



**ეკონომიკური რეფორმა:
ანალიზი, პრობლემები
პერსპექტივები**



**სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკა-სახეობები
და მიმართულებები**

გურამ ჩარგაზია
სტუ დოქტორანტი

ფისკალური პოლიტიკა მოიცავს ღონისძიებებს, რომელსაც ახორციელებს მთავრობა ეკონომიკის სტაბილიზაციის მიზნით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების სიდიდის ცვლილების გზით (ამიტომ ფისკალურ პოლიტიკას საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკასაც უწოდებენ). ფისკალური პოლიტიკის მიზნებს, რომელიც მიმართულია ეკონომიკური რყევების შესამცირებლად, წარმოადგენს: 1. სტაბილური ეკონომიკური ზრდის მიღწევა; 2. სრული დასაქმების პრობლემის დარეგულირება; 3. ფასების სტაბილური დონის (ინფლაციის პრობლემის გადაწყვეტა) უზრუნველყოფა.

ფისკალური პოლიტიკა სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეულწილად ერთობლივი მოთხოვნის რეგულირებას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში ეკონომიკის რეგულირება წარმოებს ერთობლივი დანახარჯების სიდიდეზე ზემოქმედების გზით. ფისკალური პოლიტიკის ზოგიერთი ინსტრუმენტი შეიძლება გამოყენებულ იქნას ერთობლივი მოთხოვნის სახით საქმიანი აქტივობის დონეზე ზეგავლენის მიზნით. ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტებად გვევლინება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გასავლები, კერძოდ, ა) სახელმწიფო შემოსავლები; ბ) გადასახადები; გ) ტრანსფერტები.

ეკონომიკის ციკლის ფაზებიდან გამომდინარე, რომელშიც იმყოფება ეკონომიკა, ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტები გამოიყენება როგორც: 1) მარეგულირებელი, 2) შემაჩერე-

ბელი.

მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკა გამოიყენება ეკონომიკის დაცემის დროს. მისი მიზანია რეცესიული პროცესებისა და უმუშევრობის დონის შემცირება. მის ინსტრუმენტებად გვევლინება :

ა) სახელმწიფო შესყიდვების გაზრდა; ბ) გადასახადების შემცირება; გ) ტრანსფერტების გაზრდა. შემაჩერებელი ფისკალური პოლიტიკა გამოიყენება ჭარბი ეკონომიკის დროს. მისი მიზანია ინფლაციის დონის შემცირება და მიმართულია ერთობლივი მოთხოვნის შეზღუდვაზე. მის ინსტრუმენტებად გამოიყენება ა) სახელმწიფო შესყიდვების შემცირება; ბ) გადასახადების გაზრდა; გ) ტრანსფერტების შეზღუდვა.

ამას გარდა განასხვავებენ სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკის ორ სახეობას: 1) დისკრეტული და 2) არადისკრეტული ფისკალური პოლიტიკა. დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს მთავრობის საკანონმდებლო ცვლილებებს სახელმწიფო შესყიდვების, გადასახადებისა და ტრანსფერტების სიდიდესთან დაკავშირებით და ემსახურება ეკონომიკის სტაბილურობას. ეს ცვლილებები კი ასახვას ჰპოვებს ქვეყნის ძირითად ფინანსურ გეგმაში-ბიუჯეტში.

არადისკრეტული (ავტომატური) ფისკალური პოლიტიკა დაკავშირებულია ავტომატური (ჩაშენებული) სტაბილიზატორების მოქმედებასთან. ავტომატური სტაბილიზატორები წარმოადგენენ ინსტრუმენტებს, რომელთა სიდიდეც არ იცვლება, მაგრამ მათი არსებობა ავტომატურად იწვევს ეკონომიკის სტაბილიზაციას, ასტიმულირებს საქმიან აქტივობას დაცემის დროს და აჩერებს მას ჭარბი ეკონომიკის დროს. ავტომატურ სტაბილიზატორებს მიეკუთვნება: 1) საშემოსავლო გადასახადი; ბ) არაპირდაპირი გადასახადები (პირველ რიგში დამატებული ღირებულების გადასახადი); გ) დახმარება უმუშევრობაზე; დ) დახმარება სიღარიბეზე.

განვიხილოთ ავტომატური სტაბილიზატორების როლი ქვეყნის ეკონომიკაზე. საშემოსავლო გადასახადი მოქმედებს ორი სახით: საქმიანი აქტივობის დაცემისას იგი მცირდება, ამიტომ

ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების სიდიდეც მცირდება, ხოლო ჭარბი ეკონომიკის დროს, როდესაც მშპ-ის სიდიდე ფაქტურად მაღალია, საგადასახადო შემოსავლები იზრდება. ამ შემთხვევაში საგადასახადო განაკვეთები უცვლელია. გადასახადები ხომ ეკონომიკიდან ამონაგებია, რომლებიც მოქმედებს დანახარჯების ნაკადებზე და მაშასადამე, გასავლებზეც. გამოდის, რომ ეკონომიკის დაცემისას ამონაგების სიდიდე მინიმალურია, ხოლო სიჭარბის დროს მაქსიმალური.

ანალოგიური სახით ავტომატურ სტაბილიზაციას უზრუნველყოფს დღგ. რეცესიის დროს გადასახადების მოცულობა მცირდება, და რამდენადაც იგი წარმოადგენს არაპირდაპირ გადასახადს, გაყიდვების მოცულობის შემცირებისას საბიუჯეტო შემოსავლები არაპირდაპირი გადასახადებიდან მცირდება. ეკონომიკის სიჭარბის შემთხვევაში კი პირიქით. ერთობლივი მოთხოვნის ზრდის შედეგად გაყიდვების მოცულობა იზრდება, რაც ზრდის არაპირდაპირი გადასახადების შემოდინებას ბიუჯეტში. ამ შემთხვევაში ეკონომიკა ავტომატურად სტაბილიზდება.

რაც შეეხება დახმარებას უმუშევრობასა და სიღარიბეზე, საერთო თანხა მათ გადასახდელად იზრდება ეკონომიკის დაცემისას და მცირდება როდესაც დასაქმების დონე იზრდება და შესაბამისად შემოსავლებიც მატულობს. ეს დახმარებები წარმოადგენს ტრანსფერებს, ე. წ. ინექციებს ეკონომიკაში.

განვითარებულ ქვეყნებში ეკონომიკის 2/3 რეგულირდება დისკრეტული ფისკალური პოლიტიკით, ხოლო 1/3 კი ავტომატური სტაბილიზატორების მოქმედების გზით.

რამდენადაც სახელმწიფო დანახარჯები გულისხმობს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვას, ხოლო გადასახადები წარმოადგენს მისი შევსების ძირითად წყაროს, ფისკალური პოლიტიკა დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის მანიპულირებასთან.

სამუალოვადიან პერსპექტივაში საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს წარმოადგენს:

- საბიუჯეტო პოლიტიკის სრულყოფა გასავლების სფე-

როში იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომელიც ასახავს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანობას;

- სახელმწიფო აქტივებისა და პასივების მართვის სისტემის შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობს საბიუჯეტო სისტემის მდგრადობის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და უფრო მოქნილს გახდის გატარებულ საბიუჯეტო პოლიტიკას, შეამცირებს რისკებს, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო ვალის დინამიკასთან;

- საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფა, საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონეზე ბიუჯეტებისა და საბიუჯეტო პროცედურების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;

- სამართლიანი, ნეიტრალური და ეფექტიანი საგადასახადო სისტემის ფორმირება ეკონომიკური სუბიექტებისათვის საგადასახადო ტვირთის შემცირების გზით, მენარმეობის განვითარებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა, დაბალანსებული სახელმწიფო ბიუჯეტის უზრუნველყოფა.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო დანახარჯები ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ეს არ ნიშნავს, რომ მათ არ შეუძლიათ ბიუჯეტის შემოსავლების სიდიდის გაზრდა. ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების დროს შეიძლება წარმოიშვას სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი ან პროფიციტი. ფისკალური პოლიტიკის განსაზღვრისას მნიშვნელოვანია, მთავრობა როგორ ახდენს ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსებას ან როგორ გამოიყენება პროფიციტით გათვალისწინებული თანხები. დახურული ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების ერთერთი წყარო არის სესხები მოსახლეობისაგან, მათზე ცენტრალური ბანკის მიერ ემიტირებული ფასიანი ქაღალდების მიყიდვის გზით, უკანასკნელ შემთხვევაში კი, ცენტრალური ბანკის აქტივები იზრდება და შესაბამისად იცვლება ფულადი ბაზა, ე. ი ხდება სახელმწიფო ვალდებულებების მონეტიზაცია.

საბიუჯეტო თანხების სიჭარბის (პროფიციტის) წარმოქმნისას შეიძლება ეს თანხები მიმართული იყოს მოსახლეობისა და ცენტრალური ბანკის წინაშე არსებული დავალიანების და-

საფარავად. პირველ შემთხვევაში ქვეყანაში ფულის რაოდენობა არ იცვლება-უბრალოდ იგი სახელმწიფო ანგარიშებიდან გადაედინება მოქალაქეების ანგარიშებზე, მეორე შემთხვევაში კი ფულადი მასის მოცულობა მცირდება ცენტრალური ბანკის აქტივების შემცირების შედეგად.

გრძელვადიან პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი ყოველთვის იწვევს მიმოქცევაში ფულის რაოდენობის ზრდას. თუკი ცენტრალური ბანკი ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის დეფიციტის მონეტიზაციას, მაშინ სახელმწიფოს მოუწევს გაზარდოს მოთხოვნა ობლიგაციებზე, რასაც მივყავართ საპროცენტო განაკვეთების გაზრდისკენ, ამ უკანასკნელზე მოთხოვნის გაზრდა იწვევს ფულის მასის ზრდას. ამას გარდა, სარგებლის განაკვეთის გაზრდა აძლიერებს „გამოდევნის ეფექტი“-ს გატარების აუცილებლობას. „გამოდევნის ეფექტი ერთობლივი მოთხოვნის შემცირებაა, როცა ექსპანსიონისტური ფისკალური პოლიტიკის შედეგად იზრდება სარგებლის განაკვეთი, და შესაბამისად, მცირდება საინვესტიციო ხარჯები“.¹

რომ განვსაზღვროთ ფისკალური პოლიტიკის შედეგები „სუფთა სახით“, უნდა შევთანხმდეთ, რომ ცენტრალურ ბანკს ეკრძალება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დაფინანსება და ამიტომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდამ არ უნდა გამოიწვიოს ფულის რაოდენობის გაზრდა. რაც შეეხება ფისკალური პოლიტიკის უპირატესობებს, მას შეიძლება მივაკუთვნოთ:

1. მულტიპლიკატორის ეფექტი. „მულტიპლიკატორის ეფექტი-ერთობლივი მოთხოვნის მრუდის დამატებითი გადაადგილება, რომელიც გამოწვეულია ექსპანსიონისტური პოლიტიკის შედეგად შემოსავლებისა და აქედან გამომდინარე, სამომხმარებლო ხარჯების გაზრდით“.² ფისკალური პოლიტიკის ყველა ამ ინსტრუმენტს აქვს ერთობლივი მიზნების სიდიდეზე ზემოქმედების მულტიპლიკატორის ეფექტი;

1 მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები. გამომც. „დიოგენე“. თბ; 2008. გვ. 752.

2 მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები. გამომც. „დიოგენე“. თბ; 2008. გვ. 749.

2. საგარეო ლაგის არარსებობა. საგარეო ლაგი ეს დროის პერიოდია, ფისკალური პოლიტიკის შეცვლის გადაწყვეტილებასა და ცვლილებით მიღწეული შედეგების მიღებას შორის. როდესაც მთავრობა იღებს გადაწყვეტილებას ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების შეცვლასთან დაკავშირებით, და ეს ღონისძიებები შედის მოქმედებაში, ეკონომიკაზე მათი ზემოქმედების შედეგები ვლინდება უფრო სწრაფად.

3. ავტომატური სტაბილიზატორების არსებობა. რამდენადაც ეს სტაბილიზატორები ჩაშენებულია, მთავრობა არ საჭიროებს ეკონომიკის სტაბილიზაციისათვის სპეციალური ღონისძიებების მიღებას. სტაბილიზაცია ხორციელდება ავტომატურად.

ფისკალური პოლიტიკის ნაკლოვანებებია:

1. გამოდევნის ეფექტი. ამ ეფექტის ეკონომიკური მნიშვნელობა მდგომარეობს შემდეგში: ბიუჯეტის გასავლების ზრდა-დაცემის პერიოდში, ან/და ბიუჯეტის შემოსავლების შემცირება იწვევს ერთობლივი შემოსავლების მულტიპლიკატორის ზრდას, რაც ზრდის ფულზე მოთხოვნას და ზრდის ფულად (სასესხო კაპიტალის) ბაზარზე საპროცენტო განაკვეთს. რამდენადაც კრედიტებს პირველ რიგში იღებენ ფირმები, ამიტომ კრედიტების გაძვირება იწვევს კერძო ინვესტიციების შემცირებას, აქედან გამომდინარე, ფირმების საინვესტიციო დანახარჯების ნაწილის ჩანაცვლება იწვევს ერთობლივი მიწოდების შემცირებას. ასეთი სახით, კერძო საინვესტიციო დანახარჯების შემცირების გამო კრედიტზე საპროცენტო განაკვეთი იზრდება, რაც გამონეწეულია ხელისუფლების მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკის გატარების გამო.

2. შიდა ლაგის არსებობა. შიდა ლაგი ეს დროის პერიოდია პოლიტიკის შეცვლის აუცილებლობის წარმოშობიდან მისი შეცვლის გადაწყვეტილების მიღებამდე. ფისკალური პოლიტიკის შეცვლის გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა, მაგრამ საკანონმდებლო ორგანოსთან (პარლამენტი, კონგრესი და სხ.) შეთანხმებით. ეს განხილვა და შეთანხმება მოითხოვს დიდ დროს. დროის ამ პერიოდში კი სიტუაცია შეიძლება შე-

იცვალოს. მაგალითად, თუ თავდაპირველად ეკონომიკაში იყო რეცესია და მიიღეს მასტიმულირებელი ფისკალური პოლიტიკის ღონისძიებები, მათი მოქმედების დასაწყისში შეიძლება დაიწყოს აღმავლობა. შედეგად, დამატებითმა სტიმულირებამ შეიძლება მიგვიყვანოს ჭარბ ეკონომიკამდე

და გამოიწვიოს ინფლაციის პროვოცირება, ე. ი. ხელი შეუწყოს ეკონომიკის დესტაბილიზაციას და პირიქით, შემაჩერებელი ფისკალური პოლიტიკის ღონისძიებებს, შემუშავებულს ბუმის პერიოდში, შიდა ლაგის გაგრძელების არსებობით შეუძლია გააღრმავოს დაცემა.

3. განუსაზღვრელობა. ეს ნაკლოვანება დამახასიათებელია არა მხოლოდ ფისკალური, არამედ მონეტარული პოლიტიკისთვისაც.

საქართველოში 2012 წელს შემუშავდა ფისკალური კონსოლიდაციის (საბიუჯეტო დეფიციტის თანმიმდევრული შემცირების) გეგმა, რომელიც ითვალისწინებდა 2013 წელს ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას 3 %-მდე, (2009 წელს ბიუჯეტის დეფიციტი შეადგენდა 9,2 %-ს). ფისკალური კონსოლიდაციის მიმართულებით დადგენილი ღონისძიებები წარმატებით განხორციელდა. 2012 წელს დეფიციტის მაჩვენებელი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში დაფიქსირდა დაგეგმილი 3,5%-ის ნიშნულზე და აღნიშნული შეიძლება შემცირდეს 3%-მდე, რაც ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას უზრუნველყოფს და სწორი საგადასახადო და საბიუჯეტო დაგეგმვის შედეგია.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები. გამომც. „დიოგენე“, თბ; 2008.
2. ყირიმლიშვილი ნ. ფინანსები. თბ; 2006.
3. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი. 2009, 18 დეკემბერი.
4. [www. mof.ge](http://www.mof.ge).
5. www. nbg.ge.