

საჯარო სექტორის ემპირიული ანალიზი - მთავრობის ზომის შეფასება და მისი გავლენა ეკონომიკაზე

ენატე შამუგია*

მნიშვნელოვანი დასკვნები:

- მთავრობის ზომის შესაფასებლად ფისკალური და შრომის ბაზრის მაჩვენებლებია გამოყენებული.
- საქართველოში ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე მთავრობის ზომა არ შემცირებულა.
- ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლები და მთლიანი ხარჯები არსებითად არ გაზრდილა.
- საბიუჯეტო პარამეტრების ზრდის შეკავება ფისკალური კონსტიტუციის არსებობის შედეგია.
- ფისკალური პარამეტრების საშუალებით მთავრობის ზომის შეფასება სახელმწიფო საწარმოებს არ მოიცავს.
- მთავრობის ზომის შეფასებისთვის უფრო ფართო ინდიკატორი საჯარო სექტორში დასაქმებაა.
- საჯარო სექტორში დასაქმება სახელმწიფო მმართველობასთან ერთად, საჯარო საწარმოებს მოიცავს.
- ბოლო წლებში საქართველოში საჯარო სექტორში დასაქმება გაზრდილია, საჯარო საქონლის მიწოდებაში ადამიანური რესურსები გამოყენება მაღალია.
- საჯარო სექტორში დასაქმების ზრდა პოლიტიკური ძალაუფლების ოპორტუნის მიხედვით შედეგია.
- საჯარო სექტორის გაფართოება ეკონომიკურ ზრდას აზიანებს.

* კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი, e-mail: e.shamugia@ug.edu.ge

1. შესავალი

„ლევიათანის“ თეორიის სახელითაა ცნობილი Brennan და Buchanan (1977, 1980)-ის იდეა, რომელიც მთავრობას განიხილავს როგორც მონოპოლიურ, შემოსავლების მაქსიმიზაციაზე ორიენტირებულ ძალაუფლებას. ამ მიზნის მიღწევა კი, ინდივიდების გადაჭარბებული დაბეგვრის საშუალებით ხდება. ძალაუფლების გაფართოების და ეკონომიკაში ჩარევის საშუალება მხოლოდ ფისკალური ინსტრუმენტებით არ შემოიფარგლება და მათ შორისაა პირდაპირი ინტერვენციები შრომის ბაზარზე. მაგალითად, სამუშაო ძალის მთავრობის მიერ დასაქმება. ამდენად, მთავრობის ზომის ზრდა ნიშნავს ეკონომიკაში ამ უკანასკნელის როლის გაფართოებას და რესურსების კერძო სექტორიდან საჯაროში გადატანას.

წლების განმავლობაში, საქართველოში, მთავრობის ზომის საკითხი აქტუალურობას არ კარგავს. ორი ათწლეულის წინ, ხელისუფლებაში „ვარდების რევოლუციის“ შედეგად მოსული პოლიტიკური ძალის გაცხადებულ მიმართულებას მთავრობის ზომის შემცირება წარმოადგენდა, რამაც მომდევნო წლებში, „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების პირობებშიც შეინარჩუნა აქტუალობა. მოქმედი ხელისუფლების მმართველობის პერიოდში მთავრობის ზომის შემცირების პოლიტიკური ნება მკაფიოდ IX მოწვევის პარლამენტის მიერ განხილულ, 2018-2020 წლების სამთავრობო პროგრამაში გამოვლინდა. სამთავრობო პროგრამის არაერთი თავი სწორედ მცირე მთავრობის იდეას ეთმობოდა. პროგრამის მიხედვით, მცირე მთავრობის ხედვა სტრუქტურულ ოპტიმიზაციას და ფისკალური პარამეტრების ცვლილებას (მმართველობითი ხარჯების რეალური კლება) გულისხმობდა.

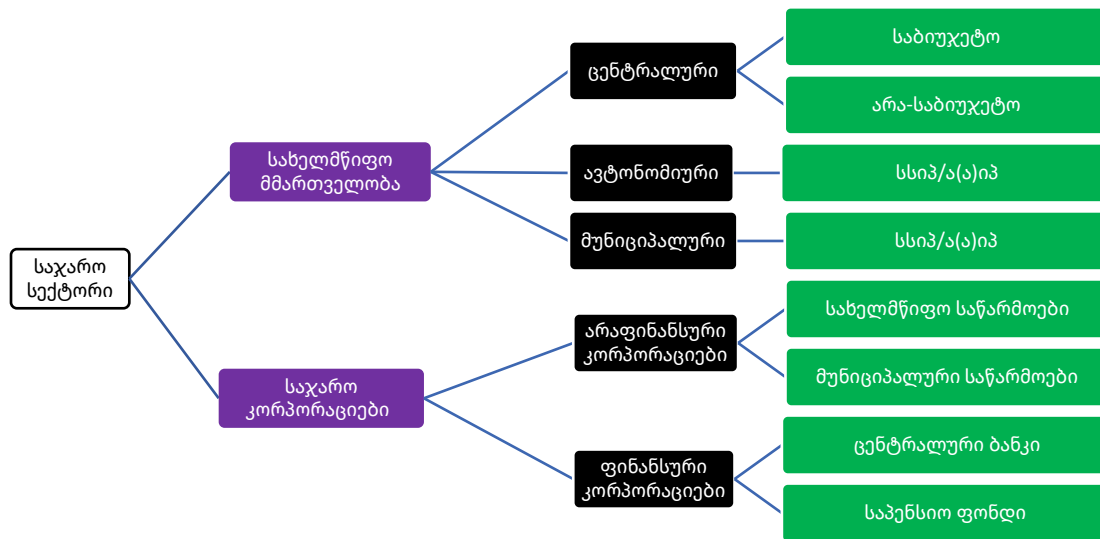
2018-2020 წლებში სხვადასხვა სახის ცვლილება განხორციელდა. კერძოდ, მთავრობის სტრუქტურული ცვლილება, რომლის შედეგადაც რამდენიმე სამინისტრო გაერთიანდა. მთავრობის ზომის რეალური შემცირება მომდევნო წლების ფისკალურ და შრომის ბაზრის პარამეტრებში უნდა ასახულიყო. აქედან გამომდინარე, ჩვენი მიზანია ემპირიულად შევისწავლოთ ფისკალური პარამეტრების დინამიკა და საჯარო სექტორის მიერ სამუშაო ძალის დასაქმების ტენდენცია.

2. საჯარო სექტორის ფარგლები

უშუალოდ საჯარო სექტორის ანალიზამდე აუცილებელია ამ სექტორის ფარგლებისა და სტრუქტურის განხილვა. საჯარო სექტორი შეიძლება ორ ფართო კატეგორიად - სახელმწიფო მმართველობის ერთეულებად და საჯარო კორპორაციებად დავყოთ. საჯარო სექტორის ორივე

ნაწილი საზოგადოებისა და ინდივიდუალური საოჯახო მეურნეობებისთვის საქონლისა და მომსახურების მიწოდებას, ქონებისა და შემოსავლების გადანაწილებას უზრუნველყოფს (IMF, 2014). ასეთი ერთეულების საქმიანობა ძირითადად არასაბაზრო პრინციპებს ეფუძნება, ხოლო საჯარო კორპორაციების შემთხვევაში - პირიქით. მართვისა და კონტროლის თვალსაზრისით, საჯარო სექტორის ყველა ინსტიტუციურ ერთეულს, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, სახელმწიფო სექტორი მართავს.

სქემა 1: საჯარო სექტორის სტრუქტურა



სახელმწიფო მმართველობის ერთეულები ცენტრალურ და სუბნაციონალურ დონეებს აერთიანებს. კერძოდ, ყველა ცენტრალურ, ავტონომიურ და მუნიციპალურ ერთეულებს, ასევე, მათი კონტროლის ქვეშ არსებულ ყველა არამომგებიან ორგანიზაციას. სახელმწიფო მმართველობაში ერთიანდება სახელმწიფოს ცენტრალური აპარატი - სამინისტროები, სამინისტროს სისტემაში შემავალი საქვეუნყებო დაწესებულებები, სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ) და სხვა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საბიუჯეტო ორგანიზაციები. სუბნაციონალურ დონეზე კი - ავტონომიური რესპუბლიკის და მუნიციპალიტეტის ორგანოები, მათ მიერ დაფუძნებული და მათ წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ და ა(ა)იპ) და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები. საჯარო სექტორის სტატისტიკის წარმოებისა და განხილვისთვის, გარდა უშუალოდ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ერთეულებისა, მასში კლასიფიცირდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში შემავალი ორგანიზაციები.

რაც შეეხება საჯარო კორპორაციებს, ისინი ფინანსურ და არაფინანსურ სტრუქტურებად იყოფა. ფინანსური კორპორაციები ფინანსურ და საპენსიო ფონდის მომსახურებაში ჩართულ ერთეულებს მოიცავს. ეს ერთეულებია: ეროვნული ბანკი, საპენსიო სააგენტო და სხვა ფინანსური მომსახურების მიმწოდებელი დაწესებულებები. ხოლო, საჯარო სექტორის არაფინანსური კორპორაციები სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოებისგან შედგება.

3. მთავრობის ზომა და ეკონომიკური ზრდა

ეკონომიკურ ზრდასა და მთავრობის ზომას შორის კავშირის ემპირიული შესწავლა აქტიურად XX საუკუნის 80-იანი წლებიდან დაიწყო, სადაც ნაჩვენებია მთავრობის ზომის უარყოფითი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე (Landau, 1983; Landau, 1985; Grier & Tullock, 1989). ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ მთავრობის ზომას და ეკონომიკურ ზრდას შორის არაწრფივი კავშირია (Barro, 1990; Karras, 1997; Asimakopoulous & Karavias, 2016). აღრეული წლების ემპირიული ლიტერატურა Nijkamp და Poot (2004)-მა მეტა-ანალიზის ტექნიკის გამოყენებით შეაჯამეს. მოგვიანებით ჩატარებულმა მეტა-ანალიზმა 87 ემპირიულ ლიტერატურაზე დაყრდნობით აჩვენა, რომ მთავრობის ზომას უარყოფითი გავლენა აქვს ეკონომიკურ ზრდაზე, რაც მკვეთრად გამოხატულია განვითარებულ ეკონომიკებში. ამგვარი გავლენა მეტად მძლავრია მაშინ, როდესაც მთავრობის ზომის საზომად სამთავრობო მოხმარებაა გამოყენებული (Churchill et al., 2016).

მომდევნო წლებში განხორციელებული მეტა-ანალიზები ეკონომიკურ ზრდაზე მთავრობის ცალკეულ ხარჯებსა და გადასახადების გავლენას უკავშირდება. Churchill და Yew (2017)-მა 23 ემპირიული კვლევის მეტა-ანალიზით დაადგინეს, რომ მთავრობის სოციალურ ტრანსფერებს უარყოფითი გავლენა აქვს ეკონომიკურ ზრდაზე. მთავრობის გადასახდელების კიდევ ერთი კომპონენტის - სამხედრო ხარჯებსა და ეკონომიკურ ზრდას შორის კავშირზე ოთხი ძირითადი ჰიპოთეზა არსებობს: H1 - სამხედრო დანახარჯები ამცირებს ეკონომიკურ ზრდას; H2 - სამხედრო ხარჯები საზიანოა განვითარებადი ეკონომიკების ზრდისთვის; H3 - სამხედრო დანახარჯებს ეკონომიკურ ზრდაზე დადებითი გავლენა გააჩნია; H4 - სამხედრო დანახარჯების გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე არაწრფივია. ამ კუთხით, 32 ემპირიულ ლიტერატურაზე დაფუძნებულმა მეტა-ანალიზმა H1 და H2 უარყო, ხოლო H3 და H4-ს მხარდაჭერა მოუპოვა (Alptekin & Levine, 2012). Churchill et al. (2017) მეტა-ანალიზმა აჩვენა, რომ განვითარებულ ქვეყნებში განათლებაზე მთავრობის დანახარჯს ეკონომიკურ ზრდაზე სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გავლენა გააჩნია, ხოლო ასეთი რამ განვითარებადი ეკონომიკების

შემთხვევაში ნაპოვნი არ არის. გარდა ამისა, განვითარებული ქვეყნების ემპირიული ლიტერატურის მეტა-ანალიზმა აჩვენა, რომ გადასახადებს უარყოფითი გავლენა გააჩნია ეკონომიკურ ზრდაზე (Alinaghi & Reed, 2020).

4. მთავრობის ზომა და კორუფცია

კორუფცია, ფართო გაგებით, პირადი სარგებლისთვის საჯარო უფლებამოსილების არაკეთილსინდისიერად გამოყენებაა. შესაბამისად, კორუფცია არსებობს იქ, სადაც საჯარო პირებს (პოლიტიკური პოზიცია იქნება ეს თუ ბიუროკრატიული) აქვთ საჯარო სერვისების მიწოდების პირდაპირი პასუხისმგებლობა ან გააჩნიათ ინდივიდების და ფირმების რეგულირების ძალაუფლება (Rose-Ackerman, 1997). აქედან გამომდინარე, კორუფციის დეტერმინანტი პოლიტიკური სტრუქტურა, მთავრობის ჩარევის მოცულობა, საჯარო სექტორის ზომა, საგადასახადო სისტემა და სხვა ფაქტორებია.

ჩამოთვლილთაგან, ფართოდ შესწავლილი მთავრობის ზომასა და კორუფციას შორის დამოკიდებულებაა. მთავრობის ინტერვენციიდან ერთ-ერთი ფართოდ გავრცელებული პოლიტიკა საერთაშორისო კონკურენციის შეზღუდვაა, რომლის შუამავალი საზომი სავაჭრო ღიაობაა. ამგვარი ინტერვენციის გავლენა კორუფციაზე ემპირიულად შესწავლილი საკითხია. კერძოდ, სავაჭრო ბარიერებსა და კორუფციას შორის დადებითი კავშირია - სავაჭრო ბარიერების ზრდასთან ერთად, იზრდება კორუფცია (Ades & Di Tella, 1999; Leite & Weidmann, 1999; Treisman, 2000; Sandholtz and Koetzle, 2000). ეკონომიკაში მთავრობის ინტერვენციის საზომად ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსიც ხშირად გამოყენებული - რაც უფრო ნაკლებია მთავრობის ჩარევა, მით მეტია ეკონომიკური თავისუფლება. აქედან გამომდინარე, ეკონომიკურ თავისუფლებასა და კორუფციას შორის უარყოფითი კავშირია მოსალოდნელი, რომელიც რამდენიმე ემპირიული შრომითაა მხარდაჭერილი. კერძოდ, ეკონომიკური თავისუფლების ზრდა ამცირებს კორუფციის დონეს (Sandholtz and Koetzle, 2000; Saha et al., 2009; Saha and Su, 2012). ამასთან, ემპირიული ლიტერატურა მიუთითებს, რომ მთავრობის ზომის ზრდა კორუფციის ზრდასთან ასოცირდება (Goel and Nelson, 1998; La Porta et al., 1999; Montinola and Jackman, 2002; Arvate et al., 2010; Afonso and de Sá Fortes Leitão Rodrigues, 2021; Goel & Nelson, 2021), ხოლო თუკი დემოკრატიის დაბალი დონეა, მაშინ ეს გავლენა უფრო მაღალია (Kotera et al., 2012).

5. კორუფცია და ეკონომიკური ზრდა

კორუფციას უარყოფითი გავლენა გააჩნია ეკონომიკური ზრდაზე, რომლის პირველი ემპირიული შესწავლა Mauro (1995)-ს ეკუთვნის. მან აჩვენა, რომ კორუფცია ამცირებს ინვესტიციებს, რაც ეკონომიკური ზრდის კლებაში აისახება. კორუფცია ხელს უწყობს გაურკვევლობას და ზრდის ამ უკანასკნელს ინვესტიციებზე უკუგების თვალსაზრისით (Guriev, 2004; Blackburn et al., 2006), რაც ამცირებს ინვესტირების მოტივებს და ამცირებს ეკონომიკაში რესურსების განაწილების ეფექტურობას (D'Agostino et al., 2016b); Cieslik & Goczek, 2018). ეს ეფექტი ვრცელდება სხვადასხვა სექტორში, რომლის შედეგი ეკონომიკური აქტივობის შემცირებაა (Bernanke, 1983; Baker et al., 2016). Banerjee et al. (2022) -ის მტკიცებით, კორუფცია განსაკუთრებულ როლს თამაშობს განვითარებადი ეკონომიკებისთვის. კონკრეტულად, ასეთ ქვეყნებში კაპიტალის მობილიზების შესაძლებლობის გაუმჯობესების კუთხით.

მომდევნო წლების ემპირიული კვლევები მხარს უჭერენ თეორიას, რომ კორუფცია საზიანოა ეკონომიკური ზრდისთვის (Mo, 2001; Méon & Sekkat, 2005). Ugur (2013)-ის მიერ 29 კვლევის 327 შეფასების მეტა-რეგრესული სინთეზის საშუალებით გამოვლინდა, რომ კორუფცია ეკონომიკური ზრდაზე უარყოფითად მოქმედებს, რაც უფრო მეტად გამოსატულია განვითარებადი ეკონომიკების შემთხვევაში. ნაკლებად განვითარებულ ეკონომიკებში კორუფციის უარყოფითი გავლენა მომდევნო პერიოდის ემპირიული კვლევებითაც იქნა ნაჩვენები (D'Agostino et al., 2016a; Malanski & Póvoa, 2021). თუმცა, ზოგიერთი კვლევა ეკონომიკურ ზრდაზე კორუფციის არაწრფივ გავლენას განიხილავს, რაც კორუფციის დონეზეა დამოკიდებული (Bose et al., 2008; Aidt, 2009; Haque & Kneller, 2009; Dzhumashev, 2014; Alfada, 2019).

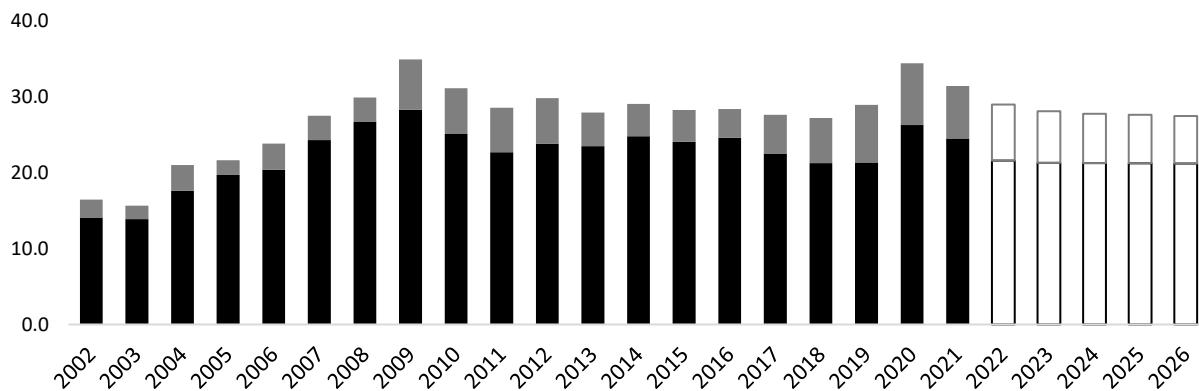
6. მთავრობის ზომა - ფისკალური

ემპირიულ ლიტერატურაში მთავრობის ზომის შეფასებისთვის ყველაზე ხშირად გამოყენებული მაჩვენებლები ფისკალური პარამეტრებია. კერძოდ, ბიუჯეტის დანახარჯები და შემოსავლები, რომელიც ასახავს ეკონომიკაში მთავრობის მასშტაბს, მაგრამ არასრულყოფილად. მთავრობის ზომის ამგვარი შეფასების მიღმა საჯარო კორპორაციები რჩება, რადგან საბიუჯეტო პარამეტრები მოიცავს მხოლოდ სახელმწიფო მმართველობაში შემავალ სუბიექტებს (იხ. სქემა 1).

6.1 საქართველოში მთლიანი დანახარჯები

მთავრობის ზომის შესაფასებლად ყველაზე ხშირად გამოყენებული ინდიკატორი ბიუჯეტის გადასახდელების ფარდობაა მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) (Cameron, 1978; Mann, 1980; Berry & Lowery, 1984; Rodrik, 1998; Adserà & Boix, 2002; Dreher et al., 2007; Eterovic & Eterovic, 2012). გადასახდელები მიმდინარე და კაპიტალურ ხარჯებს მოიცავს. უკანასკნელი ორი ათწლეულის მანძილზე საქართველოში ნაერთი ბიუჯეტის გადასახდელები, მშპ-სთან მიმართებით, საშუალოდ, 27.2%-ია, რაც ბოლო წლებში გაზრდილია. 2018 წელს გადასახდელები მშპ-სთან მიმართებით 27.2% იყო. ეს მაჩვენებელი მომდევნო წელს 29.0%-მდე გაიზარდა, ხოლო უკვე 2021 წელს აღნიშნულმა 31.4% შეადგინა (იხ. გრაფიკი 1).

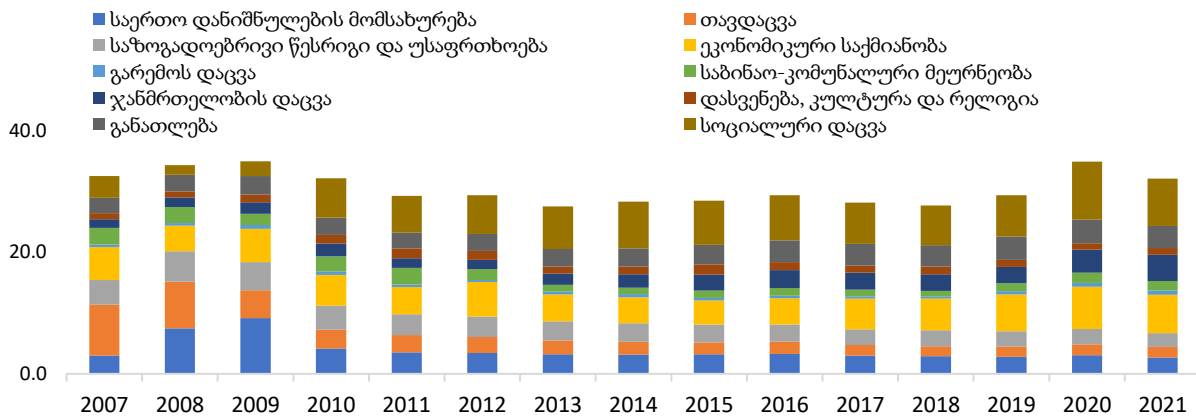
გრაფიკი 1: ნაერთი ბიუჯეტის გადასახდელების შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან (%)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები

თუმცა, ამ ინდიკატორით საქართველოში მთავრობის ზომა უფრო დაბალია, ვიდრე ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების. ამ ქვეყნებში გადასახდელების წილი მშპ-სთან, საშუალოდ, 39.9%-ია (იხ. გრაფიკი 2). შედარებით დაბალი და, მათ შორის, საქართველოს მაჩვენებელზე დაბალი - 26.5% ირლანდიაშია (OECD, 2022). 2002-21 წლებში დანახარჯების ზრდა მიმდინარე ხარჯებს უკავშირდება, რომელიც მთლიანი ხარჯების, საშუალოდ, 83.1% იყო. 2021 წელის მიმდინარე ხარჯების მოცულობამ 14 767.2 მლნ ლარი შეადგინა, რაც ამავე წლის მშპ-ს 24.5%-ია, ხოლო ბოლო ოცი წლის მანძილზე, საშუალოდ, 22.5%-ს შეადგენს. ამ პერიოდში წმინდა კაპიტალური ხარჯები მშპ-ის, საშუალოდ, 4.7%-ს აღწევს (იხ. გრაფიკი 1).

გრაფიკი 3: ნაერთი ბიუჯეტის დანხარჯების კატეგორიების ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან (%)

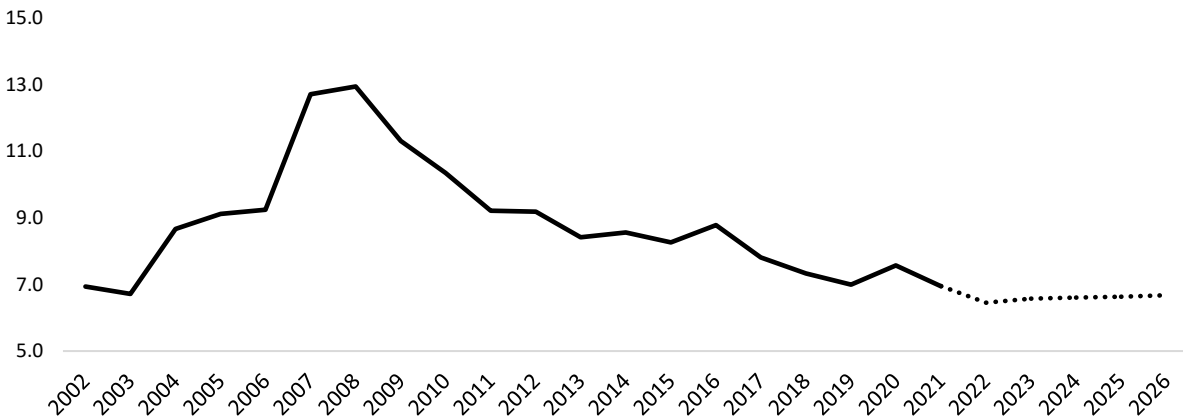


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები

6.2 ადმინისტრაციული ხარჯები საქართველოში

მთავრობის ზომის კიდევ ერთი საზომი ბიუჯეტის ადმინისტრაციული ხარჯების ფარდობაა მშპ-სთან (Kourtellos et al., 2019). ადმინისტრაციული ხარჯები შრომის ანაზღაურებას და საქონელი და მომსახურების ნაწილს მოიცავს. 2002-21 წლებში ადმინისტრაციული ხარჯების საშუალო ფარდობითი მაჩვენებელი 8.9%-ია, რაც 2021 წელს 7.0%-მდე შემცირებული (იხ. გრაფიკი 4).

გრაფიკი 4: ნაერთი ბიუჯეტის ადმინისტრაციული ხარჯების შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან (%)

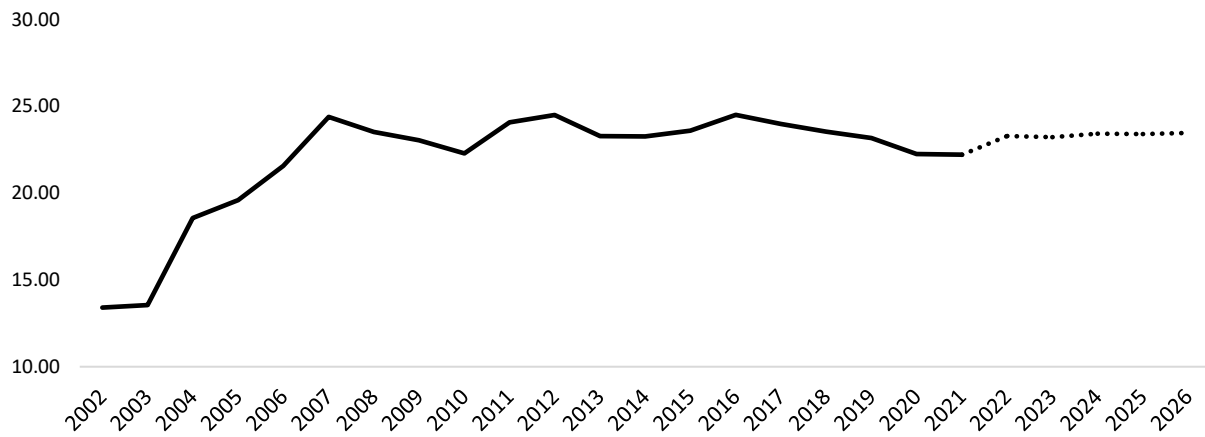


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები

6.3 საქართველოში საგადასახადო შემოსავლები

ემპირიულ ლიტერატურაში მთავრობის ზომის შეფასებისთვის გადასახადების მოცულობაც ხშირად გამოიყენება (Easterly & Rebelo, 1993; Bleaney et al., 2001; Angelopoulos et al., 2007; Arnold et al., 2011; Afonso & Jalles, 2013; Jaimovich & Rebelo, 2017). კერძოდ, გადასახადებიდან შემოსავლების მშპ-თან ფარდობა. აღნიშნული ასახავს მიმდინარე პერიოდში მთავრობის მიერ ფისკალური ინსტრუმენტებით ეკონომიკიდან ამოღებული რესურსების მოცულობას. საქართველოში ბოლო ორ ათწლეულში გადასახადებიდან მიღებული შემოსავლები მშპ-ის საშუალოდ 21.9%-ია, რაც 2021 წელს 22.2%-ს შეადგენდა. ამ კუთხით, 2007-17 წლებთან შედარებით, საგადასახადო შემოსავლები მშპ-თან შეფარდებით შემცირებულია (იხ. გრაფიკი 5). თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს საქართველოში მოქმედი საკონსტიტუციო შეზღუდვა, რაც გადასახადებს უკავშირდება. კერძოდ, კონსტიტუციის მიხედვით, გადასახადების ზრდა ან ახლის შემოღება მხოლოდ რეფერენდუმის საშუალებით არის შესაძლებელი. გამონაკლისი მხოლოდ აქციზის გადასახადია.

გრაფიკი 5: ნაერთი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების შეფარდება მთლიან შიდა პროდუქტთან (%)

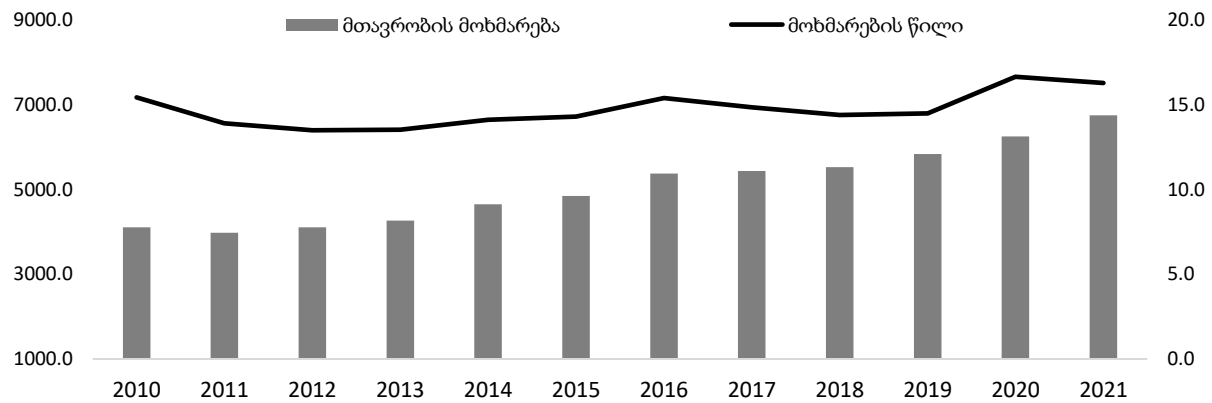


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები

7. მთავრობის ზომა - მშპ

შედარებით ნაკლებად, მაგრამ ემპირიულ ლიტერატურაში მთავრობის ზომის შესაფასებლად გამოყენებულია ეროვნული ანგარიშებიდან სამთავრობო მოხმარება (Landau, 1983; Alesina & Wacziarg, 1998), რაც დანახარჯების მიხედვით, რეალური მშპ-ის კომპოზიციაა. საქართველოში 2010-21 წლების რეალურ ეკონომიკაში სამთავრობო მოხმარების წილი, საშუალოდ, 14.7%-ია, რაც 2021 წელს 16.3%-მდეა გაზრდილი. ამ პერიოდში მთლიანი ეკონომიკა, საშუალოდ, 4.2%-ით იზრდებოდა, ხოლო სამთავრობო მოხმარება საშუალოდ 4.7%-ით (იხ. გრაფიკი 6).

გრაფიკი 6: სამთავრობო მოხმარება და მთლიან შიდა პროდუქტში წილი (მლნ ლარი, 2010 =100; %)



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ავტორის გამოთვლები

8. შრომის ბაზარი

მთავრობის ზომის შესაფასებლად კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი შრომის ბაზარია. კერძოდ, საჯარო სექტორის დასაქმების მაჩვენებელი. ეს უკანასკნელი საქართველოს შემთხვევაში მეტად მნიშვნელოვანია, რადგან საჯარო სერვისების მიწოდებას არა მხოლოდ სამთავრობო ორგანიზაციები, არამედ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული კომპანიებიც ახორციელებენ. ამგვარი აქტივობების ხარჯებს ნაერთი ბიუჯეტი არ ფარავს.

მეორე მხრივ, საჯარო სექტორის მიერ სამუშაო ძალის დასაქმება დაკავშირებულია გრძელვადიანი პერიოდის მწვავე პრობლემასთან - უმუშევრობასთან. ამ პრობლემის შემცირება მთავრობას ორი გზით ძალუძს. შექმნას სათანადო ეკონომიკური გარემო, რომელიც ეკონომიკურ ზრდას და შესაბამისად, დასაქმებას შეუწყობს ხელს, ან თავად იყოს დამსაქმებელი. მთავრობა ამ უკანასკნელს ირჩევს, როგორც რენტის მაძიებლები (Krueger, 1974), რადგან მთავრობები არა სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზატორი, არამედ გავლენიანი ჯგუფებისთვის პოლიტიკური კეთილგანწყობის მიმწოდებელია (Olson, 1968; Becker, 1983). შრომის ბაზარზე კი რენტის ძიება სხვადასხვა ფორმას იღებს. მათ შორის, ესაა პოლიტიკური ძალაუფლების მფლობელთათვის მეტი სარგებლის მომტანი სამუშაო ადგილების შექმნა (Gelb et al., 1991). მართალია, სამუშაოს მაძიებლები თითქმის არ ქმნიან გაერთიანებებს, რათა ლობირება გაუწიონ საჯარო სექტორში ადგილების შექმნის, მაგრამ პოლიტიკოსები ამის გარეშე ქმნიან სამუშაო ადგილებს. ასეთი რამისკენ კი ფართოდ

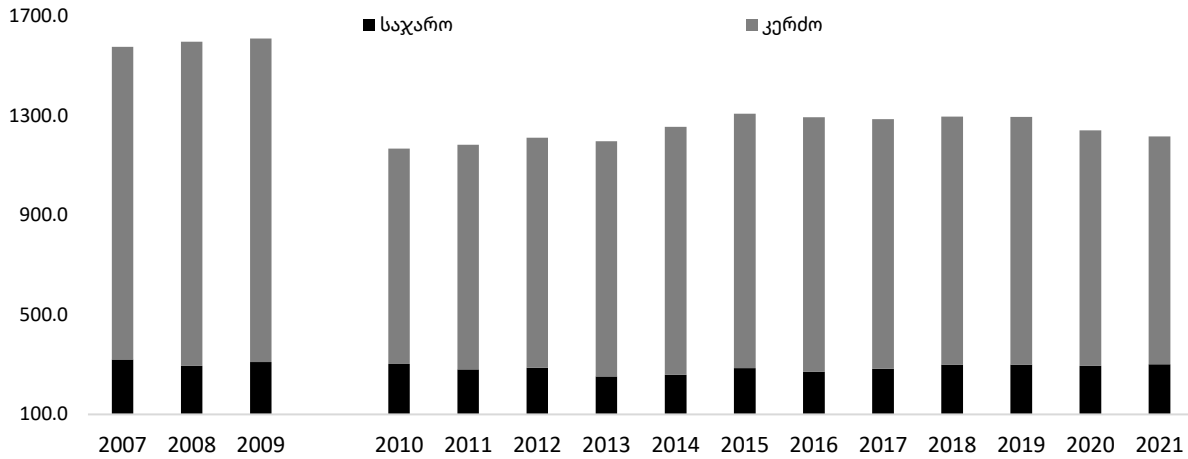
გამოსატული წუხილები უბიძგებთ. მათი მიზანი კი პოლიტიკური სტაბილურობის მიღებაა. შესაბამისად, მთავრობა მიდრეკილია შექმნას მეტი სამუშაო ადგილი საჯარო სექტორში.

მართალია, მოკლევადიან პერიოდში საჯარო დასაქმების ზრდა ამცირებს უმუშევრობას, მაგრამ ასეთი რამ ბაზრიდან კერძო სექტორის გამოდევნას იწვევს (Holmlund & Lindén, 1993; Malley & Moutos, 1998; Demekas & Kontolemis, 2000; Behar & Mok, 2013). Algan et al. (2002)-მა ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების 1960-2000 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით აჩვენეს, რომ საჯარო სექტორში ასი სამუშაო ადგილის შექმნას შეუძლია კერძო სექტორში 150 ადგილის მოსპობა. ასევე, საჯარო სექტორში დასაქმების ზრდამ შეიძლება მთლიანი ეკონომიკის პროდუქტიულობა შეამციროს, რადგან რენტა-მადიებელმა და რენტა-შემქმნელმა ქვევამ შეიძლება საჯარო სექტორში რესურსების ფუჭი განაწილება გამოიწვიოს (Gelb et al., 1991). ასეთ შემთხვევაში ადგილი აქვს რესურსების ხელახლა განაწილებას კერძოდან საჯაროში, მაღალპროდუქტიული სექტორიდან - ნაკლებად პროდუქტიულში.

8.1 საქართველოში საჯარო სექტორის დასაქმების დინამიკა

სწორედ ზემოთ განხილული ერთეულები ქმნიან საჯარო სექტორიდან შრომის ბაზარზე მოთხოვნას. თუმცა, მათი წვლილი ამ უკანასკნელში გაცილებით მცირეა, ვიდრე კერძო სექტორის. ბოლო ათწლეულის პერიოდში საჯარო სექტორი სამუშაო ძალის საშუალოდ 17.6%-ს ასაქმებდა, რაც მთლიანი დასაქმების საშუალოდ 22.5%-ია. 2021 წლის მდგომარეობით, საჯარო სექტორში 316.2 ათასი შრომისუნარიანი პირი იყო დასაქმებული, რაც წინა წლებთან შედარებით, გაზრდილია. მაგალითად, 2020 წელს საჯარო სექტორი 281.9 ათას პირს ასაქმებდა, რაც წინა წელს 5.0 ათასით ნაკლები იყო. ამ პერიოდში საჯარო სექტორში დასაქმება არა მხოლოდ აბსოლუტურ გამოხატულებაშია გაზრდილი, არამედ ფარდობითი მაჩვენებლებიც გაზრდილია. 2021 წელს საჯარო სექტორის წილი მთლიან დასაქმებაში 24.8% იყო, რაც 2018-19 წლებში 23.1%-ს შეადგენდა. ბოლო ათწლეულის მანძილზე ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალი 2014 წელს, 20.6% იყო. შესაბამისად, საჯარო სექტორის წილის ზრდასთან ერთად, კერძო სექტორის როლი შემცირდა. ამ უკანასკნელის კლება არამხოლოდ ფარდობით მაჩვენებლებში გამოიხატა, არამედ აბსოლუტურშიც. 2021 წელს კერძო სექტორი 916.0 ათას შრომისუნარიან პირს ასაქმებდა, რაც 2020 წელს 947.1 ათასი პირი იყო. ბოლო ათი წლის მანძილზე კერძო სექტორში ყველაზე მეტი, 1 022.6 ათასი პირი 2016 წელს იყო დასაქმებული (იხ. გრაფიკი 7).

გრაფიკი 7: საქართველოში დასაქმებულთა განაწილება, ინსტიტუციური კუთხით (ათასი პირი)



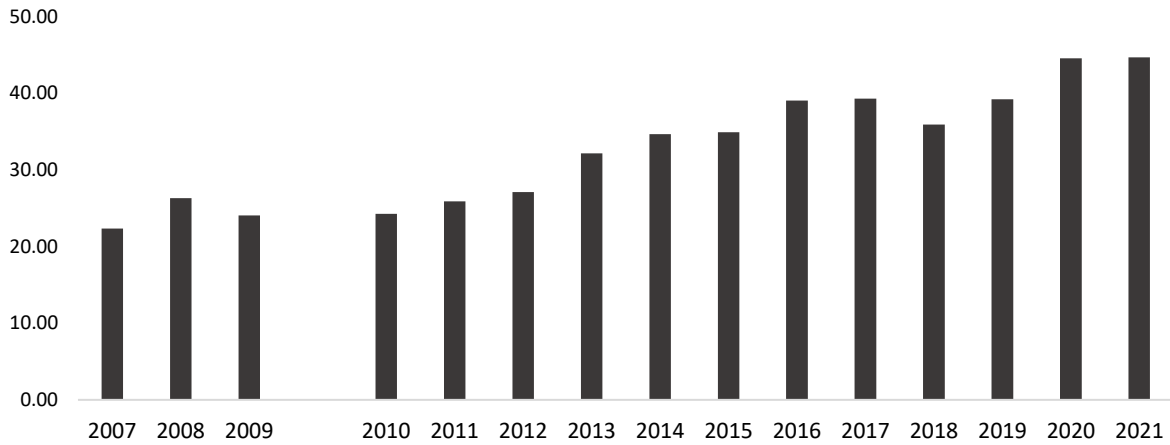
წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

საჯარო სექტორში დასაქმების უფრო ფართო სურათისთვის საჭიროა ერთ დასაქმებულზე განაწილებული მთავრობის რეალური დანახარჯების ჩვენება. აღნიშნული ასახავს ერთი ბიუროკრატის მიერ საშუალოდ გაწეული საქონელი და მომსახურების მიწოდებას. ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯები გაანგარიშებულია განტოლება (1)-ის საშუალებით:

$$PerGW = ((e^g + nA^g + fA^g) / CPI) / pEm \tag{1}$$

საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება (*PerGW*) ტოლია მიმდინარე ხარჯების (e^g), არაფინანსური აქტივების (nA^g) და ფინანსური აქტივების ზრდის (fA^g) ჯამის (ინდექსირებული სამომხმარებლო ფასებით) საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობასთან (pEm) ფარდობის.

გრაფიკი 8: საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური დანახარჯები (2010 =100, ათასი)



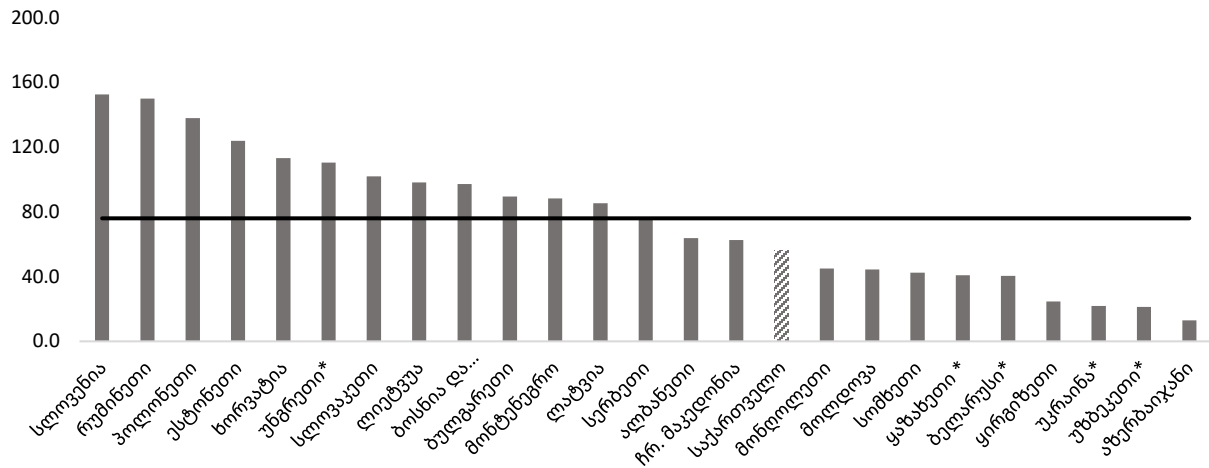
წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ფინანსთა სამინისტრო, ავტორის გამოთვლები

ბოლო ათწლეულში საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე განაწილებული რეალური დანახარჯების მოცულობა იზრდება. ამ პერიოდში ზრდამ 64.8% შეადგინა. ეს კი ნიშნავს, რომ საჯარო სექტორის მიერ საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის შედარებით უფრო ნაკლები რესურსია გამოყენებული. თუმცა, საჯარო სექტორში დასაქმების მასშტაბის შესაფასებლად აუცილებელია შედარებითი პერსპექტივაში ანალიზი. კერძოდ, საჯარო სექტორის მიერ მიწოდებული საქონელი და მომსახურებაში გამოყენებული ადამიანური რესურსი მოცულობა, რომელიც განსაზღვრულია შემდეგი სახით:

$$PerGW_j = ((e_j^g + nA_j^g) / PPP_j^c) / pEm_j \tag{2}$$

სადაც, $PerGW_j$, j -ური ქვეყნების საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება განსაზღვრულია, როგორც მთავრობის მთლიანი რეალური დანახარჯების ფარდობა საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობაზე, pEm_j . მთავრობის მთლიანი დანახარჯები კი მიმდინარე ხარჯების e_j^g და არაფინანსური აქტივების ზრდის nA_j^g ჯამია. იმისათვის, რომ მონაცემები შესადარი იყოს, მთავრობის დანახარჯები მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის კონვერტაციის ინდექსით, PPP_j^c შეწონილია.

გრაფიკი 9: საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური დანახარჯები (2017=100, სრ. ათასი)



წყარო: მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ავტორის გამოთვლები

შრომის ბაზარზე საჯარო სექტორის მაღალი წილით სკანდინავიური ქვეყნები გამოირჩევიან. მაგალითად, 2019 წლის მონაცემებით, ნორვეგიის მთლიან დასაქმების 30.7% საჯარო სექტორის წილია. შვედეთსა და დანიაში ეს მაჩვენებელი 28.7% და 27.6%-ებია. საჯარო სექტორის დაბალი, 5.9%-იანი წილით იაპონია გამოირჩევა. სამხრეთ კორეაში ეს მაჩვენებელი 8.1%-ია (OECD, 2021). მართალია სკანდინავიური ქვეყნების დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილი მაღალია, მაგრამ ამ ქვეყნებში საქონელი და მომსახურების მიწოდებაში მთავრობა მეტად აქტიურია. მთლიან ეკონომიკასთან მიმართებით, მთავრობის დანახარჯები 1/2 -ს აღემატება. რაც შეეხება სამხრეთ კორეას და იაპონიას, მთავრობის დანახარჯები შედარებით მცირეა, მაგრამ აღნიშნული საქართველოს ან პოსტკომუნისტური ქვეყნების დონეს აღემატება. სამხრეთ კორეაში მთავრობის დანახარჯები მთლიანი ეკონომიკის 38.1%-ია, რაც იაპონიაში 47.3%-ს აღწევს (OECD, 2021). ამდენად, ეფექტიანად, ყველაზე ნაკლები რესურსების გამოყენებით საქონელი და მომსახურების წარმოებასა და მიწოდებს იაპონიის საჯარო სექტორი ახორციელებს.

რაც შეეხება საქართველოს, საჯარო სექტორის მიერ გამოყენებული ადამიანური რესურსების შედარებითი ანალიზისთვის უპრიანია ამ უკანასკნელის ტრანზიციულ ეკონომიკებთან მიმართებით განხილვა. ამ კუთხით, კარგი პოზიცია სლოვენიასა და რუმინეთს

უჭირავთ, სადაც საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის საჯარო სექტორი ორჯერ უფრო ნაკლებ ადამიანურ რესურსს იყენებს, ვიდრე ყოფილი სოციალისტური ეკონომიკების საშუალო მაჩვენებელი. თითქმის ასეთი მდგომარეობაა სხვა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, როგორცაა: პოლონეთი, ესტონეთი, ხორვატია, უნგრეთი და ა.შ. საქართველოს საჯარო სექტორის მიერ უფრო მეტი ადამიანური რესურსია გამოყენებული, ვიდრე ესაა საშუალოდ ტრანზიციულ ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი. თუმცა, უმეტეს პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში საჯარო სექტორის მიერ უფრო მეტი ადამიანური რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საქართველოში. მაგალითად, ასეთი ქვეყნებია: აზერბაიჯანი, უზბეკეთი, უკრაინა და ა.შ. აზერბაიჯანში საჯარო სექტორის მიერ საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის ექვსჯერ უფრო მეტი ადამიანური რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საშუალო მაჩვენებელი. უზბეკეთში კი - ოთხჯერ უფრო მეტი. ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან, უკრაინასა და ყირგიზეთში ადამიანური რესურსების გამოყენების დონე საშუალო მაჩვენებელს სამჯერ აღემატება.

ამდენად, ზემოთ ნაჩვენებებ მდგომარეობაზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საჯარო სექტორი ასაქმებს უფრო მეტ ადამიანს, ვიდრე ეს საჭიროა მოცემული საჯარო საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის.

8.2 პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში საჯარო სექტორის დასაქმების დეტერმინანტები

რაც შეეხება ტრანზიციულ ქვეყნებში საჯარო სექტორის დასაქმების ფაქტორებს, როგორც წესი, საჯარო სერვისების გაციფრულებამ და ელექტრონულმა მიწოდებამ რესურსების დაზოგვა უნდა უზრუნველყოს. ასეთი რესურსები მოიცავს, მათ შორის, ადამიანურ კაპიტალს. თუმცა, პოლიტიკოსები არა კეთილშობილი, სოციალური სარგებლის მაქსიმიზაციაზე ორიენტირებულნი, არამედ რენტის მაძიებელნი არიან. ხოლო, შრომის ბაზარზე რენტის ძიება პოლიტიკური ძალაუფლების მქონისთვის მეტი სარგებლის მომტანი სამუშაო ადგილების შექმნაში ვლინდება. ამდენად, ჩვენი ინტერესი საჯარო სერვისების ონლაინ მიწოდების, ელექტრონული მმართველობის და ინსტიტუციური განვითარების გავლენაა საჯარო სექტორის დასაქმების დონეზე. ინსტიტუციურ განვითარებაში წამყვანი სამართლის უზენაესობის ნაწილია, რომელიც ხელისუფლების შეზღუდულ და დაბალანსებულ ძალაუფლებას გულისხმობს. ასეთ პირობებში რენტისთვის და მათ შორის, ძალაუფლების შესანარჩუნებლად საჯარო სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნისთვის ნაკლები შესაძლებლობაა. ტრანზიციული ეკონომიკებისთვის ამის ემპირიული შესწავლის სტრატეგია შემდეგ განტოლებას ეფუძნება:

$$PerGW_j^{-1} = \alpha + \beta_1 X_j + \beta_2 Z_j + \varepsilon$$

(3)

სადაც, განტოლება (3) მარტივი რეგრესია - უმცირეს კვადრატთა მეთოდით შეფასებაა, რომლის მარცხენა მხარე, $PerGW_j$, j -ური ქვეყნების საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილებაა. განტოლება (3)-ის მარჯვენა მხარეს X ჩვენი ინტერესის მქონე დამოუკიდებელი ცვლადების ვექტორია, ხოლო Z საკონტროლო ცვლადებს აერთიანებს.

ცხრილი 1: დამოკიდებული და დამოუკიდებელი ცვლადების აღწერითი სტატისტიკები

ცვლადები	მინიმუმი	საშუალო	სტანდარტული გადახრა	მაქსიმუმი
ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური ზომა	12.98	76.04	41.30	152.53
საჯარო დასაქმების წილი მთლიან დასაქმებაში	14.44	25.76	11.98	76.58
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-0.99	0.07	0.61	1.25
სამართლის უზენაესობა	-1.09	0.00	0.67	1.32
დემოკრატიის ინდექსი	2.01	5.80	1.56	7.90
ელექტრონული მმართველობა	0.50	0.73	0.09	0.95
ონლაინ სერვისები	0.27	0.70	0.15	0.99
ბუნებრივი რესურსები	0.25	4.68	7.59	26.02
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	0.12	0.40	0.17	0.68
დეცენტრალიზაცია	0.01	0.10	0.07	0.29

წყარო: ავტორის გამოთვლები

ტრანზიციული ეკონომიკების საჯარო სექტორში დასაქმების დონის შესწავლისთვის ჩვენ მიერ გამოყენებულია 25 ყოფილი სოციალისტური ქვეყნის 2019 წლის ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური დანახარჯების შებრუნებული მაჩვენებელი. შესაბამისად, რაც უფრო იზრდება ეს მაჩვენებლები ნიშნავს, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის საჯარო სექტორი საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის უფრო მეტ ადამიანურ რესურს იყენებს. ესე იგი, უფრო მაღალია საჯარო სექტორის დასაქმების დონე. ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების ცვლადებად გაეროს ინდექსებია გამოყენებული (UN, 2020), ხოლო ინსტიტუტების ხარისხი კი - მმართველობითი ინდიკატორების ხუთი წლის საშუალო მაჩვენებელი (Kaufmann et al., 2011). გარდა ამისა, ინსტიტუტების ნაწილში ვიყენებთ დემოკრატიის ინდექსს, რომელიც საარჩევნო პროცესის, სამოქალაქო უფლებების, მთავრობის ფუნქციონირების, პოლიტიკური მონაწილეობის და პოლიტიკური კულტურის კატეგორიებს აერთიანებს (Economist Intelligence, 2020).

ცხრილი 2: დამოკიდებული ცვლადი ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ბუნებრივი რესურსები	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001						
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	-0.014	-0.014	-0.012	-0.015	-0.014	-0.012						
ელექტრონული მმართველობა	-0.014	-0.027	-0.052				0.022	0.003	-0.041			
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-0.013			-0.014			-0.024			-0.017		
სამართლის უზენაესობა		-0.009			-0.011			-0.018			-0.014	
დემოკრატიის ინდექსი			-0.004			-0.005			-0.008			-0.008
ონლაინ სერვისები				-0.009	-0.012	-0.022				-0.028	-0.034	-0.038
დეცენტრალიზაცია							-0.068	-0.074	-0.072	-0.109	-0.117	-0.105
R ²	0.66	0.64	0.65	0.66	0.64	0.63	0.50	0.45	0.58	0.53	0.50	0.62
N	25	25	25	25	25	25	16	16	16	16	16	16

წყარო: ავტორის გამოთვლები

ტრანზიციული ქვეყნების შერჩევით, საჯარო სექტორის დასაქმებაზე ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების გავლენის მაჩვენებელი მოსალოდნელი უარყოფითი ნიშნით არის, მაგრამ აღნიშნული დამოკიდებულება არასისტემურია, რადგან განტოლება (3)-ით შეფასებული კოეფიციენტები ამ შემთხვევაში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ არის. შესაბამისად, ტრანზიციული ქვეყნების საჯარო სექტორში დასაქმების ცვალებადობის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ამხსნელი ელექტრონული მმართველობა და ონლაინ სერვისები არ არის, განსხვავებით ინსტიტუციური ცვლადებისა. ინსტიტუტების ხარისხის აგრეგირებული მაჩვენებლის გავლენა საჯარო სექტორში დასაქმებაზე უარყოფითია (მათ შორის, სამართლის უზენაესობის). კერძოდ, რაც უფრო მაღალია ინსტიტუციური განვითარების ხარისხი - პოლიტიკური სტაბილურობა და ანგარიშვალდებულება, შეზღუდული და დაბალანსებული ხელისუფლების ძალაუფლება, მით ნაკლებია საჯარო სექტორის მიერ საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის ადამიანური რესურსების გამოყენება. მსგავსი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გავლენა ვლინდება დემოკრატიის შემთხვევაშიც. ტრანზიციული ქვეყნებისთვის, დემოკრატიის ინდექსსა და ერთ მოხელეზე განაწილებულ მთავრობის რეალურ ხარჯებს შორის დადებითი, სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი კავშირია. თუმცა, ასეთი კავშირის ზომა შედარებით დაბალია, ვიდრე ინსტიტუციების შემთხვევაში (მათ შორის, სამართლის უზენაესობა).

გარდა ამისა, რეგრესულ ანალიზში გამოვიყენეთ საკონტროლო ცვლადები, რომლებიც ჩვენი შერჩევითვის უმეტესწილად ხსნის საჯარო სექტორში დასაქმების დონის ცვალებადობას. ასეთი კი ბუნებრივი რესურსებია. კერძოდ, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, ბუნებრივი რესურსების რენტის ბოლო ათი წლის საშუალო მაჩვენებელსა (World Bank, 2022) და საჯარო სექტორში დასაქმებას შორის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი დადებითი კავშირია. აღნიშნული აიხსნება იმით, რომ ტრანზიციული ქვეყნების შემთხვევაში ბუნებრივ რესურსებს ფლობს და განკარგავს სახელმწიფო კომპანიებია, ხოლო ამგვარ ორგანიზაციებში დასაქმება საჯარო სექტორის ნაწილია. მაგალითად, შერჩევაში ყველაზე მაღალი საჯარო სექტორში დასაქმება აზერბაიჯანშია, რომლის ეკონომიკის წამყვანი დარგი ნავთობისა და გაზის ინდუსტრიაა. აღნიშნული სექტორი კი სახელმწიფო კომპანიებით არის წარმოდგენილი.

Brennan და Buchanan (1980, p. 216)-ის მტკიცებით, „სხვა თანაბარ პირობებში, რაც უფრო დეცენტრალიზებულია ხარჯები და გადასახადები, მით უფრო ნაკლებია მთავრობის ინტერვენცია მთლიან ეკონომიკაში“. ამდენად, საკონტროლო ცვლადად შემოსავლების დეცენტრალიზაციის მაჩვენებელია გამოყენებული, რომლის წყარო საერთაშორისო სავალუტო ფონდია (IMF, 2022). აღნიშნულის შემთხვევაში კოეფიციენტი მოსალოდნელი, უარყოფითია, მაგრამ ყველა შემთხვევაში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ არის. კიდევ ერთი საკონტროლო ცვლადი ეთნიკური ფრაქციონალიზაციაა (Alesina et al., 2003). Alesina et al. (2000) აჩვენეს, რომ იმ ქალაქებში, სადაც ეთნიკური ფრაგმენტაცია მაღალია, საჯარო სექტორის დასაქმების დონეც მაღალია. თუმცა, ასეთი კავშირი ჩვენს ანალიზში არ გამოვლინდა.

ზემოთ ნაჩვენები შედეგების სიმძლავრის შემოწმებისთვის დამოკიდებული ცვლადის ცვლილების მიდგომა გამოვიყენეთ. კერძოდ, განტოლება (3)-ში საჯარო სექტორის დასაქმების საზომად ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური ზომის შებრუნებულ მაჩვენებელს ვიყენებდით, ამ შემთხვევაში დამოკიდებულ ცვლადად მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილია. ამ შემთხვევაში ანალიზი შემდეგ განტოლებას ეფუძნება:

$$Y_j = \alpha + \beta_1 X_j + \beta_2 Z_j + \varepsilon$$

(4)

განტოლება (4)-ში მხოლოდ მარცხენა მხარეა შეცვლილი. კერძოდ, Y_j , j -ური ქვეყნების მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილია.

ცხრილი 3: დამოკიდებული ცვლადი მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორი წილი

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ბუნებრივი რესურსები	0.664	-0.772	0.499	0.764	0.830	0.554						
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	16.463	16.021	16.211	19.489	18.832	20.717						
ელექტრონული მმართველობა	15.577	-4.809	20.778				114.978	69.810	75.211			
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-1.440			2.695			-20.597			-7.246		
სამართლის უზენაესობა		2.515			4.207			10.948			-2.992	
დემოკრატიის ინდექსი			-1.780			-0.804			-8.926			-7.009
ონლაინ სერვისები				16.000	19.045	10.199				9.816	0.169	19.998
დეცენტრალიზაცია							18.270	8.730	19.485	-2.533	-9.825	13.027
R ²	0.23	0.24	0.26	0.26	0.28	0.26	0.22	0.08	0.49	0.07	0.02	0.36
N	25	25	25	25	25	25	16	16	16	16	16	16

წყარო: ავტორის გამოთვლები

განტოლება (4)-ის მარცხენა მხარე იგივეა, რაც განტოლება (3)-ში. ხოლო, დამოკიდებულ ცვლადად მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილი პირობებში დიდწილად მეორდება. აღნიშნულ შემთხვევაში ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გავლენა არ ვლინდება, ხოლო ინსტიტუციების შემთხვევაში შედეგები დიდწილად მეორდება. დემოკრატიის შემთხვევაში კი განტოლება (3)-ის შეფასებით, მიღებულ შედეგებს სრულად იზიარებს. ასეთი სურათია ბუნებრივი რესურსებისა და ეთნიკური ფრაქციონალიზაციის შემთხვევაშიც. ბუნებრივი რესურსების გავლენა საჯარო სექტორის დასაქმებაზე სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი და დადებითია, ხოლო ეთნიკური ფრაგმენტაციის შემთხვევაში, კოეფიციენტები მოსალოდნელი უარყოფითი ნიშნებითაა, მაგრამ სტატისტიკურად არა-მნიშვნელოვანი. რაც შეეხება დეცენტრალიზაციას, განტოლება (4)-ით მიღებული შეფასებები შედარებით ბუნდოვანია და ერთმნიშვნელოვანი გავლენა არ ვლინდება.

9. დისკუსია/დასკვნა

ჩვენ მიერ განხილული ფართო ემპირიული ლიტერატურა, უმეტესწილად, ეკონომიკურ ზრდაზე მთავრობის ზომის უარყოფით გავლენას აჩვენებს. კორუფციის შემთხვევაში კი, მთავრობის ზრდა კორუფციის ზრდასთან ასოცირდება. ამდენად, მთავრობის გაფართოებას დამაზიანებელი ეფექტი გააჩნია ეკონომიკური განვითარებისთვის. მთავრობის გაფართოება კი ფისკალურ და შრომის ბაზრის მაჩვენებლითაა შეფასებული.

საქართველოში ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე მთავრობის ზომა არ მცირდება. ფართოდ გამოყენებული ინდიკატორებით, გრძელვადიან პერიოდში, მთავრობის ზომა უცვლელი ტენდენციით ხასიათდება, რომლის მიზეზი მოქმედი და გაუქმებული ფისკალური დისციპლინაა. 2019 წლამდე ფისკალური წესები მოიცავდა გადასახდელების 30%-იან ზედა ზღვარს, რომლის გაუქმების შემდეგ, ნაერთი ბიუჯეტის მიმდინარე ხარჯები გაიზარდა. თუმცა, ამ უკანასკნელის კომპონენტში - ადმინისტრაციულ ხარჯებში - კლების ტენდენციაა. მიმდინარე ხარჯების ზრდა კი სოციალური ტრანსფერებს უკავშირდება, რომელიც 2010 წლიდან მკვეთრად გაზრდილია.

მართალია ფისკალური ინდიკატორებით შეფასებული მთავრობის ზომა არ გაფართოებულა, მაგრამ საპირისპირო ტენდენციაა სხვა მაჩვენებლებით. მთავრობის როლი მთლიან შიდა პროდუქტსა და დასაქმებაში გაზრდილია. 2021 წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 16.3% სამთავრობო მოხმარების წილი იყო.

პოლიტიკური ძალაუფლების ოპორტუნიზმი მკვეთრად შრომის ბაზარზე მთავრობის ინტერვენციაში ვლინდება. უმუშევრობის დაძლევისას პოლიტიკოსებისგან მოსალოდნელია აირჩიონ გზა, სადაც მთავრობებია დამსაქმებელი და არა კერძო სექტორი, რადგან ისინი არა სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზაციაში, არამედ რენტის ძიებაში არიან ჩართულები. ამ შემთხვევაში რენტა არამონეტარიზებული, პოლიტიკური ძალაუფლებაა, რომლის მიღწევის საშუალება გავლენიანი ჯგუფებისთვის სამუშაო ადგილების შექმნა და პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფაა. ასეთი რამ საქართველოს საჯარო სექტორშიც ვლინდება, რაც ამ უკანასკნელის დასაქმების მაჩვენებელი ასახავს. მთავრობის მთლიანი დანახარჯების გათვალისწინებით, საჯარო სექტორში დასაქმება მაღალია, რადგან საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის უფრო მეტი რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საშუალოდ საქართველოს მსგავს, ტრანზიციულ ეკონომიკებში.

საჯარო სექტორში დასაქმების ზრდა პოლიტიკოსების მიერ რენტის ძიების შედეგია. ამგვარი შესაძლებლობა კი არადემოკრატიულ და ინსტიტუციური განვითარების დაბალი დონის მქონე ქვეყნებში არსებობს. ასეთ პირობებში პოლიტიკური ძალაუფლება ნაკლებად შეზღუდულია და მოშლილია ხელისუფლების შეკავება და გაწონასწორების პრინციპი. სწორედ აღნიშნულის მხარდაჭერაა ჩვენ მიერ განხორციელებული ტრანზიციული ქვეყნებისთვის საჯარო სექტორში დასაქმების დეტერმინანტების ანალიზი.

საჯარო სექტორის გაფართოება დაკავშირებულია რესურსების ეფექტიანი გამოყენების უნარის მქონე სექტორიდან ნაკლებად ან არაეფექტურ სექტორში განაწილებასთან და მეორე მხრივ, კორუფციის შესაძლებლობების გაფართოებასთან. ორივე ფენომენს ზიანის მომტანი ეფექტი აქვს ეკონომიკური ზრდისთვის.

ამდენად, მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების თუ პოლიტიკურ დოკუმენტებში გამოვლენილი მთავრობის ზომის შემცირების მიმართულება ფისკალურ, შრომის ბაზრის და სხვა მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებში არ ასახულა. პირიქით, რიგ შემთხვევაში, საპირისპირო ტენდენცია გამოიკვეთა.

10. ბიბლიოგრაფია

- Ades, A., & Di Tella, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982–993. <https://doi.org/10.1257/aer.89.4.982>
- Adserà, A., & Boix, C. (2002). Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness. *International Organization*, 56(2), 229–262. <https://doi.org/10.1162/002081802320005478>
- Afonso, A., & de Sá Fortes Leitão Rodrigues, E. (2021). Corruption and economic growth: does the size of the government matter? *Economic Change and Restructuring*, 55(2), 543–576. <https://doi.org/10.1007/s10644-021-09338-4>
- Afonso, A., & Jalles, J. T. (2013). Fiscal composition and long-term growth. *Applied Economics*, 46(3), 349–358. <https://doi.org/10.1080/00036846.2013.848030>
- Aidt, T. S. (2009). Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 271–291. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp012>
- Alesina, A., & Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, 69(3), 305–321. [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(98\)00010-3](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(98)00010-3)
- Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W. (2000). Redistributive Public Employment. *Journal of Urban Economics*, 48(2), 219–241. <https://doi.org/10.1006/juec.1999.2164>
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W. et al. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8, 155–194. <https://doi.org/10.1023/A:1024471506938>
- Alfada, A. (2019). The destructive effect of corruption on economic growth in Indonesia: A threshold model. *Heliyon*, 5(10), e02649. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e02649>
- Algan, Y., Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2002). Public employment and labour market performance. *Economic Policy*, 17(34), 7–66. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00083>
- Alinaghi, N., & Reed, W. R. (2020). Taxes and Economic Growth in OECD Countries: A Meta-analysis. *Public Finance Review*, 49(1), 3–40. <https://doi.org/10.1177/1091142120961775>
- Alptekin, A., & Levine, P. (2012). Military expenditure and economic growth: A meta-analysis. *European Journal of Political Economy*, 28(4), 636–650. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2012.07.002>

- Angelopoulos, K., Economides, G., & Kammas, P. (2007). Tax-spending policies and economic growth: Theoretical predictions and evidence from the OECD. *European Journal of Political Economy*, 23(4), 885–902. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2006.10.001>
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, S., Schwellnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(550), F59–F80. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x>
- Arvate, P. R., Curi, A. Z., Rocha, F., & Miessi Sanches, F. A. (2010). Corruption and the size of government: causality tests for OECD and Latin American countries. *Applied Economics Letters*, 17(10), 1013–1017. <https://doi.org/10.1080/13504850802676207>
- Asimakopoulos, S., & Karavias, Y. (2016). The impact of government size on economic growth: A threshold analysis. *Economics Letters*, 139, 65–68. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2015.12.010>
- Awaworyi Churchill, S., & Yew, S. (2017). Are government transfers harmful to economic growth? A meta-analysis. *Economic Modelling*, 64, 270–287. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.03.030>
- Awaworyi Churchill, S., Ugur, M., & Yew, S. L. (2016). Does Government Size Affect Per-Capita Income Growth? A Hierarchical Meta-Regression Analysis. *Economic Record*, 93(300), 142–171. <https://doi.org/10.1111/1475-4932.12307>
- Awaworyi Churchill, S., Ugur, M., & Yew, S. L. (2017). Government education expenditures and economic growth: a meta-analysis. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 17(2). <https://doi.org/10.1515/bejm-2016-0109>
- Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty*. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4), 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Banerjee, R., Boly, A., & Gillanders, R. (2022). Anti-tax evasion, anti-corruption and public good provision: An experimental analysis of policy spillovers. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 197, 179–194. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2022.03.006>
- Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5, Part 2), S103–S125. <https://doi.org/10.1086/261726>
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371. <https://doi.org/10.2307/1886017>

- Behar, A., & Mok, J. (2013). Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment? *IMF Working Papers*, 13(146), i. <https://doi.org/10.5089/9781484329412.001>
- Bernanke, B. S. (1983). Irreversibility, Uncertainty, and Cyclical Investment. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(1), 85. <https://doi.org/10.2307/1885568>
- Berry, W. D., & Lowery, D. (1984). The Measurement of Government Size: Implications for the Study of Government Growth. *The Journal of Politics*, 46(4), 1193–1206. <https://doi.org/10.2307/2131249>
- Blackburn, K., Bose, N., & Haque, M. E. (2006). The incidence and persistence of corruption in economic development. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 30(12), 2447–2467. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2005.07.007>
- Bleaney, M., Gemmell, N., & Kneller, R. (2001). Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run. *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne D'économique*, 34(1), 36–57. <https://doi.org/10.1111/0008-4085.00061>
- Bose, N., Capasso, S., & Murshid, A. P. (2008). Threshold Effects of Corruption: Theory and Evidence. *World Development*, 36(7), 1173–1191. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.022>
- Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), 255–273. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(77\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9)
- Cameron, D. R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 72(4), 1243–1261. <https://doi.org/10.2307/1954537>
- Cieślik, A., & Goczek, Ł. (2018). Control of corruption, international investment, and economic growth – Evidence from panel data. *World Development*, 103, 323–335. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.028>
- D'Agostino, G., Dunne, J. A., & Pieroni, L. (2016a). Corruption and growth in Africa. *European Journal of Political Economy*, 43, 71–88. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.03.002>
- D'Agostino, G., Dunne, J. A., & Pieroni, L. (2016b). Government Spending, Corruption and Economic Growth. *World Development*, 84, 190–205. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.011>

- Demekas, D. G., & Kontolemis, Z. G. (2000). Government Employment and Wages and Labour Market Performance. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62(3), 391–415. <https://doi.org/10.1111/1468-0084.00177>
- Dreher, A., Sturm, J. E., & Ursprung, H. W. (2007). The impact of globalisation on the composition of government expenditures: Evidence from panel data. *Public Choice*, 134(3–4), 263–292. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9223-4>
- Dzhumashev, R. (2014). Corruption and growth: The role of governance, public spending, and economic development. *Economic Modelling*, 37, 202–215. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2013.11.007>
- Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417–458. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(93\)90025-b](https://doi.org/10.1016/0304-3932(93)90025-b)
- Economist Intelligence. (2020). *Democracy Index*. Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Eterovic, D. S., & Eterovic, N. A. (2012). Political competition versus electoral participation: effects on government's size. *Economics of Governance*, 13(4), 333–363. <https://doi.org/10.1007/s10101-012-0114-x>
- Gelb, A., Knight, J. B., & Sabot, R. H. (1991). Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth. *The Economic Journal*, 101(408), 1186. <https://doi.org/10.2307/2234435>
- Goel, R. K., & Nelson, M. A. (1998). Corruption and government size: A disaggregated analysis. *Public Choice*, 97(1/2), 107–120. <https://doi.org/10.1023/a:1004900603583>
- Goel, R. K., & Nelson, M. L. (2021). Direct and indirect influences of political regimes on corruption. *Social Science Quarterly*, 102(4), 1569–1589. <https://doi.org/10.1111/ssqu.13006>
- Grier, K. B., & Tullock, G. (1989). An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951–1980. *Journal of Monetary Economics*, 24(2), 259–276. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90006-8](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90006-8)
- Guriev, S. (2004). Red tape and corruption. *Journal of Development Economics*, 73(2), 489–504. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2003.06.001>
- Haque, M. E., & Kneller, R. (2009). Corruption clubs: endogenous thresholds in corruption and development. *Economics of Governance*, 10(4), 345–373. <https://doi.org/10.1007/s10101-009-0064-0>

- Holmlund, B., & Lindén, J. (1993). Job matching, temporary public employment, and equilibrium unemployment. *Journal of Public Economics*, 51(3), 329–343. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(93\)90069-6](https://doi.org/10.1016/0047-2727(93)90069-6)
- IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. In *www.imf.org* (No. 978-1-49837-916–8). International Monetary Fund, Publication Services.
- IMF. (2022). *Fiscal Decentralization* [Dataset].
- Jaimovich, N., & Rebelo, S. (2017). Nonlinear Effects of Taxation on Growth. *Journal of Political Economy*, 125(1), 265–291. <https://doi.org/10.1086/689607>
- Jim Malley, & Thomas Moutos. (1998). Government Employment and Unemployment: With One Hand Giveth, The Other Taketh. *Research Papers in Economics*.
- Karras, G. (1997). On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence. *The Manchester School*, 65(3), 280–294. <https://doi.org/10.1111/1467-9957.00057>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220–246. <https://doi.org/10.1017/s1876404511200046>
- Kotera, G., Okada, K., & Samreth, S. (2012). Government size, democracy, and corruption: An empirical investigation. *Economic Modelling*, 29(6), 2340–2348. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2012.06.022>
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3), 291–303. <https://www.jstor.org/stable/1808883>
- La Porta, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 222–279. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>
- Landau, D. (1983). Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Southern Economic Journal*, 49(3), 783. <https://doi.org/10.2307/1058716>
- Landau, D. (1985). Government expenditure and economic growth in the developed countries: 1952?76. *Public Choice*, 47(3). <https://doi.org/10.1007/bf00182148>
- Leite, C. a. P., & Weidmann, J. (1999). Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.259928>

- Malanski, L. S., & Póvoa, A. C. S. (2021). Economic growth and corruption in emerging markets: Does economic freedom matter? *International Economics*, 166, 58–70. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2021.02.001>
- MANN, A. J. (1980). WAGNER'S LAW: AN ECONOMETRIC TEST FOR MEXICO, 1925-1976. *National Tax Journal*, 33(2), 189–201. <https://doi.org/10.1086/ntj41862301>
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. <https://doi.org/10.2307/2946696>
- Méon, P., & Sekkat, K. (2005). Does corruption grease or sand the wheels of growth? *Public Choice*, 122(1–2), 69–97. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0>
- Mo, P. H. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29(1), 66–79. <https://doi.org/10.1006/jcec.2000.1703>
- MONTINOLA, G. R., & JACKMAN, R. W. (2001). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, 32(01). <https://doi.org/10.1017/s0007123402000066>
- Nijkamp, P., & Poot, J. (2004). Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth. *European Journal of Political Economy*, 20(1), 91–124. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2003.10.001>
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- OECD (2022), General government spending (indicator). [doi: 10.1787/a31cbf4d-en](https://doi.org/10.1787/a31cbf4d-en)
- Olson, M., Jr. (1968). *The Logic of Collective Action* (1st THUS). Schocken Books.
- Rodrik, D. (1998). Why do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, 106(5), 997–1032. <https://doi.org/10.1086/250038>
- Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. *Corruption and the global economy*, 31(60), 54.
- Saha, S., & Su, J. (2012). Investigating the Interaction Effect of Democracy and Economic Freedom on Corruption: A Cross-Country Quantile Regression Analysis. *Economic Analysis and Policy*, 42(3), 389–396. [https://doi.org/10.1016/s0313-5926\(12\)50036-6](https://doi.org/10.1016/s0313-5926(12)50036-6)

- Saha, S., Gounder, R., & Su, J. (2009). The interaction effect of economic freedom and democracy on corruption: A panel cross-country analysis. *Economics Letters*, 105(2), 173–176. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.07.010>
- Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies Quarterly*, 44(1), 31–50. <http://www.jstor.org/stable/3013968>
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457. [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00092-4)
- Ugur, M. (2014). CORRUPTION'S DIRECT EFFECTS ON PER-CAPITA INCOME GROWTH: A META-ANALYSIS. *Journal of Economic Surveys*, 28(3), 472–490. <https://doi.org/10.1111/joes.12035>
- UN. (2020). *UN E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (eISBN: 978-92-1-005145-3). United Nations.
- World Bank. (2022). *World Development Indicators* [Dataset].