

## **ფისკალური კონსოლიდაციის აუცილებლობა და არსებული გამოწვევები საქართველოში პოსტპანდემურ პერიოდში**

ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკური პოლიტიკის განმახორციელებელ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს, ხომლის საშუალებითაც სხვადასხვა მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებზე გავლენა ახდენს მისი მიზნებისა და უზრუნველყოფის, თუ ფისკალური პოლიტიკის გავლენა საშუალოვადიანი პერიოდისთვისაც შეუძლებელია. ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება ხდება გადასახადებისა და ხაზრების კომპონენტების მეშვეობით. ხოლოც ცნობილია, ფისკალური პოლიტიკა უნდა იყოს კონტრიბუციული, ხაც გულისხმობს ექსპანსიური პოლიტიკის განხორციელებას ხვედრის დროს, ხოლო გამკაცრებული პოლიტიკის გატარებას ეკონომიკური გაუმჯობესებისას. COVID-19-ის პანდემიის დროს მთელ მსოფლიოში და მათ შორის საქართველოშიც ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის დეფიციტის ზრდას, მზარდი სოციალური ხაზრებისა და შემცირებული საგადასახადო შემოსავლების გამო. პოსტპანდემური პერიოდში აუცილებელი გახდა ფისკალური კონსოლიდაციის გატარება, ხაც ფისკალური გამკაცრებას გულისხმობს და ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას ისახავს მიზნად. საქართველოს წინაშე არსებული გამოწვევები მომდინარეობს იმ შეზღუდვებიდან, ხომ საქართველოს ორგანიზაციის კანონით ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, გადასახადის გაზრდა (აქციზის გაზრდა) ნებადართულია მხოლოდ ხეფიქნდებით. შესაბამისად, აღნიშნული ინსტიტუტის შემოღება ახ აძლევს ფისკალური პოლიტიკის მოქნილობის საშუალებას და აქცენტი კეთდება ხაზრების შემცირებაზე. ამასთან, მიმდინარე ხაზრებით კონსოლიდაცია ხელს უწყობს საშუალოვადიანი პერიოდში ეკონომიკური ზრდას, ხოლო კაპიტალური ხაზრების შემცირებამ შესაძლოა ეკონომიკური ზრდა შეაფერხოს კიდევ.

**საკვანძო სიტყვები:** ბიუჯეტის დეფიციტი, ფისკალური პოლიტიკა, ფისკალური კონსოლიდაცია,

კრიზისების შემდეგ მუდმივად დგას ფისკალური კონსოლიდაციის საჭიროება, რათა მოხდეს ფისკალური დეფიციტის ზღვრულ ნორმებში დაბრუნება და ეკონომიკური მაჩვენებლების დასტაბილურება. ფისკალური კონსოლიდაცია კი წარმოადგენს ეკონომიკური პოლიტიკის იმ ნაწილს, რაც საქართველოსთვის საერთაშორისო პარტნიორობის ერთ-ერთი მუდმივ რეკომენდაციას წარმოადგენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ რა მაკროეკონომიკური ეფექტი შეიძლება ჰქონდეს კონსოლიდაციას და რის ხარჯზე ხდება მსგავსი პოლიტიკის გატარება.

საქართველოს ფისკალური კონსოლიდაციისა და მისგან გამომდინარე მაკროეკონომიკური ეფექტების თემის კვლევა სიახლეს წარმოადგენს, ვინაიდან მონაცემები ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ ხელმისაწვდომია 1995 წლიდან. ამასთან, კონსოლიდაციის მიმართულებით ფისკალური პოლიტიკაში განხორციელებულ ცვლილებებთან და მის მაკროეკონომიკურ შედეგებთან დაკავშირებულ საკითხებზე აქტიური ანალიზი ბოლო წლებში დაიწყო, შესაბამისად, რაოდენობრივი და თვისობრივი შედეგების მსჯელობის კუთხითაც ბოლო ორი ათეული წელი არის ყველაზე საინტერესო. თემის აქტუალობას განაპირობებს ის ფაქტიც, რომ საქართველოს ორგანიზაციის კანონით ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, ბიუჯეტის დეფიციტის მთლიან სამამულო პროდუქტთან შეფარდება არ უნდა აღემატებოდეს 3 პროცენტს, რის გამოც კრიზისებისა თუ სხვადასხვა ეკონომიკური შოკების გამო საჭირო ხდება ფისკალური კონსოლიდაცია და მიმდინარეობს მსჯელობა კონსოლიდაციის განხორციელების გზების ალტერნატივების შესახებ. ბოლო პერიოდში აღნიშნულის საჭიროება კიდევ უფრო გაზრდილია.

კვლევის მიზანს წარმოადგენს COVID-19-ის პანდემიის დროს საქართველოში ბიუჯეტის დეფიციტის მაჩვენებლის ანალიზი და ფისკალური კონსოლიდაციის განხორციელების მიმართულებების განსაზღვრა პოსტპანდემურ პერიოდში. COVID-19-ის პანდემია მნიშვნელო-

ვანი გამოწვევა აღმოჩნდა საქართველოს ეკონომიკისთვის, იმის მიუხედავად, რომ ეს არ იყო უშუალოდ ეკონომიკური მიზეზებიდან გამომდინარე (Papava, 2020; Bedianashvili, 2021) და საჭირო გახდა შესაბამისი ეკონომიკური ნაბიჯების გადადგმა მის გასამკლავებლად. შესაბამისად, ნაშრომში ასევე საუბარი იქნება კონსოლიდაციასთან დაკავშირებულ გამოწვევებზე მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების გამოყენების პერსპექტივით.

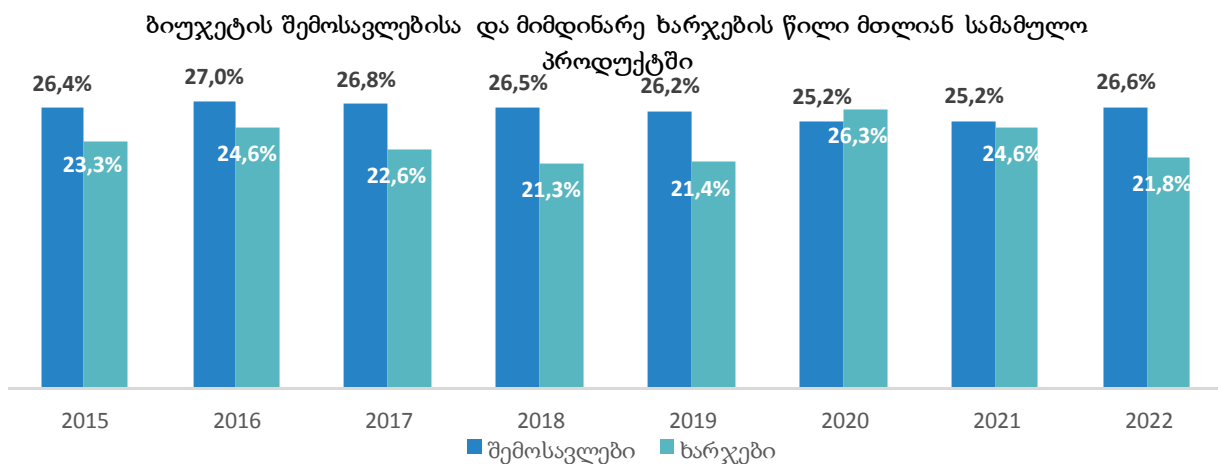
### ფისკალური კონსოლიდაციის აუცილებლობა და არსებული გამოწვევები

ფისკალური პოლიტიკის განხორციელება ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ გადასახადებისა და ხარჯების კომპონენტების მეშვეობით. როგორც ცნობილია, ფისკალური პოლიტიკა უნდა იყოს კონტრციკლური, რაც გულისხმობს ექსპანსიური პოლიტიკის განხორციელებას კრიზისისა და რეცესიის დროს, ხოლო გამკაცრებული პოლიტიკის გატარებას ეკონომიკური გაუმჯობესებისა და ბუმის პერიოდში. მიმდინარე ნაშრომი სწორედ ამ უკანასკნელს ეხება, როდესაც ადგილი აქვს გამკაცრებულ ფისკალურ პოლიტიკას, რაც ფისკალურ კონსოლიდაციას გულისხმობს.

ფისკალური კონსოლიდაცია შესაძლებელია გადასახადების ზრდით ან/და ხარჯების შემცირებით. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ორგანული კანონით ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, გადასახადის გაზრდა (გარდა აქციზისა), ნებადართულია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით. შესაბამისად, აღნიშნული ინსტრუმენტის შემოღება არ აძლევს ფისკალურ პოლიტიკას მოქნილობის საშუალებას. საქართველო მცირე ღია ზომის ეკონომიკაა, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლების მთლიან სამამულო პროდუქტთან წილი 2019 წელს (პანდემიამდე) 26.5 პროცენტს შეადგენდა, ხოლო მიმდინარე ხარჯები 21.4 პროცენტზე ფიქსირდებოდა. პანდემიის შემდეგ ეს მაჩვენებლები შეიცვალა და 2020 წლისთვის შემოსავლები 25.2 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო ხარჯები 26.3 პროცენტამდე გაიზარდა, ძირითადად სოციალურ მომსახურებასა და ჯანდაცვაზე, ასევე - სუბსიდიებზე განეული ხარჯების გამო.

**დიაგრამა 1**

**ბიუჯეტის შემოსავლები და მიმდინარე ხარჯები საქართველოში, 2015-2022**  
(%-ულად მთლიან სამამულო პროდუქტთან)

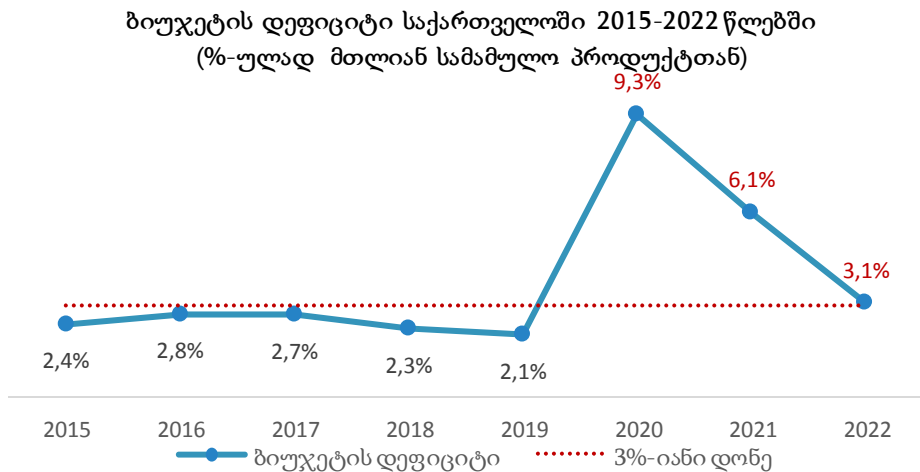


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

2020 წელს ხარჯების ასეთმა ზრდამ, შემოსავლების კლებასთან ერთად, გამოიწვია სახელმწიფოს ბიუჯეტის დეფიციტის 9.3 პროცენტამდე გაზრდა, წინა წლის 2.1 პროცენტიდან. აღსანიშნავია, რომ 2020 წელს კაპიტალური ხარჯებიც გაიზარდა, 0.6 პროცენტული პუნქტით,

რაც იმით შეიძლება აიხსნას, რომ მსგავსი ტიპის ხარჯები ინფრასტრუქტურული ხასიათისაა, დროშია გაწერილი და საჭიროა დაწყებული პროექტების დასრულება, რაც ნაკლებად მოქნილს ხდის მათ სწრაფ შემცირებას. შედეგად, დეფიციტი 3 პროცენტს მნიშვნელოვნად აღემატება და გულისხმობს ფისკალური კონსოლიდაციის საჭიროებას. 2021 წლისთვის დეფიციტი შემცირდა 6.1 პროცენტამდე, ძირითადად მიმდინარე ხარჯების შემცირების ხარჯზე (მიმდინარე ხარჯები 26.3-დან 24.6 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო 2022 წელს მოსალოდნელია 21.8 პროცენტამდე შემცირება, ნაკლები სოციალური და ჯანდაცვის ხარჯების გამო).

დიაგრამა 2



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

როგორც დიაგრამიდან ჩანს, ფისკალური დეფიციტი პოსტპანდემიურ პერიოდში მნიშვნელოვნად არის შემცირებული და მოსალოდნელია, რომ 2022 წლისთვის 3 პროცენტიან დონეს მიუახლოვდეს, თუმცა კვლავ მაღალი იყოს. კონსოლიდაციის პროცესი მიმდინარე პერიოდშიც გრძელდება, რაც აჩენს ინტერესს რის ხარჯზე მოხდება კონსოლიდაცია და რა გავლენა ექნება ძირითად მაკროეკონომიკურ ინდიკატორებზე.

კონსოლიდაცია შეგვიძლია განვიხილოთ შემოსავლების, მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ინსტრუმენტების გამოყენებით:

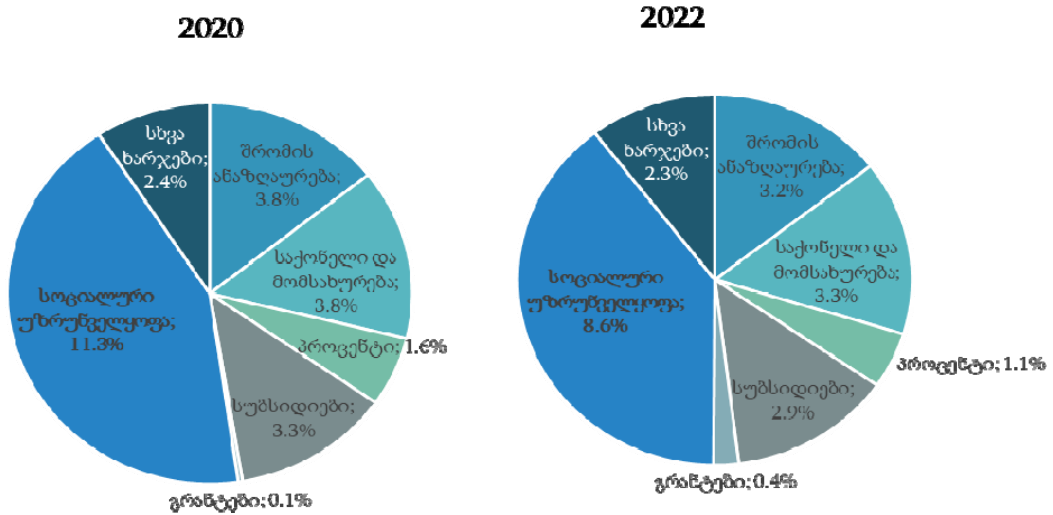
- ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდა ფისკალური დეფიციტის შემცირების ერთ-ერთ გზას წარმოადგენს, თუმცა, ვინაიდან გადასახადების განაკვეთის ზრდა შეუძლებელია რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე, ამიტომ აღნიშნული ზღუდავს შემოსავლების ზრდისთვის გასატარებელი ღონისძიებების მოქნილობას. ამასთან, შეიძლება შემოსავლების ზრდისთვის ისეთი ღონისძიებები იყოს გამოყენებული, როგორიცაა საგადასახადო ადმინისტრირების გაუმჯობესება (რაცუკვე განახორციელა წლების წინ) და საგადასახადო დანახარჯების ოპტიმიზაცია (უკვე დაწყებულია მუშაობა).

- მიმდინარე ხარჯების შემცირება ერთ-ერთი ყველაზე მეტად შესაძლო ვარიანტია, ვინაიდან მიმდინარე ხარჯების კლებამ შესაძლოა საშუალოვადიანი პერიოდისთვის ეკონომიკურ ზრდასაც შეუწყოს ხელი. ამასთან, არ უნდა გამოგვრჩეს მხედველობიდან სოციალური დაფინანსების საკითხები, რაც მოითხოვს მდგომარეობის გაუმჯობესებასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის ბალანსს სოციალური. ამასთან, 2020 წელს მიმდინარე ხარჯების ზრდა დიდწილად სოციალური ხარჯების ზრდით იყო გამოწვეული, რაც 2022 წლისთვის კვლავ შემცირებულია და პანდემიამდელ დონეზეა შენარჩუნებული. ამის შემდეგ კონსოლიდაცია მიმდინარე ხარჯების კუთხით შესაძლოა არ იყოს მარტივი, ვინაიდან შრომის ანაზღაურებას ისედაც კლებადი ტენდენცია გააჩნია ბოლო წლებში, ხოლო სოციალურ უზრუნველყოფაზე გაწეული ხარჯების შემცირებამ შესაძლოა სოციალურ მდგომარეობაზე უარყოფითი გავლენა მოახდინოს.

ნოს. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე 2020 (პანდემიის) და 2022 (პოსტპანდემიის) წლების მიმდინარე ხარჯების დეკომპოზიციაა წარმოდგენილი შედარებით მსხვილ კატეგორიებად.

დიაგრამა 3

**მიმდინარე ხარჯების დეკომპოზიცია 2020 და 2022 წლებში  
(%-ულად მთლიან სამამულო პროდუქტთან)**



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

➤ რაც შეეხება კაპიტალური ხარჯების შემცირებას, რაც 2021 წელს უკვე განხორციელდა, შეიძლება ითქვას, რომ ეს ყველაზე მეტად შეაფერხებს ეკონომიკურ ზრდას და განსაკუთრებით აისახება საშუალოვადიან პერიოდში. ამიტომ, დიდი სიფრთხილის გამოჩენაა საჭირო ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების შემცირების ხარჯზე ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებისას.

როგორც ვხედავთ, პოსტპანდემიურ პერიოდში ფისკალური კონსოლიდაციის გაგრძელების შესაძლებლობა გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული ეკონომიკური და სოციალური გაუმჯობესების თვალსაზრისით, როგორც შემოსავლების, ასევე - მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების გამოყენებისას. ამასთან, არ არის ცალსახა, თუ რა რაოდენობრივი შედეგების მოტანა შეუძლია თითოეულ მათგანს.

ეკონომისტებს შორის დღემდე არ არსებობს ჩამოყალიბებული ერთიანი აზრი ფისკალური პოლიტიკის და მათ შორის, ფისკალური კონსოლიდაციის რაოდენობრივ შედეგებთან დაკავშირებით. ზოგიერთი ეკონომისტი შეფასების პროცესში იყენებს ფისკალური პოლიტიკის მულტიპლიკატორებს, რაც შესაძლოა იყოს უარყოფითი და დადებითი. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ბუმისა და კრიზისის პერიოდში განსხვავებულია ფისკალური მულტიპლიკატორების რაოდენობრივი მაჩვენებლები. აღნიშნული ფართო ანალიზი არ ითვალისწინებს კონსოლიდაციის გამოყენებულ ინსტრუმენტს, ხოლო მისი ჩართვის შემთხვევაში შესაძლებელია გაანალიზდეს მიმდინარე ხარჯების შემცირების ეფექტები ცალკე და კაპიტალური ხარჯების შემცირების ეფექტები ცალკე. რამდენიმე ათეული განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნების ანალიზის საფუძველზე გამოთვლილი საშუალო შედეგების საფუძველზე შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მიმდინარე ხარჯების საშუალებით განხორციელებული ფისკალური კონსოლიდაცია ხელს უწყობს საშუალოვადიან (3 წელი) პერიოდში ეკონომიკურ ზრდას, ხოლო ფისკალური კონსოლიდაცია კაპიტალური ხარჯების შემცირებით ეკონომიკურ ზრდაზე უარყოფითად მოქმედებს. ამასთან, მიზეზ-შედეგობრივი შედეგების საშუალებით ჩანს რომ უმჯობესია შედეგები ვნახოთ საშუალოდ 3 წლის პერიოდზე, ვინაიდან ფისკალური

ლური პოლიტიკის განხორციელებისას ეკონომიკაზე რაოდენობრივი შედეგები მაშინვე არ არის თვალსაჩინო და საჭიროა საშუალოვადიან პერსპექტივაში ანალიზი.

აღნიშნული თვალსაზრისით, საქართველოს მიერ მიმდინარე პერიოდში განხორციელებული და მიმდინარე ფისკალური კონსოლიდაცია სწორედ ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის მიზნისკენ არის მიმართული, რაც მეტწილად მიმდინარე ხარჯების შემცირებით აისახება. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ მიმდინარე ხარჯებში შედის საჯარო მოხელეთა ანაზღაურებაზე მიმართული თანხები, პენსიაზე და სოციალურად დაუცველთა დახმარებაზე განეული ხარჯები და ა.შ, ანუ ისეთი ტიპის ხარჯები, რომელთა შემცირება რთული და ძირითადად შეუძლებელიც არის. შესაბამისად, მით უფრო რთული ხდება და გამომწვევად რჩება ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის ფისკალური კონსოლიდაციის განხორციელება.

## დასკვნა

დასკვნის სახით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ პოსტპანდემიურ პერიოდში, ისევე როგორც კრიზისების შემდეგ, მუდმივად დგას ფისკალური კონსოლიდაციის საჭიროება, რათა მოხდეს ფისკალური დეფიციტის ზღვრულ ნორმებში დაბრუნება და ეკონომიკური მაჩვენებლების დასტაბილურება.

საქართველოში პანდემიისას ადგილი ჰქონდა საგადასახადო შემოსავლების შემცირებასა და დანახარჯების ზრდას, რაც ძირითადად სოციალური დანახარჯებიდან მომდინარეობდა. პოსტპანდემიურ პერიოდში საჭირო გახდა 9.3 პროცენტამდე გაზრდილი ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრულ ნორმებში დაბრუნება, რაც, ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ ორგანული კანონის მიხედვით, მომდევნო 3 წელიწადში 3 პროცენტიან დონეზე ქვემოთ ჩამოსვლას გულისხმობს.

ამასთან, გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ ფისკალური კონსოლიდაცია გადასახადების ზრდის ხარჯზე ვერ მოხდება, ორგანული კანონის შესაბამისად. კონსოლიდაციის მეორე ინსტრუმენტს კი ხარჯების შემცირება წარმოადგენს, რაც მიმდინარე ან/და კაპიტალური ხარჯების შემცირებას გულისხმობს. ერთის მხრივ, მიმდინარე ხარჯების შემცირება შესაძლოა არ იყოს მარტივი, გამომდინარე იქიდან, რომ ეს მოიცავს სოციალურ დახმარებებსა და პენსიებს, მეორეს მხრივ კი, კაპიტალური ხარჯების შემცირება საშუალოვადიან ეკონომიკურ ზრდას აფერხებს.

მნიშვნელოვანია სწორი ბალანსის დაცვა ფისკალური კონსოლიდაციის განხორციელებისას, რათა არ მოხდეს მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფის შემცირება და ამასთან ერთად, ხელი შეეწყოს ეკონომიკურ ზრდას კაპიტალური ხარჯების მეშვეობით. აღნიშნული კვლავ რჩება გამომწვევად საქართველოს (და არა მარტო) ეკონომიკისთვის, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ოპტიმალური ბალანსის მოძებნა და ასევე შემოსავლების ზრდის ალტერნატიული გზების მოძებნა, საგადასახადო განაკვეთების გაზრდის გარეშე.

## ლიტერატურა

1. პაპავა ვ., სილაგაძე ა., (2019). ერთი საკვანძო ეკონომიკური ტერმინის – “Gross Domestic Product”-ის ქართული სახელწოდების შესახებ. *ეკონომიკა და ბიზნესი 2019(1)*: 180-182.  
<http://dspace.tsu.ge/xmlui/handle/123456789/344>
2. Abdieva, R., Baigonushova, D., & Ganiev, J. (2017). Relationship Between Government Expenditure and Economic Growth in Transition Countries: Case of Kyrgyzstan and Tajikistan. *Bilig 83*: 241-258.  
<https://dergipark.org.tr/en/pub/bilig/issue/42612/519389>
3. Bedianashvili, G. (2021). Macroeconomic and Cultural Determinants of the COVID-19 Pandemic Crisis. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*.15(2),191-197.
4. Gurgul, H., Lach, L., & Mestel, R. (2012). The Relationship Between Budgetary Expenditure and Economic Growth in Poland. *Central European Journal of Operations Research 20(1)*: 161-182.  
<https://ideas.repec.org/a/spr/cejnor/v20y2012i1p161-182.html>

5. Lingxiao, W. A. N. G., Peculea, A. D., & Xu, H. (2016). The Relationship Between Public Expenditure and Economic Growth in Romania: Does it Obey Wagner's or Keynes's Law? *Theoretical & Applied Economics* 23(3): 41-52. [https://ideas.repec.org/a/agr/journal/vxxiii/2016i3\(608\)p41-52.html](https://ideas.repec.org/a/agr/journal/vxxiii/2016i3(608)p41-52.html)
6. Loizides, J., & Vamvoukas, G. (2005). Government Expenditure and Economic Growth: Evidence from Trivariate Causality Testing. *Journal of Applied Economics* 8(1): 125–152. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15140326.2005.12040621>
7. Papava, V. (2020). On the Atypical Economic Crisis under the COVID-19 Pandemic. *ECONOMICS AND BUSINESS*. 24, 9-16.
8. Singh, B., & Sahni, B. S. (1984). Causality between public expenditure and national income. *The Review of economics and Statistics* 66(4): 630–644. <https://www.semanticscholar.org/paper/Causality-Between-Public-Expenditure-and-National-Singh-Sahni/31a3f5185f41881fea9dce3b809b4f4db88b6911>
9. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, მთლიანი შიდა პროდუქტი მუდმივ 2015 წლის ფასებში. ხელმისაწვდომია ელ-მისამართზე: <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp> , ბოლოს შესვლის თარიღი: 26 იანვარი, 2023
10. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის წლიური მონაცემები. ხელმისაწვდომია ელ-მისამართზე: <https://www.mof.ge/4566> , ბოლოს შესვლის თარიღი: 26 იანვარი, 2023

**Nino Mikeladze**

PhD Student

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

## The Necessity of Fiscal Consolidation and Current Challenges in Georgia in Post Pandemic Period

### SUMMARY

After increasing fiscal deficit during Covid-19 pandemic, due to higher social spending and lower budget revenues, fiscal consolidation is crucial in the post-pandemic period, which means fiscal policy tightening. The current challenges come from the organic law, that increase of taxes is possible only after the referendum. So, this instrument does not make fiscal policy flexible and attention goes to the expenditures. Besides, consolidation through current spending supports economic growth, while reduction of capital spending might obstruct growth.