



COVID-19 პანდემიამ მძიმე გავლენა იქონია მსოფლიო ეკონომიკაზე - გლობალური ჯანდაცვის კრიზისი გლობალურ ეკონომიკურ კრიზისში ღრმა და სავალალო შედეგებით გადაიზარდა. ამ ეკონომიკური შოკის თავისებურებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება აქამდე არსებული კრიზისებისგან და გავლენას ახდენს მიწოდებაზე, მოთხოვნასა და მომხმარებელთა ნდობაზე. „განსაკუთრებული სიტუაცია განსაკუთრებულ ქმედებას მოითხოვს“<sup>1</sup> - პანდემიამ საჭირო გახადა სახელმწიფოს მხრიდან სწრაფი და მიზანმიმართული რეაგირება, ამ მხრივ მნიშვნელოვან როლს ფისკალური პოლიტიკა ასრულებს. პანდემიით დაზარალებულთა დასახმარებლად განეული ხარჯი მსოფლიოს მასშტაბით ამ დროისათვის 3.3 ტრილიონ აშშ დოლარს უტოლდება<sup>2</sup>. სახელმწიფოები მიმართავენ „დროულ, დროებით და მიზნობრივ“ ზომებს, მათ შორის, ანაზღაურებად შვებულებებს, ტრანსფერებს, უმუშევრობის დახმარებას, ხელფასის სუბსიდირებას, გადასახადების გადავადებებს და ფირმების ლიკვიდრობის მხარდაჭერას. მონინავე ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოებს, ძლიერი საგადასახადო შეღავათების სისტემებით, აქვთ მრავალფეროვანი ფისკალური ინსტრუმენტების გამოყენების საშუალება, თუმცა, განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ბიუჯეტები არ იძლევა ეკონომიკური შოკების საპასუხოდ მსგავსი ზომების მიღების შესაძლებლობას. ნათელია, რომ პანდემიით გამოწვეული დამატებითი დანახარჯები, შემცირებული და გადავადებული გადასახადები, აისახება გაზრდილ ბიუჯეტის დეფიციტსა და საგარეო ვალის გაუარესებაში.

პანდემიამ მკვეთრად შეასუსტა საქართველოს ეკონომიკური ზრდის პერსპექტივა 2020 წელს. პანდემიის შესაჩერებლად გატარებულმა ზომებმა უკვე მნიშვნელოვნად შეამცირა საგადასახადო შემოსავლები და გაზარდა დანახარჯები. არსებული გაურკვევლობა კიდევ უფრო აფერხებს კაპიტალის შემოდინებას, აყვანებს ინვესტიციებს და ასუსტებს შიდა მოთხოვნას. PMC კვლევითი ცენტრის ბოლო შეფასების მიხედვით, რომელშიც სამი ძირითადი სცენარი იყო განხილული (ოპტიმისტური, ნაკლებად პესიმისტური და ძალიან პესიმისტური), საქართველოს ეკონომიკა ოპტიმისტური სცენარის მიხედვით შემცირდება 4.3%-ით, ნაკლებად პესიმისტური და ძალიან პესიმისტური სცენარის მიხედვით კი, შესაბამისად, 8% და 12.9%-ით.

**გავლენა საგადასახადო შემოსავლებსა და ხარჯებზე**

ეკონომიკური საქმიანობის შეზღუდვის შედეგად გარდაუვალია ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შემცირება. 2020 წლის ეკონომიკური ზრდის სამი სცენარის მიხედვით PMC კვლევითმა ცენტრმა შეაფასა შემცირების მასშტაბები თითოეულ გადასახადზე ზემოქმედების შეფასების საფუძველზე<sup>3</sup>. შედეგად, ოპტიმისტური სცენარის შემთხვევაში საგადასახადო შემოსავლები 1756 მილიონი ლარით შემცირდება, ნაკლებად პესიმისტურ სცენარით 2208 მილიონი ლარით , ხოლო ძალიან პესიმისტური სცენარის შემთხვევაში - 2843 მილიონი ლარით.

	ოპტიმისტური	ნაკლებად პესიმისტური	ძალიან პესიმისტური
საგადასახადო შემოსავლების მოსალოდნელი კლება	1 756 მლნ ლარი	2 208 მლნ ლარი	2 843 მლნ ლარი

საქართველოს მთავრობამ 24 აპრილს გამოაქვეყნა ანტი-კრიზისული გეგმა, რომლის ღირებულება 3.5 მილიარდი ლარია<sup>4</sup>. გეგმის მიზანია შეამსუბუქოს პანდემიის მიერ გამოწვეული ჯამრთელობისა და სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტები. ფისკალური დახმარების პაკეტი მოიცავს სუბსიდებს, ტრანსფერებს, გადასახადების გადავადებასა და ლიკვიდობის მხარდაჭერას ბიზნესებისთვის. ხარჯების ჩვენი სცენარები ეფუძნება PMC კვლევითი ცენტრის მიერ შემუშავებულ ეკონომიკური ზრდის 3 სცენარს. საქართველოს მთავრობის მიერ შემოთავაზებული სტიმულირების პაკეტი, რომელიც ითვალისწინებს სამთვიან შეკავების პერიოდს, პიემსი კვლევით ცენტრის ოპტიმისტურ სცენარს შეესაბამება<sup>5</sup>, ხოლო დანარჩენი ორი სცენარი (ნაკლებად და ძალიან პესიმისტური) გულისხმობს იმ შემთხვევას, თუ ვითარება გაუარესდება და პაკეტის რამდენიმე კომპონენტი გახანგრძლივდება. პირველ ცხრილში მოცემულია სამივე სცენარის საფუძველზე დეტალური ჩამონათვალი პაკეტში შემავალი იმ კომპონენტებისა, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენენ ბიუჯეტზე:

ცხრილი 1: ანტი-კრიზისული გეგმა	ოპტიმისტური	ნაკლებად პესიმისტური	ძალიან პესიმისტური
<b>ხარჯების ზრდის ზომები</b>	<b>მილიონი ლარი</b>		
COVID-19 პანდემიის შედეგად უმუშევრად დარჩენილთათვის 6 თვის განმავლობაში 200 ლარიანი ყოველთვიური დახმარება	460	460	690
300 ლარის ოდენობით ერთჯერადი დახმარება თვითდასაქმებულებისთვის	75	75	75
600 ლარის ოდენობის დახმარება სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის	83	83	125
კომუნალური გადასახადების სუბსიდირება 3 თვის განმავლობაში	150	175	200
8 ძირითადი საკვები პროდუქტის ფასის სუბსიდირება	15	20	25
სუბსიდია ტურისტული სააგენტოებისა და გიდებისათვის	5	5	5
<b>შემოსავლების შემცირების ზომები</b>			
დღგ-ის დაბრუნება	350	350	350
750 ლარის საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლება 1500 ლარამდე ხელფასის მქონე დასაქმებულებისათვის	250	250	250
<b>ლიკვიდობის მიწოდება</b>			
მცირე ზომის სასტუმროებისთვის საპროცენტო ხარჯების 80%-ის სუბსიდია 6 თვის განმავლობაში	60	60	60
ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის სამშენებლო მასალების ფასის ზრდის დაზღვევა	200	200	200
საკრედიტო-საგარანტიო სქემა ბიზნესებისთვის	280	280	280
მიკრო და მცირე ბიზნესებისთვის გრანტების მოცულობა გაზრდა 20-დან 30 ათასამდე	30	30	30
აგროკრედიტი მრავალწლოვანი კულტურების დასაფინანსებლად: საპროცენტო განაკვეთის სრული დაფინანსება	30	30	30
<b>ინვესტიცია ჯანდაცვის სისტემაში</b>	350	400	500

PMC კვლევითი ცენტრის გამოთვლებით, ანტი-კრიზისული პაკეტით განსაზღვრული დამატებითი ხარჯები 1738 მილიონ ლარს შეადგენს, ნაკლებად პესიმისტური სცენარის მიხედვით ეს მაჩვენებელი 1818 მილიონ ლარამდე იზრდება, ხოლო ძალიან პესიმისტური სცენარის შემთხვევაში, 2220 მილიონ ლარს მიაღწევს. ანტიკრიზისული გეგმით განსაზღვრული საგადასახადო შეღავათები, როგორცაა საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლება და დღგ-ის დაბრუნება, გაანგარიშებულია აისახა 2020 წლის დაგეგმილი ბიუჯეტის შემოსავლების კლების სახით და, შესაბამისად, არ იყო გათვალისწინებული დამატებითი ხარჯების ოდენობაში. გარდა ამისა, გვაქვს მოლოდინი, რომ მთავრობა ნაწილობრივ აინაზღაურებს დამატებით დანახარჯებს მიმდინარე ხარჯების ეკონომიის ხარჯზე (300 მილიონი ლარი). ყველა ამ მოსალოდნელი მოვლენის საფუძველზე, რომელიც შეჯამებულია მეორე ცხრილში, ჩვენ შევაფასეთ ბიუჯეტის დეფიციტის მოსალოდნელი მაჩვენებელი<sup>7</sup>.

ცხრილი 2: ეფექტები 2020 წლის ბიუჯეტზე	ოპტიმისტური	ნაკლებად პესიმისტური	ძალიან პესიმისტური
რეალური მშპ-ს ზრდა	-4.3%	-8%	-12.9%
მოსალოდნელი კლება გადასახადებიდან შემოსავლებში (-) მილიონ ლარში	1 756	2 208	2 843
მოსალოდნელი დამატებითი ხარჯები (-) მილიონ ლარში	1 738	1 818	2 220
მოსალოდნელი ეკონომია ხარჯებში (+) მილიონ ლარში	300	300	300
მოსალოდნელი ბიუჯეტის დეფიციტი მილიონ ლარში	-4 905	-5 437	-6 474
მოსალოდნელი ბიუჯეტის დეფიციტი, როგორც მშპ-ს %	-9.8%	-11.2%	-14.1%
მოსალოდნელი სახელმწიფო ვალი, როგორც მშპ-ს %	53%	56.1%	61.4%

ოპტიმისტური სცენარის განვითარების შემთხვევაში, ბიუჯეტის დეფიციტი, სავარაუდოდ, 4905 მილიონი ლარს გაუტოლდება, ნაკლებად პესიმისტური სცენარის შემთხვევაში - 5437 მილიონ ლარს, ხოლო ძალიან პესიმისტური სცენარის მიხედვით - 6474 მილიონ ლარს. ამ ცვლილებების მასშტაბის უკეთ წარმოსაჩვენად მნიშვნელოვანია, ბიუჯეტის დეფიციტი, როგორც მშპ-ის პროცენტული წილის გამოსახვა - ოპტიმისტურ სცენარში ეს მაჩვენებელი 3.1%-დან 9.8%-მდე გაიზარდება, ხოლო ნაკლებად პესიმისტური და ძალიან პესიმისტური სცენარების შემთხვევაში, ის გაუტოლდება, შესაბამისად, 11.2%-ს და 14.1%-ს. გამრდილი ბიუჯეტის დეფიციტი გამრდის სახელმწიფო ვალს, მშპ-ის 53%-მდე ოპტიმისტურ სცენარში, რაც 10 პროცენტული პუნქტით არის გამრდილი თავდაპირველად დაგეგმილთან (42.7%) შედარებით. ნაკლებად პესიმისტური ან ძალიან პესიმისტური სცენარების შემთხვევაში სახელმწიფოს ვალი მშპ-სთან მიმართებით, შესაბამისად, 56.1% ან 61.4% იქნება. გამრდილი ვალი აისახება სამომავლოდ გამრდილ გადასახადებში, რასაც COVID-19 კრიზისის ტვირთი გადააქვს მომავალ თაობებზე.

### დონორების დაფინანსება ბიუჯეტისთვის

ბიუჯეტის დასაბალანსებლად საჭიროა საგარეო დაფინანსების მოძიება. 14 აპრილს საქართველოს პრემიერ მინისტრმა, გიორგი გახარია, განაცხადა 1,5 მილიარდ დოლარის ოდენობით დონორების დაფინანსების შესახებ, რომელიც გეგმის თანახმად, უნდა გადანაწილდეს 2020 წლის დარჩენილ პერიოდზე. დონორების მიერ გაცხადებული და დამტკიცებული დაფინანსება მოცემულია მესამე ცხრილში. ასევე, ცნობილია, რომ ამ 1,5 მილიარდი დოლარიდან 250 მილიონი გამოყოფილია საქართველოს ეროვნული ბანკის დასახმარებლად IMF-ის მიერ<sup>14</sup>, შესაბამისად, ის არ შედის საბიუჯეტო დახმარებაში. ამავდროულად, კერძო სექტორის მხარდასაჭერად გამოყოფილია 1,5 მილიარდი დოლარი, რომლიდანაც 200 მილიონი უკვე დამტკიცებულია სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციის მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ დონორი ორგანიზაციების გადანაცვები დაიწყო ოფიციალურად გამოაცხადა დაახლოებით ერთი თვის წინ, ჯერ კიდევ არ არის ცნობილი ამ თანხების სრული გადანაწილება. ამ დროისთვის დამტკიცებული ბიუჯეტის დახმარება უტოლდება \$481.5 მილიონ დოლარს, ხოლო დაანონსებული დახმარება - \$470 მილიონ დოლარს, რაც ჯამში \$951.5 მილიონ დოლარს შეადგენს.

ცხრილი 3	2020 წლის ბიუჯეტის მხარდაჭერა	სტატუსი
საერთაშორისო სავალუტო ფონდი	\$200 მლნ ბიუჯეტის მხარდასაჭერად <sup>8</sup>	დამტკიცებული
ვერო-კომისია	€183 მლნ-ზე მეტი მხარდაჭერა მოკლევადიანი საჭიროებების დასაფინანსებლად <sup>9</sup>	დამტკიცებული
ვერო-კომისია	€150 მლნ მაკრო-ფინანსური დახმარება <sup>10</sup>	დაანონსებული
მსოფლიო ბანკი	\$80 მლნ პანდემიის ჯანმრთელობისა და სოციალური ეფექტების გასაწვრივებლად <sup>11</sup>	დამტკიცებული
აშშ-ს მთავრობა	\$3.7 მლნ ჯანდაცვის სისტემის მხარდასაჭერად <sup>12</sup>	დამტკიცებული
ვეროპის საინვესტიციო ბანკი	€200 მლნ ჯანდაცვისა და ფისკალური საჭიროებების დასაფინანსებლად <sup>13</sup>	დაანონსებული
საფრანგეთის განვითარების სააგენტო (AFD)	€70 მლნ მხარდაჭერა ენერჯეტიკის სექტორს; €50 მლნ სოციალური რეფორმებისთვის	დაანონსებული
ამის განვითარების ბანკი	დეტალები არ გასაჯაროებულა	დაანონსებული

### რეკომენდაციები

- მნიშვნელოვანია დაგეგმილი საბიუჯეტო ხარჯების პრიორიტეტის შეცვლა პანდემიით გამოწვეული დანახარჯების გათვალისწინებით.** არსებული სახელმწიფო ვალი და პანდემიით გამოწვეული ბიუჯეტის დეფიციტის გარდაუვალი ზრდა კიდევ უფრო ართულებს გადაუდებელი ჯანდაცვის და სოციალური საჭიროებების დაფინანსებას. მთავრობამ უნდა შეაფასოს ჯანდაცვის სისტემის სწრაფი რეაგირებისა და დახმარების პაკეტებისთვის საჭირო რესურსები, ასევე, უნდა გამოავლინოს და შეამციროს დაბალი პრიორიტეტის მქონე დანახარჯები (მიმდინარე და კაპიტალური) გადაუდებელი ხარჯებისა და პოსტ-კრიზისული გეგმის განხორციელებისათვის. ამასთან, დამატებითი შემოსავლების გენერირების მიზნით, რეკომენდირებულია, მთავრობამ მიმართოს პრივატიზაციას.
- სახელმწიფოს დახმარება მიმართული უნდა იყოს ყველაზე მეტად დაზარალებული ფირმებისა და შინამეურნეობებისკენ.** ამასთან, მთავრობამ უნდა უკლებელყოს დახმარების პაკეტების შემუშავებისას ლობისტების ზეწოლა. მაშინ, როდესაც განვითარებული ეკონომიკის მქონე მთავრობებს აქვთ ფართომასშტაბიანი დახმარების გაცემის შესაძლებლობა, განვითარებად ეკონომიკის მქონე ქვეყნების ბიუჯეტი ნაკლებად იძლევა ამის შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე, დახმარების პაკეტის შემუშავებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას ის ფინანსური მეზღუდვები, რომლებიც ქვეყნის წინაშე დგას. ასევე, მნიშვნელოვანია შემუშავდეს მკაფიო კრიტერიუმები სექტორული დახმარების განსასაზღვრად. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ისეთ სექტორებს/ქვე-სექტორებს, რომელთაც სრულად (ან თითქმის სრულად) შეწყვეტეს საქმიანობა პანდემიით გამოწვეული საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში და, ამასთან, მოსალოდნელია მათზე მოთხოვნის მკვეთრი შემცირება (მაგ: ტურიზმი და მისი ქვე-სექტორები).
- ფისკალური რისკების ასარიდებლად და კრიზისული მდგომარეობის დასაძლევად მთავრობის შესაძლებლობების გასაუმჯობესებლად, მნიშვნელოვანია საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტურობის გაუმჯობესება.** მთავრობამ უნდა გააძლიეროს შემოსავლებისა და დანახარჯების, ასევე, სახელმწიფო ვალისა და ლიკვიდურობის მონიტორინგი. ამასთან, აუცილებელია, მოხდეს ფისკალური პოლიტიკის ინსტრუმენტების ადეკვატურად შეფასება და მონიტორინგი.

<sup>14</sup><https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.en.html>

<sup>8</sup>IMF Fiscal Monitor, April 2020

<sup>9</sup>ანალიზი დაფუძნებულია IMF-ის კვლევაზე „Challenges in Forecasting Tax Revenue“. ასევე გათვალისწინებულია ქართული საგადასახადო სისტემის თავისებურებები.

<sup>10</sup><https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19>

<sup>11</sup>სრულად, პირველი მოხმარების პროდუქტების სუბსიდი, ჯანდაცვის ხარჯები და საკრედიტო-საგარანტიო მექანიზმი ბიზნესებისთვის.

<sup>12</sup>ბიუჯეტის დეფიციტი გამოთვლილია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, იმ დაშვების გათვალისწინებით რომ არა-ფინანსური აქტივების ცვლილება 2020 წელს იქნება იმდენივე რაც პანდემიამდე იყო დაგეგმილი.

<sup>13</sup>[https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19\\_en](https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19_en)

<sup>14</sup>[https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19\\_en](https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19_en)

<sup>15</sup><https://www.usembassy.gov/message-from-ambassador-kelly-degnan-new-u-s-support-for-georgias-response-to-covid-19-may-8/>

<sup>16</sup><https://agenda.ge/en/news/2020/1174>

<sup>17</sup><https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/01/pr20202-georgia-imf-execbrd-complete-6threv-eff-approves-request-support-address-covid19?cid=em-COM-123-41535>

ძირითადი ეკონომიკური ინდიკატორები	2015	2016	2017	2018	2019
ნომინალური მშპ (მლნ აშშ დოლარი)	14 948.2	15 141.7	16 248.5	17 596.6	17 736.6*
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (აშშ დოლარი)	4 012.6	4 062.1	4 358.5	4 722.0	4 763.5*
მშპ-ს რეალური ზრდა (%)	3%	2.9%	4.8%	4.8%	5.1%*
ინფლაცია	4.0%	2.1%	6.0%	2.6%	4.9%
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (მლნ აშშ დოლარი)	1 729.1	1 650.3	1 962.6	1 265.2	1 267.7*
უმუშევრობის დონე (%)	14.1%	14.0%	13.9%	12.7%	11.6%
სახელმწიფო საგარეო ვალი (მლნ აშშ დოლარი)	4 314.9	4 515.7	5 177.4	5 434	5 741
სიღარიბის დონე (ფარდობით)	20.2%	21.0%	22.3%	20.5%	-

\*წინასწარი მონაცემები