

Theoretical analysis of the government's fiscal policy

Sophie Taghiashvili

PhD student of the Tbilisi State University

Summary

Theme is related to the fiscal mechanisms of regulation of the economy in transition characteristics, as well as fiscal policies of various economic schools and their analysis of views, among them are theories about the mercantilism, classic, institutional, Keynesian, neoclassical and monetarist. It is clear that a different economic school makes different rates about fiscal policy, but each of them recognizes the fiscal policy as a major instrument in economic stabilization.

In the article is analyzed the theoretical basics of fiscal policy and also there is done a systematic review by periods and is stated each school's basic principles by matching them.

In the theme is reflected the fiscal policies of macroeconomic characteristics and problems which Georgia has to solve in nearest future, among them is to reach the stable economy the basis of which is the right determination of fiscal policy and its trends.

საკვანძო სიტყვები: ეკონომიკური სკოლების თეორიები; ფისკალური პოლიტიკა; საგადასახადო სისტემა; საბიუჯეტო მოწყობა.

აღნიშნული თემა ეხება როგორც ფისკალური მექანიზმებით გარდამავალი ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების თავისებურებებს, ასევე ფისკალური პოლიტიკის შესახებ სხვადასხვა ეკონომიკური სკოლისა და მიმდინარეობის შეხედულებათა ანალიზს. გარდამავალი ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების სპეციფიკის, მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებების, რეგულირებაზე მოქმედი ფაქტორების გამოვლენა, შესწავლა და მეცნიერული ანალიზი ეფექტურია მხოლოდ აღნიშნული საკითხისადმი სისტემური მიდგომის პირობებში, მხედველობაში გვაქვს ის გარემოება რომ ეკონომიკა, როგორც ერთი მთლიანი ორგანიზმი მოიცავს როგორც საბაზრო მექანიზმებს, ასევე სახელმწიფო რეგულატორებს, რომელთა ეკონომიკაზე გავლენისადმი კომპლექსური მიდგომა მოითხოვს სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის ისეთი

უმნიშვნელოვანესი მიმართულების გამოკვეთას, როგორცაა ფისკალური პოლიტიკა.¹

სახელმწიფოს ეკონომიკური როლის განსაზღვრა ნებისმიერი ქვეყნისათვის ერთ-ერთი საკვანძო და პრობლემატური საკითხია, მისი გადანყვეტის ხარისხზე ბევრადაა დამოკიდებული ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები. ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება სათავეს იღებს კაპიტალიზმის განვითარების სანყის ეტაპზე, რამაც ასახვა ჰპოვა გვიანდელ მერკანტილიზმში. ამ კონცეფციის მიხედვით სახელმწიფო ეკონომიკას არეგულირებს აქტიური სავაჭრო ბალანსის მეშვეობით და იყენებს მას როგორც ეკონომიკის განვითარების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს.

კლასიკური თეორია აღიარებს რა ეკონომიკური ლიბერალიზმის კონცეფციას, ემყარება ბაზრის თვითრეგულირების სისტემას. ამ მიმართულების წარმომადგენლები სახელმწიფოს როლს ეკონომიკურ პროცესებში მხოლოდ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ფუნქციებით საზღვრავდნენ, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს ეკონომიკური სუბიექტების ფუნქციებში ჩარევად. ეკონომიკის რეგულირებისადმი ასეთი მიდგომის მთავარ ღერძს წარმოადგენდა ადამ სმიტის „უხილავი ხელის“ კონცეფცია, მოგვიანებით კი ჟან ბატისტ სეის მოქმედების თავისუფლების იდეა იმის შესახებ, რომ მიწოდება წარმოშობს მოთხოვნას.

კლასიკური მოდელის ალტერნატიულ მიმართულებად XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე ჩამოყალიბდა ინსტიტუციური თეორია. ის ეკონომიკის ნორმალური ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში განსაკუთრებულ როლს აკისრებს ისეთ ინსტიტუტებს, როგორცაა: სამართალი, ოჯახი, ტრადიციები, პროფესიული კავშირები და სხვა, აღნიშნული თეორიის მიხედვით ისინი უნდა ემსახურობდნენ საზოგადოებრივ ძალთა განონასწორებას, ხოლო სახელმწიფოს განსაკუთრებული როლი განისაზღვრება ამ ინსტიტუციების ფორმირებითა და რეგულირებით. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოებრივ რეგულირებას აქვს არანაკლები მნიშვნელობა, ვიდრე საბაზრო მექანიზმებს. ამ კუთხით, ინსტიტუციონალიზმი ითვლება ეკონო-

¹ ო. ბლანშარი. მაკროეკონომიკა. მეხუთე გამოცემა, თსუ. თბილისი 2010. გვ. 33.

მიკის აქტიური სახელმწიფოებრივი რეგულირების კონცეფციის წინამორბედად.²

საზოგადოების შემდგომმა ეკონომიკურმა განვითარებამ კლასიკური მიდგომის კორექტირების აუცილებლობა გამოიწვია. კერძოდ კაპიტალის კონცენტრაციის და ცენტრალიზაციის ბაზაზე მსხვილი კორპორაციების შექმნამ შეზღუდა კონკურენცია და თავისუფალი ფასნარმოქმნა, შედეგად ეკონომიკურმა სისტემამ დაკარგა მოქნილობა რასაც მოჰყვა 1929 - 1933 წლების ეკონომიკური კრიზისი. ეკონომიკური პროცესების ამ მიმართულებით განვითარება გახდა მიზეზი იმისა, რომ ეკონომიკური რეგულირების კლასიკური თეორია ჩაანაცვლა ეკონომიკაში სახელმწიფო ჩარევის ქეინზიანურმა თეორიამ. ქეინზმა უარყო ეკონომიკის თვითრეგულირების შესაძლებლობა და სახელმწიფო ფუნქციების გაფართოება აღიარა. აღნიშნული თეორიის თანახმად, შეუძლებელია ეკონომიკური პროცესების ოპტიმალური დაბალანსება მხოლოდ თვითრეგულირებისა და საბაზრო მექანიზმების მეშვეობით. თეორიის მიხედვით, სახელმწიფოს ეკონომიკურ პოლიტიკაში განმსაზღვრელი როლი უნდა შეასრულოს ერთობლივი მოთხოვნის მართვამ, რომლის უმთავრეს ბერკეტადაც სახელმწიფო ფინანსებია აღიარებული. სახელმწიფო ფინანსებისა და შესაბამისად ფისკალური პოლიტიკის ქეინზიანურმა თეორიამ უარყო მანამდე არსებული მიდგომა დაბალანსებული ბიუჯეტის უპირატესობის შესახებ და ერთ-ერთ მთავარ საკითხად აქცია ბიუჯეტის დეფიციტის პრობლემა. აღნიშნული თეორია ერთმანეთისაგან მიჯნავს ფისკალური პოლიტიკის ორ სახეობას: დისკრეციულს და ავტომატურ ანუ „ჩაშენებული სტაბილიზატორების“ პოლიტიკას.

დისკრეციულია ისეთი საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკა, როცა ხელისუფლება ეკონომიკური პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილებებს იღებს ქვეყნის ეკონომიკის მდგომარეობის გათვალისწინებით და შესაბამისად ახორციელებს მასტიმულირებელ ან შემაკავებელ პოლიტიკას. პირველ შემთხვევაში სახელმწიფო ზრდის ხარჯებს, ან ამცირებს გადასახადებს, რითაც საბოლოო ჯამში ზრდის ერთობლივ მოთხოვნას და სტიმულს აძლევს ეროვნული ეკონომიკის განვითარებას, ამასთან გადასახადების შემცირებას შეიძლება არ მოჰყვეს ერთობლივი მოთხოვნის ზრდა, რად-

გან შეიძლება გადასახადებში არგადახდილი თანხა ნაცვლად მოხმარებისა დანაზოგებში მიმართოს, ასეთ შემთხვევაში ცხადია უფრო ეფექტიანი შეიძლება იყოს ხარჯების ზრდა.

„ჩაშენებული სტაბილიზატორების“ ქვეშ მოიაზრება ისეთი ეკონომიკური მექანიზმი, რომელიც ავტომატურად რეაგირებს ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილებებზე და არ საჭიროებს სახელმწიფოს მხრიდან რაიმე დამატებით ღონისძიებათა გატარების აუცილებლობას. ასეთ სტაბილიზატორებს მიეკუთვნება: პროგრესული საგადასახადო სისტემა, საპროცენტო განაკვეთის, ფასების დონისა და წარმოების რეალური მოცულობის ცვლილებების ავტომატური მექანიზმები. მაგრამ ვინაიდან ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული სტაბილიზატორები ვერ უზრუნველყოფენ ეკონომიკური პროცესების ოპტიმალურ მართვას, ამიტომ წარმოიშობა ე.წ. დისკრეციული ფისკალური პოლიტიკის გამოყენების აუცილებლობა.

„ჩაშენებული სტაბილიზატორების“ თეორიამ შემდგომში თავისი განვითარება ჰპოვა ნეოქეინზიანელების ეკონომიკურ შეხედულებებში. მათი თეორიის მიხედვით სახელმწიფო ბიუჯეტის, როგორც ფისკალური პოლიტიკის და ერთობლივი ეროვნული პროდუქტის განაწილება-გადაანაწილების ინსტრუმენტის, მთავარ ფუნქციად მიჩნეულია ეკონომიკური ციკლის ფაზების რეგულირება, ხოლო ეკონომიკური სისტემის წონასწორობის მდგომარეობის მიღწევისა და შენარჩუნებისათვის გამოყენებულ უნდა იქნას როგორც სახელმწიფო ხარჯები, ასევე გადასახადები და ამ ინსტრუმენტების გამოყენება უნდა მოხდეს ეკონომიკური ციკლის ფაზების ცვალებადობის შესაბამისად. კერძოდ, ეკონომიკური ზრდის პირობებში სახელმწიფომ უნდა გაზარდოს გადასახადების განაკვეთები, ამის საპირისპიროდ შეამციროს სახელმწიფო ხარჯები, რათა მოახდინოს გარკვეული ფინანსური რეზერვის ფორმირება, რომლის გამოყენებასაც ეკონომიკური კრიზისის პერიოდში შეიძლება.

XX საუკუნის 70-იანი წლებიდან განვითარებულ ქვეყნებში თავი იჩინა ეკონომიკაში სახელმწიფოს მეტისმეტი ჩარევის უარყოფითმა შედეგებმა. პრობლემები გამოვლინდა ინფლაციური პროცესების გაძლიერებაში, სახელმწიფო აპარატის გაბერვაში, ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის ზრდაში, ბუნებრივია ყოველივე ამან გამოიწვია ეკონომიკური ზრდის შენელება. აუცილებელი გახდა ეკონო-

² თ. გამსახურდია. საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. თბილისი „თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა“, 2003. გვ. 55-57.

³ ი. მესხია. საჯარო ფინანსები, გადასახადები და ბიუჯეტი. თბილისი, 2012. გვ. 23-25

მიკაში სახელმწიფოს ჩარევის საკითხის გადახედვა, რის შედეგადაც წარმოიშვა ნეოკლასიკური თეორია. ამ თეორიის მიხედვით ბაზარი თავად ქმნის ეკონომიკური ზრდის საუკეთესო პირობებს, ამიტომ სახელმწიფოს ჩარევამ კი არ უნდა შეზღუდოს ბაზარი, არამედ უნდა უზრუნველყოს კონკურენციის განვითარება. ფისკალური პოლიტიკის მიმართ ამ უკანასკნელთა შეხედულებები მიზანშეწონილია განხილულ იქნეს მისი ორი ძირითადი მიმართულების — „მინოდების ეკონომიკის“ და მონეტარისტული თეორიის მიხედვით.

„მინოდების ეკონომიკის“ მოდელის რეალიზაციაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო ფინანსებს, კერძოდ, გადასახადების შემცირებას და სახელმწიფო ხარჯების შეზღუდვას. ნეოკლასიკური სტრატეგიის მომხრეები განსხვავებით ქეინზის კონცეფციისაგან, აქცენტს აკეთებდნენ და ამოსავალ წერტილად თვლიდნენ მინოდების სტიმულირებას. მათი აზრით, მინოდების სტიმულირების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია სწორედ ფისკალური პოლიტიკის ისეთი ინსტრუმენტის ამოქმედება, როგორიცაა გადასახადების შემცირება. საგადასახადო მექანიზმის გამოყენების ანალოგიურია „მინოდების ეკონომიკის“ თეორიის მიმდევრების დამოკიდებულება ფისკალური პოლიტიკის მეორე ინსტრუმენტის, სახელმწიფო ხარჯების მიმართ. ისინი გამოდიან სახელმწიფო ხარჯების ზრდასა და ინფლაციას შორის არსებული მჭიდრო კავშირის ბუნებიდან. აღნიშნული მიდგომით, სახელმწიფო ხარჯების მეტისმეტი ზრდა იწვევს ბიუჯეტის დეფიციტის გადიდებას, ეს უკანასკნელი კი წარმოშობს გაზრდილ სახელმწიფო ვალს, რამაც შეიძლება შექმნას ნოყიერი ნიადაგი ქვეყანაში ინფლაციური პროცესების განვითარებისათვის, ამიტომ ინფლაციის შემცირებისათვის ისინი აუცილებლად მიიჩნევენ სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას, განსაკუთრებით რეალური პროგრამების დაფინანსების შეზღუდვას, რადგან სწორედ სოციალური დაფინანსების ხარჯები არის „ინფლაციური გენის“ მატარებელი. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე „მინოდების ეკონომიკის“ თეორია არა თუ უარყოფს ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების უმნიშვნელოვანესი ბერკეტის, ფისკალური პოლიტიკის გამოყენებას, არამედ მიიჩნევს მას აქტიურ და ქმედით ღონისძიებათა სისტემად, მაგრამ ქეინზიანური და ნეოქეინზიანური თეორიებისაგან განსხვავებით ის ითვალისწინებს გადასახადებისა და სახელმწიფო ხარჯების შემცირებას, რითაც უზრუნველყოფს ერთი

მხრივ გადასახადების შემცირების კვალობაზე ეკონომიკურ ზრდას, მეორე მხრივ კი სახელმწიფო ხარჯების შეზღუდვით ასტიმულირებს ანტიინფლაციურ პროცესებს.

ფისკალური პოლიტიკის მიმართ „მინოდების ეკონომიკის“ თეორიის მომხრეთა შეხედულებებისაგან არსებითად განსხვავდება მონეტარისტთა შეხედულებები. მონეტარისტულ თეორიაში, ქეინზიანური, ნეოქეინზიანური და „მინოდების თეორიისაგან“ განსხვავებით, დიდი მნიშვნელობა არ ენიჭება ფისკალურ პოლიტიკას. მონეტარისტებისათვის ფისკალური პოლიტიკის ბერკეტების — გადასახადებისა და სახელმწიფო ხარჯების გამოყენებას იმდენად აქვს მნიშვნელობა, რამდენადაც მათი მეშვეობით შესაძლებელია ფულის მიმოქცევაზე ზემოქმედება. ამდენად, მონეტარისტული მიდგომით, ეკონომიკური სტაბილიზაცია შეიძლება მიღწეულ იქნეს ეფექტიანი და მოქნილი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის გატარებით, ხოლო ფისკალურ პოლიტიკას შეუძლია მხოლოდ ფულის მასის რეგულირებით „დაეხმაროს“ ეკონომიკას. ამგვარი გაგებით ფისკალურ პოლიტიკას მონეტარისტებისათვის აქვს მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობა.

აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე პირობებში ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების სისტემაში წმინდა სახით არ გამოიყენება არც ერთი ზემოთ დახასიათებული თეორია. მიუხედავად ნეოკლასიკური მიმართულების პოპულარობისა, ეკონომიკის რეგულირების ქეინზიანური მეთოდი მთლიანად არ შეცვლილა, განხორციელდა მხოლოდ მისი ძირითადი პოსტულატების სინთეზი ნეოკლასიკური თეორიის ზოგიერთ დებულებასთან, რის საფუძველზეც აღმოცენდა „ნეოკლასიკური სინთეზი“, რომელიც ეფუძნება ერთი მხრივ ქეინზიანულობას ხოლო მეორე მხრივ მონეტარისტულ მიდგომას. „ნეოკლასიკური სინთეზის“ თავისებურებაა ის, რომ იგი განსხვავებით ყველა ზემოხსენებული თეორიისაგან, ეკონომიკურად მიზანშეუწონლად მიიჩნევს ფისკალური პოლიტიკის დამოუკიდებელ გამოყენებას ეკონომიკური სტაბილიზაციისათვის. აღნიშნული მიდგომის მიხედვით, ფისკალური პოლიტიკის გატარება მხოლოდ მაშინ შეიძლება იყოს ეფექტიანი, როდესაც იგი ხორციელდება შესაბამის ფულად-საკრედიტო პოლიტიკასთან მჭიდრო ურთიერთკავშირში და მხოლოდ და მხოლოდ მასთან ინტეგრირებულად.⁴

⁴ დ. გიორხელიძე. საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის თანამედროვე პრობლემები. თბ., „ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატი“, 2003, გვ. 173.

ეკონომიკური განვითარების სხვადასხვა დონეზე მყოფი სახელმწიფოებისათვის ფისკალურ გადანაწევტილებებს განსხვავებული მიზანი აქვს: მაღალ განვითარებულ ქვეყნებში ეს პოლიტიკა მიზანმიმართულია უზრუნველყოს ეკონომიკური ზრდის ტემპები დინამიკაში. განვითარებულ ქვეყნებში — მიღწეული ეკონომიკური სტაბილურობიდან ეკონომიკურ ზრდაზე გადასვლა პრიორიტეტი. ხოლო გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში ფისკალური პოლიტიკა მონოდეტულია პასუხობდეს საბაზრო ეკონომიკაზე სრულყოფილი გადასვლისათვის და ეკონომიკური სტაბილურობისათვის პირობების მომზადებას.

როგორც ცნობილია, ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკური სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობა და ცხოვრების დონე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ამ ქვეყანაში მოქმედ საგადასახადო სისტემის გამართულობასა და სახელმწიფოს მიერ გატარებულ საგადასახადო პოლიტიკაზე, იმის გათვალისწინებით, რომ გადასახადები სახელმწიფოს არსებობის ეკონომიკური საფუძველი და ბიუჯეტის შევსების ძირითადი წყაროა. საგადასახადო პოლიტიკა ფისკალური პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი შემადგენელი ნაწილია. შესაბამისად ქვეყნის გარდამავალი პერიოდის ეკონომიკის თავისებურებებთან მისადაგებული საგადასახადო სისტემის ფორმირებისა და სრულყოფის ხარისხზე დიდადაა დამოკიდებული ისეთი უმნიშვნელოვანესი სფეროების განვითარება, რომლებიც თავად განაპირობებენ სახელმწიფოს ფინანსური უზრუნველყოფის დონესა და ხარისხს. ამ მხრივ საგადასახადო პოლიტიკამ და მის მიერ ჩამოყალიბებულმა საგადასახადო სისტემამ აქცენტი უნდა გააკეთოს და აქტიური ზემოქმედება მოახდინოს ეკონომიკის პრიორიტეტული დარგებისა და სექტორების განვითარებაზე, ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბების მინიმუმამდე დაყვანაზე, საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობების აქტივიზაციაზე, ქვეყნის სოციალური სფეროს განვითარების ხელშეწყობაზე, წარმოების ეფექტიანობის ზრდასა და მთლიანობაში მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაზე.⁵

უნდა ითქვას, რომ საქართველოში მიმდინარე ეტაპზე განხორციელებული საგადასახადო რეფორმა ზოგიერთი გადასახადის განაკვეთის შემცირების მიმართულებით თავისთავად პოზიტიური მოვლენაა მაგრამ, როგორც მსოფლიო პრაქტიკა ცხადყოფს არ არსებობს იმის

ერთმნიშვნელოვანი დადასტურება, რომ გადასახადების განაკვეთების შემცირებას მოკლევადიან პერიოდში აუცილებლად მოჰყვება საბიუჯეტო შემოსავლების ზრდა. ამასთანავე საგადასახადო განაკვეთების შემცირებით მიღებული ფისკალური ეფექტი განსაკუთრებით გამოკვეთილად შეიძლება გამოჩნდეს საგადასახადო რეფორმის გატარებიდან არა მოკლევადიანი პერიოდის, არამედ დროის შედარებით დიდი ინტერვალის გასვლის შემდეგ.⁶

მართალია, ბოლო წლების განმავლობაში ბევრი რეფორმა გატარდა და ქვეყანა მნიშვნელოვნად მიუახლოვდა ევროკავშირის სტანდარტებს, მაგრამ არსებული მონაცემები მოწმობს, რომ ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფისა და ამ პროცესებში სახელმწიფოს აქტიური როლის განსაზღვრისათვის. ეკონომიკის მდგრადი განვითარების წინაპირობების შექმნისათვის, მიზანშეწონილია სამართლებრივი და ინსტიტუციური სისტემის სრულყოფა და საბაზრო ეკონომიკის მექანიზმებთან სრული თავსებადობა. ეკონომიკის განვითარებისათვის აუცილებელია საგადასახადო კანონმდებლობის კიდევ უფრო დახვეწა, მნიშვნელოვანია, რომ უფრო სრულყოფილი გახდეს საბიუჯეტო მონეობა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის დეფიციტის რეგულირების საკითხები.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ბლანშარი ო. მაკროეკონომიკა. მეხუთე გამოცემა, თსუ. თბილისი, 2010;
2. გიორხელიძე დ. საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის თანამედროვე პრობლემები. თბ., 2003;
3. გამსახურდია თ. საქართველოს საგადასახადო-საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების პრობლემები თანამედროვე ეტაპზე. თბ., 2003;
4. მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები. თბ., 2000;
5. მესხია ი. საჯარო ფინანსები, გადასახადები და ბიუჯეტი. თბ., 2012;
6. პაპავა ვ. პოსტკომუნისტური გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკა (თეორია და პოლიტიკა). თბ., 2005;
7. ჩიკვილაძე მ. საგადასახადო საქმე. თბ., 2007.

⁵ გ. მენქიუ. ეკონომიკის პრინციპები. თბ., 2000, გვ. 329.

⁶ მ. ჩიკვილაძე. საგადასახადო საქმე. თბილისი. 2007. გვ. 47.