# PROBLEMS OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT IN GEORGIA UNDER COVID-19

# საქართველოს საჯარო ფინანსების მართვის პრობლემები COVID-19-ის პირობებში

**Tea Khorguashvili**
Doctor of Economic, Professor of Gori State Teaching University,
Gori, Chavchavadze st., №53, 1400, Georgia,
+995577251271, tkhorguashvili@yahoo.com
https://orcid.org/0000-0002-6119-1635

**Natia Khorguashvili**
Doctor of Economic, Associate Professor of European University,
Tbilisi, Guramishvili Avenue 76, , 0141, Georgia,
+995591220233, khorguashvili.natia@eu.edu.ge
https://orcid.org/ 0000-0002-7932-4678

**Abstract.** Nothing has affected the world so much as the pandemic that spread in 2019. The impact of COVID-19 on the socio-economic and political situation of the country is invaluable and it will probably take years to recover from the negative impact caused by the restrictions imposed by the pandemic. The aim of the study is to identify problems in the field of public financial management under COVID-19 and to find ways to overcome them, prioritizing social and economic problems. Economic losses are especially great for countries whose revenues depend on exports and tourism. Unfortunately, Georgia is among the countries whose economy and its incomes depend on tourism. Given the current situation, measures to curb the management and spread of COVID-19 are likely to continue, and there is no anticipation plan for economic recovery, although the government is trying to act in a timely manner under the anti-crisis plan.

**Key words**: Financial resourses, Fiscal policy, Public finances, Expenditure policy.

**თეა ხორგუაშვილი**
ეკონომიკის დოქტორი, გორის სახელმწიფო სასწავლო
უნივერსიტეტის პროფესორი, ქ. გორი, ჭავჭავაძის ქ., №53, 1400,
საქართველო, +995577251271, tkhorguashvili@yahoo.com
https://orcid.org/0000-0002-6119-1635

**ნათია ხორგუაშვილი**
ეკონომიკის დოქტორი, ევროპის უნივერსიტეტის ასოცირებული
პროფესორი, თბილისი, გურამიშვილის გამზ. 76, 0141, საქართველო,
+995591220233, khorguashvili.natia@eu.edu.ge
https://orcid.org/ 0000-0002-7932-4678

**აბსტრაქტი.** მსოფლიო ისე არაფერმა აზარალა როგორც 2019 წელს გავრცელებულმა პანდემიამ. COVID-19-ის გავლენა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მდგომარეობაზე შეუფასებელია და ალბათ წლებია საჭირო იმ ნეგატიური გავლენის აღსადგენად, რაც გამოიწვია პანდემიის გამო დაწესებულმა შეზღუდვებმა. კვლევის მიზანია COVID-19 - ის პირობებში საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი დაძლევის გზების მოძიება, სოციალურ და ეკონომიკური პრობლემებისითვის პრიორიტეტის მინიჭებით. ეკონომიკური ზარალი განსაკუთრებით დიდია იმ ქვეყნებისათვის , რომელთა შემოსავალი ტურიზმზეა დამოკიდებული. არსებული ვითარებიდან გამომდინარე COVID-19-ის მართვისა და გავრცელების შესაკავებლად ღონისძიებები სავარაუდოდ გაგრძელდება, ასევე არ არსებობს ეკონომიკის აღდგენის მოლოდინების გეგმა, ხელისუფლება კი ცდილობს ანტიკრიზისული გეგმის ფარგლებში იმოქმედოს დროულად.

**საძიებო სიტყვები:** ფინანსური რესურსები, ფისკალური პოლიტიკა, საჯარო ფინანსები, ხარჯვითი პოლიტიკა.

**შესავალი**. ნებისმიერი სახელმწიფოს ეკონომიკური მდგომარეობა დამოკიდებულია ხელისუფლების მიერ გატარებულ ფისკალურ პოლიტიკაზე, რომელიც წარმოადგენს მთავრობის მიერ მობილიზებული შემოსავლებისა და გადასახდელების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების ერთობლიობას. გონივრული, დროული და პასუხისმგებლიანი გადაწყვეტილებები ქვეყნის მაკროეკონომიკური სტაბილიზაციის უზრუნველყოფის საფუძველია. ფისკალური პასუხისმგებლობა ეფუძნება ფისკალურ დისციპლინას, რაც თავის მხრივ მოიცავს მთავრობის მიერ დაგეგმილი ფისკალური ინდიკატორების შესრულებას მოკლევადიან და გრძელვადიან პერიოდში. საბოლოოდ კი, წარმატებული ფისკალური პოლიტიკა ეკონომიკურ ზრდაში და მაკროეკონომიკურ სტაბილურობაში აისახება.

***აქტუალობა*** - ფისკალური პოლიტიკა გლობალიზაციის შემადგენელი ნაწილია. გლობალიზაციის პროცეში არაერთი მსოფლიო ფინანსური კრიზისია ცნობილი, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბოლო პერიოდის 2008 წლის ფინანსური კრიზისი, რომელიც იმაზე დიდხანს გაგრძელდა ვიდრე ამას ეკონომისტების უმრავლესობა ვარაუდობდა და იმაზე მეტად აზარალა ეკონომიკა, ვიდრე ამას პროგნოზირებდა არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია. ფინანსური კრიზისები და ფინანსური არასტაბილურობა პირდაპირ ახდენს გავლენას ქვეყნის ხარჯვით პოლიტიკაზე.

მაგრამ, მსოფლიო ისე არაფერმა დააზარალა როგორც 2019 წელს გავრცელებულმა პანდემიამ. COVID-19-ის გავლენა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მდგომარეობაზე შეუფასებელია და ალბათ წლებია საჭირო იმ ნეგატიური გავლენის აღსადგენად რაც გამოიწვია პანდემიის გამო დაწესებულმა შეზღუდვებმა. აღმოჩნდა რომ პანდემიამ არა მხოლოდ ჯანდაცვაზე, არამედ ეკონომიკაზე, შრომის ბაზარზე და მოსახლეობის ყველა სეგმენტზე მოახდინა გავლენა. სამწუხაროა, რომ უკვე 2 წელია მძვინვარებს პანდემია და დღეის მდგომარეობით კიდევ არ ჩანს დასასრული. ერთი ცხადია, რომ არა მარტო ჩვენი ქვეყნის ხელისუფლება, არამედ მსოფლიო აღმოჩნდა უსუსური ამ პანდემიის დასაძლევად, მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაცია უძლური აღმოჩნდა პანდემიით გამოწვეული სიკვდილიანობის გასამკლავებლად, ეკონომიკურმა და პოლიტიკურმა პრობლემებმა უკან დაიხია ჯანდაცვის პრობლემების წინაშე, ყველა ქვეყნის პრიორიტეტი ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური სფერო გახდა.

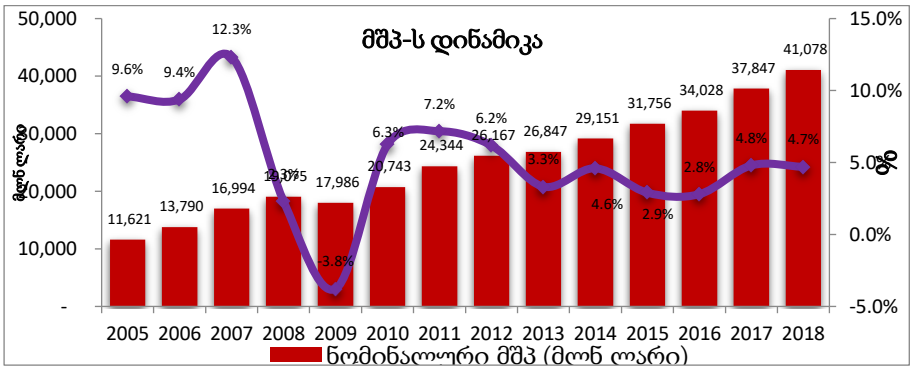
**კვლევის მიზანი** - კვლევის მიზანია COVID-19-ის პირობებში საჯარო ფინანსების მართვის სფეროში არსებული პრობლემების გამოვლენა და მათი დაძლევის გზების ძიება, სოციალური და ეკომონომიკური პრობლემების პრიორიტეტულად მართვა.

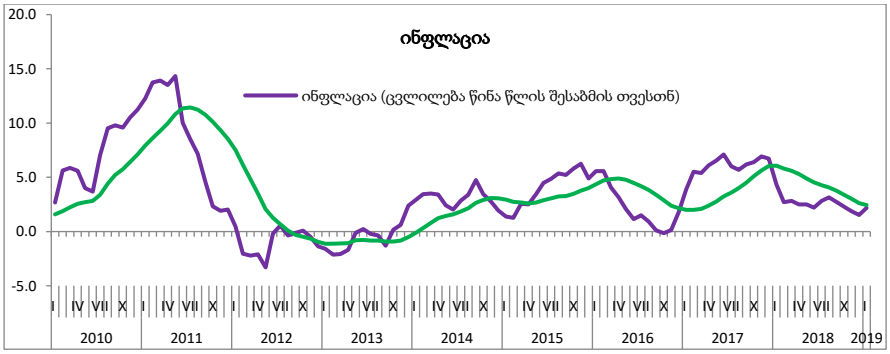
**მეთოდი.** კვლევის რაოდენობრივი მეთოდების გამოყენებით, საკვლევ თემასთან დაკავშირებული საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარების საფუძველზე, შემუშავებული იქნა გარკვეული დასკვნები და რეკომენდაციები საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში არსებული პრობლემების დაძლევის უზრუნველყოფის მიზნით. ამ მეთოდის გამოყენება შესაძლებლობას იძლევა, შემუშავებული იქნას ახალი სტრატეგიები და ტრადიციული მეთოდები ჩანაცვლდეს თანამედროვე, განვითარებაზე ორიენტირებული მიდგომებით. ნაშრომში გამოყენებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების შეფასებები, გაეროს მიერ შემოთავაზებული ანალიზი პანდემიის გავლენის შესახებ გლობალურ ეკონომიკაზე.

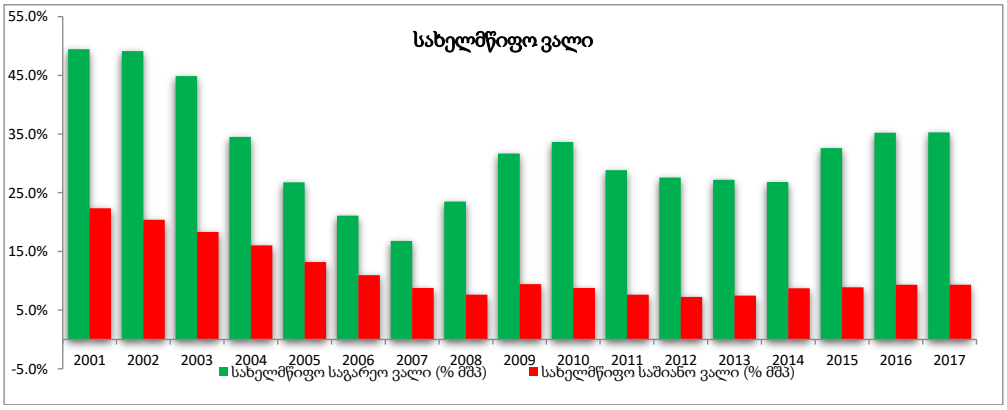
**კვლევის მიმოხილვა** - საქართველოს დამოუკიდებლობის შემდეგ ჩვენი ქვეყნის წინაშე არაერთი სერიოზული გამოწვევა და პრობლემები დამდგარა, მაგრამ ჩვენი ქვეყნის მთავრობები ყოველთვის ცდილობდნენ შეზღუდული რესურსებით მაქსიმალური მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, რაც ყოველთვის გულისხმობდა სასურველი შედეგის მიღწევას. ბოლო პერიოდში არაერთი რეფორმა გატარდა საჯარო ფინანსების მიმართულებით, რომელთაგან აღსანიშნავია:

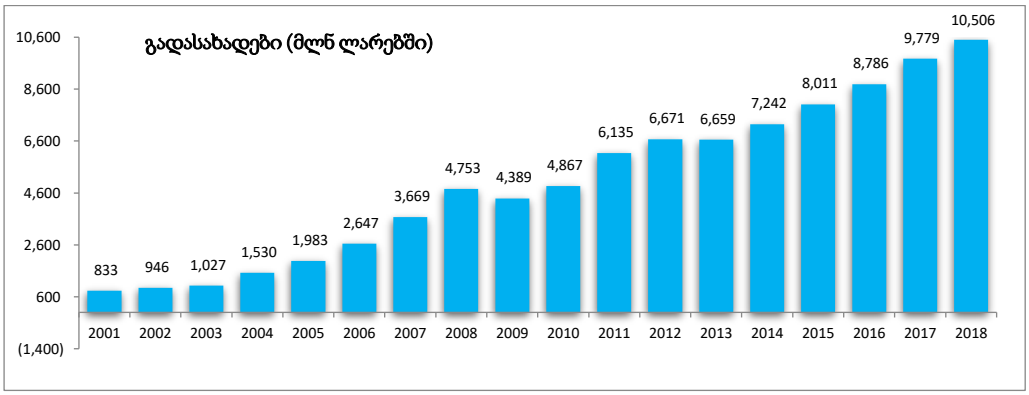
- საპენსიო რეფორმა;
- კაპიტალის ბაზრის რეფორმა;
- დეპოზიტების დაზღვევის სისტემა;
- კერძო და საჯარო თანამშრომლობის შექმნა;
- გადახდისუუნარობის საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნა;
- მიწის რეფორმა;
- და სხვა.

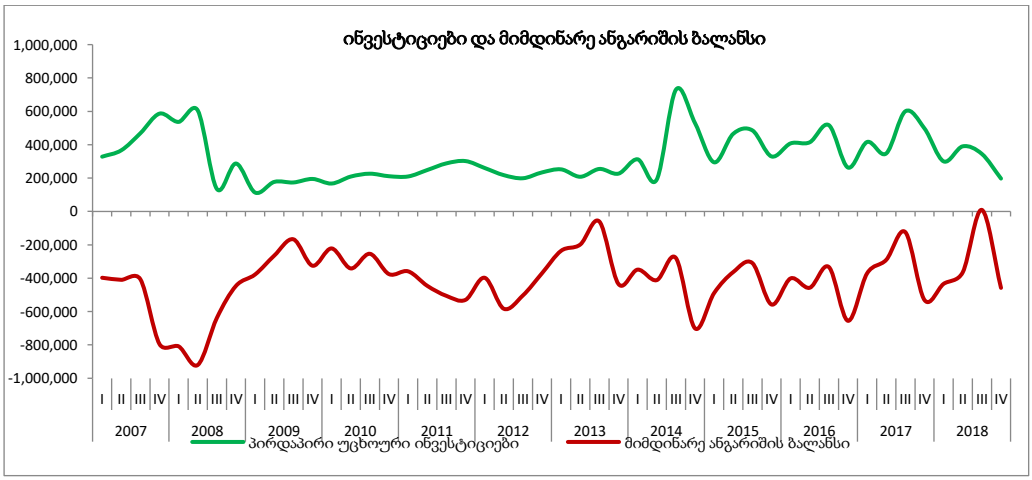
მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მაინც სოციალურ ხასიათს ატარებს. საქართველოს ეკონომიკა პანდემიის გავრცელებამდე ეკონომიკური ზრდით ხასიათდებოდა და ზოგადად, ბიუჯეტი ორიენტირებული იყო მოქალაქეზე. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით პანდემიამდე არსებული მდგომარეობა შემდეგნაირად გამოიყურებოდა: (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. https://mof.ge/4184)

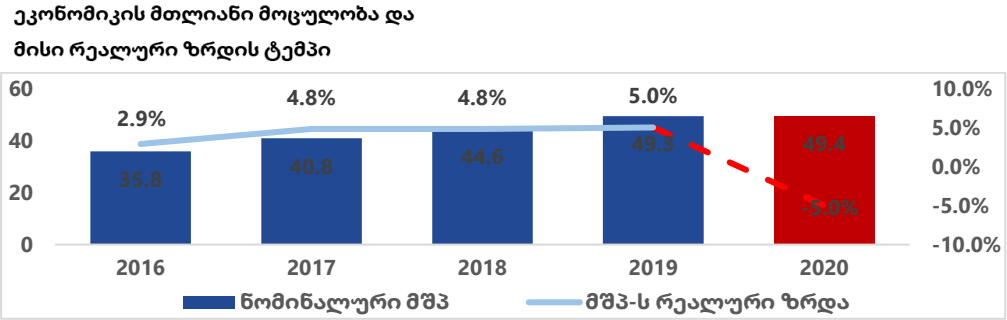


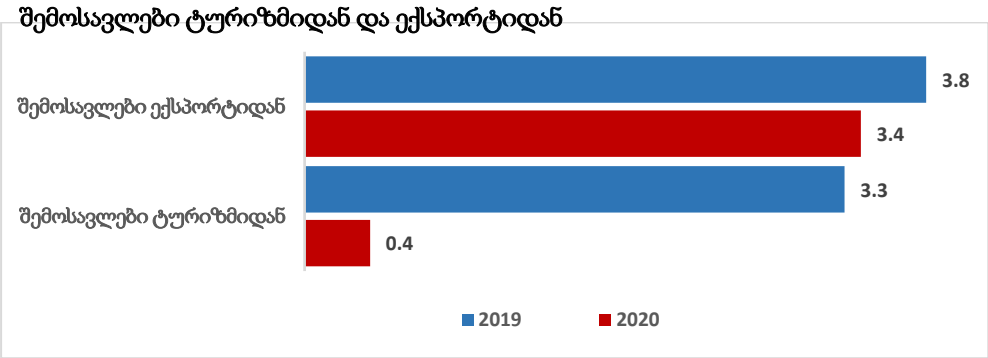

ინფლაცია
ინფლაცია (ცვლილება წინა წლის შესაბამის თვესთან)
20.0
15.0
10.0
5.0
0.0
-5.0
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019


სახელმწიფო ვალი
55.0%
45.0%
35.0%
25.0%
15.0%
5.0%
-5.0%
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
სახელმწიფო საგარეო ვალი (% მშპ)
სახელმწიფო საშიანო ვალი (% მშპ)


გადასახადები (მლნ ლარებში)
10,600
8,600
6,600
4,600
2,600
600
(1,400)
833
946
1,027
1,530
1,983
2,647
3,669
4,753
4,389
4,867
6,135
6,671
6,659
7,242
8,011
8,786
9,779
10,506
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018


ინვესტიციები და მიმდინარე ანგარიშის ბალანსი
1,000,000
800,000
600,000
400,000
200,000
0
-200,000
-400,000
-600,000
-800,000
-1,000,000
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები
მიმდინარე ანგარიშის ბალანსი




საერთაშორისო ორგანიზაციები სხვადასხვაგვარად აფასებენ პანდემიის გავლენას გლობალურ ეკონომიკაზე. გაეროს მიერ შემოთავაზებული ანალიზით COVID-19-ის შემდგომ გლობალური ეკონომიკური ზრდა მინიმუმ 2,5%-მდე შემცირდება, მიყენებული ზარალი კი დაახლოებით ტრილიონ დოლარს მიაღწევს, უფრო ცულ შემთხვევაში კი ეს ციფრი შეიძლება გაორმაგდეს. ეუთოს ანგარიშის მიხედვით მსოფლიო ეკონომიკის ზრდა 2,4%-მდე შემცირდება წინასწარ ნავარაუდევი 2,9%-დან, რაც ძირითადადმსოფლიო ვაჭრობის შემცირებით იქნება განპირობებული. (ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი)

განსაკუთრებით დიდია ეკონომიკური ზარალი იმ ქვეყნების მიმართ ვისი შემოსავლებიც დამოკიდებულია ექსპორტზე და ტურიზმზე. სამწუხაროდ საქართველო იმ ქვეყნებს შორისაა, რომელთა ეკონომიკა და მისი შემოსავლები დამოკიდებულია სწორედ ტურიზმზე. ეკონომიკურმა რეცესიამ გავლენა იქონია საქართველოს ბიუჯეტის, როგორც შემოსავლის, ასევე ხარჯვით ნაწილზე. 2020 წლის დასაწყისში არსებულმა მოვლენებმა აიძულა ხელისუფლება დაეწესებინათ მთელი რიგი შეზღუდვები, მათ შორის შეზღუდვები შეეხო ეკონომიკურ საქმიანობებს. ინფიცირებულთა სამკურნალოდ და დიაგნოსტირებისთვის, ასევე მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და ბიზნესის ხელშეწყობისთვის საჭირო გახდა ბიუჯეტში დამატებითი სახსრების მობილიზება. ხელისუფლებამ პირველ რიგში დაიწყო ღონისძიებების გატარება ბიუჯეტში არსებული პროგრამების შემცირებაზე და საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციბთან მოლაპარაკებები დამატებითო სახსრების მოძიებაზე. უნდა აღინიშნოს, რომ წარმატებით განხორციელებული რეფორორმების და მოლაპარაკებების შედეგად საქართველო იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც მიიღო დაფინანსება საერთაშორისო სავალუტო ფონდიდან პანდემიით გამოწვეული ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით.

**შედეგები, დისკუსია.** 2020 წლის განმავლობაში საქართველოს ხელისუფლებამ შეძლო სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციებიდან მოეზიდა თანხები სულ 3,874,125,453 ლარის ოდენობით, მათ შორის 279,071,000 ლარის ოდენობით არის გრანტი, ხოლო 2021 წლის პირველ 6 თვეში საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციებიდან COVID-19-ის

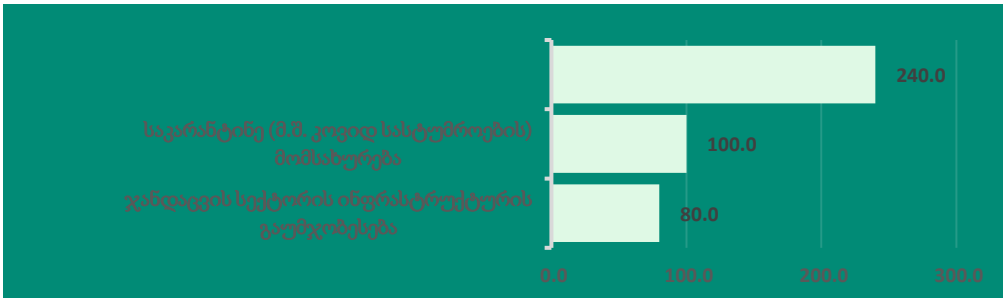
რეაგირების მიზნით მობილიზებულია 1,671,259,894 ლარი, საიდანაც 163,637,990 ლარი არის გრანტი.

**სწრაფი და სწორი რეაგირება გამოწვევებზე**

(საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. https://mof.ge/4184)

აღნიშნული თანხები ბიუჯეტში მიიმართა სხვადასხვა ღონისძიებების დაფინანსებისთვის:

**რეაგირება გამოწვევებზე - ჯანდაცვა**




(საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. https://mof.ge/4184)

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით მოქალაქეთა დახმარების მიზნით 2020 წელს ბიუჯეტიდან გამოიყო 1,2 მილიარდ ლარზე მეტი, მათ შორის სხვადასხვა ფულადი დახმარება მიიღო 1,7 მილიონმა მოქალაქემ, ხოლო კომუნალური ხარგის სუბსიდირებით ისარგებლა 2,5 მილიონამდე მოქალაქემ.

იქიდან გამომდინარე, რომ პანდემიის გავრცელებას ბოლო არ უჩანს და ყოველ ტალღას მოსდევს ახალი 2021 წლის ბიუჯეტიც ძირითადად დაგეგმილია პანდემიის მართვის და მისი გავრცელების შესაკავებლად მიმართული ღონისძიებებისთვის, ასევე შეზღუდული ფინანსური რესურსის ფარგლებში გათვალისწინებულია მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და ბიზნესის მხარდაჭერის ღონისძიებები.

2021 წლის ბიუჯეტი ორიენტირებულია 3 ძირითადი მიზნის მიღწევაზე:

- დეფიციტის შემცირება;

- ეკონომიკური აღდგენის ხელშეწყობა
- COVID-19-ის მართვა და მასთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის დაცვის ღონისძიებები.

უნდა აღინიშნოს, რომ პამდემიამდე საქართველოს ბიუჯეტი ორიენტირებული იყო მოქალაქის კეთილდღეობაზე და განვითარებაზე, შესაბამისად ხარჯების დიდი ნაწილი მიმართული იყო სოციალური სისტემის გაუმჯობესებაზე. მისასალმებელია ის ფაქტი რომ სოციალური სისტემის შემდეგ პრიორიტეტად მთავრობამ დასახა განათლების სისტემა და ხარჯების დიდი ნაწილი მიმართა განათლების სისტემაში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების გაზრდისკენ და ასევე, ჩვენი ქვეყნის განვითარებისთვის ძალიან მნიშვნელოვან საქმეს ინფრასტრუქტურული პროექტების დასაფინანსებლად გამოყო 3,6 მლრდ. ლარი. აღნიშნული პრიორიტეტები ნამდვილად იყო გათვლილი ჩვენი ქვეყნის მომავალი განვითარებისათვის, რომ არა COVID-19.

2020 წლის მეორე ნახევრიდან ხარჯვითი პოლიტიკა მთლიანად ორიენტირებული გახდა COVID-19-ის მართვის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის ღონისძიებების, ასევე ეკონომიკური განვითარების ხელშემწყობი ღონისძიებების დაფინანსების გაზრდით. 2021 წლის ბიუჯეტში COVID-19-ის მართვის ღონისძიებებზე დაგეგმილი ხარჯები თითქმის გაორმაგდა და შეადგენს 846 მლნ. ლარს, მოსახლეობის 60% აცრისთვის საჭირო ვაქცინების შესაძენად გამოყოფილია 150 მლნ.ლარი. ეკონომიკის ხელშეწყობის მიმართულებით ასევე იზრდება „მეწარმეობის განვითარება“ პროგრამის ასიგნება იზრდება 55.0 მლნ ლარით და განისაზღვრება 357.2 მლნ. ლარის ოდენობით, რაც გამოწვეულია საწარმოთა კრედიტების თანადაფინანსების ზრდით და საგრანტო პროექტების განხორციელების ხელშეწყობის ღონისძიებების დაფინანსებით;

დღეს მთელი მსოფლიო დგას ახალი ეკონომიკური კრიზისის წინაშე, რომელიც გამოწვეულია არა ეკონომიკური ფაქტორებით, არამედ მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მიერ აღიარებული პანდემიით. ამ ფაქტორის გათვალისწინებით, როგორც ცალკეული ქვეყნები, ისე მთელი მსოფლიო დგას კლასიკური ეკონომიკური კრიზისისგან განსხვავებული, ახალი ტერმინით - „კორონომიკური კრიზისის“ წინაშე (პაპავა, 2020ა).

**დასკვნები და წინადადებები.** არსებული ვითარების გათვალისწინებით, COVID-19-ის მართვისა და გავრცელების შესაკავებლად ღონისძიებები სავარაუდოდ გაგრძელდება, ასევე არ არსებობს ეკონომიკის აღდგენის მოლოდინების გეგმა, ხელისუფლება ცდილობს ანტიკრიზისული გეგმის ფარგლებში იმოქმედოს დროულად, ხელისუფლების მცდელობას მოსახლეობამაც უნდა შეუწყოს ხელი პანდემიის გავრცელების შესაკავებლად. პირველ რიგში ეს უნდა გამოიხატოს ვაქცინაციის მაღალი ტემპებით და თითოეული მოქალაქის მაღალი პასუხისმგებლობით რეკომენდაციების და მათი ჯანმრთელობის და სიცოცხლის გადასარჩენად.

## დამოწმებული წყაროები და ლიტერატურა


ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი. *COVID-19 ეკონომიკური შედეგები მსოფლიოსა და საქართველოსთვის.* https://eprc.ge/uploads/brosh/COVID__fin-geo.pdf

პაპავა, ვ. (2020)ა. კორონომიკა და თვისებრივად ახალი ეკონომიკური კრიზისი. *ეკონომიკა და ბიზნესი.* XII. #2. 13-16. http://papava.info/publications/Papava_Coronomics_and_Qualitatively_New_Economic_Crisis_Ge.pdf

პაპავა, ვ. (2020)ბ. *COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური კრიზისი და საქართველოს ეროვნული ვალუტის არასტაბილურობის შემცირება.* https://www.gfsis.org/ge/blog/view/1141

*საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.* https://www.mof.ge/

*საქართველოს ეროვნული ბანკი.* https://nbg.gov.ge/

*საქსტატი.* საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. https://www.geostat.ge

*COVID-19-ის ფისკალური ეფექტები საქართველოში: ეკონომიკური მიმოხილვა და ინდიკატორები.* (2020). #117. https://pmcresearch.org/publications_file/9bc45ec3a2807b1c3.pdf

Government of Georgia. Measures Implemented by The Government of Georgia against COVID-19. Report. https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT__ENG.pdf

Barroy, H., Margini, F., Habicht, T., Roubal, T., Cowley, P., Kutzin, J. (2021). *Why PFM is Key for the Effective Roll Out of COVID-19 Vaccines.* https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/04/-why-pfm-is-key-for-the-effective-roll-out-of-covid-19-vaccines-.html

Marignani, D. (2020). *COVID-19: Public Financial Management Solutions for the Immediate and Longer Term.* https://dai-global-developments.com/articles/covid-19-public-financial-management-solutions-for-the-immediate-and-longer-term


## REFERENCES


Economic Policy Research Center, *COVID-19 Economic Outcomes for the World and Georgia* https://eprc.ge/uploads/brosh/COVID__fin-geo.pdf

Papava, V. (2020) A, Coronomics and Qualitatively New Economic Crisis. Economics and Business. XII. # 2. 13-16. http://papava.info/publications/Papava_Coronomics_and_Qualitatively_New_Economic_Crisis_Ge.pdf

Papava, V. (2020) B. *COVID 19 Pandemic Economic Crisis and Reducing the Instability of Georgia's National Currency.* https://www.gfsis.org/ge/blog/view/1141

*Fiscal Impact of COVID-19 in Georgia: An Economic Overview and Indicators,* (2020). #117. https://pmcresearch.org/publications_file/9bc45ec3a2807b1c3.pdf

*Ministry of Finance of Georgia.* https://www.mof.ge/

*National Bank of Georgia.* https://nbg.gov.ge/

*Geostat* - National Statistics Office of Georgia, https://www.geostat.ge

Government of Georgia. Measures Implemented by The Government of Georgia against COVID-19. Report.

https://stopcov.ge/Content/files/COVID_RESPONSE_REPORT__ENG.pdf

Barroy, H., Margini, F., Habicht, T., Roubal, T., Cowley, P., Kutzin, J. (2021). *Why PFM is Key for the Effective Roll Out of COVID-19 Vaccines.* https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/04/-why-pfm-is-key-for-the-effective-roll-out-of-covid-19-vaccines-.html

Marignani, D. (2020). *COVID-19: Public Financial Management Solutions for the Immediate and Longer Term.* https://dai-global-developments.com/articles/covid-19-public-financial-management-solutions-for-the-immediate-and-longer-term