

მაკროეკონომიკური პოლიტიკა

ლექცია 6

ლექცია 6

”საზოგადოებრივი არჩევანი”, “ახალი ინსტიტუციონალური თეორია” და საზოგადოებრივი ინსტრუმენტები – მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების არაეკონომიკური საფუძველი

მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე, გარდა ზემოთ აღწერილი ინსტრუმენტებისა, რომლებსაც წმინდა ეკონომიკური ხასიათი აქვს, ბევრი სხვა ფაქტორიც მოქმედებს, რომელთა გათვალისწინებლობა პრაქტიკულად შეუძლებელია.

იმის გათვალისწინებით, რომ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე გადაწყვეტილებებს ადამიანი – სუბიექტი ღებულობს, ცხადია ყველა გადაწყვეტილების მიღება არ ითვალისწინებს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის მიზნების, ინსტრუმენტების და სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების სრულყოფილ ანალიზს და ხშირ შემთხვევაში მიღებული გადაწყვეტილებები გარკვეულ წილად სუბიექტურია, ანუ არ ჯდება იმ მოდელებში, რასაც მაკროეკონომიკური პოლიტიკის თეორია სთავაზობს სახელმწიფოს.

არსებობს მთელი რიგი ფაქტორები, რომლებიც სახელმწიფოს ეკონომიკურ განზრახულობათა ჩამოყალიბებაზე მოქმედებს (Соколинский, 1999, с. 75):

- სახელმწიფოს ისტორიული განვითარების განმავლობაში ჩამოყალიბებული ეკონომიკური პოტენციალი;
- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების არჩეული მოდელის ხასიათი;
- საზოგადოების საზოგადოებრივ-პოლიტიკური განვითარების დონე და ინსტიტუციონალური სტრუქტურა;
- სახელმწიფოს მიერ დაგროვილი გამოცდილება;
- ერის მენტალიტეტი;
- ლიდერის ინსტიტუტი.

ცხადია თითოეულ აღნიშნულ ფაქტორს უდიდესი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე, თუმცა მათი ნაწილი მაინც ეკონომიკურ ფაქტორებს (სახელმწიფოს ისტორიული განვითარების განმავლობაში ჩამოყალიბებული ეკონომიკური პოტენციალი და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების არჩეული მოდელის ხასიათი) მიეკუთვნება და მათზე ამჟამად აღარ შევჩერდებით.

განვიხილავთ მხოლოდ ბოლო სამ ფაქტორს, რომლებიც არაეკონომიკური ფაქტორების ზეგავლენას მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე ყველაზე უფრო ნათლად წარმოაჩენენ.

ერის მენტალიტეტი – ალბათ ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც დიდწილად განაპირობებს ყველა იმ მოვლენის არსსა და ფორმას, რომელიც სახელმწიფოში მიმდინარეობს. იგი ამა თუ იმ ერის ტიპური ფსიქოლოგიური ხასიათების ერთობლიობაა. საუბარი შეეხება იმ ფასეულობების მიმართ ერის დამოკიდებულებას, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების დროს.

სხვადასხვა ერი სხვადასხვანაირად აღიქვამს ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტს. მაგალითად, სამხრეთ ევროპის მოსახლეობის¹ ერთ-ერთი დამახასიათებელი თვისებაა ცხოვრებით ხალისი, გარკვეული კანონდაუმორჩილებლობა, დროისადმი არარაციონალური დამოკიდებულება, მაშინ როცა ჩრდილოელი ხალხები უფრო მეტ ყურადღებას არა ცხოვრებისაგან სიხარულის მიღებას, არამედ ცხოვრებაში უფრო მეტის მიღწევას აქცევენ. მათთვის დრო ყოველთვის დეფიციტურია და ცხოვრების სტრესული სტილი – ტიპური მოვლენაა (Сапуев, Крыско, 1996).

ამ თვალსაზრისით ალბათ საინტერესოა ე.წ. “საბჭოთა ხალხის” მენტალიტეტი, რომლის “ნარჩენები” ჩვენში საკმაოდ ფართოდაა შემორჩენილი. ყოველ შემთხვევაში *არარაციონალურობა (ხშირ შემთხვევაში ქმედებათა ირაციონალურობა), პირადი ინტერესისა და როლის მიჩქმალვა, არსებობის ჯგუფური ფორმებისაკენ მიდრეკილება* (Соколинский, 1999, с. 76) დღესაც საკმაოდ მძლავრობს პოსტკომუნისტურ სახელმწიფოებში.

ცხადია ამ მეტად ზოგადი მიმოხილვიდანაც კარგად ჩანს, რომ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების დროს ერის მენტალიტეტი, მისი ტრადიციები, ცხოვრების სტილი, განვითარების დონე, დამოკიდებულება ფულისადმი, წინაპრებისადმი, სახელმწიფოსადმი აუცილებლად გათვალისწინებული უნდა იყოს².

¹ რომლებსაც, შესაძლოა ხასიათის გარკვეული შტრიხებით ჩვენც, ქართველებიც ვგავართ.

² სამწუხაროდ, იმის მტკიცება, რომ ჩვენს ქვეყანაში სწორედ ასე ხდება მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება, გაგვიჭირდება, თუნდაც იმის გამო, რომ ხშირ შემთხვევაში ჩვენ გვიწევს ისეთი კანონებით ცხოვრება, რომელიც გერმანული ან ამერიკული კანონების სიტყვა-სიტყვითი ნათარგმნია და მათ მენტალიტეტზეა აგებული.

კიდევ ერთი ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელიც გადამწყვეტ როლს ასრულებს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე, ჩვენი აზრით არის **ლიდერის ინსტიტუტი**. კამათი პიროვნების როლზე გრძელდება, მაგრამ ფაქტების არ გათვალისწინება არ შეიძლება. ფაქტია რომ რუზველტის, ერჰარდის, თეთჩერის, კოლის, პინოჩეტის, რეიგანის, ქლინტონის პიროვნებებმა უდიდესი წვლილი შეიტანეს მათი სახელმწიფოების განვითარებაში და მათ შორის ცხადია მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში. შორს რომ არ წავიდეთ ოსტრალიის ყოფილი ლიდერებისა და მათი ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდების შედარებაც ბევრ საინტერესო საფიქრალს მოგვცემს. მკაცრი სტალინი და მძლავრი, ძალით დამყარებული ეკონომიკური აღმავლობა, ხრუმოვი და პურზე გაჩენილი რიგები, ბრეჟნევი-ჩერნენკო და უძრაობა, რომლის დროსაც ყველა კმაყოფილი იყო, გორბაჩოვი და სისტემის რღვევა.

ვფიქრობთ ორი აღნიშნული ფაქტორი არანაკლებ როლს ასრულებს პოლიტიკის ფორმირებაში, ვიდრე მაკროეკონომიკური ინსტრუმენტები.

შედარებისათვის ორი ქვეყნის, გერმანიისა და იტალიის მოსახლეობის მენტალიტეტი და მათი ლიდერები შევადაროთ და სურათი კიდევ უფრო ნათელი გახდება. ორივე ქვეყანა მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყანათა რიგს განეკუთვნება, თუმცა მათ შორის სხვაობა სწორედ მენტალიტეტისა და ლიდერების დამსახურებაა.

იტალიელები ცხოვრებისადმი შედარებით თავისუფალი და მხიარული დამოკიდებულებით არიან ცნობილი. ამასთან ზოგიერთი გამოკვლევის თანახმად იტალიელებს “აკლიათ” დისციპლინა, მათ შორის ცხადია ეკონომიკური დისციპლინა. მათ არა აქვთ საგადასახადო კულტურა. გასული საუკუნის 50-იან წლებში იტალიაში პრაქტიკულად არავინ აღარ იხდიდა გადასახადებს. სახელმწიფოს მოუწია უპრეცედენტო საჯარიმო ღონისძიებების გატარება, რათა სავაჭრო სფეროში დანერგილიყო საკასო აპარატები.

ამას ემატება ისიც, რომ არ ჩანან გამოკვეთილი ლიდერებიც და როგორც შედეგი, არასტაბილური მთავრობა, კორუფციისა და ეკონომიკური დანაშაულის მაღალი დონე და შედარებით მოკრძალებული ეკონომიკური ზრდის ტემპები.

სრულიად საწინააღმდეგო ტიპის მენტალიტეტის ხალხი ცხოვრობს გერმანიაში. ერის კანონმორჩილება, შრომისმოყვარეობა და მიზანმიმართულება შეხამებულია ისეთ

გამოჩენილ ლიდერებთან, როგორებიც არიან კონრად ადენაუერი, ლუდვიგ ერჰარდი, ვილი ბრანდი, ჰელმულტ კოლი. ბევრი მეცნიერი თვლის, რომ მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გერმანიის ეკონომიკის განვითარების სადავეებთან რომ არ ყოფილიყო ერჰარდი, შესაძლოა “გერმანული ეკონომიკური სასწაული” არ შემდგარიყო. მენტალიტეტის როლს ხაზს უსვამს ისიც, რომ სადმე სხვაგან რომ ყოფილიყო ერჰარდი, მას შესაძლოა ასეთი წარმატებები არ ჰქონოდა. ამდენად ეს ორივე ფაქტორი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ზოგადად სახელმწიფოს განვითარებაზე და მათ შორის უპირველეს ყოვლისა ეკონომიკურ განვითარებაზე. ამის მიუხედავად, ორივე სახელმწიფო განვითარების მაღალი დონით გამოირჩევა, არიან ევროპის კავშირის წევრები და აქვთ ერთიანი ვალუტა³.

მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე უდიდეს ზეგავლენას ახდენს ე.წ. “საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია⁴”, რომელსაც საფუძველი გასულ საუკუნეში ცნობილმა ამერიკელმა ეკონომისტებმა, ნობელის პრემიის ლაურეატმა ჯეიმს ბიუქენენმა ჩაუყარა (Бункина, Семенов, 1999, с. 46; Худокормов, 1998, с. 218; Долан, Линдсдей, 1992, с. 359).

“საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიას” სხვანაირად ”ახალ საზოგადოებრივ ეკონომიკასაც” უწოდებენ (Худокормов, 1998, с. 218). “საზოგადოებრივი არჩევანის” სკოლის მიმდევრები აკრიტიკებენ ქეინზიანელებს და ექვევებენ აყენებენ სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩარევის ეფექტიანობას. ისინი იყენებდნენ რა კლასიკური ლიბერალიზმის პრინციპებსა და მიკროეკონომიკური ანალიზის მეთოდებს, იკვლევდნენ არა ეკონომიკაზე ფისკალური და მონეტარული პოლიტიკის ზემოქმედებას, არამედ თვითონ სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესს.

თავის ნობელის ლექციაში ჯ. ბიუქენენმა ჩამოაყალიბა სამი ძირითადი წინამძღვარი, რომელსაც ეყრდნობა პოლიტიკური არჩევანის თეორია (Бучканан, 1979; 1992; Бучканан,

³ იტალიაში 2002 წლის 1 იანვრიდან მიმოქცევაში ევროს გაშვება მცირედ “უხერხულობას” მაინც შექმნის, რაც პირველ რიგში მიმოქცევაში ხურდა ფულის მონეტების გამოჩენაში აისახება. იტალიელები კარგა ხანია გადაეჩვივნენ ხურდა ფულს და თანაც დღემდე იტალიაში ყველა “მილიონერი” იყო იტალიურ ლირაზე დახვავებული ნულების წყალობით.

⁴ “Public Choice”-ს ქართული და რუსული თარგმანის დროს, ზოგჯერ გვხვდება არა “საზოგადოებრივი არჩევანი”, არამედ “პოლიტიკური არჩევანი”, რაც ავტორთა აზრით ამ ეკონომიკური თეორიის ბუნებიდან გამომდინარეობს (პაპავა, 1999ა, Автономов, 1996, с. 8), მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში დამკვიდრებულია (ისევე როგორც რუსულში) მისი თარგმანი, როგორც “საზოგადოებრივი არჩევანი”.

თულლოცკი, 1962; Бьюкенен, 1994; Бьюкенен, Ли, 1982; Бьюкенен, Таллок, 1997; Худокормов, 1998, с. 218):

- მეთოდოლოგიური ინდივიდუალიზმი;
- “Homo Economicus”-ის კონცეპცია;
- პოლიტიკის, როგორც გაცვლის პროცესის ანალიზი.

საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის მთავარი წანამძღვარი არის დაშვება, რომ ადამიანები პოლიტიკურ სარბიელზე მოქმედებენ პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე და რომ არ არსებობს პოლიტიკასა და ბიზნესს შორის რაიმე გადაულახავი საზღვარი. ამ თეორიამ ზღვარი დაუდო მტკიცებებს, რომ საზოგადოებრივ ინტერესებზე ზრუნვის გარდა სახელმწიფოს არ გააჩნია სხვა მიზანი.

საზოგადოებრივი არჩევანის თეორია სწავლობს იმ გზებსა და ხერხებს, რომელთა მეშვეობითაც ადამიანები სახელმწიფო დაწესებულებებს საკუთარი მიზნებისათვის იყენებენ (Худокормов, 1998, с. 218). ცხადია არ იგულისხმება მხოლოდ “ქვენა მიზნები”.

რაციონალურად მოაზროვნე პოლიტიკოსები ცდილობენ მიიღონ ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც მოემსახურებიან მათი პრესტიჟის ზრდას და უზრუნველყოფენ არჩევნებში გამარჯვებას. აღნიშნული თეორიის შესაბამისად ინდივიდუალიზმი მნიშვნელოვანია როგორც კერძო საქმიანობაში, ასევე სახელმწიფო სამსახურში.

მეორე წანამძღვარი არის “Homo Economicus”-ი. ამ დაშვების შესაბამისად ყველა ადამიანი, უბრალო მოკვდავიდან დაწყებული პრეზიდენტის ჩათვლით საკუთარ უპირატესობებს აიგივებს საქონელთან და ცდილობს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელიც მაქსიმალურად ზრდის სარგებლიანობას. ადამიანთა რაციონალურობა ამ პროცესში გამოიხატება ეკონომიკური პრინციპით: ზღვრული სარგებლისა და ზღვრული ხარჯების შედარებით.

ჯ. ბიუქენენი ამბობდა, რომ “პოლიტიკა ინდივიდთა შორის გაცვლის რთული სისტემაა, რომელშიც ინდივიდები კოლექტიურად მიისწრაფიან საკუთარი პირადი ინტერესების დაკმაყოფილებისაკენ, რადგან მათი რეალიზება ჩვეულებრივი საბაზრო გაცვლის წესით არ შეუძლიათ. აქ არ არის სხვა ინტერესი, გარდა პირადისა. ბაზარზე ადამიანები ცვლიან ვაშლებს ფორთოხალში, ხოლო პოლიტიკაში თანახმანი არიან

გადაიხადონ გადასახადები იმ დოვლათის სანაცვლოდ, რომელიც ჭირდება ყველას: სახანძრო დაცვიდან სასამართლომდე” (Бьюкенен, 1994, с. 108).

საზოგადოებრივი არჩევანის თეორიის შესაბამისად სახელმწიფო, ბაზრის ანალოგიურად, ადამიანთა შორის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესზე ზემოქმედებისათვის კონკურენციის არენაა. სახელმწიფო განსაკუთრებული სახის ბაზარია, რომლის წევრებსაც განსაკუთრებული სახის საკუთრება აქვთ. ამომრჩევლები საკუთარი ხმების მეშვეობით ირჩევენ წარმომადგენლებს პარლამენტში, რომლებიც იღებენ კანონებს, ხოლო ჩინოვნიკები თვალ-ყურს ადევნებენ მათ შესრულებას. ამომრჩევლები და პოლიტიკოსები არიან “ბაზარზე” სადაც ცვლიან ხმებს დაპირებებში.

სწორედ ეს გაცვლის (ანუ ხმის მიცემის) პროცესი, დეპუტატების საქმიანობა, ბიუროკრატის თეორია და სახელმწიფო რეგულირების თეორიაა ის სფერო, რომელიც უფრო მეტად ღებულობს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში მონაწილეობას, ვიდრე მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების ეკონომიკური წანამძღვრები.

კანონებს, როგორც წესი იღებენ პოლიტიკოსები და არა პროფესიონალები. თანაც მიუხედავად კენჭისყრის მეტ-ნაკლებად დემოკრატიული ფორმებისა, ეკონომიკურად არაეფექტიანი კანონის მიღებას ხელს არაფერი არ უშლის. შესაძლოა ხმის მიმცემი უპირატესობას სხვა გადაწყვეტილებას აძლევდეს, მაგრამ... სულ სხვა გადაწყვეტილებას დაუჭიროს მხარი. ანუ საზოგადოებაში და არჩევით ორგანოში გამორიცხულია რაციონალური მიდგომა და უპირატესობათა ტრანზიტულობის პრინციპი ირღვევა, რასაც ჟ. კონდორსემ ხმისმიცემის პარადოქსი⁵ უწოდა (Худокормов, 1998, с. 221). ეს პრობლემა განავრცო ასევე ნობელის პრემიის ლაურეატმა ქ. ეროუმ (Арроу К.ჯ., 1951;1953), რომლის თანახმადაც **ხმისმიცემის პარადოქსი – ესაა წინააღმდეგობა, რომელიც ვლინდება გადაწყვეტილების ხმათა უმრავლესობით მიღებაში, როდესაც უმრავლესობის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ვერ ავლენს ეკონომიკური თვალსაზრისით ნამდვილ უპირატესობებს.**

⁵ ინგლისურად “Paradox of voting”.

შესაძლებელია საქმე გვექონდეს ხმის მიცემის პროცედურის არასრულყოფილებასთან. თუმცა ხშირ შემთხვევაში ე.წ. დემოკრატიულად მიღებული გადაწყვეტილება შესაძლოა სულაც არ იყოს ეკონომიკურად გამართლებული⁶.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ გადაწყვეტილებების მიღებაზე დიდ გავლენას ახდენს როგორც მისაღები გადაწყვეტილების შესახებ ამომწურავი ინფორმაცია, ასევე *სტიმულები*.

ცხადია კონკრეტული ამომრჩევლის როლი გადაწყვეტილების მიღებაში შეზღუდულია, მას შეუძლია მისწეროს წერილი მინისტრს, დეპუტატს, პარლამენტს, პრეზიდენტს, დაასაბუთოს თავისი სიმართლე, ბოლოს მიმართოს პრესას, გადავიდეს ლანძღვაზე და მაინც ვერაფერს ვერ მიაღწევს.

სულ სხვაგვარად მოქმედებენ *დაინტერესებული ამომრჩევლები*, რომლებიც ერთიანდებიან ანალოგიური ინტერესის მქონე სხვა ამომრჩევლებთან (მაგალითად, ნავთობის იმპორტით დაინტერესებული პირები) და აყალიბებენ თავის მოსაზრებებს, რომლებსაც მათთვის ყოფნა-არყოფნის მნიშვნელობა აქვთ. ისინი მიმართავენ ყველა ზომას მათთვის საჭირო გადაწყვეტილების მისაღებად. ატარებენ მიტინგებს, აწყობენ საჯარო განხილვებს, შიმშილობენ, იკერავენ პირებს და რა თქმა უნდა იძლევიან ქრთამებს. ყველა ის მეთოდი, რომელიც გამოიყენება მოსახლეობის შეზღუდული რაოდენობის მიერ საკუთარი ინტერესებით განპირობებული გადაწყვეტილებების მიღების უზრუნველსაყოფად ცნობილია *ლობიზმის*⁷ (Худокормов, 1998, с. 222; Доллан, Линсдей, 1992, с. 367) სახით.

ცხადია ქრთამს არ იძლევიან, თუ არ არიან დარწმუნებულნი, რომ მიღებული გადაწყვეტილების შემდეგ გაწეული ხარჯები ერთი ათად დაიფარება. ანუ ხარჯებს გადაწყვეტილების მიღებაზე გასწევს მთელი საზოგადოება, ხოლო მოგებულები დარჩებიან მხოლოდ გადაწყვეტილების მიმღებნი და დაინტერესებული პირები.

სწორედ ასეთი ქმედებები თუ ახსნის იმ პარადოქსებს რომლებიც თითქმის ყველა სახელმწიფოს ეკონომიკურ პოლიტიკაში გვხვდება. ეს ეხება საგადასახადო თუ სხვა სახის შეღავათებს, ტრანსფერების გამოყოფას, რეგულირების განსაკუთრებულ წესებს და სხვ.

⁶ ჩვენ შევეცდებით ნაშრომის ბოლო თავში კონკრეტული მაგალითებით დავადასტუროთ აღნიშნული თეორიული მოსაზრება.

⁷ ინგლისურად “Lobbying”.

ლობიზმით მხოლოდ ის ფენა არ არის დაინტერესებული, რომლისათვის საჭირო გადაწყვეტილებების მიღებაც ხდება. ლობიზმი ხელს აძლევს ხელისუფლებასაც. ამ გზით ხდება მომავალი არჩევნების დასაფინანსებლად სახსრების მოძიება.

ლობიზმის გამოვლენა გვხვდება არა მარტო საკანონმდებლო, არამედ აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიც, რომელზეც დამოკიდებულია მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულება. ცხადია გვერდით არც სასამართლო ხელისუფლება და ე.წ. მეოთხე ხელისუფლება, პრესა რჩება.

საკანონმდებლო ხელისუფლებაში ფართოდაა გავრცელებული გადაწყვეტილებების მიღება ლოგროლინგის⁸ (Долан, Линсдей, 1992, сс. 366-369), ანუ “ხმებით ვაჭრობის” გზით. დეპუტატები “ხმებს უცვლიან” ერთმანეთს მათთვის საჭირო კანონპროექტების მხარდასაჭერად.

ბიუქენენსა და თალოქს “ხმებით ვაჭრობა” ყოველთვის უარყოფით მოვლენად არ მიაჩნიათ (Buchanan, Tullock, 1965, ch. 10-12) და ამბობენ, რომ ამ გზით ხშირ შემთხვევაში რესურსების ოპტიმალურად განაწილებაა შესაძლებელი. თუმცა არის შემთხვევები, როცა ამ ფორმით იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი, რაც ეროვნულ ეკონომიკაში არასასურველი პროცესების დაწყების საფუძველი ხდება.

ლოგროლინგის კლასიკური ფორმაა “ქონის კასრი”⁹, ანუ კანონების ერთ პაკეტად განხილვა. და ვიდრე არ იქნებიან დარწმუნებულნი, რომ კანონპროექტი მიღებული იქნება მას უმატებენ და უმატებენ ქონს (“სალას”), ანუ სხვა დეპუტატთა წინადადებებს¹⁰.

ვფიქრობთ, აღნიშნული პროცესები აიძულებს ბევრ, ცნობილ ბიზნესმენს კერძო, საკმაოდ წარმატებული საქმე დეპუტატის ან, მით უფრო მინისტრის სავარძელში გაცვალოს.

მაკროეკონომიკური პოლიტიკის აღსრულების პროცესში ცალკე უნდა ვისაუბროთ ბიუროკრატიაზე რადგან მასზე დიდადაა დამოკიდებული მიღებული გადაწყვეტილებების სათანადო შესრულება. მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატის ერთი შეხედვით ამომრჩე-

⁸ ინგლისურად “Logrolling”.

⁹ “Бочонок с салом” (Худокормов, 1998, с. 223).

¹⁰ ალბათ ანალოგიურ პროცესებს ჰქონდა ადგილი, როდესაც 1997 წელს მიღებულ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 101-ე მუხლში, რომელიც დღგ-სგან განთავისუფლებას შეეხება ქვეპუნქტების დასანომრავად ქართული ანბანის ასოებიც აღარ გვყოფნის და უკვე “პ”-ის ინდექსებზე გადავედით.

ველთან შეხება არა აქვს, იგი მჭიდროდაა დაკავშირებული იმ ჯგუფებთან, რომლებიც გარკვეულ გადაწყვეტილებებს ლობირებენ.

ამასთან ბიუროკრატის ნაწილი პირადი გამორჩენისთვის იყენებს საზოგადოებრივი და კვაზისაზოგადოებრივი დოვლათის საწარმოებლად გამოყოფილ სახსრებს, მნიშვნელოვანი ეროვნული პროგრამების განხორციელებიდანაც დიდი ნაწილი მათი და მათი მფარველების ჯიბეებში ილექება. ალბათ ამას უნდა მიეწეროს ის ფაქტი, რომ ჩინოვნიკები, სახელმწიფო სამსახურიდან წასვლის შემდეგ ხშირ შემთხვევაში საკმაოდ წარმატებულ ბიზნესმენებად მოგვევლინებიან ხოლმე.

თუ კერძო ფირმაში დამატებითი ადამიანის დასაქმების აუცილებლობას ფირმის საქმიანობა და მოგების ზრდის აუცილებლობა განაპირობებს, სახელმწიფო სამსახურში ასეთი კრიტერიუმები არ არსებობს და ამდენად ბიუროკრატის გაფართოება ყოველგვარი კანონზომიერების გარეშე ხდება. იზრდება სახელმწიფო აპარატი და იზრდება მათი რიცხვი, ვინც **პოლიტიკურ რენტას**¹¹ ეძებს.

პოლიტიკური რენტის მიღება ნიშნავს პოლიტიკური პროცესის მეშვეობით ეკონომიკური რენტის მიღებას (Худокормов, 1998, с. 225). აღნიშნული თეორიის შესაბამისად ჩინოვნიკები ცდილობენ, როგორც კერძო პირების, რომლებიც თავისთვის მისაღები გადაწყვეტილებების მიღებას ცდილობენ, ასევე საზოგადოების ხარჯზე მიიღონ მატერიალური “ანაზღაურება” (Кругер, 1974, кк. 291-301). ამასთან ბიუროკრატები, რომლებიც ეკონომიკურ პროცესებში მონაწილეობენ, ცდილობენ ისეთი გადაწყვეტილებების “გათრევას”, რომლებიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური რენტის მიღებას. პოლიტიკოსებიც მხარს უჭერენ ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომლის უარყოფითი მხარეები და ხარჯები ერთი შეხედვით არ ჩანს, ხოლო შედეგი მალე იქნება, როგორც საზოგადოებისათვის, ასევე განსაკუთრებით გადაწყვეტილებების მიღების ინიციატორებისათვის, რაც ზრდის როგორც მათ ეკონომიკურ კეთილდღეობას, ასევე პოლიტიკურ ავტორიტეტს.

რენტაზე ორიენტირებული ქცევა პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის ქვეყნებშიც გვხვდება (პაპავა, 1999ბ, გვ. 19), სადაც მას ოთხი ძირითადი მიმართულება აქვს (Ослунд,

¹¹ ინგლისურად “Polotical rent Seeking”.

1994, c. 101-102): სპეკულაცია (იაფი დეფიციტური პროდუქტების “თავის ფასში” შეძენა და შემდეგ ბაზარზე გატანა), სუბსიდიები იმპორტზე (თავისუფლად კონვერტირებადი ვალუტის იაფად შეძენა), შეღავათიანი კრედიტები (ძირითადად სახელმწიფო ბანკების მეშვეობით) და პრივატიზება (როგორც ფასების ხელოვნური შემცირების, ისე ინფორმაციის დამალვის გზით).

ამ “რენტაზე ორიენტირებული ქცევის” ეკონომიკური ფესვები კომუნისტური სისტემის კლექტოკრატიულ ფორმაში ძვეს (Ослунд, 1994, c. 104).

თუმცა ყოველივე ზემოთთქმული იგივედება “სახელმწიფოს ფიასკოსთან” (Папава, 1993, c. 35; Долан, Линсдей, 1992, c. 100; Худокормов, 1998, c. 226), როდესაც სახელმწიფო უძლურია ეფექტიანად გაანაწილოს და გამოიყენოს საზოგადოებრივი რესურსები.

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაზე (განსაკუთრებით კი პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის პირობებში) ინსტიტუციონალური მოწყობა უდიდეს გავლენას ახდენს. ამ ზეგავლენის არსის გასაგებად საკმაოდ წარმატებით შეიძლება გამოყენებულ იქნეს “ახალი ინსტიტუციონალური ეკონომიკური თეორია” (Норт 1997, c. 6-17).

აღნიშნული თეორიის მიხედვით, ადამიანთა ქცევა, მათი ურთიერთობანი საზოგადოების ინსტიტუციონალური სტრუქტურითაა განპირობებული, რომელიც დროის ამა თუ იმ პერიოდის განმავლობაში ადამიანთა ქცევის გარკვეულ საზღვრებს აყალიბებს (პაპავა, ხადური, 1998; პაპავა, კჰადური, 1997; Папава, Хадური, 2000). თავად ინსტიტუტები ფორმალური და არაფორმალური (ქცევის საყოველთაოდ მიღებული ნორმები, ზეპირი შეთანხმებები და ა.შ.) შეზღუდვებისა და მათი შესრულების იძულების მექანიზმების (ამ შეზღუდვების სულისკვეთებით აღზრდა და მათი დარღვევისათვის დასჯა) ერთობლიობაა.

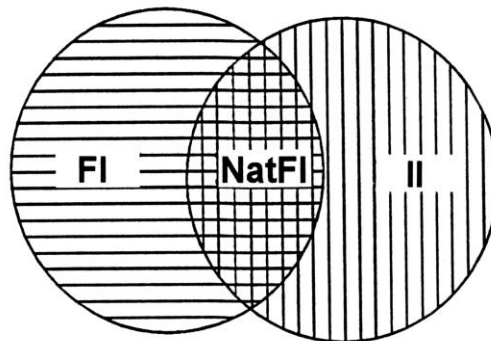
ფორმალური ინსტიტუტები FI ძირითადად წერილობით სამართალშია წარმოდგენილი.

უნდა აღინიშნოს, რომ *FI* და *არაფორმალური ინსტიტუტები (II)* ურთიერთზეგავლენის დიდი ხარისხით ხასიათდებიან: *FI* არის არსებული ან სასურველი *II*, რომელიც ასახულია წერილობით სამართალში; ახლადგაჩენილ *FI*-ს დიდი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია *II*-ის განვითარების მიმართულებაზე და პირიქით. *II*-ის *FI*-ზე

ზეგავლენის საუცხოო მაგალითს წარმოადგენს საბაზრო სისტემის განვითარება, რომლის დროსაც ბევრი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც ეკონომიკას არეგულირებს კონკურენტულ გარემოში ადამიანთა ქცევის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმებიდან გამომდინარე იქნა მიღებული. *FI*-ის *II*-ზე უკუხემოქმედების არანაკლებ თვალსაჩინო მაგალითია კომუნისტური ტიპის ეკონომიკა, სადაც *FI* იქმნებოდა ადამიანთა ხელოვნური “გაუმჯობესების” მიზნით, რაც საბოლოო ჯამში ზოგიერთი *II*-ის ატროფირებასაც იწვევდა.

იმის გამო, რომ *FI*-ის ნაწილი ზოგიერთი *II*-ის წერილობით სამართალში ასახვის შედეგად ყალიბდება, *FI*-ის და *II*-ის სიმრავლეები იკვეთებიან. მათ თანაკვეთა *ბუნებრივი ფორმალური ინსტიტუტებია (NatFI)*. რაც უფრო დიდია *NatFI* მით უფრო შეესაბამება *FI* ადამიანის ბუნებას. აღსანიშნავია, რომ *FI* და *II* სიმრავლეები არასოდეს არ ემთხვევიან ერთმანეთს: უპირველეს ყოვლისა, არ შეიძლება (და არც ამის აუცილებლობაა ყოველთვის), რომ ყველა *II* აისახოს წერილობით სამართალში; ამასთან *FI*-ის ერთობლიობა ყოველთვის მოიცავს ისეთ ინსტიტუტებს (*არაბუნებრივი ფორმალური ინსტიტუტები (UFI)*), რომლებიც, არა მარტო ჩამოყალიბებულ *II*-ს, არამედ ამა თუ იმ საზოგადოების განვითარების მიზნებიდან გამომდინარე სასურველ შეზღუდვებსა და მათ დასაცავად საჭირო იძულების მექანიზმებსაც ასახავენ. *NFI*-ის და *UFI*-ის თანაკვეთა ცარიელი სიმრავლეა, ხოლო მათი გაერთიანება *FI*-ის ერთობლიობას იძლევა.

თვალსაჩინოებისათვის განვიხილოთ განვიხილოთ ნახაზი – ¹² რომელზეც, *FI* და *II* პირობითად იკვეთებიან.



¹² აღნიშნული და მომდევნო ორი ნახაზი იხილეთ, Papava, Khaduri, 1997.

ნახ. 2. ფორმალური (FI), არაფორმალური (II) და ბუნებრივი ფორმალური (NატიFI) ინსტიტუტების თანაფარდობა

კომუნისტური ტიპის ქვეყნებში *UFI*-ის რაოდენობა რამდენჯერმე აღემატებოდა *NატიFI*-ისას, რაც, სხვა თანაბარ პირობებში, ასეთი ეკონომიკური სისტემების დაბალსიცოცხლისუნარიანობას განაპირობებდა. განვითარებული საბაზრო დემოკრატიის ქვეყნებში კი *NატიFI*-ის წილი *FI*-ის ერთობლიობაში გაცილებით მაღალია.

ლეგალური ეკონომიკის საფუძველს ნებისმიერ საზოგადოებაში უპირველეს ყოვლისა *FI* წარმოადგენს. ჩრდილოვანი ეკონომიკის განმსაზღვრელი პრინციპი სწორედ *FI*-ის უფლებელყოფაა, როცა ადამიანთა ქმედება არანაირად არ პასუხობს ამ ინსტიტუტთა მოთხოვნებს და მთლიანად *II*-ით რეგულირდება.

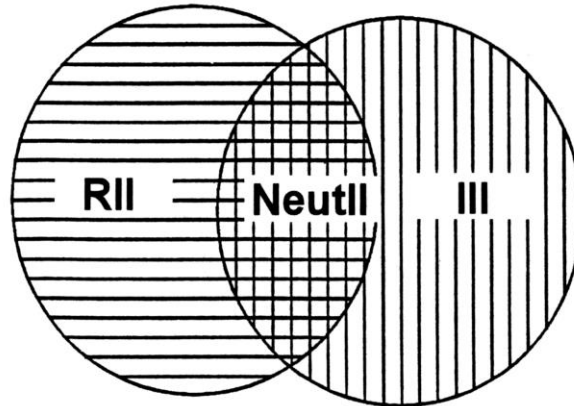
ყველა *II* ჩრდილოვანი ეკონომიკის საფუძველს არ ქმნის, იმის გამო, რომ *II*-ის გარკვეული ნაწილი ერთგვარად ავსებს *FI*-ს. ეს *FI*-სთან ერთად ზოგადად ადამიანთა საქმიანობისათვის, მათ შორის ეკონომიკური საქმიანობისათვის საჭირო გარემოს ქმნის. *FI*-ის პოზიციიდან ამგვარი *II* რაციონალურია. აქედან გამომდინარე, იმ *II*-ს, რომლებიც ავსებენ *FI*-ს და ამით ადამიანთა ლეგალური საქმიანობისათვის საფუძველს ქმნიან, *რაციონალური არაფორმალური ინსტიტუტებია (RII)*.

II-ის მთელი ერთობლიობიდან ჩრდილოვანი ეკონომიკა უპირველეს ყოვლისა იმ ინსტიტუტებზე ბაზირდება, რომლებიც იგნორირებას უკეთებენ *FI*-ს. ამ უკანასკნელთა პოზიციიდან, ასეთი სახის *II* ირაციონალურია. ამრიგად, იმ *II*-ს, რომლებიც იგნორირებას უკეთებენ *FI*-ს და ადამიანთა არალეგალური, ჩრდილოვანი საქმიანობისათვის ქმნიან საფუძველს, *ირაციონალური არაფორმალური ინსტიტუტებია (III)*.

უნდა აღინიშნოს, რომ ყველა *III*-სა და *II*-ის გაერთიანება ვერ იქნება *II*. ეს გამოწვეულია იმით, რომ *III*-ცა და *II*-იც ერთდროულად ერთი და იგივე ისეთ *II*-ს მოიცავს, რომელიც “ერთნაირი წარმატებით” არ ეწინააღმდეგება *FI*-ს და ამასთან ავსებს იმ *II*-ს, რომლებიც თავისი არსით ეწინააღმდეგება *FI*-ს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, *III*-სა და *R II*-ის ერთობლიობები *II*-ის ერთიდაიმავე ქვესიმრავლეს – *ნეიტრალურ არაფორმალურ ინსტიტუტებს (Neut II)* .მოიცავს. ეს უკანასკნელი აერთიანებს ქცევის ყველაზე

გავრცელებულ, ელემენტარულ ნორმებს, რომლებიც საზოგადოებაში საკმაოდ დიდი ხნის განმავლობაში (ზოგჯერ საუკუნეების განმავლობაშიც) ყალიბდებოდნენ; მაგალითად ქცევის ნორმები, რომლებიც ძლიერის მხრიდან სუსტის შებრალების მომენტს შეიცავს.

თვალსაჩინოებისათვის განვიხილოთ ნახაზი – 3, რომელზეც *R II*, *Neut II* და *III* სიმრავლეების ურთიერთობაა განხილული.



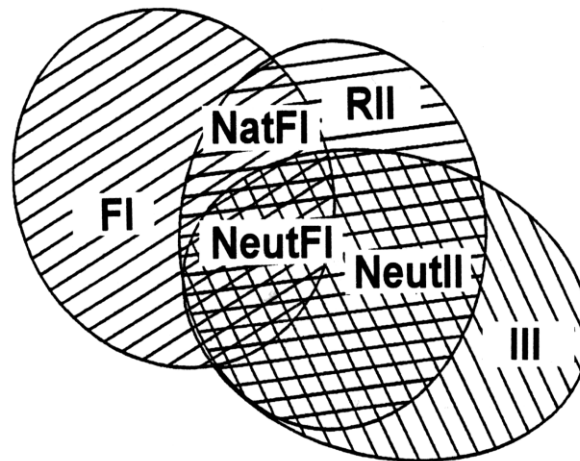
ნახაზი 3. რაციონალური (RII), ირაციონალური (III) და ნეიტრალური (Neut II) არაფორმალური ინსტიტუტები

სხვადასხვა *II*-ს ცვლილების განსხვავებული მექანიზმი აქვს.

ყველაზე სტაბილურია *Neut II*; იგი ყველაზე ნაკლებად განიცდის *FI*-ის მხრიდან ზემოქმედებას. უნდა აღინიშნოს, რომ *Ne II* ყველაზე უფრო ახლოს დგას ადამიანის ბუნებასთან და ამდენად ყველაზე კონსერვატიულია.

Neut II-ს ნაწილი აისახება *Nat FI*-ში, რის გამოც ეს უკანასკნელი ყველაზე სტაბილურია *NatFI*-ის შემადგენლობაში, მით უმეტეს მთელს *FI*-ში. *Nat FI*-ის ეს ნაწილი ნეიტრალური ფორმალური ინსტიტუტებია (*Neut FI*).

თუ გავაერთიანებთ ნახაზებს, მივიღებთ



ნახაზი 4. ფორმალური (FI), ბუნებრივი ფორმალური (NatFI), ნეიტრალური ფორმალური (NeutFI), რაციონალური არაფორმალური (RII), ნეიტრალური არაფორმალური (NeutII) და ირაციონალური არაფორმალური (III) ინსტიტუტების თანაფარდობა

როდესაც საზოგადოების ეკონომიკურ წყობაში ცვლილებები ხდება, ეს უპირველეს ყოვლისა *FI*-ს ეხება. როცა ასეთი ცვლილებები უმნიშვნელოა, ერთი სახის *FI* თანდათანობით იცვლება სხვა სახის ფორმალური ინსტიტუტებით, ხოლო, როცა ცვლილებები მნიშვნელოვანია *FI*-ის დიდი ნაწილი ინგრევა, ისე რომ მის ნაცვლად ახალი ინსტიტუტები ყოველთვის როდი ასწრებენ წარმოშობას. უნდა აღინიშნოს, რომ იდეალურ შემთხვევაშიც, საზოგადოების ეკონომიკური წყობის ცვლილების გამოკვეთილი მიზნებისა და შესატყვისი ახალი *FI*-ის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული მონახაზების არსებობის პირობებშიც კი (რაც თავისთავად ასევე რთული წარმოსადგენია), ამ ახალი ინსტიტუტების შექმნა საკმაოდ გაძნელებულია, რასაც გარკვეულწილად ეკონომიკური და სოციალური პროცესების ინერციულობაც უწყობს ხელს.

ის ვაკუუმი, რომელიც *FI*-ის შემადგენლობაში იქმნება, უშუალოდ უარყოფითად ზემოქმედებს *RII*-ზე: მისი ნაწილი ქრება შესაბამისი *FI*-ის ნგრევის შედეგად. *FI*-ისა და *RII*-ს შემადგენლობაში წარმოქმნილი ვაკუუმი ივსება გაფართოვებადი *III*-ის მეშვეობით. სწორედ ამის გამო ამგვარ, გარდამავალი ეკონომიკური სისტემის ქვეყნებში ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები მნიშვნელოვნად იზრდება (Кузнецов, 1994, с.8). ძველი *FI*-ის ნგრევისა და მასთან ერთად შესაბამისი *RII*-ის გაქრობისა და პარალელურად *III*-ს გაფართოების

საუკეთესო მაგალითია 1993-1995 წლების საქართველო, სადაც ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბებმა 80%-მდე მიაღწია (Pაპავა V. 1996, კვ. 305-314) გარდაქმნების უფრო მიზანმიმართული და გააზრებული განხორციელების მაგალითია პოსტკომუნისტური უნგრეთი, სადაც ჩრდილოვანი ეკონომიკის მასშტაბები 25%-ს აღწევდნენ (Éკეს. 1994, კვ. 309-334).

ამრიგად, ეკონომიკური სისტემის ტრანსფორმაციის დროს უფრო სტაბილური და პრაქტიკულად უცვლელია *Neut II*, რაც იმის გარანტიას იძლევა, რომ *Neut FI* შედარებით სტაბილური იქნება *FI*-ს მთელს ერთობლიობაში. მაგრამ თუ *Neut FI*-ის თუნდაც რაღაც ნაწილი მაინც “ინგრევა”, ეს არც ისე საშიშია, რამეთუ აღნიშნულ პროცესებს საზოგადოებისათვის რაიმე ზარალის გარეშე არეგულირებს. შესაბამისი *Neut II*-ის *Nat FI*, რომლებიც არ შედიან *Neut FI*-ს შემადგენლობაში, ბევრად უფრო ადვილად ექვემდებარება ცვლილებებს ვიდრე *Neut FI*.

FI-სა და *R II*-ის შემადგენლობაში მნიშვნელოვანი ნგრევა და მათი *III*-ით შეცვლა (რომლებიც არ შედიან და პრინციპში არც შეიძლება, რომ შედიოდნენ *Neut II*-ს შემადგენლობაში) იწვევს ეკონომიკის კრიმინალიზაციის საკმაოდ სერიოზულ გამოვლინებებს.

Neut II-ს იმ ნაწილის განსაკუთრებული როლი, რომელიც არ შედის *Neut FI*-ის შემადგენლობაში, როცა ისინი ერთდროულად შეადგენენ *R II*-სა და *III*-ის ერთობლიობის ნაწილებს, იმითაა განპირობებული, რომ ჩრდილოვანი საქმიანობის ზოგიერთ სახეობას არ აქვს ანტისაზოგადოებრივი და ანტიადამიანური ხასიათი. ჩრდილოვანი საქმიანობის ასეთი სახეების ლეგალიზაციას ხელს უშლის არასრულყოფილი *FI*; მათი ნებისმიერი სრულყოფა აღნიშნული საქმიანობის შემდგომ ლეგალიზაციას უწყობს ხელს, მაგრამ იმის გამო, რომ პრაქტიკულად შეუძლებელია აბსოლუტურად სრულყოფილი *FI* შექმნა, ნებისმიერ საზოგადოებაში იქნება უწყინარი ჩრდილოვანი ეკონომიკური აქტივობის სახეები.

მხოლოდ *Neut FI*-ის შენარჩუნებითა და *Neut II*-ზე დაყრდნობით არის შესაძლებელი ნაკლები დანაკარგებითა და საზოგადოებისათვის მეტ-ნაკლებად უმტკივნეულოდ ჩამოყალიბდეს საბაზრო დემოკრატიისათვის დამახასიათებელი *FI*. მხოლოდ და მხოლოდ

ამგვარი მიდგომა უზრუნველყოფს პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის წარმატებით განხორციელებას.

ინსტიტუციონალური ანალიზი მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებისას მით უფრო მნიშვნელოვანია, რამეთუ ფსიქოლოგიურ ფაქტორთან და “პოლიტიკურ არჩევანთან” ერთად სწორედ ინსტიტუციონალური მოწყობა განაპირობებს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას. ამასთან სწორედ მათზეა დამოკიდებული უკვე შემუშავებული პოლიტიკის სრულფასოვნად გატარების და აღსრულების შესაძლებლობა და წარმატება.