



ფისკალური შეზღუდვები



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

ფისკალური შებენიანობა

თეორიული ასპექტები და საერთაშორისო გამოცდილება

სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზის სამსახური

გიორგი ჩაკვეტაძე

2013 წელი

შენიშვნა:

სახელმძღვანელოში ასახული მოსაზრებები ეყრდნობა ავტორების სუბიექტურ მსჯელობას და არ შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალური პოზიცია ან შეფასება

თემატიკა	ფისკალური მდგრადობა, ფისკალური ლიმიტები
ავტორის ელ-ფოსტა:	gchakvetadze@sao.ge

შესავალი

საბიუჯეტო პროცესის ეფექტიანი მართვის თანამედროვე პრაქტიკაში ფისკალური შეზღუდვები ერთ-ერთ ფართოდ აპრობირებულ და გამოცდილ მექანიზმს წარმოადგენს. აღნიშნული მექანიზმის აქტუალობის მიუხედავად, არსებული გამოცდილება ვერ იძლევა ერთმნიშვნელოვან პასუხს ამ მექანიზმის წარმატებულობისა და ეფექტიანობის შესახებ. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით საყურადღებოა 2008 წლის ეკონომიკური და ფინანსური კრიზისის თანმდევი ფისკალური შედეგების, მათ შორის, რიგი სახელმწიფოებისათვის სახელმწიფო ვალის მთლიან შიდა პროდუქტთან თანაფარდობის მნიშვნელოვანი ზრდის პირობებში. ამ პროცესებმა, თავის მხრივ, წამოჭრა უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების როლის ზრდის აუცილებლობა ფისკალური მდგრადობისა და ფისკალური აგრეგატების მათ ლიმიტებთან შესაბამისობის მონიტორინგის მი-

მართულებით. ფისკალური შეზღუდვები მოქმედებს საქართველოშიც. კერძოდ, 2011 წლის ივლისში დამტკიცებული „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, საკანონმდებლო წესით ადგენს ნაერთი ბიუჯეტის დეფიციტის, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამური მოცულობისა და მთლიანი სახელმწიფო ვალის ლიმიტებს მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) მიმართებაში. რამდენადაც ეფექტიანი ფისკალური შეზღუდვები შესაძლოა მიჩნეულ იქნეს ფისკალური კონსოლიდაციის, რესურსების რაციონალური განაწილებისა და შესაბამისად, ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად, მოცემული პუბლიკაცია მიმოიხილავს ამ მიმართულებით არსებულ ძირითად თეორიულ ასპექტებსა და საერთაშორისო გამოცდილებას.

ფისკალური შეზღუდვების ბანსაზღვრება, როლი და ტიპები

ფისკალური შეზღუდვები წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის გრძელვადიან შეზღუდვას საბიუჯეტო აგრეგატების რაოდენობრივი ლიმიტების დაწესების მიმართულებით. აღნიშნული გულისხმობს მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის ჩარჩოს ჩამოყალიბებასა და კონკრეტული საბიუჯეტო აგრეგატის მიზნობრივი მაჩვენებლის განსაზღვრისათვის საოპერაციო სახელმძღვანელოს/მეთოდოლოგიის შემუშავებას. **ფისკალური შეზღუდვების ძირითად მიზანს წარმოადგენს არასწორად ჩამოყალიბებული ფისკალური სტიმულების კორექტირება და შეზღუდვების დაწესება, რაც, თავის მხრივ, ეფექტიანი და მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის წარმართვის წინაპირობაა.**

მიზნობრიობის მიხედვით განასხვავებენ 4 ძირითადი ტიპის ფისკალურ შეზღუდვას:

- ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვები - უზრუნველყოფს მშპ-თან მიმართებაში ბიუჯეტის ბალანსის კონტროლს. აღნიშნული ლიმიტები ძირითადად უკავშირდება სამი ტიპის ბალანსს: მთლიან, ციკლურ ან სტრუქტურულ ბალანსს. ბიუჯეტის ბალანსთან დაკავშირებული ლიმიტების ერთ-ერთ მაგალითს წარმოადგენს “ოქროს წესის” ტიპის შეზღუდვები, რომელიც ითვალისწინებს მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებების მიზნობრიობის განსაზღვრას, საინვესტიციო და არა მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების მიმართულებით. აღნიშნული შეზღუდვა, როგორც წესი, განსაზღვრავს

წმინდა კაპიტალური ხარჯების მოცულობის მიზნობრივ მაჩვენებელს;

- **ვალის შეზღუდვები** - განსაზღვრავს მშპ-თან მიმართებაში სახელმწიფო ვალის მოცულობის მაქსიმალურ დასაშვებ დონეს ან მიზნობრივ მაჩვენებელს, რაც ვალის მდგრადობის უზრუნველყოფას ემსახურება. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფო ვალი მაქსიმალურ დასაშვებ დონეზე გაცილებით ნაკლებია, ამ მიმართულებით შეზღუდვების არსებობა ნაკლებად ეფექტურია;

- **დანახარჯების შეზღუდვები** - როგორც წესი, ადგენს პერმანენტული ხასიათის მქონე ლიმიტებს მთლიანი, პირველადი ან მიმდინარე ხარჯების მიმართულებით. მსგავსი ტიპის შეზღუდვები შესაძლებელია წარმოდგენილი იყოს როგორც აბსოლუტურ, ისე პროცენტულ გამოხატულებაში (მშპ-სთან მიმართებაში) და მათი მოქმედე-

ბის პერიოდი, როგორც წესი, გრძელდება 3-დან 5 წლამდე. აღნიშნული ტიპის შეზღუდვები შეიძლება ეფექტიანად იქნეს გამოყენებული ფისკალური კონსოლიდაციის¹ განსახორციელებლად;

- **შემოსავლების შეზღუდვები** - შემოსავლების მიმართულებით ქვედა ან ზედა ლიმიტის დაწესებით, მიზნად ისახავს შემოსავლების ადმინისტრირების პროცესის გაუმჯობესების ხელშეწყობასა და/ან გადაჭარბებული საგადასახადო ტვირთის თავიდან აცილებას.

თანამედროვე პრაქტიკაში ფისკალური შეზღუდვების უმეტესობა გამოიყენება ბიუჯეტის დეფიციტის ან სახელმწიფო ვალის ლიმიტების დასაწესებლად. აღნიშნული შეზღუდვების მთავარ მიზანს წარმოადგენს ფისკალური მდგრადობის შენარჩუნება. რაც შეეხება ხარჯვითი ნაწილისა და შემოსავ-

¹ ფისკალური კონსოლიდაცია წარმოადგენს ბიუჯეტის დეფიციტისა და ვალის დაგროვების მაჩვენებლის შემცირების მიმართულებით გატარებული ღონისძიებების ერთობლიობას.

ლების მიმართულებით დადგენილ შეზღუდვებს, მათ სხვა დამატებითი მიზნებიც გააჩნიათ. კერძოდ, ხარჯების ლიმიტის შემოღებით შესაძლებელია ბიუჯეტის „გადასახდელების“ მუხლის სასურველი მიმართულებით აქცენტირება კონკრეტული ხარჯვითი კატეგორიების ზრდის ტემპის შენელებით, ხოლო შემოსავლების შეზღუდვით ხორციელდება გადაჭარბებული საგადასახადო ტვირთის თავიდან აცილება და გადაჭარბებით მიღებული შემოსავლების განაწილების წინასწარი დაგეგმვა.

ზემოაღნიშნულ შეზღუდვებს, მასისათებულებისა და “სიმკაცრის” მიხედვით, საბიუჯეტო შედეგებზე მეტ-ნაკლებად მნიშვნელოვანი გავლენა შესაძლოა ჰქონდეს. კერძოდ, „ძლიერი“ შეზღუდვის (strong rule) დარღვევამ, შესაძლოა გამოიწვიოს უფრო დიდი პოლიტიკური ზიანი ვიდრე აღებული ვალდებულებების შეუსრულებლობამ, რამდენადაც „ძლიერი“ შეზღუდვები გამყარებულია ნორმატიული ბაზით, რაც ართულებს მათ დაკორექტირებას (განსაზღვრულია კონსტი-

ტუციით ან შესაბამისი კანონით). აღნიშნული ლიმიტების შესრულების მონიტორინგი შესაძლოა განხორციელდეს პოლიტიკურად დამოუკიდებელი ინსტიტუტის მიერ და ეროვნულ დონეზე შესაძლოა დაკავშირებული იყოს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს როლის ზრდასთანაც.

პრაქტიკაში გამოყოფენ რაოდენობრივ და პროცედურულ ფისკალურ შეზღუდვებს. რაოდენობრივი ფისკალური შეზღუდვების შემთხვევაში, ადგილი აქვს საბიუჯეტო აგრეგატების ნომინალურ ფორმაში გამომხატული ზღვრების ან მიზნების დაწესებას. აღნიშნული ტიპის შეზღუდვა მუდმივ ხასიათს ატარებს და წარმოადგენს ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობის ერთგვარ შემაჯამებელ მაჩვენებელს. ამ შემთხვევაში, არ იგულისხმება ისეთი კატეგორიის ზღვრები და მიზნები, რომლებიც ექვემდებარება რეგულარულ გადახედვებს, რაც ხშირად დამახასიათებელია ევროპულ ქვეყნებში გავრცელებული საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოსათვის (მაგა-

ლითად, ევროკომისიის 2007 წლის განხილვა ევროკავშირის ქვეყნებში საშუალოვადიანი საბიუჯეტო ჩარჩოს მახასიათებლების შესახებ). რაოდენობრივი შეზღუდვები, როგორც წესი, შეიძლება განისაზღვროს ზემოჩამოთვლილ ოთხივე ტიპის ფისკალურ აგრეგატზე.

რაც შეეხება პროცედურულ შეზღუდვებს, აღნიშნული შეიძლება ეხებოდეს პროცედურული ხასიათის მქონე კომპონენტებს საჯარო სექტორის ფინანსების მართვის სისტემის სხვადასხვა საფეხურზე, მათ შორის: სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის წარდგენის, პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცებისა და შესრულების ეტაპებზე. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ტიპის შეზღუდვების საფუძველზე უფლებამოსილება ეზრდება ფისკალური პოლიტიკის მაკოორდინირებელ ორგანოს (მაგ. ფინანსთა სამინისტროს), რაც გამოიხატება ბიუჯეტის მომზადების პროცესში მხარჯავ დანესებულებებსა და პარლამენტს შორის შუამდგომლობის შედეგად საკანონმდებლო ორგანოს დისკრეციის შესაძლო

შემცირებაში, მაგ., საჯარო უწყებების მიერ წარმოდგენილ საბიუჯეტო განაცხადებში მაკოორდინირებელ ორგანოს მიერ ცვლილებების შეტანის შეზღუდვით.

რაოდენობრივ და პროცედურულ შეზღუდვებს შორის არჩევანის გაკეთება შესაძლოა სხვადასხვა ფაქტორზე იყოს დამოკიდებული. **Von Hagen and Harden-ის (The Political Economy of the European Constitution (1994))** მიხედვით, მნიშვნელოვანი ურთიერთკავშირი არსებობს ქვეყნის ზომასა და მის მიერ არჩეულ ფისკალური შეზღუდვის ტიპს შორის. ევროკავშირის წევრი დიდი ქვეყნები, როგორებიცაა, საფრანგეთი და გერმანია, რომელთაც შედარებით წარმატებით შეინარჩუნეს ფისკალური დისციპლინის მდგრადობა 80-იან წლებში, ეყრდნობოდნენ სწორედ პროცედურულ შეზღუდვებს, ხოლო შედარებით მცირე ზომის ქვეყნები რაოდენობრივ შეზღუდვებს.

ფისკალური შეზღუდვების შესაძლო გვირდითი ეფექტები

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ფისკალური შეზღუდვები ძირითად მიზანს წარმოადგენს ფისკალურ პოლიტიკაში არსებული არასწორი სტიმულების აღმოფხვრა. მსგავსი ტიპის სტიმულებითა და ამ მიმართულებით განეული დანახარჯებით გამოწვეული შედეგები, რიგ შემთხვევებში, შეიძლება უკავშირდებოდეს მთავრობის პროორიტეტების ან სტრუქტურულ ცვლილებებსა და დისკრეციულ გადაწყვეტილებებს, რაც თავის მხრივ, საშუალო/გრძელვადიან პერიოდში ფისკალური მდგრადობის უზრუნველყოფის ნაცვლად შესაძლოა ორიენტირებული იყოს მოკლევადიან მიზნებზე (Rogoff, 1990). ასევე, აღსანიშნავია, რომ სავალუტო გაერთიანებების მიერ განსაზღვრულ საერთაშორისო ფისკალურ შეზღუდვებს შეუძლია მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს დაბალი მდგრადობის ფისკალური

დისციპლინის მექანე ქვეყნების მონეტარულ-ფისკალური პოლიტიკის კოორდინაციისთვის საჭირო ჩარჩოს ჩამოყალიბებაში.

თუმცა, საყურადღებოა, რომ ლიტერატურაში ხაზგასმულია გარკვეული წინააღმდეგობები, რომლებიც თავს იჩენს ფისკალური შეზღუდვების პრაქტიკაში გამოყენების პროცესში (Alesina and Perotti, 1999; Buti et al., 2003; Debrun et al., 2007). კერძოდ:

- რაოდენობრივი შეზღუდვები (მაგალითად, ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვები), შესაძლოა ხელის შემშლელი ფაქტორი გახდეს ეკონომიკური ვარდნის დროს საჭირო ფისკალური სტიმულების ამოქმედების შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი დადგენილი ლიმიტების დარღვევას გამოიწვევს;

- შეზღუდვების მიერ დაწესებული ბიუჯეტის დეფიციტის დაბალი მაჩვენებლისა და ამავდროულად, „სასურველი“ საგადასახადო განაკვეთების შესანარჩუნებლად, ხშირად საჭირო ხდება მთლიანი ხარჯების შემცირება, რაც ძირითადად, სახელმწიფო ინვესტიციების კლების ხარჯზე ხორციელდება;
- ფისკალურმა შეზღუდვებმა შეიძლება გამოიწვიოს საბუღალტრო და არასაბიუჯეტო ოპერაციების გამჭვირვალობის შემცირება – ე.წ. „შემოქმედებითი აღრიცხვა“ („Creative Accounting“). კერძოდ, რაოდენობრივი ლიმიტების დაწესება შეიძლება გახდეს ერთგვარი სტიმული ინფორმაციის არასრულყოფილად წარმოდგენისა და დადგენილი კრიტერიუმების ხელოვნურად დაკმაყოფილების მცდელობისათვის. „შემოქმედებითი აღრიცხვის“ რისკი განსაკუთრებით მაღალია დიდი მოცულობის სახელმწიფო ვალის, ბიუჯეტის დეფიციტისა და მდგრადობასთან

დაკავშირებული პრობლემების არსებობის პირობებში. თავის მხრივ, დაინტერესებული მხარეებისათვის მიწოდებული არასრულყოფილი ინფორმაცია, ქვეყანაში არსებული რეალური ფისკალური მდგომარეობის შესახებ, უარყოფითად აისახება მთავრობის გადახდისუნარიანობის სანდოობის ხარისხზე (Poterba, 1996).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ასევე განიხილება სხვა გვერდითი ეფექტები/უარყოფითი მხარეები, რომლებიც შესაძლოა დაკავშირებული იყოს ფისკალურ შეზღუდვებთან. კერძოდ:

- მდგრადი ფისკალური პოლიტიკის პირობებში მიუღებელია ისეთი შეზღუდვების გამოყენება, რომლებიც მიღებული იქნა ადეკვატური წინაპირობების ან საკმარისი პოლიტიკური ვალდებულების გარეშე. აღნიშნულმა მოვლენამ შესაძლოა არასასურველი ეფექტი იქონიოს ფისკალური დისციპლინის საიმედოობაზე;

- გარდა ამისა, რეცესიის პერიოდში ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის მიმართულებით დადგენილი ფისკალური შეზღუდვები შესაძლოა პროციკლურ ხასიათს ატარებდეს, რაც მთავრობას შეუზღუდავს თავისუფალი მოქმედებების შესაძლებლობას, ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდში კი ადგილი ექნება საპირისპირო შედეგს;
- ფისკალურმა შეზღუდვებმა შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ფისკალური პოლიტიკის ხარისხის დონეზე, რამდენადაც ამ შემთხვევაში, არ ხდება საბოლოო ფისკალური მაჩვენებლების დაკორექტირება. აღნიშნული კი, თავის მხრივ, უარყოფითად აისახება გრძელვადიან პერიოდში ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივაზე, რადგან ფისკალურმა შეზღუდვებმა შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მთავრობის მიერ დასახული პრიორიტეტების გადანაწილებაზე. მაგალითად, რიგ შემთხვევებში ბიუჯეტის დე-

ფიციტის მაჩვენებლის მიმართ დადგენილი ლიმიტის შესრულება მოითხოვს გრძელვადიან სტრუქტურულ რეფორმებზე უარის თქმას.

საერთაშორისო პრაქტიკა

ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების პროცესში გარკვეული შეზღუდვების გამოყენების პრაქტიკას დიდი ხნის ისტორია გააჩნია. ჯერ კიდევ XIX საუკუნის შუა პერიოდში, ფედერაციული მოწყობის მქონე ქვეყნების ტერიტორიული ერთეულები, დიდი ბიუჯეტის დეფიციტის თავიდან აცილების მიზნით, ექვემდებარებოდნენ გარკვეულ ფისკალურ შეზღუდვებს. მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, სტაბილიზაციის პროგრამების ფარგლებში, გერმანიამ, იტალიამ, იაპონიამ და ჰოლანდიამ, ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე დანერგეს ბიუჯეტის ბალანსის შეზღუდვები. მოგვიანებით, 70-80-იან წლებში სახელმწიფო ვალის გადაჭარბებულმა მოცულობამ მრავალი ქვეყანა აიძულა იგივე პრაქტიკისთვის მიემართა. მათ შორის იყო ამერიკის შეერთებული შტატები, კანადა და ზოგიერთი

ლათინური ამერიკის ქვეყანა. ევროკავშირის წევრ და ასევე სხვა ევროპულ სახელმწიფოებს შორის მოლაპარაკების საფუძველზე კი შეიქმნა საერთაშორისო ფისკალური შეზღუდვები (მაასტრიხტის ხელშეკრულება (1992), სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი (1997)), რომელთა მიზანიც იყო სახელმწიფოების შეზღუდვა ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის (Economic and Monetary Union) მოთხოვნებთან შეუსაბამო ფისკალური პოლიტიკის გატარებისაგან.

ევროკავშირის გამოცდილება

მიმდინარე მდგომარეობით, ფისკალური შეზღუდვების უმრავლესობა ნორმატიული ბაზით, ადგილობრივი კანონმდებლობითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით არის განსაზღვრული. მაას-

ტრიხტის ხელშეკრულება სწორედ ერთ-ერთი მათგანია. იგი შეთანხმებული იქნა 1990-91 წლებში და ხელი მოეწერა 1992 წლის 7 თებერვალს. **მაასტრიხტის ხელშეკრულება ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ცნობილი დებულებაა, რომელიც ევროკავშირში განწევრიანების მსურველ ქვეყნებს უყენებს ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის რაოდენობრივ ლიმიტებს.** ევროკავშირის მიერ დადგენილი აღნიშნული ფისკალური შეზღუდვები 1970-80-იანი წლების წარუმატებელი ფისკალური პოლიტიკის გამოძახილია, რომელსაც თან ახლდა: მაღალი ბიუჯეტის დეფიციტი, მზარდი სახელმწიფო ვალი; პრო-ციკლური პოლიტიკური ტენდენცია; მზარდი საგადასახადო ტვირთი, რომელიც კიდევ უფრო ართულებდა სამუშაო ადგილების შექმნას (Butti, 2001).

მაასტრიხტის ხელშეკრულება, ევროკავშირში განწევრიანების მსურველ ქვეყნებს აუცილებელ წინაპირობად ფისკალურ მდგრადობას უყენებს. აღნიშნულ მოთხოვნასთან შესაბამისობა ფასდება ისეთი კრიტერიუმებით, როგორცაა:

ფასების სტაბილურობა, მთავრობის ფინანსური მდგრადობა, გაცივლითი კურსისა და გრძელვადიანი საპროცენტო განაკვეთის სიმყარე. ხელშეკრულება წევრ ქვეყნებს ასევე ავალდებულებს თავიდან აიცილონ ბიუჯეტის მაღალი დეფიციტი.

ქვეყნის საბიუჯეტო პოლიტიკის შესაბამისობა მაასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე განსაზღვრულ პირობებთან მიმართებაში ორი ძირითადი კრიტერიუმით ფასდება:

- ბიუჯეტის დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 3.0%-ს;
- სახელმწიფო ვალი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 60.0%-ს.

იმ შემთხვევაში თუ წარმოდგენილი ქვეყანა არ აკმაყოფილებს აღნიშნულ პირობებს, ბიუჯეტის დეფიციტისა და სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლები (მშპ-თან მიმართებაში) სულ მცირე კლების ტენდენციით უნდა ხასიათდებოდეს. ამასთანავე, ხელშეკრულება გამორიცხავს კრედიტზე პრივილეგირებულ ხელმი-

საწვდომობას და მთავრობის მიერ ხარჯების დაფინანსებას მონეტარული ინსტრუმენტების საშუალებით. შეფასების პროცესში, ჭარბი ბიუჯეტის დეფიციტის არსებობის შემთხვევაში, ევროკომისია, რომელსაც აკისრია ბიუჯეტის ზედამხედველობის ფუნქცია, ევროსაბჭოსთან ერთად განიხილავს ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობის მიმართებას სახელმწიფო ინვესტიციების ოდენობასთან და ასევე, სხვა მასთან დაკავშირებულ საკითხებს. შეფასების პროცესში იდენტიფიცირებული პრობლემების გადასაჭრელად, ხდება ხელშეკრულებით დადგენილი პროცედურების განხორციელება, რათა წევრმა სახელმწიფოებმა დროულად მიიღონ შესაბამისი ზომები. თუ ზემოაღნიშნული გაფრთხილება უგულვებელყოფილ იქნა ან ვერ მოხერხდა პრობლემის მოგვარება განსაზღვრული დროის პერიოდში, ქვეყანას შეიძლება დაეკისროს გარკვეული სანქციები.

მაასტრიხტის ხელშეკრულება აწესებს განსაზღვრულ პირობებს წევრი ქვეყნებისთვის, რათა ისინი შეუერთდნენ ერთიან სავალუტო

სისტემას, მაშინ როდესაც სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის ძირითად მიზანს წარმოადგენს მდგრადი ფისკალური დისციპლინის ეკონომიკური და მონეტარული კავშირის მუდმივ მახასიათებლად ჩამოყალიბება. აღნიშნული პაქტის შექმნის ინიციატივა გამოთქმულ იქნა გერმანიის მიერ 1995 წელს. ორწლიანი მოლაპარაკებების საფუძველზე, 1997 წლის 12 ივნისს, ევროსაბჭომ მიიღო აღნიშნული პაქტი.

სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი შედგება პრევენციული და მაკორექტირებელი რეგულაციებისაგან. პრევენციული ხასიათის მქონე რეგულაციების მიზანს წარმოადგენს საბიუჯეტო პროცესსა და/ან ფისკალურ დისციპლინაზე ზედამხედველობის გაძლიერება, ასევე ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების პროცესის კოორდინაცია და მონიტორინგი. მაკორექტირებელი რეგულაციები კი ხელს უწყობს მაღალი ბიუჯეტის დეფიციტის დამარეგულირებელი პროცედურების დაჩქარებულად და მარტივად გატარებას.

უნდა ითქვას, რომ სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი წარმოადგენს მასტრიხტის ხელშეკრულების შემავსებელ დოკუმენტს, რის საფუძველზეც მიიღება უკეთესი ფისკალური შეზღუდვები და მარეგულირებელი პროცედურები. თუმცა, გარკვეულწილად, აღნიშნული ხორციელდება მეტი სირთულისა და ნაკლები მოქნილობის ხარჯზე. მიუხედავად ამისა, უდავოა, რომ სტაბილურობისა და ზრდის პაქტი ისეთივე მნიშვნელოვანი და წარმატებული დოკუმენტია პრაქტიკაში, როგორც თვითონ მასტრიხტის ხელშეკრულება.

სტაბილურობისა და ზრდის პაქტის დახვეწის მიზნით, 2011 წელს ევროკავშირმა მიიღო საკანონმდებლო დებულებების კომპლექტი (Six-Pack), რომლის ძირითად მიზანსაც წარმოადგენდა მაკროეკონომიკური და საბიუჯეტო დისბალანსის აღმოფხვრა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში მაკროეკონომიკური და საბიუჯეტო ზედამხედველობის გაძლიერება. კომპლექტი შედგება ხუთი რეგულაციისა და ერთი დირექტივისაგან, რომლებიც ემ-

სახურება: საბიუჯეტო პროცესისა და ეკონომიკური პოლიტიკის ზედამხედველობის გაძლიერებასა და კოორდინირებას; მაღალი ბიუჯეტის დეფიციტის დამარეგულირებელი ღონისძიებების გატარებას; მაკროეკონომიკული დისბალანსის თავიდან აცილებასა და გამოსწორებას; წევრი ქვეყნების მიმართ დანესებული საბიუჯეტო მოთხოვნების შესრულებას. აღნიშნული საკანონმდებლო დებულებების მიზანია, საბიუჯეტო დისბალანსის თავიდან აცილების მიზნით პრევენციული ხასიათის მექანიზმების დანერგვა, ხოლო მისი არსებობის შემთხვევაში დამარეგულირებელი ღონისძიებების გატარება.

ზემოაღნიშნული დებულებების გასაძლიერებლად, 2011 წლის ნოემბერში ევროკომისიამ შეიმუშავა დამატებითი ორი დებულება (Two-Pack) ევროზონის წევრი ქვეყნების ფისკალური პოლიტიკის მმართველობისა და ზედამხედველობის შესახებ. აღნიშნული დებულებები გულისხმობს: საბიუჯეტო პროცესის მონიტორინგისა და შეფასების საფუძველზე მაღალი ბიუჯეტის

დეფიციტის დაკორექტირებას ევროზონის ქვეყნებში; ეკონომიკური და საბიუჯეტო ზედამხედველობის გაძლიერებას იმ წევრ ქვეყნებში, რომლებიც ფინანსური არასტაბილურობით ხასიათდებიან ან აღნიშნული პრობლემის წარმოქმნის საფრთხის წინაშე დგანან. 2012 წლის ივნისში, წევრი ქვეყნების ეკონომიკის სტიმულირების მიზნით, ევროსაბჭომ აღნიშნულ დებულებებს დაუმატა „შეთანხმება ეკონომიკურ ზრდასა და დასაქმებაზე“ (Compact for Growth and Jobs), რომელიც უმუშევრობის დაძლევისა და ახალი ბაზრების განვითარებას ემსახურება.

ფისკალური შეზღუდვები ეროვნულ დონეზე

შვეიცარიის “ვალის მუხრუჭი” (Swiss Debt Brake)

ფისკალური შეზღუდვების ერთ-ერთ თანამედროვე თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს შვეიცარიის „ვალის მუხრუჭი“, ანუ სახელმწიფო ვალის მოცულობის

ზრდის შემაკავებელი მექანიზმი. იგი შვეიცარიის მიერ შემოღებული იქნა 2003 წელს. აღნიშნულმა შეზღუდვამ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საბიუჯეტო პროცესზე და ხელი შეუწყო ფისკალური პოლიტიკის მიზნების უფრო ეფექტიანად განხორციელებას. მიღწეული წარმატების ძირითადი განმაპირობებელი ფაქტორი კი ხარჯებზე დაწესებული ფისკალური ზღვრები აღმოჩნდა. აღნიშნულმა ფისკალურმა შეზღუდვამ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა სახელმწიფო ვალის მოცულობის შემცირების პროცესში.

90-იან წლებში განხორციელებული პრო-ციკლური ფისკალური პოლიტიკის შედეგად ბიუჯეტის დეფიციტმა შვეიცარიაში სტაბილურობისა და ზრდის პაქტით დადგენილ ლიმიტს გადააჭარბა და მშპ-ის 5.0% შეადგინა. ხოლო სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელმა (მშპ-თან მიმართებაში) 50.0%-ს გადააჭარბა. რამდენადაც ბიუჯეტის მიერ მობილიზებული შემოსავლები ახალი პრიორიტეტებისა და პროექტების განსახორციელებლად მიი-

მართებოდა, ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდშიც კი ბიუჯეტი დეფიციტური იყო. აღნიშნულის შედეგად, რეცესიის დროს ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის გარდაუვალ შემცირებას. მოვლენების ამგვარმა განვითარებამ წარმოშვა სწორი ფისკალური სტიმულების ჩამოსაყალიბებლად ფისკალური შეზღუდვების შემოღების აუცილებლობა. შვეიცარიის მთავრობის აბსოლუტური უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, 2003 წელს ძალაში შევიდა ფისკალური შეზღუდვა სახელმწიფო ვალთან მიმართებაში. აღნიშნული შეზღუდვის შედეგად, დაწესდა მკაფიო მიზნობრივი მაჩვენებლები ბიუჯეტის დეფიციტისა და ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მიმართულებით. ვალის მუხრუჭის შემოღებამ მთლიანად შეცვალა შვეიცარიის საბიუჯეტო პროცესი. მის მოქმედებაში შესვლამდე, მხარჯავი უწყებების მიერ საბიუჯეტო განაცხადების წარდგენა ხორციელდებოდა ინდივიდუალურად. დროის სიმცირისა და საბიუჯეტო განაცხადების დიდი ოდენობის გამო კი მნიშვნელოვნად რთულდებოდა მათში

ცვლილებების შეტანა და დაკორექტირება. შეზღუდვის დახმარებით კი საბიუჯეტო პროცესი ვერტიკალური მენეჯმენტის სისტემად გადაიქცა, სადაც ადგილი აქვს წინასწარ განსაზღვრული მიზნების დეცენტრალიზაციას ცალკეულ მხარჯავ დანესებულებებზე.

შედეგად, დეფიციტური ბიუჯეტიდან შვეიცარია გადავიდა პროფიციტულ ბიუჯეტზე და სახელმწიფო ვალის მოცულობა არათუ დასტაბილურდა, არამედ კლების ტენდენცია მიიღო. 2012 წლის მდგომარეობით კი სახელმწიფო ვალის მაჩვენებელი მშპ-სთან მიმართებაში 28.2%-დან 19.5%-მდე შემცირდა.

მაკრო დონეზე ფისკალური შეზღუდვების ძირითადი მიზანია, ეკონომიკურ ციკლებზე მორგებულ საბიუჯეტო ბალანსის ჩამოყალიბება. შესაბამისად, ისინი უშუალო ზემოქმედებას ახდენენ გადასახდელებისა და შემოსულობების კომპონენტებზე აგრეგატულ დონეზე. თუმცა, ამავდროულად, შეზღუდვები ვრცელდება მიკრო

დონეზეც, რამდენადაც მათ ცვლილებები შეაქვთ ბიუჯეტის ცალკეულ მუხლებშიც. აღნიშნულის საფუძველზე, შესაძლოა გაჩნდეს მოსაზრება, რომ შვეიცარიის ვალის მუხრუჭის სწრაფი დადებითი ეფექტი გამოწვეულ იქნა ბიუჯეტის კონკრეტულ ნაწილებში განხორციელებული ცვლილებებით, კერძოდ კი, საინვესტიციო ხარჯების შემცირებით. თუმცა, დღევანდელი გადმოსახედიდან ნათლად ჩანს, რომ “ვალის მუხრუჭის” მექანიზმის დადებითი ეფექტი არ იყო განპირობებული საინვესტიციო ხარჯების კლებით, რადგან ათწლეულის შემდეგაც კი საინვესტიციო ხარჯების მაჩვენებელი შვეიცარიაში სტაბილურია.

გერმანიის “ვალის მუხრუჭი” (German Debt Brake)

ფისკალური შეზღუდვების, კერძოდ კი სახელმწიფო ვალის მიმართულებით გამოყენებული ლიმიტის ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს გერმანია. 2009 წელს გერმანიაში დაწესდა შეზღუდვა, რომელმაც აკრძალა ახალი სესხის

აღება (წმინდა ვალდებულებების ზრდა). მას “ვალის მუხრუჭი” ეწოდა. აღნიშნული მექანიზმი მოიცავს შეზღუდვებს სტრუქტურული დეფიციტის შესახებ, როგორც ფედერალურ (დეფიციტი არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 0.35%-ს) ასევე საოლქო (დაბალანსებული დეფიციტი) დონეზე. ოლქების მხრიდან შეზღუდვის ლიმიტების დარღვევა გარკვეულ სანქციებთან არის დაკავშირებული. გამონაკლისია ის ოლქები, რომლებიც დროებით ფინანსურ დახმარებას იღებენ ფედერალური ბიუჯეტიდან, რადგან მიჩნეულია რომ ისინი საკუთარი რესურსებით ვერ უზრუნველყოფენ დაბალანსებული ბიუჯეტის მიღწევას. თუმცა, აღნიშნულ ოლქებს ევალებათ კლებადი ტენდენციის ბიუჯეტის დეფიციტის შენარჩუნება და ამ მიმართულებით დაწესებული ზღვრების დაკმაყოფილება, წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუწყდებათ ფინანსური დახმარება.

გერმანიის „ვალის მუხრუჭის“ მექანიზმი მრავალი ეკონომისტის განხილვის საგანი გახდა. ერთი მხრივ, არსებული ფისკალური

შეზღუდვა დაბალანსებულად და ეფექტიანად ითვლება მის წინამორბედთან შედარებით, რომელიც „ოქროს წესზე“ იყო დაფუძნებული და 1991–2005 წლებში ფედერალურ დონეზე 7-ჯერ, ხოლო საოლქო დონეზე 68-ჯერ იქნა დარღვეული. მიუხედავად ამისა, ეკონომისტების მოსაზრებით, არც ახალი შეზღუდვა წარმოადგენს სრულყოფილ მექანიზმს, რადგან იგი გამორიცხავს სანქციების სისტემის არსებობას. კერძოდ, მსგავსი ტიპის რეფორმები მოითხოვს ოლქებისთვის საგადასახადო ავტონომიის გაზრდას, რაც მათ საშუალებას მისცემს გაზარდონ საკუთარი შემოსავლები და დაწესებული ლიმიტების დარღვევის შემთხვევაში გადაიხადონ დაკისრებული ჯარიმები. რადგან, გერმანიის შემთხვევაში, ოლქები ამ შესაძლებლობას მოკლებულნი იყვნენ, თავისთავად გამორიცხებოდა ეფექტური მონეტარული სანქციების დაწესება. ასევე აღსანიშნავია, რომ ბიუჯეტის დეფიციტის ლიმიტები განსაზღვრული იქნა მხოლოდ ცენტრალურ და საოლქო დონეზე. შესაბამისად, შეზღუდვები არ დაწესებულა სო-

ციალური დაცვის სისტემებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის, მაშინ როცა მუნიციპალიტეტებს სესხის დამოუკიდებლად აღების შესაძლებლობა გააჩნდათ.

გერმანიის მაგალითი ადასტურებს მოსაზრებას, რომ სახელმწიფო ვალის მიმართ შეზღუდვების დაწესება არ წარმოადგენს ეფექტიანი ფისკალური შეზღუდვების გარანტიას. ისეთ ფედერალურ სახელმწიფოებში, როგორცაა გერმანია, მსგავსი ტიპის ლიმიტები შეიძლება გახდეს დემოტივაციის მიზეზი, რადგან ოლქები, „ვალის მუხრუჭის“ მექანიზმის მოქმედების დროსაც კი იყენებენ თავიანთ კონსტიტუციურ და ფისკალურ ავტონომიას. დეტალური ანალიზი ცხადყოფს, რომ ოლქებს, რომლებსაც დიდი მოცულობის ვალი გააჩნიათ, ან იღებენ ფინანსურ მხარდაჭერას, არ ცდილობენ დააკმაყოფილონ „ვალის მუხრუჭის“ მოთხოვნები, რადგან ისინი არ ფლობენ შესაბამის ბაზისს მოკლევადიან პერიოდში მდგრადი და სტაბილური ფისკალური პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად.

ემპირიული კვლევები

ემპირიული კვლევების თანახმად, ფისკალური შეზღუდვები, უმრავლეს შემთხვევაში, ეფექტიან ფისკალურ პოლიტიკასთან ასოცირდება. ეროვნული ფისკალური შეზღუდვების შესახებ ყველაზე სრულყოფილი ანალიზი/კვლევა ჩატარებულ იქნა ევროკავშირის ქვეყნებში, ევროკომისიის მიერ შეგროვებულ დეტალურ მონაცემებზე დაყრდნობით. კვლევების ძირითადი შედეგები ასეთია:

- ევროკავშირის ნევრ ქვეყნებში გამოყენებული ფისკალური შეზღუდვები მჭიდროდაა დაკავშირებული ციკლურ ბალანსთან. აღნიშნული კავშირი სუსტდება, როდესაც ფისკალური შესრულება იზომება სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის (მშპ-თან მიმართებაში) ცვლილების მიხედვით. ამის განმაპირობებელ ფაქტორად შეიძლება დასახელ-

დეს აღრიცხვის პროცესში ინფორმაციის დაფარვა დადგენილი ლიმიტის მოთხოვნის დაკმაყოფილების მიზნით;

- რაც შეეხება ფისკალური შეზღუდვების ეფექტიანობას სახეების მიხედვით, ბიუჯეტის ბალანსისა და სახელმწიფო ვალის შეზღუდვებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს საბიუჯეტო პროცესის დახვეწა-განვითარებაში, მაშინ როცა დანახარჯების მიმართ დაწესებულმა შეზღუდვებმა მხოლოდ ნაწილობრივ მოახერხეს ლიმიტებით გათვალისწინებული ხარჯების შეზღუდვა;
- ფისკალური შეზღუდვები, რომლებიც ვრცელდება ცენტრალურ დონეზე, გაცილებით უფრო სტაბილურ ფისკალურ დისციპლინასთანაა დაკავში-

რე ფაქტორები, რომელთა შედეგად მიღებული დადებითი ეფექტი ჩაითვალოს ფისკალური შეზღუდვების დამსახურებად. აღნიშნულის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებსაც უშუალო გავლენა ჰქონდა, როგორც ფისკალურ შეზღუდვებზე ასევე ფისკალური პოლიტიკის ეფექტიანობაზე. თუმცა, რამდენადაც კვლევის პროცესში აღნიშნული ცვლადის ეფექტი განხილული არ ყოფილა, მისი გავლენა შეიძლება ჩაითვალოს ფისკალური შეზღუდვებით გამოწვეულ შედეგად.

ასევე პოტენციურ საფრთხეს წარმოადგენს „მიზეზ-შედეგობრივი უკუკავშირის“ პრობლემა. კერძოდ, ეფექტიანი და სტაბილური ფისკალური პოლიტიკა შეიძლება იყოს ფისკალური შეზღუდვების დანესების მიზეზი, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს უკვე მიღწეული შედეგების მდგრადობა.

სამწუხაროდ, არ არსებობს სრულად დამაკმაყოფილებელი ემპირიული მიდგომა, რომელიც გაითვალისწინებს და გაზომავს ყველა

შესაძლო ცვლადს, მათ შორის ალბულ ვალდებულებებს, საბიუჯეტო პროცესსა და პროცედურებს, რომელთა რაოდებრივად გამოსახვა ძალიან რთულია.

დასკვნა: ეფექტიანი ფისკალური შეზღუდვების წინაპირობები

ზემოაღნიშნული საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე შეგვიძლია გამოვყოთ ეფექტიანი ფისკალური შეზღუდვების სამი ძირითადი კომპონენტი. აღნიშნული კომპონენტების არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში არსებული პრობლემებისა და არაეფექტიანი მაკროეკონომიკური/ფისკალური პოლიტიკის პირობებში:

- ცალსახა და მჭიდრო ურთიერთკავშირი რაოდენობრივ მიზანსა და საბოლოო შედეგს შორის;
- საკმარისი მოქნილობის არსებობა, რათა დროულად და ეფექტიანად მოახდინოს რეაგირება ქვეყანაში მიმდინარე მაკროეკონომიკურ რყევებზე. არსებული მდგომარეობის მიხედვით, აღნიშნული შესაძლოა

საჭირო გახდეს ინფლაციის, საპროცენტო განაკვეთის, გაცვლითი კურსისა და სხვა ეკონომიკურ ინდიკატორებთან დაკავშირებულ მოულოდნელ რყევებთან გამკლავებისათვის;

- ქმედითი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს დასახული სამიზნე მაჩვენებლიდან გადახრის იდენტიფიცირებასა და შესაბამისი მაკორექტირებელი ღონისძიებების გატარებას. მსგავსი ტიპის მექანიზმად შეიძლება ჩაითვალოს ფისკალურ შეზღუდვაში ჩაშენებული ფინანსური სანქციების/ჯარიმებისა და სხვა იძულებითი პროცედურების ერთიანობა.

ამასთან, ფისკალური კონსოლიდაციისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიმართულებით მიღწეული შედეგების შენარჩუნე-

ბა თავის მხრივ შეიძლება გახდეს ფისკალური შეზღუდვების დანერგვის/გამკაცრების სტიმული. მაგალითად შეიძლება დასახელდეს მექსიკა და ესპანეთი, რომელთაც ფისკალური შეზღუდვები მასშტაბური ფისკალური კონსოლიდაციის შემდეგ შემოიღეს. სხვა ქვეყნებში კი რეგულირების შედეგების შესანარჩუნებლად გაძლიერდა უკვე არსებული შეზღუდვები. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) მიერ 2009 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, ქვეყნებს, რომლებმაც ბოლო სამი წლის განმავლობაში მოახერხეს სახელმწიფო ვალის მაჩვენებლის (მშპ-თან მიმართებაში) ორ პროცენტზე მეტი ოდენობით შემცირება, სხვა ქვეყნებთან შედარებით ორჯერ მეტი ალბათობა აქვთ, რომ ფისკალურ შეზღუდვებს შემოიღებენ. შესაბამისად, ფისკალური კონსოლიდაციის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები შესაძლოა გახდეს ფისკალური შეზღუდვების დანერგვის ან/და გამკაცრების მნიშვნელოვანი წინაპირობა.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ▶ Annett, A. “Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Didn’t Change under Europe’s Fiscal Framework.” 2005. International Monetary Fund, European Department.
- ▶ Fiscal Affairs Department. “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”. 2009. International Monetary Fund.
- ▶ Heinemann, F. “Debt rule federalism: The case of Germany”. 2012. Center for European Economic Research.
- ▶ Buti, M. Giudice, G. “Maastricht’s Fiscal Rules at Ten”. 2002. European Commission.
- ▶ Novak, J. “Next Generation State Budgets: Stronger Fiscal Rules for Better Budgetary Outcomes and More Prosperous States.” 2011. Institute of Public Affairs.
- ▶ Schick, A. “The Role of Fiscal Rules in Budgeting.” 2003. OECD Journal on Budgeting.
- ▶ Schuknecht, L. “EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy.” 2004. European Central Bank.
- ▶ Beljean, T. Geie, A. “The Swiss debt brake _ has it been a success?” The Swiss Debt Brake _ Ten Years. 2012. Federal Finance Administration.