კენეტ ეროუს სიტყვები „ფინანსურ სფეროში ადამიანთა მოტივაციები სულ უფრო მეტადაა ორიენტირებული მომავალზე, მაშინ როცა რეალური ბაზრები აწმყოში ცხოვრობს“,<sup>69</sup> აქედან გამომდინარე, დღევანდელი ეკონომიკური კვლავწარმოებითი პროცესი ძლიერ დამოკიდებულია მომავლის ოპტიმისტურ მოლოდინებზე. უნდა აღნიშნოს, რომ ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების მიღება ყალიბდება (ფორმირდება) კოლექტიური, საერთო სოციალური პროცესებისგან. საერთო პოზიტიური მოლოდინები მომავლის შემოსავლებთან დაკავშირებით ან შედეგებთან მთავარი გასაღებია ახალი საწარმოების შექმნისათვის და ზოგადად ეკონომიკური ზრდისათვის.<sup>70</sup> სახელმწიფოს მიერ შექმნილი „ეფექტიანი მოთხოვნა“ ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას არა იმ კუთხით, რომ თვითონ ქმნის მოთხოვნას დამატებით კიდევ უფრო მეტი პროდუქციის წარმოებისათვის, არამედ ოპტიმისტურ მოლოდინს, რომ მომავალში მეტი პროდუქციის რეალიზაცია იქნება შესაძლებელი (შესაბამისად მოხმარების გადაწყვეტილებების მიღებაც ამ ფაქტორზეა დამოკიდებული)<sup>71</sup> და აქედან გამომდინარე, გარკვეულ რისკებს აზღვევს.

ეკონომისტები ყოველთვის აღნიშნავდნენ, რომ ადამიანების მიერ ეკონომიკური გადაწყვეტილებების მიღება მნიშვნელოვნადაა მოლოდინებზე დაფუძნებული. კეინზის მიხედვით, წარმოების პროცესიდან საბოლოო მომხმარებლის მიერ პროდუქციის შექმნამდე დროის საკმაოდ დიდი შუალედი

---

<sup>68</sup>მალხაზ ჩიქობავა, „უარყოფითი საპროცენტო განაკვეთების წარმოშობის მიზეზები“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 10, №3 (2017): 144-53

<sup>69</sup>Руслан Гринберг, and Александр Рубинштейн. "Теория, инновации и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу." *Вопросы экономики* 10 (2010): 5-16.; [Ruslan Greenberg, and Alexander Rubinstein. "Theory, Innovations and Outlines of the Future Economy in Dialogue with Kenneth Arrow," *Economic Issues*,10 (2010): 5-16]

<sup>70</sup>Aaron H., Anglin, Aaron F. McKenny, and Jeremy C. Short, "The impact of collective optimism on new venture creation and growth: A social contagion perspective." *Entrepreneurship Theory and Practice* 42, no. 3 (2018): 390-425.

<sup>71</sup>Johnson Kakeu, and Sharri Byron, "Optimistic about the future? How uncertainty and expectations about future consumption prospects affect optimal consumer behavior," *The BE Journal of Macroeconomics* 16, no. 1 (2016): 171-192.

არსებობს. ამიტომ მეწარმე იძულებულია, რაც შეიძლება ზუსტი ვარაუდი შეიმუშაოს მომავლის შესახებ.<sup>72</sup>

ვიკსელისა და ჰიქსის მიმდევრებმა დინამიკური ზოგადი წონასწორობის თეორიები შექმნეს. ძირითადი პოსტულატი კი რაზეც არის თეორიები აგებული ეყრდნობა მოლოდინებს, სადაც მოკლევადიანი წონასწორობის მიღწევა განისაზღვრება შესაბამისი მოლოდინების არსებობით.<sup>73</sup> ჯონ მუთი მიიჩნევდა, რომ ადამიანების მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი, რომელიც მოლოდინებით განისაზღვრება, შესაბამისი ეკონომიკური თეორიების კონცეფციებს ემთხვეოდა. ფაქტობრივად, ეკონომიკური თეორიის ფსიქოლოგიური განწყობების პრაქტიკული გამოვლინებებია სწორედ გატარებული ეკონომიკური აქტივობები. უმეტესად ინვესტიციები იზრდება მაშინ, როცა მენეჯერები არიან უფრო ოპტიმისტურად განწყობილნი,<sup>74</sup> რაც პირდაპირ კავშირშია ფინანსურ ბაზარზე აქტივების ფასის ცვლილებასთან.<sup>75</sup> საინტერესოა, რომ ინვესტორები პირდაპირი თუ პორტფელური ინვესტიციების განხორციელებისთვის უფრო მეტ ყურადღებას ეკონომიკური ზრდის საპროგნოზო მაჩვენებლებს მაშინ აქცევენ, როცა აქტივებისათვის-შესაბამისი სპეციალური ინფორმაცია „ნაკლებ ინფორმაციატევადია“ ან ნაკლებად ღირებული.<sup>76</sup> ნდობის როლი ეკონომიკურ ცხოვრებაში და მისი კავშირი ბოლო დროინდელ ფინანსურ კრიზისთან თვალსაჩინოა. ეკონომიკური ნდობისათვის გამოკვეთილია სამი მთავარი ფაქტორი: ინფორმაცია, კონტრაქტი და სახელმწიფო რეგულაცია.<sup>77</sup> აღნიშნულ ფაქტორს ნობელის პრემიის ლაურეატი ეკონომისტი ჯოზეფ სტიგლიცი შემდეგნაირად აღწერს: „ეს კრიზისი არის ნდობის კრიზისი, და რთულია აღადგინო

---

<sup>72</sup>ჯონ მეინარდ კეინზი, *დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია*, (ქუთაისი: ქუთაისის გ. ტაბიძის სახელობის სააქციო საზოგადოება „სტამბის“ საგამომცემლო ცენტრი, 1995), 52

<sup>73</sup>ავთანდილ სილაგაძე, *ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები*, (თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2001), 57

<sup>74</sup>Michael A. Anderson, and Arthur H. Goldsmith, "Mr. Keynes' theory of investment: Do forward looking expectations and weight really matter?." *Journal of Economic Psychology* 18, no. 5 (1997): 547-573.

<sup>75</sup>Liu Xin, Chunhuang Zhang, "Optimistic Expectation, Liquidity and Asset Prices [J]," *Journal of Financial Research* no.6 (2007). [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTTotal-JRYJ200706003.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTTotal-JRYJ200706003.htm) [Date of last entry: 15 November 2019]

<sup>76</sup>Saurin Patel, "Economic optimism, information uncertainty and future investment decisions: evidence from the mutual fund industry," *Information Uncertainty and Future Investment Decisions: Evidence from the Mutual Fund Industry* (January 2012): 1-43 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2021971](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2021971) [Date of last entry: 20 November 2019]

<sup>77</sup>Michael A. Anderson, and Arthur H. Goldsmith. "Mr. Keynes' theory of investment: Do forward looking expectations and weight really matter?." *Journal of Economic Psychology* 18, no. 5 (1997): 547-573.

ნდობა ამ ფინანსურ სისტემაში თუ არ შეიცვალა ის მასტიმულირებელი და შემზღუდავი მიდგომები, რამაც მიგვიყვანა ამ მძიმე შედეგებამდე.<sup>78</sup> სტიგლიცი მიუთითებს კარგ მარეგულირებელ სისტემის პრინციპების ჩამოყალიბებაზე და ამით ხაზს უსვამს სახელმწიფო გონივრულ რეგულაციების დაწესებას. (მკაფიოდ უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო რეგულაცია არ უნდა გახდეს ეკონომიკური თავისუფლების შეზღუდვის მიზეზი). აგრეთვე, სახელმწიფოს ბიუჯეტის დაგაგეგმვისას მოსალოდნელი ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის მიმართ მოსახლეობის მხრიდან ნდობა მაღალი უნდა იყოს. გარდა ამისა, მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინი ხელს უწყობს მეტი დანაზოგების შექმნას.<sup>79</sup>

ამ კუთხით საინტერესოა რაციონალური მოლოდინების თეორიის განხილვა. რაციონალური მოლოდინების თეორიის მიხედვით (სარჯენტი, ბარო, ლუკასი) მომავლის სწორად განჭვრეტას და სწორ პროგნოზირებას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რადგან მასზეა დამოკიდებული ეკონომიკური აქტიურობა. შესაბამისად, მომავალში მისაღები შემოსავალი მეტი უნდა იყოს მიმდინარე პერიოდთან შედარებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ეკონომიკა ყოველწლიურად უნდა იზრდებოდეს. რაციონალური მოლოდინების თეორია უშვებს, რომ თითოეული ეკონომიკური სუბიექტი რაციონალურ გადაწყვეტილებებს იღებს, რაც მომავლის სწორად განჭვრეტის შედეგია. შესაბამისად, ეკონომიკაში თითოეული დარგის ბაზარი ეფექტიანია, რადგან ყოველი ინდივიდი მხოლოდ მაქსიმალური სარგებლის მიღებას ცდილობს. ამგვარ ინდივიდს უწოდებენ „რეპრეზენტატიულ აგენტს“, რომელიც რაციონალური ქცევით ხასიათდება მოსალოდნელი რისკების მიმართ.<sup>80</sup> მოლოდინების დიდ მნიშვნელობას ეკონომიკაში აგრეთვე აღნიშნავდნენ ცნობილი ეკონომისტები ა.პიგუ, ჯ.რ. ჰიქსი და ჯ.მ. კეინზი. კეინზი მოლოდინებს განიხილავდა, როგორც „ოპტიმიზმისა და პესიმიზმის ტალღებს“, რომელიც, მისი აზრით, განსაზღვრავდა საქმიანი აქტიურობის დონეს. საერთოდ ერთობლივი მოთხოვნა ორი ურთიერთსაპირისპირო პირობის პესიმიზმისა და ოპტიმიზმის ურთიერთქმედების

<sup>78</sup>Stephany Griffith-Jones, José Antonio Ocampo, and Joseph E. Stiglitz, eds. *Time for a visible hand: Lessons from the 2008 world financial crisis*. (New York: Oxford University Press, 2010),

<sup>79</sup>Manju Puri, and David T. Robinson, "Optimism and economic choice," *Journal of Financial Economics* 86, no. 1 (2007): 71-99.

<sup>80</sup>ელეუჯა მექვაბიშვილი, „გლობალურ ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისი და ეკონომიკური თეორიის „პროგნოსტიკული დისფუნქცია“: მითი თუ რეალობა?“, *ქურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 9, №2, (2016): 14-23



გამო მერყეობს. ასეთ შემთხვევაში მთავრობა ვალდებულია მოახდინოს საოჯახო მეურნეობებისა და ფირმების პესიმისტური და ოპტიმისტური განწყობის ოპტიმალური რეგულირება და ამგვარად მიაღწიოს ერთობლივი მოთხოვნის სტაბილიზაციას.

გამომდინარე იქიდან, რომ ბაზარი ფუნქციონირებს ინდივიდების რაციონალური გადაწყვეტილებების მიხედვით, აშკარაა, რომ ისინი ურთიერთზემოქმედებენ და შედარებით ირაციონალური გადაწყვეტილებების მიმღებნი აუცილებლად დაზარალებიან, რაც ერთი შეხედვით სამართლიანია, რადგან თითოეული ადამიანი თავის შეცდომებზე სწავლობს. „ჩამორჩენილ“ ადამიანს კი განვითარების ნაკლები შანსი რჩება, კონკურენციის პრინციპიდან გამომდინარე. რაციონალური მოლოდინების თეორია მოითხოვს თითოეული ეკონომიკური სუბიექტისგან ეკონომიკურ განათლებას. ცხადია, რომ აღნიშნული თეორია უკიდურესი შემთხვევაა, რაც პრაქტიკაში რთული განსახორციელებელია. რაციონალური მოლოდინების თეორია მილტონ ფრიდმანის მიერ შემოთავაზებულ თავისუფალი ბაზრის მუდმივად კონკურენტულ მდგომარეობაში ყოფნის პრინციპს მოიცავს, სადაც სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევა მინიმალურია. მაშასადამე, თუ ადამიანები დაუყოვნებლივ და სრულად იღებენ საჭირო ინფორმაციას, მაშინ რაციონალურად იქცევიან, შესაბამისად ბაზარი კონკურენტულია და იგი მაქსიმალურ ეფექტიანობას აღწევს. საყურადღებოა, რომ რაციონალური მოლოდინების თეორიის ჩარჩოებში რობერტ ლუკასი თავისუფალი ბაზრის დამახასიათებლად ციკლურ მერყეობებს არ მიიჩნევდა. მაშასადამე, აღნიშნულ თეორიაში თავისუფალი ბაზრის პირობებში კრიზისები გამორიცხულია. მიუხედავად თეორიული თვალსაზრისით საინტერესო და სამართლიანი პოსტულატებისა, სამწუხაროდ, პრაქტიკაში კრიზისული პერიოდები მრავლად შეინიშნება. ასე იმიტომ, რომ ეკონომიკა შედარებით არაზუსტი მეცნიერებაა და კვლავწარმოებითი პროცესი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული პროდუქციის რეალიზაციის მოლოდინზე და არა ზუსტ პროგნოზზე ან ზუსტ ინფორმაციაზე. შესაბამისად, სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი ბაზარზე სწორედ ოპტიმისტური მოლოდინების შექმნის გამო, რომელიც ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას, ჩვენი აზრით, უნდა მივიჩნიოთ წარმოების ფაქტორად. ამისათვის კი ფაქტორულ

შემოსავლად იგი იღებს ბიზნესზე ირიბ გადასახადს. მართალია, სახელმწიფოს მთავარი ფუნქცია, როგორც მატერიალური ისე არამატერიალური საზოგადოებრივი საქონლის შექმნაა თუმცა, ჩვენი აზრით, მისი საბოლოო მიზანია შექმნას ისეთი არამატერიალური საზოგადოებრივი საქონელი, როგორცაა მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინი. განვითარებადი ქვეყნისათვის წარმოების ზრდისათვის მხოლოდ ოპტიმისტური მოლოდინი საკმარისი არ არის, ხოლო განვითარებული ქვეყნისათვის კი ყველაზე მნიშვნელოვანი სწორედ მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინია. განვითარებადი ქვეყნისათვის სხვადასხვა მიზნობრივი პროექტების განხორციელებაა საჭირო აღნიშნულ საზოგადოებრივ საქონელთან ერთად, ხოლო განვითარებული ქვეყნისათვის უპირველეს საჭიროებას სწორედ მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინი წარმოადგენს, რადგან ეკონომიკის იმანენტური სტრუქტურული „ძვრები“ ეკონომიკური ზრდისათვის არ შეფერხდეს. საყურადღებოა, რომ ეკონომიკური კრიზისის შემთხვევაში მოსახლეობა მიმართავს სახელმწიფოს, რადგან იგი ქმნის ისეთ აუცილებელ საქონელს, რომლის შექმნა ცალცალკე ინდივიდებს არ შეუძლიათ. ისევე როგორც „დიდი დეპრესია“, ასევე „დიდი რეცესია“ დაძლეული იქნა სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევით.<sup>81</sup> ბოლო წლების მანძილზე განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფოს წილი ეკონომიკაში ძირითადად კლების ტენდენციით ხასიათდება, მაგრამ 2008 წლის ფინანსური კრიზისის პერიოდში თითქმის ყველა განვითარებულმა ქვეყანამ გაზარდა სახელმწიფოს შესყიდვების წილი მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებით. რა თქმა უნდა, კრიზისულ პერიოდში ეკონომიკური ზრდა კლებულობდა, სახელმწიფოს შესყიდვები პირიქით, იზრდება იმ მიზნით, რომ დაძლეულიყო გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისი. ამ მხრივ ნამდვილად საინტერესოა განვითარებული ქვეყნების 2008 – 2009 წლის სტატისტიკური მონაცემები.

---

<sup>81</sup>ვასილ კაციაშვილი, „მსოფლიოს ფინანსური კრიზისები: გამომწვევი მიზეზები და დაძლევის გზები“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 11, №1 (2018): 35-44

ცხრილი 1. განვითარებული ქვეყნების სახელმწიფო შესყიდვების წილი მთლიან სამამულო პროდუქტში, 2008-2009

სახელმწიფოს შესყიდვების წილი მთლიან სამამულო პროდუქტში	2008 წელი	2009 წელი
ამერიკის შეერთებული შტატები	39,5%	43,0%
იაპონია	36,7%	40,7%
გერმანია	43,6%	47,6%
საფრანგეთი	53,3%	57,2%
ფინეთი	48,3%	54,8%
შვედეთი	50,1%	52,7%
ნორვეგია	40,2%	46,1%
შვეიცარია	30,4%	32,2%
ნიდერლანდები	43,6%	48,2%
სამხრეთ კორეა	32,0%	34,9%
ინგლისი	44,6%	47,5%
იტალია	47,8%	51,2%
ბელგია	50,3%	54,2%
ავსტრია	49,9%	54,1%
დანია	50,4%	56,5%

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com) ინტერნეტ წყაროს ოფიციალური მონაცემების მიხედვით

მოცემული ცხრილის მონაცემებზე დაყრდნობით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ განვითარებული ქვეყნები სახელმწიფო ინტერვენციებს კრიზისულ პერიოდში აქტიურად მიმართავენ. თანამედროვე ფინანსურმა კრიზისმა დაამტკიცა, რომ

ანტიკრიზისული პროგრამა მთლიანად ეფუძნება ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის გაძლიერების ღონისძიებებს,<sup>82</sup> რამაც ფისკალურ პოლიტიკას კვლავ დაუბრუნა სიტუაციიდან გამოსავლის გზის როლი.<sup>83</sup> შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სახელმწიფო თავისუფალი ბაზრის არა დანამატი, არამედ მისი იმანენტური ნაწილია,<sup>84</sup> რომელიც ჩაშენებული სტაბილიზატორის როლს ასრულებს. სახელმწიფოს სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკა კი მნიშვნელოვანი დეტერმინანტია ეკონომიკური ზრდისათვის.<sup>86</sup>

პროფესორი ელგუჯა მექვაბიშვილი ანტიკრიზისულ პერიოდში სახელმწიფოს შემდეგნაირად ახასიათებს: “გლობალური კრიზისის გამოცდილება ნათლად გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოს, როგორც „უკანასკნელი ინსტანციის მაშველს“, ზადალი არ ჰყავს ექსტრემალურ სიტუაციებში“.<sup>87</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ წლებია გამოითვლება ეკონომიკის ოპტიმიზმის ინდექსი<sup>88</sup> ის სერიოზული განსჯის საგანს არ წარმოადგენს, რადგან ძირითადად სოციოლოგიურ კვლევებს ეფუძნება და დიდია რისკი ცდომილებებისა. აგრეთვე აღსანიშნავია, ისიც რომ ინდექსი სულ დადებითი მაჩვენებელი უნდა იყოს, რათა არასტაბილურობის განცდა არ შეიტანოს ბაზარზე, რაც მის გამოთვლის მიზანშეწონილობას ამცირებს. გამომდინარე იქიდან, რომ ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია ნდობის ფაქტორი, ვფიქრობთ, სახელმწიფოს როგორც ინსტიტუციას მაღალი ნდობა აქვს, ვიდრე მსგავს ცალკეულ ინდექსებს.

---

<sup>82</sup>მამია ჭუმბურიძე, „სახელმწიფოს ეკონომიკური როლის ევოლუციის ტენდენციების შესახებ“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №5 (2013 წლის სექტემბერი-ოქტომბერი): 61 – 78.

<sup>83</sup>Alberto Alesina, "Fiscal policy after the great recession," *Atlantic Economic Journal* 40, no. 4 (2012): 429-435.

<sup>84</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, „სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №2 (2010 წლის მარტი-აპრილი): 21 – 28

<sup>85</sup>Geoffrey RD Underhill, "State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline," *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 2, no. 3 (2001): 2-12.

<sup>86</sup>Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Emanuele Baldacci, and Carlos Mulas-Granados, "Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries," *Journal of International Money and Finance* 24, no. 3 (2005): 441-63.

<sup>87</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, „სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №2 (2010 წლის მარტი-აპრილი): 23

<sup>88</sup>ეკონომიკის ოპტიმიზმის ინდექსი ქვეყნების მიხედვით, (2019), <https://tradingeconomics.com/country-list/economic-optimism-index> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 ნოემბერი]

სახელმწიფოს მიერ შექმნილი მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინის „მოცულობის“ რაოდენობრივად წინასწარ შეფასების რაიმე მეთოდი ან ზუსტი საზომი ერთეული არ არსებობს. თუმცა შეიძლება მისი ირიბი შეფასება. სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის „მოცულობის“ ცვლილების ტემპი შეიძლება არაპირდაპირი გადასახადების ცვლილების ტემპის მიხედვით შევაფასოთ. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის „მოცულობის“ ცვლილებასა და არაპირდაპირი გადასახადებიდან მიღებულ შემოსავლების ცვლილების ტემპები შეიძლება ერთმანეთს არ ემთხვეოდეს მოკლევადიან პერიოდში. მაგ. შეიძლება სახელმწიფოს ეკონომიკური როლი შემცირდეს ეკონომიკაში, თუმცა ბიზნესზე ირიბი გადასახადებისგან მიღებული შემოსავლები გაიზარდოს ეკონომიკური ზრდის მაღალი ტემპების შედეგად ან პირიქით.<sup>89</sup> მიუხედავად ამისა გრძელვადიან პერიოდში ეკონომიკური ანალიზისათვის აღნიშნული მონაცემები შედარებით მიახლოებული იქნება, რაც გარკვეული დასკვნების გამოტანის საშუალებას იძლევა. ამიტომაც სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარი მოიცავს ბიუჯეტს როგორც რაოდენობრივი ასევე ხარისხობრივი თვალსაზრისითაც. გასაგებია, რომ ქვეყნებს შორის ბიუჯეტი/მთლიან სამამულო პროდუქტთან შეფარდება ვერ შეგვიქმნის სწორ შთაბეჭდილებას სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის მასშტაბისა და ეფექტიანობის შესახებ, თუმცა დღესდღეობით ეკონომიკურ ლიტერატურაში არც სხვა რაიმე კრიტერიუმი არსებობს. გარდა ამისა, არც მთლიანი სამამულო პროდუქტის - მოსახლეობის ერთ სულზე ცხოვრების დონის განსაზღვრაა, დაზღვეული მრავალი ხარვეზისაგან. ამიტომაც ეკონომიკა რიცხვებს სრულად ვერ ირგებს და ნაკლებად საიმედოა მხოლოდ რაოდენობრივ ჭრილში განხილვა, შესაბამისად სრულყოფილი ანალიზისათვის საჭიროა მსჯელობა გაგრძელდეს ფილოსოფიის, ფსიქოლოგიის, სამართლის, ისტორიის, გეოგრაფიის და პოლიტოლოგიის მეცნიერებათა მიღწევების გამოყენებითაც გარკვეულ ეკონომიკურ საკითხებში.<sup>90</sup> სავარაუდოა ისიც, რომ რადგან რაოდენობრივი შეფასების იდეალური, საუკეთესო კრიტერიუმი ან მოდელი ჯერ არ არის მოფიქრებული, მიგვაჩნია რომ

<sup>89</sup>დემნა კვარაცხელია, „სოლოუს ნაშთის მოდიფიკაცია სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის გათვალისწინებით.“ *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №3 (2012 წლის მაისი-ივნისი): 61

<sup>90</sup>ვლადიმერ პაპავა, „ეკონომიკური მეცნიერების კრიზისი და ახალი პარადიგმის ძიებისათვის,“ *ჟურნალი გლობალიზაცია და ბიზნესი*, №6 (2018): 20 <https://www.eugb.ge/uploads/content/N6/Vladimer-Papava.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 28 ნოემბერი]

მისი შეფასება ამ კუთხით შეუძლებელია და ეს მომავალში ჩვეულებრივ მოვლენად შეიძლება იქცეს, ისევე როგორც კომპიუტერი, ან ხელოვნური ინტელექტი საუკუნეების წინ არ არსებობდა და რთული იყო მისი წარმოდგენა იმ პერიოდში. ხელოვნური ინტელექტის მეშვეობით მსოფლიო საზოგადოებას მიეცემა საშუალება გადაჭრას დღემდე გადაუწყვეტელი, შეუძლებლად მიჩნეული პრობლემები.<sup>91</sup>

სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის ეფექტიანად განხორციელება დამოკიდებულია საბიუჯეტო პოლიტიკაზე. სახელმწიფო ფინანსების პრიორიტეტული გახარჯვა პირდაპირ ზემოქმედებს განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკურ ზრდაზე. ასე მაგალითად, თუ ქვეყანაში ბიზნესის განვითარებას ხელს უშლის მოუწესრიგებელი ინფრასტრუქტურა, არაკონკურენტული და არასამართლებრივი გარემო, კერძო საკუთრების დაუცველობა და ა.შ. სახელმწიფომ უნდა მიმართოს ამ მიმართულებით შესაბამისი ფინანსები. თუ მიმდინარე გამოწვევებს სახელმწიფო არ პასუხობს, მიუხედავად იმისა, რომ მას გააჩნია შესაბამისი ფინანსური რესურსი, მაშინ საბიუჯეტო პოლიტიკა არასწორია.

დღესდღეობით თითოეული სახის პროდუქციის ნომენკლატურა ძალზე ფართოა. ბუნებრივია, ადამიანების უსაზღვრო მოთხოვნილებებს მრავალფეროვნება იზიდავს, თუმცა სამაგიეროდ მნიშვნელოვნად პრეტენზიულს ხდის, რაც არასტაბილურობის განცდას იწვევს. შესაბამისად, თანამედროვე პირობებში ერთობლივმა მიწოდებამ პირველი ადგილი ერთობლივ მოთხოვნას დაუთმო, რამაც გამოიწვია სწორედ მოლოდინების აქტუალურობა. უნდა აღინიშნოს, რომ დავიდ რიკარდოს და ჰექშერ-ოლინის თეორიები საერთაშორისო ვაჭრობასთან მიმართებით ამიტომაც ვერ ხსნის თანამედროვე პრობლემას, რადგან შეფარდებითი უპირატესობის თეორიამ უკან გადაიწია და დღესდღეობით აქტუალურია კონკურენტული უპირატესობის კანონი.<sup>92</sup> მაშასადამე, გამოსავალი ინოვაციურ პროდუქციაშია, რომელიც უნდა განვიხილოთ, ერთი მხრივ, როგორც ახალი სახეობა

---

<sup>91</sup>დემურ სიჭინავა და გულადი ნაკაშიძე, „ინტერნეტის, ხელოვნური გონისა და ადამიანთა საზოგადოების ახალ ეპოქაში გადასვლის შესახებ“, *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №1 (2011 წლის იანვარი-თებერვალი): 57

<sup>92</sup>როზეტა ასათიანი, „საქართველოს ეკონომიკის განვითარების პრიორიტეტები და გენერალური სტრატეგია“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 13, № 3 (2017): 31-37.

და, მეორე მხრივ, შრომის მწარმოებლურობის გაზრდის საშუალება.<sup>93</sup> ცნობილი ეკონომისტის ნიკოლაი კონდრატიევის მიერ შემუშავებული კონიუნქტურის დიდი ციკლების მეექვსე ტალღა (რომელიც სავარაუდოდ 2020 წლიდან დაიწყება, აგრეთვე არის მოსაზრება, რომ ის 2030-2040 წლებში გამომჟღავნდება უმეტესად<sup>94</sup>) დაფუძნებული იქნება მედიცინის უახლეს მიღწევებზე, ნანო ტექნოლოგიებზე და კომპიუტერის ფუნქციონირების ახალ (კვანტურ) პრინციპებზე.<sup>95</sup> ამიტომაც თანამედროვე პირობებში მთავარი გამოწვევაა სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკაში სათანადოდ იყოს განსაზღვრული აუცილებელი საინვესტიციო ხარჯები განათლებისა და მეცნიერების პრიორიტეტულ დარგებში.

გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევა საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის გარდა ფულად-საკრედიტო პოლიტიკასაც მოიცავს, მნიშვნელოვანია ეროვნული ბანკის მიერ ოპტიმისტური განწყობების შექმნა მეწარმეებისთვის ან უცხოელი ინვესტორებისთვის, რისთვისაც ის ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმს იყენებს. აღნიშნული გულისხმობს ინფლაციის წინასწარ განსაზღვრული მაჩვენებლის მიღწევას საშუალოვადიან პერიოდში. ამგვარი მიდგომა ინვესტიციების წახალისებისთვისაა შემუშავებული, რაც ეკონომიკურ ზრდას უზრუნველყოფს. საინტერესოა, რომ მისი განსაზღვრა ხდება არა ქვეყნის მიმდინარე ინფლაციის დონის მიხედვით, არამედ საპროგნოზო მაჩვენებლისა და ეკონომიკური აგენტების ინფლაციის მოლოდინის გათვალისწინებით.<sup>96</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ იმპორტდამოკიდებულ ქვეყანაში ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმი მნიშვნელოვან ხარვეზებს მოიცავს.

---

<sup>93</sup>ვილ კენტონ, „კონდრატიევის ტალღა, 2018,“ <https://www.investopedia.com/terms/k/kondratiev.asp> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 21 დეკემბერი]

<sup>94</sup>Leonid E. Grinin, Anton L. Grinin, and Andrey Korotayev, "Forthcoming Kondratieff wave, Cybernetic Revolution, and global ageing," *Technological Forecasting and Social Change* 115 (2017): 52-68.

<sup>95</sup>ელგუჯა მექვაბიშვილი, „კონდრატიევის კონიუნქტურის დიდი ციკლების თეორია გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის კონტექსტით“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №6 (2014 წლის ნოემბერი-დეკემბერი):19

<sup>96</sup>საქართველოს ეროვნული ბანკი, „ინფლაციის თარგეთირება: მიზნობრივი მაჩვენებელი, 2019“. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=550> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 27 დეკემბერი]

## თავი II. ფისკალური პოლიტიკის ფორმირება საქართველოს პოსტკომუნისტური ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პერიოდში

### 2.1 საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების გამოცდილება

დამოუკიდებელ საქართველოში საბიუჯეტო სისტემის ჩამოყალიბება იწყება 1993 წლის 30 მარტს მიღებული კანონის „საბიუჯეტო სისტემისა და უფლებების შესახებ“ საფუძველზე. აღნიშნული კანონის მიხედვით საბიუჯეტო სისტემაში დაინერგა დეცენტრალიზებული ბიუჯეტები, რომელიც გამოიხატებოდა ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შექმნით. 1996 წლის 29 მაისს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიხედვით სახელმწიფო ფონდში გაერთიანდა ცენტრალური და სპეციალური სახელმწიფო ფონდები.<sup>97</sup> თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ რაიმე გარდამტეხი ან ფუნდამენტური ცვლილება 2003 წლამდე არ განხორციელებულა. 2003 წლის 24 აპრილს „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“ კანონი შეიცვალა „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონით. აღნიშნულ კანონში საბიუჯეტო სისტემა განისაზღვრებოდა, როგორც „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა“.<sup>98</sup>

<sup>97</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, კარი II, მუხლი 6. (1996 წლის 29 მაისი)

<sup>98</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, მუხლი 2, (2003 წლის 24 აპრილი).



სპეციალური სახელმწიფო ფონდი წარმოადგენდა ფინანსური რესურსების ერთობლიობას, რომელიც გამოიყენება მიზნობრივი დანიშნულებით. საქართველოში ფუნქციონირებდნენ შემდეგი სპეციალური სახელმწიფო ფონდები: საქართველოს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი და საქართველოს საგზაო ფონდი, რომლებიც მთლიანად კონსოლიდირებულნი იყვნენ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში.

ჩამოყალიბდა ბიუჯეტის შემდეგნაირი განსაზღვრება: „ბიუჯეტი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხაა, რომელიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ“.<sup>99</sup> რაც შეეხება ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემას, იგი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: „საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ვალდებულებათა შესრულების მიზნით ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის, საბიუჯეტო პროცესისა და შესაბამისი ბიუჯეტების ერთობლიობა“.<sup>100</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტი ცენტრალურ და სახელმწიფო სპეციალურ ფონდებს მოიცავდა. სპეციალური სახელმწიფო ფონდი 2004 წლის „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონში“ უკვე აღარ გვხვდება. თუ 2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტი განიმარტებოდა ცენტრალური ბიუჯეტისა და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ერთობლიობით, 2004 წელს შეიცვალა შემდეგნაირად: სახელმწიფო ბიუჯეტი - საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების ბიუჯეტია, რომელიც მოიცავს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შემოსულობებსა და გადასახდელებს. სპეციალური სახელმწიფო ფონდების

<sup>99</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 3, „დ“ ქვეპუნქტი, (2003 წლის 24 აპრილი).

<sup>100</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 2, (2003 წლის 24 აპრილი).

გაუქმების შემდგომ კანონში ბიუჯეტის განმარტება შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა “ბიუჯეტი საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსულობების, აგრეთვე მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების ნუსხაა, რომლებიც დამტკიცებულია ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი დონეების მიერ”<sup>101</sup>. 2003 წელს კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ განსაზღვრული იყო პრეზიდენტის სარეზერვო ფონდი, ხოლო 2004 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდები.

აღნიშნულ კანონში შემოსულობები განისაზღვრებოდა შემდეგნაირად:

ცენტრალური ბიუჯეტის შემოსულობები: 1.შემოსავლები, მათ შორის: მიმდინარე საგადასახადო შემოსავლები, მიმდინარე არასაგადასახადო შემოსავლები, კაპიტალური შემოსავლები, 2.გრანტები; 3. სესხები.

2003 წლის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მიხედვით, ბიუჯეტის სტრატეგია დაეფუძნა, აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკასა და პრიორიტეტებს, რაც უდავოდ კანონმდებლობის გაუმჯობესებასა და დახვეწაზე მიუთითებს.

აღნიშნული კანონმდებლობის მიხედვით ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების სისტემური კლასიფიკაცია, მოიცავს: შემოსავლების კლასიფიკაციას შემოსავლების წყაროების მიხედვით, მიმდინარე და კაპიტალური შემოსავლების გამიჯვნით; ხარჯების ეკონომიკურ კლასიფიკაციას ხარჯების სახეების მიხედვით, მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების გამიჯვნით; ხარჯების ფუნქციონალურ კლასიფიკაციას ხარჯების მიზნების მსგავსობის მიხედვით; ხარჯების ორგანიზაციულ კლასიფიკაციას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით.

2003 წლის „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მიხედვით სახელმწიფო ხაზინის ფულადი რესურსები ინახებოდა საქართველოს ეროვნულ

---

<sup>101</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 3, პუნქტი 1, “დ“ ქვეპუნქტი, (2004 წლის 29 დეკემბერი)

ბანკში გახსნილ ერთ ან მეტ საბანკო ანგარიშზე. ანგარიში სხვადასხვა ბანკებში იყო გახსნილი, სახელმწიფო ხაზინის კონტროლით. 2004 წლიდან ამოქმედდა სახელმწიფო ხაზინის ერთიანი ანგარიში, რომელიც საბიუჯეტო ფინანსების აკუმულირების მარტივი სისტემაა.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური ძლიერება მჭიდროდ არის დაკავშირებული საბიუჯეტო სისტემის მდგრად და სტაბილურ განვითარებაზე. 2003 წლამდე სახელმწიფო რთულად უზრუნველყოფდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით განსაზღვრული, საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზებას და ხარჯების დაგეგმილი მოცულობით გაწევას, ამიტომ ამ წლების განმავლობაში საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა საშემოსავლო ნაწილს, რის შედეგადაც ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის სისტემატიურ სეკვესტრსა და ბიუჯეტის ქრონიკულ დეფიციტს. (თუ ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხდება ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდის გადაჭარბება ან მნიშვნელოვნად მცირდება ბიუჯეტის შემოსავლის და დაფინანსების წყაროების მოცულობა, გამოიყენება ბიუჯეტის ხარჯების სეკვესტრის მექანიზმი. სეკვესტრი არის საბიუჯეტო ხარჯების ყოველთვიური პროპორციული შემცირება ბიუჯეტის ხარჯების ყველა მუხლის მიხედვით (დაცული მუხლების გარდა) დარჩენილი ფინანსური წლის მანძილზე. ბიუჯეტის დეფიციტი იფარება სახელმწიფო ვალის ფორმირებით და საკრედიტო რესურსების გამოყენებით. ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად აგრეთვე გამოიყენება სახელმწიფო პროგრამების მიხედვით სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრივობიდან მიღებული შემოსავალი.)

საქართველოში, საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში სრულყოფილი საბიუჯეტო სისტემის ფორმირების ხელისშემშლელ ფაქტორებს შორის ყველაზე მეტად საყურადღებო იყო ის, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება და გამართული ფუნქციონირება ვერ ხერხდებოდა, იმის გამო, რომ ფაქტიურად ყოველწლიურად „ირღვეოდა“ ბიუჯეტი. შესაბამისად, საგადასახადო ადმინისტრირების მოუწესრიგებლობის შედეგად ლოგიკურად არსებობდა „ჩრდილოვანი ეკონომიკა“. მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება იწყება 2004 წლიდან, „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ კანონის მიხედვით ახლებურად იქნა

წარმოდგენილი ბიუჯეტის არსი, საქართველოს საბიუჯეტო მოწყობა, საბიუჯეტო კლასიფიკაცია, საბიუჯეტო სისტემის პრინციპები, სახელმწიფო ხაზინის ფუნქციონირება და ა.შ. ამ პერიოდიდან საქართველოში ფიქსირდებოდა ქვეყნის გადასახადების ადმინისტრირების დახვეწა, შესაბამისად სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობების ზრდა, აგრეთვე ჩრდილოვანი ეკონომიკისა და კორუფციული გარიგებების მკვეთრი შემცირება (ჩრდილოვანი ეკონომიკის შესამცირებლად გარკვეული წამახალისებელი თამაშიც კი იქნა დანერგილი გარკვეული პერიოდით, რათა მომხმარებლებს გადახდის ქვითარი მოეთხოვათ) და ა.შ. მიუხედავად ამგვარი წინაპირობებისა, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაღალი დონის მიღწევა დღემდე ვერ ხერხდება. ეს კი უშუალოდ საბიუჯეტო პოლიტიკის ამოცანას წარმოადგენს და არა კანონმდებლობის. მიმდინარე პერიოდში საქართველოსთვის საჯარო ფინანსების კანონმდებლობის დახვეწასთან შედარებით, უპრიანია საბიუჯეტო პოლიტიკის ეკონომიკურ ზრდასთან მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის გაუმჯობესება, რაც მეცნიერ-ეკონომისტების მიერ უნდა შემუშავდეს.

2008 წლიდან აღნიშნულ კანონში მიღებული ცვლილებების შედეგად შემუშავებული იქნა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებისა და გადასახდელების განახლებული სტრუქტურა. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს წარმოადგენდა შემოსავლები, არაფინანსური აქტივები - არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ფინანსური აქტივები - ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები და ვალდებულებები - ვალდებულებების აღებით მიღებული სახსრები. შემოსავლები მოიცავდა გადასახადებს, გრანტებსა და სხვა შემოსავლებს, ხოლო სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები წარმოადგენდა ხარჯებს, არაფინანსური აქტივების - არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართულ სახსრებს, ფინანსურ აქტივებს - ფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართულ სახსრებს, მათ შორის, ნაშთის დაგროვებას და ვალდებულებებს - ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვაზე მიმართულ სახსრებს. ამ კანონმდებლობის მიხედვით საქართველოს

სახელმწიფო ბიუჯეტში იქმნება საქართველოს პრეზიდენტის და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდები.<sup>102</sup>

საბიუჯეტო სისტემის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფისათვის წინ გადადგმული ნაბიჯია 2009 წლის 18 დეკემბერს მიღებული საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“. მოქმედ საბიუჯეტო კოდექსში ბიუჯეტი განმარტებულია, როგორც „საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ“. 2008 წლის კორექტირებების შედეგად საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე შემოღებული იქნა საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტების ცნებები. კონკრეტულად, ნაერთი ბიუჯეტი წარმოდგენილია ქვეყნის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების კონსოლიდირებული ბიუჯეტების სახით, აღნიშნული ბიუჯეტები არ ექვემდებარებიან არც ერთი ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დამტკიცებას. შედეგად, ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე, ჩამოყალიბდა: ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობის სახით.

2013 წელს მოქმედი საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების წესი. აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ მხარჯავი დაწესებულებების უფლებამოსილებები უკეთ გამოიკვეთა. აღნიშნულმა რეფორმებმა საჯარო ფინანსების ადმინისტრირებას და ზოგადად სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუტის ფუნქციონირებას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი, რაც უდავოდ მისასალმებელია.

---

<sup>102</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, თავი I, მუხლი 6; 10; 13; (2008 წლის 14 მარტი)

დღესდღეობით საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით ბიუჯეტის ცნება შემდეგნაირად განიმარტება: „ბიუჯეტი – საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით მისაღები შემოსულობების, გასაწევი გადასახდელებისა და ნაშთის ცვლილების ერთობლიობაა, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაბამისი ორგანოების მიერ“<sup>103</sup>. საბიუჯეტო სისტემა არის საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების ფუნქციების შესასრულებლად ფულადი სახსრების მობილიზებისა და გამოყენების მიზნით სამართლებრივი აქტებით რეგულირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობათა ერთობლიობა.<sup>104</sup>

ქვეყნის განვითარებისა და ხელისუფლების ფუნქციების შესრულების კუთხით საბიუჯეტო პროცესს ერთ-ერთი ძირითადი როლი აკისრია. საბიუჯეტო პროცესი წარმოადგენს ბიუჯეტის მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებას, ანგარიშგებასა და კონტროლს. ბიუჯეტი არის წლის მთავარი ფინანსური დოკუმენტი, რომლიდანაც ფინანსდება ის ძირითადი პროგრამები და ღონისძიებები, რასაც ხელისუფლება გეგმავს კონკრეტული წლის განმავლობაში.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ სამინისტროებთან და უწყებებთან, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებთან, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულებთან - გუბერნატორებთან და საქართველოს ეროვნულ ბანკთან კოორდინაციით მუშაობას იწყებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზზე, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზებზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად მონაცემებსა და მიმართულებებზე, აგრეთვე

<sup>103</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, თავი I. მუხლი 6. „გ“ ქვეპუნქტი, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

<sup>104</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 2. (2019 წლის 20 დეკემბერი)

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებზე).

ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტის (BDD) შემუშავება საბიუჯეტო პროცესის უპირველესი ეტაპია. დოკუმენტი იქმნება 4 წლიანი პერიოდისათვის, თუმცა შესაძლებელია მისი ყოველწლიურად განახლება. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი არის ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების შესახებ, ასევე ინფორმაციას საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ. ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის მომზადების მიზნით საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება მხარჯავი დაწესებულებების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების შემადგენლობაში შემავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) მიერ წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხა და წარდგენის ვადები. საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებთან ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების მიზნით საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს ინფორმაციას ძირითადი მაკროეკონომიკური პროგნოზებისა და საქართველოს სამინისტროების ძირითადი მიმართულებების შესახებ.<sup>105</sup>

საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პროგნოზები მოიცავს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაკროეკონომიკურ მიმოხილვას, მთლიან სამამულო პროდუქტს, ინფლაციას, ხელფასის ცვლილებას, უმუშევრობის დონის მაჩვენებლებს, სავაჭრო და საგადაამხდელო ბალანსს, ვალუტის კურსს, მონეტარულ და სხვა ძირითად მაჩვენებლებს.

საშუალოვადიანი ფისკალური პროგნოზები მოიცავს შემოსავლებისა და ხარჯების, არაფინანსური და ფინანსური აქტივებით ოპერაციებისა და

---

<sup>105</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 34, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

ვალდებულებების ძირითად ელემენტებს, ითვალისწინებს სახელმწიფოს ძირითად სტრატეგიულ მიმართულებებს, ასევე ფინანსურ და პოლიტიკურ ვალდებულებებს.

ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას: გასული, მიმდინარე, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლებისათვის და დასაგეგმისშემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის: ძირითადი მაკროეკონომიკური ინდიკატორების (ნომინალური და რეალური მთლიანი სამამულო პროდუქტი, ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია, ინვესტიციები და ა.შ.) პროგნოზებს და მათ აღწერას; ნაერთი და სახელმწიფო ბიუჯეტების შემოსავლებისა და ხარჯების, ფინანსურ და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციებისა და ვალდებულებების აგრეგირებულ მაჩვენებლებს; გასული საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების საბოლოო შედეგების ანალიზს და მიმდინარე საბიუჯეტო წლის გადამუშავებულ პროგნოზებს; დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის და დასაგეგმისშემდგომი სამი საბიუჯეტო წლისათვის: საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ სახელმწიფო პრიორიტეტებს; საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების პროგრამებს, მათ მიზნებსა და დაფინანსების ოდენობებს; ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან პრიორიტეტებს და მათ მისაღწევად განსახორციელებელი პროგრამებისა და ღონისძიებების დაფინანსების ოდენობებს, მიზნებსა და შედეგებს; აგრეგირებულ მაჩვენებლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების საორიენტაციო ზღვრული მოცულობის შესახებ; სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტული მიმართულებების ჩამონათვალს, რომლის ფარგლებშიც სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებები საბიუჯეტო განაცხადში ასახავენ პროგრამებსა და ქვეპროგრამებს; დასაგეგმი საბიუჯეტო წლისათვის დასაქმებულთა საორიენტაციო ზღვრულ რიცხოვნობას მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით; „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული



ფისკალური წესების ზღვრული მოცულობების ფარგლებში პროგნოზირებულ ძირითად ფისკალურ მაჩვენებლებს.<sup>106</sup>

ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმები მოიცავს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თვითმმართველი ერთეულების პრიორიტეტებს (პროგრამებს/ღონისძიებებს) დასაგეგმი და დასაგეგმისშემდგომი 3 საბიუჯეტო წლისათვის.

საბიუჯეტო განაცხადის მომზადებისათვის მხარჯავი დაწესებულებები ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საფუძველზე იყენებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მომზადებულ პარამეტრებს. მხარჯავი დაწესებულებების მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში წარმოდგენილი ინფორმაცია მომავალი წლების ბიუჯეტების შესახებ უნდა შეესაბამებოდეს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტით მხარჯავი დაწესებულებებისათვის განსაზღვრული კადრებისა და ასიგნებების ზღვრულ მოცულობებს. მხარჯავი დაწესებულებების კადრებისა და ასიგნებების ზღვრულ მოცულობებს ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა. საქართველოს პარლამენტის ასიგნებების ზღვრული მოცულობის დამტკიცებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული, რომ იგი არ უნდა იყოს გასულ საბიუჯეტო წელს დამტკიცებულ მოცულობაზე ნაკლები.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ამზადებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს და მას განსახილველად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობა საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებით საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს წლიური საბიუჯეტო კანონის პროექტს თანდართული მასალებით.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტთან ერთად საქართველოს პარლამენტს განსახილველად წარედგინება ბიუჯეტის პროექტის შესაბამისი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი.

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი უნდა შეიცავდეს არანაკლებ შემდეგ ინფორმაციას:

---

<sup>106</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 34, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

- 1.სახელმწიფო ბიუჯეტის ბალანსს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით;
- 2.სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებს, ნაშთის ცვლილებას და თითოეული მხარჯავი დაწესებულებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას;
- 3.მხარჯავი დაწესებულებებისათვის გათვალისწინებული ასიგნებების მოცულობას ხარჯების და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით;
- 4.სახელმწიფო ბიუჯეტის პროფიციტის ან დეფიციტის მოცულობას;
- 5.„ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული ფისკალური წესების ზღვრული მოცულობების ფარგლებში პროგნოზირებულ ძირითად ფისკალურ მაჩვენებლებს;
- 6.სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების მოცულობას პროგრამული კლასიფიკაციის მიხედვით;
- 7.საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელების მოცულობას;
- 8.სახელმწიფო ვალის და სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული სესხების ზღვრულ მოცულობას;
- 9.დონორების მიერ გამოყოფილი მიზნობრივი კრედიტებითა და გრანტებით დაფინანსებულ პროექტებს;
- 10.პრიორიტეტებს, რომელთა ფარგლებშიც მხარჯავი დაწესებულებები სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით ახორციელებენ პროგრამებს/ქვეპროგრამებს, მათ აღწერას და მიზნებს;
- 11.მუნიციპალიტეტებისთვის განკუთვნილი დამატებული ღირებულების გადასახადის მთლიან მოცულობაში თითოეული მუნიციპალიტეტის წილი პროცენტულ მაჩვენებელს.<sup>107</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს თანდართული მასალებით და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტს იხილავენ საქართველოს პარლამენტში. საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის

---

<sup>107</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 38, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

გადამუშავებულ ვარიანტებს გამოთქმული შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციასთან ერთად ხელმოწერულ წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი განიხილება პლენარულ სხდომაზე. პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნები და წინადადებები ეგზავნება საქართველოს მთავრობას. საქართველოს მთავრობა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტისა და ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის საბოლოო ვარიანტებს პლენარულ სხდომაზე გამოთქმული შენიშვნებისა და წინადადებების გათვალისწინებულ ინფორმაციასთან ერთად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს. სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს საქართველოს პარლამენტი კენჭს უყრის არა უგვიანეს დეკემბრის მესამე პარასკევისა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისათვის უპირველეს ფაქტორს ბიუჯეტის შემოსულობები წარმოადგენს, რომელიც მოიცავს:

- ა) შემოსავლებს (1.გადასახადებს 2.გრანტებს 3. სხვა შემოსავლებს)
- ბ) არაფინანსური აქტივების ოპერაციებიდან მიღებულ სახსრებს;
- გ) ფინანსური აქტივების ოპერაციებიდან მიღებულ სახსრებს;
- დ) ვალდებულებების ზრდის შედეგად მიღებულ ფინანსურ რესურსს.

სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელებია საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტიდან გასაცემი ფულადი სახსრების ერთობლიობა:

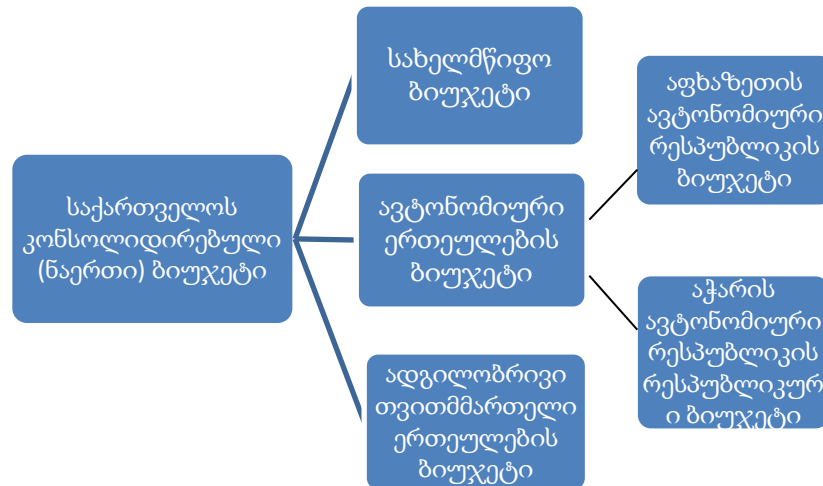
- ა) ხარჯები (შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, სუბსიდიები, პროცენტი, გრანტები, სოციალური უზრუნველყოფა, სხვა ხარჯები);
- ბ) არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართული სახსრები;
- გ) ფინანსური აქტივებით ოპერაციებზე მიმართული სახსრები;
- დ) ვალდებულებების ძირითადი ნაწილის დაფარვაზე მიმართული სახსრები.

ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა არის ბიუჯეტის საოპერაციო სალდო, ხოლო საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობა - ბიუჯეტის მთლიანი სალდო. უარყოფით მთლიან სალდოს ეწოდება დეფიციტი, ხოლო დადებითს კი - პროფიციტი.

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური ერთეულების ბიუჯეტებსა და

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს. აღნიშნული ბიუჯეტების გაერთიანებით ვიღებთ „ნაერთ ბიუჯეტს“, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ არ მტკიცდება და მხოლოდ სტატისტიკური ინფორმაციის სახე აქვს.

სქემა 1. საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის სტრუქტურა

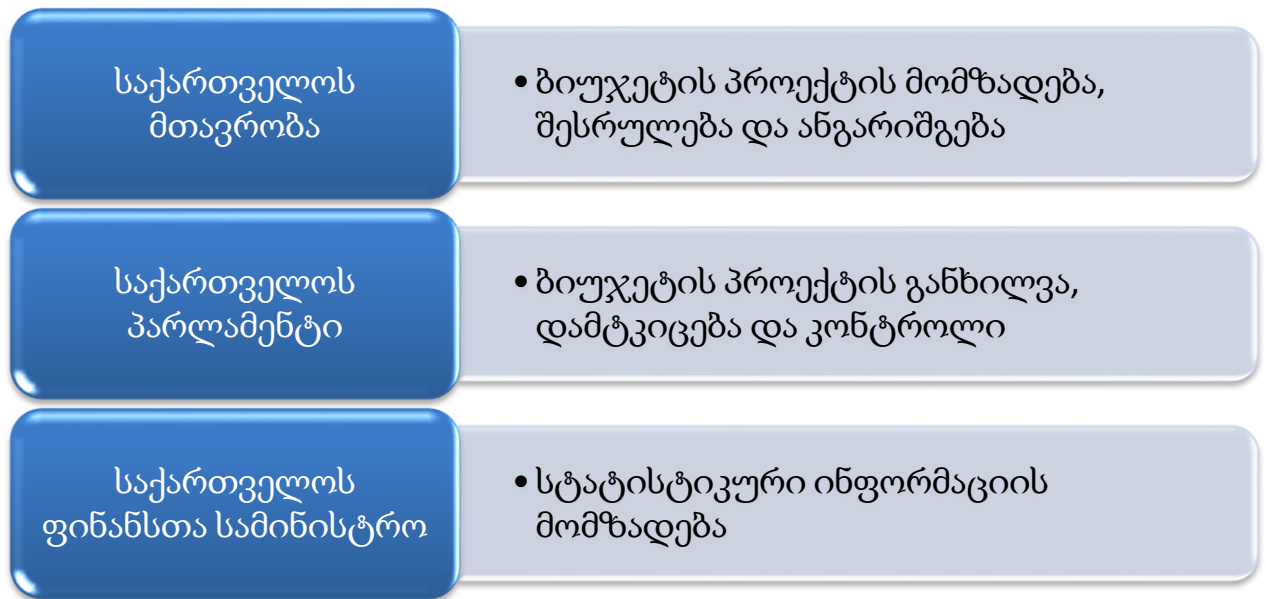


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის, შესრულებისა და ანგარიშგებისათვის პასუხისმგებელია: სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის - საქართველოს მთავრობა; ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის - შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანო; ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის - შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო. ხოლო რაც შეეხება, ბიუჯეტის პროექტის განხილვას, დამტკიცებაზე და ბიუჯეტის კონტროლზე უფლებამოსილია: სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის - საქართველოს პარლამენტი; ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტისათვის - შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო; ადგილობრივი

თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის – შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო.

სქემა 2. სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაწილეთა პასუხისმგებლობა



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საბიუჯეტო პროცესის მოკლედ და მკაფიოდ გადმოსაცემად ქვევით მოცემულია შესაბამისი სქემა.

სქემა 3. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის პროცესი



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

კანონის თანახმად საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს შემდეგ 7 პრინციპს:

1. ყოვლისმომცველობა - ბიუჯეტის ყველა შემოსულობები, გადასახდელები და ნაშთის ცვლილება სრულყოფილად უნდა იქნეს ასახული შესაბამის ბიუჯეტებში.

2. გამჭვირვალობა - საკანონმდებლო ორგანოებში ბიუჯეტების პროექტების განხილვის პროცედურები უნდა იყოს სრულიად საჯარო, ხოლო დამტკიცებული ბიუჯეტები და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშები კი - გამოქვეყნებული; ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია (გარდა საიდუმლო ინფორმაციისა) ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი ფიზიკური თუ იურიდიული პირისათვის.

3. ანგარიშვალდებულება - საბიუჯეტო პროცესში მონაწილე ყველა პირი პასუხისმგებელია მის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე და ბიუჯეტის შესახებ წარმოდგენილ ინფორმაციაზე;

4. დამოუკიდებლობა - სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები დამოუკიდებელია, რაც უზრუნველყოფილია საკუთარი შემოსულობებისა და ნაშთის, აგრეთვე გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებით საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

5. ერთიანობა - ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლებები უნდა ხელმძღვანელობდნენ საერთო საფუძვლებით, ერთიანი საბიუჯეტო კლასიფიკაციით, ანგარიშთა ერთიანი ჩამონათვალით, საბიუჯეტო დოკუმენტაციით, საქართველოს კონტროლის პალატის ზედამხედველობით და სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი პრინციპებით;

6. უნივერსალობა - ბიუჯეტის ყველა შემოსულობა უნდა მიიმართოს საერთო გადასახდელების დასაფინანსებლად. აგრეთვე, დონორების მიერ დაფინანსებული შემოსულობების გარდა, არც ერთი შემოსულობა არ უნდა იყოს მიმართული მიზნობრივად, კონკრეტული გადასახდელის დასაფინანსებლად. მხარჯავი დაწესებულების მიერ მიღებული შემოსულობების შენარჩუნება მისი მიზნებისათვის დაუშვებელია.

7. კონსოლიდირება - ყველა სახელმწიფო შემოსულობა უნდა იქნეს ასახული ხაზინის ერთიან ანგარიშზე, რომელიც სახელმწიფო ხაზინის მიერ იმართება და

განთავსებულია საქართველოს ეროვნულ ბანკში. გადასახდელების გადახდა ხდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.<sup>108</sup>

საქართველოში საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების კლასიფიკაციის ჩამოყალიბება 2001 წლიდან იწყება და მას შემდეგ მიმდინარეობს პერიოდული განახლებები. დღესდღეობით საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაცია ეფუძნება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ შემუშავებულ სახელმწიფო ფინანსების სტატისტიკის სახელმძღვანელოს 2014 (GFSM 2014). საბიუჯეტო კლასიფიკაცია წარმოადგენს ბიუჯეტის შემოსავლების, გასავლების და დეფიციტის დაფარვის ერთიანი სისტემით ერთგვაროვან ნიშნებზე დაფუძნებულ დაჯგუფებას, რომელიც გამოიყენება ბიუჯეტების შედგენის პროცესში და უზრუნველყოფს ყველა დონის ბიუჯეტის შედარებითობას. საბიუჯეტო სისტემის გამართულად მუშაობისათვის, აუცილებელია დახარისხება და დაჯგუფება ერთიანი ნიშნის ხარჯების, რაც ადმინისტრირების ეფექტიანობას ზრდის. კლასიფიკაციის მექანიზმი უნდა იყოს დაფუძნებული მკაფიოდ ჩამოყალიბებული წესების ერთობლიობაზე. აღნიშნული მეთოდით საბიუჯეტო რესურსის გადანაწილება საშუალებას იძლევა შედარებით ოპტიმალურად განისაზღვროს და დაიგეგმოს ყოველი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი.

კოდექსის მიხედვით საბიუჯეტო კლასიფიკაცია მოიცავს შემოსავლების, ხარჯების ეკონომიკურ, ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივებით ოპერაციების ფუნქციონალურ, არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაციებს, აგრეთვე პროგრამულ კლასიფიკაციას.

შემოსავლების კლასიფიკაცია აერთიანებს კანონმდებლობით დადგენილი გადასახადებიდან, სოციალური შენატანებიდან, გრანტებიდან და სხვა შემოსავლებიდან მიღებულ ფინანსურ რესურსს.

ხარჯების კლასიფიკაცია ბიუჯეტის ბალანსში წარმოადგენს შრომის ანაზღაურების, საქონლისა და მომსახურების, ძირითადი კაპიტალის მოხმარების

---

<sup>108</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 4. (2019 წლის 20 დეკემბერი)

(დარიცხვის მეთოდზე გადასვლის შემდგომ), პროცენტის, სუბსიდიების, გრანტების, სოციალური უზრუნველყოფის და სხვა ხარჯების ჯამს.

არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაცია წარმოადგენს სახელმწიფო ერთეულის მიერ არაფინანსური აქტივების შეძენის და გასვლის ოპერაციებს და არაფინანსური აქტივების დაჯგუფებას სახეების მიხედვით. არაფინანსური აქტივებისა და მათზე ოპერაციების კლასიფიკაცია აერთიანებს ინფორმაციას წლის განმავლობაში განხორციელებული კაპიტალური შეძენისა და გაყიდვების შესახებ.

ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების კლასიფიკაცია გულისხმობს ფინანსური აქტივების შეძენისა და გასვლის, ვალდებულებების აღებისა და დაფარვის ოპერაციების, აგრეთვე, ფინანსური აქტივებისა და ვალდებულებების დაჯგუფებას სახეების მიხედვით. ფინანსური აქტივები მოიცავს ფინანსურ მოთხოვნებს, მონეტარულ ოქროსა და ნასესხობის სპეციალურ უფლებებს. ფინანსური აქტივების კლასიფიკაცია შეიცავს ინფორმაციას სახელმწიფოს მიერ შეძენილი და გასხვისებული ფინანსური აქტივების შესახებ. (კერძოდ, აქციების და სხვა ფასიანი ქაღალდების შეძენა/გასხვისება, სესხების გაცემა/დაბრუნება, თავისუფალი საბრუნავი სახსრების დაგროვება/გამოყენება). ვალდებულებების კლასიფიკაცია აერთიანებს ინფორმაციას სახელმწიფოს მიერ აღებული სესხებისა და მათი დაფარვის შესახებ.

პროგრამული კლასიფიკაცია არის პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვე-პროგრამების ერთობლიობა და განისაზღვრება ბიუჯეტით

თვალსაჩინოებისათვის ქვევით მოცემულია ბიუჯეტის ბალანსის ფორმა.



ცხრილი 2. საქართველოს ბიუჯეტის ბალანსის ფორმა

I. შემოსავლები
გადასახადები
სოციალური შენატანები
გრანტები
სხვა შემოსავლები
II. ხარჯები
შრომის ანაზღაურება
საქონელი და მომსახურება
პროცენტი
სუბსიდიები
გრანტები
სოციალური უზრუნველყოფა
სხვა ხარჯები
III. საოპერაციო სალდო
IV. არაფინანსური აქტივების ცვლილება
ზრდა
კლება
V. მთლიანი სალდო
VI. ფინანსური აქტივების ცვლილება
ზრდა
ვალუტა და დეპოზიტები
სესხები
აქციები და სხვა კაპიტალი
კლება
VII. ვალდებულებების ცვლილება
ზრდა
საგარეო
საშინაო
კლება
საგარეო
საშინაო
VIII. ბალანსი

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

2011 წლიდან საქართველოში დაინერგა პროგრამული ბიუჯეტირება. პროგრამულ ბიუჯეტში ასიგნებები გამოიყოფა პრიორიტეტების, პროგრამების/ქვეპროგრამების მიხედვით. პროგრამული ბიუჯეტი მოიცავს ინფორმაციას პროგრამების/ქვეპროგრამების, მათი მოსალოდნელი შედეგებისა და შესრულების შეფასების ინდიკატორების შესახებ, ასევე ინფორმაციას კაპიტალური პროექტების შესახებ. მამასადამე, მისი მთავარი ფუნქციაა, შედეგზე ორიენტირებულობიდან გამომდინარე შესაბამისი ხარჯების დაგეგმვა. პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვისას თავისთავად გამოირიცხება დაგეგმილი ბიუჯეტის მხოლოდ საკასო შესრულების მიხედვით ანგარიშგების შედეგა, რადგან მასთან ერთად უნდა იყოს ასახული დაგეგმილ და მიღებულ შედეგს შორის არსებული კავშირი ან გადაცდომა. ბიუჯეტის დაგეგმვისას უმჯობესდება მიზნის მიღწევისათვის საჭირო და არსებული რესურსების შესაბამისობა. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში დანერგილი პროგრამული ბიუჯეტი წინ გადადგმული ნაბიჯია.

დღევანდელი საბიუჯეტო კოდექსის დახვეწისათვის მიგვაჩნია განვითარდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედეგიანობის შეფასების მექანიზმი, რომელიც დღესდღეობით განსაზღვრულია ინდიკატორული მეთოდით. ვფიქრობთ, საბიუჯეტო კოდექსის შემდგომი დახვეწის მნიშვნელოვან მონაკვეთს სწორედ პროგრამული ბიუჯეტის შედეგიანობის განმსაზღვრელი მექანიზმის მოდიფიცირებული და განახლებული ვერსია უნდა წარმოადგენდეს. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნობრიობისა და ეფექტიანად თანხების გახარჯვის შეფასებისათვის შესამუშავებელია დამატებითი მეთოდოლოგია, რადგან აღნიშნული ინდიკატორული მეთოდი უფრო მეტ დახვეწას ან გარდაქმნას მოითხოვს. ამგვარი აზრის გამოტანის საფუძველია, სწორედ სახელმწიფო აუდიტის მიერ შემუშავებული დასკვნები, რომელიც მაგალითად საბიუჯეტო ორგანიზაციების კრილში ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხშირ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებსა და დაბალი ათვისების

მქონე პროგრამების არსებობაში.<sup>109</sup> მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან პროგრამების მუხლებს შორის ხშირი ცვლილება ბიუჯეტის მიზნობრივად დაგეგმვის პრობლემაზე მიუთითებს. აქედან გამომდინარე, საჯარო ფინანსების გახარჯვის შემდგომ მიღებული სარგებლის შეფასების მექანიზმის დანერგვა საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მთავარი გამოწვევაა.

---

<sup>109</sup>საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „მოხსენება საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ,“ (2018), 30

## 2.2 ფისკალური დეცენტრალიზაციის წინააღმდეგობები და პერსპექტივა საქართველოში

ქვეყნის საბიუჯეტო მოწყობა და საბიუჯეტო სისტემა განისაზღვრება მისი სახელმწიფოებრივი მოწყობით. სახელმწიფო მოწყობის ფორმის მიხედვით ქვეყნები იყოფა ორ ჯგუფად: უნიტარულ და ფედერალურ სახელმწიფოებად.

უნიტარულ სახელმწიფოებში საბიუჯეტო სისტემა ორი რგოლისაგან სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მრავალი ადგილობრივი ბიუჯეტისაგან შედგება, სადაც წამყვანი როლი სახელმწიფო ბიუჯეტს უჭირავს. მისი მეშვეობით მართვის ცენტრალური ორგანოები თავიანთ განკარგულებაში მოაქცევენ ეროვნული შემოსავლის გარკვეულ ნაწილს და გადაანაწილებენ მას შემდგომი გამოყენებისათვის. უნიტარული სახელმწიფოს სტრუქტურული ერთეულებია: რაიონები, ქალაქები, ოლქები და სხვა ადმინისტრაციული-ტერიტორიული წარმონაქმნები. ცენტრალურ ხელისუფლებაზე მათი დამოკიდებულების ხარისხი შეიძლება განსხვავებული იყოს, რის შედეგადაც ისინი იყოფა ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოებად. ცენტრალიზებულ სახელმწიფოში საკმაოდ მაღალია ცენტრალურ ხელისუფლებაზე რეგიონების დამოკიდებულების ხარისხი (საფრანგეთი, თურქეთი და სხვა). დეცენტრალიზებულ სახელმწიფოში სტრუქტურულ წარმონაქმნებს ენიჭებათ შედარებით მეტი უფლებამოსილება (საკითხთა წრე, რომლის გადაწყვეტაც მათ შეუძლიათ ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის გარეშე), თუმცა საკუთარი სუვერენიტეტი არ გააჩნიათ (იტალია, იაპონია და სხვა). უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივ ბიუჯეტების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს ადგენს ცენტრალური მთავრობა. ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების საგადასახადო უფლებამოსილებები შეზღუდულია და ისინი ექვემდებარებიან ცენტრის კონტროლს.

უნიტარული სახელმწიფოსგან განსხვავებით, ფედერაციას ახასიათებს შემდეგი ნიშნები: იგი შედგება სხვადასხვა სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნებისაგან (შტატების, პროვინციების, მიწებისგან და ა.შ.), რომლებიც ფედერაციის სუბიექტს წარმოადგენენ და გააჩნიათ საკუთარი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული

დანაყოფები. ფედერაციაში ხელისუფლების ყოველ დონეს გააჩნია საკუთარი უფლებები და უფლებამოსილებები, ხოლო მართვის ორგანოები არჩევითია. რეგიონული ხელისუფლება უფლებამოსილია დააწესოს გადასახადები და მათი განაკვეთები და გაანაწილოს თავიანთი საბიუჯეტო საშუალებები არჩეული პრიორიტეტების შესაბამისად.<sup>110</sup>

ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების უფლებამოსილებები გათვალისწინებულია ცენტრ, მის სუბიექტებსა და მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის საშემოსავლო და ხარჯვითი უფლებამოსილებების დაკანონებისას წარმოქმნილ წინააღმდეგობათა გადასაწყვეტად.<sup>111</sup>

ამრიგად, საბიუჯეტო სისტემა წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობებსა და იურიდიულ ნორმებზე დამყარებულ ცენტრალური ბიუჯეტის, ფედერალური ბიუჯეტის, რეგიონული ბიუჯეტების, მუნიციპალური წარმონაქმნების (ადგილობრივი ბიუჯეტების) და სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდების ერთობლიობას.

საქართველო წარმოადგენს უნიტარულ სახელმწიფოს, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და ავტონომიური რესპუბლიკებისგან შედგება.

იმისათვის, რომ მიღწეულ იქნას განვითარება მნიშვნელოვანია ცვლილებები ფისკალური დეცენტრალიზაციისათვის, რომელიც უკვე მრავალ ქვეყანაში განხორციელდა.<sup>112</sup> ქვეყნის განვითარების ერთ-ერთი მახასიათებელია ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რომელიც ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების დამოუკიდებლად ფინანსური რესურსების მიღებასა და განკარგვას უზრუნველყოფს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია განვითარების ეტაპზეა დამოკიდებული, რადგან მტკიცება იმისა, რომ ცალსახად ფისკალური დეცენტრალიზაცია განავითარებს ქვეყნის ეკონომიკას, ამგვარი მიდგომა ნაკლებ სარწმუნოდ მიგვაჩნია. გარკვეულ პერიოდში ქვეყანას სჭირდება ფინანსური

<sup>110</sup> რევაზ კაკულია, *ფინანსების თეორია*, (თბილისი: გამოცემლობა „თერგი“, 2004), 156

<sup>111</sup> რევაზ კაკულია, ლელა ბახტაძე და ამირან ჯიბუტი, *საჯარო ფინანსები*, (თბილისი: გამომცემლობა „დარბეგი“, 2009), 332

<sup>112</sup> Robert D. Ebel, and Serdar Yilmaz, “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization,” *Policy Research Working Paper from The World Bank*, No 2809, (March 2002): 32

კონსოლიდაცია, რათა შექმნას განვითარების პერსპექტივა, გადაიდგას პრაქტიკული ნაბიჯები და ქვეყანა გახდეს ექსპორტიორი, რის შემდეგაც თანდათანობით ფისკალური დეცენტრალიზაცია უპრიანი იქნება. მაშასადამე, შეიძლება ნეგატიური კავშირიც კი არსებობდეს ქვეყნის განვითარების საწყის ეტაპზე ფისკალურ დეცენტრალიზაციასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის, ხოლო განვითარებულ ქვეყნებში კი პირიქით.<sup>113</sup>

მთავრობის უფლებამოსილების და ფინანსების ცენტრალური და ადგილობრივ მთავრობას შორის გადანაწილება დღესაც ბევრ ქვეყანაში აქტიური დებატების საგანს წარმოადგენს. მთავრობათაშორისი ფისკალური ურთიერთობის რეფორმის ძირითადი მიზანი ყველგან ერთია - მიიღწეს რესურსების განთავსების ეფექტიანობა და ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნდეს ფინანსური საშუალებები მინიჭებული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი ძირითადი ეკონომიკური არგუმენტი ის არის, რომ დეცენტრალიზებული ფისკალური მოწყობა უფრო ეფექტურია, რადგან ადგილობრივი მთავრობა ახლოსაა მოსახლეობასთან, აქვს მეტი ინფორმაცია ვიდრე ცენტრალურ ხელისუფლებას და მისი საჭიროებების შესაბამის მომსახურებას გასწევს. შესაბამისად, ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების დაგეგმვა და მიწოდება უფრო ზუსტად და მიზანმიმართულად ხორციელდება. დეცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს სახელმწიფო მომსახურების მაღალ ეფექტურობას, ანგარიშვალდებულებას, გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს და ხელს უწყობს ეკონომიკის ზრდას. განვითარებად ქვეყანაში როგორც წესი, ფისკალური სისტემები არ ემსახურება რეგიონების და თვითმმართველობების განვითარების დონეებს შორის უთანაბრობის აღმოფხვრას. ამასთან, ქვეყანა მოკლებულია რეგიონებს შორის შიდა კონკურენციის შესაძლებლობას, რაც უზრუნველყოფდა წარმოების ფაქტორების მიგრაციით განპირობებულ რესურსების ეფექტიანად განთავსებას. მაშინ, როდესაც განვითარებულ ქვეყნებში მოსახლეობას შეუძლია დატოვოს ნაკლებად განვითარებული რეგიონი და სხვა რეგიონში გადავიდეს, განვითარებად ქვეყნებში მოსახლეობას არ აქვს დიდი არჩევანი. ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე,

---

<sup>113</sup>Hamid Davoodi, and Heng-fu zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study." *Journal of Urban Economics* 43, no. 2 (March 1998): 244-57. <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-urban-economics/vol/43/issue/2> [Date of last entry: 10 December 2019]

საუბარი შეიძლება იმ რისკებზეც, რაც განვითარებად ქვეყნებში არასათანადოდ განხორციელებულმა დეცენტრალიზაციის რეფორმამ შეიძლება მოიტანოს. ეს არის ფისკალური დეფიციტი, ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების დეფიციტი, კორუფცია, რეგიონებშორისი უთანაბრობა, რაც თავის მხრივ აფერხებს ეკონომიკის ზრდას.

დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას გადასახადებისა და ხარჯების ოპტიმალურად გადანაწილება წარმოადგენს. სხვადასხვა ქვეყნებში სისტემები განსხვავებულია.

ფისკალური დეცენტრალიზაციისათვის განსხვავებენ შემდეგ სისტემებს:

- დომინანტური ქონების გადასახადით - ადგილობრივი შემოსავლების ფორმირება ძირითადად ქონების გადასახადიდან ხდება;
- დომინანტური საშემოსავლო გადასახადით - დასაბეგრი ბაზად განსაზღვრულია რეზიდენტების შემოსავლები;
- შერეულს - გამოიყენება, როგორც ქონების, ისე საშემოსავლო გადასახადი; ან დამატებული ღირებულებისა და ქონების გადასახადი;
- თვითმმართველობის გაფართოებული საგადასახადო დისკრეციით - ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია უფლებამოსილება დააწესოს როგორც პირდაპირი ისე არაპირდაპირი გადასახადები;
- ადგილობრივი გადასახადების გარეშე - გადასახადების დაწესება და ამოღება ხდება ცენტრალიზებულად

საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია ქვეყნის რეგიონების განვითარება, მათ შორის უთანასწორობის აღმოფხვრა, ადგილობრივ დონეზე ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა, რეგიონების როლის ზრდა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაში.

საქართველოს მთავრობას რეგიონული განვითარების სტრატეგიული ხედვა ეფუძნება ევროკავშირის ქვეყნების რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პოლიტიკის მიდგომებს. ეს გულისხმობს ინტეგრირებულ,

დარგთაშორის და ტერიტორიაზე მორგებულ დაგეგმვას და შესაბამისი პოლიტიკის განხორციელებას.

თვითმმართველობის სისტემის კიდევ უფრო გაძლიერებისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდის მიზნით მუშავდება დეცენტრალიზაციის ახალი 2019-2025 წლების სტრატეგიის დოკუმენტი.<sup>114</sup> რეფორმის მთავარი მიზანია სუბსიდიარობის პრინციპებზე დაყრდნობით თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გაზრდა, ადგილობრივ დონეზე ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა, თვითმმართველობის როლის გაზრდა ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში, აგრეთვე შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფა.

2014 წელს მიღებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. აღნიშნული კანონი, შესაბამისად პასუხობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად საქართველოში 71 თვითმმართველი ერთეულია, რომელთაგან 12-ს მინიჭებული აქვს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი. აგრეთვე, ორი ავტონომიური რესპუბლიკა: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია საქართველოში დაბალ დონეზეა, ეს შეიძლება გასაგებიც იყოს, რადგან უარყოფითი სავაჭრო ბალანსის პირობებში, რთულია ადგილობრივ თვითმმართველობების ფინანსური დამოუკიდებლობა სრულად განხორციელდეს. აქედან გამომდინარე, დაბალია ადგილობრივი ეკონომიკის კერძოდ სოფლის მეურნეობის განვითარების დონე, ამიტომაც მაღალია მოსახლეობის მიგრაცია სოფლიდან ქალაქში<sup>115</sup> და აგრეთვე ზოგადად საზღვარგარეთ ემიგრაცია. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველ ქალაქებში ძირითადად ვაჭრობა და საფინანსო სექტორია მრეწველობასთან შედარებით უპირატეს პოზიციაზე, რაც არასტაბილურობის განცდას იწვევს.

<sup>114</sup>საქართვეოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025“ (პროექტი), 2019, [http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis\\_strategia\\_2019-2025.pdf](http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis_strategia_2019-2025.pdf) (ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 დეკემბერი)

<sup>115</sup>დავით წარმანია, „საჯარო ფინანსების მართვა სრულყოფას მოითხოვს,“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №2 (2011 წლის მარტი-აპრილი): 163



ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობა არის თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები.

თვითმმართველი ერთეული არის მუნიციპალიტეტი. მუნიციპალიტეტი არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები, ან დასახლებათა ერთობლიობა (თვითმმართველი თემი), რომელსაც აქვს ადმინისტრაციული საზღვრები და ადმინისტრაციული ცენტრი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები (შემდგომ – მუნიციპალიტეტის ორგანოები), რეგისტრირებული მოსახლეობა და აქვს საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები.

თითოეულ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი ბიუჯეტი. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია, როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისგან, ისე სახელმწიფო ბიუჯეტისგან და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა საბიუჯეტო საქმიანობაში გარანტირებულია კოდექსით გათვალისწინებული საკუთარი შემოსულობებით და საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის გადასახდელების გაწევის დამოუკიდებლად განსაზღვრით, აგრეთვე კანონით დადგენილ ფარგლებში დელეგირებულ უფლებამოსილებათა დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებით; საქართველოს ცენტრალურ და ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებებს უფლება არა აქვთ, ჩაერიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საბიუჯეტო უფლებამოსილებებში.

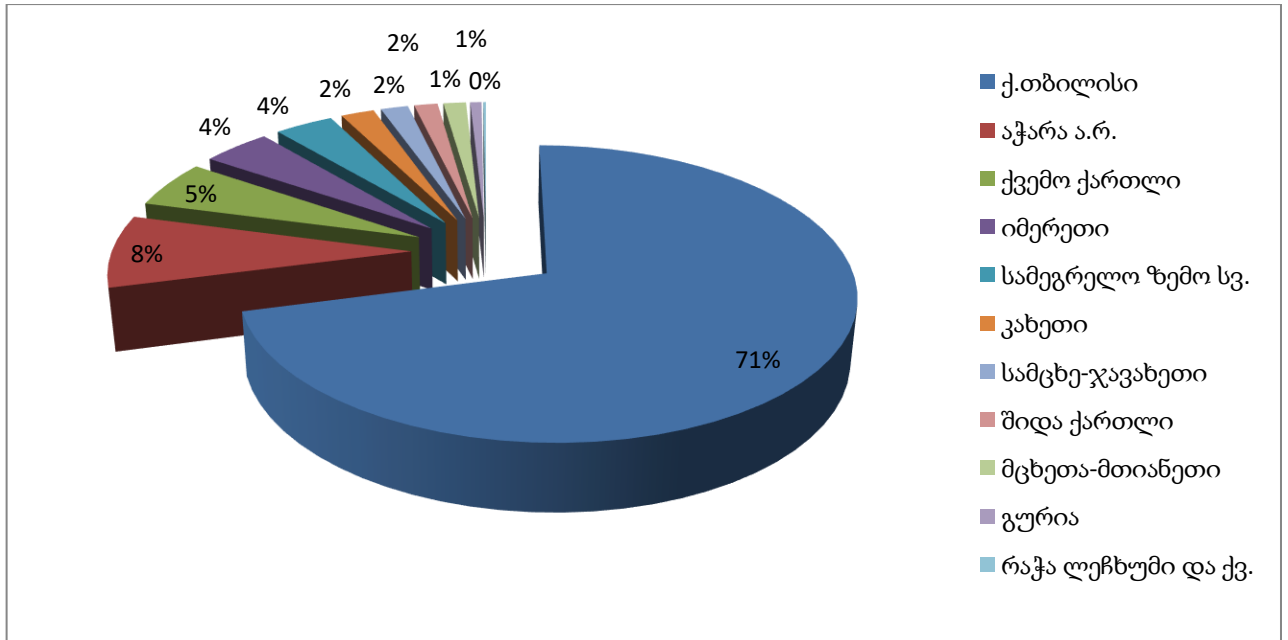
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული დამატებული ღირებულების გადასახადი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის

განკუთვნილი სხვა შემოსულობები. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის არასაკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება სპეციალური, მიზნობრივი და კაპიტალური ტრანსფერები და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა შემოსულობები.

2018 წლის 14 დეკემბრის საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით გაუქმდა გათანარებითი ტრანსფერი და აღნიშნულის ნაცვლად დამტკიცდა ადგილობრივ ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტში დამატებული ღირებულების გადასახადის ჩარიცხვა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მიხედვით. დამატებული ღირებულების გადასახადის 81% სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩაირიცხება, ხოლო 19% კი შესაბამისი ადგილობრივ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. ამგვარი მიდგომა მრავალ განვითარებულ ქვეყანაში ფუნქციონირებს. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მეთოდი თითოეული ადგილობრივ თვითმმართველი ერთეულისათვის დამატებითი სტიმულია, უფრო მიზნობრივად დაგეგმოს ბიუჯეტი, რომელიც შესაბამის ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკურ განვითარებას უზრუნველავს, რაც თავისთავად პირდაპირპროპორციულად აისახება ბიუჯეტის შემოსავლებშიც. შესაბამისად აღნიშნული გადაწყვეტილება უდავოდ მისასალმებელია და ფისკალური დეცენტრალიზაციის კუთხით წინ გადადგმული ნაბიჯია. უნდა აღინიშნოს, რომ წინა მეთოდთან შედარებით დამატებული ღირებულების გადასახადის წარმოდგენილი სახით დეცენტრალიზაცია, მნიშვნელოვნად არ შეამცირებს სახელმწიფო ბიუჯეტში დღგ-დან მიღებულ შემოსავალს. ზოგადად ფისკალური დეცენტრალიზაცია უშუალო კავშირში უნდა იყოს ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების ეტაპთან და რეგიონალურ პოლიტიკასთან. აგრეთვე უნდა ითვალისწინებდეს რეგიონებს შორის უთანასწორო განვითარების პრობლემას და შესაბამისად მათ შორის კონკურენტუნარიანობის ხარისხს. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ დაბალანსებისათვის შეიძლება გარკვეული ფინანსური ტრანსფერები კვლავ საჭირო გახდეს, რადგან თითოეულ რეგიონს შეიძლება არ ჰქონდეს თანაბარი სასტარტო პირობები და არც თანაბარი ეკონომიკური პოტენციალი. (მაგალითად: ტურიზმის განვითარების თვალსაზრისით სხვა

რეგიონებთან შედარებით ნაკლებად განვითარებულია ქვემო ქართლი, თუმცა პოტენციალი პირიქით საკმაოდ დიდია).<sup>116</sup>

დიაგრამა 1. საქართველოს რეგიონების მიხედვით დამატებული ღირებულების ოდენობა. მლნ. ლარი (2016 წელი)



დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით

როგორც, მოცემული დიაგრამიდან ჩანს საქართველოს რეგიონებიდან ყველაზე ნაკლები დამატებული ღირებულება და შესაბამისად დაბალი ეკონომიკური აქტივობა შეინიშნება გურიასა და რაჭა-ლეჩხუმში.

შესაბამისად მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების საშუალებით აღნიშნული რეგიონების ეკონომიკური ზრდა აუცილებელია, რადგან ადგილობრივ ბიუჯეტში დამატებული ღირებულების გადასახადიდან აკუმულირებული თანხები, აღნიშნულ მონაცემებზე დაყრდნობით არასაკმარისი იქნება. მოსახლეობის რაოდენობით რეგიონებში ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი აქვს რაჭა-ლეჩხუმს 29,700, მცხეთა-მთიანეთს 93,600 და შემდგომ გურიას 109,400. მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის რაოდენობით მცირედით აღემატება გურიის რეგიონი მცხეთა-მთიანეთს, დამატებული ღირებულების მიხედვით და აგრეთვე ბიზნესის სასაქონლო ბრუნვის მიხედვითაც გურიის მაჩვენებლები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება მცხეთა-

<sup>116</sup> [https://georgia.travel/ka\\_GE](https://georgia.travel/ka_GE)

მთიანეთის მონაცემებს. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია გურიის რეგიონისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსების გამოყოფა, რადგან არ აღმოჩნდეს სხვა რეგიონებთან შედარებით არაკონკურენტულ მდგომარეობაში. მოსახლეობის რაოდენობისა და ფართობის გათვალისწინებით გამოთვლილი % წილი თითოეული რეგიონისათვის, ჩვენი აზრით, სამართლიანობის მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, რადგან მაგალითად მოსახლეობით ნაკლები მცხეთა-მთიანეთის რეგიონი მეტ დამატებულ ღირებულებას ქმნის, ვიდრე მოსახლეობით მეტი გურია. ამიტომ დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული შემოსავლის განაწილება აღნიშნული კომპონენტების გათვალისწინებით სწორია, შესაბამისად ინიციატივა საბოლოო ჯამში პოზიტიურია.

აღნიშნული ცვლილების შემდგომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტი გაიზრდება ეკონომიკის ზრდის პარალელურად, რაც მათ დამოუკიდებლობის ზრდის ხარისხზე მიუთითებს. თუმცა თუ განვიხილავთ რიცხობრივად ამ ეტაპზე ძველი მეთოდით აკუმულირებულ თანხებთან შედარებით ახალი მეთოდით აკუმულირებულ თანხებს შორის დიდი სხვაობა არ არის, მაგრამ აშკარად პროგრესული ნაბიჯია, რაც მომავალში საბიუჯეტო სისტემის კიდევ უფრო მეტად დახვეწის მოლოდინს აჩენს. ძველი მეთოდით 2019 წელს მუნიციპალიტეტების მისაღები თანხა 900,6 მლნ. ლარი, რაც 2018 წლის მაჩვენებელზე 61,9 მლნ. ლარით მეტია, ხოლო დაფინანსების ახალი სისტემის შედეგად აღნიშნული მუნიციპალიტეტების დაფინანსება შეადგენს 946,6 მლნ. ლარს, რაც 2018 წლის მოცულობაზე 107,9 მლნ. ლარით მეტია, ხოლო ძველი მეთოდით გაანგარიშების შემთხვევაში 2019 წლის მოცულობაზე 46,0 მლნ. ლარით მეტია.

კანონის პროექტის მიხედვით წლიური ბიუჯეტის კანონით დამატებული ღირებულების გადასახადიდან მიღებული საპროგნოზო მაჩვენებლის 19% გადანაწილდება თითოეული მუნიციპალიტეტზე, შესაბამისი გამოსათვლელი წესის მიხედვით, რომელიც საბიუჯეტო კოდექსშია გაწერილი. აღსანიშნავია, რომ 2019-2023 წლის საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით განიხილება, როგორც გარდამავალი პერიოდი. კოდექსის მიხედვით 2019 წელს დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების შედეგად თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები თანხის საპროგნოზო მაჩვენებელი 2018 წელს ამავე მუნიციპალიტეტისათვის განსაზღვრული

გათანაბრებითი ტრანსფერისა და შესაბამის საშემოსავლო გადასახადის ოდენობას 25%-ზე მეტით არ უნდა აღემატებოდეს. შემდგომ 2020-2023 წლებში დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილების შედეგად თითოეული მუნიციპალიტეტის მიერ მისაღები შემოსავლის საპროგნოზო მოცულობა წინა წელთან შედარებით ზრდის მაქსიმალური პროცენტული მაჩვენებელი განისაზღვრება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით.

მუნიციპალიტეტებისათვის დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება ხდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის რაოდენობის, 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის, მუნიციპალიტეტის ფართობისა და მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით, კერძოდ, მუნიციპალიტეტებისთვის განკუთვნილი დამატებული ღირებულების გადასახადის:

- 60% ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით;
- 15% ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის მიხედვით;
- 10% ნაწილდება მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის მიხედვით;
- 5% ნაწილდება მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით;
- 10% ნაწილდება მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით.<sup>117</sup>

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტის მომზადების პერიოდში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ განისაზღვრება მუნიციპალიტეტებისათვის განსაზღვრული დამატებული ღირებულების გადასახადში თითოეული მუნიციპალიტეტის კუთვნილი წილის პროცენტული მაჩვენებელი.

---

<sup>117</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 71, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

ცხრილი 3. მუნიციპალიტეტის კუთვნილი დამატებული ღირებულების გადასახადის პროცენტული და აბსოლიტური მაჩვენებელი

მუნიციპალიტეტების დასახელება	დამატებული ღირებულების გადასახადის განაწილება (ათასი. ლარი)	
	დღგ-ის 19%-ის განაწილება	დღგ-ის საორიენტაციო მოცულობა
ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი	50.01%	473,415.2
ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტი	5.07%	47,953.6
ქობულეთის მუნიციპალიტეტი	0.98%	9,304.0
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	0.68%	6,410.9
ქედის მუნიციპალიტეტი	0.65%	6,110.3
შუახევის მუნიციპალიტეტი	0.03%	250.0
ხულოს მუნიციპალიტეტი	0.23%	2,170.0
ახმეტის მუნიციპალიტეტი	0.70%	6,585.6
გურჯაანის მუნიციპალიტეტი	0.91%	8,609.1
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	0.15%	1,384.9
თელავის მუნიციპალიტეტი	1.42%	13,435.3
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	0.93%	8,841.3
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	0.83%	7,855.6
სიღნაღის მუნიციპალიტეტი	0.40%	3,769.4
ყვარლის მუნიციპალიტეტი	0.43%	4,096.3
ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	3.48%	32,935.3
ჭიათურის მუნიციპალიტეტი	0.79%	7,494.1
ტყიბულის მუნიციპალიტეტი	0.38%	3,602.8
წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი	0.83%	7,881.3
ბაღდათის მუნიციპალიტეტი	0.54%	5,071.1
ვანის მუნიციპალიტეტი	0.67%	6,381.8

ზეესტაფონის მუნიციპალიტეტი	0.93%	8,787.3
თერჯოლის მუნიციპალიტეტი	0.81%	7,648.1
სამტრედიის მუნიციპალიტეტი	0.74%	7,007.6
საჩხერის მუნიციპალიტეტი	1.03%	9,772.3
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	0.52%	4,947.8
ხონის მუნიციპალიტეტი	0.69%	6,524.0
ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტი	0.36%	3,398.5
ჭუგდიდის მუნიციპალიტეტი	2.42%	22,888.2
აბაშის მუნიციპალიტეტი	0.57%	5,388.6
მარტვილის მუნიციპალიტეტი	0.80%	7,526.0
მესტიის მუნიციპალიტეტი	0.35%	3,346.4
სენაკის მუნიციპალიტეტი	0.69%	6,545.8
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტი	0.55%	5,195.0
წალენჯიხის მუნიციპალიტეტი	0.63%	5,991.7
ხოზის მუნიციპალიტეტი	0.34%	3,250.0
გორის მუნიციპალიტეტი	3.01%	28,511.0
კასპის მუნიციპალიტეტი	0.60%	5,682.5
ქარელის მუნიციპალიტეტი	0.95%	9,032.0
ხაშურის მუნიციპალიტეტი	1.04%	9,863.5
ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტი	2.28%	21,562.9
ბოლნისის მუნიციპალიტეტი	0.09%	875.0
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	0.20%	1,875.0
დმანისის მუნიციპალიტეტი	0.52%	4,939.0
თეთრი წყაროს მუნიციპალიტეტი	0.53%	4,993.3
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	1.23%	11,629.8
წალკის მუნიციპალიტეტი	0.15%	1,404.5
ლანჩხუთის მუნიციპალიტეტი	0.74%	6,980.8

ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი	1.41%	13,313.8
ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტი	0.32%	3,021.8
ადიგენის მუნიციპალიტეტი	0.45%	4,300.6
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	0.07%	662.5
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	0.07%	650.0
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	0.91%	8,638.8
ბორჯომის მუნიციპალიტეტი	0.10%	975.0
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	0.29%	2,788.4
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	0.51%	4,823.6
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	0.44%	4,121.0
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	0.44%	4,131.3
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	0.01%	87.5
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	0.73%	6,931.4
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	0.36%	3,454.4
ონის მუნიციპალიტეტი	0.39%	3,715.5
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	0.62%	5,840.5
სულ	100.00%	946,580.0

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

აღნიშნული მიდგომა ითვალისწინებს მოსახლეობის რაოდენობასა და ფართობს. ვფიქრობთ სამართლიანობისა და თანასწორობის პრინციპის გათვალისწინებით ფინანსების ამგვარი მეთოდოლოგიით განაწილება რეგიონთაშორის გარკვეულ სოლიდარობას წარმოადგენს, რაც უდავოდ მისასაღმებელია. იმ რეგიონში სადაც ეკონომიკური აქტივობა მაღალია (დღგ-ის მოცულობა მეტია) სხვა რეგიონთან შედარებით, შეიძლება მოსახლეობის რაოდენობა პირიქით მცირე იყოს (მცხეთა-მთიანეთისა და გურიის მაგალითზე, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ), ამიტომ მოსახლეობის რაოდენობის წილის უპირატესად წარმოჩენა მეთოდოლოგიის სისწორეზე მიუთითებს.

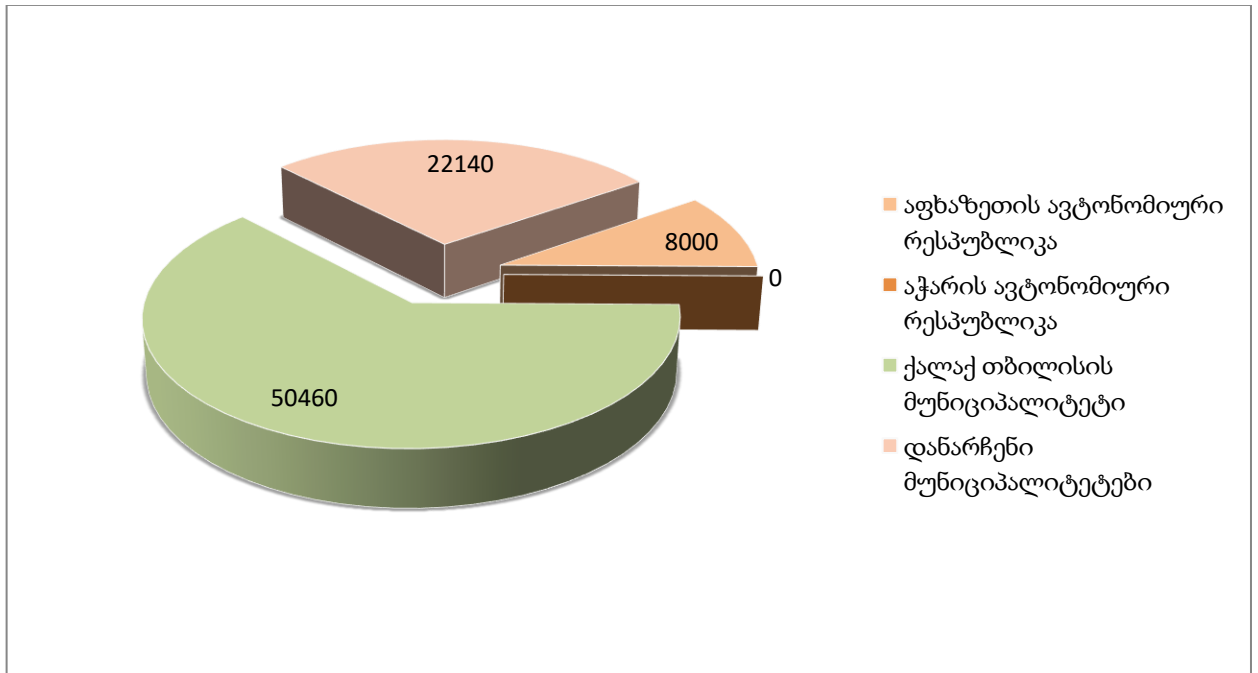


გარდა ამისა ცენტრალური ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ტერიტორიული ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ უშუალოდ თითოეული რეგიონის მიზნობრივად დაფინანსების კუთხით, რადგან ქვეყნის განვითარებისათვის კომპლექსური მიდგომიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში აუცილებელია საჯარო ფინანსების იმგვარად განაწილება, რომელიც საერთო ინტერესებიდან შეიძლება გამომდინარეობდეს მხოლოდ და ტერიტორიული ერთეულის მიერ დამოუკიდებლად ფინანსური რესურსის განკარგვა სასურველ შედეგს ვერ იძლეოდეს, აგრეთვე ანალოგიურად პირიქითაც. მაშასადამე, ადგილობრივი და საერთო სახელმწიფოებრივი საბიუჯეტო პოლიტიკა საბოლოო ჯამში ქვეყნის განვითარებისათვის აუცილებელი კომპონენტებია.

მიმდინარე პერიოდში ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმის შემდგომ მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა წინა წელთან შედარებით საბიუჯეტო შემოსავლები, თუმცა მიდგომა პოზიტიურია და მომავალში აუცილებელია ადგილობრივი ბიუჯეტის მიზნობრივად დაგეგმვის არამარტო ინდიკატორული მეთოდის დანერგვა, არამედ მასთან ერთად სტრატეგიული თვალსაზრისით გრძელვადიანი გეგმის შემუშავებაც, ისე როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისას განისაზღვრება. აუცილებელია აგრეთვე კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის პერიოდულად საჯარო მოხელეების გადამზადებაც. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმების შედეგად მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, როგორც ელექტრონულად ბიუჯეტის ადმინისტრირება, აგრეთვე მისი გამჭვირვალების ხარისხიც.

უნდა აღინიშნოს, რომ გადასაცემი ტრანსფერების ნახევარზე მეტი ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტზე მოდის. მიუხედავად ამისა თბილისშიც უპირატესი სექტორი სწორედ ვაჭრობაა, აგრეთვე გამოკვეთილია მშენებლობის დარგი.

დიაგრამა 2. 2019 წლის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები (ათასი ლარი)



დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით

გადასაცემი ტრანსფერები მოიცავს, მიზნობრივ, სპეციალურ და კაპიტალურ ტრანსფერებს. განვიხილოთ თითოეული:

მიზნობრივი ტრანსფერი - დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ან/და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრებია, რომელიც განკუთვნილია კონკრეტული პროექტისათვის.

სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა სახის კატასტროფების, საომარი მოქმედებების, ეპიდემიების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების (ზიანის) სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა ღონისძიებების განსახორციელებლად. სპეციალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება. მუნიციპალიტეტმა ტრანსფერი შესაძლებელია გამოყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხმარდება ტრანსფერის

გამცემი მუნიციპალიტეტის მიზნებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში.

კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტის განსახორციელებლად. კაპიტალური ტრანსფერი არის სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს შორის გაწეული ფინანსური დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. კაპიტალური ტრანსფერი შესაძლებელია გამოიყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხმარდება ტრანსფერის გამცემი მუნიციპალიტეტის მიზნებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში.<sup>118</sup>

ავტონომიურ რესპუბლიკას აქვს საკუთარი დამოუკიდებელი რესპუბლიკური ბიუჯეტი. ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს საკუთარი შემოსულობების წყაროები და საკუთარი გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლება საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტი არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა, რომელიც ასახავს ინფორმაციას საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები, მუნიციპალიტეტის მიერ მიღებული დამატებული ღირებულების გადასახადი და საქართველოს კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის განკუთვნილი სხვა შემოსულობები.

მიუხედავად იმისა, რომ გათანაბრებითი ტრანსფერი გაუქმებულია, საინტერესოა განვიხილოთ ძველი მეთოდით რეგიონალური განვითარების მოდელი. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გათანაბრება. ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა

---

<sup>118</sup> საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, მუხლი 79, (2019 წლის 20 დეკემბერი)

განსახორციელებლად ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გადაეცემა გათანაბრებითი ტრანსფერი. გათანაბრებითი ტრანსფერის მიზანია სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გათანაბრება. თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა გამოიანგარიშებოდა ფორმულით:  $T = E - R$  სადაც: ა)  $T$  - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი ტრანსფერი; ბ)  $E$  - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი, რომელიც გაიანგარიშება სტატისტიკური მონაცემებისა (მოსახლეობის რაოდენობა, 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობა, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, იმ მოსახლეობის რაოდენობა, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის მაჩვენებელი (სარეიტინგო ქულა) ნაკლებია საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ფართობი და ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე) და გათანაბრებითი კოეფიციენტების საფუძველზე, თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების გამიჯვნით; გ)  $R$  - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა), რომელიც თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

არასაგადასახადო შემოსავლებს მოკრძალებული ადგილი უკავიათ ადგილობრივ ბიუჯეტთა შემოსავლების სტრუქტურაში. სუბსიდიების აუცილებლობას განაპირობებს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების დეფიციტურობა.

აღნიშნული ცვლილებების შემდეგ ეკონომიკის ზრდის პარალელურად მუდმივად მზარდი იქნება მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები, რაც მნიშვნელოვნად გაზრდის მათ დამოუკიდებლობას.

ცენტრალურ, ავტონომიურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში საგადასახადო და სხვა შემოსავლების განაწილების სქემა ასახავს ფისკალური დეცენტრალიზაციის

ხარისხს და შესაბამისად ქვეყნის განვითარებისათვის მნიშვნელოვანი დოკუმენტია. უნდა აღინიშნოს, რომ ბიუჯეტთაშორისი ფინანსების განაწილების მეთოდი უნდა ეფუძნებოდეს მიმდინარე საჭიროებების მიხედვით სწრაფი და ადეკვატური ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობებს, რადგან რეგიონთაშორისი ეკონომიკური განვითარებისათვის სახელმწიფო ფინანსების შესაბამისი განაწილება დროთა განმავლობაში ცვალებადია. აქედან გამომდინარე დღესდღეობით მთავარი გამოწვევაა რეგიონული განვითარების უფრო კონკრეტული სტრატეგიის შემუშავება, რასაც უნდა ეფუძნებოდეს აღნიშნული სქემა. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ქვემოთ მოცემული ცხრილი მიმდინარე პერიოდში არსებულ ბიუჯეტთაშორის საჯარო ფინანსების განაწილების ამსახველი დოკუმენტია.

ცხრილი 4. საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილება პროცენტული მაჩვენებლების მიხედვით

შემოსულობების დასახელება	საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი	აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტები	ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები
2	3	4	5
საშემოსავლო გადასახადი:			
საშემოსავლო გადასახადი, გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე რეგისტრირებული დასაბეგრი ობიექტების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადისა	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე რეგისტრირებული დასაბეგრი ობიექტების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი		100	
მოგების გადასახადი	100		
ქონების გადასახადი			100
დამატებული ღირებულების გადასახადი	81		19

ო			
აქციზი	100		
იმპორტის გადასახადი	100		
სხვა გადასახადები (მათ შორის, საგადასახადო ორგანოების მიერ გადახდევინებული ჯარიმები, რომლებიც არ არის დარიცხული კონკრეტულ გადასახადზე), გარდა გაუქმებული გადასახადებისა	100		
პროცენტები (სარგებელი) ცალკეული ხასიათის ფინანსური აქტივებიდან, კერძოდ, დეპოზიტებიდან (ფასიანი ქაღალდებიდან აქციების გარდა), სესხებიდან, დებიტორული დავალიანებიდან და სხვა შემოსავალი პროცენტებიდან, განკუთვნილი:			
ცენტრალური ხელისუფლებისათვის	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის			100
შემოსავალი დივიდენდებიდან და საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან:			
სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან		100	
ადგილობრივი ხელისუფლების წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოების და კერძო საწარმოების მოგებიდან			100
საქართველოს ეროვნული ბანკის მოგებიდან	100		
ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე მოპოვებული ბუნებრივი		100	

რესურსებისათვის			
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე მოპოვებული ზუნებრივი რესურსებისათვის			100
შემოსავალი სახელმწიფო მიწის იჯარაში და მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან, რომელიც:			
განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე და არ არის ავტონომიური რესპუბლიკების სარგებლობაში	65	35	
განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე და არ არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სარგებლობაში	65		35
ავტონომიური რესპუბლიკების სარგებლობაშია		100	
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) სარგებლობაშია			100
შემოსავალი ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვა) გადაცემიდან	35	65	
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული მიწის მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა, იჯარა და სხვა) გადაცემიდან			100
შემოსავალი სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის საფასურიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების	100		

მიერ			
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
რენტა (გარდა მიწისა), გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
(ამოღებულია)	100		
სალიცენზიო მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
სანებართვო მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებელი	100		
სარეგისტრაციო მოსაკრებელი	100		
სახელმწიფო საექსპერტო მოსაკრებელი	100		



სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული:			
საქართველოს სასამართლოებში განსახილველ საქმეებზე	100		
საქართველოს ტერიტორიაზე მოქალაქეობისა და პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტების გაცემისათვის, მოქალაქეთა მდგომარეობის აქტების რეგისტრაციისათვის, საქართველოს ტერიტორიაზე მოქალაქეობისა და ემიგრაცია-იმიგრაციის საკითხების განხილვისათვის:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საქართველოს ვიზის გასაცემად ან მისი მოქმედების ვადის გასაგრძელებლად საჭირო დოკუმენტაციის მიღებას და სამგზავრო დოკუმენტში ვიზის დატანას ან საქართველოს ვიზის ელექტრონულად გაცემას უზრუნველყოფს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან/და მის უფლებამოსილებას დელეგირების ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს მუნიციპალიტეტი	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საქართველოს ვიზის გასაცემად ან მისი მოქმედების ვადის გასაგრძელებლად საჭირო			100

დოკუმენტაციის მიღებას და სამგზავრო დოკუმენტში ვიზის დატანას ან საქართველოს ვიზის ელექტრონულად გაცემას უზრუნველყოფს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან/და მის უფლებამოსილებას დელეგირების ხელშეკრულების საფუძველზე ახორციელებს მუნიციპალიტეტი			
სხვა სახელმწიფო ბაჟი, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
საკონსულო მოსაკრებელი	100		
საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
სატენდერო მოსაკრებელი – სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას:			
სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებით	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების სახსრებით		100	
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების სახსრებით – ადგილობრივი სატენდერო			100

მოსაკრებელი			
შემოსულობა გარე რეკლამის განთავსების ნებართვის გაცემიდან			100
სამხედრო სავალდებულო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	90	10	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	90		10
სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი			100
მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის			100
კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი			100
მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისათვის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული და ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა)			100
მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) სანებართვო პირობების შესრულების დადასტურების (ექსპლუატაციაში მიღების) თაობაზე აქტის გამოცემის (მასში ცვლილების შეტანის) დაჩქარებული მომსახურების მოსაკრებელი			100
შემოსულობა ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის გაცემიდან			100
შემოსულობა საქართველოს დედაქალაქში მსუბუქი ავტომობილით – ტაქსით (M <sub>1</sub> კატეგორია) გადაყვანის ნებართვის გაცემიდან			100
სხვა მოსაკრებელი, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების	100		

მიერ			
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
არასაბაზრო წესით გაყიდული საქონელი და მომსახურება:			
შემოსავალი აქციზური მარკების ნომინალური ღირებულებიდან	100		
შემოსავალი სხვა საქონლის რეალიზაციიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი მომსახურებიდან, რომელიც გაწეულია:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი საერთო- სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ქონების იჯარაში ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან	100		
შემოსავალი სახელმწიფო ქონების (გარდა მიწისა) იჯარაში ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა)			

გადაცემიდან, რომელიც:			
განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე და სახელმწიფო სარგებლობაშია	65	35	
განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე და სახელმწიფო სარგებლობაშია	65		35
ავტონომიური რესპუბლიკების სარგებლობაშია		100	
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) სარგებლობაშია			100
შემოსავალი ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული ქონების (გარდა მიწისა) იჯარაში ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან	35	65	
შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ქონების (გარდა მიწისა) იჯარაში ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან			100
შემოსავალი სხვა სახელმწიფო ქონების (გარდა მიწისა) იჯარაში ან მართვაში (უზუფრუქტი, ქირავნობა და სხვა) გადაცემიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი სანქციებიდან			

(ჯარიმებიდან, საურავებიდან)			
შემოსავალი სხვადასხვა სფეროში ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისათვის გადახდილი ჯარიმებიდან	40		60
შემოსავალი საზღვრის უკანონოდ დარღვევისათვის გადახდილი ჯარიმიდან	100		
შემოსავალი გაცემული სესხის დაფარვის ვადის დარღვევისათვის გადახდილი საურავიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი არქიტექტურულ- სამშენებლო საქმიანობაში გამოვლენილი დარღვევებისათვის გადახდილი ჯარიმებიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული ჯარიმებიდან	100		
შემოსავალი სხვა ჯარიმებიდან და საურავებიდან, გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსავალი მიმდინარე ტრანსფერებიდან, შემოწირულებებიდან და ქველმოქმედებიდან (გრანტების გარდა), განკუთვნილი:			
ცენტრალური ხელისუფლებისათვის	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის			100
შემოსავალი სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის არასასოფლო- სამეურნეო მიზნით გამოყოფისას სანაცვლო მიწის ათვისების ღირებულებისა და მიყენებული ზიანის ანაზღაურებიდან			100
ვალუტის კურსის ცვლილებით გამოწვეული შემოსავალი, მიღებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ			100
შემოსულობა არაფინანსური აქტივებიდან:			

შემოსულობა ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, მათ შორის:			
საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან	100		
სახელმწიფო ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან, რომლებიც:			
განლაგებულია ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე	65	35	
ავტონომიური რესპუბლიკების სარგებლობაშია		100	
განლაგებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა და <a href="#">„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონით</a> გათვალისწინებულ დასახლებათა ტერიტორიულ საზღვრებში არსებული ტყის პრივატიზებისა, რომლიდან შემოსული თანხაც სრულად ირიცხება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში) ტერიტორიაზე	65		35
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) სარგებლობაშია			100
შემოსულობა ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან	35	65	
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან			100
შემოსულობა ლიცენზიების გაყიდვიდან, განხორციელებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		



ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
შემოსულობა მატერიალური მარაგების გაყიდვიდან:			
შემოსულობა სტრატეგიული მარაგების გაყიდვიდან	100		
შემოსულობა სხვა მატერიალური მარაგების (ნედლეული და მასალები, დაუმთავრებელი წარმოება, შხა პროდუქცია და შემდგომი რეალიზაციისათვის შექმნილი საქონელი) გაყიდვიდან, განხორციელებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსულობა ფასეულობების გაყიდვიდან, განხორციელებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსულობა არაწარმოებული აქტივებიდან:			
შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია:			
ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე	50	50	

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე	50		50
შემოსულობა ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან		100	
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან			100
შემოსულობა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია:			
ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიაზე	35	65	
ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (გარდა ავტონომიური რესპუბლიკების ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისა) ტერიტორიაზე	35		65
შემოსულობა ავტონომიური რესპუბლიკების საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან		100	
შემოსულობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან			100
შემოსულობა წიადისეულიდან	100		
შემოსულობა რადიოსიხშირული სპექტრით სარგებლობის ლიცენზიიდან	100		
შემოსულობა სხვა ბუნებრივი აქტივებიდან	100		
შემოსულობა არაწარმოებული არამატერიალური აქტივებიდან (პატენტები, სალიზინგო			

ხელშეკრულებები და სხვა ანალოგიური კონტრაქტები, აგრეთვე შექმნილი გუდვილი), გადახდევინებული:			
ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შესაბამისი სამსახურების მიერ			100
შემოსულობა მიწაზე საკუთრების უფლების აღიარებიდან			100
შემოსულობა ფინანსური აქტივებიდან და ვალდებულებებიდან, განკუთვნილი:			
ცენტრალური ხელისუფლებისათვის	100		
ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისათვის		100	
ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის			100
გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მოსაკრებელი	100		

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

## თავი III. საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფის გზები და მიმართულებები

### 3.1 სახელმწიფო ბიუჯეტის გახარჯვის ეფექტიანობის შეფასება

საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების საფუძველია ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი, რომელიც ქვეყნის განვითარების ძირითადი გეგმაა. აღნიშნული სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილი სწორედ ყოველწლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტული გახარჯვაა, რომელიც შეიძლება ტაქტიკად ჩაითვალოს. ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ყოველწლიურად განახლებადი დოკუმენტია, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის განვითარების გრძელვადიანი გეგმის მიზნის მისაღწევად, ეკონომიკური გამოწვევების შესაბამისად გარკვეული ცვლილებები ჩვეულებრივი მოვლენაა. ყურადღება უნდა გავამახვილოთ თვით საბიუჯეტო ფინანსურ რესურსზე, დასახული მიზნების სისწორესა და მის მიღწევის შესაძლებლობებზე.

საბიუჯეტო პოლიტიკა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარდამავალი და განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის. რაც შეეხება საბიუჯეტო დანახარჯების ოპტიმალური წილისა და საგადასახადო განაკვეთის ზუსტად განსაზღვრას მთლიან სამამულო პროდუქტში ეკონომიკური ცოდნის არსებული დონისა და გამოყენებული რეგრესიული ანალიზის მეთოდებით, ამის დადგენა შეუძლებლად მიგვაჩნია. ამიტომ, ჩვენს ნაშრომში საგადასახადო განაკვეთს და შესაბამისად საბიუჯეტო დანახარჯების წილს მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებით (რაც 31%-ია), ვიღებთ როგორც მოცემულობას და მისი ზრდის ან შემცირების შედეგად მიღებულ სარგებელს არ განვიხილავთ. ჩვენი მიზანია არსებული მოცემულობის მიხედვით შევაფასოთ საბიუჯეტო გადასახდელების გახარჯვის ეფექტიანობა. საბიუჯეტო პოლიტიკის შეფასებისათვის საჭიროა საბიუჯეტო გადასახდელების გაანალიზება დროის გარკვეულ მონაკვეთის მიხედვით. ამისათვის ჩვენ შევადგინეთ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებისა და

არაფინანსური აქტივების ფუნქციონალური თვალსაზრისით შესაბამისი მონაცემების ცხრილი, საანალიზო პერიოდად კი ავიღეთ 2004-2019 წლები.

ცხრილი 5. სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა ფუნქციონალურ ჭრილში, 2004-2019 (%-ებში)

%	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ჯანმრთელ ობა და სოციალურ ი დაცვა	24	23	20	21	21	26,4	26,2	26,3	27,2	31,4	34	34,6	36,5	35	33,2	35,5
თავდაცვა, წესრიგი და უსაფრთხო ება	20	23	27,5	52,1	39,2	27,4	23	22,7	21,6	18,8	19	18,2	18	17	16,3	17,2
საერთო დანიშნ. სახ. მომსა- ხურება	10	12,6	11,3	12,3	21	23,7	26,7	26,4	25,3	25,8	21,3	22,7	18,6	18,1	18,6	12,8
განათლება	3,3	3,1	8,8	7,8	6,4	7,3	8,3	8,2	8,8	8,6	9,8	10	10,9	11,3	11	11,7
სათბობი დაენერგე- ტიკა	7	10,2	6,1	0,7	1,5	0,4	0,3	0,7	1,5	0,5	1%	0,3	0,2	0,12	0,15	0,7
სოფ.მეურნ ეობა	2,6	2	2	1,2	0,7	1	0,5	0,5	2,9	2,1	2,7	2,3	2,5	2	1,6	2,4
ტრანსპორ ტი	3,5	4,4	5,2	5,1	4,2	8	8,2	8,6	5,3	7	7,1	6,4	7	9,2	11,5	11,1

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური მონაცემების მიხედვით.<sup>119</sup>

<sup>119</sup>შენიშვნა: მოცემული მიმართულებების გარდა სხვაც ფინანსდებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, თუმცა მათი მცირე წილისა და ეკონომიკური თვალსაზრისით ნაკლები ინტერესის გამო აღნიშნულ ცხრილში არ არის განხილული (მაგ. კულტურა, სპორტი და. ა.შ).

როგორც ვხედავთ, 2004 წელს სახელმწიფოს პრიორიტეტი იყო ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვა, თავდაცვა, წესრიგი და უსაფრთხოება, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება და ენერგეტიკული პროექტები. შემდგომ წელს მცირედით მცირდება ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის, განათლების და სოფლის მეურნეობის ხარჯები, იზრდება საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების, თავდაცვის, წესრიგისა და უსაფრთხოების, ტრანსპორტის (საგზაო ინფრასტრუქტურის), სათბობ-ენერგეტიკული ხარჯები. ენერგეტიკული პროექტების მნიშვნელოვანი დაფინანსება გრძელდებოდა მხოლოდ სამი წელიწადი 2004, 2005, 2006 წლებში, შემდგომში მისი წილი საშუალოდ 0,5%-ია. 2004 წლიდან 2019 წლის ჩათვლით ფაქტიურად ყოველწლიურად, სტაბილურად მზარდი ტენდენციით ხასიათდებოდა განათლებისა და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის ხარჯები, შესაბამისად განათლების 2004 წელს 3,3% - 2019 წელს 11,7%-მდე გაიზარდა, ხოლო სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის 2004 წელს 3,5% - 2019 წელს 11,1%-ია. დაახლოებით ორივე მიმართულება 10%-ით არის გაზრდილი. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობას 2004 წელს იყო 2,6%, ხოლო 2019 წელს 2,4%-ია, ამ წლების მანძილზე სოფლის მეურნეობის წილი საშუალოდ 2%-ია. საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯი 2004 წლიდან 2011 წლამდე მზარდი იყო და მაქსიმუმ 26,7% დაფიქსირდა, რის შემდეგ კლების ტენდენციას ინარჩუნებს და დღესდღეობით 12,8% ია (იმავე მაჩვენებელი, რაც 2004-2005 წლებში იყო). აგრეთვე თავდაცვის, წესრიგისა და უსაფრთხოების ხარჯები 2004 წლიდან მზარდი ტენდენციით გამოირჩეოდა, თუმცა დღესდღეობით 17,2%-ია რაც, 2004 წლის მაჩვენებელზე (20%-ზე) ნაკლებია. აღსანიშნავია, რომ 2007 წლიდან ფუნქციური განაწილების სტრუქტურა შეიცვალა და სოფლის მეურნეობის, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის, (სხვა ინფრასტრუქტურა) და სათბობ ენერგეტიკული პროექტები გაერთიანდა ეკონომიკური საქმიანობის ფუნქციურ ჭრილში (ეკონომიკური საქმიანობა ჩამოთვლილი მიმართულებების გარდა სხვა მრავალ კომპონენტს მოიცავს მაგ. ტურიზმის ხელშეწყობის ხარჯები, როგორც ინფრასტრუქტურული ისე რეკლამირების და ა.შ). უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით საბიუჯეტო პოლიტიკა ძირითადად ორიენტირებულია ჯანმრთელობასა და სოციალურ დაცვაზე, თუმცა პარალელურ რეჟიმში აუცილებელია უფრო მეტი ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა სასაქონლო ექსპორტის გაზრდისათვის, რადგან მხოლოდ მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს შექმნა

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად, ეკონომიკური განვითარებისათვის არაა საკმარისი. საინვესტიციო გარემოს მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებას საბიუჯეტო პოლიტიკა ადეკვატურად პასუხობს და ნამდვილად შესაბამისია. ასე მაგალითად, კერძო საკუთრების დაცულობა და უსაფრთხოება, აგრეთვე ადმინისტრირებისა და ბიზნესის დარეგისტრირება, რაც სახელმწიფო მმართველობას და ინსტიტუციების ჩამოყალიბებაზე გაწეული მაღალი ხარჯების შედეგია, რომელიც 2004 წლიდან პრიორიტეტული იყო, აგრეთვე საგადასახადო კუთხით მნიშვნელოვანი რეფორმები, რომელიც ინვესტიციების წასახალისებლად არის შემოღებული და ასევე ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება. მაშასადამე, საბიუჯეტო პოლიტიკა საინტერესო საინვესტიციო გარემოს უზრუნველყოფაზე იყო ორიენტირებული, ეს მიზანი მიღწეულ იქნა, რადგან 2004 წლიდან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მზარდი ტენდენცია თვალსაჩინოა და, შესაბამისად, მან ეკონომიკურ ზრდას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი, თუმცა განვითარების კუთხით კვლავ მრავალი კითხვა არსებობს. 2004 წლიდან დღემდე მთლიანი სამამულო პროდუქტი გამოსახული მუდმივ საბაზისო ფასებში გაორმაგებულია. თუმცა უარყოფითი საგარეო ვაჭრობის პრობლემა გადაუჭრელი დარჩა. სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა ეფუძნება სამ მიმართულებას: საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესებას, შესაბამისად პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას; მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობას (მაგ. სპეციალური დაბეგვრის რეჟიმი მიკრო და მცირე მეწარმე ფიზიკური პირებისათვის, მოგების გადასახადის გაუქმებას რეინვესტირებისას) და ტურიზმის განვითარებას. რაც შეეხება ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯებს, ის 2004 წლიდან ფაქტობრივად ყოველწლიურად მზარდი ტენდენციით გამოირჩეოდა, 2004 წლიდან 2013 წლამდე საშუალოდ 20-დან 27% მდე მერყეობდა, ხოლო 2013 წლიდან კი 30%-ზე მეტია და დღესდღეობით 35,5% შეადგენს. ყოველივე ეს საქართველოს არასახარბიელო სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობით არის გამოწვეული. შესაბამისად, მისი მზარდი ტენდენცია მომავალ წლებშიც გაგრძელდება, თუ არ გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები სიღარიბისა და უმუშევრობის შემცირების კუთხით, რაც დამოკიდებულია უშუალოდ ეკონომიკურ ზრდასა და უთანასწორობის დონის შემცირებაზე. აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული სოციალური პენსია ან სოციალური დახმარებაც თითოეული ადამიანისათვის არასაკმარისი და არაშესაბამისია. ამავდროულად უნდა აღინიშნოს,

რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის სოციალურად ორიენტირებულობა საქართველოს ეკონომიკურ ზრდაზე მნიშვნელოვნად ვერ ზემოქმედებს, რადგან სასაქონლო ექსპორტი იმპორტს 3-ჯერ ჩამორჩება, რაც ნიშნავს, იმას, რომ სამომხმარებლო საქონლის შემენა იმ ბენეფიციარების მიერ, რომლებიც იღებენ სოციალურ დახმარებასა თუ პენსიას, უმეტესად ასტიმულირებენ იმპორტიორი ქვეყნების ეკონომიკას, ვიდრე ადგილობრივ წარმოებას. ამ შემთხვევაში სოციალური ხარჯების მაღალი წილი ფაქტიურად პირდაპირ მიუთითებს სამომხმარებლო საქონლის შესაძენად გაწეულ საბიუჯეტო ხარჯებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, რა თქმა უნდა, ვერც ერთი ქვეყანა ვერ იქნება ყველა საჭირო საქონლის მწარმოებელი და აუცილებლად მოუწევს სხვა ქვეყნიდან იმპორტის, აგრეთვე სხვა ქვეყანაში ექსპორტის განხორციელება, რაც უბრალოდ შედარებითი უპირატესობის პრინციპიდან გამომდინარეობს. ამ შემთხვევაში ჩვენ ვსაუბრობთ საგარეო ვაჭრობის სტრუქტურაზე, რომელიც ქვეყნის განვითარებას ხელს არ უწყობს. შესაბამისად, საბიუჯეტო პოლიტიკის მიზანი უნდა იყოს აღნიშნული მდგომარეობის გაუმჯობესება, რაც საბოლოოდ გულისხმობს სოციალური დახმარებების მიმღებთა რაოდენობის შემცირებას და მათი დახმარების ხარისხის გაუმჯობესებას. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯები საბიუჯეტო გადასახდელების მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება, ეს არ მიუთითებს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკა არასწორია, რადგან მრავალ განვითარებულ ქვეყანას არ შეუმცირებია აღნიშნული მიმართულებით საბიუჯეტო დანახარჯები, მეტიც განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამა სრულყოფილია, რაც მაღალი სახელმწიფო დანახარჯების საშუალებით იქნა მიღწეული.

მეტი თვალსაჩინოებისათვის განვიხილოთ ევროპული ქვეყნების საბიუჯეტო გადასახდელების სტრუქტურა.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>ევროპის სტატისტიკის სამსახური, “ევროკავშირის ქვეყნების სამთავრობო დანახარჯები 2017 წელს“ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665811/2-15032019-BP-EN.pdf/2340c61d-9dc5-4b5f-9b13-db36ff01c082> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 20 დეკემბერი]



ცხრილი 6. ევროკავშირის ქვეყნების 2017 წლის საბიუჯეტო გადასახდელები ფუნქციურ ჭრილში, (%-ებში)

%	საზოგადოებრივი მომსახურეობა	ეკონომიკური საქმიანობა	განათლება	ჯანმრთელობა	სოციალური დაცვა
EU	12,8	8,9	10,2	15,3	41,1
ბელგია	13,9	12,1	12,1	14,7	37,5
ბულგარეთი	9,2	11,4	10,2	14,1	35,5
ჩეხეთი	10,0	14,6	11,9	19,2	30,7
დანია	12,1	6,4	12,7	16,4	43,7
გერმანია	12,8	7,1	9,3	16,2	44,1
ესტონეთი	9,9	11,0	14,8	12,8	33,2
ირლანდია	13,0	8,6	12,4	19,6	36,1
საბერძნეთი	17,6	7,6	8,2	11,1	41,0
ესპანეთი	13,6	9,3	9,7	14,5	40,4
საფრანგეთი	10,6	10,5	9,6	14,2	43,1
იტალია	16,8	7,3	7,9	14,0	42,9
კვიპროსი	19,5	6,3	15,3	6,9	34,8
ლატვია	10,7	14,7	15,2	9,3	30,8
ლიტვა	10,6	8,4	14,8	17,1	33,9
ლუქსემბურგი	11,5	13,3	10,9	11,3	42,8
უნგრეთი	16,9	15,0	10,8	10,2	29,9
მალტა	15,9	12,7	13,9	15,1	31,7
ჰოლანდია	10,0	8,8	12,1	17,8	37,4
ავსტრია	12,4	11,6	9,9	16,6	41,8
პოლონეთი	10,8	11,3	11,9	11,4	40,0
პორტუგალია	16,6	11,4	10,9	13,1	38,2
რუმინეთი	12,6	13,1	8,4	12,9	34,7
სლოვენია	13,6	9,9	12,6	15,2	37,4
სლოვაკია	13,9	10,1	9,4	17,7	36,1
ფინეთი	14,6	7,9	10,5	13,1	45,9
შვედეთი	13,8	8,3	13,7	14,0	40,9

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ ევროსტატის ოფიციალური მონაცემების მიხედვით<sup>121</sup>

ფუნქციურ ჭრილში სახელმწიფო ბიუჯეტის დანახარჯების ცხრილში მეტი თვალსაჩინოებისთვის წარმოვაჩინეთ პრიორიტეტული მიმართულებები, ხოლო

<sup>121</sup>შენიშვნა: სოციალურ დაცვის კომპონენტი აგრეთვე მოიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან უმუშევრობის დაზღვევის დანახარჯებს

დანარჩენი თავდაცვა, სახელმწიფო წესრიგი, გარემოს დაცვა, საბინაო და კომუნალური შემწეობები, დასვენება, კულტურა და რელიგია აღნიშნული თითოეული დარგი ჩამოთვლილ ქვეყნებში საშუალოდ მხოლოდ 2-3% ფარგლებშია. (შესაბამისად არ მივიჩნიეთ მიზანშეწონილად აგვესახა მათი კონკრეტული მონაცემები ცხრილში). განვითარებული ევროპული ქვეყნების საბიუჯეტო დანახარჯების პრიორიტეტული დარგებია: ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვა (56,4%), საზოგადოებრივი მომსახურეობა (12,8%), განათლება (10,2%) და ეკონომიკური საქმიანობა(8,9%). ზოგადად საბიუჯეტო გადასახდელების წილი მთლიან სამამულო პროდუქტში საშუალოდ 45%-ია.

ცხრილი 7. ევროპის ქვეყნების სამთავრობო დანახარჯების წილი ბიუჯეტში ფუნქციურ ჭრილში, 2007-2017 (%-ებში)

%	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვა	52,7	52,3	53,5	53,3	53,8	54,2	54,8	55,3	55,8	56,5	56,4

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ ევროსტატის ოფიციალური მონაცემების მიხედვით

მოცემული მონაცემების გაანალიზება შემდეგი დასკვნის გამოტანის საშუალებას იძლევა. განვითარებად ქვეყანასთან შედარებით განვითარებულ ქვეყანაში ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯები არა ნაკლები, არამედ გაცილებით მეტია და მიღებულია, როგორც პრიორიტეტული მიმართულება. განვითარებულ ქვეყანას აღნიშნულ მიმართულებაზე საბიუჯეტო ხარჯების გაზრდის საშუალებას აძლევს სხვა მიმართულებიდან ფინანსების გამონთავისუფლება, მაგალითად როგორცაა: წესრიგისა და უსაფრთხოების, ინფრასტრუქტურის ხარჯები, ხოლო განათლების ხარჯები, როგორც განვითარებადი ისე განვითარებული ქვეყნისათვის მზარდი ტენდენციით გამოირჩევა, რადგან ეკონომიკის მდგრადი განვითარების უპირველესი საფუძველი სწორედ აღნიშნული მიმართულებაა. შესაბამისად, რაოდენობრივი თალსაზრისით საქართველოს

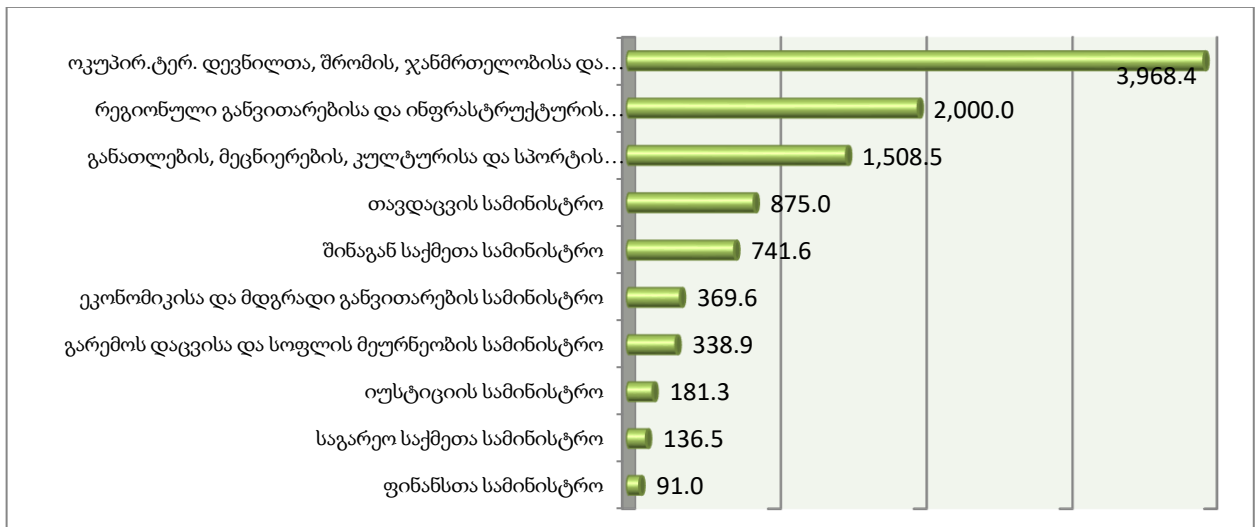
ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯების მზარდი ტენდენცია სრულიად გასაგებია, ხოლო აღნიშნული მიმართულების ხარისხის დახვეწა და გაუმჯობესება მთავარი გამოწვევაა. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ჯანმრთელობის დაფინანსება თითოეულ ადამიანს თავისი სურვილისამებრ, კერძო თუ სახელმწიფო სერვისით ისარგებლოს, ამის არჩევანის თავისუფლება აუცილებლად უნდა ჰქონდეს. მაშასადამე, განვითარებადი ქვეყნისათვის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის გარდა ბუნებრივია გასაწევია მნიშვნელოვანი ხარჯები ეკონომიკური საქმიანობის ქრილში და აგრეთვე წესრიგისა და უსაფრთხოებისათვის.

დღესდღეობით საქართველოში პრიორიტეტული მიმართულებაა განათლების სექტორის ფუნდამენტური რეფორმა, მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობა, მეწარმეობისა და დამწყები ბიზნესის წახალისება, მსოფლიო ეკონომიკურ სისტემაში ქვეყნის ინტეგრირება (რაც გამოიხატება ევროკავშირთან და ჩინეთთან თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებით), მცირე, მოქნილი და ეფექტიანი საჯარო სამსახური.

2019 წლის საბიუჯეტო კანონის მიხედვით მაღალი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველსაყოფად მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა მიმართული იქნება ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების, განსაკუთრებით კი, მაღალტექნოლოგიური პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაზე. ქვეყანაში შეიქმნება საინვესტიციო გარემო, რომელიც მიმზიდველი იქნება ასეთი ტიპის ინვესტიციებისათვის.

მიმდინარე წლის საბიუჯეტო გადასახდელები ფუნქციური ქრილის გარდა საინტერესოა შევადგასოთ, თუ როგორ არის სამინისტროების მიხედვით განაწილებული.

დიაგრამა 3. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების გადანაწილება სამინისტროების მიხედვით (მლნ. ლარი)



დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით

ფუნქციური ქრილის მიხედვით ზემოთ მოყვანილ ცხრილში გამოყოფილია ის მიმართულებები, რომელიც მხოლოდ კონკრეტულ სამინისტროს შეიძლება არ ეხებოდეს, არამედ რამოდენიმეს, განსაკუთრებით არაფინანსური აქტივების თვალსაზრისით. მაგალითად ეკონომიკური საქმიანობის პუნქტი მოიცავს სხვადასხვა კომპონენტებს: სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურას, ტურიზმის ხელშეწყობას, სოფლის მეურნეობას, ენერგეტიკას და სხვა. შესაბამისად ამგვარ ეკონომიკურ საქმიანობას შეიძლება ინაწილებდეს სხვადასხვა სამინისტრო. მაგალითად ტურიზმის სფეროში შეიძლება მონაწილეობდეს რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან ერთად, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და ა.შ.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო პოლიტიკის განსაზღვრისათვის ბიუჯეტში ეკონომიკის ფუნქციური ქრილში ხარჯების განხილვა გვაძლევს მნიშვნელოვან ინფორმაციას, გარკვეულ მიმართულებებში შეიძლება ესე არ აღმოჩნდეს. ასე მაგალითად პრიორიტეტულ დარგ ტურიზმზე გაწეული საბიუჯეტო დანახარჯები მიზერულია ბიუჯეტში % მაჩვენებლით (დარგის სფეციფიკიდან გამომდინარე), თუმცა საგადამხდელო ბალანსის წონასწორობისათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი აღმოჩნდა.

ცხრილი 8. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯები ტურიზმის ხელშეწყობისათვის, 2005-2019

მლნ. ლარი	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ტურიზმის განვითარებაზე გაწეული ხარჯები ბიუჯეტიდან	0,9	1,1	4,7	6	2	8	2	75,8	72,9	16	25	34	76	112	101

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს 2005-2019 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ფაქტობრივი მონაცემების მიხედვით.

მოცემული მონაცემებიდან ნათლად ჩანს, რომ ტურიზმის ხელშეწყობა აქტიურად დაიწყო 2011 წლის შემდეგ, რაც მოიცავდა ტურისტული პროდუქტის დივერსიფიკაციას; ქვეყნის ტურისტული პოტენციალის პოპულარიზაციას შიგა და საერთაშორისო ბაზრებზე; ტურიზმის სფეროში მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მიზნით სხვადასხვა ღონისძიების განხორციელებას; მიზნობრივ ბაზარზე პირდაპირი სარეკლამო კამპანიების წარმოებას, სარეკლამო-საინფორმაციო პროდუქციისა და პრომოსალებების მომზადება და გავრცელებას, პრეს და ინფოტურების ორგანიზებას, ტურისტული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას და ა.შ. მაშასადამე, ტურიზმზე გაწეული ხარჯები ბიუჯეტიდან მცირეა, ხოლო ტურიზმიდან დაფიქსირებული შემოსავალი მაღალი მაგ. 2018 წელს 3,2 მლრდ. დოლარის შემოსავალი დაფიქსირდა, რაც დანახარჯი-სარგებლიანობის თვალსაზრისით ძალზე სარფიანია. აგრეთვე საგადამხდელო ბალანსში უარყოფითი სავაჭრო სალდოს დაფინანსებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტორი (ისევე როგორც შრომითი ემიგრაცია 1,5 მლრდ. დოლარი (ელექტრონული ფულადი გზავნილები) მთლიანი მოცულობა უცნობია). ცალკე განსახილველია თუ რამდენად უწყობს ტურიზმის სექტორი ეკონომიკის განვითარებას ხელს. მიმდინარე პერიოდში მაკროეკონომიკური წონასწორობისათვის ტურიზმის სექტორი მნიშვნელოვანი დარგია, მაგრამ გრძელვადიანი პერიოდისათვის ეკონომიკის მდგრადად

განვითარებისათვის აუცილებელია ტურიზმიდან შემოსავლებზე მაღალი დამოკიდებულება შემცირდეს და აქცენტი იქნეს გადატანილი უარყოფითი სავაჭრო სალდოს შემცირებაზე, როგორც ექსპორტის გაზრდის ასევე იმპორტჩანაცვლების თვალსაზრისით<sup>122</sup> (რადგან ეკონომიკური უსაფრთხოების თვალსაზრისით ტურიზმი მაღალ რისკებს შეიცავს).

საქართველოში ბოლო წლების მანძილზე საბიუჯეტო შემოსულობების ოპტიმიზაციის კუთხით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა საყურადღებოა სახელმწიფო ვალის ზრდა. მთავრობა აფიქსირებს ბიუჯეტის დეფიციტის განაკვეთს. თუ დეფიციტის წილი კრიტიკულ ზღვარს გადააჭარბებს, მაშინ სახელმწიფო მდგრადად განვითარების შესაძლებლობას კარგავს.<sup>123</sup> საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული დეფიციტი (რომელიც ეყრდნობა GFSM 2001 კლასიფიკაციას) 2019 წელს ნაერთი ბიუჯეტისათვის შეადგენს მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებაში 2.2%-ს.

2011 წელს საქართველოში მიღებულია „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ნაერთი ბიუჯეტის, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის და სახელმწიფო ვალის პარამეტრებს მთლიან სამამულო პროდუქტთან შეფარდებით. ეს პარამეტრები შემდეგნაირად არის განაწილებული: ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი არა უმეტეს 3%, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა არა უმეტეს 30%, ხოლო სახელმწიფო ვალი არა უმეტეს 60%.<sup>124</sup> მიმდინარე პერიოდში სახელმწიფო ვალი 43%-ია მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებით. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კანონი არ დარღვეულა, საინტერესოა დეფიციტური ბიუჯეტისგან გამოწვეული სახელმწიფო ვალის გახარჯვის მიზნობრიობის შეფასება, მიღებული სარგებლის ანალიზი და ზრდის შეჩერების გზების ძიება.

<sup>122</sup>შენიშვნა: საუბარია ტურიზმიდან შემოსავლებზე დამოკიდებულების შემცირებაზე, და არა ტურიზმის როგორც დარგის შეკვეცაზე, არამედ პირიქით განვითარებაზე.

<sup>123</sup>Michael Bräuninger, "The budget deficit, public debt, and endogenous growth," *Journal of Public Economic Theory* 7, no. 5 (2005): 827-840.

<sup>124</sup>საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ (2011 წლის 1 ივლისი), დოკუმენტის ნომ. 4979. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=2> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 23 ნოემბერი]

სახელმწიფოს დეფიციტური ბიუჯეტი 2008 წლიდან მნიშვნელოვნად ზრდის სახელმწიფო საგარეო ვალს და მან დღეის მდგომარეობით 5,1 მლრდ. აშშ დოლარი შეადგინა, ხოლო საშინაო ვალი 1 მლრდ. აშშ დოლარს აჭარბებს. ეროვნული ვალუტის დევალვაციის შედეგად ლარში გამოსახული მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად გაზრდილია და 17,9 მლრდ. ლარს შეადგენს. 2018 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტში ვალდებულებების ზრდა განსაზღვრულია 1,986 მლნ. ლარით, ხოლო ვალდებულებების კლება 760 მლნ. ლარით, ვალდებულებების ცვლილება კი - 2018 წელს 1,226 მლნ.ლარია. რაც შეეხება 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტს, კანონპროექტში ვალდებულებების ზრდა განსაზღვრულია 2,160 მლნ. ლარით, კლება 933 მლნ. ლარით, შესაბამისად კრედიტის მოცულობა კვლავ 1, 226 მლნ. ლარი რჩება.<sup>125</sup> ეს კი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების 9,6% ია (ბოლო წლების განმავლობაში აღნიშნული მაჩვენებელი საშუალოდ 10%-ია). დონორებისგან მოზიდული კრედიტები ძირითადად ინფრასტრუქტურული პროექტებისკენაა მიმართული. რატომ იზრდება საბიუჯეტო გადასახდელები ყოველწლიურად თუ მის უზრუნველსაყოფად ვალის აღებაც გვიწევს? სახელმწიფო დანახარჯების ზრდა ჯონ მეინარდ კეინზის ზოგადი თეორიის მიხედვით, ერთობლივ მოთხოვნას ახალისებს, რაც ეკონომიკურ კრიზისებს ამცირებს და ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას. მიწოდების ეკონომიკის თეორიის მიხედვით, კი სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევა ნაკლებად სასურველია, რადგან მიწოდება თავისით ქმნის მოთხოვნას და შესაბამისად ეკონომიკაც წონასწორობაშია, ხოლო საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა შემაფერხებელ ფაქტორად განიხილება. აღნიშნული თეორიების კომბინირებულ ვერსიას ნეოკლასიკური სინთეზის თეორია წარმოადგენს, რომელშიც კერძო და სახელმწიფო სექტორს შორის ფინანსები ნაწილდება ისე, რომ შეიზღუდოს მწვავე რეცესიული პროცესები ან გადაჭარბებული „ეკონომიკური ბუმი“. აღნიშნული კანონის პარამეტრების მიხედვით შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ საქართველოში ნეოკლასიკური სინთეზის თეორიის მიდგომები სჭარბობს (თუმცა რომელიმე თეორიის სრულად მისადაგება საქართველოს რეალობასთან ძალზე სადავო თემაა). თუ ბიზნესის განვითარებას ხელს უშლის ქვეყანაში

<sup>125</sup>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, "საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტი, (2018) <https://mof.ge/5187> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 9 იანვარი]

ინფრასტრუქტურის მოუწესრიგებლობა, სახელმწიფომ თავისი ფინანსური რესურსი უნდა მიმართოს ამ მიმართულებით, რადგან საზოგადოებრივი საქონლის შექმნის ფუნქცია სწორედ სახელმწიფოს ეკისრება. თუ კერძო სექტორის მთავარ ბარიერს ინფრასტრუქტურა აღარ წარმოადგენს, მაშინ იგივე ძალისხმევით სახელმწიფოს მხრიდან ინფრასტრუქტურის განვითარება მოსალოდნელ ეკონომიკურ ზრდას ვეღარ მოგვცემს. მაშასადამე, თუ ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისთვის სახელმწიფო შემხვედრ ნაბიჯებს არასწორი მიმართულებით დგამს, მაშინ საბიუჯეტო გადასახდელების ზრდა მითუმეტეს ვალის აღებით გაუმართლებელია, მაგრამ ერთობლივ მოთხოვნას იგი ასტიმულირებს. ამ შემთხვევაში ეკონომიკა იზრდება ვალის დახმარებით და არა უმეტესად თავისი იმანენტური სტრუქტურული ძვრებით. საქართველოში სწორედ ამგვარ სიტუაციას ვხვდებით. დონორებისგან მოზიდული კრედიტების 80% ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე მოდის.<sup>126</sup> დღესდღეობით მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის ხელისშემშლელ ფაქტორს ძირითადად ძვირი კრედიტები და არაჯანსაღი კონკურენტული ბაზარი წარმოადგენს.<sup>127</sup> კარგი იქნებოდა ბაზრის დივერსიფიცირება, განსაკუთრებით ფინანსურ ბაზარზე. აუცილებელია საფონდო ბირჟის სრულყოფილი ფუნქციონირებისათვის კანონმდებლობის მოწესრიგება. ფასიანი ქაღალდების ბაზარი საბაზრო ინკლუზიური ეკონომიკისათვის ერთ-ერთ გადამწყვეტ როლს ასრულებს. შესაბამისად საბიუჯეტო პოლიტიკა ამ მიმართულებითაც უნდა ითვალისწინებდეს დანახარჯებს, ეკონომიკური ზრდა კი შემდგომი ვალების აღების შემცირების მთავარი გარანტიაა. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში ეკონომიკური ზრდა საშუალოდ 4-5% ია, უნდა აღინიშნოს, რომ განვითარებას პირდაპირპროპორციულად არ გულისხმობს. ეკონომიკური განვითარება შეიძლება შეფასდეს შემდეგი მაჩვენებლებით: დაბალი უთანასწორობით, მოსახლეობის ერთ სულზე მთლიანი სამამულო პროდუქტის ყოველწლიური ზრდით, დაბალანსებული ან დადებითი საგარეო სავაჭრო ბალანსით, დაბალი უმუშევრობის დონით, ეროვნული დანაზოგების ინვესტიციებად დროულად გადაქცევით და სხვა. მოცემულ მაჩვენებლებთან მიმართებით საქართველოში მწვავე პრობლემებია: მაგალითად ჯინის კოეფიციენტის მიხედვით

<sup>126</sup>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, "საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის პროექტი, (2018)

<sup>127</sup>ნოდარ ხადური, „ინკლუზიური ზრდის ფაქტორები და საქართველოს ეკონომიკის წინაშე არსებული გამოწვევები“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 14, №12 (2018): 37



უთანასწორობის დონე მაღალია და შეადგენს 0,4-ს. უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი ბოლო წლების მანძილზე (სასაქონლო სავაჭრო სალდო) 5 მლრდ. აშშ დოლარზე მეტია. უმუშევრობის დონე 13,9%-ია. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“ დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ თვითდასაქმებულთა და უმუშევართა საერთო რაოდენობა 70% შეადგენს. ყველაზე მეტი თვითდასაქმებული სოფლის მეურნეობაშია და მათი უმრავლესობა აწარმოებს პროდუქტს საკუთარი მოხმარებისთვის.<sup>128</sup> მთლიანი სამამულო პროდუქტის დარგობრივ სტრუქტურაში 2017 წლის მონაცემებით სოფლის მეურნეობის წილი კი მხოლოდ 8,2%-ია. შესაბამისად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში უმუშევრობის პრობლემა მწვავედ დგას. დანაზოგების 1/2 ინვესტიციებად გადაიქცევა, ხოლო დანარჩენი იპოთეკურ და სამომხმარებლო სესხად, რაც ნამდვილად არასახარბიელო მაჩვენებელია. მოსახლეობის ერთ სულზე მთლიანი სამამულო პროდუქტის მაჩვენებელი ყოველწლიურად იზრდება და 2018 წლის მონაცემებით 11 014 ლარს შეადგენს (თუმცა ის საშუალო მაჩვენებელია და გასათვალისწინებელია უთანასწორობის დონე).<sup>129</sup>

ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით მისასაღებელია მცირე ბიზნესის სახელმწიფოს მხარდამჭერი პროგრამა „აწარმოე საქართველოში“. საქართველოსთვის ძალზე მნიშვნელოვანია აგრეთვე ეკონომიკური ზრდის კუთხით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინება. ერთი მხრივ, საბიუჯეტო ინტერვენციები და, მეორე მხრივ, ეროვნული და უცხოური ინვესტიციები მნიშვნელოვანი ფაქტორებია ეკონომიკური ზრდისათვის. გამომდინარე იქიდან, რომ კერძო ეროვნული დანაზოგები მწირია,<sup>130</sup> აქცენტი გადატანილია საბიუჯეტო პოლიტიკაზე და პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებზე. აღსანიშნავია, რომ ბოლო ათი წლის მანძილზე 12 მლრდ. აშშ დოლარზე მეტი პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია შემოვიდა საქართველოში.<sup>131</sup> მრეწველობის მიმართულებით პირდაპირი უცხოური

<sup>128</sup>საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია – საქართველო 2020. [http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo\\_2020.pdf](http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo_2020.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 ივლისი]

<sup>129</sup> [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

<sup>130</sup>ნოდარ ხადური, „ინკლუზიური ზრდის ფაქტორები და საქართველოს ეკონომიკის წინაშე არსებული გამოწვევები“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 14, №1 (2018): 37

<sup>131</sup> [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)

ინვესტიციები ნაკლებად მიედინება (2017 წლის მონაცემებით 5%), შესაბამისად სტრუქტურულად ეკონომიკის გაჯანსაღებას პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ნაკლებად უწყობს ხელს. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებით ქვეყნის რეალური სექტორის განვითარების მოლოდინები გადაჭარბებულად შეიძლება ჩაითვალოს, თუმცა შემაფერხებელ ფაქტორს საქართველოს მოუწესრიგებელი კანონმდებლობაც წარმოადგენს.<sup>132</sup> აქედან გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავება ძალზე მნიშვნელოვანია.

2004 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტი თვალსაჩინოდ მზარდი ტენდენციით გამოირჩევა. სახელმწიფო ვალის აღსანიშნავი ზრდა 2008 წლიდან იწყება, ამიტომაც საინტერესოა განვიხილოთ ბოლო 10 წლის სტატისტიკური მონაცემები.

ცხრილი 9. სახელმწიფო ბიუჯეტის დინამიკა, 2008-2018

მლნ. ლარი	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
სახელ- მწიფო ბიუჯეტის გადასახდე ლები	6,785	6,754	6,972	7,459	7,806	8,104	9,009	9,703	10,292	11,720	12,459
ყოველწლი ური ზრდა	-	-31	218	487	347	298	905	694	589	1,428	739

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ცხრილი 10. მთლიანი სამამულო პროდუქტის დინამიკა, 2010-2017

მლნ. ლარი	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
რეალური მშპ	20,734.4	22,241.4	23,653.8	24,454.9	25,585.6	26,322.5	27,072.4	28,422.3	29,721.0
აბსოლუტური ზრდა	-	1507,0	1412,4	801,1	1130,7	736,9	749,9	1349,9	1298,7
პროცენტული ცვლილება		7,2	6,4	3,4	4,6	2,9	2,8	4,8	4,7

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

<sup>132</sup>ვახტანგ ჭარაია, „პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოტივაციები და სარგებელი საქართველოსთვის“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 14, №1 (2018): 53

როგორც მოცემული ცხრილებიდან ჩანს, სახელმწიფო ბიუჯეტის მზარდი ტენდენცია მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდისათვის. 2011 წლიდან ეკონომიკური ზრდა მცირდება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების წინა წელთან შედარებით ნაკლები ნაზრდის კვალდაკვალ. უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკის მკვეთრ შემცირებას 2013 წელს სხვადასხვა ფაქტორებთან ერთად თავისი მიზეზი ჰქონდა ბიუჯეტის გარღვევის სახით (2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების ფაქტობრივმა შესრულებამ წლიური საბიუჯეტო კანონით განსაზღვრული გეგმიური მაჩვენებლის 92% შეადგინა).<sup>133</sup> 2014 წელს ბიუჯეტის გადასახდელების ზრდა ისევ იწვევს ეკონომიკის ზრდას. საინტერესოა 2017 წლის საბიუჯეტო გადასახდელების მკვეთრი ზრდა, რომელიც მეტია რეალური მთლიანი სამამულო პროდუქტის აბსოლიტურ ზრდაზე. ეს ფაქტი მიუთითებს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების მნიშვნელოვანი ნაწილი ინფლაციამ „შეჭამა“. 2017 წელს ინფლაცია დაფიქსირდა 6,7%, რომელიც ძირითადად აქციზის გაზრდამ გამოიწვია. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო სხვა ქვეყნებთან შედარებით გამოირჩევა მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოთი (მაგ. ლიბერალური საგადასახადო პოლიტიკა, კერძო საკუთრების დაცულობა, გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა და ა.შ.), ეკონომიკური ზრდა კვლავ დაბალია (საშუალოდ 4-5%).

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის 2018 წლის ინფრასტრუქტურის ინდექსის მიხედვით საქართველო 137 ქვეყანას შორის 69-ე ადგილზეა (2017 წელს - 76-ე ადგილი). მოცემული ინდექსი აერთიანებს, როგორც სახმელეთო, საჰაერო და საპორტო, ასევე ტურისტული სერვისების ინფრასტრუქტურას.<sup>134</sup>

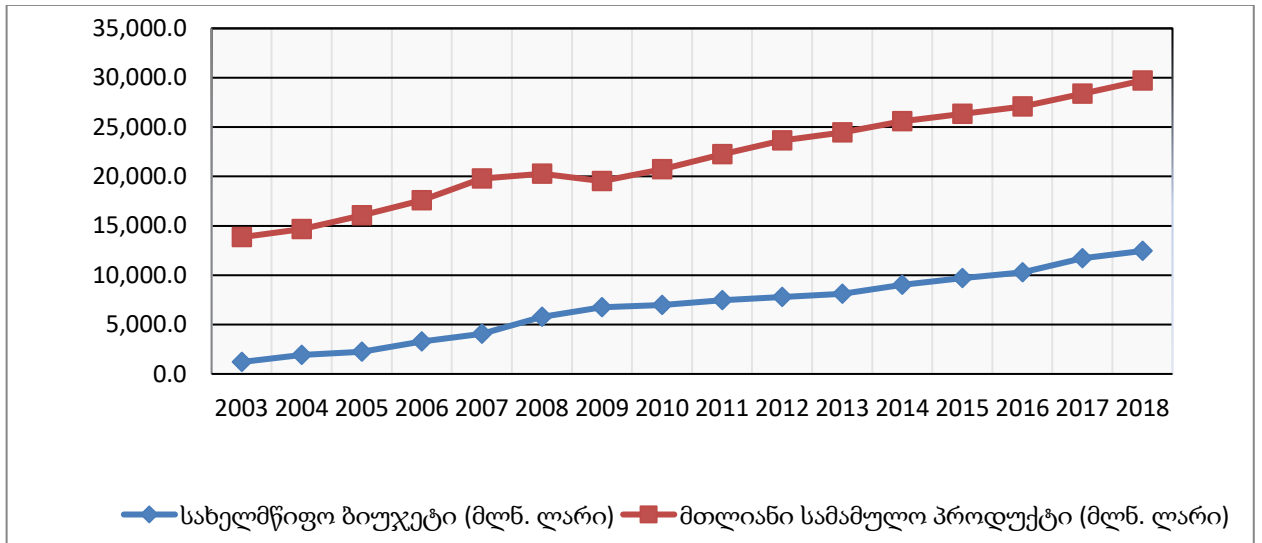
სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის მეტი თვალსაჩინოებისათვის უპრიანია გრაფიკულად გამოვსახოთ ფაქტობრივი მონაცემები.

---

<sup>133</sup>საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება “2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ” <https://sao.ge/files/auditi/moxseleba-biujeti-2013.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 14 ნოემბერი]

<sup>134</sup>მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2018“ <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 ოქტომბერი]

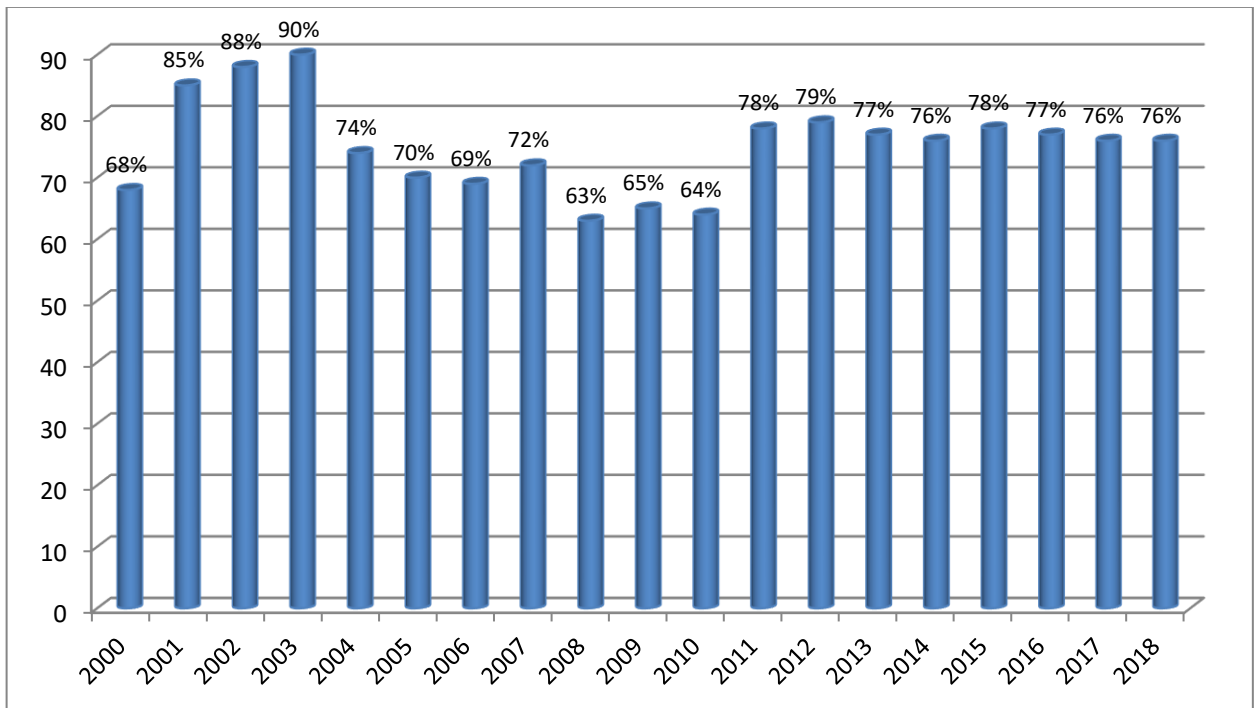
დიაგრამა 4. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულება, 2003-2018



მრუდები აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით

შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ზრდა განაპირობებს სწორედ ეკონომიკურ ზრდას, რადგან რთულ პერიოდში 2008-2009 წლებში, სახელმწიფო დანახარჯები საქართველოში იზრდება, მიუხედავად იმისა, რომ გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები ბიუჯეტში მცირდება. ბიუჯეტის ზრდა ძირითადად სახელმწიფო ვალის აღებით მოხერხდა, რის შემდეგაც ეკონომიკური ზრდის შემცირება ანულირდა და 2010 წლიდან უკვე ისევ იწყებს ზრდას. რაც შეეხება სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების გამომსახველ მრუდს, იგი ყოველწლიურად მზარდია. უნდა აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ჩაშენებული სტაბილიზატორის ფუნქცია ამ გრაფიკზე კარგად ჩანს. რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის ზრდას და გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების დანაკლისის კომპენსირებას, ურპიანია აგრეთვე მეტი თვალსაჩინოებისთვის განვიხილოთ შემდეგი გრაფიკი.

დიაგრამა 5. გადასახადების % წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებში, 2000-2018

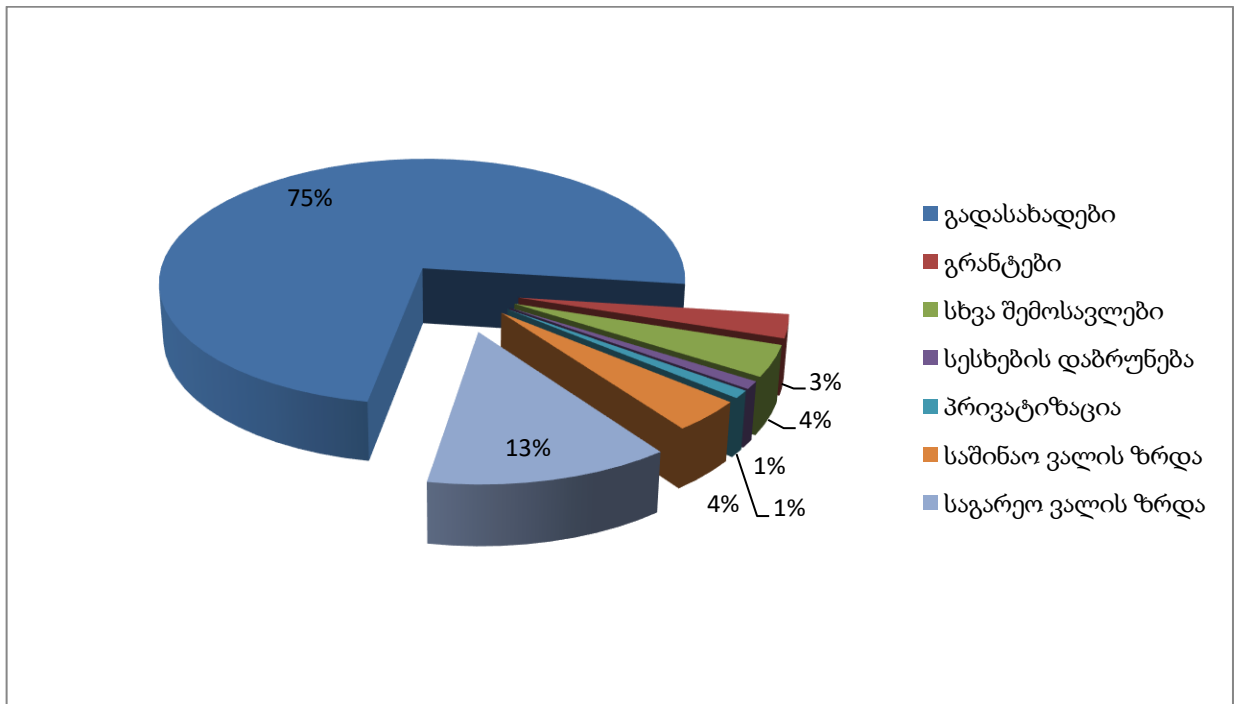


დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით

მოცემულ გრაფიკზე გადასახადების წილის მკვეთრი ვარიაციების მთავარი მიზეზია საგადასახადო სისტემის ადმინისტრირების პრობლემა, რაც 2000-2003 წლებში მწვავედ იდგა. ამ პერიოდში გადასახადების წილი მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას მნიშვნელოვანი პრობლემები ჰქონდა გარღვევისა და სეკვესტრების სახით. 2004 წლიდან ბიუჯეტის შემოსავლების ადმინისტრირების დახვეწის პროცესი აქტიურად იწყება, შესაბამისად სახელმწიფო ბიუჯეტიც იზრდება. გარდა ამისა გატარდა საგადასახადო რეფორმები, 21 გადასახადიდან დარჩა 6 გადასახადი, სახელმწიფო ინსტიტუციების ფუნქციონირების გაუმჯობესების შედეგად შემცირდა ჩრდილოვანი ეკონომიკა და ა.შ. 2004-2007 წლებში ფიქსირდება პრივატიზაციიდან მიღებული მზარდი თანხები სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობებში (საშუალოდ 15%), რის გამოც ზოგადად გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების % წილი მცირდება, ამიტომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველწლიურად ზრდის ტენდენციას ინარჩუნებდა. 2008-2009 წლების შემდგომ შედარებით მცირდება პრივატიზაციიდან მიღებული თანხები და იზრდება სახელმწიფო ვალი. როგორც ვხედავთ მინიმალური % წილი

საგადასახადო შემოსავლებისა დაფიქსირდა 2008 წელს (რთული პერიოდიდან გამომდინარე), თუმცა ეკონომიკური რეცესიის პროცესის შეჩერება სწორედ სახელმწიფო ვალების დახმარებით მოხერხდა (აგრეთვე უცხოური დახმარებითაც) და უკვე 2010 წლიდან ფიქსირდება ეკონომიკური ზრდა. სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაზრდის აბსოლუტური მაჩვენებელიც 2010 წლიდან 2011 წლამდე 487 მლნ. ლარი ფიქსირდება, რაც ორჯერ მეტია 2009-2010 წლების მაჩვენებელზე. 2011 წლიდან კი საგადასახადო შემოსავლების წილი სტაბილურად საშუალოდ 76%-ია. 2019 წლის მონაცემებით სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსულობების წილი შემდეგნაირად არის განაწილებული.

დიაგრამა 6. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები ძირითადი კატეგორიების მიხედვით



დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით

გამომდინარე იქიდან, რომ ყოველწლიურად მზარდი ბიუჯეტი აუცილებელია ეკონომიკური ზრდის ტენდენციის შენარჩუნებისათვის, რათა არ შეიცვალოს კლებისკენ, ქვეყანა იძულებულია ყოველწლიურად დაგეგმოს ბიუჯეტის დეფიციტური ხარჯვა, რადგან მთლიანი სალდო უარყოფითია. შესაბამისად უარყოფითი სალდოს დაფინანსების ფაქტიურად ერთადერთი გზა ვალის აღებაა.

მოცემული გრაფიკის მონაცემების მიხედვით მიმდინარე წელს, სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალის ჯამური წილი ბიუჯეტის შემოსულობებში 17%-ია, რაც საყურადღებო მაჩვენებელია. საქართველოს საჯარო ფინანსების სტრუქტურაში უპირველესი ადგილი სახელმწიფო ბიუჯეტს უკავია, მაგრამ საინტერესოა ნაერთი ბიუჯეტის მონაცემების განხილვა, რათა საერთო სურათი სრულად შევაფასოთ. იმისათვის, რომ მთლიანი დეფიციტი გავზომოთ, უნდა ავიღოთ სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების, ანუ ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი.

ცხრილი 11. ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის დინამიკა, 2008-2018

მლნ.ლარი	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
საოპერაციო სალდო	443,3	-132,5	385,6	1087,1	1064,3	711,2	388,1	782,9	549,9	1256,9
არაფინანსურ ი აქტივების ზრდა	826,7	1041,4	1320,9	1298,0	1219,0	1014,9	967,6	1123,9	1029,3	1581,0
ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტი	-383,4	-1173,9	-935,3	-210,9	-154,7	-303,7	-579,5	-341,0	-479,4	-324,1

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ბოლო წლების მანძილზე საოპერაციო სალდო დადებითია და მხოლოდ 2009 წელს დაფიქსირდა უარყოფითი (-132 მლნ. ლარი) ნიშნული, რაც ომისა და გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგია, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტს კი იწვევს არაფინანსური აქტივების ზრდა. მაშასადამე, სახელმწიფო ვალების გამომწვევი მიზეზი ძირითადად არაფინანსური აქტივების ზრდაა. მიუხედავად იმისა, რომ არაფინანსური აქტივების დაფინანსება ბოლო წლების მანძილზე ინტენსიურად მიმდინარეობს, უნდა აღვნიშნოთ, რომ მხოლოდ ენერგეტიკული პროექტების განხორციელება და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება, საკმარისი არ არის. ეს ბოლო წლების ექსპორტ - იმპორტის მაჩვენებლების ტენდენციებმა ნათლად

დაადასტურა. 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში პრიორიტეტულ დარგად აღნიშნულ მიმართულებებთან ერთად დასახელებულია განათლება, რაც მისასაღმებელია. ჩვენი აზრით, აგრეთვე აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ იძულებით აღებული ვალი ქვეყნის საექსპორტო პოტენციალის ამალღებისთვის დაიხარჯოს უფრო მიზანმიმართულად. ამ მხრივ კი, განვლილი წლების გამოცდილებიდან გამომდინარე, საჭიროა ფინანსების მიმართვა არა მხოლოდ ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებისათვის, არამედ უშუალოდ სახელმწიფოს მიერ გარკვეული რისკების თავის თავზე აღებისათვის, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს საწარმოო დანიშნულების საქონლის შექმნაში მეწარმეებისათვის,<sup>135</sup> რაც ბიზნესისათვის დამატებითი ფინანსური ხარჯებისა და რისკების შემცირების წინაპირობა იქნება. შესაბამისად აუცილებელია მოხდეს როგორც ექსპორტის წახალისება, აგრეთვე იმპორტჩანაცვლების სტრატეგიების შემუშავებაც.<sup>136</sup> ამ მიმართულებით კი სახელმწიფოს ჩართულობის, შესაბამისი საბიუჯეტო პოლიტიკის შემუშავების გარეშე რთული მდგომარეობის გამოსწორება საეჭვოდ მიგვაჩნია. სტრუქტურულად ეკონომიკის განვითარებას დღევანდელ კონკურენტულ გარემოში მაღალი რისკები თან ახლავს. მცირე და საშუალო ბიზნესის დონეზე სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკა საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების კუთხით აუცილებელია (აგრეთვე კონკურენტული ბაზრის არსებობა) თუმცა არა საკმარისი. აუცილებელია საჯარო და კერძო სექტორის აქტიური თანამშრომლობა. წამყვანი ძალა კერძო სექტორია თუმცა საბიუჯეტო პოლიტიკა უნდა მოიცავდეს (საინვესტიციო გარემოს გარდა) რისკების დაზღვევას, საერთაშორისო ბაზარზე გასვლის მხარდაჭერას სრულად, საჭირო ნედლეულის მოძიებაზე ხელშეწყობას, განათლების პრიორიტეტული დარგების სრულ დაფინანსებას (მაგ. ზუსტი და საბუნებისმეტყველო საგნების) და ა.შ. არსებობს პოზიტიური, დადებითი კორელაცია საერთაშორისო ვაჭრობის გაფართოებასა და მთავრობის ზომას შორის. ერთ-ერთი ახსნა ამ მიდგომისა ის არის, რომ სახელმწიფო დანახარჯებს აკისრია რისკის

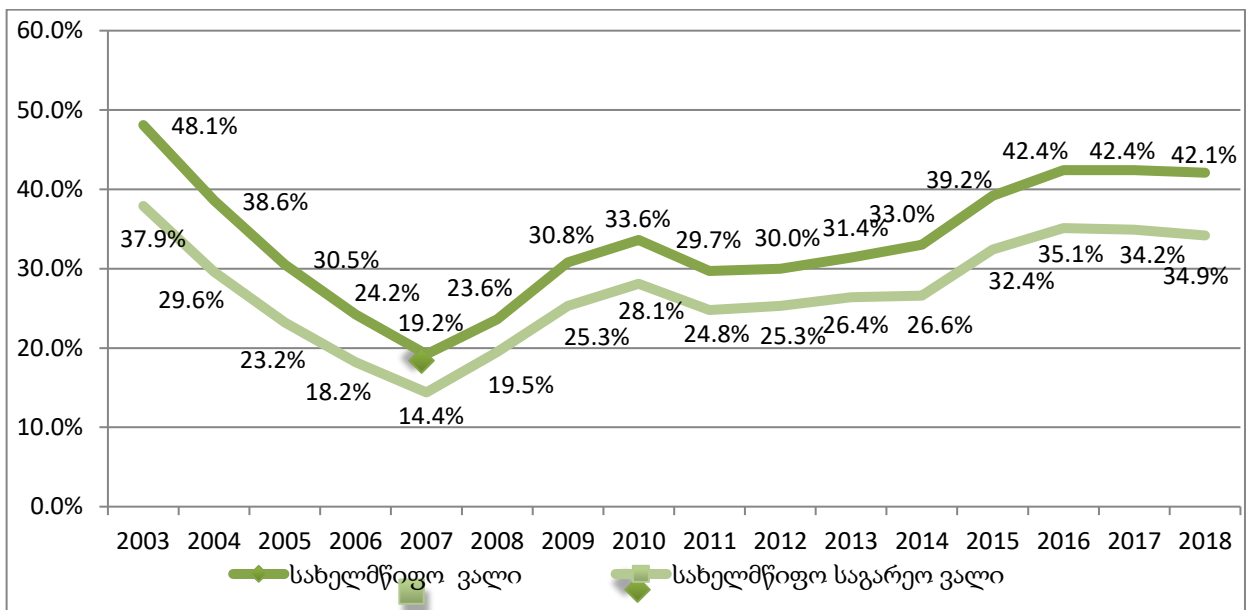
<sup>135</sup>ნაწილი არევაძე და ნანა ბიბილაშვილი, „კორეის რესპუბლიკის ინოვაციური სისტემის თავისებურებები“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 14, №1 (2018): 142

<sup>136</sup>გიორგი დაღანიძე და ბადრი რამიშვილი, „საქართველოს უარყოფითი საგარეო სავაჭრო საღღოს გამომწვევი მიზეზები და მათი დაძღვევის გზები“, *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 14, №2 (2018): 6



შემცირების ფუნქცია, უცხოურ ბაზარზე პროდუქციის გასვლის დროს.<sup>137</sup> სახელმწიფო ვალით მოზიდული ფინანსური რესურსი კი უშუალო კავშირში უნდა იყოს მოცემულ სტრატეგიებთან, სხვა შემთხვევაში კი არამიზნობრივად გახარჯვის ალბათობა, ჩვენი აზრით, მაღალია. ქვეყნისათვის დეფიციტური ბიუჯეტის ხარჯვა შეიძლება არ წარმოადგენდეს პრობლემას თუ ის არ იღებს სისტემატურ ხასიათს. სამწუხაროდ, საქართველოს მაგალითი ამ მხრივ ნამდვილად არასახარბიელოა. 2008 დან 2018 წლამდე დოლარში გამოსახული სახელმწიფო ვალის ნაშთის მაჩვენებელი გაორმაგდა, ხოლო ეროვნული ვალუტის დევალვაციის გამო ლარში აღნიშნული მაჩვენებელი გასამაგდა და 17,952 მლნ. ლარი შეადგინა.

დიაგრამა 7. სახელმწიფო ვალის ფარდობითი ტენდენციები მთლიან სამამულო პროდუქტთან, 2003-2018



მრუდები აგებულია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით

2018 წლის მდგომარეობით, საქართველოს მთავრობის ვალის პროცენტული ფარდობა მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებაში შეადგინა 42.1%, მათ შორის 34.2% იყო საგარეო ვალი. მთავრობის ვალის პორტფელში მნიშვნელოვანი წილი (81.3%) უჭირავს საგარეო ვალს. საგარეო ვალის დიდი ნაწილი - 88.1% არის

<sup>137</sup>Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?," *Journal of political economy* 106, no. 5 (1998): 997-1032.

კრედიტორებისგან მოზიდული სესხები. მეორე ნაწილს 9.5%-ს შეადგენს ევრობონდი, ხოლო საგარეო ვალის დარჩენილ ნაწილს, 2.4%-ს, შეადგენს „ისტორიული საგარეო ვალი“. რაც შეეხება საშინაო ვალს, მის 69.3%-ს შეადგენს სახაზინო ობლიგაციები, 17.3%-ს სახაზინო ვალდებულებები და დარჩენილ 13.3%-ს სახელმწიფო ობლიგაციები.<sup>138</sup>

განვიხილოთ სახელმწიფო ვალის ზრდის დინამიკა 2008 წლიდან.

ცხრილი 12. სახელმწიფო ვალის ნაშთი, 2008-2018

მლრდ. აშშ დოლარი	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
სულ სახელმწიფო ვალი	2,7	3,7	4,42	5,33	5,5	5,36	5,56	5,5	5,71	6,54	6,65

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

როგორც ვხედავთ უცხოურ ვალუტაში აღებული ვალი ყოველწლიურად მზარდია, თუმცა ეროვნული ვალუტის დევალვაციამ ზრდის ტემპი მნიშვნელოვნად დააჩქარა. მართალია მსოფლიოში განვითარებული მოვლენების შემდგომ მრავალი ვალუტის დოლართან გაუფასურების გამო გამონაკლისი ვერც ლარი იქნებოდა, თუმცა თვალსაჩინოა სხვა ვალუტებთან შედარებით ლარის გაუფასურების % მაჩვენებელი (55%). აღნიშნულმა ფაქტორმა, მრავალი მიმართულებით დააზარალა ქვეყნის ეკონომიკა (ექსპორტიორი ქვეყნისათვის სასარგებლოც შეიძლება აღმოჩნდეს, მაგრამ იმპორტზე დამოკიდებული ქვეყნისთვის ცალსახად საზიანოა). ადგილობრივ ბაზარზე დამძიმდა ვითარება არამარტო მსესხებლებისათვის, არამედ საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახდელებისა და ვალდებულებების გადახდის კუთხით საერთაშორისო ბაზარზეც, რადგან სახელმწიფო ვალის მომსახურეობა გაძვირდა.

მართალია სახელმწიფო ვალი მთლიან სამამულო პროდუქტთან მიმართებით ძალზე მაღალი არაა (43%) და სხვა მრავალ განვითარებულ ქვეყნებს გაცილებით

<sup>138</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო [www.mof.ge](http://www.mof.ge)

რთული ვითარება აქვთ ამ მხრივ (მაგ. იაპონია 253%, აშშ 105%),<sup>139</sup> თუმცა აქ გასათვალისწინებელია, ერთი მხრივ, ეკონომიკური ზრდის ტემპი მკვეთრი ზრდის ეფექტთან ერთად და მეორე მხრივ, სტრუქტურულად ეკონომიკის განვითარება. ამიტომ მექანიკურად სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფო ვალის ტვირთის შედარება არასწორად მიგვაჩნია. შესაბამისად, თითოეული ქვეყნის სახელმწიფო ვალის წნეხი უნდა შეფასდეს ღრმა ეკონომიკური ანალიზის შედეგად. საქართველოსათვის აღნიშნული პროცენტული მაჩვენებელი, ჩვენი აზრით, არ ნიშნავს დაბალ საკრედიტო ტვირთს და ამიტომაც აუცილებელია არა მხოლოდ ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პოლიტიკა არამედ განვითარებაზე, რადგან მიმდინარე პერიოდში დაშვებული შეცდომების ფასის გადახდა მომავალ თაობას მოუწევს, რაც არა გონივრულია ცხადია.

მიუხედავად ფაქტობრივი მდგომარეობისა, მთავრობის ვალის სტრატეგია შემდეგნაირად არის განსაზღვრული: „მთავრობის მხრიდან, სესხების აღება ეფუძნება თაობათა შორის რესურსების სამართლიანი გადანაწილების პრინციპს. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს, რომ მთავრობის მიერ სესხების აღებით განხორციელებული ინვესტიციებიდან მიღებული სარგებელი მომავალი თაობისათვის შეესაბამება იმ ხარჯებს, რომელიც მათ უნდა გაიღონ სესხის მომსახურების სახით.“<sup>140</sup> მთავრობა მოზიდული ფინანსური რესურსებით აფინანსებს მხოლოდ კაპიტალური დანიშნულების ხარჯებს და ფარავს არსებულ ფინანსურ ვალდებულებებს. კაპიტალურ დანახარჯებში კი იგულისხმება ძირითადად ინფრასტრუქტურული პროექტები.

ვალის მართვის სტრატეგიის ძირითადი მიზნებია:

1. მთავრობის ფინანსური საჭიროებების დაფინანსების უზრუნველყოფა ხარჯების მინიმიზაციით საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში, ადეკვატური რისკების ფარგლებში. აღნიშნული მიზანი გულისხმობს მთავრობის ვალის მდგრადობის შენარჩუნებას მინიმალური ხარჯებით, რეფინანსირების რისკის, საპროცენტო განაკვეთის რისკისა და გაცვლითი კურსის რისკის გათვალისწინებით.

<sup>139</sup> <https://tradingeconomics.com>

<sup>140</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის, (2019 წლის თებერვალი), 3 <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 16 ოქტომბერი]

2. მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარება. აღნიშნული მიზანი გულისხმობს ბაზრის ლიკვიდობის, გამჭვირვალობისა და პროგნოზირებადობის ზრდას. მთავრობის ფასიანი ქაღალდების ბაზრის განვითარების ქვეშ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად მოიაზრება მიმოქცევაში არსებული ფასიანი ქაღალდების მოცულობის ზრდა, რათა გაიზარდოს ინვესტორების ინტერესი მთავრობის ფასიანი ქაღალდების მიმართ და შესაბამისად, გაფართოვდეს ინვესტორთა ბაზა.<sup>141</sup>

ამრიგად, საქართველოს მომხმარებლური ეკონომიკის გათვალისწინებით სახელმწიფო ვალის ზრდის ტემპი ძალზე საყურადღებოა და საჭიროებს ეკონომიკური პოლიტიკის უკეთ გაანალიზებას. სახელმწიფო ვალის მიერ პოტენციურად შესაძლებელი ეკონომიკური სარგებელი მიმდინარე პერიოდში ძალზე დაბალია (მაგ. რეალური სექტორის განუვითარებლობა), ხოლო გრძელვადიან პერიოდში გარკვეულ პერსპექტივას ქმნის, (მაგ. გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა) მაგრამ ეკონომიკის განვითარება მაინც სათუთა და ნაკლებია მყარი გარანტიები. ჩვენი აზრით, უპრიანია უარყოფითი სავაჭრო ბალანსის შესამცირებლად, საექსპორტო საქონლის საწარმოებლად კონკრეტული პროექტები დაიგეგმოს, სადაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს დონორებისგან მოზიდული ფინანსური რესურსი.

ძირითადი ფისკალური წესების დადგენისათვის 2011 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, რომლითაც დადგინდა ეკონომიკური უფლებებისა და თავისუფლებების გარანტიები. ამ კანონის მიხედვით ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდება მთლიან სამამულო პროდუქტთან განისაზღვრა არა უმეტეს 30%-ით, ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის შეფარდება მთლიან სამამულო პროდუქტთან - არა უმეტეს 3 %-ით, ხოლო სახელმწიფო ვალის შეფარდება მთლიან სამამულო პროდუქტთან კი - არა უმეტეს 60%-ით. 2018 წელს კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გაუქმდა ზღვარი, რომელიც შეეხებოდა ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობის შეფარდებას მთლიან სამამულო

<sup>141</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის, (2019 წლის თებერვალი), 5 <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 16 ოქტომბერი]

პროდუქტთან. აღნიშნული პუნქტის გაუქმების მთავარი მიზეზი იყო ნაერთი ბიუჯეტის გადაჭარბება დაწესებულ ზღვარზე. მოცემული ეკონომიკური კონიუნქტურიდან გამომდინარე აღნიშნული ზღვრის შენარჩუნება ეჭვის ქვეშ დადგა. აქედან გამომდინარე შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ გარკვეული ზღვრების დადგენა კანონმდებლობის წესით ეკონომიკაში დროთა განმავლობაში შეიძლება გადასახედი აღმოჩნდეს, რადგან ეკონომიკა ცოცხალი ორგანიზმია და მუდამ ცვალებადი. შესაბამისად ეკონომიკაში გამოწვევები პერმანენტულად სხვადასხვა ხასიათს იღებს, ამიტომაც საბიუჯეტო პოლიტიკაც მოქნილი უნდა იყოს. უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული კანონის მთავარი მიზანია, არ შეიზღუდოს ქვეყანაში ეკონომიკური თავისუფლება და იგი დაცული იყოს, რაც ჩვენი აზრით, კანონმდებლობასთან ერთად, სწორი საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკის გატარებით უნდა მიიღწეს, რომელიც საბოლოო ჯამში მოსახლეობის ცხოვრების დონის ზრდით უნდა გამოიხატოს.

### 3.2 საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ამოცანები საქართველოში

საბიუჯეტო პოლიტიკის ეფექტიანობისათვის მრავალი სხვადასხვა ამოცანის შესრულებაა აუცილებელი, თუმცა უპირატესად მიგვაჩნია შემდეგი: ბიუჯეტის მიზნობრივად დაგეგმვა და საჯარო ფინანსების მართვა კვალიფიციურად, რაც უშუალოდ გამართულ ადმინისტრირებასაც გულისხმობს, აგრეთვე თვით სახელმწიფო ბიუროკრატის ოპტიმიზაცია, რათა ავიცილოთ არასასურველი დანახარჯები, ასევე საჯარო ფინანსების გამჭვირვალედ გახარჯვა, რათა საზოგადოების ნდობა მაღალი იყოს. აუცილებელია შევავასოთ ჩამოთვლილი ამოცანები და მის უზრუნველსაყოფად დაგეგმილი ღონისძიებები საქართველოში.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუროკრატის ოპტიმიზაციის კუთხით გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები და მომავალშიც დაგეგმილია გარკვეული ღონისძიებების გატარება, რომელიც 2019 წლის ბიუჯეტის შესახებ კანონშია ასახული. მცირე და მოქნილი მთავრობის კონცეფციის განსახორციელებლად გაგრძელდება სამთავრობო უწყებების შემდგომი გაერთიანება/ოპტიმიზაცია და მათ შორის ფუნქციების გადანაწილება დაგეგმილი რეფორმების სწრაფად და ეფექტიანად განსახორციელებლად. უწყებების ოპტიმიზაციასთან ერთად მაქსიმალურად შეიზღუდება ბიუროკრატიაზე გაწეული ხარჯებიც. მიმდინარე ხარჯების ოპტიმიზაციის პროცესი გრძელდება და სოციალური დახმარებისათვის 300 მლნ. ლარით მეტად გამოყოფის მიუხედავად, შენარჩუნდება მიმდინარე ხარჯების კლებადი ტენდენცია, კერძოდ 2019 წელს განისაზღვრება მთლიანი სამამულო პროდუქტის 23%-მდე, ხოლო 2022 წლისათვის შემცირდება 21.0%-ზე დაბალ ნიშნულამდე.

მიმდინარე პერიოდში სახელმწიფოს საბიუჯეტო პოლიტიკის მთავარი ამოცანა მოიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

- ხარჯების ოპტიმიზაცია. გამოთავისუფლებული რესურსის გადანაწილება პრიორიტეტულ მიმართულებებზე, მათ შორის, განათლებისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებაზე;
- საბიუჯეტო დეფიციტის ზღვრულ მაჩვენებელზე დაბალი ნიშნულის

## შენარჩუნება

- მთავრობის ვალის მთლიან სამამულო პროდუქტთან სტაბილურ დონეზე შენარჩუნება.

საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია (2018-2021) მიზნად ისახავს საჯარო ფინანსების მართვით უზრუნველყოფილი იქნეს: მდგრადი ფისკალური პოლიტიკა; საგადასახადო სისტემის ეფექტური, მოქნილი და სამართლიანი ადმინისტრირება; გამჭვირვალე, მონაწილეობით და შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვა; სწორი და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი აღრიცხვა; ეფექტური და მოქნილი ციფრულ სერვისებზე ხელმისაწვდომობა.<sup>142</sup>

გატარებული რეფორმების შედეგად, ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობის (The International Budget Partnership) მიერ გამოქვეყნებული „ბიუჯეტის გამჭვირვალობის კვლევა 2017“ (Open Budget Survey 2017) შედეგებით, საქართველო 82 ქულით შეფასდა და მე-5 ადგილი დაიკავა მსოფლიოს 115 ქვეყანას შორის. საქართველო მოექცა სრულიად გამჭვირვალე ქვეყნებს შორის, მას მხოლოდ ერთი ევროკავშირის წევრი ქვეყანა (შვედეთი) უსწრებს.<sup>143</sup> ეს კი ნამდვილად დიდი წარმატებაა, რომელიც კარგი საფუძველია ქვეყნის სწრაფი განვითარებისათვის. საჯარო ფინანსების გამჭვირვალედ გახარჯვა, მოსახლეობის მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ ნდობას ზრდის, რაც უდავოდ მისასალმებელია.

მნიშვნელოვანი წინსვლა იყო საბიუჯეტო პროცესის დახვეწის თვალსაზრისით, რაც აღიარებულია 2018 წლის PEFA-ს (Public Expenditure and Financial Accountability) შეფასებაში,<sup>144</sup> სადაც საბიუჯეტო სისტემაში განხორციელებული რეფორმები დადებითად არის შეფასებული, განსაკუთრებით პროგრამული ბიუჯეტის შემოღება და ელექტრონული ბიუჯეტირების დანერგვა. ადმინისტრირების ხარისხის გაუმჯობესებისათვის ძალზე სასარგებლო პროექტია

<sup>142</sup>საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021, (2019), 5. <https://mof.ge/images/File/strategia/Strategy-2018-2021-ALL-fv-annex.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 დეკემბერი]

<sup>143</sup>ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობა (IBP), ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინდექსი, ქვეყნების რიგითობის მსოფლიო სტატისტიკა (2017) <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 21 ოცტომბერი]

<sup>144</sup>მსოფლიო ბანკის ჯგუფი. „სახელმწიფო დანახარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება, 2018“. <https://pefa.org/node/276> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 23 დეკემბერი]

ელ.ბიუჯეტირების (eBudget) დანერგვა. აღნიშნული პროგრამა 2015 წლიდან ფუნქციონირებს.

ელ. ბიუჯეტირების უპირატესობებია:

- ბიუჯეტის დაგეგმვის გამარტივებული და სისტემატიზებული პროცესის უზრუნველყოფა;
- ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპების ავტომატიზებულობა, რაც სამუშაო დროისა და მომუშავეთა შრომის ეფექტურობას მნიშვნელოვნად აუმჯობესებს;
- ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში შეცდომების რიცხვის მკვეთრი შემცირება;
- მომხმარებელთა სხვადასხვა კატეგორიისთვის ანგარიშების მომზადების შესაძლებლობა;
- ცვალებად მოთხოვნებზე შესაბამისი რეაგირების უნარი და სხვ.<sup>145</sup>

საბიუჯეტო საგადასახადო პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა საჯარო ფინანსების დროის გარკვეულ ინტერვალში თანაბარზომიერად გახარჯვა. სახელმწიფოს საბიუჯეტო ფინანსების თანაბარზომიერ გახარჯვას დიდი მნიშვნელობა აქვს, რათა არ მოხდეს ლარზე ზეწოლა და ეროვნული ვალუტის მსყიდველობითუნარიანობის შემცირება, აგრეთვე დევალვაცია. გამომდინარე იქიდან, რომ 2017 წლის ბოლოს ამ მხრივ აქტიურად მიმდინარეობდა განხილვა საქართველოში, საბიუჯეტო პოლიტიკასა და ეროვნული ვალუტის დევალვაციას შორის გარკვეული კავშირის ეჭვი ზედაპირულად არსებობდა, რაც იმ პერიოდში მეცნიერ-ეკონომისტებს შორის ერთგვარ დავის საგნადაც კი იქცა, ამიტომ საინტერესოა განვიხილოთ დროის ეს პერიოდი. შესაბამისად, ანალიზის მიხედვით ჩვენ შეგვიძლია, მიღებული შედეგები განვაზოგადოთ და გარკვეული დასკვნები გამოვიტანოთ საბიუჯეტო ფინანსების თანაბარზომიერი გახარჯვის მნიშვნელოვნებაზე.

ეროვნული ვალუტის დევალვაცია საქართველოსთვის გამოწვევად რჩება, თუმცა არა იმიტომ, რომ თვით გაუფასურება წარმოადგენს რაიმე პრობლემას,

<sup>145</sup>საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ "საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური", ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის სახელმძღვანელო, (2014) [https://fas.ge/images/file/2014\\_09\\_18\\_FAS\\_06\\_EBUDGET\\_UG\\_v1%2000\\_docx.pdf](https://fas.ge/images/file/2014_09_18_FAS_06_EBUDGET_UG_v1%2000_docx.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 28 დეკემბერი]



არამედ შედეგია საქართველოს მომხმარებლურ ეკონომიკად ჩამოყალიბებისა, რომელიც კარგად ასახავს მიმდინარე პერიოდში საქართველოს ეკონომიკურ კონიუნქტურას.

2017 წლის საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიხედვით, გადასახდელების გეგმიური მაჩვენებელი 11 415 მლნ. ლარითაა განსაზღვრული. საქართველოს ხაზინის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების 10 თვის მონაცემების მიხედვით გაწეული გადასახდელების მაჩვენებელი 9 121 მლნ. ლარია. შესაბამისად, გეგმის მიხედვით, ნოემბერ-დეკემბერში საშუალო თვიურად 1 147 მლნ. ლარი უნდა დახარჯულიყო. ეს კი გასული თვეების საშუალო მაჩვენებელთან (907,6 მლნ. ლარი) შედარებით მაღალია, რაც ეროვნულ ვალუტაზე გარკვეულ ზეწოლას მიუთითებს სახელმწიფო ბიუჯეტის მხრიდან. დაგეგმილთან შედარებით ფაქტიურად გასახარჯი თანხის მეტობა იწვევს ბრუნვაში ფულის მასის ზრდას, რაც ერთობლივ მოთხოვნას მნიშვნელოვნად ასტიმულირებს. უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის გახარჯვა, გარკვეული დროის ინტერვალების მიხედვით, აბსოლუტურად თანაბარზომიერად ძნელი განსახორციელებელია პრაქტიკაში და განვლილი წლების გამოცდილების გათვალისწინებით ამ მხრივ დატვირთულია წლის ბოლო თვეები.

ცხრილი 13. 2012 – 2017 წლებში 9 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული გადასახდელების შესრულების მაჩვენებლები (მლნ. ლარი)

წლები	9 თვე			სამი კვარტალის მონაცემები წლიურთან
	საბიუჯეტო გეგმა	საკასო შესრულება	შესრულება %-ში	ფაქტიურის მიხედვით
2018	8,990	8,272	92.0%	66%
2017	8,514	8,168	95.9%	71%
2016	7,630	7,341	96.2%	72%
2015	7,208	6,912	95.9%	72%
2014	6,748	6,183	91.6%	68%

2013	5,474	5,327	97.3%	61%
2012	6,330	5,674	89.6%	73%

ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ოფიციალური მონაცემების მიხედვით

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2012 - დან 2013 წელს 9 თვის ფაქტიური მაჩვენებელი საშუალოდ წლიური გეგმის მიმართ 73%-დან 61%-მდე დაეცა. 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გარღვევა ნამდვილად შესამჩნევი იყო (ამ პერიოდში 400 მლნ. ლარით ნაკლები შემოსულობები დაფიქსირდა დაგეგმილთან შედარებით). აქედან გამომდინარე თანაბარზომიერ საბიუჯეტო ფინანსების გახარჯვას აღნიშნულ პერიოდში მნიშვნელოვანი პრობლემები შეექმნა.

2014 წლიდან 2017 წლის ჩათვლით კი 9 თვის ფაქტიური მონაცემები წლიურ გეგმასთან მიმართებით მუდმივად 70% - იან ნიშნულს ცდება, რაც ნიშნავს სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური რესურსის ყოველთვიურად შედარებით თანაბარ გახარჯვას.

საბიუჯეტო გადასახდელები მოიცავს ხარჯებს, არაფინანსური აქტივების ზრდას, ფინანსური აქტივების ზრდას და ვალდებულებების კლებას. 2017 წლის გადასახდელების ათვისება, მათ შორის ხარჯების და არაფინანსური აქტივების ზრდის მუხლები, წლის ბოლო 4 თვის განმავლობაში თანაბარზომიერად არ მიმდინარეობდა და მკვეთრად იზრდებოდა დეკემბრის თვეში. შესაბამისად აუთვისებელი საბიუჯეტო ფინანსური რესურსები წლის ბოლოს არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გახარჯვას გამოიწვევდა, რაც თავისთავად გულისხმობს ეროვნულ ვალუტაზე ნეგატიურ გავლენას. 2017 წლის 14 დეკემბრიდან ეროვნულმა ბანკმა მკაცრი მონეტარული პოლიტიკა განახორციელა (რეფინანსირების განაკვეთი 7.00 % დან - 7.25% მდე გაზარდა). საბიუჯეტო პოლიტიკის მიმართ ეროვნული ბანკის მხრიდან შემხვედრი ნაბიჯის გადადგმამ შესაბამისი შედეგი გამოიღო, ლარის გაცვლითი კურსი აშშ დოლარის მიმართ 14 დეკემბრიდან 31 დეკემბრამდე 2,62-დან 2,59-მდე შემცირდა. აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2018 წლის მოახლოებისას ტრადიციულად მოხმარების მკვეთრი ზრდაც მნიშვნელოვნად ხელს უწყობს ინფლაციურ პროცესებს, რაც აგრეთვე ლარის გაცვლით კურსზეც უარყოფითად

ასახეობა. უნდა აღინიშნოს, რომ ეროვნული ვალუტის დევალვაცია უარყოფით კონტექსტში განიხილება, რადგან საქართველო მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია იმპორტულ საქონელზე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანალიზის მიხედვით იდენტიფიცირებულია საბიუჯეტო ფინანსური რესურსის მართვასთან დაკავშირებული 4 ძირითადი სახის სისტემური ხასიათის ნაკლოვანება, რომლებიც უარყოფით ზეგავლენას ახდენენ საბიუჯეტო თანხების თანაბარ გახარჯვაზე. ესენია:

1. ხარჯთაღრიცხვის ხშირი და მასშტაბური ცვლილებები;
2. საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების უკუპროცესი;
3. აუთვისებელი თანხების გადანაწილება სხვა პროგრამებზე/ქვეპროგრამებზე;
4. დაუგეგმავი ღონისძიებები/პროექტების დასაფინანსებლად საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილება.<sup>146</sup>

აღსანიშნავია საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მუხლებს შორის ასიგნებების გადანაწილების რაოდენობა და სიხშირე. მაგალითად: რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2017 წლის 8 თვის განმავლობაში განხორციელდა ხარჯთაღრიცხვის 130 ცვლილება.

მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო სისტემის გაუმჯობესებისათვის ბოლო ათწლეულის განმავლობაში პრაქტიკული ნაბიჯები გადაიდგა, კვლავ გამოწვევად რჩება „საბიუჯეტო ინფლაციის“ პრობლემა, რომელიც ძირითადად გამოწვეულია ფინანსური რესურსის არათანაბარი გახარჯვით. საჯარო ფინანსების არათანაბარი გახარჯვა კი გამოწვეულია მიმდინარე ფისკალურ პერიოდში ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილში ხშირი ცვლილებებით. შესაბამისად ბიუჯეტის ზეწოლა ეროვნულ ვალუტაზე ბუნებრივია იწვევს ე.წ. საბიუჯეტო ინფლაციას<sup>147</sup>, რაც მიანიშნებს საბიუჯეტო სისტემის ხარვეზებზე. 2017 წლის მონაცემების გაანალიზებისა და სახელმწიფო აუდიტის დასკვნების საფუძველზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ

<sup>146</sup>სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „მოხსენება საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“, (2017), 61 <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-sakartvelos-2017-clis-saxelmcio-biujet.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 11 დეკემბერი]

<sup>147</sup>არჩილ იაკობაშვილი, „საბიუჯეტო ინფლაციის ოპტიმიზაციის განმსაზღვრელი ფაქტორები (ლაფერ-კაგანის მოდელი)“, *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“*, №4 (2012 წლის ივლისი-აგვისტო): 57-74

საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ამოცანაა სახელმწიფო ბიუჯეტის სწორად დაგეგმვა და მაქსიმალურად თანაბარზომიერად გახარჯვა, რათა არ მივიღოთ „საბიუჯეტო ინფლაცია“. ამისათვის კი აუცილებელია საბიუჯეტო სისტემის დახვეწა, საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება და ადმინისტრირების გაუმჯობესება (ელ. ბიუჯეტირების დანერგვა წინ გადადგმული ნაბიჯია, რაც მრავალ განვითარებულ ქვეყანაშიც კი არაა ჯერ სრულყოფილად დანერგილი).

ამრიგად, ფაქტიური მონაცემების საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ეროვნული ვალუტის მსყიდველობითუნარიანობაზე 2017 წლის სამი კვარტლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის მხრიდან მნიშვნელოვანი ზეგავლენა არყოფილა, ხოლო ბოლო თვეების მანძილზე, განსაკუთრებით ნოემბერ-დეკემბერში კი ვალუტის გაუფასურებასა და ინფლაციურ პროცესში გარკვეული წვლილი მიუძღვის.

სახელმწიფო ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების ზრდა საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის მთავარი ამოცანაა, განსაკუთრებით უპრიანია, როდესაც განაკვეთის აწევის გარეშე საგადასახადო ბაზის გაფართოვებით მიიღწევა. ამ კუთხით პროგრესული ნაბიჯი გადაიდგა მცირე ბიზნესის სტატუსის მექონე მეწარმე ფიზიკური პირებისათვის. აქამდე არსებული სტატუსის განმსაზღვრელი წლის განმავლობაში მიღებული შემოსავლების ზღვრული ნორმა 100000 ლარი გაიზარდა 500000 მდე, რის შედეგად მეტ მეწარმე ფიზიკურ პირს შეეძლება მცირე ბიზნესის სტატუსის მიღება, რათა დაიბეგროს სპეციალური რეჟიმით, ხოლო მეორე მხრივ პოზიტიური ნაბიჯია, აგრეთვე საგადასახადო განაკვეთის 5% დან 1% მდე შემცირება. აღნიშნული მიდგომა ეკონომიკურად, ჩვენი აზრით, აბსოლიტურად სწორი გადაწყვეტილებაა, რადგან დამწყებ და მცირე ბიზნესის სტატუსის მექონე მეწარმე ფიზიკური პირების ხელშეწყობა, საშუალო ფენის ჩამოყალიბებისა და ზოგადად ინკლუზიური ეკონომიკის განვითარების მთავარი წინაპირობაა. საგადასახადო კუთხით კი აღნიშნული გადაწყვეტილება მოკლევადიან პერიოდში შემოსავლებს შეამცირებს ბიუჯეტში, თუმცა გრძელვადიან პერიოდში მეტი ეფექტის მომტანი იქნება. იგივე შეიძლება ითქვას მოგების გადასახადის „ესტონური მოდელის“ შემოღების შემთხვევაში, რაც დანერგვიდან 2 წლის შემდგომ უკვე შესაბამისი შედეგები დაფიქსირდა მოგებიდან საგადასახადო შემოსავლებში. 2016

წლიდან მოგების გადასახადიდან შემოსავლები ბიუჯეტში 30%-ით შემცირდა, თუმცა გრძელვადიან პერიოდში ეკონომიკური ზრდის კვალობაზე მისი წილი გაიზარდა.<sup>148</sup> თუმცა უნდა ითქვას, რომ ამ მიმართულებით გარკვეული დივერსიფიკაცია უპრიანი იქნებოდა პრიორიტეტული დარგების გათვალისწინების მიხედვით.

მიმდინარე წელს ფართოდ ინერგება ახალი ინოვაციური საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემები, რაც გულისხმობს ავტომატური საგადასახადო ადმინისტრირების სისტემის დანერგვას. დაგეგმილი რეფორმა მნიშვნელოვნად შეამცირებს საგადასახადო ადმინისტრირების ტვირთს, როგორც ბიზნეს სუბიექტებისათვის, ისე შემოსავლების სამსახურისათვის.

საინტერესოა, რომ გავლენის პროგრამული ბიუჯეტის ინდიკატორული შეფასების სისტემა იხვეწება და ინერგება შეფასების RIA (Regulatory Impact Analysis)<sup>149</sup> ინსტრუმენტიც, რაც მოგვცემს საშუალებას, თითოეული გადაწყვეტილების გავლენა ეკონომიკაზე იყოს წინასწარგაანალიზებული შესაძლო ნეგატიური გავლენებისაგან თავის არიდების მიზნით.

აღსანიშნავია, რომ ფისკალური მდგრადობისათვის საჭირო გახდა საპენსიო რეფორმის შემოღება, რადგან ყოველწლიურად მზარდი „სოციალური პენსიის“ მიმღებთა რაოდენობა, ბიუჯეტში ზრდის შესაბამის გასაწევ ხარჯებს. აგრეთვე უნდა აღინიშნოს, რომ პენსიის არასაკმარისი რაოდენობა და ყოველწლიურად ინფლაციური პროცესების შედეგად აღნიშნული ხარჯები ბიუჯეტისათვის უახლოეს წლებში შეიძლება მძიმე ტვირთად გადაიქცეს, რადგან პენსიონერთა რიცხვი მატულობს, ხოლო ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის რიცხვი კი ბოლო პერიოდში მცირედით კლებულობს. ამ და სხვადასხვა მიზეზის გამო შემოღებულ იქნა კერძო დაგროვებითი საპენსიო სისტემა. თუმცა თუ რეალური სექტორის განვითარებისათვის არ დაიხარჯა აკუმულირებული თანხები, რომელმაც მაღალი ეკონომიკური ზრდა უნდა უზრუნველყოფს, მაშინ ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფიდან გამომდინარე, შემოღებული რეფორმა აზრს დაკარგავს.

საგადასახადო შემოსავლები ბიუჯეტის მთლიანი შემოსავლების

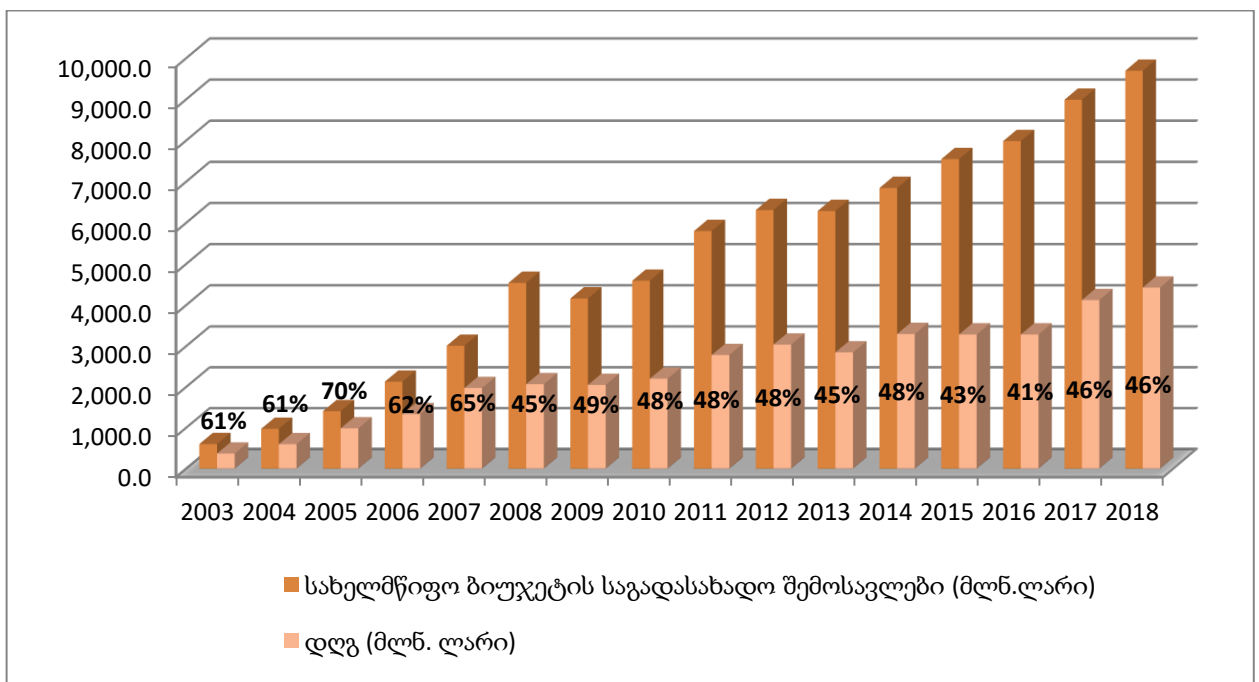
<sup>148</sup>აკაკი გაბელაია, „საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსავლების პროგნოზირების პრობლემა.“ *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 9, №4 (2016): 120-25.

<sup>149</sup> <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

მნიშვნელოვანი წყაროა და თითოეული გადასახადის ანალიზი მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესების მართვის გაუმჯობესების კუთხით.

2009 წლიდან საქართველოს კანონმდებლობით არსებობს 6 სახის გადასახადი, მათ შორის 5 საერთო სახელმწიფოებრივი და 1 - ადგილობრივი. ესენია: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი, იმპორტის გადასახადი და ქონების გადასახადი. თუ დავაკვირდებით საგადასახადო შემოსავლების სტრუქტურას, დავინახავთ, რომ საანალიზო პერიოდში საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვანი წილი ყოველთვის ეკავა დამატებული ღირებულების გადასახადს, მეორე მნიშვნელოვანი პოზიცია კი საშემოსავლო გადასახადს, ხოლო მოგების და აქციზის გადასახადები შესაბამისად, საგადასახადო შემოსავლების მე-3 და მე-4 მნიშვნელოვანი კომპონენტები იყვნენ. 2008 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის წილის ზრდა გამოწვეული იყო იმ ფაქტით, რომ მოხდა ორი გადასახადის - საშემოსავლო და სოციალური გადასახადების შერწყმა და 32%-იანი ჯამური განაკვეთიდან თანდათანობით მოხდა მისი შემცირება 20%-მდე (2008 წელს 25%, 2009 წლიდან 20%)

დიაგრამა 8. სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები, 2003-2018



დიაგრამა შედგენილია ავტორის მიერ ფინანსთა სამინისტროს 2003-2018 წლების საჯარო ფინანსების ფაქტობრივი მონაცემების საფუძველზე

გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის, როგორც წარმოების ფაქტორის ერთ-ერთი შემოსავალი დამატებული ღირებულების გადასახადია, ლოგიკურია საერთო საგადასახადო შემოსავლებში მისი მაღალი წილი. დიაგრამიდან ჩანს, რომ 2005 წელს ფიქსირდება ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი - 70%, ხოლო შემდგომ წლებში კი სტაბილურად მცირდება და დღეის მდგომარეობით 46%-ს შეადგენს. ამგვარი ტენდენცია, საგადასახადო სისტემის ადმინისტრირების მოწესრიგებისა და საგადასახადო რეფორმების შედეგია, რამაც გამოიწვია სწორედ ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლების დივერსიფიციზირება და გადანაწილდა სხვადასხვა გადასახადის სახეებზე. თუმცა დამატებული ღირებულების გადასახადის პრიორიტეტულობა საბიუჯეტო შემოსავლებში აშკარაა.

ვალის მდგრადობის და ხარჯების ეფექტიანობის ანალიზთან ერთად მეტად მნიშვნელოვანია შემოსავლების ქცევის შესწავლა და განსაკუთრებით გადასახადების სენსიტიურობის ანალიზი. ამ მიმართულებით საინტერესოა საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის კვლევის შედეგები. იმის დასადგენად, თუ საგადასახადო შემოსავლები რამდენად იცვლება თავის დასაბეგრ ბაზასთან მიმართებაში, ან ეკონომიკის ზრდის შედეგად რამდენად იცვლება საგადასახადო შემოსავლების დონე, საჭიროა შესწავლილ იქნას საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების სენსიტიურობა მთლიან სამამულო პროდუქტის მიმართ („ბუიონსი“ Buoyancy) თითოეულ გადასახადზე. თუ ბუიონსი უდრის 1-ს ნიშნავს, რომ მთლიან სამამულო პროდუქტს 1%-იანი ზრდა საგადასახადო შემოსავლებს გაზრდის 1%-ით; თუ იგი ნაკლებია 1-ზე, მაშინ საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპი მთლიან სამამულო პროდუქტის ზრდის ტემპზე ნაკლებია, ხოლო თუ 1-ზე მეტია, მაშინ საგადასახადო შემოსავლებს ზრდის ტემპი მთლიან სამამულო პროდუქტის ზრდის ტემპზე მაღალია.

თუ საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ტემპი მაღალია მთლიან სამამულო პროდუქტის ზრდის ტემპზე (მოკლევადიან პერიოდში თუ ბუიონსი ერთზე მეტია) შესაძლებელია ნიშნავდეს, რომ საგადასახადო სისტემა საშუალოდ კარგი ავტომატური სტაბილიზატორია, ანუ სხვა თანაბარ პირობებში, ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში საგადასახადო შემოსავლების დინამიკა ხელს უწყობს

ფისკალური „დისტანციების“ დაგროვებას, ხოლო ეკონომიკური შენელებისას - ეკონომიკის სტიმულირებას. აღნიშნული ინდიკატორი კარგი საშუალებაა საგადასახადო სისტემის ავტომატური სტაბილიზატორის როლის შესაფასებლად. თუ მოკლევადიანი ბუიონსი ერთზე ნაკლებია ეს ნიშნავს, რომ საგადასახადო გრძელვადიანი ბუიონსი შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას გრძელვადიან პერიოდში ეკონომიკური ზრდის ფისკალურ ბალანსზე გავლენის შესაფასებლად. თუ გრძელვადიანი ბუიონსი ერთს აღემატება, ეს ნიშნავს, რომ სხვა თანაბარ პირობებში, მაღალი ეკონომიკური ზრდა გააუმჯობესებს ფისკალურ ბალანსს შემოსავლების მხრიდან, ხოლო თუ ერთზე ნაკლებია მას საპირისპირო შედეგი ექნება. ბუიონსის გამოთვლა შესაძლებელია სხვადასხვა მეთოდით. მისი მარტივი სახით გაანგარიშება შეიძლება მოხდეს შემდეგი ფორმულის მიხედვით: საგადასახადო ბუიონსი = %  $\Delta$  საგადასახადო შემოსავლები / %  $\Delta$  მთლიანი სამამულო პროდუქტი.

ქვემოთ მოცემულია ბუიონსის ცხრილი, როგორც მთლიანი საგადასახადო შემოსავლების, ისე თითოეული გადასახადის მიხედვით.<sup>150</sup>

ცხრილი 14. საქართველოს საგადასახადო ბუიონსი, 1996-2015

	დღგ	მოგება	საშემოსავლო	აქციზი	ქონება	იმპორტი	მთლიანი გადასახადები
1996-2015წ	1.37	1.70	2.29	2.80	0.83	1.64	1.46
1996-2007წ	2.01	2.28	1.81	3.62	1.17	1.87	1.68
2008-2015წ	0.48	0.90	2.95	1.67	0.38	1.33	1.15

წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

<sup>150</sup>საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, „კვლევითი პუბლიკაცია: საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი, 2016“, (2016) [http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/Tax\\_Revenue\\_Analysis.pdf](http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/Tax_Revenue_Analysis.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 ნოემბერი]



ცხრილიდან ჩანს, რომ ბუიონსის სიდიდე მაღალი იყო 1996-2007 წლებში, ხოლო შემდეგ პერიოდში ეს მაჩვენებელი შემცირდა, როგორც მთლიანი საგადასახადო შემოსავლებისათვის, ისე ცალკეული გადასახადების შემთხვევაში (გამონაკლისს წარმოადგენს საშემოსავლო გადასახადი, რომლის დასაბეგრი ბაზისადმი მგრძობელობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა 2008 წლის შემდეგ და თითქმის 3-ს გაუტოლდა). აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ საქართველოში ავტომატური სტაბილიზატორის როლი მაღალია და ყველაზე დიდი წილი საშემოსავლო გადასახადისაა.

იმისათვის, რომ მოსახლეობის მხრიდან საჯარო ფინანსებზე კონტროლი გაიზარდოს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო გეგმავს ელექტრონული მოდულის შემუშავებას სამინისტროს ვებ-გვერდზე, რომლის საშუალებით მოქალაქეები მონაწილეობას მიიღებენ 2020 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, თავიანთი შეხედულებების მიხედვით გადაანაწილონ საბიუჯეტო ფინანსური რესურსი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აქ შეიძლება გარკვეულ ინტერესთა კონფლიქტს ჰქონდეს ადგილი და ამიტომ საბოლოო გადაწყვეტილება ეკონომისტების მიერ უნდა იქნეს მიღებული. შესაბამისად აღნიშნული გადაწყვეტილება ეკონომიკური თვალსაზრისით ნაკლებად საინტერესოა.

განხილული საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის ამოცანები არ არის სრული და გაცილებით მეტ მიმართულებებს მოიცავს, თუმცა ჩვენი აზრით, მიმდინარე პერიოდში ზემოთ გაანალიზებული სხვა დანარჩენთან შედარებით უფრო მნიშვნელოვანი და აქტუალურია.

### 3.3 სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულების რეგრესიული ანალიზი

სტატისტიკური ანალიზისათვის გამოყენებულია საქართველოს 2003-2018 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის ფაქტობრივი მონაცემები.

მთლიან სამამულო პროდუქტზე მრავალი, როგორც ეკონომიკური, ისე არაეკონომიკური ფაქტორი ზემოქმედებს.<sup>151</sup> შესაბამისად, ბუნებრივია ჩვენს კვლევაში ვერ გავითვალისწინებთ ყველას და ამიტომაც ჩამოთვლილი ფაქტორების ზეგავლენის ხარისხის დადგენისათვის რეგრესიულ ანალიზს ვატარებთ სხვა თანაბარ პირობებში. მთლიან სამამულო პროდუქტის ზრდაზე საანალიზო მოქმედი ფაქტორებია: სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები, დამატებული ღირებულების გადასახადი, გრანტები, სახელმწიფო ბიუჯეტი, სახელმწიფო ვალი, მთლიანი საგარეო ვალი, დასაქმებულთა რაოდენობა, მოსახლეობის ზრდა, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, კომერციული ბანკების კრედიტები, დეპოზიტები, შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები, მომსახურების ექსპორტი, ტურიზმი და ტრანსპორტი.

მოცემულ ფაქტორებს შორის სტატისტიკური ანალიზის შედეგად გამოვსახეთ მათ შორის კორელაციები. კორელაცია სარწმუნოა თუ  $p < 0,05$ . სტატისტიკური ანალიზი მოიცავს 2003-2018 წლების მონაცემებს.

ცხრილი 15. კორელაციები მაკროეკონომიკურ მახასიათებლებს შორის, 2003- 2018

	მთლიანი სამამულო პროდუქტი (მლნ ლ)	სახელმწიფო ბიუჯეტი( მლნ ლ)	სახელმწიფო ვალი(მ ლნ ლ)	მთლიანი საგარეო ვალი(მ ლნ. ლ)	დასაქმებულთა რაოდენობა (ათასი კაცი)	პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები(მლნ. ლ)	სახ. ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები (მლნ. ლ)
--	-----------------------------------	----------------------------	-------------------------	-------------------------------	-------------------------------------	--	---

<sup>151</sup>Morteza S. Afghah, and Barbara MD. Smith. "Economic and non-economic factors in economic development: the concepts and their differences." (1998), 44 <https://pdfs.semanticscholar.org/911c/b3334d44bde60ec8ac7ec383b414c3f9d39f.pdf> [Date of last entry: 28 December 2019]

სახელმწიფო ბიუჯეტი(მლ ნ. ლ)	r	0.982**						
	p	<0.0001						
სახელმწიფო ვალი(მლნ ლ)	r	0.919**	0.927**					
	p	<0.001	<0.001					
მთლიანი საგარეო ვალი(მლნ. ლ)	r	0.950**	0.954**	0.993**				
	p	<0.001	<0.001	<0.001				
დასაქმებულ თა რაოდენობა (ათასი კაცი)	r	0.047	0.046	0.359	0.281			
	p	0.864	0.866	0.172	0.291			
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებ ი(მლნ. ლ)	r	0.826**	0.776**	0.788**	0.821**	0.112		
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.680		
სახ. ბიუჯეტში საგადასახად ო შემოსავლები მლნ. ლ)	r	0.992**	0.994**	0.926**	0.955**	0.062	0.794**	-
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.818	<0.001	-
დღგ (მლნ ლ)	r	0.989**	0.982**	0.894**	0.926**	-0.019	0.791**	0.989**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.945	<0.001	<0.001
გრანტები(მლ ნ. ლ)	r	0.397	0.473	0.232	0.299	-0.497	0.297	0.449
	p	0.128	0.064	0.388	0.261	0.050	0.264	0.081
კომერციული ბანკების	r	0.945**	0.938**	0.983**	0.984**	0.239	0.830**	0.943**

სესხები (მლნ. ლ)	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.372	<0.001	<0.001
დეპოზიტები( მლნ ლ)	r	0.945**	0.936**	0.991**	0.989**	0.283	0.821**	0.940**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.289	<0.001	<0.001
შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები( მლნ ლ)	r	0.984**	0.978**	0.942**	0.958**	0.076	0.785**	0.984**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.778	<0.001	<0.001
მომსახურების ექსპორტი(მლნ ლ)	r	0.930**	0.920**	0.991**	0.985**	0.309	0.810**	0.926**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.245	<0.001	<0.001
ტურიზმი (მლნ ლ)	r	0.902**	0.890**	0.983**	0.970**	0.338	0.787**	0.897**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.201	<0.001	<0.001
ტრანსპორტი (მლნ ლ)	r	0.974**	0.968**	0.973**	0.990**	0.219	0.842**	0.972**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.415	<0.001	<0.001
სასაქონლო ექსპორტი(მლნ ლ)	r	0.956**	0.940**	0.959**	0.957**	0.213	0.761**	0.951**
	p	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	0.429	<0.001	<0.001

მოსახლეობის ზრდა ცალსახად არ კორელირებს არცერთ სხვა ფაქტორთან.

მთლიან სამამულო პროდუქტთან სარწმუნო დადებით კორელაციას ამჟღავნებს: სახელმწიფო ბიუჯეტი-  $r=0.982^*$ ,  $p<0.001$ ; სახელმწიფო ვალი -  $r=0.919^*$ ,  $p<0.001$ ; მთლიანი საგარეო ვალი -  $r=0.950^*$ ,  $p<0.001$ ; პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები -  $r=0.826^*$ ,  $p<0.001$ ; სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები -  $r=0.992^*$ ,  $p<0.001$ ; დღგ -  $r=0.989^*$ ,  $p<0.001$ ; კომერციული ბანკების კრედიტები -  $r=0.945^*$ ,  $p<0.001$ ;

დეპოზიტები -  $r=0.945^*$ ,  $p<0.001$ ; შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები -  $r=0.984^{**}$ ,  $p<0.001$ ; მომსახურების ექსპორტი -  $r=0.930^{**}$ ,  $p<0.001$ ; ტურიზმი -  $r=0.902^{**}$ ,  $p<0.001$ ; ტრანსპორტი (მლნ ლ) -  $r=0.974^*$ ,  $p<0.001$ ; სასაქონლო ექსპორტი -  $r=0.956^{**}$ ,  $p<0.001$ ;

სახელმწიფო ბიუჯეტთან სარჩმუნო დადებით კორელაციას ამჟღავნებს: სახელმწიფო ვალი -  $r=0.927^*$ ,  $p<0.001$ ; მთლიანი საგარეო ვალი -  $r=0.954^{**}$ ,  $p<0.001$ ; პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები -  $r=0.776^{**}$ ,  $p<0.001$ ; სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები -  $r=0.994^{**}$ ,  $p<0.001$ ; დღგ -  $r=0.982^{**}$ ,  $p<0.001$ ; კომერციული ბანკების სესხები -  $r=0.938^{**}$ ,  $p<0.001$ ; დეპოზიტები -  $r=0.936^{**}$ ,  $p<0.001$ ; შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები -  $r=0.978^{**}$  -  $p<0.001$ ; მომსახურების ექსპორტი -  $r=0.920^{**}$ ,  $p<0.001$ ; ტურიზმი -  $r=0.890^{**}$ ,  $p<0.001$ ; ტრანსპორტი -  $r=0.968^{**}$ ,  $p<0.001$ ; სასაქონლო ექსპორტი -  $r=0.940^{**}$ ,  $p<0.001$ .

ყველა ფაქტორი კორელაციაშია ერთმანეთთან, გარდა დასაქმებულთა რაოდენობისა, რომელიც არ კორელირებს არცერთ ფაქტორთან.

ცხრილი 16. კორელაციები მაკროეკონომიკურ მახასიათებლებს შორის, 2003- 2018

	p	დღგ (მლნ ლ)	გრანტე ბი(მლნ . ლ)	კომერცი ული ბანკების სესხები (მლნ. ლ)	დეპოზიტებ ი(მლნ ლ)	შრომით ემიგრანტთ ა ფულადი გზავნილებ ი(მლნ ლ)	მომსახურ ების ექსპორტი (მლნ ლ)	ტური ზმი (მლნ ლ)	ტრანსპო რტი (მლნ ლ)
გრანტები(მ ლნ. ლ)	r	0.432							
	p	0.095							
კომერციულ ი ბანკების სესხები (მლნ. ლ)	r	0.929 <sup>**</sup>	0.288						
	p	<0.001	0.280						
დეპოზიტებ ი(მლნ ლ)	r	0.922 <sup>**</sup>	0.237	0.996 <sup>**</sup>					
	p	<0.001	0.376	<0.001					

შრომით ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები (მლნ ლ)	r	0.981**	0.389	0.967**	0.965**				
	p	<0.001	0.136	<0.001	<0.001				
მომსახურებ ის ექსპორტი(მ ლნ ლ)	r	0.905**	0.214	0.994**	0.998**	0.953**			
	p	<0.001	0.426	<0.001	<0.001	<0.001			
ტურიზმი (მლნ ლ)	r	0.878**	0.172	0.989**	0.991**	0.935**	0.997**		
	p	<0.001	0.524	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001		
ტრანსპორტ ი (მლნ ლ)	r	0.945**	0.327	0.971**	0.979**	0.966**	0.970**	0.947**	
	p	<0.001	0.216	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	
სასაქონლო ექსპორტი(მ ლნ ლ)	r	0.944**	0.265	0.977**	0.980**	0.982**	0.975**	0.968**	0.957**
	p	<0.001	0.321	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001	<0.001

როგორც ცხრილიდან ჩანს, ყველაზე ნაკლები კორელაციის მაჩვენებელი აქვს გრანტებს, ხოლო დანარჩენი ფაქტორების მაჩვენებლები კი დადებითია.

რეგრესიის განტოლების შედგენისას გამოყენებულია SPSS 23 კომპიუტერული პროგრამა. რაოდენობრივი მაჩვენებლები ითვლება სარწმუნოდ თუ სტიუდენტის კოეფიციენტი  $T > 1,96$  და  $p < 0,05$  ზე. კორელაცია კავშირის ხარისხს ასახავს, ხოლო რეგრესია კი კავშირის ფორმის გამომსახველი განტოლებაა. განტოლებათა სისტემის ამოხსნით ვიღებთ  $X_0$  და  $X_1, X_2, X_3...$  შესაბამისად რამდენი ფაქტორიც გვაქვს მითითებული.  $X_0$  არის საწყისი მნიშვნელობა, ხოლო დანარჩენი პარამეტრები კი გვიჩვენებს, თუ დამოუკიდებელი ცვლადების ერთი ერთეულით ცვლილება რამდენი ერთეულით შეცვლის მიზეზ ფუნქციას. ჩვენი კვლევის მიზანია

დავადგინოთ ჩვენს მიერ ჩამოთვლილთა შორის რომელია ყველაზე ძლიერ მოქმედი ფაქტორი მთლიანი სამამულო პროდუქტის ზრდისათვის.

ცხრილი 17. დამოკიდებული ცვლადი: მთლიანი სამამულო პროდუქტი

	არასტანდარტული კოეფიციენტი		სტანდარტული კოეფიციენტი	t	p	95.0% -იანი კონფიდენციალობის ინტერვალი B	
	B	Std. Error	Beta			ქვედა ზღვარი	ზედა ზღვარი
(Constant)	13105.254	321.493		40.764	0.001	12410.712	13799.797
სახ. ბიუჯეტში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები(მლნ. ლ)	1.552	0.087	0.909	17.789	0.001	1.363	1.740

სტატისტიკური ანალიზის შედეგად მივიღეთ რეგრესიის შემდეგი განტოლება, სადაც უპირველესი ფაქტორი სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებია  $Y=13105,3+1.552*X1$ (სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლები)

რეგრესიულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მთლიანი სამამულო პროდუქტი განისაზღვრება უმეტესწილად სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებით და შემდგომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებით. აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემის სრულყოფა მთავარი ამოცანაა. რაოდენობრივი ანალიზის შედეგად გამოვლენილი დამოკიდებულება მიგვანიშნებს, რომ სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება უმთავრესია ეკონომიკური ზრდისათვის. რეგრესიულმა ანალიზმა მიგვითითა არა თვით სახელმწიფო ბიუჯეტზე, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვნებაზე. ე.ი სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად შემოსავალზე და არა დანახარჯებზე. შესაბამისად ეკონომიკურ ზრდაზე ზემოქმედებს არა საბიუჯეტო დანახარჯები უფრო მეტად, არამედ საბიუჯეტო

შემოსავლები. იმ ქვეყნებს რომლებსაც საბიუჯეტო დეფიციტი გააჩნიათ, საბიუჯეტო დანახარჯების ნაწილის წარმართვა წარსულში განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკის დასაფინანსებლად უწევთ, ეს უკანასკნელი აღნიშნულ ანალიზში მისი მნიშვნელოვნების შემცირებას იწვევს.<sup>152</sup> აქედან გამომდინარე, შემოსავლების უპირატესობა გასაგებია. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ბიუჯეტის მთლიან შემოსულობებში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები 75%-ის ტოლია. რა თქმა უნდა მეორე მხრივ შემოსავლები იგივე დანახარჯებია, თუმცა რეგრესიული ანალიზის მიხედვით ის გამოიყოფა სხვა ტიპის შემოსულობებისგან, რადგან წარსულში განხორციელებული სახელმწიფო ინტერვენციების შედეგია.

დავუშვათ, რომ არ ვითვალისწინებთ აღნიშნულ ფაქტორს (სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებს), საინტერესოა რა შედეგს მოგვცემს რეგრესიული ანალიზი.

ცხრილი 18. დამოკიდებული ცვლადი: მთლიანი სამამულო პროდუქტი

	არასტანდარტული კოეფიციენტი		სტანდარტული კოეფიციენტი	t	p	95.0% -იანი კონფიდენციალობის ინტერვალი B	
	B	Std. Error	Beta			ქვედა ზღვარი	ზედა ზღვარი
(Constant)	12463.729	182.935		68.132	<0.001	12061.092	12866.365
დღგ (მლნ ლ)	1.948	0.235	0.474	8.307	<0.001	1.432	2.464
ტრანსპორტი (მლნ ლ)	4.938	0.579	0.749	8.529	<0.001	3.664	6.212
სახელმწიფო ვალი(მლნ ლ)	-0.425	0.083	-0.414	-5.130	<0.001	-0.607	-0.243
სასაქონლო ექსპორტი(მლნ ლ)	0.394	0.139	0.188	2.836	<0.016	0.088	0.700

<sup>152</sup>სულხან ტაბაღუა, „მთავრობის მასშტაბის (ზომის) გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე,“ *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 9, №1 (2016): 45-61.



კვლევებიდან მიღებული შედეგების მიხედვით მთლიან სამამულო პროდუქტს ზრდის ტრანსპორტი, დღე, სასაქონლო ექსპორტი, ხოლო სახელმწიფო ვალი უარყოფით დამოკიდებულებაშია.

გამომდინარე იქიდან, რომ ჩვენი კვლევის საგანს წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი, განვიხილოთ სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მთლიანი სამამულო პროდუქტის დამოკიდებულება (სხვა ფაქტორების გამორიცხვით).

ცხრილი 19. პროგნოზირებადი ფაქტორი მთლიანი სამამულო პროდუქტი

	არასტანდარტული კოეფიციენტი		სტანდარტული კოეფიციენტი	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
სახელმწიფო ბიუჯეტი(მლნ ლ)	1.378	0.071	0.982	19.494	<0.001
(Constant)	12496.813	536.403		23.297	<0.001

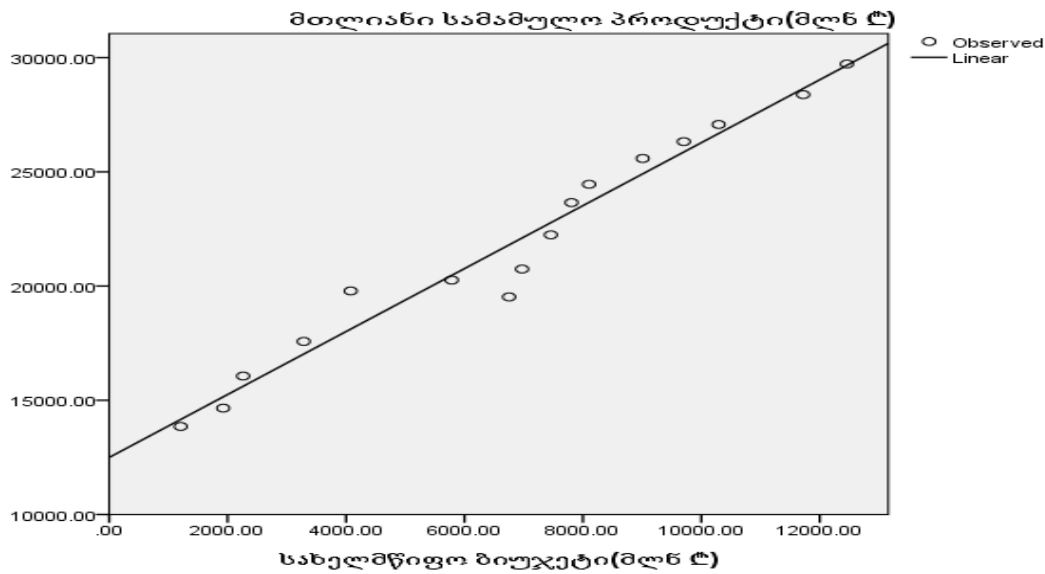
ANOVA					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	P
Regression	344280432.929	1	344280432.929	380.007	<0.001
Residual	12683769.513	14	905983.537		
Total	356964202.442	15			

დამოუკიდებელი ცვლადი: სახელმწიფო ბიუჯეტი(მლნ ლ).

ფიშერის ზუსტი ტესტი გვიჩვენებს, რომ შედეგები სარწმუნოა -  $p < 0.05$

მთლიანი სამამულო პროდუქტის დამოკიდებულების რეგრესიას სახელმწიფო ბიუჯეტზე შემდეგი სახე აქვს:  $Y = 12496.813 + 1,378 * X1$

დიაგრამა 9. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და სამამულო პროდუქტს შორის დამოკიდებულება



როგორც გრაფიკიდან ჩანს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის წრფივი დამოკიდებულებაა.

ჩვენს სადისერტაციო თემაში აღვნიშნეთ, რომ ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი განმსაზღვრელი ფაქტორია სასაქონლო ექსპორტის ზრდა. შესაბამისად, აუცილებელია განვიხილოთ სახელმწიფო ბიუჯეტსა და სასაქონლო ექსპორტს შორის დამოკიდებულება.

ცხრილი 20. პროგნოზირებადი ფაქტორი - სასაქონლო ექსპორტი

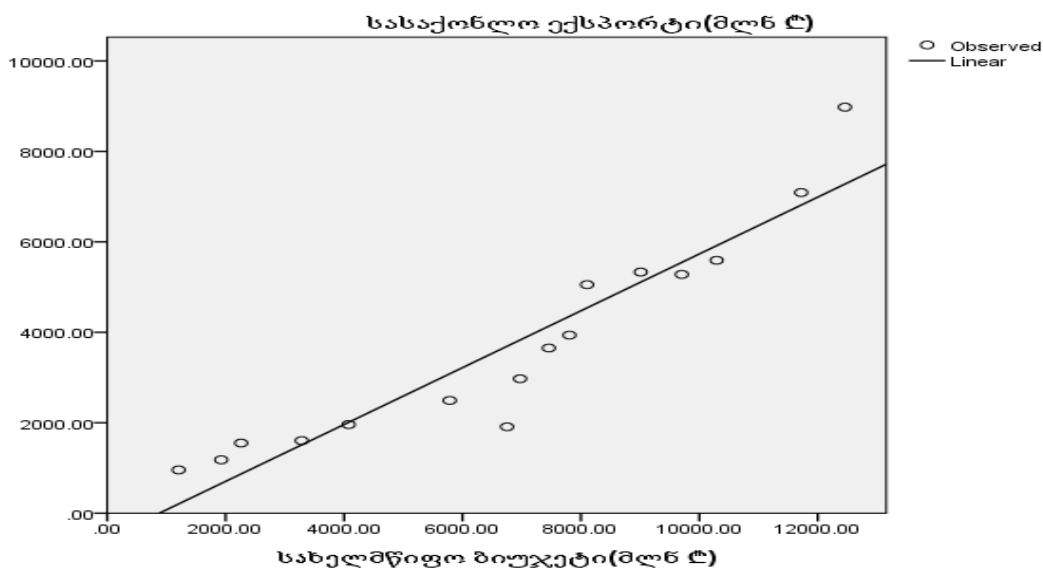
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	p
	B	Std. Error	Beta		
სახელმწიფო ბიუჯეტი(მლნ ლ)	0.629	.061	.940	10.312	0.000
(Constant)	-553.106	462.565		-1.196	0.252

ANOVA					
	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Regression	71640982.671	1	71640982.671	106.335	0.000
Residual	9432163.660	14	673725.976		
Total	81073146.331	15			

დამოუიდებელი ცვლადი: სახელმწიფო ბიუჯეტი(მლნ ლ).

ფიშერის ზუსტი ტესტი გვიჩვენებს, რომ შედეგები სარწმუნოა -  $p < 0.05$

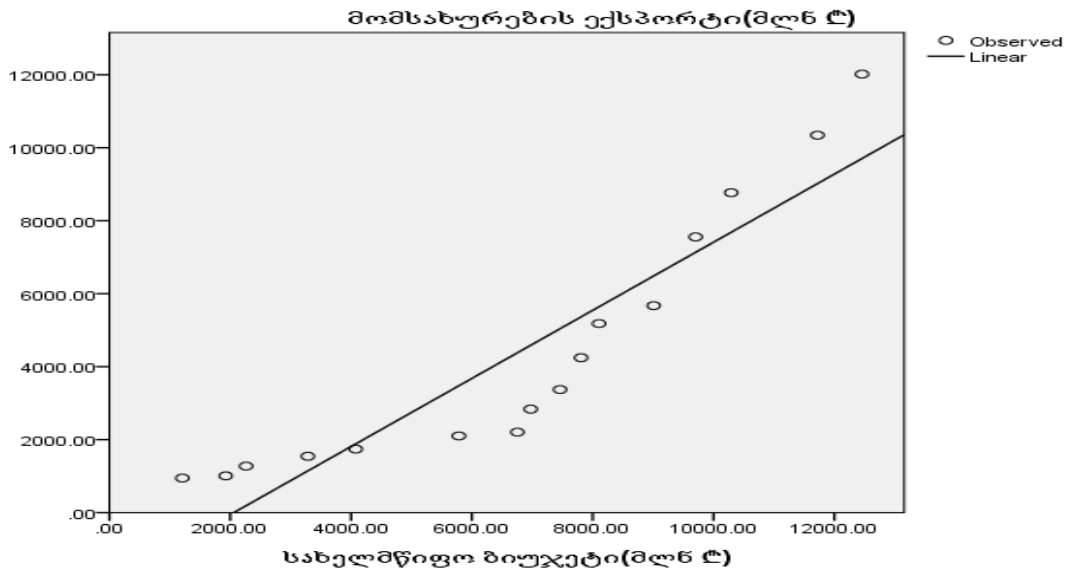
დიაგრამა 10. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და სასაქონლო ექსპორტს შორის დამოკიდებულება



სასაქონლო ექსპორტი დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტზე, თუმცა დამოკიდებულება არ არის წრფივი.

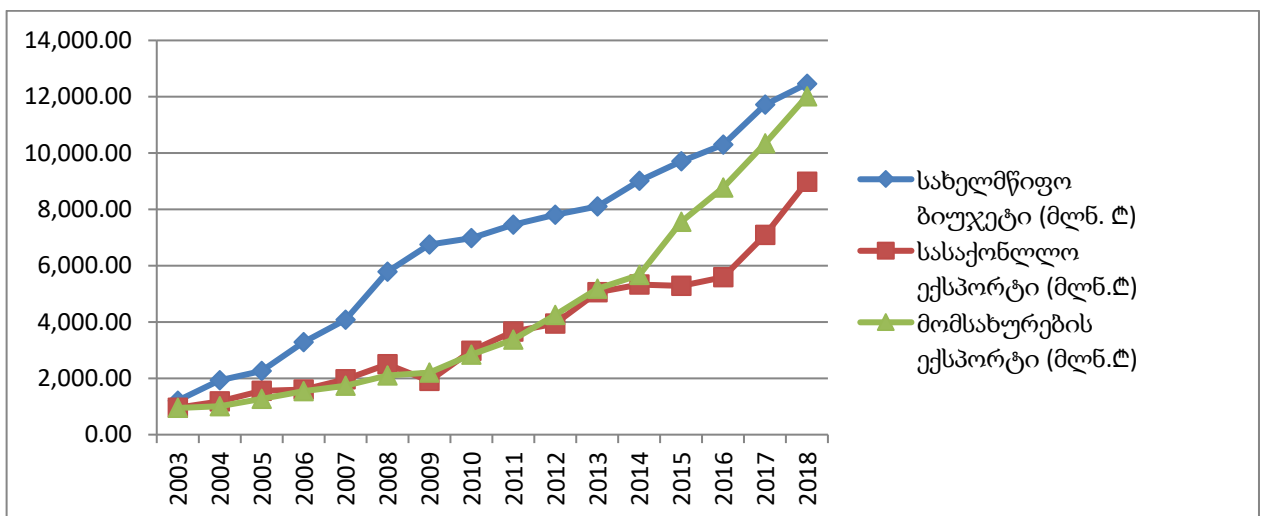
გამომდინარე იქიდან, რომ ბოლო წლების მანძილზე მნიშვნელოვნად გაიზარდა მომსახურების ექსპორტი სასაქონლო ექსპორტთან შედარებით, სტატისტიკური ანალიზის შედეგად დავაკვირდეთ როგორი დამოკიდებულებაა სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მომსახურების ექსპორტს შორის.

დიაგრამა 11. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მომსახურების ექსპორტს შორის დამოკიდებულება



ფიშერის ზუსტი ტესტი გვიჩვენებს, რომ მიღებული შედეგები სარწმუნოა -  $p < 0.05$  როგორც გრაფიკიდან ჩანს, დამოკიდებულება მეტ-ნაკლებად წრფივია. აქედან, გამომდინარე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ხელს უწყობს უფრო მეტად მომსახურების ექსპორტის ზრდას, ვიდრე სასაქონლო ექსპორტს. აგრეთვე, ფაქტობრივი სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე აგებულ მრუდებს თუ დავაკვირდებით აღნიშნულ დამოკიდებულებას ნათლად დავინახავთ.

დიაგრამა 12. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ექსპორტს შორის დამოკიდებულება, 2003-2018 (მლნ. ლარი)



მრუდები აგებულია ავტორის მიერ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალური მონაცემების მიხედვით

2011 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მკვეთრად იზრდება ტურიზმის ხელშეწყობისათვის დანახარჯები (2 მლნ. ლარიდან 112 მლნ. ლარამდე), რამაც ზოგადად მომსახურების ექსპორტზე დადებითად იმოქმედა (ტურიზმის გარდა მეორე მსხვილი კომპონენტია ტრანსპორტით მომსახურება). მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველწლიურად იზრდება, სასაქონლო ექსპორტი 2014-2015 წლებში არათუ იზრდება მნიშვნელოვნად, არამედ მცირედით იკლებს, ხოლო ამ პერიოდში მომსახურების ექსპორტიდან შემოსავლები მკვეთრად მატულობს.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

სახელმწიფოს მიერ შექმნილი მომავლის ოპტიმისტური მოლოდინი ეკონომიკის კვლავწარმოებითი პროცესისათვის მასტიმულირებლად შეიძლება მივიჩნიოთ, რადგან აღნიშნული მთავარი საზოგადოებრივი საქონელია, რომელიც ეკონომიკური ზრდისათვის გადამწყვეტ როლს ასრულებს განვითარებული ქვეყნებისათვის, ხოლო განვითარებადი ქვეყნებისათვის ეს საკმარისი არაა და საჭიროა სახელმწიფოს აქტიური საინვეტიციო პოლიტიკის გატარება (მაგ. ინვესტიციები ინფრასტრუქტურაში, განათლებაში და ა.შ).

წარმოების მეხუთე ფაქტორის - სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის ეფექტიანობა განისაზღვრება საბიუჯეტო პოლიტიკით, რომელიც ზუსტად უნდა პასუხობდეს ბაზარზე არსებულ გამოწვევებს. ბიუჯეტის მიზნობრივად დაგეგმვა მთავარი ამოცანაა;

ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარება სახელმწიფოს ფუნქციაა და თავისუფალი ბაზრისათვის ასრულებს ჩაშენებული სტაბილიზატორის როლს, შესაბამისად ის უნდა მივიჩნიოთ თავისუფალი ბაზრის იმანენტურ ნაწილად. კრიზისების პრევენცია ყოველთვის სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის ეფექტიანობაზეა დამოკიდებული;

საერთაშორისო ეკონომიკური გარემოს მიმდინარე და წარსული მოვლენები, მათ შორის, 2008-2009 წლების მსოფლიო ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისი, კიდევ ერთხელ ცხადყოფს ეკონომიკურ ზრდასა და ფისკალურ პოლიტიკას შორის მჭიდრო კავშირს;

მიმდინარე პერიოდში საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირება მომავალში იგივე ქმედებების გამეორებაზეა დამოკიდებული, რაც ხორციელდება ფინანსურ ბაზარზე. შესაბამისად, ეკონომიკის კვლავწარმოებითი პროცესი დამოკიდებულია მომავლის ოპტიმისტურ მოლოდინებზე;

საქართველოს ეროვნული ბანკის ინფლაციის თარგეთირების რეჟიმი, რომელიც ინვესტიციების მასტიმულირებელია, ძლიერ დამოკიდებულია

ეზოგენურ ფაქტორებზე. იმპორტდამოკიდებული ქვეყნისათვის აღნიშნული მეთოდი არსებითი ხარვეზებით ხასიათდება;

მცოცავი, დაბალი ინფლაციის პერმანენტული არსებობაა, სწორედ დანაზოგების ინვესტიციებად გადაქცევის ერთ-ერთი მთავარი მასტიმულირებელი. ფაქტიურად ამგვარი მიდგომა გულისხმობს იმას, რომ მეწარმეებისათვის სტიმული არამარტო წარმოებული პროდუქციის რეალიზაციას, არამედ მეტ ფასში გაყიდვას გულისხმობს, რაც უნდა აღინიშნოს, რომ ძლიერი ფაქტორია. სწორედ ეს არის ინვესტიციების წამახალისებელი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომლის ზომიერ არსებობასაც სახელმწიფო უზრუნველყოფს;

ქვეყნებს შორის ბიუჯეტის/მთლიან სამამულო პროდუქტთან შეფარდება ვერ შეგვიქმნის სწორ შთაბეჭდილებას სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის მასშტაბისა და ეფექტიანობის შესახებ, თუმცა დღესდღეობით მიღებული არც სხვა რაიმე კრიტერიუმი არსებობს. უნდა აღინიშნოს, რომ არც მთლიანი სამამულო პროდუქტის - მოსახლეობის ერთ სულზე ცხოვრების დონის განსაზღვრაა დაზღვეული მრავალი ხარვეზისაგან;

თანამედროვე პირობებში სახელმწიფოს, როგორც ინსტიტუციის ოპტიმიზაცია ეკონომიკური გამოწვევების მიმართ ქვეყანას უფრო გააძლიერებს; შესაბამისად ეფექტიანი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება აუცილებელია, რათა კიდევ უფრო მეტად შეეწყოს ხელი რეალური სექტორის განვითარებას;

ფისკალური დეცენტრალიზაცია განვითარების ეტაპზეა დამოკიდებული. გარკვეულ პერიოდში ქვეყანას სჭირდება ფინანსური კონსოლიდაცია, რათა შექმნას განვითარების პერსპექტივა, გადაიდგას პრაქტიკული ნაბიჯები და ქვეყანა გახდეს ექსპორტიორი, რის შემდეგაც თანდათანობით ფისკალური დეცენტრალიზაცია უპრიანი იქნება. მაშასადამე, შეიძლება ნეგატიური კავშირიც კი არსებობდეს ქვეყნის განვითარების საწყის ეტაპზე ფისკალურ დეცენტრალიზაციასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის, ხოლო განვითარებულ ქვეყნებში კი პირიქით;

საჭიროა ფინანსების მიმართვა არა მხოლოდ ინფრასტრუქტურის მოწესრიგებისათვის, არამედ უშუალოდ სახელმწიფოს მიერ გარკვეული რისკების თავის თავზე აღებისათვის, რომელიც შეიძლება გამოიხატოს საწარმოო

დანიშნულების საქონლის შექმნაში მეწარმეებისათვის, რაც ბიზნესისათვის დამატებითი ფინანსური ხარჯებისა და რისკების შემცირების წინაპირობა იქნება;

აუცილებელია მოხდეს როგორც ექსპორტის წახალისება, აგრეთვე იმპორტჩანაცვლების სტრატეგიების შემუშავებაც;

სახელმწიფო ვალების გამომწვევი მიზეზი ძირითადად არაფინანსური აქტივების ზრდაა;

საქართველოსათვის სახელმწიფო ვალის პროცენტული მაჩვენებელი (42%) არ ნიშნავს დაბალ საკრედიტო ტვირთს;

საქართველოს მომხმარებლური ეკონომიკის გათვალისწინებით სახელმწიფო ვალის ზრდის ტემპი საყურადღებოა და საჭიროებს ეკონომიკური პოლიტიკის უკეთ გაანალიზებას, თუმცა არაა საგანგაშო. სახელმწიფო ვალის მიერ პოტენციურად შესაძლებელი ეკონომიკური სარგებელი მიმდინარე პერიოდში ძალზე დაბალია (მაგ. რეალური სექტორის განუვითარებლობა), ხოლო გრძელვადიან პერიოდში გარკვეულ პერსპექტივას ქმნის (მაგ. გაუმჯობესებული ინფრასტრუქტურა), მაგრამ მაღალი ეკონომიკის ზრდის მიღწევა მაინც სათუთა და ნაკლებია მყარი გარანტიები;

განვითარებად ქვეყანასთან შედარებით განვითარებულ ქვეყანაში სახელმწიფო ბიუჯეტში ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯები არა ნაკლები, არამედ გაცილებით მეტია და მიღებულია, როგორც პრიორიტეტული მიმართულება. განვითარებულ ქვეყანას აღნიშნულ მიმართულებაზე საბიუჯეტო ხარჯების გაზრდის საშუალებას აძლევს სხვა მიმართულებიდან ფინანსების გამონთავისუფლება, მაგალითად როგორცაა: წესრიგისა და უსაფრთხოების, ინფრასტრუქტურის ხარჯები, ხოლო განათლების ხარჯები როგორც განვითარებადი ისე განვითარებული ქვეყნისათვის მზარდი ტენდენციით გამოირჩევა, რადგან მდგრადი ეკონომიკური ზრდის საფუძველი სწორედ აღნიშნული მიმართულებაა. შესაბამისად, რაოდენობრივი თალსაზრისით საქართველოს ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის ხარჯების მზარდი ტენდენცია სრულიად გასაგებია, ხოლო აღნიშნული მიმართულების ხარისხის დახვეწა და გაუმჯობესება მთავარი გამოწვევაა;

თუ სახელმწიფო თავის ეკონომიკურ ფუნქციას არ ასრულებს შესაბამისად, მაშინ საქმე გვაქვს სწორედ საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიასთან. აქედან



გამომდინარე გამოწვევაა სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების კეთილსინდისიერად და კომპეტენტურად შესრულება. ადამიანი, როგორც ეგოიზმის ტიპური განსახიერება, ისევე როგორც ბაზარზე, სახელმწიფო სტრუქტურაშიც მოქმედებს, რაც თავისუფალ ბაზარს პრობლემების გადაჭრაში კი არა მის გამწვავებაში შეიძლება უწყობდეს ხელს.

დღევანდელი საბიუჯეტო კოდექსის დახვეწისათვის მიგვაჩნია განვითარდეს პროგრამული ბიუჯეტის შედეგიანობის შეფასების მექანიზმი, რომელიც დღესდღეობით განსაზღვრულია ინდიკატორული მეთოდით. საბიუჯეტო კოდექსის შემდგომი დახვეწის მნიშვნელოვან მონაკვეთს სწორედ პროგრამული ბიუჯეტის შედეგიანობის განმსაზღვრელი მექანიზმის მოდიფიცირებული და განახლებული ვერსია უნდა წარმოადგენდეს. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიზნობრიობისა და ეფექტურად თანხების გახარჯვის შეფასებისათვის შესამუშავებელია დამატებითი მეთოდოლოგია, რადგან აღნიშნული ინდიკატორული მეთოდი უფრო მეტ დახვეწას ან გარდაქმნას მოითხოვს. ამგვარი აზრის გამოტანის საფუძველია, სწორედ სახელმწიფო აუდიტის მიერ შემუშავებული დასკვნები, რომელიც მაგ. საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჭრილში ვლინდება ბიუჯეტის დაგეგმვისა და შესრულების პროცესში არსებული სისტემური ხასიათის ხარვეზები, რაც გამოიხატება საანგარიშგებო პერიოდის განმავლობაში განხორციელებულ ხშირ ხარჯთაღრიცხვის ცვლილებებსა და დაბალი ათვისების მქონე პროგრამების არსებობაში.

მხარჯავი დაწესებულებების მხრიდან პროგრამების მუხლებს შორის ხშირი ცვლილება ბიუჯეტის მიზნობრივად დაგეგმვის პრობლემაზე მიუთითებს.

საჯარო ფინანსების გახარჯვის შემდგომ მიღებული სარგებელის შეფასების მექანიზმის დახვეწა საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მთავარი გამოწვევაა;

საქართველოში ფისკალური პოლიტიკის ავტომატური სტაბილიზატორის როლი მაღალია და ყველაზე დიდი წილი საშემოსავლო გადასახადს ეკუთვნის;

რეგრესიულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ მთლიანი სამამულო პროდუქტი განისაზღვრება უმეტესწილად სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლებით და შემდგომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებით. შესაბამისად სწორი საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარება უმთავრესია ეკონომიკური ზრდისათვის.

რეგრესიულმა ანალიზმა მიგვითითა არა თვით სახელმწიფო ბიუჯეტზე, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების მნიშვნელოვნებაზე. ე.ი სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად შემოსავალზე და არა დანახარჯებზე. შესაბამისად ეკონომიკურ ზრდაზე ზემოქმედებს არა საბიუჯეტო დანახარჯები უფრო მეტად, არამედ საგადასახადო შემოსავლები. იმ ქვეყნებს რომლებსაც საბიუჯეტო დეფიციტი გააჩნიათ, საბიუჯეტო დანახარჯების ნაწილის წარმართვა წარსულში განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკის დასაფინანსებლად უწევთ, ეს უკანასკნელი აღნიშნულ ანალიზში მისი მნიშვნელოვნების შემცირებას იწვევს. აქედან გამომდინარე, შემოსავლების უპირატესობა გასაგებია;

სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მთლიან სამამულო პროდუქტს შორის წრფივი დამოკიდებულებაა;

სასაქონლო ექსპორტი დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტზე, თუმცა დამოკიდებულება არ არის წრფივი;

სახელმწიფო ბიუჯეტი ხელს უწყობს უფრო მეტად მომსახურების ექსპორტის ზრდას, ვიდრე სასაქონლო ექსპორტის;

აუცილებელია სახელმწიფოებრივი კონსოლიდირებული ფინანსები კომპლექსური დანიშნულების ღონისძიებების უზრუნველსაყოფად. ეს კი ეკონომიკას სტრუქტურულად გააჯანსაღებს და ბაზრის ფუნქციონირებას გააუმჯობესებს;

განვითარებადი ქვეყნის სახელმწიფო ფინანსებს უნდა ჰქონდეს პრიორიტეტული დარგის უფრო კონცენტრირებულად დაფინანსების სახე. განვითარებადი ქვეყნისათვის აუცილებელია სახელმწიფოებრივი კონსოლიდირებული ფინანსები, ეკონომიკის რეალური სექტორის განვითარების ხელშეწყობისათვის.

კერძო სექტორის მოთხოვნილებებზე ადეკვატური და დროული რეაგირება საბიუჯეტო პოლიტიკის მთავარი ამოცანაა;

## გამოყენებული ლიტერატურა

### წიგნები

1. ბახტაძე, ლელა. გარდამავალი ხანის ეკონომიკა. თბილისი: სოციალური მეცნიერებათა ცენტრის გამომცემლობა, 2006.
2. ბენასი-კუერი, აგნეს, ბენუა კიური, პიერი ჟაკი და ჟან პისანი-ფერი. *ეკონომიკური პოლიტიკა (თეორია და პრაქტიკა)*. თბილისი: თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2016.
3. ბლანშარი, ოლივიე. *მაკროეკონომიკა*. თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2010.
4. ბოლქვაძე, ბესიკ. *ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის კოორდინაციის მნიშვნელობა საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში*. თბილისი: გამომცემლობა უნივერსალი, 2009.
5. კაკულია, რევაზ. *ფინანსების თეორია*. თბილისი: გამომცემლობა „თერგი“, 2004.
6. კაკულია რევაზ, ლელა ბახტაძე და ამირან ჯიბუტი. *საჯარო ფინანსები*. თბილისი: გამომცემლობა „დარგბეგი“, 2009.
7. კეინზი, ჯ. მეინარდ. *დასაქმების, პროცენტისა და ფულის ზოგადი თეორია*. ქუთაისი: ქუთაისის გ. ტაბიძის სახელობის სააქციო საზოგადოება „სტამბის“ საგამომცემლო ცენტრი, 1995.
8. კემპბელ რ. მაკკონელი, და სტენლი ლ. ბრიუ. *ეკონომიკის ტ. I* თბილისი: გამომცემლობა „გ.გ.“, 2001.
9. მენქიუ, გრეგორი. *ეკონომიკის პრინციპები*. თბილისი: გამომცემლობა „დიოგენე“, 2000.
10. მექვაბიშვილი, ელგუჯა. *გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსური კრიზისები და საქართველოს ეკონომიკა*. თბილისი: გამომცემლობა „ინტელექტი“, 2018.
11. მექვაბიშვილი, ელგუჯა. *ეკონომიკის გლობალიზაცია: მიმართულებები, გამოწვევები, პერსპექტივები*. თბილისი: საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“, 2009.

12. მიზესი, ლუდვიგ ფონ. *ბიუროკრატია*. თბილისი: სულაკაურის გამომცემლობა, 2014.
13. პაპავა, ვლადიმერ. *არატრადიციული ეკონომიკა*. თბილისი: პაატა გუგუშვილის ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2011.
14. პაპავა, ვლადიმერ. *პოსტკომუნისტური გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკა (თეორია და პოლიტიკა)*. თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2005.
15. პაპავა, ვლადიმერ, და იური ანანიაშვილი, გადასახადები, მოთხოვნა და მიწოდება: ლაფერ-კეინზიანური სინთეზი, თბილისი: გამომცემლობა „სიახლე“, 2009
16. პოლ სამუელსონი და ნორდჰაუსი ვილიამ. *ეკონომიკა*. ტ I, თბილისი: გამომცემლობა გ.გ. 1999.
17. სილაგამე, ავთანდილ. *ეკონომიკური აზრის ისტორიის საკითხები*. თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2001.
18. სმიტი, ადამ. *გამოკვლევა ხალხთა სიმდიდრის ბუნებისა და მიზეზების შესახებ*. თბილისი: სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 1938.
19. ფიშერი, სტენლი, რუდიგერ დორნბუში და რიჩარდ შმალენზი. *ეკონომიკა*. თბილისი: გამომცემლობა „სამშობლო“, 1998.
20. ფრიდმანი, მილტონ. *კაპიტალიზმი და თავისუფლება*. თბილისი: გამომცემლობა დილის გაზეთი, 2002.
21. შენგელია, თეიმურაზ. *მაკროეკონომიკის ანალიზის ანთოლოგია*. თბილისი: თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2010.
22. ჰარვეი, ს. როუზენი. *საჯარო ფინანსები*. თბილისი: საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის გამომცემლობა, 2006.
23. Griffith-Jones, Stephany, José Antonio Ocampo, and Joseph E. Stiglitz, eds. *Time for a visible hand: Lessons from the 2008 world financial crisis*. New York: Oxford University Press, 2010.

24.Malinvaud, Edmond, Jean-Claude Milleron, Mustapha Nabli, Amartya Sen, Sengupta Arjun, Nicholas Stern, Joseph E. Stiglitz and Kotaro Suzumura. *Development Strategy and Management of the Market Economy*. New York: Oxford University Press, 1997

25.Kopits, George, and Steven Symansky. *Fiscal policy rules*. No. 162. Washington: International monetary fund, 1998.

26.Roubini, Nouriel, and Stephen Mihm. *La crisi non è finita*. Milano: Editore Feltrineli, 2010. [Roubini, Nouriel, and Stephen Mihm. *Crisis is not over*. Milan: Publisher Feltrineli, 2010]

## სტატიები

27.არევაძე, ნანული და ნანა ბიბილაშვილი. „კორეის რესპუბლიკის ინოვაციური სისტემის თავისებურებები.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* 14, №1 (2018): 142-49.

28.ასათიანი, როზეტა. „საქართველოს ეკონომიკის განვითარების პრიორიტეტები და გენერალური სტრატეგია.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* 13, № 3 (2017): 31-37.

29.გაბელაია, აკაკი. „საქართველოს ნაერთ ბიუჯეტში მოგების გადასახადიდან მისაღები შემოსავლების პროგნოზირების პრობლემა.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 9, №4 (2016): 120-25.

30.იაკობაშვილი, არჩილ. „საბიუჯეტო ინფლაციის ოპტიმიზაციის განმსაზღვრელი ფაქტორები (ლაფერ-კაგანის მოდელი).“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №4 (2012 წლის ივლისი-აგვისტო): 57-74.

31.კაციაშვილი, ვასილ. „მსოფლიოს ფინანსური კრიზისები:გამომწვევი მიზეზები და დაძლევის გზები“, *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 11, №1 (2018): 35-44.

32.კვარაცხელია, დემნა. „სოლოუს ნაშთის მოდიფიკაცია სახელმწიფოს ეკონომიკური უნარის გათვალისწინებით.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №3 (2012 წლის მაისი-ივნისი): 53-76 (61).

33.მექვაბიშვილი, ელგუჯა. „გლობალიზაციის ეპოქის ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისების პოლიტეკონომიური ანატომია.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 8, №2 (2015): 9-34.

34.მექვაბიშვილი, ელგუჯა. „სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №2 (2010 წლის მარტი-აპრილი): 21-28.

35.მექვაბიშვილი, ელგუჯა. „გლობალური ფინანსური კრიზისის ანტროპოცენტრული კვლევა:“ეკონომიკური ადამიანის“ ტრანსფორმირება „ფინანსურ ადამიანად.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 11, №3 (2018): 32 - 41.

36.მექვაბიშვილი, ელგუჯა. „გლობალურ ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისი და ეკონომიკური თეორიის „პროგნოსტიკული დისფუნქცია“: მითი თუ რეალობა?.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 9, №2 (2016): 14-23.

37.მექვაბიშვილი, ელგუჯა. „კონდრატიევის კონიუნქტურის დიდი ციკლების თეორია გლობალური ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის კონტექსტით.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №6 (2014 წლის ნოემბერი-დეკემბერი): 11- 21.

38.მეყანწიშვილი, ეკატერინე. „ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თავისებურებები ტრანსფორმირებადი ეკონომიკის ქვეყნებში.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №4 (2010 წლის ივლისი-აგვისტო): 117-28 (123).

39.ნარმანია, დავით. „საჯარო ფინანსების მართვა სრულყოფას მოითხოვს.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №2 (2011 წლის მარტი-აპრილი): 161-68.

40.პაპავა, ვლადიმერ, და ვახტანგ ჭარაია. „ინფლაციის მაჩვენებლის მოდიფიკაციები და მათი საქართველოსთვის გამოყენების მიზანშეწონილობა.“ *საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობათა კვლევის ფონდი* №77 (2017): 1-19 <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/77-expert-opinion-geo.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 24 დეკემბერი 2019]

41.პაპავა, ვლადიმერ. „ეკონომიკური მეცნიერების კრიზისი და ახალი პარადიგმის ძიებისათვის.“ *ჟურნალი გლობალიზაცია და ბიზნესი*, №6 (2018): 15-27 <https://www.eugb.ge/uploads/content/N6/Vladimer-Papava.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 28 ნოემბერი]

42.პაპავა, ვლადიმერ, და იური ანანიაშვილი. „მაკროეკონომიკური წონასწორობა ლაფერ-კეინზიანური სინთეზის პირობებში.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* №5 (2010 წლის სექტემბერი-ოქტომბერი): 5-23.

- 43.პაპავა, ვლადიმერ, და თამარ თაფლაძე. „რატომ არ არის ინფორმაცია წარმოების ფაქტორი.“ *პროფესორი გიორგი პაპავას დაბადებიდან 95-ე წლისთავისადმი მიძღვნილი საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მასალების კრებული, ეკონომიკისა და ეკონომიკური მეცნიერების განვითარების თანამედროვე ტენდენციები*, (2018 წლის ივლისი): 85-88 [http://papava.info/publications/Papava\\_Tapladze\\_Information\\_Ge.pdf](http://papava.info/publications/Papava_Tapladze_Information_Ge.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 დეკემბერი]
- 44.სიჭინავა, დემურ, და გულადი ნაკაშიძე. „ინტერნეტის, ხელოვნური გონისა და ადამიანთა საზოგადოების ახალ ეპოქაში გადასვლის შესახებ.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №1 (2011 წლის იანვარი-თებერვალი): 47-58.
- 45.ტაბალუა, სულხან. „მთავრობის მასშტაბის (ზომის) გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 9, №1 (2016): 45-61.
- 46.ღალანძიძე, გიორგი, და ბადრი რამიშვილი. „საქართველოს უარყოფითი საგარეო სავაჭრო სალდოს გამოწვევი მიზეზები და მათი დაძლევის გზები.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* 14, №2 (2018): 6 – 14.
- 47.ჩიქობავა, მალხაზ. „უარყოფითი საპროცენტო განაკვეთების წარმოშობის მიზეზები.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი* 10, №3, (2017): 144-53.
- 48.ჭარაია, ვახტანგ. „პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოტივაციები და სარგებელი საქართველოსთვის.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* 14, №1 (2018): 53-62.
- 49.ჭუმბურიძე, მამია. „სახელმწიფოს ეკონომიკური როლის ევოლუციის ტენდენციების შესახებ.“ *ჟურნალი ეკონომიკა და ბიზნესი*, №5 (2013 წლის სექტემბერი-ოქტომბერი): 61 – 78.
- 50.ხადური, ნოდარ. „ინკლუზიური ზრდის ფაქტორები და საქართველოს ეკონომიკის წინაშე არსებული გამოწვევები.“ *ჟურნალი ეკონომისტი* 14, №1 (2018): 37 – 46.
- 51.Afghah S. Morteza, and Barbara MD. Smith. "Economic and non-economic factors in economic development: the concepts and their differences." (1998), 44-64 <https://pdfs.semanticscholar.org/911c/b3334d44bde60ec8ac7ec383b414c3f9d39f.pdf> [Date of last entry: 28 December 2019]

52. Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Roberto Perotti, and Fabio Schiantarelli. "Fiscal policy, profits, and investment." *American economic review* 92, no. 3 (2002): 571-89.
53. Alesina, Alberto. "Fiscal policy after the great recession." *Atlantic Economic Journal* 40, no.4 (2012): 429-35.
54. Anglin, Aaron H., Aaron F. McKenny, and Jeremy C. Short. "The impact of collective optimism on new venture creation and growth: A social contagion perspective." *Journal: Entrepreneurship Theory and Practice* 42, no. 3 (January 2018): 390-425.
55. Anderson, Michael A., and Arthur H. Goldsmith. "Mr. Keynes' theory of investment: Do forward looking expectations and weight really matter?." *Journal of Economic Psychology* 18, no. 5 (September 1997): 547-573
56. Auerbach, Alan J., and Yuriy Gorodnichenko. . "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4, no.2, (2012): 1-27  
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/pol.4.2.1> [Date of last entry: 20 December 2019]
57. Bastida, Francisco, and Bernardino Benito. "Central government budget practices and transparency: an international comparison." *Public Administration* 85, no. 3 (2007): 667-716.
58. Buehn, Andreas, and Friedrich Schneider. "Corruption and the shadow economy: a structural equation model approach." *IZA Discussion Paper No.4182* (May 2009): 1-41  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1409286](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1409286) [Date of last entry: 22 December 2019]
59. Bräuninger, Michael. "The budget deficit, public debt, and endogenous growth." *Journal of Public Economic Theory* 7, no. 5 (December 2005): 827-840.
60. Christiano, Lawrence, Martin Eichenbaum, and Sergio Rebelo. "When is the government spending multiplier large?." *Journal of Political Economy* 119, no. 1 (2011): 78-121
61. Coenen, Günter, Roland Straub, and Mathias Trabandt. "Fiscal policy and the great recession in the euro area." *American Economic Review* 102, no. 3 (May 2012): 71-76.
62. Cozzi, Terenzio. "La crisi ei moltiplicatori fiscali." *Moneta e Credito* 66, no.262 (2013): 129-



51 <https://search.proquest.com/openview/31a1bc5976cca5ebac0c83afdda6d789/1?pqorigsite=scholar&cbl=736332> [Date of last entry: 25 December 2019]

63. Davoodi, Hamid, and Heng-fu zou. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross Country Study." *Journal of Urban Economics* 43, no. 2 (March 1998): 244-57. <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-urban-economics/vol/43/issue/2> [Date of last entry: 10 December 2019]

64. Dreher, Axel, Christos Kotsogiannis, and Steve McCorriston. "How do institutions affect corruption and the shadow economy?." *International Tax and Public Finance* 16, no.6 (December 2009): 773-96

65. Easterly, William, and Sergio Rebelo. "Fiscal policy and economic growth." *Journal of monetary economics* 32, no.3 (1993): 417-58.

66. Ebel, Robert D., and Serdar Yilmaz. "On the measurement and impact of fiscal decentralization." The World Bank, (2002): 1-32. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14821/multi0page.pdf?sequence=1> [Date of last entry: 20 October 2019]

67. Fatas, Antonio, and Ilian Mihov. "Fiscal policy and business cycles: an empirical investigation." *WORKING PAPERS-INSEAD R AND D* (2000). 1-37 <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.479.9838&rep=rep1&type=pdf> [Date of last entry: 24 December 2019]

68. Grinin, Leonid E., Anton L. Grinin, and Andrey Korotayev. "Forthcoming Kondratieff wave, Cybernetic Revolution, and global ageing." *Technological Forecasting and Social Change* 115 (February 2017): 52-68

69. Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Emanuele Baldacci, and Carlos Mulas-Granados. "Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries." *Journal of International Money and Finance* 24, no. 3 (April 2005): 441-463.

70. Kakeu, Johnson, and Sharri Byron. "Optimistic about the future? How uncertainty and expectations about future consumption prospects affect optimal consumer behavior." *The BE Journal of Macroeconomics* 16, no. 1 (2016): 171-92.

- 71.Papava, Vladimer. "A new view of the economic ability of the government, egalitarian goods and GNP." *International Journal of Social Economics* 20, no. 8 (August 1993): 56-62.
- 72.Patel, Saurin. "Economic optimism, information uncertainty and future investment decisions: evidence from the mutual fund industry." *Information Uncertainty and Future Investment Decisions: Evidence from the Mutual Fund Industry* (January 2012): 1-43 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2021971](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2021971) [Date of last entry: 20 November 2019]
- 73.Puri, Manju, and David T. Robinson. "Optimism and economic choice." *Journal of Financial Economics* 86, no.1 (October 2007): 71-99.
- 74.Rodrik, Dani. "Why do more open economies have bigger governments?." *Journal of political economy* 106, no.5 (October 1998): 997-1032.
- 75.Roubini, Nouriel, and Jeffrey Sachs. "Government spending and budget deficits in the industrial countries." *Economic policy* 4, no. 8 (1989): 99-132.
- 76.Tanzi, Vito, and Howell H. Zee. "Fiscal policy and long-run growth." *Staff Papers* 44, no.2 (June 1997): 179-209.
- 77.Taylor, John B. "Reassessing discretionary fiscal policy." *Journal of economic Perspectives* 14, no. 3 (2000): 21-36.
- 78.Tonkiss, Fran. "Trust, confidence and economic crisis." *Intereconomics* 44, no.4 (August 2009): 196-202.
79. Underhill, Geoffrey RD. "State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline." *Economic Sociology: European Electronic Newsletter* 2, no. 3 (2001): 2-12. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/155795/1/vol02-no03-a1.pdf> [Date of last entry: 25 December 2019]
- 80.Wang, Eric C. "Public infrastructure and economic growth: a new approach applied to East Asian economies." *Journal of Policy Modeling* 24, no. 5 (August 2002): 411-35.
- 81.Xin, Liu Chunhuang Zhang. "Optimistic Expectation, Liquidity and Asset Prices [J]." *Journal of Financial Research* no.6 (2007). [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-JRYJ200706003.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-JRYJ200706003.htm) [Date of last entry: 15 November 2019]

82.Гринберг, Руслан, and Александр Рубинштейн. "Теория, инновации и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу." *Вопросы экономики* 10 (2010): 5-16.; [Greenberg, Ruslan, and Alexander Rubinstein. "Theory, Innovations and Outlines of the Future Economy in Dialogue with Kenneth Arrow," *Economic Issues*,10 (2010): 5-16]

## კანონები

83.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2004 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

84.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2005 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

85.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2006 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

86.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

87.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

88.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

89.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

90.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2011 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

91.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

92.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

- 93.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 94.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 95.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 96.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 97.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- 98.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. "საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი. (2018) <https://mof.ge/5187> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 1 ივნისი]
- 99.საქართველოს მთავრობა, საქართველოს მთავრობის განკარგულება პროგრამული ბიუჯეტის დანერგვის გეგმის დამტკიცების თაობაზე, N 284, თბ., 2010 წლის 10 მარტი <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2294599?publication=0> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 29 დეკემბერი]
- 100.საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, (2019 წლის 20 დეკემბერი) დოკუმენტის ნომ. 2440. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006?publication=43> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 28 დეკემბერი]
- 101.საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2003 წლის 24 აპრილი) დოკუმენტის ნომ. 2116. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/14638?publication=20> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 29 დეკემბერი]
- 102.საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ (2011 წლის 1 ივლისი), დოკუმენტის ნომ. 4979.

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=2> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 27 დეკემბერი]

103.საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ბრძანება „გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ (2019 წლის 30 დეკემბერი), დოკუმენტის ნომ. 904. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88390?publication=0> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 11 დეკემბერი]

104.საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2003 წლის 24 აპრილი). დოკუმენტის ნომ. 2116. <https://matsne.gov.ge/document/view/14638?publication=1> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 11 ნოემბერი]

105.საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“, (2004 წლის 29 დეკემბერი) დოკუმენტის ნომ. 2116. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/14638?publication=20> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 29 დეკემბერი]

106. საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს კანონი “საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“, (1996 წლის 29 მაისი) დოკუმენტის ნომ. 249. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1229818?publication=34> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 14 ნოემბერი]

#### ოფიციალური მასალები

107.სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. „მოხსენება საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ მთავრობის ანგარიშზე“, (2017) <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-sakartvelos-2017-clis-saxelmcio-biujet.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 11 დეკემბერი]

108.საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „მოხსენება საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ,“ (2018), 82

109.საქართველოს 2017 წლის 9 თვის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში;

110. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021, (2019), 5. <https://mof.ge/images/File/strategia/Strategy-2018-2021-ALL-fv-annex.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 დეკემბერი]
111. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. მთავრობის ვალის მართვის სტრატეგია 2019-2021 წლებისთვის. (2019 წლის თებერვალი) <https://mof.ge/images/File/DMS-GEO-2019-2021.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 16 ოქტომბერი]
112. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო „2018 წლის ანგარიში“
113. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, „საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025“ (პროექტი)
114. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020. [http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo\\_2020.pdf](http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo_2020.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 ივლისი]
115. საქართველოს ეროვნული ბანკი, მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში, თბ., 2017, გვ. 43
116. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2018“ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 23 დეკემბერი]
117. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება “2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ” <https://sao.ge/files/auditi/moxseleba-biujeti-2013.pdf> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 14 ნოემბერი]
118. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. „კვლევითი პუბლიკაცია: საგადასახადო შემოსავლების ანალიზი, 2016“. [http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/Tax Revenue Analysis.pdf](http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/Tax_Revenue_Analysis.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 25 ნოემბერი]

119. საქართველოს ეროვნული ბანკი. „მონეტარული პოლიტიკის ანგარიში, 2017“. [www.nbg.gov.ge/uploads/publications/inflationreport/2017/publish\\_MR\\_February\\_geo\\_2017.pdf](http://www.nbg.gov.ge/uploads/publications/inflationreport/2017/publish_MR_February_geo_2017.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 20 დეკემბერი]

120. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2019-2025“. (პროექტი), 2019. [http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis\\_strategia\\_2019-2025.pdf](http://www.mrdi.gov.ge/sites/default/files/decentralizaciis_strategia_2019-2025.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 დეკემბერი]

#### ინტერნეტ წყაროები:

121. ბერნანკე, ბენ. „2008 წლის ფინანსური კრიზისი იყო უარესი ვიდრე დიდი დეპრესია“. ჟურნალი ფორბსი, 2014 წლის 27 აგვისტო <https://www.forbes.com/sites/timworstall/2014/08/27/ben-bernanke-the-2008-financial-crisis-was-worse-than-the-great-depression/> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 27 დეკემბერი]

122. ბიუჯეტის საერთაშორისო პარტნიორობა, ბიუჯეტის გამჭვირვალობის ინდექსი, ქვეყნების რიგითობის მსოფლიო სტატისტიკა (2017) <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 21 ოცტომბერი]

123. ევროპის სტატისტიკის სამსახური. „ევროკავშირის ქვეყნების სამთავრობო დანახარჯები 2017 წელს“. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665811/2-15032019-BP-EN.pdf/2340c61d-9dc5-4b5f-9b13-db36ff01c082> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 20 დეკემბერი]

124. „ეკონომიკის ოპტიმიზმის ინდექსი ქვეყნების მიხედვით, 2019“. <https://tradingeconomics.com/country-list/economic-optimism-index> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 ნოემბერი]

125. კენტონ, ვილ. „კონდრატევის ტალღა, 2018“ <https://www.investopedia.com/terms/k/kondratiev.asp> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 21 დეკემბერი]

126. მსოფლიო ბანკის ჯგუფი. „სახელმწიფო დანახარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების შეფასება, 2018“. <https://pefa.org/node/276> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 23 დეკემბერი]
127. საქართველოს ეროვნული ბანკი. „ინფლაციის თავეთირება: მიზნობრივი მაჩვენებელი, 2019“. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=550> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 27 დეკემბერი]
128. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი. „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში 2017-2018“. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018> [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 22 ოქტომბერი]
129. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სსიპ "საფინანსო-ანალიტიკური სამსახური“, ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემის სახელმძღვანელო, (2014) [https://fas.ge/images/file/2014\\_09\\_18\\_FAS\\_06\\_EBUDGET\\_UG\\_v1%2000\\_docx.pdf](https://fas.ge/images/file/2014_09_18_FAS_06_EBUDGET_UG_v1%2000_docx.pdf) [ბოლოს შესვლის თარიღი: 2019 წლის 28 დეკემბერი]
130. საქართველოს ეროვნული ბანკი [www.nbg.gov.ge](http://www.nbg.gov.ge)
131. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი [www.pbo.parliament.ge](http://www.pbo.parliament.ge)
132. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სააგენტო [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)
133. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო [www.mof.ge](http://www.mof.ge)
134. <https://data.worldbank.org/country/georgia>
135. [http://www.edu.gber.ge/uploads/files\\_90\\_1.pdf](http://www.edu.gber.ge/uploads/files_90_1.pdf)
136. [https://georgia.travel/ka\\_GE](https://georgia.travel/ka_GE)
137. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf)
138. [https://rm.coe.int/168071b1bc#P870\\_145006](https://rm.coe.int/168071b1bc#P870_145006)
139. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>



კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია შემდეგ სტატიებში:

1. მაკალათია, გივი. „სახელმწიფოს საბიუჯეტო ფინანსების თანაბარზომიერი გახარჯვის ტენდენციები და ეროვნული ვალუტის მსყიდველობითუნარიანობა საქართველოში“, *ჟურნალი „მეცნიერება და ცხოვრება“* 17, №1 (2018): 56-59.

2. მაკალათია, გივი. „წარმოების მეხუთე ფაქტორი და საქართველოს საბიუჯეტო პოლიტიკა.“ *ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“* 11, №4 (2018):70-80.

3. მაკალათია, გივი. „საქართველოს დეფიციტური ბიუჯეტი და სახელმწიფო ვალი.“ *ჟურნალი „ეკონომისტი“* 15, №1 (2019):115-22.

4. მაკალათია, გივი. (სოავტორ) "Электронное управление государственными финансами и бюджетная политика грузии." *Материалы III международной научно-практической конференции, социум и христианство (Минск)*, (январь 2019): 33-35.

5. Makalatia, Givi. "Comparative analysis of the factors affecting the economic growth in Georgia and assessment of the efficiency of the budget policy", *European Scientific Journal (ESJ)* 16, №1 ( January 2020): 1-10

