

სახელმწიფოს ეკონომიკური საქმიანობის არსი და მიზანი

რევაზ შენგელია

ედ, სტუ ასოცირებული პროფესორი

სახელმწიფოს ეკონომიკური საქმიანობის არსის გაგებისთვის, უწინარეს ყოვლისა, საჭიროა გაირკვეს ის, თუ რა იგულისხმება თვით – “სახელმწიფოს” ქვეშ. მარტივად თუ ვიტყვი, სახელმწიფო არის ხელისუფლების აპარატი, რომელიც მოქალაქეების მიერაა დაქირავებული საზოგადოების საქმეების კეთებისათვის (მართვისათვის). ღიახ, მოქალაქეები ქირობენ სახელმწიფო აპარატის მოხელეებს (პრეზიდენტი, პარლამენტარი, მინისტრი, მოსამართლე და სხვა) და მათ მიერ გაწეულ მომსახურებას ანაზღაურებენ გადახდილი გადასახადებით. ნათქვამიდან გამომდინარე, სახელმწიფო მოხელე საზოგადოების მსახურია. სწორედ ამიტომ, ისე, როგორც მეწარმის მომგებიანობის საწინდარია მის მიერ მომხმარებლისათვის შეთავაზებული საქონლისა და მომსახურების სარგებლიანობა, ასევე სახელმწიფო მოხელის არჩევა-დანიშნის, შრომის ანაზღაურების, შეღავათებისა და დაწინაურების წინაპირობა უნდა იყოს მის მიერ საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმეების კეთება [პ. ლეიაშვილი. ქართული რეფორმები “ინსტიტუცინალურ ხაფანგში”. თბ. 2003წ. გვ.17].

უფრო ვრცლად, სახელმწიფოს, როგორც საბაზრო ურთიერთობების ძირითადი სუბიექტის, ქვეშ მოიაზრება ხელისუფლების საკანონმდებლო, საპრეზიდენტო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოების ერთობლიობა, რომელიც მეურნე სუბიექტებისათვის შეიმუშავებს, აკანონებს და შემდგომ აკონტროლებს კიდეც საბაზრო თამაშის წესებს. ხელისუფლების შტოები (საკანონმდებლო, საპრეზიდენტო, აღმასრულებელი და სასამართლო) უნდა იყვნენ დამოუკიდებელნი და დაბალანსებულნი (თანასწორნი). დაბალანსებული სახელმწიფო ნიშნავს სახელმწიფოს, სადაც ხელისუფლების ოთხივე შტო დამოუკიდებელი (თანასწორი) და ძლიერია.

ერთი ხელისუფლება მეორის უფლებების უზურპაციას (მიგაცეხას) არ უნდა ახდენდეს. ხელისუფლების თითოეულ შგოს უნდა ჰქონდეს სხვა “ადვირახსნილი შგოს” შეკავეების ფუნქცია. ამერიკელებს პრეზიდენტი ფრანკლინ რუზველტი ახსოვთ არა მისი პრეზიდენტობის ვადების რაოდენობის მიხედვით, რომელიც იმ ხანად კონსტიტუციით არ იყო შეზღუდული, არამედ სოლიდური პოლიტიკური მემკვიდრეობითა და მისი შექმნილი სახელმწიფო ინსტიტუტებით. თავის დროზე ფრანკლინ რუზველტმა განამტკიცა ხელისუფლების შგოების ურთიერთშეკავეებისა და წონასწორობის სისტემა, რომელიც დღესაც კარგად მუშაობს. ამ სისტემამ შეზღუდა საკუთარი საპრეზიდენტო ხელისუფლებაც. მაგალითად, როცა მას სურდა უმაღლესი სასამართლოს შემადგენლობის გაფართოება, მისი გადაწყვეტილება დაბლოკა ხელისუფლების სხვა შგომ [Russia’s Economy and Prospects for US-Russian Economic Relations. 23.10. 2007].

ქვეყანა, სადაც რომელიმე სახელისუფლებო შგო იგაცეხს სხვა ხელისუფლების ფუნქციებს (ვთქვათ, პრეზიდენტს აქვს უფლება მოსამართლის დანიშვნის, განთავისუფლების, პარლამენტის დათხოვნის) სახელმწიფო დაბალანსებული და ეფექტიანი ვერ იქნება. ეს იმიტომ, რომ ამ შემთხვევაში მოსამართლე ექვემდებარება არა კანონს, არამედ პრეზიდენტს. დემოკრატიულ ქვეყანაში კი ყველა და ყველაფერი კანონს ექვემდებარება. ან კიდევ, ავიღოთ საქართველოს პრეზიდენტის ასეთი განცხადება: “ვინც მომავალი აგვისტოსათვის ბათუმში და ქობულეთში ააშენებს სასტუმროს ის უფასოდ მიიღებს მიწას, ინფრასტრუქტურას და განთავისუფლება გადასახდებისაგან”. არადა, გადასახადების დაწესება, გაუქმება და შედავათების დაწესება პარლამენტის პრეროგატივაა.

თანამედროვე ეკონომიკაში სახელმწიფო, როგორც არბიტრი (პარლამენტი, სასამართლო), შეიმუშავენს, იცავს და აკონტროლებს კანონებს; სახელმწიფო, როგორც მენეჯერი (აღმასრულებელი ხელისუფლება), აღასრულებს მოქმედ კანონებს, შინა და საგარეო ეკონომიკური ურთიერთობებს არეგულირებს პირადაპირი და ირიბი მეთოდებით; სახელმწიფო, როგორც მიმწოდებელი (მწარმოებელი), აწვდის კერძო და საზოგადოებრივ საქონელს;

სახელმწიფო, როგორც მომხმარებელი იძენს რესურსებსა და საქონელს საოჯახო მეურნეობებისაგან და ფირმებისაგან. **ხაზგასასმელია, რომ საბაზრო ეკონომიკის განვითარების კვალობაზე სახელმწიფოს, როგორც უშუალო მონაწილის (მწარმოებლის) როლი იკვეცება, ხოლო არბიტრისა და მარეგულირებლისა ფართოვდება.** იმ შემთხვევაში, როდესაც ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება იზღუდება **სახეზეა დერეგულირება.**

სახელმწიფოს ეკონომიკური საქმიანობა ანუ საბაზრო ეკონომიკის რეგულირება არის ერთობლივ მოთხოვნაზე და ერთობლივ მიწოდებაზე სახელმწიფოს ზემოქმედება მათი წონასწორობის ანუ ეკონომიკური სტაბილურობისა და განვითარების მიზნით. სხვანაირად, ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირება არის პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება ეკონომიკურ მოვლენებზე, პროცესებზე და მათში მონაწილე სუბიექტებზე ზემოქმედება მუდმივად ცვალებადი პირობებისადმი ეკონომიკური სისტემის ადაპტირებისა და განვითარების მიზნით. განასხვავებენ ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების ადმინისტრაციულ და ეკონომიკურ მეთოდებს. **ეკონომიკის რეგულირების ადმინისტრაციული ინსტრუმენტები** ემყარება სახელმწიფო ხელისუფლების ძალასა და მოიცავს ნებართვას, აკრძალვასა და იძულების ზომებს. **სახელმწიფო რეგულირების ეკონომიკურ ინსტრუმენტებად კი გვევლინება:** სარგებლის განაკვეთების შეცვლა, ფულისა და ფასიანი ქაღალდების ემისია, სახელმწიფო ბიუჯეტი, გადასახადები და ფასები და სხვა [ივ. ქვაჩაია, რ. ქუტიძე. **ეკონომიკური თეორია. თბ 2000წ. გვ. 335**].

ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ეკონომიკაში სახელმწიფოს მონაწილეობა (ეკონომიკის რეგულირება) განპირობებულია არა ვინმეს ნება-სურვილით, არამედ იმით რომ **მართალია, ბაზარი დღემდე არსებული ეკონომიკის ორგანიზების არსებულ ფორმებს შორის ყველაზე ეფექტიანია, მაგრამ არა ყოველისშემძლე და უნაკლო. რაში ვლინდება ბაზრის არასრულყოფილება ან როგორც ხშირად იცყვიან საბაზრო “ჩავარდნები”?**

ბაზრის არასრულყოფილება ანუ “ჩავარდნები”. “უხილავ ხელს”,

ჩვეულებრივ, ბაზრები რესურსების ეფექტიანი განაწილებისაკენ მიჰყავს. მიუხედავად ამისა, მრავალი მიზეზის გამო ეს “უხილავი” ხელი ზოგჯერ არ მუშაობს. იმ სიგუაცის აღსანიშნავად, როდესაც ბაზარი საკუთარი ძალებით ვერ ახერხებს რესურსების ეფექტიანად გადანაწილებას, ეკონომისტები იყენებენ ტერმინს **“საბაზრო “ჩავარდნა”**. სხვაგვარად, საბაზრო “ჩავარდნა” ანუ ბაზრის არასრულყოფილება მდგომარეობს იმაში, რომ იგი წარმოშობს არასტაბილურობას, მონოპოლიებსა და უსამართლობას. უფრო დეტალურად:

1) **ბაზარს არ შეუძლია დაარეგულიროს მაკროეკონომიკური არსტაბილურობის ისეთი გამოვლინებები, როგორიცაა: ეკონომიკის აღმავლობა და დაღმავლობა, უმუშევრობა, ინფლაცია, საგრეო ეკონომიკური უწონაწობა და სხვა.**

2) **საბაზრო მექანიზმი, ასევე, ვერ არეგულირებს მიკრო დონეზე სამეწარმეო საქმიანობის გარე უარყოფით და დადებით ეფექტებს ე.წ. ექსტერნალებს.** ბაზრის პირობებში ეკონომიკური საქმიანობა ეხება არა მხოლოდ მისი უშუალო მონაწილეების, არამედ სხვა, გარეშე აღამიანების ინტერესებსაც. მისი შედეგები არც თუ იშვიათად აგარებენ ნეგატიურ ხასიათს. ცხადია, ეკონომიკური ღოვლათის ზრდის კვალბაზე გარე ეფექტების პრობლემა სულ უფრო მწვავე ხასიათს იძენს. ასე მაგალითად, გამოყენებული ავტომობილების რაოდენობის ზრდას თან ახლავს ჰაერის გაბინძურება; სოფლის მეურნეობაში ქიმიური სასუქების ფართოდ გამოყენება მოხმარებისათვის კვების პროდუქტებს უვარგისს ხდის; ქიმიური კომბინატები პროდუქციის წარმოებასთან ერთად თავიანთი ნარჩენებითა და გამონაბოლქვით აბინძურებენ ატმოსფეროსა და წყლის რესურსებს. რის აღმოსაფხვრელადაც საზოგადოებამ (სახელმწიფომ) უნდა გაიღოს გარკვეული ხარჯი. მაგრამ ეს ხარჯი კომბინატის კერძო ხარჯებში არ შედის. გამოდის, რომ ის რაც უჯდება პროდუქცია ქიმიურ კომბინატს და ის, რაც უჯდება ეს პროდუქცია საზოგადოებას, ერთი და იგივე არ არის. ე.ი. კომბინატის კერძო ხარჯები ბევრად ნაკლებია საოგადოებრივზე. სწორედ ამიგომ იგი ზრდის ქიმიური პროდუქციის გამოშვებას და ინტენსიურად აბინძურებს გარემოს. ცხადია, ქიმიური კომბინატის გარე უარყოფითი

შედეგი უნდა აღმოიფხვრას (დაიფაროს). როგორც ითქვა, თვით ბაზარს არ ძალუძს სამეწარმეო საქმიანობის ჩამოთვლილი და სხვა გარე უარყოფითი ეფექტებით მიყენებული ზარალის აღმოფხვრა ან კომპენსირება. **ამიგომ, როგორც ითქვა, სახელმწიფო ერევა ეკონომიკაში მრავალფეროვანი აღმინისგრაფიული და ეკონომიკური მეთოდებით:** აიძულებს ფირმებს გადაიხადონ გადასახადები ბუნებაზე და საზოგადოებაზე მიყენებული ზარალისათვის; კრძალავს ამგვარ საქმიანობას; განსაზღვრავს დაბინძურების ნორმებს, რომელიც შეუძლია “გადაამუშაოს” ბუნებამ თავისთვის ზიანის მიუყენებლად; ათავისუფლებს ქონებაზე გადასახადისაგან, ვთქვათ, იმ გამწმენდ მოწყობილობას, რომელიც გამონაბოლქვის გასაწეიტრალეზლად იღვმება და სხვა.

შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს წარმოების გარე დადებით ეფექტსაც. ე. ი. წარმოების დადებითი შედეგით ისარგებლონ მესამე პირებმა ანუ საზოგადოებამ. მაგალითად, რუსთავის მეტალურგიულმა ქარხანამ კეთილმოაწყო მიმდებარე გერიგორია, გააშენა დასასვენებლი პარკი (ბაღი), რომლითაც შეიძლება ისარგებლონ საზოგადოების იმ წევრებმა, რომელთაც ქარხანასთან არავითარი კავშირი არა აქვთ. ასეთ შემთხვევაში, ხსენებული საწარმო უნდა წაახალისოს სახელმწიფომ მისთვის სუბსიდიის (დახმარების) გამოყოფით. **წარმოების დადებითი და უარყოფითი ეფექტი, ასევე, მის დასარეგულირებლად განკუთვნილი გადასახადი აღმოაჩინა კემბრიჯის უნივერსიტეტის პროფესორმა არტურ პიგუმ და მის პატივსაცემად ამ გადასახადს პიგუს გადასახადი ეწოდა;**

3) საბაზრო ჩავარდნის კიდეე ერთი მაგალითია საბაზრო ძალაუფლება. კონკურენცული ბაზარი თავად წარმოშობს თავის ანტიპოდს—მონოპოლიას, რომელიც ახშობს ფასობრივ და არაფასობრივ კონკურენციას და ამით აფერხებს ეკონომიკის ეფექტიანობას. თუ ბაზარზე ერთადერთი მწარმოებელია (მონოპოლისტია), მაშინ მას შეუძლია მნიშვნელოვნად გაზარდოს საქონლის ფასი ზემოგების მიღების მიზნით. ამ შემთხვევაში მის მიერ გამოშვებული პროდუქტის მოცულობა ეფექტიან ღონესთან შედარებით მცირეა. **ბაზარს არ შეუძლია დაუპირისპირდეს მონოპოლისტურ გენდენციებს.** სახელმწიფოს მხრიდან მონოპოლისტის საქმიანობის რეგუ-

ლირებას კი შეუძლია გაზარდოს ეკონომიკური ეფექტიანობა;

4) შემოსავლების განაწილებაც საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მოგჯერ უსამართლოა, ადამიანების შემოსავლების ღონე განსხვავებულია და დამოკიდებულია იმაზე თუ რომელი პროდუქტების ან მომსახურების გადახდისადმი მზადყოფნას გამოხატავენ სხვა ადამიანები. **მოკლედ, ბაზარს არა აქვს უნარი უზრუნველყოს სოციალური გარანტიები, მოახდინოს შემოსავლების განაწილებაში მკვეთრი დიფერენციაციის ნეიგრალიზება-მინიმიზება, რადგანაც შემოსავლების უთანაბრო განაწილება არა მარტო შედეგი, არამედ საბაზრო მექანიზმის გამართული მუშაობის წინაპირობაცაა.** ბაზარი თავისი ბუნებით იგნორირებას ახდენს სოციალური და ეთიკური კრიტერიუმებისა, ანუ სამართლიანობისა რესურსებისა და შემოსავლების განაწილებაში. იგი ვერ უზრუნველყოფს შრომისუნარიანი მოსახლეების სტაბილურ დასაქმებას, უმუშევართა, უმწეოთა, ინვალიდთა სოციალურ დაცვას და სხვა. საბაზრო წესების მიხედვით თითოეული ადამიანი დამოუკიდებელი უნდა ზრუნავდეს თავის მდგომარეობაზე სამოგადოებაში, რაც უცილობლად იწვევს სოციალურ ფენებად დაყოფასა და სოციალური დაძაბულობის გაღრმავებას. სახელმწიფოს ჩარევა ეკონომიკაში იძლევა იმის გარანტიას, რომ სამოგადოების ყველა წევრს ჰქონდეს საკმარისი საკვები და განსაცემელი, ასევე, გააჩნდეს ჯანმრთელობის დაცვის შესაძლებლობები. **აქვე უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფოს ზომაზე მეტად გატაცება სოციალური სამართლიანობით ამცირებს ეკონომიკის ეფექტიანობას;**

5) ბაზარი ვერ უზრუნველყოფს “სამოგადოებრივ საქონელზე” (თავდაცვა, უშიშროება, მართლწესრიგი და სხვა) მოთხოვნილების დაკმაყოფილებას, რადგანაც იგი მოთხოვნაში ვერ ჰპოვებს გამოხატულებას, მაგრამ აღნიშნული “სამოგადოებრივი საქონელი” ეროვნული მეურნეობის ნორმალური ფუნქციონირებისათვის გადამწყვეტია. “სამოგადოებრივი საქონლის” თავისებურება ისაა, რომ იგი კი არ იყიდება, არამედ მოსახლეობაზე უფასოდ ვრცელდება სახელმწიფოს მიერ აკრეფილი გადასახადების ხარჯზე. დიახ, “სამოგადოებრივი საქონელი” უფასოა მომხმარებლისათვის, მაგრამ არა სახელმწიფოსათვის, რადგანაც როგორც ითქ-

ვა, იგი აფინანსებს მის წარმოების ხარჯებს. “სამოგადოებრივი საქონელი” რაკი არ იყიდება, ამდენად მიმზიდველი არ არის მე-წარმეთათვის. ამასთან, როგორც წესი, არ შეიძლება მისი გამოყენების შეზღუდვა. ასე მაგალითად, მოძრაობის წესების მარეგულირებელი საგზაო ნიშნების გამოყენება სავალდებულოა ყველასთვის არასასურველი შედეგების თავიდან აცილებისათვის. ვაქცინაციამ უნდა მოიცვას ყველა მაცხოვრებელი, წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელია გამოირიცხოს ინფექციური დაავადება. ამგვარად, **“სამოგადოებრივი საქონელი” არის ყველასათვის ხელმისაწვდომი არაკონკურენტული საქონელი და მომსახურება;**

6) ბაზარს არ შეუძლია სტრატეგიული გარღვევა მოახდინოს ფუნდამენტური მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარებაში;

7) საბაზრო მექანიზმი ჰბადებს მწირ, არასრულ და ასიმეტრიულ ინფორმაციას. მხოლოდ სრულყოფილი კონკურენციის პირობებში ფლობს ბაზრის ყველა მონაწილე საკმაოდ ამომწურავ ინფორმაციას ფასებისა და წარმოების განვითარების პერსპექტივის შესახებ. თუმც, თავათ კონკურენციავე აიძულებს ფირმებს დამალონ რეალური მონაცემები საქმის მდგომარეობის შესახებ. ბაზრის პირობებში ინფორმაცია ფული ღირს, შესაბამისად ეკონომიკური აგენტები—მწარმოებლები და მომხმარებლები— მას ფლობენ სხვადასხვა ზომით. ამ მიმართებით შედარებით სრულ და საიმედო ინფორმაციას იძლევა არა კერძო ბაზარი, არამედ სახელმწიფო ინსტიტუტები.

ამგვარად, ბაზარი ანუ “უხილავი ხელი” არ არის იდეალური მექანიზმი ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირებისა. ბაზრის ხარვეზები (ჩავარდნები), რომელთა გადაწყვეტა შეუძლებელია წმინდა საბაზრო ინსტრუმენტებით, შესაძლებელია შერბილებული იქნას სახელმწიფოს „ხილული ხელით”, შესაბამისი ინსტიტუციონალური სტრუქტურების ჩამოყალიბებითა და მათი გონივრული ამოქმედებით. ინსტიტუციონალური სისტემა ავსებს ბაზარს. ინსტიტუტები ეს არის კანონები, საკანონმდებლო ნორმები, ორგანიზაციული სტრუქტურები და გრადიციები. სწორედ ინსტიტუტები ქმნიან გარემოს, რომელშიც ფუნქციონირებს ბაზარი და განსაზღვრავს უფლებებს და პასუხისმგებლობებს, რომელიც ეწინააღმდეგება ანარქიას

(თავაშვებულობას) და დეფორმაციებს საბაზრო ურთიერთობებში.

მაგრამ მთლიანობაში, რაც ნაკლებად არის შებოჭილი მეწარმე, მით დიდი სიფრცევა საბაზრო ურთიერთობების განვითარებისათვის. მაშასადამე, ცივილიზებული ინსტიტუციონალური გარემო გულისხმობს არა მხოლოდ ცივილიზებულ კანონებს, სამართლებრივ ნორმებსა და ინსტიტუტებს, რომლებიც მიიღებენ და ღაცავენ კანონებს, არამედ მოსახლეობის მართლშეგნების, კანონისადმი მორჩილების, პატივცემლური დამოკიდებულების გამოქვეყნებას, ე. ი. მართლშეგნების მდიდარ ტრადიციასაც. ცხადია, ყოველივე ამას გარკვეული დრო სჭირდება. მით უფრო საქართველოში, სადაც, **დიდი ილიას თქმით, კანონი გზაზე გადებული თოკია, რომელსაც დიდი კაცი ზემოდან გადააბიჯებს, პაგარა კაცი კი ქვემოდან ძვრება.**

უნდა ვაღიაროთ, რომ ჯერ-ჯერობით საქართველოში არ არის ცივილიზებული ინსტიტუციონალური საბაზრო გარემო (თამაშის წესები), რომელშიაც ყველა მონაწილე თანაბარ და ჯანსაღ კონკურენციულ პირობებშია ჩაყენებული და სახელმწიფოს მხრიდან დაცულია ეს წესები. **ჯანსაღი კონკურენციის, ცივილიზებული ბაზრის სასწაულმოქმედი ძალა იმაშია, რომ იგი მაქსიმალურად აახლოებს კერძო და საზოგადოებრივ (სახელმწიფოებრივ), მიმდინარე და პერსპექტიულ ინტერესებს.** ასე მაგალითად, ჯანსაღ კონკურენციაში გამარჯვებული მეწარმე საზოგადოებას აწვდის მისთვის სასარგებლო, შედარებით იაფ და ხარისხიან ბევრ საქონელს და ამის გამო “ჯილდოვდება” მოგებით, საიდანაც იგი კუთვნილ სამღაურს (გადასახადს) უხდის სახელმწიფოს (საზოგადოებას) ხელსაყრელი საბაზრო გარემოს შექმნისათვის. არაცვილიზებული, არაჯანსაღი კონკურენციის პირობებში კი მეწარმე მიღებულ მოგებას თვითონ იჯიბავს და გადასახადებს არ უხდის სახელმწიფოს. ე. ი. კერძო და საზოგადოებრივი, მიმდინარე და პერსპექტიული მოთხოვნილებები (ინტერესები) ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოდის.