



## „საქართველოს საშუალოვადიანი ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის ანალიზი“

### საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი

### პი ემ სი კვლევითი ცენტრი

კვლევა განხორციელდა აღმოსავლეთ-დასავლეთ მართვის ინსტიტუტის საჯარო პოლიტიკის, ადვოკატირების და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება საქართველოში (G-PAC) პროგრამის ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებულია ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ.

კვლევა მომზადებულია ამერიკელი ხალხის დახმარებით, რომელიც განხორციელდა USAID-ის მეშვეობით

კვლევის შინაარსი პი ემ სი კვლევითი ცენტრის პასუხისმგებლობაა და შესაძლოა არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის, USAID-ის და აღმოსავლეთ-დასავლეთ მართვის ინსტიტუტის ხედვას.

ივნისი, 2014



## შინაარსი

შეჯამება .....	3
საკითხის მნიშვნელოვნება .....	4
საშუალო და გრძელვადიანი ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის ანალიზი .....	5
რეკომენდაციები.....	8
ლიტერატურა.....	9

## შეჯამება

საქართველოს ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელებამ, სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის და ვალის ზრდამ აქტუალური გახადა არსებული საშუალოვადიანი ფისკალური პოლიტიკის გადახედვა და მისი მდგრადობის შესწავლა

2013 წლის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი არის 3.2%. 2014 წლისთვის საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი 5%-ია. მიუხედავად ამისა, 2014 წელს ბიუჯეტის დეფიციტი გაიზარდა (3.6 % მშპ-ს მიმართ) და საჭიროა მომავალ წლებში შემცირდეს. არსებული მდგომარეობით ფისკალური მდგრადობის ზღვრული პარამეტრები სახიფათო ზღვარს ჩამოუვარდებიან, თუმცა კრიზისული სიტუაციების ტესტებმა აჩვენეს, რომ ფისკალური მდგრადობა სუსტია ზომიერი გრძელვადიანი და მკაცრი მოკლევადიანი კრიზისის წინაშე. მაგალითად, თუ ეკონომიკური ზრდა შენელებდა, ბიუჯეტის დეფიციტი გაიზარდებდა და ლარის კურსი გაუფასურდებდა (გაუტოლდებდა 2008-2009 წლების ეკონომიკური კრიზისის მაჩვენებლების დონეს), ქვეყნის ფისკალური მდგრადობა დაირღვევა.

ასევე ყურადღება უნდა გამახვილდეს ქვეყნის წინაშე არსებულ შესაძლო ვალდებულებებზე, როგორცაა მომავალი სოციალური ხარჯები და სახელმწიფო კორპორაციების ვალები. სახელმწიფო ვალის ოფიციალური სტატისტიკა არ მოიცავს სრულად სახელმწიფო სექტორის ვალს, მაგალითად არ მოიცავს სახელმწიფო კორპორაციების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) ვალებს. აუცილებელია მთლიანი სახელმწიფო ვალის კონსოლიდირება და მისი კლასიფიცირება ინსტრუმენტების და ვადიანობის მიხედვით.

2013-2014 წლების გამოცდილება უჩვენებს, რომ ბიუჯეტის ხარჯების კვარტალური გეგმები უფრო ზუსტად უნდა განისაზღვროს და შესრულდეს. ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა განაწილდეს მხოლოდ რამოდენიმე თვეზე. დეფიციტის არათანაბარ განაწილებას ექნება მონეტარული ზეწოლა ვალუტის გაცვლით კურსსა და ინფლაციის დონეზე.

პი ემ სი კვლევითი ცენტრის მიერ შემუშავებული რეზიუმე შემუშავდა კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით. კვლევა თავის მხრივ ეფუძნება ფისკალური მდგრადობის რაოდენობრივ კვლევას, ინტერვიუებს და საჯარო განხილვებს სამიზნე აუდიტორიასთან. შემუშავებული რეკომენდაციები მიზნად ისახავს საქართველოს ფისკალური მდგრადობის გაუმჯობესებას.

## საკითხის მნიშვნელოვნება

ფისკალური მდგრადობა აუცილებელია ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკის სტაბილური განვითარებისათვის. აღნიშნული უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს ფისკალური პოლიტიკის მკვეთრი ცვლილების თავიდან აცილებას (მგ. გადასახადების ზრდა ან ბიუჯეტის ხარჯების მნიშვნელოვნად შემცირება) და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის შენარჩუნებას. ქვეყანა ფისკალურად მდგრადია, თუ მას შეუძლია მოემსახუროს სახელმწიფო ვალს ფისკალური პოლიტიკის მოულოდნელი ცვლილების საჭიროების გარეშე, როგორც მოკლევადიან, ასევე საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერიოდებში. ფისკალური პარამეტრების ზღვარი (მაგალითად, სახელმწიფო ვალი მშპ-ს მიმართ, ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ს მიმართ) გაცილებით მკაცრია განვითარებადი ქვეყნებისთვის. აქედან გამომდინარე, არსებული პრობლემების დროული იდენტიფიცირება საშუალებას მისცემს ფისკალური პოლიტიკის გამტარებლებს თანდათანობით შეიტანონ ცვლილებები პოლიტიკაში, შესაბამისად არ იქნება საჭიროება მომავალში პოლიტიკის გაუთვალისწინებელი, დრამატული ცვლილების განხორციელების.

ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული სახელმწიფო ვალის მდგრადობაზე. შესაბამისად, ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის როგორც საბაზისო (მთავრობის ძირითადი ფისკალური და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები საშუალოვადიანი გეგმა), ასევე ალტერნატიული სცენარების ( ფისკალური და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების პესიმისტური და ოპტიმისტური საშუალოვადიანი სცენარები) ანალიზისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს აგრეთვე სახელმწიფო ვალის მშპ-თან ფარდობითი მაჩვენებლის დინამიკაზე.

2013 წლის ეკონომიკური ზრდის პროგნოზი იყო 6%, ხოლო ფაქტიური მაჩვენებელი 3.2%. ზრდის ტემპის შენელებამ გამოიწვია დანაკლისი ბიუჯეტის შემოსავლებში. 2013 წელს ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები 630 მილიონით (მშპ-ს 2.3 %) ჩამოუვარდებოდა დაგეგმილ მაჩვენებელს. ამასთან, 2014 წელს მთავრობამ 0.9 % პუნქტით. გაზარდა ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ს მიმართ (-3.6%) 2013 წლის შესაბამის მაჩვენებლთან (-2.7 %) შედარებით.

2013 წლიდან საქართველოს ფისკალური მდგრადობის ერთ-ერთი გამოწვევა გახდა მთავრობის სოციალურ სფეროზე ორიენტირებული პოლიტიკა, რაც გულისხმობს სოციალურ სფეროზე ხარჯების გაზრდას.

## საშუალო და გრძელვადიანი ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის ანალიზი

2013 წელს საქართველოში მომხდარი პოლიტიკური ცვლილებები (ყველა დონეზე პარლამენტი, პრეზიდენტი, პრემიერ მინისტრი და მთავრობა) აისახა ქვეყნის ეკონომიკაზე. ახალმა მთავრობამ განახორციელა გარკვეული საკანონმდებლო ცვლილებები (მორატორიუმი სასოფლო-სამეურნეო მიწის უცხოელებზე გაყიდვაზე, ახალი შრომის კოდექსის მიღება), ასევე განიხილებოდა სხვა მოსალოდნელი ცვლილებების შემუშავებაც (თავდაცვით ზომებზე საერთაშორისო ვაჭრობაში) რამაც უარყოფითი გავლენა მოახდინა როგორც ბიზნეს გარემოზე, ასევე ეკონომიკურ ზრდაზე. მაგალითად, ფიტჩი (Fitch Ratings) სტატიაში საქართველოს შესახებ აღნიშნავდა: „ჩვენი პროგნოზით საქართველოს ეკონომიკური ზრდა 6.1 %-დან 3 %-მდე შემცირდება, რაც მნიშვნელოვანწილად განპირობებული იქნება შრომის კოდექსის გარშემო შექმნილი გაურკვევლობით და მისი გავლენით ინვესტიციებზე“.

2013 წლის საგადასახადო შემოსავლები 630 მილიონი ლარით ჩამოუვარდება 2013 წლის გეგმას, ხოლო 11.7 მილიონით 2012 წლის ფაქტიურ მაჩვენებელს. შემცირება მნიშვნელოვან წილად განაპირობა დამატებითი ღირებულების გადასახადიდან (დღგ) მიღებული შემოსავლების შემცირებამ (6.8 %, 192.3 მილიონი ლარი) 2012 წელთან შედარებით. დღგ-დან მიღებული შემოსავლების შემცირდა შემდეგი მიზეზების გამო:

- დღგ-ს დასაბეგრი ბაზა არის ნომინალური მშპ, რომელიც 0.7 % პუნქტით ნაკლებად გაიზარდა, ვიდრე რეალური მშპ.
- სოფლის მეურნეობის წილი რეალურ ეკონომიკურ ზრდაში იყო 0.7 % პუნქტი, და ეს არ აისახება დღგ-ში, რადგან სოფლის მეურნეობის გამოშვება გათავისუფლებულია დამატებითი ღირებულების გადასახადისგან.
- 20.1 %-ით გაიზარდა ქვეყნის ექსპორტი, რომელიც ასევე გათავისუფლებულია დღგ-სგან.

2014 წელს ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-ს მიმართ (-3.6 %) გაიზარდა 2013 წელთან შედარებით (-2.7%). დეფიციტის ზრდა აისახა სახელმწიფო ვალის პარამეტრებზე. 2014 წელს 2013 წელთან შედარებით სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი მშპ-ს მიმართ 1 პროცენტული პუნქტით გაიზარდა და მშპ-ს 35.7 %-ს (10.4 მილიარდი ლარი) მიაღწია.

საქართველოს სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი მშპ-ს მიმართ რეგიონის ფარგლებში საშუალოა, თუმცა საყურადღებოა მისი ზრდის ტემპი. 2014 წელს 2012 წელთან შედარებით ვალის დონის მშპ-ს მიმართ ზრდის სიჩქარის (3.1% პუნქტით) მიხედვით საქართველო მეოთხეა რეგიონში (ბულგარეთის, აზერბაიჯანის და სომხეთის შემდეგ). მსგავსი ტენდენცია უარყოფითად აისახება ვალის მდგრადობაზე.

საშუალოდ, სახელმწიფო ვალის 10 % მშპ-ს მიმართ იწვევს ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელებას 0.2 % პუნქტით წელიწადში. აღნიშნული უარყოფითი ეფექტი ძირითადად განპირობებულია ინვესტიციების შემცირებით და კაპიტალის მარაგების ნელი ზრდით (მანმოჰანი, კუმარი, ვუ, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2010). აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახელმწიფო ვალის ტვირთი (მშპ-ს 35.7 %) განაპირობებს წლიური ეკონომიკური ზრდის ტემპის 0.7 % პუნქტით შემცირებას.

ფისკალური მდგრადობის თვალსაზრისით კიდევ ერთ გამოწვევას წარმოადგენს გაზრდილი სოციალური ხარჯები. 2014 წელს სოციალური ხარჯების წილი მთლიან ხარჯებში (31.7 %) გაიზარდა 2012 წლის მაჩვენებელთან შედარებით ( 23.2 %). ამასთან, 2013 წელს კაპიტალური ხარჯების შემცირება ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელების ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი იყო. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში მთავრობის ზომას (ბიუჯეტის ხარჯები მშპ-ს მიმართ) კლების ტენდენცია აქვს და 2014 წელს აღნიშნული მაჩვენებლის გეგმა 30.2 % -ია. მთავრობის ასეთი ზომა შეესაბამება 3.8 % - 4.7 % -იან რეალური ეკონომიკურ ზრდის ტემპს. (გვორტნი, ლოვსონი, ჰოლკომბი, 1998).

გასათვალისწინებელია აგრეთვე, რომ სოციალური ხარჯების უმეტეს ნაწილს (75%) საპენსიო ხარჯები წარმოადგენს. საქართველო დგას დემოგრაფიული ცვლილებების წინაშე, მოსახლეობა ხდება ხანდაზმული, რასაც დიდი გავლენა ექნება საპენსიო ხარჯებზე. 5 წლის შემდეგ ასაკით პენსიონერთა რიცხვი 50000-ით გაიზრდება, ხოლო 10 წლის შემდეგ 100 ათასით. საქართველოში მინიმალური პენსია არის 150 ლარი, მაგრამ მთავრობას აქვს დაპირება, რომ 2016 წლისათვის მინიმალური პენსია იქნება 220 ლარი. შედეგად, დამატებითი საპენსიო ხარჯი 2016 წელს იქნება დაახლოებით 500 მილიონი ლარი, ხუთი წლის შემდეგ კი დაახლოებით 630 მილიონი ლარი.

2013-2014 წლებში ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის გამოწვევას წარმოადგენს აგრეთვე სწორი ფისკალური მენეჯმენტი. ბიუჯეტის წლიური დეფიციტი თანაბრად არ ნაწილდება კვარტლებზე. 2013 წელს პირველი სამი კვარტლის განმავლობაში ბიუჯეტის სიჭარბე იყო 357 მილიონი ლარი, ხოლო მეოთხე კვარტალში დეფიციტი იყო 659 მილიონი ლარი. მსგავსი დისბალანსი ნეგატიურად აისახა ეროვნული ვალუტის კურსსა და ფასების დონეზე. ლარის გაცვლითი კურსი გაუფასურდა 7 %-ით და ფასების დონე გაიზარდა 2.4 %-ით. მსგავსი ტენდენცია შეინიშნება 2014 წელსაც, როცა ნაერთი ბიუჯეტის წლიური დეფიციტი არის 845 მილიონი ლარი, პირველი კვარტალი დასრულდა 105 მილიონი ლარის სიჭარბით. აქედან გამომდინარე, დარჩენილი კვარტლების დეფიციტი იქნება 950 (845+105) მილიონი ლარი ან საბიუჯეტო პროგრამები სრულად არ დაფინანსდება. ამასთან, ბიუჯეტის დეფიციტი საფრთხეს შეუქმნის მონეტარული პარამეტრების სტაბილურობას.

სახელმწიფო ვალის ოფიციალური სტატისტიკა მოიცავს მხოლოდ მთავრობის და ეროვნული ბანკის ვალებს. ის არ მოიცავს სახელმწიფო კორპორაციებისა და სსიპ-ების ვალებს. სსიპ არის კვაზი სახელმწიფო კორპორაცია, ის დაფინანსებას იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტისგან, მაგრამ მისი დავალიანება არ არის ასახული სახელმწიფო

ვალის სტატისტიკაში. სახელმწიფო კორპორაციებიც ასევე არიან ფისკალური რისკების წყარო, იმის გამო, რომ მათი ვალები პირდაპირ ან ირიბად გარანტირებულია მთავრობის მიერ. მათ თუ საკუთარი ვალის მომსახურების პრობლემა შეექმნებათ, მთავრობას მოუხდება ჩაერიოს პროცესში კრიზისის აღმოსაფხვრელად.

ფისკალური მდგრადობის სენსიტიური ანალიზი დაეფუძნა ფინანსთა სამინისტროს საბაზისო სცენარს და რეალურ მაკროეკონომიკურ შოკ ტესტებს, სადაც ერთი ან მეტი ეკონომიკური მაჩვენებელი უარესდება. პი ემ სი კვლევითი ცენტრმა შეისწავლა მშპ-ს, ბიუჯეტის დეფიციტის და ვალუტის კურსის შოკები, როგორც საშუალოვადიან, ასევე გრძელვადიან პერიოდში. საქართველოს ფისკალური სისტემა მდგრადია ინდივიდუალური შოკების დროს (როდესაც მხოლოდ ერთი პარამეტრი, მაგალითად მშპ-ს ზრდის ტემპი უარესდება), მაგრამ მულტი შოკების (როდესაც ზემოთ აღნიშნული სამი შოკი ერთდროულად ვითარდება) შემთხვევაში ვალის ტვირთის ზღვრული პარამეტრები აჭარბებს ფისკალური სტაბილურობის ზღვრებს.

## რეკომენდაციები

- ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა იყოს ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული, რათა უზრუნველყოს მინიმუმ 6%-იანი ეკონომიკური ზრდა მომავალი 4 წლის განმავლობაში. ამასთან, ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ს 2 %-ს. დაჩქარებული ეკონომიკური ზრდა და შემცირებული ბიუჯეტის დეფიციტი ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას უფრო სტაბილურს გახდის
- დღგ-დან შემოსავლების ზრდა არ არის მშპ-ს ზრდის პროპორციული. თუ გაგრძელდება ექსპორტზე ორიენტირებული ეკონომიკური ზრდა, დღგ-დან შემოსავლების ზრდა კვლავ ჩამოუვარდება ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელს. ეს გარემოება გათვალისწინებული უნდა იქნას მომავალი ბიუჯეტის შემოსავლების დაგეგმვისას
- სოციალური ხარჯების მნიშვნელოვნად ზრდა არის ბიუჯეტის დეფიციტის გაფართოების ძირითადი მიზეზი, რადგან აღნიშნული ხარჯების ზრდა არ არის ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული ფისკალური პოლიტიკის ნაწილი. ამასთან, სახელმწიფო ინვესტიციების შემცირებასაც ეკონომიკურ ზრდაზე უარყოფითად აისახება აგრეთვე ინვესტიციების შემცირება. ამიტომ, გასათვალისწინებელია, რომ მდგრადი ეკონომიკური ზრდისთვის უმჯობესია სოციალური ხარჯების ნაცვლად სახელმწიფო ინვესტიციები გაიზარდოს
- მთლიანი სახელმწიფო სექტორის ვალეები უნდა იყოს კონსოლიდირებული. სტატისტიკამ უნდა მოიცვას მთავრობის, ეროვნული ბანკის, სსიპ-ების, სახელმწიფო ფონდების, სახელმწიფო ფინანსური და არაფინანსური კორპორაციების ვალეები. ეს ინფორმაცია უნდა იყოს გამჭვირვალე და იოლად მოსაპოვებელი, რაც შესაძლებელს გახდის ქვეყნის ეკონომიკურ მდგრადობაზე სახელმწიფო სექტორის ვალის გავლენის უფრო კომპლექსურად შეფასებას. კონსოლიდირებული ვალეების სტატისტიკა დაეხმარება ანალიტიკოსებს და მკვლევარებს უფრო ზუსტად შეაფასონ სახელმწიფო სექტორის ფინანსური რისკები
- ბიუჯეტის კვარტალური განწერა უნდა გაკეთდეს უფრო მეტი სიზუსტით. თავიდან უნდა იქნას აცილებული წლიური დეფიციტის რამოდენიმე თვეზე განაწილება, რასაც უარყოფითი მონეტარული გავლენა აქვს ვალუტის კურსის და ფასების დონის სტაბილურობაზე.



## ლიტერატურა

სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონი 2013, 2014, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

სახელმწიფო ვალი და ზრდა, მანმოჰანი, კუმარი და ვუუ, სსფ-ის კვლევა, 2010 წელი

საქართველო: გაურკვევლობის აღმოფხვრა, მსოფლიო ბანკი, 2014 წელი

საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყნების სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზის მეთოდოლოგია, სსფ, 2013 წელი

ფისკალური სივრცე, სსფ-ის პოზიცია, 2010 წელი

ფისკალური პოლიტიკის და სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზის მეთოდოლოგიის მოდერნიზაცია, კარლო კატარელი და რეზა მოგჰადამი, სსფ, 2011 წელი

სახელმწიფო სექტორის ვალის სტატისტიკა: სახელმძღვანელო მომხმარებლებისათვის, სსფ, 2011 წელი

მთავრობის ზომა და ფუნქციები და ეკონომიკური ზრდა, ჯეიმს გვორტნი, რობერტ ლოუსონი, რანდალ ჰოლკომბი, სსფ, 1998 წელი

პრაქტიკული სახელმძღვანელო სახელმწიფო ვალის დინამიკის, ფისკალური მდგრადობის და საბიუჯეტო აგრეგატების ციკლური ცვლილებების შესასწავლად, ჯულიო ესკოლანო, სსფ, 2010 წელი

პოტენციური გამოშვების, გამოშვების დანაკლისის და ბიუჯეტის ბალანსის შეფასება, კლაუდ ჯიორნო, პეტ რიჩარდსონი, დებორა როზევეარი, პაულ ვან დენ ნორდი, ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), 1995 წელი

როდის და როგორ უნდა ვიმოქმედოთ ბიზნეს ციკლის პირობებში? სტრუქტურული ფისკალური ბალანსის მართვა, ფაბიან ბორნჰორსტი, გაბრიელა დობრესკა, იან გოტშალკი, ტაისუკე ნაკატა, სსფ, 2011 წელი