

ფისკალური მდგრადობის შეფასება და ფისკალური რისკების მართვა საქართველოში

ASSESSMENT OF FISCAL SUSTAINABILITY AND MANAGEMENT OF FISCAL RISKS IN GEORGIA

მარინა მუჩიაშვილი,

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი.

საქართველო, თბილისი

მაია გიორგობიანი,

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასისტენტ პროფესორი.

საქართველო, თბილისი

ზამირა შონია

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასისტენტ პროფესორი.

საქართველო, თბილისი

MARINA MUCHIASHVILI,

Assoc. Professor Ivane Javakhishvili Tbilisi State University.

Georgia, Tbilisi

MAIA GIORGOBIANI,

Assist. Prof. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Georgia, Tbilisi

ZAMIRA SHONIA,

Assist. Prof. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Georgia, Tbilisi

ანოტაცია

2012 წლის შემდგომი პერიოდი საქართველოში დაბალი ეკონომიკური ზრდის ტემპებით, ბიუჯეტის პერმანენტული დეფიციტებითა და სახელმწიფო ვალის (როგორც საგარეო, ისე საშინაო) მოცულობის მნიშვნელოვანი ზომით ზრდით ხასიათდებოდა. შესაბამისად, ბოლო წლებში განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა საშუალოვადიან და გრძელვადიან პერიოდებში სახელმწიფო ვალის მდგრადობის შეფასების, ფისკალური რისკების გამოვლენისა და მართვის საკითხებზე. საქართველოს სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი 2019-2029 წწ-ში გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის თითქმის ყველა ინდიკატორი ზომიერი რისკების ზემოქმედების შემთხვევებში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ დადგენილ ე.წ. „ჭერებს“ უახლოვდება, თუმცა, ჯერ კიდევ რჩება კრიტიკულ ზღვარს ქვემოთ. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი სახის შოკის ზემოქმედების ზომის (მათგან გამოიყოფა ვალუტის მკვეთრი დაცემისა და ეკონომიკური ზრდის ტემპების შენელების შოკები) გაძლიერების, ასევე, სახელმწიფო ვალის სტრუქტურაში საგარეო ვალის მაღალი ხვედრითი წილის შენარჩუნების პირობებში ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობა გრძელვადიან პერიოდში შესაძლოა საფრთხის წინაშე დადგეს. შესაბამისად, ქვეყნის კრედიტუნარობის პრობლემის თავიდან აცილების მიზნით არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის კორექტირებას უახლოეს პერიოდში.

საკვანძო სიტყვები: ფისკალური მდგრადობა, ფისკალური რისკების გამოვლენა და მართვა

ABSTRACT

The decrease of economic growth rates in Georgia and increased primary fiscal deficit and state debt (both, foreign and internal) of the country in 2012-2018 have made it actual to assess the fiscal sustainability of the country.

The analysis evidenced that by 2018, the marginal indicators of public debt sustainability (public debt/ GDP, state debt/budget revenue and public debt/export) of Georgia remained below the thresholds. Despite this, the fiscal sustainability of Georgia may be threatened in the long-term perspective due to the different shocks (severe currency devaluation being an important factor among them), significant growth of the future social liabilities, growing scales of subsidies for different branches of economy and increasing gross external debt of Georgia (which already exceeds 100% of GDP). Without urgent adjustments in the fiscal policy, disclosures and management of fiscal risks, in the medium-term and long term, the government of Georgia may find it necessary to drastically cut the budgetary expenses.

The article emphasizes that the macroeconomic stability and stable economic growth of Georgia in the medium-term perspective needs gradual adjustments of the fiscal policy.

Keywords: Public finance, Public debt sustainability, Fiscal policy.

შესავალი

2008 წლის მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა ბევრი ქვეყნის, მათ შორის, საქართველოს სახელმწიფო და ნაერთი ბიუჯეტების დეფიციტებსა და შედე-

გად, სახელმწიფო ვალის მოცულობის ზრდაზე. ეს პროცესი კიდევ უფრო გააღმავა 2012 წლის შემდგომ პერიოდში ქვეყნის ფისკალური პოლიტიკის ხასიათის მკვეთრმა ცვლილებების შედეგად, რაც ძირითადად გამოიხატა ბიუჯეტის ხარჯების ორიენტაციის შეცვლაში, რაც გამოიხატა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებში სოციალური სფეროს დარგების დაფინანსების მოცულობების მკვეთრ ზრდაში. აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდში მკვეთრად გაზრდილი სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელების დაფინანსებაში სახელმწიფო ვალის წილად ყოველწლიურად საშუალოდ 15 %-ზე მეტი მოდიოდა. ფისკალურ პოლიტიკაში ამ არსებითი ხასიათის ცვლილებამა, სხვა ნეგატიურშოკებთან ერთად, ქვეყნის ეკონომიკის ზრდის ტემპების შენელებაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინა.

დღეისათვის სახელმწიფო ვალის მიღწეული დონიდან, მისი სტრუქტურის თავისებურებებიდან გამომდინარე, ფისკალური მდგრადობის შეფასება, ფისკალურ მდგრადობაზე მოქმედი რისკების გამოვლენა და მართვა ქვეყნის მაკროეკონომიკური მდგრადობის განმსაზღვრელ ფაქტორად განიხილება.

ფისკალური მდგრადობის შეფასება და ფისკალური რისკების მართვა საქართველოში

წარსულში სახელმწიფო ვალის ზრდასთან დაკავშირებული საფრთხეებისა და რისკების არასათანადოდ შეფასებამ მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა ბევრჯერ სავალო კრიზისამდე მიიყვანა. პრობლემის აქტუალობიდან გამომდინარე, დღეისათვის საქართველოს სახელმწიფო ვალის ეფექტიანი მართვა ფისკალური პოლიტიკის მნიშვნელოვან პრიორიტეტად განიხილება. სახელმწიფო ვალის აღებით ბიუჯეტის სხვადასხვა პროგრამების დაფინანსება წარმოადგენს მთავრობის ერთ-ერთ ფისკალურ ინსტრუმენტს. ბიუჯეტის დეფიციტის შევსების სხვა ალტერნატიულ წყაროებთან: საგადასახადო განაკვეთების ზრდასა და ფულის ბეჭდვასთან შედარებით, აღნიშნულ ინსტრუმენტს უპირატესობა გააჩნია, თუმცა, ამ ბერკეტის გამოყენებით ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისათვის მნიშვნელოვანია მოზიდული ფინანსური რესურსების ეფექტიანად წარმართვის მიმართულებების ზუსტი განსაზღვრა.

საქართველოში 2012 წლის შემდგომი პერიოდი ხასიათდება სახელმწიფო ვალის მოცულობების უწყვეტი ზრდით. რის გამოც აღნიშნული მაჩვენებ-

ლის სიდიდემ დღეისათვის ისტორიულ მაქსიმუმს 19 მილიარდ ლარს მიაღწია. რაც მაგალითად, 2014 წლის მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 8,5 მილიარდი ლარით (55%-ით).

სახელმწიფო ვალის პორტფელის ზრდა გამოწვეულია როგორც საგარეო, ასევე, საშინაო ვალის მოცულობების ზრდით. თუმცა, სახელმწიფო ვალის ნაზრდში საგარეო ვალის წილი გაცილებით მაღალია (84%). შესაბამისად, კიდევ უფრო იზრდება სესხის ამ წყაროს წილი მთლიან ვალში. აქედან გამომდინარე, 2015-2017 წლების მსგავსად, სავალურო რისკი რჩება სახელმწიფო ვალის მდგრადობის მთავარ რისკ ფაქტორად. ლარის კურსის დაცემა მოქმედებს როგორც სახელმწიფო ვალის ნაშთზე, ასევე, საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საგარეო ვალის მომსახურების ხარჯების (ძირითადად თანხას პლიუს პროცენტი) სიდიდეზე. კერძოდ, 2018 წლის გეგმის შესაბამისად, გათვალისწინებულია სახელმწიფო ვალის მომსახურების ხარჯების 2015 წლის 1,2 მილიარდი ლარიდან 2,4 მილიარდ ლარამდე (200%-ით) გაზრდა. ფინანსთა სამინისტროს პროგნოზების შესაბამისად, ეს მაჩვენებელი 2021 წელს 2,7 მილიარდ ლარს მიაღწევს, თუმცა, შემდგომ პერიოდში ის თანდათანობით შემცირდება და 2025 წლისათვის მოსალოდნელია, რომ 1 მილიარდ ლარს გაუტოლდება.

სახელმწიფო ვალის მოცულობების ზრდა შესაბამისად აისახა სავალე ინდიკატორების ზრდაში. კერძოდ, გეგმის მიხედვით 2018 წლის ბოლოს სახელმწიფო ვალი/მშპ-ში 46,4%-ს გადააჭარბებს, სახელმწიფო ვალი/ექსპორტთან- 99%-ს, სახელმწიფო ვალი/ ბიუჯეტის შემოსავლებთან- 183%-ს, საგარეო ვალის მომსახურება /შემოსავლებთან- 10,5%-ს, საგარეო ვალის მომსახურება/ ექსპორტთან კი -5,2%-ს (2017 წლის 3,6%-თან შედარებით). ვალუტის კურსის რყევების უარყოფითი ზემოქმედების ზომის შემცირების მიზნით გასათვალისწინებელია საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაცია [1] რომლის მიხედვითაც საგარეო ვალი/მთლიან ვალში არ უნდა აღემატებოდეს 60%-ს, რაც საქართველოში 80%-ს აღწევს და საგანგაშო სიგნალს წარმოადგენს საშუალოვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნების თვალსაზრისით. სახელმწიფო ვალის წილის შემცირებისათვის მნიშვნელოვანია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციის გათვალისწინება ქვეყანაში საშინაო განვითარებული საკრედიტო ბაზრის ფორმირებისათვის ხელშეწყობის შესახებ [2].

ფისკალური პოლიტიკის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად გრძელვადიან პერიოდში საქართ-

ველოში მიღებულია ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“. თუმცა, 2014-2017 წლებში საქართველოში დარღვეული იქნა გადასახდელების წესით და ბიუჯეტის ბალანსის წესით დადგენილი ზღვრული ნორმები. ასევე, დარღვეული „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020-ით“ განსაზღვრული სახელმწიფო ვალი/მშპ-თან თანაფარდობის მაჩვენებელიც.

„2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული იყო საგარეო წყაროებიდან მისაღები ფინანსური რესურსების 80 %-მდე საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებისაკენ წარმართვა. თუმცა, წლის ბოლომდე დარჩენილ მოკლე პერიოდში ასათვისებელი დარჩა ამ სფეროსათვის გამოყოფილი კრედიტებიდ მნიშვნელოვანი ნაწილი. კრედიტის სახით გამოყოფილი სახსრების დაგვიანებით ათვისება იწვევს სესხის მომსახურების ხარჯების ზრდას, რადგან კონტრაქტების ნაწილი ითვალისწინებს ვალდებულების გადასახადის დაკისრებას სესხის აუთვისებელ ნაწილზე, რის გამოც

უარესდება ლიკვიდობის რისკის ინდიკატორი-სახელმწიფო ვალის მომსახურების

ხარჯი/ ბიუჯეტის შემოსავლებში [3] კერძოდ, წლის ბოლოს მოსალოდნელია, რომ იგი წინა წლის 20%-დან 25%-მდე გაიზრდება და სავალუტო ფონდის დადგენილ ლიმიტს (22%) 3%-ით გადააჭარბებს, რაც ვალის მდგრადობის თვალსაზრისით არასაურველ ცვლილებად შეიძლება შეფასდეს. .

საქართველოში საჯარო ფინანსების მართვისა და ფისკალური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანია ფისკალური რისკების გამოვლენა და მართვა. რწიშენის ღირსია, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს“ ფისკალური სექტორის მაკროეკონომიკური რისკების ანალიზის შესახებ“ მომზადებულ დოკუმენტში (2017 წელი) შესწავლილია და შეფასებულია სხვადასხვა სახის ფისკალური რისკის ზეგავლენა სხვადასხვა მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელზე და წარმოდგენილია ფისკალური პოლიტიკის სხვადასხვა ვარიანტები უარყოფითი რისკების ზეგავლენის შესუსტების მიზნით [4].

ჩვენს მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების საფუძველზე ჩატარებული სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი 2019-2029 წწ-ში გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო ვალის მდგრადობის თითქმის ყველა ინდიკატორი ზომიერ

რი რისკების ზემოქმედების შემთხვევაში საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ დადგენილ ე.წ. „ჭეხებს“ ქვემოთ საშუალოვადიან პერიოდში რჩება, თუმცა, სავალუტო რისკის პირებში უახლოვდება კრიტიკულ ზღვარს. ასევე, სახელმწიფო ვალის სტრუქტურაში საგარეო ვალის მაღალი ხვედრითი წილის შენარჩუნება სერიოზულ საფრთხეს შეუქმნის ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას გრძელვადიან პერიოდში. შესაბამისად, ქვეყნის კრედიტუნარობის მწვავე პრობლემის თავიდან აცილების მიზნით არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ბიუჯეტის ხარჯვითი პოლიტიკის კორექტირებას უახლოეს წლებში.

გრძელვადიან პერიოდში საქართველოს სახელმწიფო ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფა მოითხოვს ვალი/ მშპ ტრენდის შეცვლას, ვალის „ზრდადი ბილიკიდან“ ქვეყნის გადასვლას ვალის შემცირების ბილიკზე, რაც გულისხმობს ამ თანაფარდობის არა მარტო შემცირებას, არამედ ამ შეფარდების დაყვანას გონივრულად რაც შეიძლება დაბალ დონემდე.

აღნიშნული მიზნის მიღწევა მოითხოვს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების მნიშვნელოვანი ზომით დროულ კორექტირებას (კერძოდ, საჭიროა საქართველოში სხვა ქვეყნებთან შედარებით მაღალი მმართველობითი აპარატის ხარჯებისა და „სხვა ხარჯების“ წილის შემცირება, ასევე, სსიპ-ისათვის გამოყოფილი თანხების შემცირება-ოპტიმიზაცია). მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური რესურსების უპირატესად ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული სფეროების (განათლება, მეცნიერება, საყოველთაო ჯანდაცვის ნაცვლად, მიზნობრივი სოციალური ჯგუფების ჯანდაცვისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების) დაფინანსებისაკენ წარმართვა [5] გასათვალისწინებელია, რომ 2014 წლიდან დღემდე ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას სერიოზულ პრობლემას უქმნის საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტის დეფიციტის არათანაბარზომიერი განაწილება, რაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს ვალუტის კურსის მკვეთრ მერყეობაზე.

დასკვნა

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტების ანალიზიდან ირკვევა, რომ 2012 წლის შემდგომ პერიოდში სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ძირითადად სოციალური ორიენტაციის სფეროების დაინანსებისაკენ წარმართება. შესაბამისად, შეზღუდული ფინანსური რესურსების პირობებში არასაკ-

მარისი სახსრები რჩება ეკონომიკური ზრდისაკენ ორიენტირებული სფეროების: განათლების, მეცნიერების, ჯანდაცვისა და ინფრასტრუქტურის დასაფინანსებლად.

კვლევამ აჩვენა, რომ ბოლო წლებში ბიუჯეტიდან განხორციელებულ გადასახდელებში 15 %-ზე მეტი კრედიტების წილად მოდის, რაც ზრდის სახელმწიფო ვალის მოცულობებსა და შესაბამისად, მათი მომსახურების ხარჯების წილს ბიუჯეტის მთლიან ხარჯებში. სახელმწიფო ვალის „ზრდად ბილიკზე“ დადგომის თავიდან ასაცილებლად და შესაბამისად, ქვეყნის ფისკალური მდგრადობისა და კრედიტუნარიანობის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილად მიგვაჩია სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების მნიშვნელოვანი ზომით კორექტირება (მმართველობითი აპარატის ხარჯების, სსიპ-ს და

სხვა ხარჯების შემცირება) და ბიუჯეტის ფინანსური რესურსების უპირატესი წარმართვა ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული სფეროების დაფინანსებისაკენ. 2014 წლიდან დღემდე ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობის შენარჩუნებას პრობლემას ასევე, უქმნის ბიუჯეტის დეფიციტის პერმანენტული ზრდა და საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტის დეფიციტის არათანაბარზომიერი განაწილებაც. საშუალოვადიან პერიოდში ვალის მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, უარყოფითი შოკების ზეგავლენის შესუსტებისათვის მნიშვნელოვანად მიგვაჩნია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ სხვადასხვა სახის ფისკალური რისკების ყოველწლიური დროული გამოვლენა და რისკების მართვა.

REFERENCES

- [1] პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. (2015). სახელმწიფო ვალის მდგრადობის ანალიზი. თბილისი.
- [2] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2015). სახელმწიფო ვალის მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. თბილისი,.
- [3] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. (2018.). დასკვნა 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე. თბილისი.
- [4] საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2017). „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონი“. თბილისი.
- [5] **M. Muchiashvili, Z. Shonia, M.Giorgobiani** . (2016). Fiscal sustainability Analysis (republic of Georgia). *Economis*, 79-88