

პოლიტიკის კვლევა

საყოველთაო კეთილდღეობისთვის

წინადადება უთანასწოროების შემცირებისა და ინდუსტრიული განვითარებისთვის
რესურსების მობილიზების მიზნით, საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის
რეფორმის შესახებ

Policy Study

STRIVING FOR SHARED PROSPERITY

A proposal for income tax reform in Georgia with the aim of reducing
inequality and mobilizing resources for industrial development

TAXES ARE WHAT WE PAY FOR A CIVILIZED SOCIETY

2018

საყოველთაო კეთილდღეობისთვის

წინადადება უთანასწორობის შემცირებისა და ინდუსტრიული განვითარებისთვის
რესურსების მობილიზების მიზნით, საქართველოში საშემოსავლო გადასახადის
რეფორმის შესახებ

Policy Study

STRIVING FOR SHARED PROSPERITY

A proposal for income tax reform in Georgia with the aim of reducing
inequality and mobilizing resources for industrial development

2018

კვლევის ავტორები: სარა გოდარი
 ტატო ხუნდაძე
 ახიმ ტრუგერი

The authors of the research: SARAH GODAR
 TATO KHUNDADZE
 ACHIM TRUGER

ფოტო ყდაზე:

აშშ-ის შემოსავლების სამსახურის შენობის ფასადი წარწერით: „გადასახადები არის ის, რასაც ჩვენ ვიხდით ცივილიზებული საზოგადოებისათვის“.

ფოტო აღებულია flickr.com-დან

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018

პროექტი განხორციელდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით.

პუბლიკაციაში წარმოდგენილია ავტორთა პირადი მოსაზრებები.

დაუშვებელია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ გამოცემული მასალების კომერციული მიზნით გამოყენება ფონდის თანხმობის გარეშე.

Project supported by the Friedrich-Ebert-Stiftung.

The views expressed in this publication belong to the experts. Commercial use of all media published by the FES is not permitted without the written consent of the Friedrich-Ebert-Stiftung.

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა „საზოგადოების კვლევის ცენტრის“ პროექტ „საგადასახადო სისტემის ეკონომიკური ეფექტები და შესაძლებლობები საქართველოს ინკლუზიური განვითარებისთვის“ ფარგლებში, რომელიც განხორციელდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით.

ავტორთა შესახებ

სარა გოდარი ბერლინის ეკონომიკისა და სამართლის სკოლის (BSEL) ბიზნესისა და ეკონომიკის დეპარტამენტის ასოცირებული მკვლევარი და პრალის ჩარლზის უნივერსიტეტის ეკონომიკურ მეცნიერებათა ინსტიტუტის დოქტორანტია. მისი კვლევითი ინტერესები მოიცავს: საგადასახადო პოლიტიკას, გადასახადებისთვის თავის არიდებისა და შემოსავლების გადანაწილების საკითხებს.

ტატო ხუნდაძე სწავლობდა საერთაშორისო ურთიერთობებს ლონდონის უნივერსიტეტში და შრომით ურთიერთობებს და ევროპულ ინტეგრაციას თბილისში, ქართულ-ამერიკულ უნივერსიტეტში. ამჟამად ის არის საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის ანალიტიკური დეპარტამენტის ხელმძღვანელი და ასევე საქართველოს „საზოგადოების კვლევის ცენტრის“ მკვლევარი. მის კვლევით ინტერესებში შედის: ინდუსტრიული პოლიტიკა, განვითარებისა და საშემოსავლო უთანასწორობის პოლიტიკური ეკონომია.

ახიმ ტრუგერი ბერლინის ეკონომიკისა და სამართლის სკოლის ეკონომიკის, კერძოდ კი, მაკროეკონომიკის და ეკონომიკური პოლიტიკის პროფესორი და ასევე დიუსელდორფის ჰანს ბოკლერის ფონდის მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტიტუტის (IMK) უფროსი მკვლევარია. მისი კვლევითი ინტერესები მოიცავს: ფისკალურ პოლიტიკას, „ვალთან დაკავშირებულ პრობლემებსა“ (Debt Brake) და მაკროეკონომიკურ საკითხებს: ქვეყნების მიხედვით, საგადასახადო პოლიტიკის, გადანაწილების და მაკროეკონომიკური მახასიათებლების შესწავლას.

- ბოლო სამი ათწლეულის მანძილზე საქართველოში ნეოლიბერალური ეკონომიკური ექსპერიმენტები განხორციელდა. საქართველოს ეკონომიკის ნეოლიბერალიზაციისთვის მთავრობებმა მიმართეს სხვა განვითარებად ქვეყნებში ნაცად, ტრადიციულ ინსტრუმენტებს, ესენია: მასიური დერეგულაცია, სავაჭრო და ფინანსური ლიბერალიზაცია, საჯარო საკუთრების პრივატიზაცია და მდიდრებისთვის გადასახადის შემცირება. ყველა ეს ზომა მართლდებოდა ეკონომიკური ზრდის მაღალი მაჩვენებლის მიღწევის, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და ბაზრის ეფექტიანად მუშაობის სურვილით.
- თუმცა აღნიშნულმა პოლიტიკამ საქართველოში ვერ უზრუნველყო საყოველთაო ეკონომიკური კეთილდღეობა. მიუხედავად იმისა, რომ ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი მაღალი იყო და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების რაოდენობაც ყოველწლიურად იზრდებოდა, უმუშევრობისა და სიღარიბის დონე კვლავ მაღალი რჩებოდა და დღესაც რჩება. თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებელი თავის თავში მალავს უმუშევრობისა და არასრულად დასაქმების (*under-employment*) რეალურ დონეს, რამდენადაც მოსახლეობის დიდი ნაწილი ჩართულია დაბალპროდუქტიულ სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობაში.
- მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო დაბალი გადასახადების მხრივ მონინავე 10 ქვეყანას შორისაა, მან ვერ მოახერხა მნიშვნელოვანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა პროდუქტიულ სექტორებში. გასულ წელს წარმოების სექტორმა, რომელიც ეკონომიკისთვის უფრო მაღალ დამატებით ღირებულებასა და უკეთეს და სტაბილურ სამუშაო ადგილებს ქმნის, მთლიანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მხოლოდ 5% მიიღო. ამავ პერიოდში ფინანსურ და სამშენებლო სექტორებზე მთლიანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 16% და 15% განაწილდა. საჯარო რესურსების უკმარისობა სერიოზულად აფერხებს მთავრობის შესაძლებლობას, რომ შექმნას უფრო ამბიციური ინდუსტრიული პოლიტიკის სტრატეგია და საქართველოს ეკონომიკის უთანაბრო განვითარების წინააღმდეგ საპასუხო ზომები მიიღოს. ამასთან ერთად, საჯარო სერვისების დაფინანსება ისევე, როგორც საჯარო ინვესტიციები ადამიანურ კაპიტალში, მწირია. საქართველოში საბავშვო ბაღისა და სკოლის პედაგოგის პროფესია ყველაზე დაბალანაზღაურებად სამუშაოებს შორისაა.
- აღნიშნული მწვავე ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების საპასუხოდ წინამდებარე კვლევა გვთავაზობს რეფორმას, რომელიც გულისხმობს პროგრესული საშემოსავლო გადასახადის დანერგვასა და, ამასთან ერთად, ადამიანურ კაპიტალზე და ინდუსტრიულ განვითარებაზე სახელმწიფო დანახარჯების ზრდას. არსებული ბრტყელი საშემოსავლო დაბეგვრის სისტემა სოციალურად უსამართლოა, რამდენადაც ხელს უწყობს მხოლოდ მდიდრებს და აზარალებს ღარიბებსა და მუდმივად კლებად საშუალო კლასს. ყველაზე დაბალშემოსავლიანთათვის საგადასახადო განაკვეთის ზღვრის დაწევით, ხოლო მაღალშემოსავლიანთათვის განაკვეთის გაზრდით საქართველოს შეუძლია, შეამციროს შემოსავლების უთანასწორობის მაღალი დონე და გააუმჯობესოს დაბალშემოსავლიანი ჯგუფების ცხოვრების პირობები.
- პროგრესული გადასახადის რეფორმის შედეგად მობილიზებული დამატებითი რესურსები (საშუალოდ 460 მილიონი ლარი ტექსტში განხილული სხვადასხვა სცენარის მიხედვით) შესაძლოა, დაიხარჯოს ინდუსტრიულ განვითარებასა და ე.წ. კვლევასა და განვითარებაში, რათა ხელი შეეწყოს სოფლის მეურნეობისა და წარმოების სექტორებში პროდუქტიულობის ზრდას და უფრო ღირსეული დასაქმების ადგილების შექმნას. აქტიური ინდუსტრიული პოლიტიკით საქართველოს შეუძლია, გადაჭრას ბიზნესისთვის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის პრობლემა და გაზარდოს სოფლის მეურნეობისა და წარმოებისთვის აუცილებელი კვლევისა და განვითარების პოტენციალი.

სარჩევი

აბრევიატურების სია.....	8
შესავალი.....	9
1. ძირითადი ნეოლიბერალური შეხედულებების ეჭვქვეშ დაყენება	11
1.1. უთანასწორობამ შესაძლოა, შეაფერხოს ეკონომიკური ზრდა	11
1.2. გადანაწილება სასარგებლოა	12
1.3. აქტიურ სახელმწიფოს სჭირდება ფინანსური რესურსები	13
2. ქართული ეკონომიკის სტატუს კვო.....	14
2.1. ზრდა სამუშაოების გარეშე	14
2.2. ეკონომიკური დივერსიფიკაციის საჭიროება.....	17
2.3. უთანასწორობა და სიღარიბე.....	21
3. სახელმწიფო ინვესტიციების სიმცირე და შეზღუდული ფისკალური სივრცე	24
3.1. ინვესტიციების სიმცირე განათლებაში	24
3.2. უსამართლო საგადასახადო სისტემა	26
3.3. შეზღუდული ფისკალური სივრცე	28
4. რეფორმის დღის წესრიგი.....	30
4.1. საშემოსავლო გადასახადის რეფორმის შესაძლებლობები.....	30
4.2. დამატებითი შემოსავლების ხარჯვის პოლიტიკა	33
დასკვნა	37
ბიბლიოგრაფია.....	39

აბრევიატურების სია

- FDI – პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია
SME – მცირე და საშუალო ბიზნესი
მშპ – მთლიანი შიდა პროდუქტი
R&D – კვლევა და განვითარება
იუნისეფი – გაეროს ბავშვთა ფონდი
OECD – ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
საქსტატი – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური
WHO – ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია
ეთა – ეკონომიკური თავისუფლების აქტი
სსფ – საერთაშორისო სავალუტო ფონდი
ევროსტატი – ევროკავშირის სტატისტიკური ოფისი
დსთ – დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობა
GFSIS – საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი

შესავალი

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკა იმ ძირითად სტანდარტულ ნეოლიბერალურ შეხედულებას მიჰყვებოდა, რომლის მიხედვითაც: სახელმწიფო რეგულაციების გაუქმება, საჯარო საკუთრების პრივატიზება და ვაჭრობისა და ფინანსური ნაკადების ლიბერალიზება დააჩქარებდა მშპ-ის ზრდასა და ამით ყველა თანამზრად მოიგებდა. მაგრამ როგორც სხვა მრავალ განვითარებად ქვეყანაში, ეს ნეოლიბერალური ექსპერიმენტი საქართველოშიც წარუმატებელი აღმოჩნდა.

საქართველოში ნეოლიბერალურ რეფორმებს საფუძვლად ედო რწმენა იმისა, რომ გადასახადების შემცირებით, თავისუფალი სავაჭრო რეჟიმების უზრუნველყოფითა და სუსტი რეგულატორული მექანიზმების ინსტიტუციონალიზებით ქვეყანა მოიზიდავდა პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, შედეგად კი მისი ეკონომიკა უფრო სწრაფად გაიზრდებოდა და უმუშევრობა შემცირდებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ეკონომიკური ზრდა უფრო მაღალი იყო, ვიდრე მშპ-ის საშუალო ზრდა ევროკავშირის ქვეყნებში და პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმაც სწრაფად იმატა, მაინც ვერ მოხერხდა სიღარიბის დაძლევა, უმუშევრობის მნიშვნელოვნად შემცირება და უთანასწორობის გროტესკულ მაჩვენებლებთან გამკლავება. უმუშევრობის ოფიციალური დონე 12%-ია, თუმცა სხვადასხვა კვლევების მიხედვით, ის ბევრად მაღალია (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია და ქურხული, 2016). საქართველოში ბავშვების 6.8% უკიდურესი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთაა (ზღვარი განისაზღვრება 1.25 აშშ დოლარით დღეში), სიღარიბის აბსოლუტური მაჩვენებელი კი 21%-ზე მაღალია (იუნისეფი, 2017). იმ დროს, როდესაც ქართველი ლიდერები თავს ინონებენ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინებითა და საერთაშორისო ეკონომიკურ რეიტინგებში ქვეყნის პოზიციებით, საქართველო GINI-ს ინდექსის (მთლიანი სამომხმარებლო ხარჯების მიხედვით) 0.40-იანი მაჩვენებლით რეგიონში ერთ-ერთი ყველაზე უთანასწორო ქვეყნის ადგილს იკავებს. დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ საქართველოში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკურმა ექსპერიმენტმა სერიოზული გავლენა იქონია საშუალო კლასზე. საქართველოში შემოსავლის მიმღებთა 80%-ის თვიური შემოსავალი 370 აშშ დოლარზე ნაკლებია.

ეს კვლევა აანალიზებს საქართველოში ისეთი სტრუქტურული ეკონომიკური პრობლემების გამომწვევ ძირითად მიზეზებს, როგორიცაა: უთანასწორობა, სიღარიბე და უმუშევრობა. ამასთან ერთად, ის გვთავაზობს ამ პრობლემების გადასაჭრელად საჭირო კონკრეტულ ზომებს, რომლებიც გულისხმობს უფრო სამართლიან საგადასახადო პოლიტიკისა და „ჭკვიანი“ ინდუსტრიული პოლიტიკის დანერგვას. კვლევის ძირითადი გზავნილი შემდეგია: პირველ რიგში, საქართველოს ესაჭიროება პროგრესული საგადასახადო სისტემა, რათა შეამციროს უთანასწორობის მაღალი დონე. პროგრესული საშემოსავლო გადასახადის შემოღება შეამცირებდა დღესდღეობით მდიდრების სასარგებლოდ მოქმედი ბრტყელი გადასახადით განპირობებულ სოციალურ უსამართლობას. მეორე რიგში, აუცილებელია, საქართველომ დაიწყოს საკუთარი დაუბალანსებელი ეკონომიკური განვითარების პრობლემის მოგვარება. შემოთავაზებული საგადასახადო რეფორმა საინვესტიციოდ თავს მოუყრიდა მეტ რესურსებს ადამიანურ კაპიტალსა და ინდუსტრიულ განვითარებაში.

კვლევის პირველი ნაწილი აჩვენებს, რომ ბოლო პერიოდში ეკონომიკურმა მენისტრიმმა გადაიაზრა ის ძირითადი ნეოლიბერალური შეხედულებები, რომლითაც მართლდებოდა საქართველოში აქამდე არსებული ეკონომიკური პოლიტიკა. აზრი იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფოს შეუძლია, ითამაშოს უფრო აქტიური როლი ეკონომიკაში შემოსავლების განაწილების კორექტირებისა და სტრატეგიული ინდუსტრიული პოლიტიკის წარმოების თვალსაზრისით, დღეს უფრო ფართოდ მისაღები გახდა.

დოკუმენტის მეორე ნაწილი წარმოგვიდგენს საქართველოს ეკონომიკის ანალიტიკურ მონახაზს. უფრო ზუსტად, ის ანალიტიკურ ქრილში აქცევს უმუშევრობის, სიღარიბისა და უთანასწორობის პრობლემას. ამ ნაწილში წარმოდგენილია არგუმენტები იმის თაობაზე, რომ არსებული ეკონომიკური მოდელის პირობებში შეუძლებელია შრომითი რესურსის არასათანადო სარგებლობასთან (underutilization of labor) და „კაპიტალის განვითარების“ დაბალ დო-

ნესთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრა. კვლევის მიხედვით, არსებულ პირობებში საქართველოს ესაჭიროება არაორთოდოქსული ეკონომიკური მეთოდები, როგორცაა ინდუსტრიული პოლიტიკა და „ინდიკატიური დაგეგმვა“. გარდა ამისა, კვლევის ეს ნაწილი აჩვენებს, თუ რატომაა დაბეგვრის არსებული სისტემა უსამართლო და როგორ უწყობს ხელს უთანასწორობის მაღალი დონის შენარჩუნებას.

მესამე ნაწილში კონკრეტული გამოთვლებით წარმოდგენილია არსებული უსამართლო საგადასახადო სისტემის ცვლილების სცენარები საგადასახადო ტვირთის გადანაწილებისა და პოტენციური შემოსავლების შესახებ. შემოთავაზებული რეფორმა არა მხოლოდ უთანასწორობას შეამცირებდა, არამედ გააჩენდა დამატებით რესურსებს ადამიანურ კაპიტალსა და ინდუსტრიულ განვითარებაში სახელმწიფო ინვესტიციებისთვის, რათა უფრო მდგრადი გზებით შესაძლებელი გახდეს არასათანადო დასაქმებისა (*underemployment*) და სიღარიბის პრობლემების მოგვარება. მესამე თავში წარმოდგენილი ცვლილების პროექტი შემდეგ ეტაპებს მოიცავს: პროგრესული დაბეგვრის მეშვეობით დამატებითი რესურსების მობილიზება (საშუალოდ 460 მილიონი ლარი) და დამატებითი ფინანსების მიმართვა ადამიანურ კაპიტალში (მაგ. საჯარო სკოლების პედაგოგების ხელფასების ზრდა), ინდუსტრიული პოლიტიკის ინსტრუმენტებსა (მაგ. მცირე და საშუალო ბიზნესის „გრძელვადიანი ფულით“ უზრუნველყოფა) და „კვლევასა და განვითარებაში“.

ავტორები იმედოვნებენ, რომ წარმოდგენილი კვლევა ხელს შეუწყობს შემოსავლების უთანასწორო განაწილების, ინდუსტრიული პოლიტიკისა და დაბეგვრის უფრო სამართლიანი სისტემის შესახებ აქამდე უწყურადღებოდ მიტოვებული დებატების აქტუალიზებას.

1. ძირითადი ნეოლიბერალური შეხედულებების ეჭვქვეშ დაყენება

„წარსულში არსებობდა ვარაუდი, რომ გაზრდილი მშპ გადმოედინება ღარიბებზე – დღეს უკვე ვიცით, რომ ეს ვარაუდი ყოველთვის არ მართლდება.“ (მსოფლიო ბანკი 2013)

უკანასკნელი მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შემდგომ სხვადასხვა, მეტად თუ ნაკლებად, პროგრესულმა ავტორებმა მრავალჯერ გამოაცხადეს ნეოლიბერალიზმის დასასრული. და, მიუხედავად იმისა, რომ თავისუფალი ბაზრის იდეოლოგია უფრო მოქნილი და სიცოცხლისუნარიანი აღმოჩნდა, ვიდრე ფიქრობდნენ, კონვენციური ეკონომიკური ცოდნა ნელ-ნელა სახეს იცვლის. ამაზე ისიც მეტყველებს, რომ წამყვანმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა პირდაპირ თუ ირიბად გამოხატეს „გადმოდინების ეკონომიკის“ (trickle-down economics) მიმართ უნდობლობა. ამის პირდაპირი შედეგი იყო მსოფლიო ბანკის მიერ, განვითარების ახალ მიზნად „საყოველთაო კეთილდღეობის“ წარმოდგენა. იგივეზე მეტყველებს OECD-ს ეჭვი ეკონომიკური ზრდისა და თანასწორობის წინააღმდეგობის შესახებ დიდი ხნის განმავლობაში დამკვიდრებული აზრის მიმართ (OECD 2015). ასევე აქტიურმა ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ, რომელიც ეკონომიკურ მეინსტრიმში ტაბუდადებული თემა იყო, დებატებში ადგილი დაიბრუნა. ბევრმა მეცნიერმა გააცნობიერა, რომ ინდუსტრიული განვითარება, თავის მხრივ, ეკონომიკური განვითარების ქვაკუთხედი და რომ თავისუფალი ბაზრის პოლიტიკა ავტომატურად ამას ვერ განახორციელებს. ეს კვლევა ამტკიცებს, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევის მცდელობისას ეკონომიკაში სახელმწიფო აქტიური მოთამაშე უნდა იყოს. თავისი მოქმედების მიზნამდე დაყვანის ნაცვლად, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ ეკონომიკური ზრდით მიღებული სარგებელი სამართლიანად ნაწილდებოდეს და ხელს აძლევდეს ადამიანთა მაქსიმალურად დიდ რაოდენობას. ამისათვის საჭიროა პროგრესული გადასახადო სისტემა, რომელშიც მდიდრები თავიანთი შემოსავლის შედარებით დიდ წილს გაიღებენ საერთო სიკეთისთვის. მაშინ, როდესაც მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს მიუწვდება ხელი მაღალანაზღაურებად ფორმალურ სამუშაოზე, გადასახადებისა და ტრანსფერების მეშვეობით გადანაწილებამ, შესაძლოა, შეამციროს უთანასწორობა მოკლევადიან პერსპექტივში. თუმცა სახელმწიფომ, ადამიანურ კაპიტალში ინვესტირებითა და აქტიური ინდუსტრიული პოლიტიკით, ასევე უნდა უზრუნველყოს მდგრადი ეკონომიკური ზრდა და ინტეგრაცია საშუალოვადიან პერსპექტივში. ფინანსური შესაძლებლობები უმნიშვნელოვანესია ასეთი პოლიტიკის განხორციელებისათვის. შესაბამისად, სახელმწიფომ არ უნდა შეიზღუდოს თავი პირობითი საბიუჯეტო შეზღუდვებით, არამედ უნდა მოახდინოს დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზება.

1.1. უთანასწორობამ შესაძლოა, შეაფერხოს ეკონომიკური ზრდა

დიდი ხნის განმავლობაში ეკონომისტები უგულებელყოფდნენ საშემოსავლო უთანასწორობის დამანგრეველ გავლენებს სოციალურ კეთილდღეობაზე. მართალია, აღიარებდნენ, რომ უთანასწორობის მაღალი დონე შესაძლოა, საზოგადოებრივად არასახარბიელო იყოს, მაგრამ ბევრი მეცნიერი მიიჩნევდა, რომ ზრდასა და თანასწორობას შორის წინააღმდეგობა არსებობდა. ამ გადამოსახედიდან, ზრდის ხელშემწყობი პოლიტიკის მავნე გადანაწილებითი შედეგები მისაღები ჩანდა იმ იმედით, რომ „მოქცევა ყველა ნავს ერთნაირად ასწევდა“. თუმცა ბოლოდროინდელმა პუბლიკაციებმა ამ მოსაზრებაში ეჭვი შეიტანეს. დღეს სხვადასხვა მეცნიერები ამტკიცებენ, რომ აღნიშნული წინააღმდეგობა ემპირიულად არ მტკიცდება. ზოგიერთმა კი წარმოადგინა მტკიცებულებები, რომ უთანასწორობამ შესაძლოა, შეაფერხოს კიდევაც ეკონომიკური ზრდა (Ostry et al. 2014). ალბიგი და სხვები (et. al) (2017) განასხვავებენ ლიტერატურაში განხილული მიწოდებისა და მოთხოვნის მხარეების გავლენის არსებს: მიწოდების მხარის სტანდარტული მოსაზრება ხაზს უსვამს წამახალისებელ გავლენას: მოკლედ რომ ვთქვათ, ის მიიჩნევს, რომ უთანასწორობა ზრდის წინაპირობაა, რადგან ადამიანები მუშაობენ უფრო ბეჯითად, თუ იმედოვნებენ, რომ სოციალურ კიბეზე დაწინაურ-

დებიან. ეს ლოგიკა თავის თავშივე მოიცავს სანინააღმდეგო არგუმენტს: თუ სოციალური მობილობის დონე დაბალია, ეკონომიკურ სისტემაში უსამართლობის განცდამ, შესაძლოა, გამოიწვიოს გაღიზიანება და შეამციროს ადამიანების მოტივაცია. მიწოდების მხარეს, სხვა, უფრო გრძელვადიანი გავლენის არხი, ადამიანური კაპიტალის ფაქტორია. მაღალმა უთანასწორობამ შესაძლოა, გამოიწვიოს ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირე, რადგან ღარიბ შინამეურნეობებს ხელი არ მიუწვდებათ გრძელვადიან და ხარისხიან განათლებაზე (იგივე). მართლაც, OECD (2015, გვ. 72) აღნიშნავს, რომ მის შემადგენლობაში შემავალ ქვეყნებში „შემოსავლების უთანასწორობა ნეგატიურად აისახება განათლების საშუალო ხარისხზე.“ ეს ეხება განათლების რაოდენობრივ, უფრო მეტად კი ხარისხობრივ მაჩვენებლებს. ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირე, თავის მხრივ, შესაძლოა, გახდეს დაბალპროდუქტიულობის მიზეზი. მოთხოვნის მხარეს ალბიგი და სხვები (et. al) იქვე (2017) ასახელებენ დანაზოგების ნორმის გავლენის არხს. აქ იგულისხმება, რომ უთანასწორობამ შესაძლოა, შეზღუდოს სამომხმარებლო მოთხოვნა, რადგან მდიდარი შინამეურნეობები თავიანთი შემოსავლების უფრო დიდ ნაწილს დაზოგავენ, ღარიბები კი მთლიან შემოსავალს ძირითადი მოთხოვნების დაკმაყოფილებაში დახარჯავენ. შესაბამისად, თუ შემოსავლები ძლიერ უთანაბროდ ნაწილდება, ჯამური მოხმარება შესაძლოა, თავის პოტენციალს ჩამორჩეოდეს. ამ არგუმენტის ვარიანტს OECD-ც (2015, გვ. 61) ეყრდნობა: „მაღალი ტექნოლოგიების ათვისება დამოკიდებულია შიდა მოთხოვნის მინიმალურ კრიტიკულ რაოდენობაზე, რომელიც შესაძლოა, არასაკმარისი იყოს თუ მოსახლეობის ღარიბ ჯგუფებს არასაკმარისი რესურსები აქვთ“.

1.2. გადანაწილება სასარგებლოა

საზოგადოებრივი ეკონომიკის სტანდარტული სახელმძღვანელოები აღიარებენ გადანაწილებას, როგორც კარგი საგადასახადო სისტემის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას (Musgrave & Musgrave 1989), თუმცა პრაქტიკაში ეფექტიანობისთვის ზრუნვას ბევრად დიდი ყურადღება ეთმობოდა. ნეოლიბერალი ეკონომისტები და პოლიტიკოსები აღნიშნავენ, რომ პროგრესული საშემოსავლო გადასახადი ამრუდებს ეკონომიკურ გადანყვეტილებებს და, შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდისთვის საზიანოა. ზრდასა და თანასწორობას შორის ნინააღმდეგობის არსებობის ვარაუდი ფართოდ გამოიყენებოდა მაღალშემოსავლიანთათვის საგდასახადო შეღავათების დაწესების გასამართლებლად მთელს დასავლეთში, ან შემოსავლების პროგრესული დაბეგვრისგან თავის ასარიდებლად ბევრ პოსტსოციალისტურ ქვეყანაში. თუმცა შემოსავლის პროგრესული დაბეგვრის გავლენები სამუშაო ძალით მომარაგებაზე თეორიულად ბუნდოვანი (ნახეთ მაგ. Salanié 2011) და ემპირიულად გაუმყარებელია (Evers et al. 2008). ალვარედო და სხვები (2013) ამტკიცებენ, რომ ოპტიმალური გადასახადების შესახებ ნაშრომების უმეტესობაში გამოყენებული ხელფასის განსაზღვრის მოდელი (model of pay determination) შესაძლოა, ზედმეტად გამარტივებული იყოს. ისინი აკეთებენ დაშვებას, რომ ყველაზე მაღალშემოსავლიანები, თავიანთი საბაზრო ძალაუფლების წყალობით, ზრდიან საკუთარ ხელფასებს სხვა საშემოსავლო ჯგუფების ხარჯზე. ეს ეწინააღმდეგება შეხედულებას, რომ დიდი შემოსავლები მხოლოდ დამატებითი ეკონომიკური აქტივობის ან მაღალპროდუქტიულობის შედეგია და, შესაბამისად, ამყარებს აზრს, რომ პროგრესული დაბეგვრა არ აზიანებს ეკონომიკურ ზრდას. დღეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდიც კი (IMF 2017) ხედავს „ეკონომიკური ზრდისთვის მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენების გარეშე, შემოსავლების დაბეგვრის პროგრესულობის ამაღლების შესაძლებლობას იმ ქვეყნებისთვის, რომელთაც სურთ შემოსავლების გადანაწილების გაზრდა“. OECD (2015) კი აღნიშნავს, რომ „საშემოსავლო გადასახადების და ფულადი შემწეობების მეშვეობით გადანაწილება არაა აუცილებელი, ზრდას აზიანებდეს“ (OECD 2015). მნიშვნელოვანია, რომ არა მხოლოდ ეკონომიკური დისკურსი შეიცვალა ბოლო ფინანსური კრიზისის შემდეგ, არამედ დამატებითი შემოსავლების გადაუდებელი საჭიროების გამო, რიგმა ქვეყნებმა, როგორცაა მაგ.: ავსტრია, ჩეხეთი, საბერძნეთი, იტალია, სლოვენია და ესპანეთი, გაზარდეს გადასახადების ზედა განაკვეთები ან

მაღალშემოსავლიანებისთვის დროებითი დამატებითი გადასახდელები დაანესეს. აღსანიშნავია, სლოვაკეთი და ალბანეთი, რომლებმაც 2014 წელს გააუქმეს ბრტყელი საგადასახადო რეჟიმები და ამჟამად მაღალშემოსავლიანებს მაღალ საგადასახადო განაკვეთებს უწესებენ. ეს პროცესები აჩვენებს, რომ მთავრობებს მათი ფისკალური მიზნების შესასრულებლად ყველაზე მაღალშემოსავლიანების დაბეგვრის მეშვეობით რეალურად გააჩნიათ შემოსავლების გაზრდის შესაძლებლობა.

საშემოსავლო უთანასწორობის შემცირების მიზნით დაბალშემოსავლიანების მხარდჭერის სხვადასხვა გზები არსებობს. საჯარო სერვისების მიწოდება შესაძლოა, ფულადი ტრანსფერების ქმედითი ალტერნატივა იყოს. „ეს ეხება სერვისებს, როგორცაა მაღალხარისხიანი ზრუნვა ბავშვებზე, ასევე განათლებაზე, ჯანდაცვაზე და საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობა. ასეთი ზომები მყისიერად არბილებენ ფულადი შემოსავლებიდან გამონვეულ უთანასწორობას, მაგრამ ასევე წარმოადგენენ ზევითკენ მობილობისა და თანაბარი შესაძლებლობების გარემოს ხელშემწყობ გრძელვადიან სოციალურ ინვესტიციებს“ (OECD 2015, გვ. 80). სსფ-ც (IMF 2017) ხაზს უსვამს უთანასწორობასთან ბრძოლაში ჯანდაცვასა და განათლებაში სახელმწიფო დანახარჯების დიდ როლს. მიწოდების მხარის პერსპექტივიდან, ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირე დამაჯერებლად ხსნის უთანასწორობის დამანგრეველ გავლენას ეკონომიკურ ზრდაზე. ამიტომ ადამიანურ კაპიტალში საჯარო ინვესტიციებმა შესაძლოა, შეამსუბუქოს უთანასწორობა და ხელი შეუწყოს მდგრად ეკონომიკურ ზრდასა და ინტეგრაციას საშუალოვადიან პერსპექტივში.

1.3. აქტიურ სახელმწიფოს სჭირდება ფინანსური რესურსები

ფისკალურ გადანაწილებასა და ადამიანურ კაპიტალში ინვესტირებასთან ერთად ინდუსტრიულ პოლიტიკას შეუძლია, შეამციროს დაბალპროდუქტიულ სექტორებში ან ნატურალურ მეურნეობებში ჩარჩენილი მოსახლეობის რიცხვი. ღირსეული სამუშაოს შესაძლებლობის გაჩენა, მათ შორის ღარიბებისთვისაც, ხელს უწყობს უთანასწორობის შემცირებას და ეკონომიკურ ინტეგრაციას. ნეოლიბერალური იდეა, რომ ინდუსტრიული განვითარება საბაზრო ძალებს უნდა მივანდოთ, ეჭვქვეშ დააყენა განვითარების იდეის ახალმა ტალღამ, რომელიც მოუწოდებს სახელმწიფოს უფრო აქტიური როლისკენ. ბოლოდროინდელი პუბლიკაციები ხაზს უსვამენ ინდუსტრიული პოლიტიკის მნიშვნელობას ინდუსტრიული გაუმჯობესების, დივერსიფიკაციისა და ზრდის პროცესის ნეგატიური ირიბი ეფექტების კომპენსირების ხელშეწყობაში (Lin 2012). ჩინეთის, სამხრეთ კორეისა და ტაივანის აქტიური ინდუსტრიული პოლიტიკის მაგალითებმა აჩვენა, რომ მთავრობებს შეუძლიათ, წარმატებით შეცვალონ წარმოების სტრუქტურა, გააუმჯობესონ ინდუსტრიები და, შესაბამისად, ხელი შეუწყონ ეკონომიკაში უკეთესი დასაქმების შესაძლებლობების შექმნას. ინდუსტრიული პოლიტიკის ზოგიერთ მხარდამჭერს სახელმწიფოს აქტივობა კვლავ ბაზრის დეფექტების კორექციამდე დაჰყავს. მაგალითად, როდესაც ოპტიმალური ინდივიდუალური ქმედება ინვესტ კვაზიოპტიმალურ კოლექტიურ სიტუაციებს. მაგალითად, სახელმწიფო სუბსიდიები შესაძლოა, გამართლდეს, როდესაც სამეცნიერო და ტექნოლოგიურ შესაძლებლობებში ინვესტირების სოციალური სარგებელი ინდივიდუალური ფირმის სარგებელზე მეტია (Peres & Primi 2009, გვ. 22). სხვა მიდგომები, რომლებიც გვთავაზობენ შუმპეტერიანული, ევოლუციონისტური და სტრუქტურალისტური იდეების სინთეზს, უფრო თამამად უარყოფენ საბაზრო ძალების მიერ ავტომატური კორექტირების შესაძლებლობის ჰიპოთეზას და მიიჩნევენ, რომ „წარმოებისა და ტექნოლოგიური უნარების განვითარება დამოკიდებულია საბაზრო და არასაბაზრო მექანიზმების ინტერაქციაზე“ (იგივე, გვ. 23). მაგრამ, მიუხედავად იმისა, რომ აქტიური ინდუსტრიული პოლიტიკის მიმართ თეორიული მიდგომები ერთმანეთისგან განსხვავდება, ისინი ერთხმად ეწინააღმდეგებიან იდეას, რომ სახელმწიფომ თავი უნდა შეიზღუდოს და მხოლოდ ხელსაყრელი ინსტიტუციური გარემოს შექმნაზე (მაგ.: საკუთრების უფლების უზრუნველყოფა ან ბაზარზე შესვლის ბარიერების მოხსნა) იზრუნოს. პირიქით, ისინი მხარს უჭერენ ეკონომიკურ განვითარებაში სახელმწიფოს სტრატეგიულ ჩარევას. ამისათვის საჭიროა სა-

თანადო ფინანსური რესურსები. თუკი კერძო სექტორი უზრუნველყოფს ღირსეულ სამუშაო ადგილებს და შემოსავლებს მხოლოდ მცირედი ელიტისთვის, შესაბამისად, მთავრობის ამბიციამ, მხარი დაუჭიროს ინდუსტრიულ განვითარებას შესაძლოა, გაამართლოს დამატებითი სახელმწიფო დანახარჯები და თუ საჭირო გახდა, დამატებითი საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება მათგან, ვისაც ამის საშუალება აქვს.

2. ქართული ეკონომიკის სტატუს კვო

სოციალურ მეცნიერებს, მათ შორის ეკონომისტებს, იშვიათად აქვთ ხოლმე იმის ფუფუნება, რომ რეალურ ცხოვრებაში ჩაატარონ ფართო მასშტაბიანი ეკონომიკური ექსპერიმენტები, დატესტონ რომელიმე პოლიტიკა და შემდეგ ურჩიონ პოლიტიკოსებს კონკრეტული რეცეპტები ეკონომიკური პრობლემების დასაძლევად. თუმცა არსებობს გამონაკლისებიც, ე.წ. „ბუნებრივი ექსპერიმენტები“. ბოლო 27 წლის განმავლობაში, განსაკუთრებით კი 2003 წლის შემდეგ, საქართველომ გამოირა ნეოლიბერალური ეკონომიკური რეფორმების რამდენიმე ტალღა, ფაქტიურად საქართველოს მოსახლეობა აღმოჩნდა ნეოლიბერალური ექსპერიმენტის საცდელი ობიექტი.

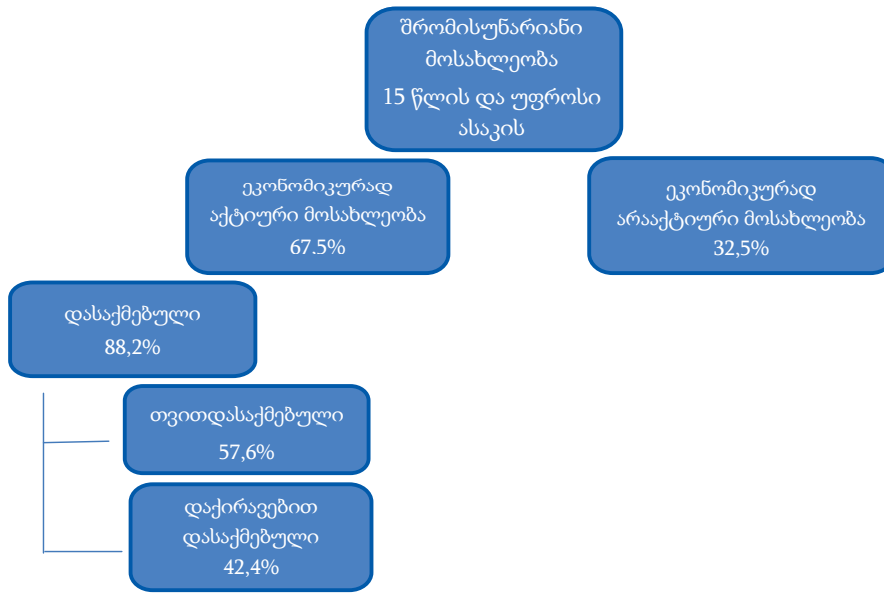
უკანასკნელ წლებში საქართველოს მთავრობები სქემატურად მიყვებოდნენ ნეოლიბერალურ ეკონომიკურ დოქტრინას, რაც გულისხმობდა საჯარო რესურსების ფართომასშტაბიან პრივატიზაციას, მასიურ დერეგულაციას და ქვეყნის სავაჭრო პოლიტიკის ლიბერალიზაციას. მთავრობები იმედოვნებდნენ, რომ ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის შესუსტებით ქვეყანა დაძლევდა სიღარიბეს, რომელიც საბჭოთა კავშირის დაშლას მოჰყვა. წლების განმავლობაში საქართველოს მთავრობები აქტიურად ყიდდნენ საბჭოთა პერიოდში აკუმულირებულ სახელმწიფო რესურსებს, მათ შორის მაღალტექნოლოგიურ აღჭურვილობას, რომელიც ხშირად ჯართად იყიდებოდა.

საქართველოში არსებულ უმუშევრობას, უთანასწორობასა და სიღარიბეს სამი ძირითადი ფაქტორი განაპირობებს: პირველი, ქვეყნის დეინდუსტრიალიზაციამ გამოიწვია საშუალო კლასის შემცირება და პრეკარიატული შრომის ბაზრის წარმოქმნა; მეორე, პროდუქტიულ სექტორებში და განათლებასა და კვლევაში ინვესტიციების სიმცირემ შეაფერხა უფრო დივერსიფიცირებული ეკონომიკის შექმნა; და ბოლოს, არსებობს უსამართლო საგადასახადო სისტემა, რომელიც პრიორიტეტს ანიჭებს მდიდრების ინტერესებსა და ფისკალურ წესებთან კომბინაციაში ზღუდავს საჯარო ინვესტიციების რაოდენობას.

2.1. ზრდა სამუშაოების გარეშე

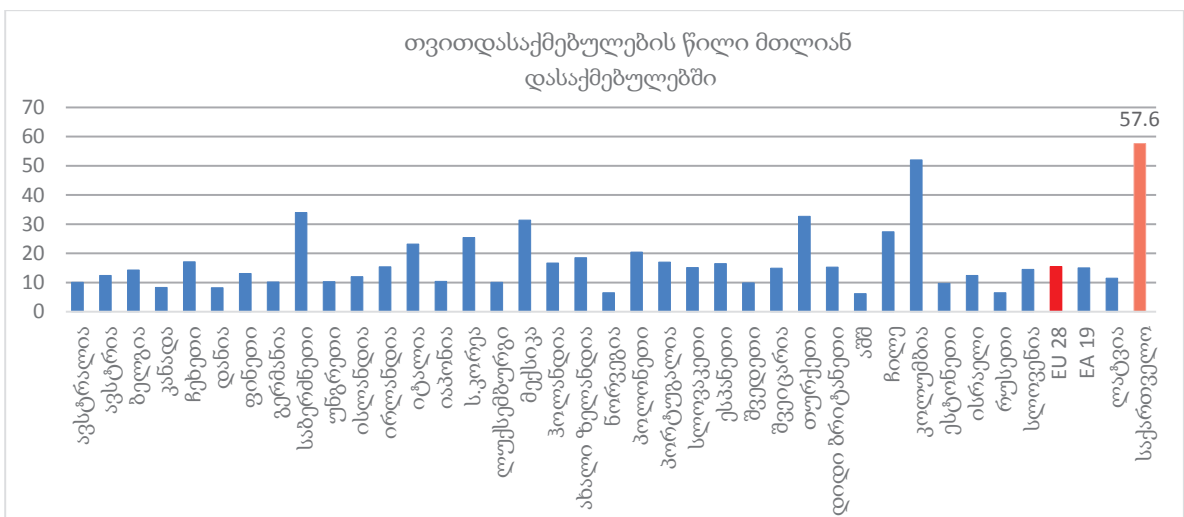
საქართველოში უმუშევრობა ნომერ პირველი პრობლემაა. ეს დადასტურებულია სხვადასხვა სოციოლოგიური კვლევებით (NDI, 2017). თუმცა ამ საკითხზე საჯარო დისკუსია და მედიით მისი გაშუქება მის სიმწვავესთან შედარებით არასაკმარისია. დისკუსიის არ არსებობას თავისი მიზეზები აქვს, რაც დაკავშირებულია იდეოლოგიურ ტაბუებთან. დომინანტური ნეოლიბერალური იდეოლოგია ქადაგებს, რომ სამუშაო ძალა დეფიციტური რესურსია და სრული დასაქმება მხოლოდ სახელმწიფო წნეხიდან საბაზრო ძალების განთავისუფლებით მიიღწევა. უმუშევრობასთან გამკლავების ერთ-ერთი ძირითადი რეკომენდაცია გადასახადების შემცირება და ეკონომიკურ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩარევის შეზღუდვაა. დაბალი გადასახადების მიუხედავად, უმუშევრობა საქართველოში კვლავ პრობლემად რჩება.

საქართველოში დასაქმების სტრუქტურა შემდეგნაირია: 2017 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველოს ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა (სამუშაო ძალა) 1,998,300 ადამიანისგან შედგება. მათგან 1, 763, 300 ადამიანი დასაქმებული, ხოლო 235,100 უმუშევარია. უმუშევრობის ოფიციალური დონე 11.8%-ია (საქსტატი, 2017).



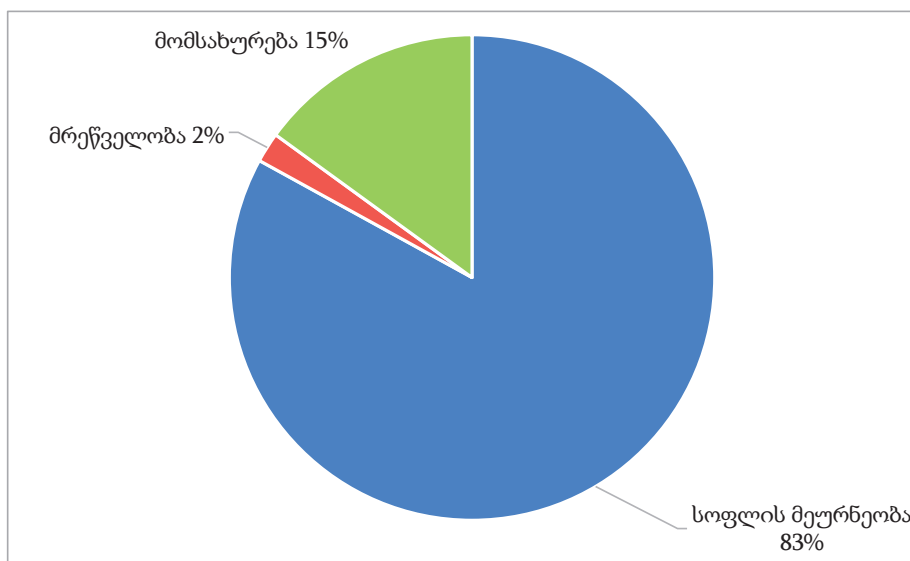
სურ. 1. დასაქმების სტრუქტურა საქართველოში, საქსტატი

თუმცა თუ უფრო ჩავურღმავდებით სტატისტიკას, დავინახავთ, რომ უმუშევრობა ბევრად მაღალია. დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 42.4%-ია დაქირავებული, დანარჩენი უმრავლესობა 57.6% კი თვითდასაქმებულია. საერთაშორისო ჭრილში ეს მაჩვენებელი ძალიან მაღალია (იხ. სურ. 2). განვითარებულ ქვეყნებში თვითდასაქმებულობა არ ითვლება აპრიორი დაბალანაზღაურებად და არაპრესტიჟულ სამუშაოდ (საქსტატი, 2017). თვითდასაქმებული შესაძლოა, იყოს: ინდივიდუალური მენარმე, კონსულტანტი, პროგრამისტი, არქიტექტორი და ა.შ. თვითდასაქმებულობის მიუხედავად, ამ პროფესიების წარმომადგენლები შესაძლოა, მაღალ ანაზღაურებას იღებდნენ. თუმცა შრომის ბაზრის დერეგულაციამ და შრომის ორგანიზების სტრუქტურულმა ცვლილებამ თავად განვითარებულ ქვეყნებშიც კი გარკვეული ტრანსფორმაციები გამოიწვია. უფრო ზუსტად, დღეს თვითდასაქმებულები არიან არა მხოლოდ მაღალი ანაზღაურების მქონე ფინანსური კონსულტანტები და პროგრამისტები, არამედ დამლაგებლები, ტაქსის მძღოლები, მანქანის მრეცხავები და ა.შ. რამდენადაც ეს სამუშაოები დაბალანაზღაურებადი და ნაკლებად პრესტიჟულია, განვითარებულ ქვეყნებში მათ ძირითადად მიგრანტები ასრულებენ. საქართველოში სიტუაცია ბევრად უფრო მწვავეა.



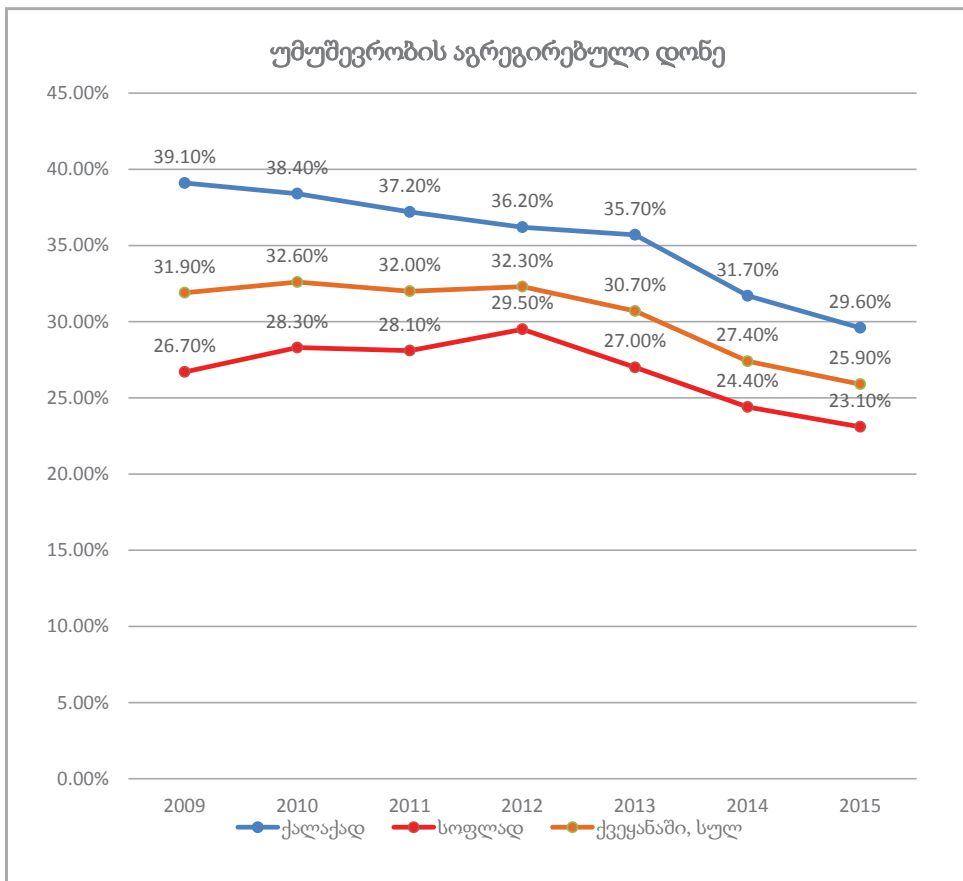
სურ. 2. თვითდასაქმებულთა წილი მთლიან დასაქმებაში, ევროსტატისა და საქსტატის ინტეგრირებული მონაცემი

სურათი 3. აჩვენებს საქართველოში თვითდასაქმებულთა სექტორულ განაწილებას. დიაგრამიდან ირკვევა, რომ თვითდასაქმებულთა 83% სოფლის მეურნეობაზე მოდის. ბუნებრივია, ისმის კითხვა, რას ნიშნავს სოფლის მეურნეობაში დასაქმება? საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი ხელმძღვანელობს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მეთოდით, რაც გულისხმობს, რომ პიროვნება დასაქმებულად ითვლება, თუ მან კვლევაში მონაწილეობამდე 7 დღის განმავლობაში შემოსავლის მისაღებად (ხელფასი, შემოსავალი სხვა წყაროებიდან, მოგება და ა.შ.) მინიმუმ ერთი საათის განმავლობაში იმუშავა. სტატისტიკის დეპარტამენტი მნიშვნელობას არ ანიჭებს შემოსავლის ოდენობას. იქნება ეს 50 თუ 100 ლარი, მისი მიმღები მაინც დასაქმებულად ითვლება. მაგალითად, თუ პიროვნება ცხოვრობს სოფლად, აქვს მცირე მიწის ნაკვეთი, მასზე მოჰყავს სიმინდი, ამით კვებავს ძროხას და ყიდის რძეს, ის დასაქმებულად, უფრო ზუსტად კი, თვითდასაქმებულად ითვლება.



სურ. 3. თვითდასაქმებულთა სექტორული განაწილება საქსტატის მიხედვით

სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა უმრავლესობა, რბილად რომ ვთქვათ, შეძლებულად არ ცხოვრობს. ამას მონიშნავს ფაქტი, რომ საქსტატის მიხედვით, სოფლის მეურნეობიდან შემოსავალი ყველაზე დაბალია. ამასთან ერთად, სოფლის მეურნეობა ყველაზე დაბალპროდუქტიული სექტორია, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ ამ სექტორის წილი მთლიან ეკონომიკაში მხოლოდ 8%-ია, ხოლო დასაქმებულთა მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 50% სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმებულად ითვლება (საქსტატი, 2017).

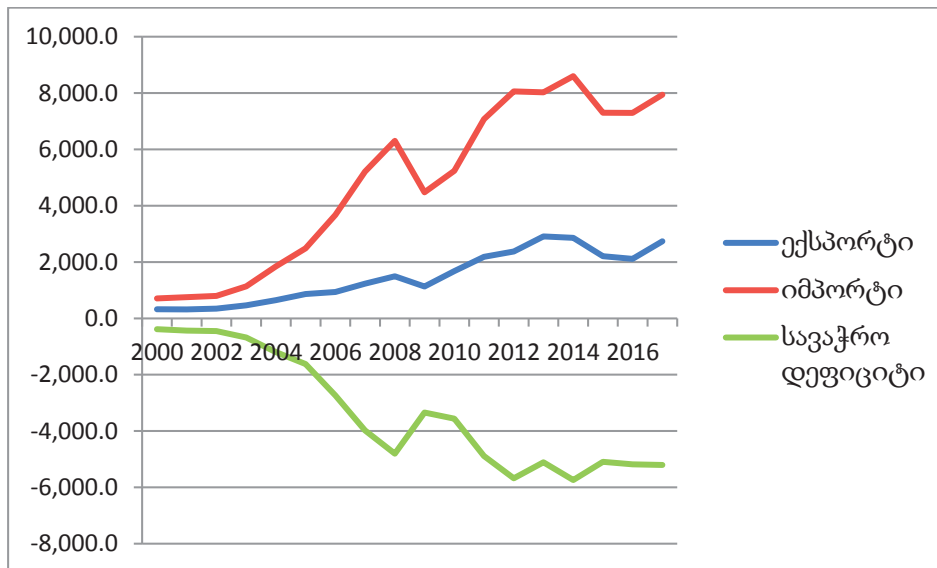


სურ. 4. უმუშევრობის საერთო დონე, მონაცემი აღებულია კვლევიდან " უმუშევრობის სტრუქტურა და სტრუქტურული უმუშევრობა"

თუ შევაჯამებთ, საქართველოს სახელმწიფო სააგენტოების მიერ მონოდებული დასაქმების ოფიციალური სტატისტიკა რეალობას დაშორებულია, რადგან სახელმწიფომ შესაძლოა, მოქალაქე დასაქმებულად ჩათვალოს, თუ მას, უბრალოდ, ძროხა ჰყავს. ასეთი შემთხვევები გამოჩნდის არაა: მოსახლეობის დაახლოებით ერთი მესამედი მხოლოდ ნომინალურადაა დასაქმებული. ეს მტკიცდება GFSIS-ის მიერ ჩატარებული კვლევით, საიდანაც მოყვანილია სურ. 4-ის მონაცემები. დიაგრამაზე გამოსახულია უმუშევრობის საერთო დონე, რომელიც მოიცავს პრეკარიატულ შრომასა და ფარულ უმუშევრობას (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია და ქურხული, 2016).

2.2. ეკონომიკური დივერსიფიკაციის საჭიროება

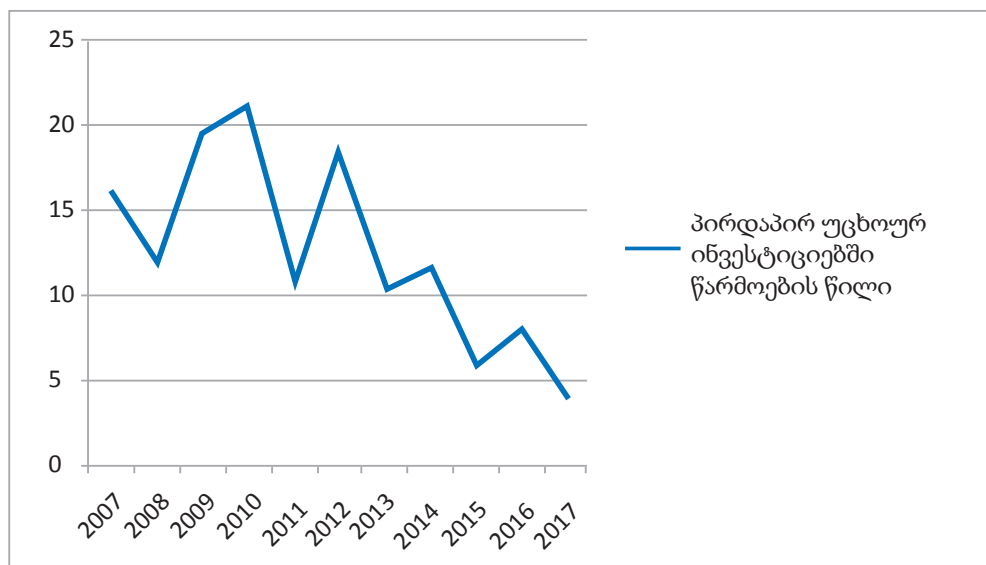
საქართველო მტკიცედ ახორციელებს ნეოლიბერალურ ეკონომიკურ პოლიტიკას იმის იმედით, რომ ნაკლები რეგულაციებით, მაქსიმალურად თავისუფალი ვაჭრობითა და დაბალი გადასახადებით ქვეყანა დიდი რაოდენობით პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს მოიზიდავს. ეს დააჩქარებს ეკონომიკურ ზრდას და, შესაბამისად, საყოველთაო კეთილდღეობის დონეც მოიმატებს. თუმცა, როგორც ზემოთ არის ნაჩვენები, ასეთმა პოლიტიკამ ვერ გადაჭრა უმუშევრობის პრობლემა. დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ საქართველო მუდმივად მიმდინარე ანგარიშის დეფიციტს განიცდის, რაც ბოლო 15 წლის განმავლობაში საშუალოდ მშპ-ის 12%-ს უტოლდებოდა. ეს, ძირითადად, გამოწვეულია მუდმივად მზარდი სავაჭრო დეფიციტით, იხ. სურ. 5.



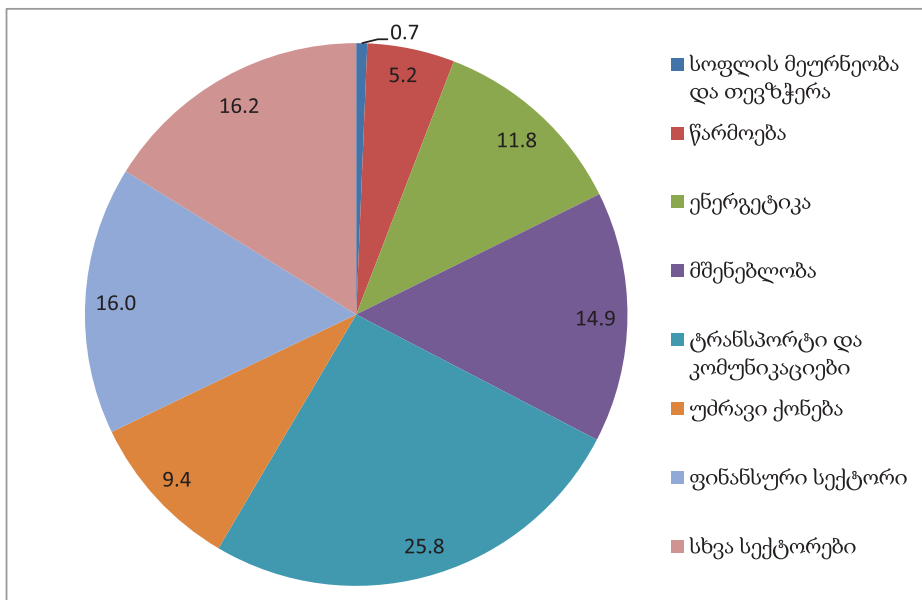
სურ. 5. სავაჭრო დეფიციტი საქართველოში, მილიონ აშშ დოლარში, საქსტატი

საქართველომ ხელი მოაწერა თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებას ევროკავშირთან, თურქეთთან, დსთ-ის ქვეყნებთან და ჩინეთთან, ამჟამად კი მუშაობს თავისუფალი ვაჭრობის ახალ ხელშეკრულებაზე ინდოეთთან. ამ სავაჭრო პოლიტიკის ძირითადი ლოგიკა მდგომარეობს იმაში, რომ არსებული ნეოლიბერალური ეკონომიკური რეჟიმი მოიზიდავს უცხოურ ინვესტიციებს, რაც გააუმჯობესებს ეკონომიკას, შექმნის დასაქმების შესაძლებლობებს და გამოიწვევს ტექნოლოგიურ განვითარებას. მართლაც, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი მშპ-ში მუდმივად მაღალია, თუმცა არ არსებობს ამ ინვესტიციებსა და დასაქმებას შორის კორელაცია (ჯანიაშვილი, 2017). იგივე შეიძლება, ითქვას, ერთის, მხრივ უთანასწორობისა და სიღარიბის, მეორეს მხრივ კი, უცხოური ინვესტიციების კორელაციაზე.

ამ მოვლენის ამხსნელი მთავარი მიზეზი, თავად პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ტიპი და მათი სექტორული განაწილებაა. წარმოების სექტორმა, რომელსაც ეკონომიკისთვის მოაქვს მეტი დამატებითი ღირებულება და ქმნის უკეთეს და უფრო სტაბილურ სამუშაო ადგილებს, 2017 წელს მთლიანი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მხოლოდ 5% მიიღო, მაშინ, როდესაც ფინანსური და სამშენებლო სექტორების წილმა 16%-სა და 15%-ს მიაღწია. აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად ეკონომიკის ნეოლიბერალიზაციისა, წარმოების სექტორში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები მაინც იკლებს, რაც კარგად ჩანს სურათებში 6-სა და 7-ზე.

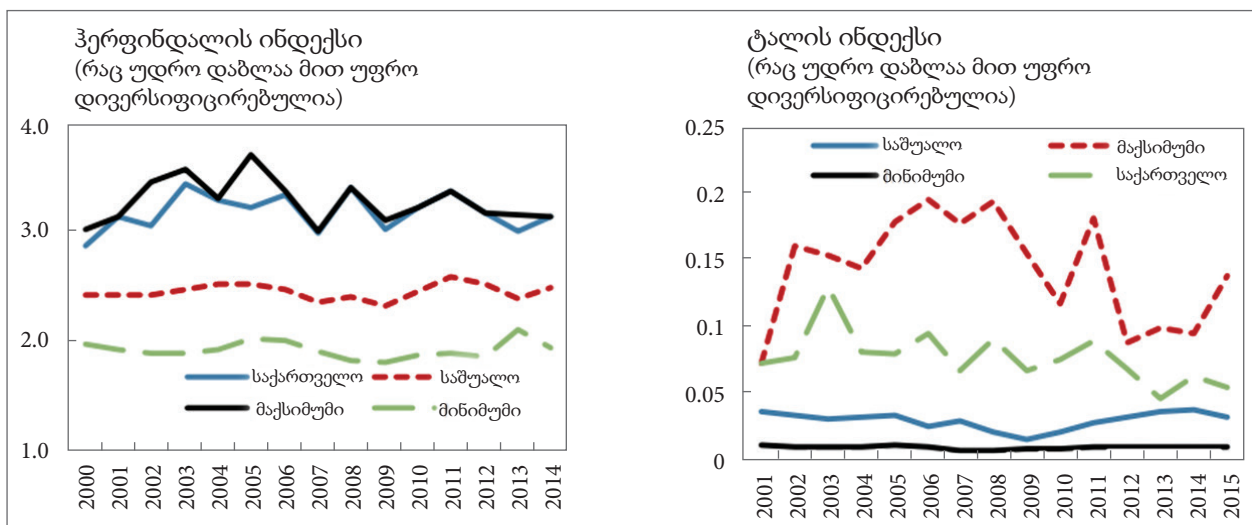


სურ. 6. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები წარმოების სექტორში, საქსტატი



სურ. 7. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების განაწილება ძირითადი ეკონომიკური სექტორების მიხედვით 2017 წელს, საქსტატი

ეკონომიკური სტრატეგიის სრული ჩავარდნის დამატებითი განმაპირობებელი მიზეზი ექსპორტის დივერსიფიკაციისა და სირთულის (export sophistication) ინდიკატორია. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ძირითადი საქონელი გააქვს ექსპორტზე, რომელსაც მაღალი დამატებითი ღირებულება არ გააჩნია. ამას გარდა, საქართველოში დღეს წარმოების სექტორში არსებული სამუშაო ადგილები პრეკარიატულია და ძირითადად დაფუძნებულია ბუნებრივი რესურსების მოპოვებაზე. უფრო მეტიც, საექსპორტო პროდუქციის დიდი ნაწილი არ გამოირჩევა სირთულითა და არ გააჩნია გადადინების ეფექტის (spillover effect) პოტენციალი. ქვეყნის ექსპორტის დივერსიფიკაციის და მისი საექსპორტო კალათის სირთულის გასაზომად ორი ინდიკატორი შეგვიძლია, გამოვიყენოთ. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კვლევის თანახმად, საქართველოს საექსპორტო კალათის დივერსიფიკაციის მხრივ, თავისი მსგავსი ეკონომიკების მქონე ქვეყნებსაც კი ბევრად ჩამორჩება (სსფ, 2018). იგივე შეიძლება ითქვას ექსპორტის სირთულებზე. საექსპორტო საქონლის სირთულის დაბალი დონე აჩვენებს, რომ საქართველო დიდწილად „სიღარიბეზე“ სპეციალიზდება.



სურ. 8. საქართველოს საექსპორტო პროდუქციის დივერსიფიკაცია, მსოფლიო ბანკის და მსფ-ის გამოთვლები.

საქართველოს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის დიდი მოლოდინები ჰქონდა, მაგრამ, როგორც ცხრილში 1. ჩანს, მას ევროკავშირში ექსპორტზე მხოლოდ ნედლეული ან პირველადი დამუშავების პროდუქცია გააქვს. თერთმეტ ყველაზე მნიშვნელოვან საქსპორტო საქონელს შორის სამი არაქართული წარმოშობისაა, ე.ი. ხორციელდება რეექსპორტი. ადგილობრივი საქონლის სირთულის ხარისხი კი დაბალია. თუ ევროკავშირში ექსპორტის შესახებ მსოფლიო ბანკის კვლევას (Reis, Reyes, & Varela, 2013) დავეყრდნობით, ვნახავთ, რომ საქართველოს EXPY-ის ინდექსი დაბალია სხვა, მსგავსი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებთან, განსაკუთრებით უკრაინასთან და მოლდოვასთან შედარებით, სადაც საქსპორტო საქონლის დივერსიფიკაცია და სირთულეც შედარებით უფრო მაღალია.

ძირითადი საქსპორტო საქონელი	2012	2013	2014	2015	2016
სპილენძი, მადნები და კონცენტრატები	53.5	161.6	180.2	153.1	173.1
თხილი და თხილეულის სხვა პროდუქტები	51.1	116.4	143.6	149	145.5
დაუმუშავებელი ნავთობი და ბიტუმის მინერალებისგან მიღებული ნავთობპროდუქტები	26.8	40.7	33.2	77.9	26.8
სასუქები, მინერალური ან ქიმიური ნიტროგენული	40.8	51.7	32.3	65.9	24.1
ფეროშენადნობები	1.5	25.1	25.9	21	17.9
ეთილი, ალკოჰოლი, სპირტები	11.9	29.8	24.3	13.7	21.8
ყურძენი, ნატურალური ღვინოები	9.1	10.7	13.8	12.5	14.2
ავტომობილები	57.2	51.6	32.6	11.3	4.7
წყალი, მინერალური წყალი	7.5	8.6	11.3	10.7	12.2
ხილის და ბოსტნეულის წვენები	9	2.7	5.7	3.4	2.1
რეზინი, პნევმატური ღერძები		6	9.6	10.4	15.2
ექსპორტი ევროკავშირში (აშშ მილიონ დოლარებში)	352.9	607.1	624.1	646.4	571

ცხრ. 1. ევროკავშირში საქართველოს ექსპორტის სტრუქტურა მილიონ აშშ დოლარებში. ცხრილი მომზადებულია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ანგარიშის მიხედვით (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, 2017).

ინდუსტრიული განვითარების შესახებ კვლევები ავლენს სამ ძირითად სტრუქტურულ პრობლემას, რომელთა გადაწყვეტა აუცილებელია სტაბილური და მაღალანაზღაურებადი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად და ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის ინკლუზიურობისთვის. ეს პრობლემები შემდეგია:

1. ცოდნასა და ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირე

საქართველოში კვლევასა და განვითარებაში ინვესტიციები მცირეა. მსოფლიო სტატისტიკის მიხედვით, 2015 წელს საქართველოში კვლევასა და განვითარებაზე დანახარჯების წილი შეადგენდა მშპ-ის 0.32%-ს. ამ დროს ევროკავშირში ეს მაჩვენებელი 2% იყო, იაპონიაში 3.3%, ხოლო აშშ-ში 2.8%. სხვადასხვა კვლევები მიხედვით, ფირმებისთვის ძირითადი დაბრკოლება ადამიანურ კაპიტალსა და ცოდნის წარმოების პროცესში ინვესტირების არსებული პრობლემებია. ასეთი რეალობა არა მხოლოდ ინოვაციის წარმოებას აფერხებს, არამედ არსებული ინოვაციების ადაპტირებისა და ინოვაციური ბიზნესების შექმნისთვის საჭირო ცოდნის სერიოზულ კრიზისსაც ქმნის.

2. ინდუსტრიულ დაგეგმვაში ინსტიტუციური ექსპერტიზის ნაკლებობა

საქართველოში არსებობს რამდენიმე პროგრამა და სახელმწიფო ინსტიტუტი, რომლებიც ინდუსტრიული განვითარების სფეროში მუშაობენ, მაგრამ მათი კოორდინაციის დონე საკმაოდ დაბალია და ხშირად ხდება ქმედებების დუბლირება. მაგალითად, პროგრამას „ანარმოე საქართველოში“, რომელიც ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებაშია და „საპარტნიორო ფონდს“ გარკვეული ფუნქციები საერთო აქვთ. ამ პროგრამებისა და ინსტიტუტების არსებობის მიუხედავად, მათ არ გააჩნიათ საჭირო ინსტიტუციური ცოდნა საქართველოში

ეფექტური ინდუსტრიული პოლიტიკების დასანერგად. მაგალითად, ეკონომიკის სამინისტრო არ აწარმოებს სექტორულ ანალიზს. არსებული კვლევები ზედაპირული და ფრაგმენტულია და საეჭვოა, რომ ისინი ბიზნესს ქმედითად დაეხმარონ. ეკონომიკის სამინისტროში არსებობდა თორმეტი ადამიანისგან შემდგარი ჯგუფი, რომელსაც ინდუსტრიულ განვითარებაზე ზრუნვა ევალებოდა, თუმცა ეს ჯგუფი 2016 წელს გაუქმდა. შესაბამისად, მთლიანად სექტორული დაგეგმვა და ყველა ის ახალი ბიზნეს პროექტი, რასაც ეს ჯგუფი შეზღუდული რესურსებით ასრულებდა, ფაქტობრივად შეწყდა. ამ ეტაპზე საჭიროა ინდუსტრიული განვითარების გარშემო სახელმწიფო ინსტიტუტების კონსოლიდაცია და საჭირო ფინანსური რესურსების გამოყოფა, რათა მათ შეძლონ ქვეყნის ინდუსტრიალიზაციის დაგეგმვა.

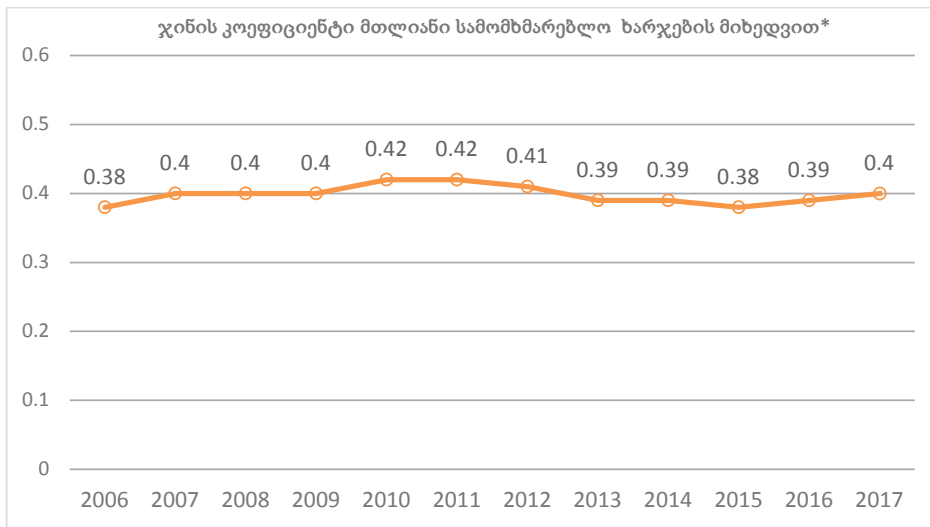
3. ადგილობრივი მენარმეებისთვის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა

რამდენიმე გამოკითხვა და კვლევა ადასტურებს, რომ საქართველოში ბიზნესის ფინანსებზე წვდომა უზარმაზარი პრობლემაა. მაგალითად, მსოფლიო კონკურენტულობის ინდექსის თანახმად, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა პრობლემებს შორის მეორე ადგილზეა. საქართველოს ფინანსურ სისტემაში კომერციული ბანკები დომინირებენ. ორ უდიდეს ბანკს მთლიანი ბაზრის 70% უკავიათ. ეს ოლიგოპოლიის საფრთხეს აჩენს და ბიზნესისთვის ფულს აძვირებს. გერმანული ორგანიზაცია KfW-ს კვლევა აჩვენებს, რომ ადგილობრივი საბანკო სექტორი მცირე და საშუალო ბიზნესს ვერ აწვდის საკმარის კრედიტს და სესხის აღების პრობლემა ყველაზე მწვავეა ბიზნესისთვის 200.000\$-დან 5.000.000\$-მდე მასშტაბის ფარგლებში (ფრანკფურტის ფინანსებისა და მენეჯმენტის სკოლა, 2015).

2.3. უთანასწორობა და სიღარიბე

დაბალი გადასახადების მხრივ, საქართველო მსოფლიოში მერვე ადგილს იკავებს (მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, 2017), მაგრამ რა არის ამის ეკონომიკური და პოლიტიკური ფასი? პირველ რიგში, უნდა განიმარტოს, რომ დაბალი გადასახადები აპრიორი არ მეტყველებს ქვეყნის კეთილდღეობაზე. არგუმენტი იმის შესახებ, რომ დაბალი გადასახადები ხელს უწყობს სწრაფ ეკონომიკურ ზრდას, ემპირიულად დადასტურებული არაა (Besley & Persson, 2011). ნორდიკულ ქვეყნებს, განვითარების დასაწყისიდანვე მაღალშემოსავლიანთათვის მაღალი საშემოსავლო საგადასახადო განაკვეთები ჰქონდათ (Besley & Persson, 2011), თუმცა ამას ხელი არ შეუშლია მათი გამდიდრებისთვის. მეორეს მხრივ, დაბალი გადასახადები მიდრეკილებისთვის ნეგატიურად აისახება ეკონომიკურ უთანასწორობაზე. საქართველოს მაგალითი ნათლად აჩვენებს ამ მიდგომის ბნელ მხარეებს.

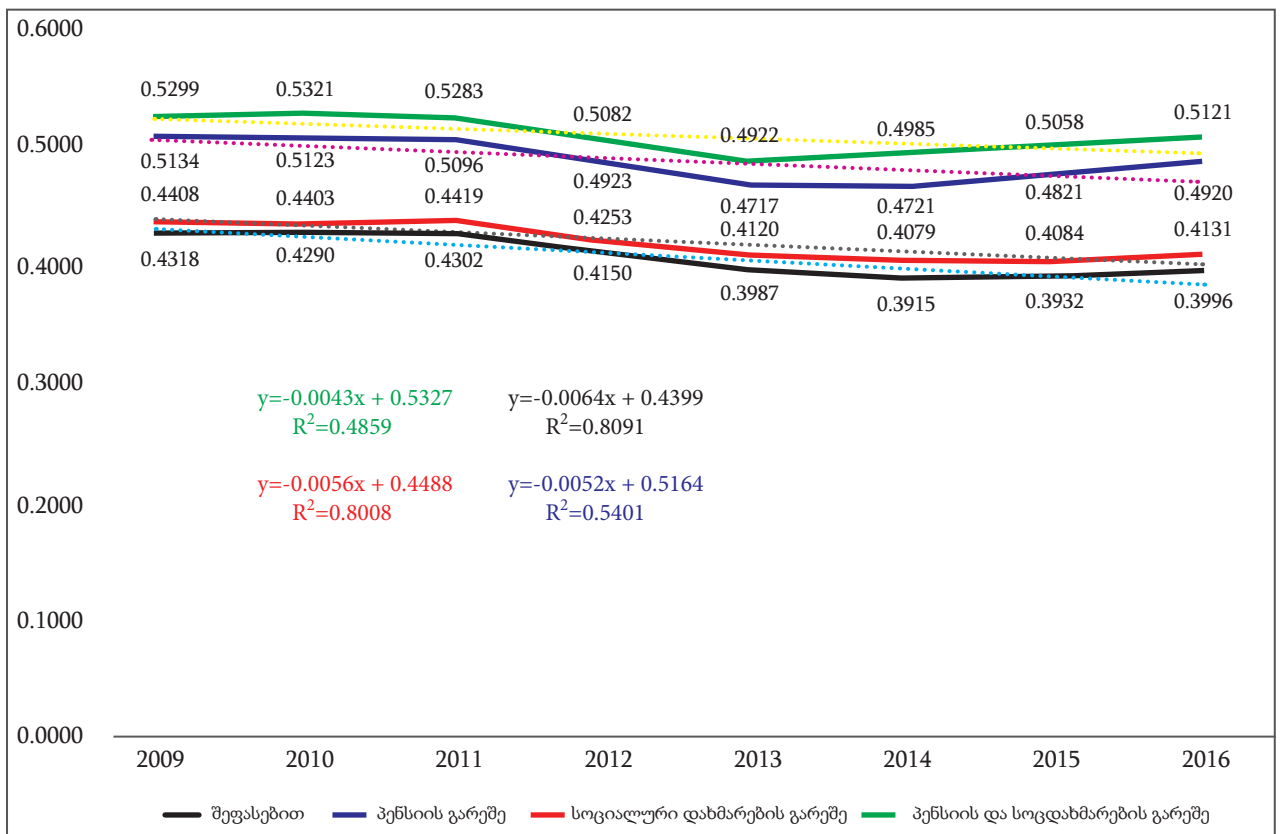
2006 წლის შემდეგ, საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქებისა და დასაბეგრი ბაზის გაფართოების მიზნით, საქართველომ შემოიღო ბრტყელი საშემოსავლო გადასახადი და გააუქმა სოციალური შენატანები (Akitoby, 2018). პროგრესული საშემოსავლო გადასახადის ბრტყელ საშემოსავლო გადასახადად ქცევის შედეგად საქართველოს წინა ხელისუფლებამ დაბალშემოსავლიანთა გადასახადი გაზარდა 12%-დან 20%-მდე და იგივე, 20%-იანი საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთი შეინარჩუნა მაღალშემოსავლიანების დასაბეგრად. ნაწილობრივ ამ პოლიტიკის გამო, 2006 წლიდან 2011 წლამდე უთანასწორობა (GINI-ს კოეფიციენტი მთლიანი სამომხმარებლო ხარჯების მიხედვით) იზრდებოდა. 2003-2009 წლებში ეკონომიკური ზრდიდან მიღებული სარგებლის უდიდესი ნაწილი საზოგადოების შეძლებულ ფენას ხვდა წილად. უფრო ზუსტად, საქართველოს საზოგადოების ზედა მეხუთედის (20%) შემოსავლები და ხარჯები 26%-ით გაიზარდა, ქვედა მეხუთედის კი მხოლოდ 10%-ით (აზიის განვითარების ბანკი, 2014). 2012 წელს საქართველოს ახალმა მთავრობამ დანერგა უნივერსალური ჯანდაცვის სისტემა, რამაც ნაწილობრივ ხელი შეუწყო ქვეყანაში უთანასწორობისა და სიღარიბის შემცირებას. თუმცა შემოსავლების უთანასწორობა კვლავ ევროკავშირისა და დსთ-ის საშუალო მაჩვენებელზე მაღალია (ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაცია, 2017).



*მთლიანი სამომხმარებლო ხარჯები მოიცავს სამომხმარებლო ფულად და არაფულად ხარჯებს.

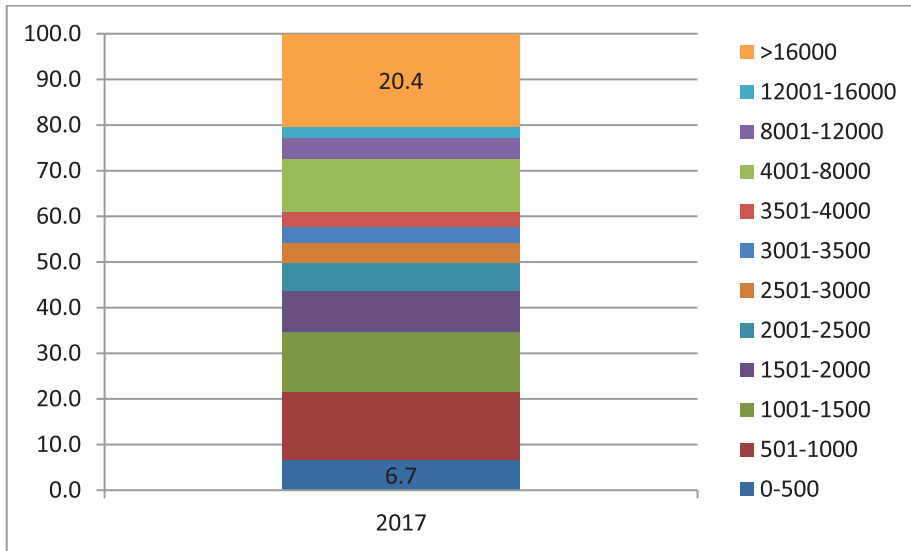
სურ. 9. GINI-ს კოეფიციენტი მთლიანი სამომხმარებლო ხარჯების მიხედვით, საქსტატი, 2018

უთანასწორობის მხრივ, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს შორის საქართველო ერთ-ერთი ლიდერია. 2017 წლის მონაცემებით საქართველოში GINI-ს კოეფიციენტი 0.40-ს აღწევს (იხ. სურ. 9). რომ არა თანასწორობის ამალღების მინიმალური ინსტრუმენტები, როგორცაა პენსიები და სოციალური ტრანსფერები, საქართველოში უთანასწორობა ბევრად დრამატული იქნებოდა. სურათი 10. აჩვენებს განსხვავებას უთანასწორობას შორის პენსიებისა და სოციალური ტრანსფერების გარეშე და მათი ჩათვლით (კაკულია, მ., კაპანაძე ნ., ქურხული ლ., 2017).



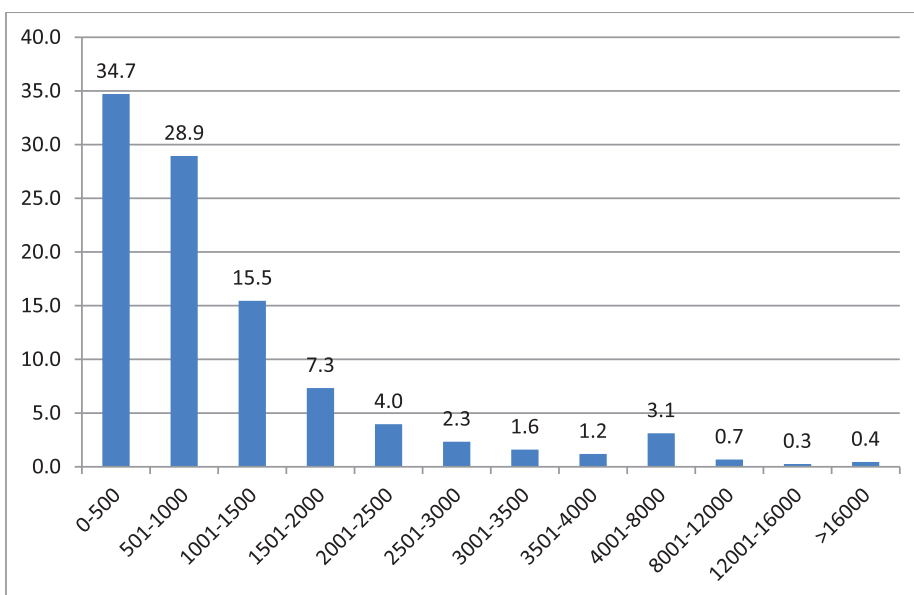
სურ. 10. საჯარო სოციალური დანახარჯების გავლენა მთლიანი შემოსავლების განაწილების GINI-ის ინდექსზე. წყარო: „ქრონიკული სიღარიბე და საშემოსავლო უთანასწორობა საქართველოში“ (კაკულია, მ., კაპანაძე, ნ., ქურხული, ლ., 2017)

სახელფასო უთანასწორობა ასევე საკმაოდ მაღალია საქართველოში. სურათი 11. აჩვენებს, რომ 0-დან 500 ლარამდე თვიური შემოსავლის მქონე ადამიანების შემოსავლის წილი საერთო შემოსავალში 6.7%-ია. ეს მაშინ, როდესაც აღნიშნული ჯგუფი ხელფასის საერთო მიმღებთა 34.7%-ს შეადგენს. ამავე დროს, 16,000 ლარის ზემოთ თვიური შემოსავლის მქონეთა ჯგუფის შემოსავალი საერთო შემოსავლის 20.4%-ია. ეს ჯგუფი შეადგენს შემოსავლის მიმღებთა საერთო რაოდენობის 0.4%-ს.



სურ. 11. შემოსავლის განაწილება შემოსავლის სხვადასხვა ჯგუფებს შორის. ავტორთა გამოთვლა საქართველოს შემოსავლების სამსახურის მონაცემების მიხედვით

სურათი 12. ასევე აჩვენებს საქართველოს ეკონომიკური მოდელის შედეგს: საშუალო კლასის ფაქტობრივ გაქრობას. საქართველოში შემოსავლის მიმღებთა 90.4%-ს ყოველთვიური შემოსავალი 2500 ლარზე ნაკლები აქვს. თუ გავითვალისწინებთ, რომ უმუშევრობის დონე მაღალია და დაქირავებით დასაქმებულები დასაქმებულთა მთლიანი რაოდენობის 48.2%-ს შეადგენენ, შემოსავლების უთანასწორობის სურათი კიდევ უფრო დრამატული გახდება.



სურ. 12. ადამიანების რაოდენობის განაწილება შემოსავლის სხვადასხვა ჯგუფებში. ავტორების გამოთვლები საქართველოს შემოსავლების სამსახურის მონაცემების მიხედვით

საქართველოში უთანასწორობის პრობლემა უგულვებელყოფილია დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ. თუმცა ამ მხრივ, საქართველო გამოჩნდის არ ყოფილა. გლობალურ დონეზე გაბატონებული იყო აზრი, რომ რაღაც მომენტში ეკონომიკური ზრდა მაქსიმალური საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევის წინაპირობა გახდებოდა. ამის მიუხედავად, მოლოდინმა, რომ „მოქცევა ყველა ნავს მალა სწევს“ (ეკონომიკური ზრდა ყველასთვის ხელსაყრელია), არ გაამართლა. ბრუკინგის ინსტიტუტის მონაცემების თანახმად, 2017 წელს შემოსავლების უთანასწორო გადაწონილებით საქართველო მეორე ადგილზე იყო (Chandy & Seidel, 2017). ბრუკინგის ინსტიტუტის ინფორმაცია ეყრდნობა ორ ძირითად წყაროს – შინამეურნეობების კვლევებს და ეროვნულ ანგარიშებს, რაც უფრო სრულყოფილ სურათს აჩვენებს. უთანასწორობის შესახებ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაცია შინამეურნეობების კვლევას ეყრდნობა, რაც მნიშვნელოვანი წყაროა, მაგრამ, როგორც უთანასწორობის მკვლევარები აცხადებენ, მას ბევრი ნაკლი აქვს (Atkinson, 2015). მაგალითად, მდიდარი შინამეურნეობები ხშირად თავს არიდებენ შინამეურნეობების კვლევებში მონაწილეობას, რაც უთანასწორობის რეალურ სურათს ცვლის (კერძოდ, ამცირებს).

მსოფლიო ბანკის მიხედვით, იმ ადამიანების რაოდენობით, რომლებიც დღეში 1.90 აშშ დოლარზე ნაკლებით არსებობენ (სიღარიბის მაჩვენებელი, 1.90 აშშ დოლარი დღეში, 2010 PPP), საქართველო თავის მეზობელ ქვეყნებს შორის პირველ ადგილზეა. მაგალითად, სომხეთშიც კი, ასეთი ადამიანების წილი მთელი მოსახლეობის 1.8%-ია, საქართველოში კი, 2016 წელს, ეს მაჩვენებელი 4.2% იყო (მსოფლიო ბანკი, 2018). საქართველოს ბავშვების 6.8% სიღარიბის უკიდურეს ზღვარს მიღმაა (ზღვარი 1.25 აშშ დოლარი დღეში). მიუხედავად იმისა, რომ ჯანდაცვაში სახელმწიფოს მასიური ინვესტიციის ხარჯზე 2012 წლიდან სიღარიბის აბსოლუტური ზღვარი იკლებს, ის კვლავ მაღალია და 21%-ს სცდება. სხვა მიზეზებთან ერთად, სიღარიბის მაღალ მაჩვენებელში უმუშევრობა მნიშვნელოვან როლს თამაშობს (აზიის განვითარების ბანკი, 2014). საშუალოდ, იმ შინამეურნეობებში, რომლებსაც არ ჰყავთ დასაქმებული წევრი, სიღარიბის დონე 10%-11%-ით მაღალია (კაკულია, მ., კაპანაძე ნ., ქურხული ლ., 2017). იუნისეფის მიერ განხორციელებული რიგით ბოლო კეთილდღეობის კვლევის მიხედვით, ბავშვთა სიღარიბის აბსოლუტური და ფარდობითი მაჩვენებელი დაკავშირებულია შინამეურნეობაში უფროსების განათლების დონესთანაც. მაგალითად, იმ შინამეურნეობებში, სადაც ზრდასრულებს ხარისხიანი განათლება აქვთ ბავშვთა სიღარიბის უფრო დაბალი რისკი არსებობს (იუნისეფი, 2017).

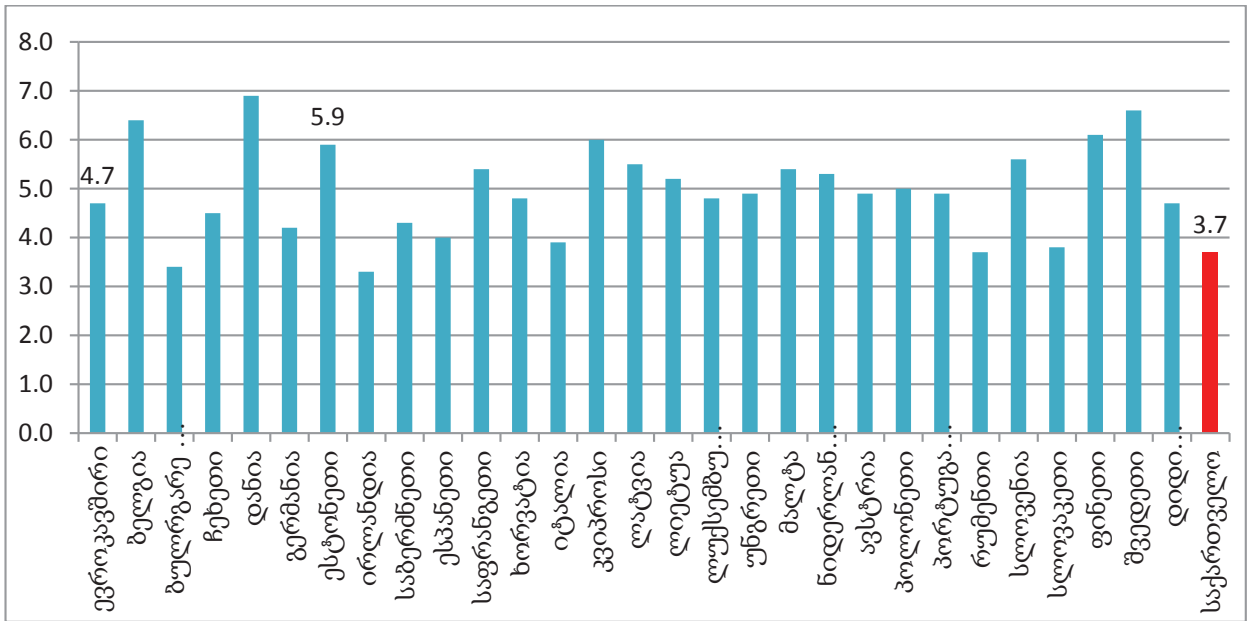
3. სახელმწიფო ინვესტიციების სიმცირე და შეზღუდული ფისკალური სივრცე

3.1. ინვესტიციების სიმცირე განათლებაში

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს განათლების სისტემა არასტაბილურობითა და მინისტრებისა და მათთან ერთად განვითარების სტრატეგიების მუდმივი ცვლილებებით ხასიათდება. 1991 წლის შემდეგ საქართველოს 15 განათლების მინისტრი ჰყავდა, რაც იმას ნიშნავს, რომ მინისტრები საშუალოდ ყოველ 2 წელიწადში ერთხელ იცვლებოდნენ. მინისტრების ცვლილებასთან ერთად იცვლებოდა განათლების განვითარების ხედვები და სტრატეგიები.

გლობალური კონკურენტულობის ინდექსის თანახმად, საშუალო განათლების მიხედვით, საქართველო 106-ე ადგილს იკავებს და მეზობელ სომხეთს და აზერბაიჯანსაც კი ჩამორჩება. უმაღლეს განათლებაში საქართველო 101-ე ადგილზეა (მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, 2018). იგივე ინდექსის მიხედვით, ქართული ბიზნესის მთავარი პრობლემა განათლებული სამუშაო ძალის ნაკლებობაა. სხვა მდგომარეობა გასაკვირი იქნებოდა ქვეყანაში, სადაც მასწავლებლის პროფესია ერთ-ერთი ყველაზე დაბალანაზღაურებადია. საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების მიხედვით, სერიოზული პრობლემაა სკოლის დანყებითი და სკოლამდელი განათლების ხარისხი. მაგალითად, „სტუდენტთა საერთაშორისო შეფასების“ (PISA) მიხედვით, საქართველო მკვეთრად ჩამორჩება OECD-ს ქვეყნებს. ამ მონაცემების მიხედვით, გამოკითხული 15 წლის მოზარდების 50%-ზე მეტი ვერ აკმაყოფილებს საბაზისო დონეს საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში, ლიტერატურასა და მათემატიკაში (OECD, 2015). ასეთი-

ვე პრობლემები არსებობს სკოლამდელ განათლებაში, რასაც აქტიურად აშუქებს იუნისეფის კვლევები. იუნისეფის ბოლო კვლევა აჩვენებს, რომ სხვა პრობლემებთან ერთად, სკოლამდელი განათლების პრობლემები მნიშვნელოვნად უკავშირდება სკოლამდელი ასაკის მასწავლებელთა დაბალ ანაზღაურებას (იუნისეფი, 2017).



სურ. 13. ევროკავშირის ქვეყნებსა და საქართველოში განათლებაში სახელმწიფო ხარჯების წილი მმპ-ში, ევროსტატი, 2017

საქართველოში სახელმწიფო ხარჯები განათლებაზე შესამჩნევად დაბალია. თუ შევადარებთ განათლებაზე სახელმწიფო ხარჯებს საქართველოში და, ამ მხრივ, ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს, დავინახავთ, რომ საქართველოს განათლების ხარჯი მმპ-ს 3.7%-ია, რაც ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელზე 1%-ით ნაკლებია. თუ გავითვალისწინებთ განათლების სისტემის ნგრევასა და მის აქტიურ კომოდიფიკაციას, შეიძლება ითქვას, რომ განათლებაზე განეული დაბალი ხარჯები ვერ უზრუნველყოფს განათლების ორი მთავარი მიზნის შესრულებას: სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფასა და ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობას.

პედაგოგებისთვის ხელფასის გაზრდა კაპიტალური დანახარჯი არაა და, შესაბამისად, ის არ შეიძლება, ჩაითვალოს ინვესტიციად ამ სიტყვის კლასიკური მნიშვნელობით. თუმცა მასწავლებელთა ხელფასები ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციაა, რაც საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივში მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასა და მისი ბედნიერების მაჩვენებლის ზრდას. განათლებაში ინვესტიციას მხარს უჭერენ ისეთი კონსერვატიული ორგანიზაციებიც კი, როგორცაა საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. კერძოდ, სსფ-ს ერთ-ერთი კვლევის თანახმად, დაბალმემოსავლიან ქვეყნებში, სოციალურ სერვისებში (ძირითადად განათლებაში) ინვესტიციების მუდმივად 1%-ით ზრდა, გრძელვადიან პერსპექტივში მმპ-ის 25%-იან ზრდას უზრუნველყოფს. იმ დროს, როცა იგივე რაოდენობის ინვესტიციები ინფრასტრუქტურაში მმპ-ის მხოლოდ 5%-იან ზრდას გამოიწვევს (Atolia, Li, Marto, & Melina, 2017).

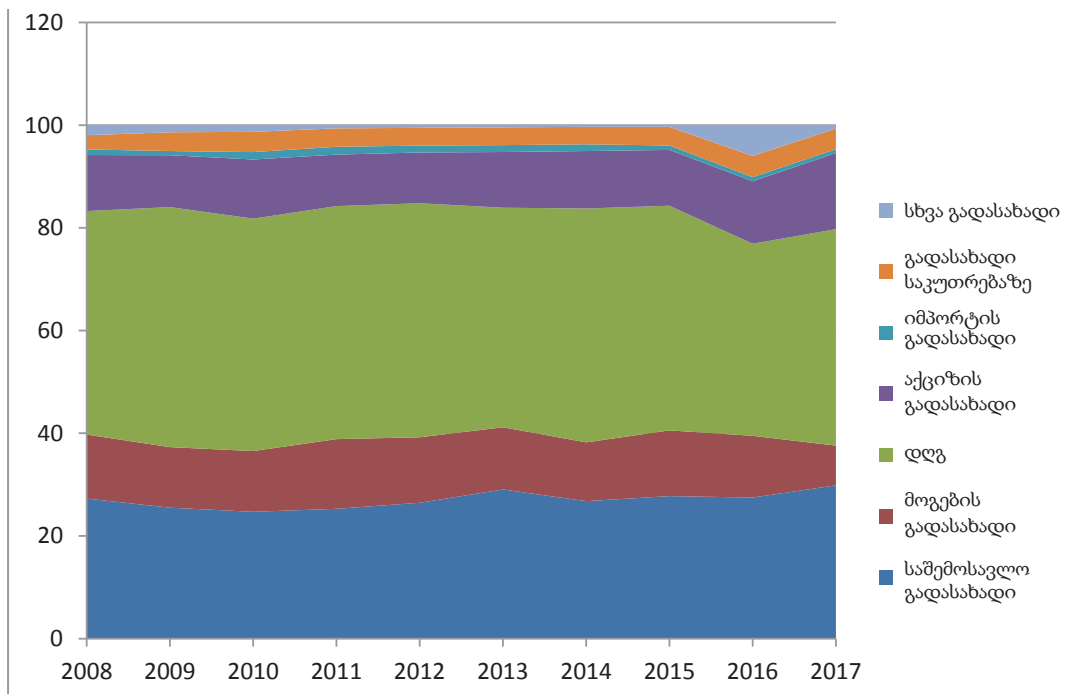
2017 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველოში დაახლოებით 60 ათასამდე სკოლის მასწავლებელი იყო. მათი 70%-ის („პრაქტიკოსი“ მასწავლებლის კატეგორია), სრული განაკვეთის ხელფასი თვეში 612 ლარია. თუმცა ამ მასწავლებლების მხოლოდ 35% მუშაობს სრულ განაკვეთზე. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სკოლებში დასაქმებული მასწავლებლების 70%-ს 612 ლარზე დაბალი ხელფასი აქვს. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ 2017 წლის მონაცემების მიხედვით, საქართველოში საშუალო ნომინალური ხელფასი 1067 ლარია. საქსტატის მონაცემები ადასტურებს, რომ განათლების სექტორი საქართველოში ყველაზე დაბალანაზღაურებადი სფეროა.

სკოლამდელი ასაკის განათლებაში არსებული დაბალი ხელფასები კიდევ უფრო შემამოფოთებელია. დედაქალაქის საჯარო საბავშვო ბაღებში მასწავლებლის სრული განაკვეთის ხელფასი 660 ლარია, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ დედაქალაქში მასწავლებელთა მხოლოდ 20% მუშაობს სრულ განაკვეთზე. დილის ცვლაში მასწავლებლის ხელფასი 440 ლარია, საღამოს ცვლაში კი მხოლოდ 220 ლარი. გამოდის, რომ საბავშვო ბაღის მეორე ცვლის მასწავლებლის დაბეგრილი ხელფასი, 176 ლარი საარსებო მინიმუმის ტოლია (2017 წელს, საქსტატი საარსებო მინიმუმს 170 ლარით განსაზღვრავდა). აღსანიშნავია, რომ დედაქალაქის საბავშვო ბაღებში მასწავლებლების ხელფასები რეგიონის საბავშვო ბაღების ხელფასებზე მაღალია, რაც საერთო მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებს.

3.2. უსამართლო საგადასახადო სისტემა

საქართველოს საგადასახადო სისტემა ზუსტად ჯდება ეკონომიკურ მეცნიერებაში 1980-იანი წლებიდან გაბატონებულ ნეოლიბერალურ დისკურსში. ლოგიკა მარტივია: მდიდრების კიდევ უფრო გამდიდრება, გრძელვადიან პერსპექტივში ყველასთვის სასარგებლო იქნება, რადგან სიმდიდრე გადაედინება საზოგადოების სხვა ფენებზეც. ამ მიზნის მისაღწევად, საქართველოს წინა და ამჟამინდელი მთავრობები ცდილობდნენ ისეთი საგადასახადო სისტემის შექმნას, რომელიც მდიდრებს დაბალ გადასახადებს დაუწესებდა. შესაბამისად, დღეს საქართველოში შემოსავლების დაბეგვრა ბრტყელი საგადასახადო სისტემით ხორციელდება.

2003 წლის შემდეგ საქართველოში საგადასახადო ეფექტურობის მიღწევის მიზნით, გადასახადების რაოდენობა მინიმუმამდე შემცირდა. საგადასახადო სისტემა უმეტესწილად რეგრესულია, რაც იმას ნიშნავს, რომ დაბალი და საშუალოშემოსავლიანი შინამეურნეოები თავიანთი შემოსავლების შედარებით დიდ ნაწილს იხდიან გადასახადებში. ეს იმიტომ, რომ სახელმწიფო შემოსავლების დიდი ნაწილი არაპირდაპირი გადასახადების გზით გროვდება. რამდენადაც, დაბალშემოსავლიანი შინამეურნეოები შემოსავლის უფრო დიდ ნაწილს ხარჯავენ მოხმარებაზე, ვიდრე მაღალშემოსავლიანები, ისინი ამ შემოსავლის უფრო დიდ ნაწილს იხდიან დამატებული ღირებულებისა და აქციზის გადასახადებში. სურათი 14 გამოსახავს საგადასახადო შემოსავლებს გადასახადების ტიპების მიხედვით, სადაც აშკარად ჩანს, რომ 2017 წელს შემოსავლების 57.7% რეგრესული გადასახადებიდან (დღგ, აქციზის გადასახადი და იმპორტის გადასახადი) აიკრიფა.



სურ. 14. სხვადასხვა ტიპის გადასახადების წილი მთლიან საგადასახადო შემოსავლებში, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2018

გადასახადები საქართველოში (2018)

- საშემოსავლო გადასახადი: 20%
- მოგების გადასახადი: განანიღებული მოგება იბეგრება 20%-ით, რეინვესტირებული მოგება არ იბეგრება
- დამატებული ღირებულების გადასახადი: 18%
- აქციზი
- ქონების გადასახადი: <1%
- იმპორტის გადასახადი: საშუალოდ 5%, 12%, ან ფიქსირებული გარკვეულ საქონელზე

ცხრ. 2. გადასახადები საქართველოში

საშემოსავლო გადასახადის პროგრესულობის მიზნით, ყველაზე მაღალშემოსავლიან-თათვის საგადასახადო განაკვეთების გაზრდა საქართველოს კანონმდებლობით ფაქტობრივად აკრძალულია. საქართველოს მესამე პრეზიდენტის, მიხეილ სააკაშვილის, დაჟინებული მოთხოვნით, 2010 წელს, საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა 94-ე მუხლი, რომელიც პარლამენტს უკრძალავს ახალი გადასახადის შემოღებას ან გადასახადების გაზრდას და ამ უფლებამოსილებას აძლევს რეფერენდუმს, რეფერენდუმის ინიცირება კი მხოლოდ მთავრობას შეუძლია. სხვა შემთხვევებში, საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, რეფერენდუმის ჩატარება შესაძლებელია 200 ათასი ხელმოწერის არსებობის შემთხვევაში. თუმცა გასაკვირი არაა, რომ ეს წესი გადასახადების საკითხს არ ეხება, და აქ რეფერენდუმის დანიშვნა მხოლოდ მთავრობის პრეროგატივაა. სსფ-ს და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების მიუხედავად, დღეს ხელისუფლებაში მყოფმა მთავრობამ არ ამოიღო აღნიშნული მუხლი ახალი კონსტიტუციიდან, რომელიც ძალაში 2018 წლის მარტში შევიდა, არამედ 12 წლის ვადით გარდამავალ დებულებებში გადაიტანა. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ის ავტომატურად გაუქმდება.

ამონარიდი: საქართველოს კონსტიტუციის გარდამავალი დებულება (Matsne.ge, 2018)

6. ამ კანონის ამოქმედებიდან 12 წლის განმავლობაში საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის გაზრდა შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, გარდა ორგანული კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. რეფერენდუმის დანიშვნის ინიცირების უფლება აქვს მხოლოდ საქართველოს მთავრობას. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება გადასახადის შემოღება ან ცვლილება, რომელიც არსებული გადასახადის ალტერნატივაა ან ანაცვლებს მას და ამავე დროს არ ზრდის საგადასახადო ტვირთს. საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი სახის შემოღებად ან ზღვრული განაკვეთის გაზრდად არ ჩაითვლება აგრეთვე გადასახადის სახის მიხედვით არსებული ზღვრული განაკვეთის ფარგლებში გადასახადის განაკვეთის ცვლილება. საპენსიო და სადაზღვევო შენატანები რეგულირდება კანონით და ისინი არ წარმოადგენს გადასახადებსა და მოსაკრებლებს.

ამონარიდი: ეკონომიკური თავისუფლების აქტი

5. დაუშვებელია, რეფერენდუმის საგანი იყოს გადასახადის პროგრესულობის პრინციპი ან მეთოდოლოგია/საგადასახადო რეჟიმი.

6. საქართველოს მთავრობას უფლება აქვს, მოითხოვოს გადასახადების დროებით გაზრდა – არა უმეტეს 3 წლის ვადით. ამ შემთხვევაში რეფერენდუმი არ ტარდება.

ცხრილი 3. ამონარიდები საქართველოს კონსტიტუციიდან და ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონიდან

3.3. შეზღუდული ფისკალური სივრცე

გადასახადების შეზღუდვასთან ერთად, საქართველოს მთავრობა ხარჯვაშიც შეზღუდულია ფისკალური წესით, რომელსაც „ეკონომიკური თავისუფლების“ აქტი ადგენს. ეს ფისკალური წესი დიდწილად განსაზღვრავს სახელმწიფოს მთავრობის ზომას და შემოსავლებს. მაგალითად, მთლიანი საბიუჯეტო დანახარჯები და არაფისკალური აქტივები არ უნდა აღემატებოდეს მშპ-ის 30%-ს. ამასთან ერთად არსებობს შეზღუდვები ბიუჯეტის დეფიციტზე, სახელმწიფო ვალზე და გადასახადების ზრდაზე, რაც ნაჩვენებია ცხრილ 4-ში.

საქართველოს ფისკალური წესები ეკონომიკური თავისუფლების აქტის მიხედვით (ზედა ზღვრები)

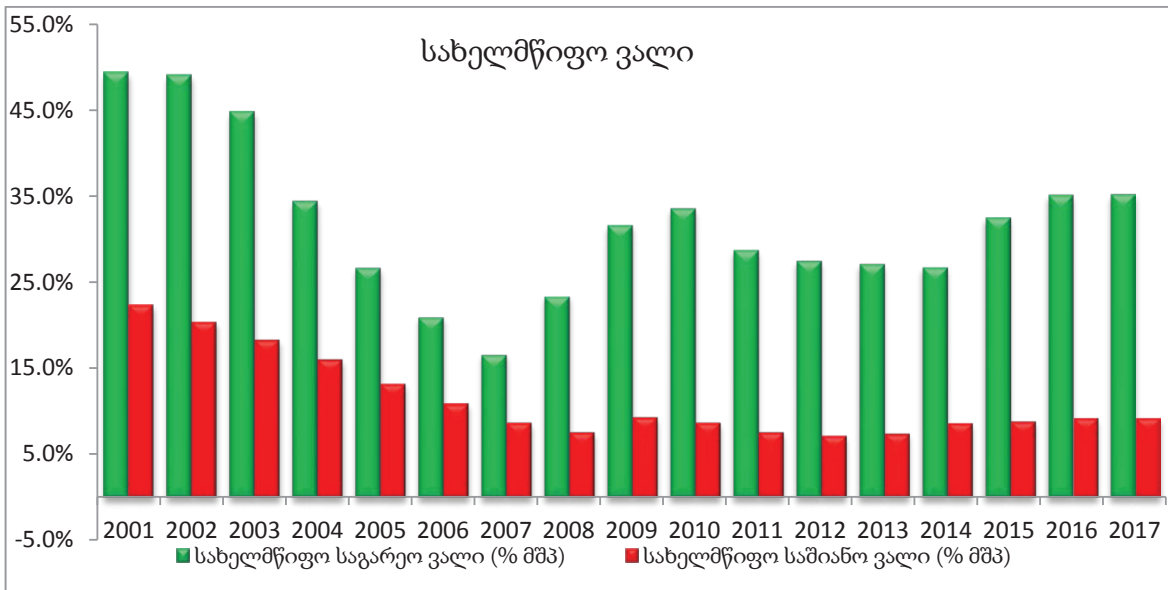
- სახელმწიფო ვალი მშპ-თან: მშპ-ის 60%
- ბიუჯეტის დეფიციტი მშპ-თან: მშპ-ის 3% (ბიუჯეტის ბალანსის წესი)
- სახელმწიფო ხარჯი მშპ-თან: მშპ-ის 30%

ცხრილი 4. საქართველოს ფისკალური წესები ეკონომიკური თავისუფლების აქტის მიხედვით

ამგვარი ფისკალური წესები აპრიორი ზღუდავს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს არსებობას. მეტიც, ისინი წარმოადგენენ გარკვეულ მექანიზმს, რომელიც აიძულებს მთავრობებს ნეოლიბერალური ეკონომიკური მოდელის მიხედვით მოქმედებას. მაგალითად, 2012 წლის შემდეგ საქართველოს მთავრობა ცდილობდა, მეტი პასუხისმგებლობა აელო მოსახლეობის კეთილდღეობაზე. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის დანერგვა, რამაც ბევრი ადამიანი უკიდურესი სიღარიბისგან იხსნა, შეიძლება, ამ მიმართულებით გადადგმულ ისტორიულ ნაბიჯად ჩაითვალოს. თუმცა საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის იდეოლოგიური შეუთავსებლობის გამო, როგორც მოსალოდნელი იყო, საქართველოს მთავრობამ უარი თქვა საყოველთაო ჯანდაცვის უნივერსალურობაზე. 2017 წლის მაისიდან საქართველოს მთავრობამ წამოიწყო საყოველთაო ჯანდაცვის ახალი რეფორმა (ხელაია, 2017), რომლის შემდეგაც ჯანდაცვის სისტემა უფრო მეტად მიზნობრივი გახდა. ბუნებრივია, მთავრობის მთავარი არგუმენტი ფულის დაზოგვა იყო, რამდენადაც 2012 წლის შემდეგ ჯანდაცვაზე სახელმწიფო ხარჯვა ორნახევარჯერ გაიზარდა. ამასთან ერთად, ქვეყანამ კიდევ ერთი ნაბიჯი გადადგა ეკონომიკური პოლიტიკის ლიბერალიზაციისკენ, კერძოდ კი, 2017 წლის მაისიდან ესტონური საგადასახადო მოდელი ამოქმედდა, რომლის მიხედვით მოგების რეინვესტირების შემთხვევაში, ფირმები მოგების გადასახადისგან თავისუფლებიან. ამ ნაბიჯმა კიდევ უფრო გაარღმავა ფისკალური საფრთხეები, რამეთუ ბიუჯეტი შემოსავლების მნიშვნელოვან უკმარისობას განიცდიდა. ამ დანაკლისის შევსებას მთავრობა აქციზის გადასახადით შეეცადა. ზემოხსენებული ფისკალური წესების გამო, რამდენადაც არსებული კანონმდებლობა მხოლოდ აქციზის გადასახადის შემოღებას ან ზრდას ითვალისწინებს, საქართველოს მთავრობას დამატებითი საბიუჯეტო ფონდების მობილიზების მხოლოდ ერთი ინსტრუმენტი აქვს დარჩენილი. მსოფლიო ბანკის ანგარიშის მიხედვით, არსებული ფისკალური რეგულაციების პირობებში ზემოხსენებული ცვლილებები საზოგადოების მდიდარი ფენისთვისაა ხელსაყრელია (კორპორატიული საშემოსავლო გადასახადის შემცირება), ხოლო ღარიბ მოსახლეობას აზარალებს (აქციზის გაზრდილი გადასახადი), რამდენადაც „საწვავზე მაღალი აქციზის გადასახადი გამოიწვევს ტრანსპორტირების ხარჯების ზრდას და პირველადი მოხმარების საქონლის გაძვირებას. ეს კი ცხოვრების ხარჯებს გაზრდის, რაც ღარიბ ფენას უფრო მძიმე ტვირთად დაანეება“ (მსოფლიო ბანკი, გვ. 28).

„ეკონომიკური თავისუფლების აქტით“ დადგენილი ფისკალური წესები საქართველოს მაკროეკონომიკური სტაბილურობისთვის ანაქრონიზმად იქცა. ამ კანონის ძალაში შესვლის შემდეგ, რომელიც ასევე განსაზღვრავს ბიუჯეტის ბალანსის წესს, სახელმწიფო ხარჯების

30%-იანი ზღვარი საქართველოს მთავრობის მიერ უმეტესად უგულვებელყოფილი იყო. ამასთან ერთად, ფისკალური დეფიციტი იზრდება. 2013 წელს დეფიციტის მიმართება მშპ-თან (GFSM მეთოდოლოგია) 2.7% იყო, ბოლო ორი წლის განმავლობაში კი 4%-მდე გაიზარდა. რაც შეეხება სახელმწიფო ვალის მშპ-თან მიმართებას, მას არ გადაუჭარბებია აქტივთა დადგენილი ზღვრისთვის. 2017 წელს სახელმწიფო ვალის მშპ-თან მიმართება 44.6% იყო, ზღვარი კი 60%-ია. ამის მიუხედავად, სახელმწიფოს უცხოური ვალი იზრდება. მაგალითად, 2014 წელს უცხოური ვალის მიმართება მშპ-თან 27% იყო, 2017 წელს კი, მან 35.5%-ს მიაღწია. მცურავი გაცვლითი კურსის და მიმდინარე ანგარიშის მუდმივი დეფიციტის პირობებში მზარდმა უცხოურმა ვალმა საშუალოვადიან პერსპექტივში, შესაძლოა, მაკროეკონომიკური რისკები წარმოშვას.



სურ. 15. სახელმწიფო ვალის მიმართება მშპ-თან. დიაგრამა აღებულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტატისტიკური მიმოხილვიდან

თუ შევაჯამებთ, არსებული საკონსტიტუციო რეგულაციები და „ეკონომიკური თავისუფლების აქტივთა“ დადგენილი ფისკალური წესები აბრკოლებს საქართველოში ეკონომიკური უთანასწორობის პრობლემასთან გამკლავებას და ინკლუზიური ეკონომიკის შექმნას. საერთაშორისო სავალუტო ფონდიც კი აკრიტიკებს საქართველოს მთავრობის დამოკიდებულებას აქტივის გადასახადების მიმართ და მზარდი სახელმწიფო ხარჯების შეზღუდვას და მაღალშემოსავლიანთათვის ზღვრული საშემოსავლო გადასახადის გაზრდის რეკომენდაციას იძლევა. საქართველოს ფისკალური რეგულაციების ჩარჩოს შესახებ სსფ-ს ანგარიშში ვკითხულობთ: „საქართველოს 0.39-იანი GINI-ს კოეფიციენტის (მთლიანი შემოსავლების მიხედვით), ცვლილება შესაძლებელია პროგრესული გადასახადების შემოღებით. მაგ.: ფიზიკური პირებისთვის საშემოსავლო გადასახადის უფრო მაღალი ზღვრული განაკვეთის დადგენით (Hansen, Farrington, Jalles, Rial, & Yläoutinen, p. 13).

4. რეფორმის დღის წესრიგი

მშპ-ის ზრდის მისაღები მაჩვენებლებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შთამბეჭდავი შემოდინების მიუხედავად, ჩანს, რომ საქართველოს ეკონომიკა განწირულია მაღალი უმუშევრობისა და მუდმივი საშემოსავლო უთანასწორობისთვის. ინვესტიციები ძირითადად მიმართულია ფინანსური და სამშენებლო სექტორებისკენ, სოფლის მეურნეობისა და წარმოების სექტორები კი დაბალპროდუქტიულ სტაგნაციაშია. განვითარების ასეთი მოდელი მხოლოდ საზოგადოების მცირე ნაწილისთვისაა ხელსაყრელი, რამდენადაც, ქვეყანაში, უმუშევრობა, არასათანადო დასაქმება (**underemployment**) და სიღარიბე მაღალ დონეზე რჩება. საინვესტიციოდ ხელსაყრელი პირობები – დაბალი გადასახადები და განვითარებული ფინანსური სექტორი – საკმარისი არ აღმოჩნდა ინკლუზიური ზრდის უზრუნველსაყოფად. საჭიროა მეტი სახელმწიფო ჩარევა. მოკლევადიან პერსპექტივში, ფისკალურმა გადანაწილებამ შესაძლოა, შეამციროს უთანასწორობა განკარგავად შემოსავლებში. საჯარო განათლებაში ინვესტიციების ზრდამ შესაძლოა, შეამსუბუქოს ადამიანურ კაპიტალში დაბანდების სიმცირის პრობლემა. საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივში საჭიროა უფრო სრულყოფილი განვითარების სტრატეგია, რათა გაუმჯობესდეს დასაქმების შესაძლებლობები პრეკარიულ შრომაში და არაფორმალურ სექტორში ჩარჩენილი ადამიანებისთვის. სოფლის მეურნეობის სექტორში პროდუქტიულობის ზრდის და პოტენციურად კონკურენტუნარიანი სექტორების მოძიების აქტიური ინდუსტრიული პოლიტიკა საჭიროებს სათანადო ფინანსურ რესურსებს, რომელთა მობილაზაცია შესაძლებელია სახელმწიფო ვალის, და/ან საგადასახადო შემოსავლების ზრდით. საშემოსავლო გადასახადის რეფორმის შემოთავაზებული პაკეტის განხორციელება, დამატებით ზომებთან ერთად (სახელმწიფო ინვესტიციები საჯარო განათლებაში, კვლევისა და განვითარებაში, ინსტიტუციურ განვითარებაში და მცირე და საშუალო ბიზნესის ფინანსებზე ხელმისაწვდომობაში), მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნებოდა საქართველოს ეკონომიკის უფრო აქტიურად განვითარებისა და მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევის გზაზე.

4.1. საშემოსავლო გადასახადის რეფორმის შესაძლებლობები

საშემოსავლო გადასახადის რეფორმის შემთხვევაში, ინდივიდუალური საშემოსავლო საგადასახადო ბაზა ორი მიზნის მიღწევის შესაძლებლობას იძლევა:

ა) პირველი, საშემოსავლო გადასახადი გახდეს უფრო სამართლიანი – ღარიბები იხდიდნენ ნაკლებს, ხოლო ყველაზე მდიდრები, პროპორციულად უფრო მეტს. შესაბამისად, შემოსავლის თითოეულ ჯგუფზე საგადასახადო ტვირთი უფრო სამართლიანად და ეფექტიანად გადანაწილდეს.

ბ) მეორე, ბიუჯეტში დამატებითი რესურსების მობილიზება მთავრობას საშუალებას მისცემს არაპირდაპირ გადაანაწილოს რესურსები მაღალშემოსავლიანი ჯგუფებიდან დაბალშემოსავლიანებზე. ამასთან ერთად, შესაძლებელი გახდება დამატებითი რესურსების მიემართოს ეკონომიკური განვითარებისკენ.

საქართველოს შემოსავლების სამსახურის მონაცემებში ნაჩვენებია 2015-სა და 2017 წლებს შორის სხვადასხვა შემოსავლის ჯგუფების დროითი მწკრივები. ეს საშუალებას გვაძლევს, წარმოვადგინოთ რამდენიმე სცენარი, რომლებიც ზემოთ მოყვანილ საკითხებს მიემართება. ავტორების აზრით, მოცემული ვარიანტები საუკეთესოა ხსენებული მიზნების მისაღწევად, თუმცა შესაძლოა სხვა ვარიანტების განხილვაც.

ვარიანტი 1

0-500	20%
501-1000	20%
1001-1500	20%
1501-2000	20%
2001-2500	20%
2501-3000	30%
3001-3500	30%
3501-4000	30%
4001-8000	30%
8001-12000	30%
12001-16000	30%
16000 ან მეტი	30%

პირველი ვარიანტი შემოსავლის დაბეგვრის შემდეგნაირ სქემას ითვალისწინებს: 2500 ლარამდე დაბეგვრადი შემოსავლები, არსებული განაკვეთით, 20%-ით დაიბეგრება. 2500 ლარიდან ზემოთ 30%-იანი ზღვრული საგადასახადო განაკვეთი დანესდება. ზღვრული გადასახადის პრინციპი გულისხმობს, რომ გარკვეული ზღვრის მიღმა თითოეული ლარი შესაბამისი განაკვეთით დაიბეგრება. მაგ.: თუ პირის შემოსავალი 2600 ლარია, მან უნდა გადაიხადოს 2500 ლარის 20%, რაც 500 ლარია და 30 ლარი – დანარჩენი 100 ლარიდან. მთლიანობაში, საშემოსავლო გადასახადის სახით, მას მოუწევს 530 ლარის გადახდა, ხოლო ხელზე 1930 ლარს აიღებს. ეს შემოსავალი არსებული 20%-იანი განაკვეთით რომ დაბეგრილიყო, საშემოსავლო გადასახადი 10 ლარით ნაკლები, 520 ლარი იქნებოდა.

ამ სცენარის მიხედვით, 2017 წელს არსებული ბრტყელი გადასახადის პირობებში მიღებულ შემოსავალზე 477 მილიონი ლარით მეტის (მშპ-ის 1.25%) მობილიზება იქნებოდა

შესაძლებელი. ამ სქემით, შემოსავლის მიმღებთა 90.4%-ისთვის გადასახადი უცვლელი რჩება. საგადასახადო განაკვეთი 30%-ით იზრდება დანარჩენი 9.6%-ისთვის. კერძოდ, საშემოსავლო გადასახადი იზრდება დაახლოებით 80 000 ადამიანისთვის, ხოლო უცვლელი რჩება დაახლოებით 750 000 ადამიანისთვის.

ამ ვარიანტის ძლიერი მხარე ისაა, რომ პირველ ეტაპზე ადვილი დასაწერადი და გადასახადების გადამხდელთათვის ადვილად გასაგებია. თუმცა საშუალოვადიან პერსპექტივში, როდესაც საბუღალტრო აღრიცხვის თვალსაზრისით კომპანიები ადაპტირდებიან, ეს ძლიერი მხარე მნიშვნელობას დაკარგავს. ასევე, პირველი ვარიანტის ძლიერ მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს ისიც, რომ დანერგვის შემთხვევაში, მესამე ვარიანტზე 88 მილიონი ლარით მეტის მობილიზებას შეძლებს ქვეყნის ბიუჯეტში. მისი მთავარი სისუსტე ისაა, რომ საშემოსავლო გადასახადი არ მცირდება გადასახადის გადამხდელთა 90.4%-ისთვის და მხოლოდ იზრდება 9.6%-ისთვის. შესაბამისად, გადასახადების გადამხდელთათვის რთული იქნება მისი საჭიროების ახსნა, რამდენადაც ისინი პირდაპირ სარგებელს ვერ მიიღებენ. ეს ნიშნავს, რომ პირველი ვარიანტი ვერ პასუხობს ზემოთ დასმულ ერთ-ერთ მიზანს და ვერ უზრუნველყოფს საგადასახადო სისტემის სამართლიანობას. ამასთან ერთად, ის ფაქტი, რომ პირველი ვარიანტი გადასახადის გადამხდელთათვის არ ამცირებს საგადასახადო ტვირთს, მას პოლიტიკურადაც ნაკლებ განხორციელებადს ხდის.

ვარიანტი 2

0-500	18%
501-1000	20%
1001-1500	20%
1501-2000	20%
2001-2500	20%
2501-3000	30%
3001-3500	30%
3501-4000	30%
4001-8000	30%
8001-12000	30%
12001-16000	35%
16000 ან მეტი	35%

ამ სცენარის მიხედვით, 2017 წელს არსებული ბრტყელი გადასახადის პირობებში მიღებულ შემოსავალზე 515 მილიონი ლარით მეტის (მშპ-ის 1.35%) მობილიზება იქნებოდა შესაძლებელი. ამ სქემით შემოსავლის მიმღებთა 34.7%-ისთვის საგადასახადო განაკვეთი 2%-ით მცირდება. 20%-იანი საგადასახადო განაკვეთი უცვლელი რჩება შემოსავლის მიმღებთა 55.7%-ისთვის, თუმცა მათი შემოსავლის პირველ 500 ლარზე გადასახადი მაინც მცირდება. გადასახადი იზრდება შემოსავლის მიმღებთა 9.6%-ისთვის, კერძოდ, მათგან 8.9%-ს განაკვეთი 30%-მდე გაეზრდება, ხოლო 0.7%-ს 35%-მდე. შესაბამისად, ამ სცენარით 286,000 ადამიანისთვის საგადასახადო ტვირთი 2%-ით შემცირდება, უცვლელი დარჩება 460,000 ადამიანისთვის (თუმცა მათი შემოსავლის პირველი 500 ლარი ნაკლებად დაიბეგრება), გადასახადის 30%-მდე ზრდა შეეხება დაახლოებით 73,000 ადამიანს, ხოლო 35%-მდე - 5800 ადამიანს.

მეორე ვარიანტის ძლიერი მხარე ისაა, რომ დასაქმებულთა 90.4%-ისთვის საგადასახადო ტვირთი შემცირდება (თუმცა, მათი 34.7% ამას უფრო მეტად იგრძნობს, ვიდრე დანარჩენი 55.7%). ასევე, აღსანიშნავია, რომ მეორე ვარიანტი, განხილული ვარიანტებიდან ყველაზე მეტ დამატებით საგადასახადო შემოსავალს იძლევა. ამ შემთხვევაში, დამატებითი შემოსავალი 515 მილიონ ლარს შეადგენს. თუმცა მას ორი სისუსტეც გააჩნია. პირველი, გადასახდის 2%-იანი კლება მნიშვნელოვნად არ ამცირებს საგადასახადო ტვირთს დაბალშემოსავლიანთა (თვიურად 500 ლარამდე შემოსავლის მქონეთა) ჯგუფისთვის. მეორე, ყველაზე მაღალშემოსავლიანთა (12000 ლარის ზემოთ მქონეთა) ჯგუფისთვის საგადასახადო ტვირთი 35%-მდე იზრდება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ჯგუფი საკმაოდ მცირეა, შესაძლოა, ვივარაუდოთ, რომ მისი პოლიტიკური გავლენა სხვა ჯგუფების გავლენაზე მაღალია. შესაბამისად, ამ სქემის დანერგვაც პოლიტიკურ სირთულეებთანაა დაკავშირებული, მაგრამ პირველ ვარიანტთან შედარებით, შესაძლოა, უფრო მისაღები იყოს.

ვარიანტი 3

0-500	15%
501-1000	20%
1001-1500	20%
1501-2000	20%
2001-2500	20%
2501-3000	30%
3001-3500	30%
3501-4000	30%
4001-8000	30%
8001-12000	30%
12001-16000	35%
16000 ან მეტი	35%

ამ სცენარის მიხედვით, 2017 წელს, არსებული, ბრტყელი გადასახადის პირობებში მიღებულ შემოსავალზე 389 მილიონი ლარით მეტის (მშპ-ის 1%) მობილიზება იქნებოდა შესაძლებელი. ამ სქემით შემოსავლის მიმღებთა 34.7%-ისთვის, საგადასახადო განაკვეთი 5%-ით მცირდება. 20%-იანი საგადასახადო განაკვეთი უცვლელი რჩება შემოსავლის მიმღებთა 55.7%-სთვის, თუმცა მათი შემოსავლის პირველ 500 ლარზე გადასახადი მაინც მცირდება. გადასახადი იზრდება შემოსავლის მიმღებთა 9.6%-ისთვის, კერძოდ, მათგან 8.9%-ს განაკვეთი 30%-მდე გაეზრდება, ხოლო 0.7%-ს 35%-მდე. შესაბამისად, ამ სცენარით 286,000 ადამიანისთვის საგადასახადო ტვირთი 5%-ით შემცირდება, ფაქტობრივად უცვლელი დარჩება 460,000 ადამიანისთვის (თუმცა მათი შემოსავლის პირველი 500 ლარი ნაკლებად დაიბეგრება), გადასახადის 30%-მდე ზრდა შეეხება დაახლოებით 73,000 ადამიანს, ხოლო 35%-მდე ზრდა - 5800 ადამიანს.

განხილულ ვარიანტებს შორის სამართლიანი საგადასახადო სისტემის დანერგვის მესამე ვარიანტი შესაძლოა, პოლიტიკურად ყველაზე მისაღებად ჩაითვალოს.

ამ სქემის ძლიერი მხარე ისაა, რომ დასაქმებულთა 90.4%-ისთვის საგადასახადო ტვირთი შემცირდება (თუმცა მათი 34.7% ამას უფრო მეტად იგრძნობს, ვიდრე დანარჩენი 55.7%). დაბალშემოსავლიანთა ჯგუფისთვის საგადასახადო ტვირთი 5%-ით მცირდება, შესაბამისად, ეს ჯგუფი ბიუჯეტში 47 მილიონი ლარით ნაკლებს შეიტანს, ვიდრე არსებული ბრტყელი საშემოსავლო გადასახადის პირობებში. იმის გათვალისწინებით, რომ დანაზოგების გაკეთების მიდრეკილება მაღალშემოსავლიანთა ჯგუფს უფრო ახასიათებს, ვიდრე დაბალშემოსავლიანთა ჯგუფს, საგადასახადო შემოსავლების ამგვარი გადანაწილება გაზრდის საერთო მოხმარებას და ნაწილობრივ ხელს შეუწყობს ეკონომიკის ზრდას. მესამე ვარიანტის სუსტი მხარე სხვა განხილულ სქემებზე ნაკლები საგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაა. თუმცა ის ფაქტი, რომ საგადასახადო ტვირთი 5%-ით მცირდება, მნიშვნელოვნად გაზრდის მის პოლიტიკურ მიმღებლობას და გაანეიტრალებს იმ უკმაყოფილებას, რაც ყველაზე მაღალშემოსავლიანთა ჯგუფისთვის განაკვეთის 35%-მდე ზრდას შეიძლება მოჰყვეს.

საქართველოში შემოსავლები ძლიერ არათანაბრადაა გადანაწილებული. საგადასახადო სისტემა დამოკიდებულია არაპირდაპირ გადასახადებზე და აკლია გადანაწილების მნიშვნელოვანი ელემენტები. მაღალშემოსავლიანთათვის საგადასახადო განაკვეთების გაზრდა, ხოლო დაბალშემოსავლიანთათვის შემცირება საქართველოს საგადასახადო სისტემის რეგრესულობის ნაწილობრივ კომპენსირებას უზრუნველყოფს. გადანაწილება კარგი საგადასა-

ხადო სისტემის საკვანძო ფუნქციაა და დღეს, როგორც თეორიულად, ასევე ემპირიულად, შესაძლო ხდება, გადაიხედოს თანასწორობასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის აქამდე მიჩნეული წინააღმდეგობა. პროგრესული საშემოსავლო გადასახადის ოპონენტებს ხშირად არგუმენტად მოჰყავთ, რომ მაღალ საგადასახადო ზღვრულ განაკვეთებს უარყოფითი გავლენა აქვთ სამუშაო ძალის მიწოდებაზე, სამუშაოს ინტენსიურობაზე და ყველაზე მაღალშემოსავლიანთა კარიერულ გადამწყვეტილებებზე. თუმცა ეს არგუმენტი ეფუძნება იმ მოსაზრებას, რომ მაღალი შემოსავლები მიიღება მხოლოდ ძალიან ინტენსიური ან ექსტენსიური ეკონომიკური აქტივობიდან. რეალობაში, ეს უარყოფითი ეფექტები შესაძლოა, ასევე გამომდინარეობდეს საქმიან გარიგებებში ეკონომიკური ელიტების უპირატესი მდგომარეობისა და მათ მიერ რენტის დაუფლების შესაძლებლობით, რა შემთხვევაშიც, მაღალ საგადასახადო ზღვრულ განაკვეთებს ეკონომიკურ აქტივობაზე უარყოფითი გავლენა ვერ ექნება. შესაბამისად, გასაკვირი არაა, რომ ქვეყნების ისტორიულ შედარებით ანალიზში არ ჩანს რამენაირი კავშირი მაღალ საგადასახადო განაკვეთებსა და ეკონომიკურ ზრდას შორის (Alvaredo et al. 2013). სსფ-ც კი, ბოლო პერიოდში გამოდის წინადადებით, რომ შესაძლოა, მთავრობებმა გაზარდონ თავიანთი საშემოსავლო გადასახადების პროგრესულობა ისე, რომ მნიშვნელოვნად არ დააზარალონ ეკონომიკური ზრდა. შემოთავაზებული რეფორმა არა მხოლოდ განკარგვადი შემოსავლის გადანაწილების კორექტირებას უზრუნველყოფს, არამედ შექმნის შემდეგ პოზიტიურ სტიმულებს: პირველი, ბრტყელი საგადასახადო რეჟიმის გაუქმებამ და დაბალი მინიმალური საგადასახადო განაკვეთის დადგენამ შესაძლოა, გაზარდოს შემოსავლების ფორმალიზაციის მოტივაცია ყველაზე დაბალშემოსავლიანთა ჯგუფში. მეორე, რამდენადაც დაბალშემოსავლიანთა მოხმარება შეზღუდულია შემოსავლების სიმცირით, გადასახადებისგან დაზოგილი თანხები, დიდი ალბათობით, მაშინვე ეკონომიკაში დაბრუნდება. როგორც განხორციელებადობის კვლევიდან ჩანს (ფინანსებისა და მენეჯმენტის ფრანკფურტის სკოლა, 2015), დღეს კერძო საბანკო სისტემა მდიდრების დანაზოგებს არ მიმართავს ადგილობრივი მცირე და საშუალო ბიზნესის პროდუქტიული სექტორებისკენ. შესაბამისად, მდიდრებისთვის გადასახადის ზრდით გამონვეული შეკუმშვის ეფექტები შესაძლოა, უმნიშვნელო იყოს და განეიტრალდეს დაბალ და საშუალო შემოსავლიანთათვის საგადასახადო შეღავათებით და გაზრდილი სახელმწიფო ხარჯვით. შესაბამისად, შეგვიძლია, ვივარაუდოთ, რომ აღნიშნული საგადასახადო რეფორმას მინიმუმ ნეიტრალური იქნება ეკონომიკური ზრდის მიმართ.

4.2. დამატებითი შემოსავლების ხარჯვის პოლიტიკა

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს ორი ძირითადი ეკონომიკური გამონვევა აქვს:

- ა) განათლებაში სახელმწიფო ინვესტიციების სიმცირე.
- ბ) ქვეყნის სრული დეინდუსტრიალიზაცია.

რა თქმა უნდა, პროგრესული გადასახადების შემოღებით ამ პრობლემების სრულად გადაჭრა შეუძლებელია, თუმცა დამატებით სახელმწიფო ინვესტიციების შესაძლებლობა, საშუალოვადიან პერსპექტივში, მნიშვნელოვნად შეცვლის ეკონომიკურ სურათს.

ცხრილი 5. აჩვენებს, განხილული სამივე სცენარის საფუძველზე, შესაძლო დამატებითი სახელმწიფო ხარჯების სტრუქტურას.

სცენარების მიხედვით, დამატებითი მობილიზებული თანხები	წილი მლთიანი დანახარჯიდან	სცენარი 1 მილიონი ლარი	სცენარი 2 მილიონი ლარი	სცენარი 3 მილიონი ლარი	პასუხისმგებელი ორგანო	შედეგები
სკოლის და საბავშვო ბაღის მასწავლებლები	45%	214.65	231.75	175.05	განათლების სამინისტრო / მუნიციპალიტეტები	სკოლის და საბავშვო ბაღის მასწავლებლების ხელფასების ზრდა 200 ლარით
კვლევა და განვითარება	10%	47.7	51.5	38.9	განათლების სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ეკონომიკის სამინისტრო	კვლევასა და განვითარებაში ინვესტიციის 60%-იანი ზრდა
ინსტიტუციური განვითარება	5%	23.85	25.75	19.45	ეკონომიკის სამინისტრო	23 მილიონი ლარით მეტი რესურსები ინდუსტრიული პოლიტიკის დაგეგმვისა და დანერგვისათვის
ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა	40%	190.8	206	155.6	საპარტნიორო ფონდი, ეკონომიკის სამინისტრო	13-32 საშუალო ზომის ბიზნეს პროექტი და საშუალოდ 1150 სტარტაპ პროექტი
სულ		477	515	389		

ცხრილი 5. სახელმწიფო ხარჯვა სამი სხვადასხვა სცენარის მიხედვით, ავტორების გამოთვლა.

მასწავლებლებისთვის ხელფასის გაზრდა

საჯარო სკოლის ყველა კატეგორიის მასწავლებლისთვის ხელფასის 200 ლარით ზრდა, სახელმწიფო ბიუჯეტს 144 მილიონი ლარი დაუჯდება. ბიუჯეტის 144 მილიონი ლარით გაზრდით, მასწავლებლების 70%-ის ხელფასი მინიმუმ 32%-ით გაიზრდება.

2017 წლის მონაცემებით თბილისში 2277 აღმზრდელ-პედაგოგი და 1833 აღმზრდელის თანაშემწეა. სრულ განაკვეთზე მუშაობის შემთხვევაში მათი ხელფასები შეადგენს 660 ლარს და 550 ლარს. სტატისტიკის სამსახურის ინფორმაციით, საქართველოში სკოლამდელ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში 2017 წლის მონაცემებით სულ 12 394 აღმზრდელ-პედაგოგი, აღმზრდელი და აღმზრდელის თანაშემწეა. მათთვის ყოველთვიური ხელფასის ზრდა 200 ლარით გამოიწვევდა 29 745 600 ლარის დამატებით საბიუჯეტო ხარჯს. თბილისში აღმზრდელ-პედაგოგისთვის ხელფასის 200 ლარით გაზრდა ნიშნავს, მისი ხელფასის 30%-იან ზრდას, ხოლო აღმზრდელის თანაშემწისთვის ეს 36%-ია. რეგიონებში პროცენტულად ხელფასი კიდევ უფრო გაეზრდებათ, რადგან, როგორც აღინიშნა, რეგიონების ბალებში, თბილისთან შედარებით, უფრო დაბალი ხელფასია.

საჯარო განათლებაში სახელმწიფო ხარჯვის ზრდა პასუხობს ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირის პრობლემას, რაც ხშირად დიაგნოზის სახით ისმება მაღალი საშემოსავლო უთანასწორობის მქონე ქვეყნებში (OECD 2015). მიუხედავად იმისა, რომ მასწავლებლების ხელფასების ზრდა ვერ ჩაითვლება ინვესტიციად ვიწრო გაგებით, ამ სფეროში არსებული დაბალი ხელფასები ნეგატიურად აისახება სკოლამდელი განათლების ხარისხზე და განათლებული კადრებისთვის პროფესიის მიმზიდველობაზე. კარგად განათლებული სა-

მუშაო ძალა შრომის პროდუქტიულობის ზრდისა და ინდუსტრიული განვითარების საკვანძო ასპექტია.

სახელმწიფო ხარჯები ინდუსტრიულ პოლიტიკასა და განვითარებაზე

ზემოთ ნახსენები სამი პრობლემის გადასაჭრელად პროგრესული საშემოსავლო გადასახადით მიღებული დამატებითი თანხები შესაძლოა, შემდეგი ლოგიკით განაწილდეს:

- ინდუსტრიული აღმავლობისთვის საჭირო კვლევასა და განვითარებაში სახელმწიფო ინვესტიციების ზრდის მიზნით, სხვადასხვა საგადასახადო სცენარის პირობებში, დამატებით მიღებული შემოსავლების 10% შესაძლებელია, ამ მიმართულებით დაიხარჯოს. ეს სხვადასხვა სცენარების მიხედვით, საშუალოდ 60%-ით გაზრდის მეცნიერების განვითარების დაფინანსებას და მთავრობის ჩარევის მეშვეობით გამოყენებით და ინოვაციურ კვლევებს წაახალისებს. მაგალითად, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს უწყების, სურსათის ეროვნული სააგენტოს შიდა გამოთვლებით, ისინი 150 მილიონი ლარის დამატებით ინვესტირებას განახორციელებენ სანიტარული და ფიტოსანიტარული ნორმების შემდგომი საფეხურის დასაწერად. ეს თანხები საჭიროა ლაბორატორიების შესაძენად და კადრების გადასამზადებლად. ეს დამატებითი ინვესტიცია საქართველოს საშუალებას მისცემს, ისარგებლოს ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობით და სოფლის მეურნეობის ექსპორტი გაზარდოს. პროგრესული საშემოსავლო გადასახადით მიღებული დამატებითი შემოსავლები ამ მიმართულებით ხელს შეუწყობს ექსპორტის ზრდას და საქართველოს საექსპორტო კალათის დივერსიფიკაციას.
- მობილიზებული თანხების 5% შესაძლოა, მიემართოს ინსტიტუციურ განვითარებაზე. კერძოდ, საპარტნიორო ფონდისა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინსტიტუციური ბაზების განვითარებაზე. სხვადასხვა სცენარების გათვალისწინებით, ეს თანხა დაახლოებით 20-25 მილიონი ლარია, რომელიც შესაბამისი უწყებების მიერ შემდეგი მიმართულებებით შეიძლება იქნეს ათვისებული: დაგეგმვისა და მართვის გაუმჯობესება, სექტორული კვლევების წარმართვა, ექსპორტის წახალისება და იმპორტის ჩანაცვლება, ასევე სექტორებს შორის კოორდინირების წახალისება და ექსპორტის წამახალისებელი ზომების მიღება.
- დამატებით მიღებული საბიუჯეტო შემოსავლის 40%-ი შესაძლოა, მოხმარდეს ფინანსებზე ხელმისაწვდომის ზრდას და ე.წ. „გრძელვადიანი ფულის“ მიწოდებას ეკონომიკისთვის. ეს ფინანსები შესაძლებელია, დაიყოს ორ ნაწილად: 1) თანხების ნაწილი შესაძლოა, გამოიყოს შედარებით მსხვილი პროექტებისთვის 200 000 აშშ დოლარიდან – 5 მილიონ დოლარამდე, რაც შეიძლება შეადგენდეს დამატებით მიღებული შემოსავლის 35%-ს; ამგვარი განაწილებით, შესაძლებელია, დაფინანსდეს ზემოთ აღნიშნულ მასშტაბებში 13-32 ბიზნეს პროექტი საშუალოდ სხვადასხვა სცენარების გათვალისწინებით. სახელმწიფომ ამ თანხის გასანაწილებლად შესაძლებელია, გამოიყენოს კრედიტის სუბსიდირების, კაპიტალში მონაწილეობისა და ასევე სუბორდინირებული სესხების ინსტრუმენტი 2) ხოლო დანარჩენი თანხა, შესაძლებელია, მიემართოს სტარტ-აპებისა და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების დასაფინანსებლად, რაც შეადგენს დამატებით მიღებული თანხის 5%-ს. თუ საშუალოდ ავიღებთ სტარტაპების დასაფინანსებლად 20 000 ლარს, საშუალოდ სხვადასხვა სცენარის გათვალისწინებით საქართველოს მასშტაბით შესაძლებელი იქნება 1150 სტარტაპ პროექტის დაფინანსება.

გრძელვადიან პერსპექტივში უთანასწორობისა და სიღარიბის პრობლემის გადასაჭრელად საჭიროა ეკონომიკამ ფორმალურ სექტორში დასაქმების უკეთესი შესაძლებლობები შექმნას. რამდენადაც დღეს არსებული ინვესტიციების დიდი ნაწილი მიმართულია უძრავ ქონებაზე და საყოფაცხოვრებო საგნებზე, აუცილებელია, მთავრობამ უფრო აქტიურად იკვლიოს და წაახალისოს სხვა უფრო პროდუქტიულ სექტორებში ინვესტირება. კერძო სექტორ-

მა ვერ შეძლო ინდუსტრიული განვითარების საკმარისად წახალისება და მნიშვნელოვნად უკან ჩამორჩება ამ თვალსაზრისით. შესაბამისად, შესაძლოა, სახელმწიფო ჩარევა იყოს საჭირო, რათა თავიდან შექმნას სამეცნიერო და ტექნიკური უნარების ახალი თაობა, გარკვეულ სექტორებში, იმ მიზნით, რომ მოგვიანებით კერძო სექტორიც ჩაერთოს მათში. მნიშვნელოვან ინვესტიციად შეიძლება ჩაითვალოს ევროპული სტანდარტების დასაკმაყოფილებლად საჭირო ინფრასტრუქტურის შექმნა, რაც აუცილებელია ევროკავშირის ქვეყნებში ქართული სოფლის მეურნეობის საქონლის ექსპორტისთვის და სოფლის მეურნეობის პროდუქტების შემდგომი გადამუშავებისთვის.

კონკურენტული სანარმოო აქტივობის პოტენციალს კვლევა სჭირდება. ინდუსტრიული პოლიტიკა მყისიერად ვერ შეამსუბუქებს ღარიბთა ყოფას, თუმცა დამატებითი რესურსების ინვესტირება შეიძლება, ჩაითვალოს მცირე შენატანად უფრო დივერსიფიცირებული ეკონომიკის და უფრო მდგრადი ეკონომიკური ზრდის შესაქმნელად საშუალო და გრძელვადიანი მიზნის მიღწევაში. არსებობს მოსაზრებები, რომ მიმდინარე ანგარიშის მუდმივმა დეფიციტმა მომავალში, შესაძლოა, შეაფერხოს საქართველოს არსებული ზრდის მოდელი. საქართველოს არასაკმარისი ექსპორტის მთავარ მიზეზად დასახელებული ინდუსტრიული განვითარებლობის პრობლემა მოგვარებას საჭიროებს. საშინაო შემოსავლების მობილიზებამ სახელმწიფო ინვესტიციებისთვის შესაძლოა, დააკომპენსიროს კერძო სექტორის ზედმეტი დამოკიდებულება უცხოურ ვალზე და შეამციროს კაპიტალის შემოდინების მოულოდნელი შენელების მიმართ საქართველოს მონყვლადობა. მდიდრებმა, რომლებმაც ყველაზე მეტად იხიერეს დღევანდელი ეკონომიკური განვითარებით, უნდა შეიტანონ თავიანთი წვლილი საქართველოს უფრო მეტად მდგრად და ინკლუზიურ ეკონომიკად გადაქცევაში.

დასკვნა

მსოფლიო ფინანსური კრიზისის შემდგომი ათწლეულის განმავლობაში თავისუფალი ბაზრისადმი რწმენა უფრო და უფრო ეჭვქვეშ დადგა. ბევრ ქვეყანაში მზარდი საშემოსავლო უთანასწორობის პირობებში ისეთმა წამყვანმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმაც კი, როგორცაა მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, რომლებიც მანამდე თავისუფალი ბაზრის იდეებს ავრცელებდნენ, პირდაპირ თუ ირიბად აღიარეს „გადმოძინების ეკონომიკის“ (trickle-down economics) ჩავარდნა და ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის მიღწევის მიზნით, სახელმწიფოს მიერ რესურსების უფრო აქტიური გადანაწილებისკენ მოუწოდეს ქვეყნებს. ამასთან ერთად, იმის აღიარებამ, რომ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები ავტომატურად არ ინვესტინდუსტრიულ განვითარებასა და დასაქმების ზრდას, ხელი შეუწყო ეკონომისტებს შორის უფრო სტრატეგიული ინდუსტრიული პოლიტიკის შესახებ დებატების დაწყებას.

საქართველოშიც პრივატიზაციის, ვაჭრობის ლიბერალიზაციის, დაბალი გადასახადებისა და სახელმწიფოს აქტივობის შესუსტების ნეოლიბერალურმა პოლიტიკამ ვერ უზრუნველყო საყოველთაო კეთილდღეობა. პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მზარდი შემოდინების მიუხედავად, უმუშევრობა, უთანასწორობა და სიღარიბე კვლავ მაღალ დონეზე რჩება. უცხოური ინვესტიციები კონცენტრირებულია ფინანსურ, სამშენებლო და ენერჯეტიკის სექტორებში და ხელს არ უწყობს წარმოების სექტორის გაუმჯობესებასა და ექსპორტის დივერსიფიკაციას. შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკა მუდმივად სავაჭრო დეფიციტს განიცდის და უფრო და უფრო მეტად ხდება დამოკიდებული უცხოური კაპიტალის შემოდინებაზე. მოსახლეობის დიდი ნაწილი დატყვევებულია პრეკარიატულ შრომაში და დაბალპროდუქტიულ სოფლის მეურნეობაში. ამას ემატება საქართველოს კონსტიტუციით დაკანონებული რეგრესული საგადასახადო სისტემა და მკაცრი ფისკალური წესები, რომლებიც ზღუდავს მთავრობის შესაძლებლობას, შეამციროს უთანასწორობა და სიღარიბე ფისკალური გადანაწილებითა და სახელმწიფო ინვესტიციებით.

საქართველოში არსებული მწვავე ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების საპასუხოდ, წინამდებარე კვლევა გვთავაზობს რეფორმას, რომელიც გულისხმობს პროგრესული საშემოსავლო გადასახადის დანერგვას და ამასთან ერთად ადამიანურ კაპიტალზე და ინდუსტრიულ განვითარებაზე სახელმწიფო ინვესტიციების ზრდას. გადასახადების ზედა ზღვრების აწევამ და ქვედა ზღვრის შემცირებამ, მოკლევადიან პერსპექტივში, ხელი უნდა შეუწყოს განკარგვადი შემოსავლების უთანასწორობის აღმოფხვრას. შედეგად მიღებული დამატებითი საგადასახადო შემოსავლებით უნდა დაფინანსდეს სახელმწიფო ინვესტირების პროგრამა. ინვესტირების პროგრამამ უნდა გადაჭრას პრობლემები, რომლებიც აფერხებს უფრო დივერსიფიცირებულ ინდუსტრიულ განვითარებას. ეს პრობლემებია: ცოდნაში და ადამიანურ კაპიტალში ინვესტიციების სიმცირე, ინდუსტრიული დაგეგმვის არცოდნა და ადგილობრივი მწარმოებლებისთვის ფინანსებზე დაბალი ხელმისაწვდომობა. შემოთავაზებული ზომები მოიცავს: საჯარო განათლებისა და, შესაბამისად, ადამიანური კაპიტალის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, სკოლის მასწავლებლებისთვის ხელფასების ზრდას; რესურსების მობილიზებას კვლევისა და განვითარებისთვის, ინსტიტუციური განვითარებისთვის და ასევე, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობისა და გრძელვადიანი კრედიტების უზრუნველყოფას ბიზნესპროექტებისთვის და სოფლის მეურნეობის განვითარებისთვის.

კერძო სექტორმა დამოუკიდებლად ვერ შეძლო ინდუსტრიული განვითარების წახალისება. შესაბამისად, საჭიროა სახელმწიფოს ჩარევა, რათა თავიდან შექმნას სამეცნიერო და ტექნიკური უნარების ახალი თაობა, გარკვეულ სექტორებში, იმისათვის, რომ მოგვიანებით კერძო სექტორიც ჩაერთოს მათში. საშინაო საგადასახადო შემოსავლების მობილიზება დაეხმარება მთავრობას, გადალახოს დღევანდელი შეზღუდული ფისკალური სივრცე და ამით გა-

მონვეული სახელმწიფო ინვესტიციების სიმცირე. ეს ასევე დააბალანსებს კერძო სექტორის მზარდ დამოკიდებულებას უცხოურ ვალზე და შეამცირებს საქართველოს მონყვლადობას ქვეყანაში კაპიტალის შემოდინების მოულოდნელი შენელების მიმართ. შესაბამისად, შემოთავაზებული რეფორმების პაკეტის მიზანია, ხელი შეუწყოს უფრო ინკლუზიურ ზრდას და ეკონომიკურ სტაბილურობას. ეს გულისხმობს ძალზედ არათანაბარი შემოსავლების გადანაწილებას, პროდუქტიულობის ზრდასა და მეტი ფორმალური დასაქმების ადგილის შექმნას, ისევე, როგორც კაპიტალის შემოდინების მოულოდნელი შენელების მიმართ ქვეყნის მონყვლადობის შემცირების მიზნით, ექსპორტის დივერსიფიკაციას.

ბიბლიოგრაფია

- Albig et al. (2017): Increasing Inequality Reduces Long-term Growth. German Economic Analysis Using a Macroeconomic Structural Model. good society – social democracy # 2017 plus. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Alvaredo, F., A. Atkinson, T. Piketty, E. Saez (2013): The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *Journal of Economic Perspectives* 27 (3), pp. 3-20
- Akitoby, B. (March 2018). Raising Revenue. *FINANCE & DEVELOPMENT* , S. 19-21.
- Asian Development Bank. (2014). *POVERTY ANALYSIS*. Asian Development Bank.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality What Can Be Done?* Massachusetts: Harvard University Press.
- Atolia, M., Li, B. G., Marto, R., & Melina, G. (2017). *Investing in Public Infrastructure : Roads or Schools?* Washington D.C. : IMF.
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Taxation and Development*. In R. C. Alan Auerbach, *Handbook of Public Economics*. NEW YORK : ELSEVIER .
- Chandy, L., & Seidel, B. (17. February 2017). The Brookings. Abgerufen am 10. August 2018 von www.brookings.edu: <https://www.brookings.edu/opinions/how-much-do-we-really-know-about-inequality-within-countries-around-the-world/>
- Evers, M. et al. (2008): The Wage elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates. *De Economist* 156(1), pp. 25-43
- Frankfurt School of Finance & Management. (2015). *Georgian Promotional Institution, Feasibility Study*. Frankfurt School of Finance & Management.
- Genovese, F., Scheve, K., & Stasavage, D. (2016). *Comparative Income Taxation Database*. Stanford : Stanford University Libraries.
- GEOSTAT. (2017). Von www.geostat.ge: http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=2231&lang=eng abgerufen
- Hansen, T., Farrington, S., Jalles, J., Rial, I., & Yläoutinen, S. (2018). *Technical Assistance Report*. Washington : International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2018). *GEORGIA'S PATH TO ECONOMIC DIVERSIFICATION*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2017): *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, October.
- Janiashvili, M. (3. May 2017). *Investment Policy in Georgia*. Tbilisi .
- Kakulia, M., Kapanadze, N., Lomjaria, V., & Kurkhuli, L. (2016). *Structure of Unemployment and Structural Unemployment in Georgia*. Tbilisi : Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Kakulia, Merab; Kapanadze, Nodar; Khurkhuli, Lali. (2017). *Chronic Poverty and Income Inequality in Georgia*. Tbilisi: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Khelaia, N. (2017). *Second Wave of Reform of Universal Healthcare System in Georgia*. Abgerufen am 25. May 2017 von 1tv.ge : <https://1tv.ge/analytics/sayoveltao-jandatsvis-reformis-meore-talgha/>
- Lin, J. (2012): *New structural economics: A Framework for Rethinking Development*. The World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8955-3>
- Matsne.ge . (3. April 2018). *Matsne.ge* . Abgerufen am 10. August 2018 von www.matsne.ge : <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3811818?publication=1>
- Ministry of Economy and Sustainable Development. (2017). *External Trade of Georgia*. Tbilisi: Ministry of Economy and Sustainable Development.
- Musgrave, R., B. Musgrave (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. McGraw-Hill
- National Statistics Office . (10. October 2018). *GEOSTAT* . Abgerufen am 30. October 2018 von www.geostat.ge : http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=188&lang=eng
- NDI. (2017). *Public attitudes in Georgia*. Von www.ndi.org: https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll_june%202017_ISSUES_ENG_VF.pdf abgerufen

- OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- Ostry, J. et al. (2014): Redistribution, Inequality, and Growth. IMF Staff Discussion Note 14/02.
- OECD. (2015). PISA assessment. OECD.
- Peres, W., A. Primi (2009): Theory and Practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience. CEPAL - Serie Desarrollo productivo No 187.
- Reis, J. G., Reyes, J. D., & Varela, G. (2013). GEORGIA: TRADE COMPETITIVENESS DIAGNOSTIC. Washington D.C. : The World Bank.
- Salanié, B. (2011): The Economics of Taxation. 2nd ed. MIT Press.
- The Ministry of Finance of Georgia. (10. October 2018). Macroeconomic Indicators. Abgerufen am 10. October 2018 von www.mof.ge : <https://mof.ge/en/4541>
- The World Economic Forum. (2017). The World Economic Forum. Von www.weforum.org: http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_CORPTAXRATE.pdf abgerufen
- The World Bank . (26. October 2018). Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population). New York , The United States of America.
- The World Bank (2013): Shared Prosperity: A New Goal for a Changing World, News, Feature Story May 8, 2013, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/05/08/shared-prosperity-goal-for-changing-world> accessed 21 Aug 2018.
- The World Economic Forum. (2018). Global Competitiveness Index 2017-2018 edition. The World Economic Forum.
- UNICEF. (2013). Analysis of the Georgia Welfare Monitoring Survey Data. Tbilisi: UNICEF.
- UNICEF. (2017). The Welfare Monitoring Survey. Tbilisi: UNICEF.
- WHO. (2017). Georgia Profile of Health and Well-being. Copenhagen: World Health Organization.
- World Bank. (2017). Public Expenditure Review. World Bank.