

სახელმწიფო ვალის აღების პროცესის მართვის საკითხები საქართველოში

ხათუნა შალამბერიძე

აედ., აკაკი წერეთლის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი, ასოც. პროფესორი

რეზიუმე

სახელმწიფო ვალი ქვეყნის ფინანსური მართვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. სახელმწიფო ვალის აღების ძირითად მოტივს საბიუჯეტო გადასახდელების დაფინანსება წარმოადგენს, რომლის მიზანია მოსახლეობის სახელმწიფო სერვისებით უწყვეტი უზრუნველყოფა. არასაკმარისი ფინანსური რესურსების პირობებში, სახელმწიფო ვალის აღება იძლევა შესაძლებლობას თავიდან იქნეს აცილებული სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტების შეჩერება, გადასახადების ზრდა ან მიმდინარე გადასახდელების შემცირება, რაც უარყოფითად აისახებოდა სხვადასხვა სოციალური პროგრამების განხორციელებაზე. შედეგად, გონივრული ფინანსური მმართველობის პირობებში, სახელმწიფო ვალი შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ეკონომიკური ზრდის მასტიმულირებელი ერთ-ერთი ინსტრუმენტი. თუმცა, სახელმწიფო ვალის არაეფექტიანმა მართვამ შესაძლოა ქვეყანა ეკონომიკური ზრდის ნაცვლად კრიზისამდე მიიყვანოს. გამომდინარე აქედან, ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ვალის გონივრული მართვა.

საკვანძო სიტყვები: ვალის მოცულობის განსაზღვრა; ვალის მეთოდებით პროგნოზირება; ვალის ეფექტიანი მართვა; ვალის ოპტიმალურობა.

შესავალი

სახელმწიფოს საჯარო საქმიანობების სწორად განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან იგი ქმნის ზედმეტი დახარჯების თავიდან აცილების წინაპირობას. კერძოდ, სწო-

რი პროგნოზების გაკეთება სახელმწიფოს აძლევს საშუალებას თავიდან აირიდოს ზედმეტი ვალის აღება და შესაბამისად მასთან დაკავშირებული დანახარჯები. გარდა ამისა, საჭირო შენაკლები საკრედიტო რესურსის მობილიზებამ შეიძლება ქვეყანა დააყენოს ლიკვიდობის კრიზისის წინაშე.

საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით ვალის საჭირო მოცულობის განსაზღვრისათვის გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი კომპონენტები: საანგარიშო პერიოდში დასაფარი ვალდებულებების მოცულობა, მოსალოდნელი ბიუჯეტის დეფიციტი, ფინანსური აქტივების წმინდა ზრდის მოცულობა და პირობითი ვალდებულებები.

დასაგეგმი წლისათვის საჭირო ვალის მოცულობის განსაზღვრის პროცესში ქვეყნების უმრავლესობა ძირითადად სწორედ ზემოთმოცემულ მიდგომას ეყრდნობა. თუმცა, პრაქტიკაში აგრეთვე გამოიყენება აღნიშნული მიდგომის მოდიფიცირებული ვერსიებიც. მაგალითად, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული მეთოდი სავალ საჭიროებას განსაზღვრავს, როგორც ბიუჯეტის დეფიციტისა და საანგარიშო პერიოდში დასაფარი ვალის ძირითადი თანხების საერთო მოცულობას.

ზემოთ მოცემული კომპონენტებიდან, მაქსიმალური სიზუსტით შეიძლება განისაზღვროს მომდევნო წელს დასაფარი ძირითადი თანხების მოცულობა, რისთვისაც აუცილებელია ვალის მართვაზე პასუხისმგებელ უწყებას ჰქონდეს განახლებული და სრული სახელმწიფო ვალის მონაცემთა ბაზა. რაც შეეხება, დანარჩენ სამ კომპონენტს, მათი მოცულობების პროგნოზირება უნდა ხდებოდეს პრაქტიკაში აპრობირებულ მეთოდებზე დაყრდნობით. გამომდინარე იქიდან, რომ ფულადი ნაკადების მნიშვნელოვანი ნაწილის მობილიზება სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებით ხორციელდება, აუცილებელია სახელმწიფო ვალის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყების საბიუჯეტო თუ მაკროეკონომიკური ანალიზის დეპარტამენტებთან მჭიდრო თანამშრომლობა.

სახელმწიფო ვალის არაეფექტიანმა მართვამ შესაძლოა

ქვეყანა ეკონომიკური ზრდის ნაცვლად კრიზისამდე მიიყვანოს. გამომდინარე აქედან, ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ვალის გონიერული მართვა. სახელმწიფო ვალის ზრდასთან დაკავშირებული საფრთხეებისა თუ რისკების არაჯეროვნად შეფასებამ მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა მიიყვანა სავალო კრიზისამდე. ცნობილია 1980 და 1990-იანი წლების ლათინური ამერიკის ქვეყნების სავალო კრიზისი, რომელმაც მნიშვნელოვანი ზეგავლენა იქონია მთლიანად მსოფლიო ეკონომიკაზე, რასაც მოჰყვა 1997-98 წლების აზიისა და რუსეთის კრიზისები, ხოლო 2008 წლის გლობალური ფინანსური კრიზისის კვალდაკვალ სახეზეა საბერძნეთის სავალო კრიზისი, რომელმაც მთლიანად ევროპის რეგიონზე მოახდინა უარყოფითი გავლენა. გლობალიზაციის პროცესმა და საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრების ლიბერალიზაციამ აუცილებელი გახადა სახელმწიფო ვალის მართვის დამკვიდრებული პრაქტიკის გადახედვა, ხოლო საერთაშორისო სავალო კრიზისების შედეგად, განვითარებული თუ განვითარებადი ქვეყნების მთავრობებმა სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა მნიშვნელოვან პრიორიტეტად დაასახელეს.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მიერ შემუშავებული განსაზღვრების მიხედვით სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესი მოიცავს ვალის მართვის სტრატეგიის შემუშავებასა და მის განხორციელებას, რომლის საშუალებითაც უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საჭირო რაოდენობის ფინანსური სახსრების მოძიება შესაბამისი ხარჯებისა და რისკების გათვალისწინებით. აგრეთვე, არსებობის შემთხვევაში, შემუშავებული სტრატეგიის განხორციელება უნდა უზრუნველყოფდეს სახელმწიფოს მიერ ვალის მართვის კუთხით დასახული სხვა მიზნების მიღწევასაც. მაგალითად, სახელმწიფოს მიერ შეიძლება ერთ-ერთ მიზნად განსაზღვრული იყოს საშინაო ფინანსური ბაზრის განვითარება.

ძირითადი ტექსტი

საქართველოში სახელმწიფო ვალის მართვის პროცესი რეგულირდება შემდეგი სამართლებრივი აქტებით: საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“, საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“, საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, წლიური ბიუჯეტის კანონი, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, „კანონი საგადასახადო დავალიანებებისა და დაფარვებისა და სახელმწიფო სესხების შესახებ“, ეკონომიკური თავისუფლების აქტი.

საქართველოს სახელმწიფო ვალის მართვაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. საქართველოს კანონის „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ მიხედვით, ფინანსთა სამინისტრო უფლებამოსილია მთავრობასა და ეროვნულ ბანკთან შეთანხმებით, გააფორმოს ხელშეკრულებები ვალის აღების შესახებ, გამოუშვას ფასიანი ქაღალდები, კრედიტებისათვის გასცეს სახელმწიფო გარანტიები და მოახდინოს ნასესხები თანხების გადასესხება.

სახელმწიფო ვალის ფორმირება ხორციელდება სახელმწიფო სექტორის შემადგენელი კომპონენტების მიერ სხვადასხვა წყაროებიდან ვალის აღებით. ეს არის პროცესი, სადაც სახელმწიფო ორგანოები, მიღებული საკრედიტო რესურსის სანაცვლოდ, სამინაო თუ საგარეო კრედიტორების წინაშე, იღებენ ვალდებულებას მათი სრულად დაბრუნების შესახებ. აღნიშნული პროცესის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ მსყიდველობით უნარიანობის შენარჩუნება, რათა მან თავისუფლად განახორციელოს დაგეგმილი პროექტების შესრულება, რაც საშუალო თუ გრძელვადიან პერიოდში ხელს შეუწყობს ქვეყნის განვითარებას.

სახელმწიფო ვალის აღებით სხვადასხვა ხარჯების დაფინანსება წარმოადგენს მთავრობის ერთ-ერთ ფისკალურ ინსტრუმენტს. მიჩნეულია, რომ სხვა ალტერნატივებთან შედარებით, როგორცაა საგადასახადო განაკვეთების ზრდა და ფულის ბეჭდვა, აღნიშნულ ინსტრუმენტს გააჩნია უპირატესობები. სა-

ქართველოში ვალის აღების პროცესი დაყოფილია რამდენიმე ეტაპად და თითოეულ ეტაპზე ჩართულია რამდენიმე სახელმწიფო უწყება. ძირითადი როლი აღნიშნულ პროცესში აკისრია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, რომელიც პასუხისმგებელია, როგორც დაგეგმვაზე, ასევე მის ოპერაციულ დონეზე განხორციელებაზე.

ვალის აღების პროცესი განსხვავებულია საშინაო და საგარეო ვალების შემთხვევაში. საგარეო წყაროებიდან ვალის აღება რეგულირდება „სახელმწიფო ვალის შესახებ კანონით“ და საქართველოს კანონით „საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“. საშინაო წყაროებიდან ვალის აღების პროცესს, აღნიშნული რეგულირდება „სახელმწიფო ვალის შესახებ კანონით“ და დებულებით „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ სახაზინო ვალდებულებების და სახაზინო ობლიგაციების გამოშვების, მიმოქცევის, აღრიცხვისა და დაფარვის შესახებ“.

საგარეო წყაროებიდან ვალის აღების პროცესში ინიციატორის როლში შეიძლება მოგვევლინოს როგორც ფინანსთა სამინისტრო, ასევე, კონკრეტული მხარჯავი უწყება. აღნიშნული დამოკიდებულია თუ რა ტიპის სესხის აღებაზეა საუბარი. კერძოდ, თუ საქმე ეხება ბიუჯეტის მხარდამჭერი კრედიტის მოზიდვას, მაშინ ინიციატორის როლში გამოდის ფინანსთა სამინისტრო, ხოლო საინვესტიციო სესხების შემთხვევაში კი - შესაბამისი მხარჯავი დანესებულება ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად. საწყის ეტაპზე, ფინანსთა სამინისტრო მთავრობას მიმართავს წინადადებით საგარეო წყაროდან სესხის აღების თაობაზე. წარსადგენი დოკუმენტების მთლიანი პაკეტი ხელშეკრულების პროექტთან ერთად უნდა მოიცავდეს ეროვნული ბანკის, იუსტიციის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, საგარეო საქმეთა და თემატურად დაკავშირებული შესაბამისი სამინისტროს მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გაცემულ დასკვნებს, სესხის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით.

კრედიტორთან მოლაპარაკების პროცესში მონაწილეობას იღებენ ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს ეროვნული ბანკის, იუსტიციის სამინისტროს, საგარეო საქმეთა სამინისტ-

როს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და შესაბამისი დაინტერესებული სამინისტროს წარმომადგენლები. მას შემდეგ, რაც კრედიტორთან მიღწეული იქნება შეთანხმება საკრედიტო ხელშეკრულების სამუშაო ვერსიაზე, აღნიშნული დოკუმენტი განიხილება ზემოთ აღნიშნული სამინისტროების მიერ. იუსტიციის სამინისტრო განხილვის ეტაპზე გამოსცემს იურიდიულ დასკვნას საკრედიტო ხელშეკრულებაზე. საკრედიტო ხელშეკრულების სამუშაო ვერსია სამინისტროების მიერ გამოთქმულ კომენტარებთან და თანხმობის წერილებთან ერთად ეგზავნება საქართველოს მთავრობას. ამ პროცედურების გავლის შემდეგ საქართველოს მთავრობა გამოსცემს განკარგულებას, რომლის საფუძველზეც ფინანსთა სამინისტროს ენიჭება უფლებამოსილება გააფორმოს ხელშეკრულება კრედიტორთან.

სახელმწიფო ვალის აღების ბოლო ეტაპზე ფინანსთა სამინისტროსა და კრედიტორს შორის ფორმდება საკრედიტო ხელშეკრულება და სესხი რეგისტრირდება სახელმწიფო ვალის მონაცემთა ბაზაში. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ უცხოელ კრედიტორთან გაფორმებული ხელშეკრულება ითვლება საერთაშორისო შეთანხმებად, რომელიც შესაბამისად საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან რატიფიცირებას, მაგრამ არსებობს გამონაკლისი შემთხვევებიც. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ ფასიანი ქაღალდების ემისია საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრებზე და საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან ფინანსური რესურსის გამოთხოვა არ საჭიროებს პარლამენტის მხრიდან რატიფიკაციას.

საშინაო ვალის აღების პროცესს, მასში ჩართულია საქართველოს ეროვნული ბანკი და ფინანსთა სამინისტრო. „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის მიხედვით ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს ეროვნულ ბანკთან კონსულტაციების შედეგად განსაზღვრავს მომავალი წლისათვის საშინაო ვალის მოცულობასა და მისი აღების პირობებს.

საქართველოს „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ კანონის მიხედვით, საქართველოს სახელმწიფო ვალი განსაზღვრულია, როგორც: „საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა

სამინისტროსა და მისი გარანტიით სხვა ორგანოების/დანესეზულეების მიერ დადებული ხელშეკრულებით აღებული, ეროვნული ვალუტით გამოსახული, აგრეთვე საქართველოს სახელით საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ეროვნულ ან უცხოურ კონვერტირებად ვალუტაში დენომინირებული სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების განთავსებიდან მიღებული და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ საქართველოსთვის დამტკიცებული საფინანსო რესურსიდან მიღებული სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალების ჯამური თანხა.“ საქართველოში, სახელმწიფო ვალის კლასიფიცირება საშინაო და საგარეო ვალად ხდება ვალუტის მიხედვით. შესაბამისად, საშინაო ვალი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის ყველა იმ ვალდებულებას, რომელიც აღებულია ეროვნულ ვალუტაში, ხოლო საგარეო ვალი - უცხოურ ვალუტაში დენომინირებული ვალდებულება.

ძირითადად, საქართველოს მთავრობა საკრედიტო რესურსის სახით ფინანსური სახსრების მობილიზებას ახორციელებს საშინაო თუ საგარეო ფინანსურ ბაზრებზე სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების რეალიზაციით და მრავალმხრივ თუ ორმხრივ კრედიტორებთან საკრედიტო ხელშეკრულებების გაფორმების გზით. საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში დომინირებს მრავალმხრივი კრედიტორებისაგან აღებული კრედიტები, რომელიც უკანასკნელი წლების განმავლობაში მთლიანი პორტფელის ნახევარზე მეტს შეადგენდა .

დასკვნა

საქართველოს სახელმწიფო ვალის პორტფელში არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების საკრედიტო ვალდებულებები, რომელიც წარმოადგენს პირობით ვალდებულებებს. შედეგად, საწარმოს გადახდისუნარობის-დეფოლტის შემთხვევაში, არსებობს სახელმწიფო აქტივების მოცულობის შემცირების ან ვალდებულებების ზრდის რისკი, რაც თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება ქვეყნის ფინანსურ მდგომარეობაზე;

სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი გარდა აღნიშნულისა, მთავრობის მიერ წარმოდგენილ საბიუჯეტო დოკუმენტებში სრულყოფილად არ არის ასახული ინფორმაცია სახელმწიფოს პირობით ვალდებულებებზე. აღნიშნული კი, ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო სექტორის მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესახებ ინფორმაციის სისრულესა და გამჭვირვალობას. ასევე, სხვადასხვა სახის ანალიზებში (მაგალითად, სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი), სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოების ვალდებულებების არ გათვალისწინება ქმნის რისკს იმისა, რომ არაჯეროვნად იქნება შეფასებული სახელმწიფო ვალის მდგრადობასთან დაკავშირებული შესაძლო საფრთხეები თუ რისკები;

სახელმწიფო ვალის არსებული განმარტება არ შეესაბამება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, მსოფლიო ბანკისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ განსაზღვრულ მოთხოვნებს;

სახელმწიფო ვალის პორტფელში პირობითი ვალდებულებების სრულყოფილად გაუთვალისწინებლობასთან დაკავშირებული რისკების იდენტიფიცირებისათვის და სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული ინფორმაციის სრულყოფისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მიზანშეწონილად მიაჩნია: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, საბიუჯეტო დოკუმენტებში, უზრუნველყოს სახელმწიფო სექტორის მიერ ნაკისრი პირობითი ვალდებულებების სრულყოფილი ასახვა, ვალდებულებების შესაბამისი მფლობელებისა და მახასიათებლების მითითებით;

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებული მაკროეკონომიკური ანალიზების ჩატარების პროცესში უზრუნველყოს პირობითი ვალდებულებების მოცულობისა და მათთან დაკავშირებული რისკების გათვალისწინება; საქართველოს კანონში „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებით, სახელმწიფო ვალის შესახებ არსებული განმარტება შესაბამისობაში მოვიდეს საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ

მოთხოვნებთან.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=628>
2. Mishkin F. S., Monetary Policy Strategy: Lessons from the crisis, NBER Working Paper 16755, 2011. <http://www.nber.org/papers/w16755>
3. სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტი 2016, 2017 წ.
4. <https://radio1.ge/ge/videos/view/171713.html>

REFERENCES:

1. The monetary policy strategy of the National Bank of Georgia, <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=628>
2. Mishkin F. S., Monetary Policy Strategy: Lessons from the crisis, NBER Working Paper 16755, 2011. <http://www.nber.org/papers/w16755>
3. State Audit Performance Audit of 2016, 2017
4. <https://radio1.ge/en/videos/view/171713.html>

**OPTIMIZATION OF STATE DEBT
MANAGEMENT OF GEORGIA**

Khatuna Shalamberidze,
Academic Doctor of Economics,
ATSU, Associated Professor

RESUME

The state debt portfolio of Georgia is not provided by the credit obligations of the enterprises created by the state participation, which constitutes conditional obligations. As a result, in case of insolvency-defaults of the enterprise, there is a risk of decreasing the

volume of state assets or liabilities, which in turn negatively affects the country's financial position.

In the state performance audit, the budget documents presented by the Government do not fully reflect the state obligations. This does not ensure the completeness and transparency of information about the obligations taken by the state sector. Also, in the different types of analyzes (for example, the analysis of state debt sustainability), the obligations of the state-owned enterprises do not take into account the risk that the potential threats or risks associated with sustainable state debt are underestimated.

The existing definition of the state debt does not correspond to the requirements of the International Monetary Fund, World Bank and other international organizations.

The Ministry of Finance of Georgia shall ensure the level of conditional obligations and risks associated with them in the process of macroeconomic analysis related to state debt; Under the relevant amendments to the Law of Georgia on "State Debt", the definition of state debt will be in compliance with the requirements of international standards.

Key words: Debt Optimization; Determination of volume of debt; Predicting the debt methods; Effective management of debt;