



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

ასიგნებების
გადატანის უზღებამოსილება
შემდგომი ფისკალური წლისათვის
(Carry-Over მექანიზმი)

სახელმწიფო ბიუჯეტის ანალიზის სამსახური

ნინო ფრუიძე

2013 წელი

შენიშვნა:

სახელმძღვანელოში ასახული მოსაზრებები ეყრდნობა ავტორების
სუბიექტურ მსჯელობას და არ შეიძლება განხილულ იქნას, როგორც
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალური პოზიცია ან შეფასება

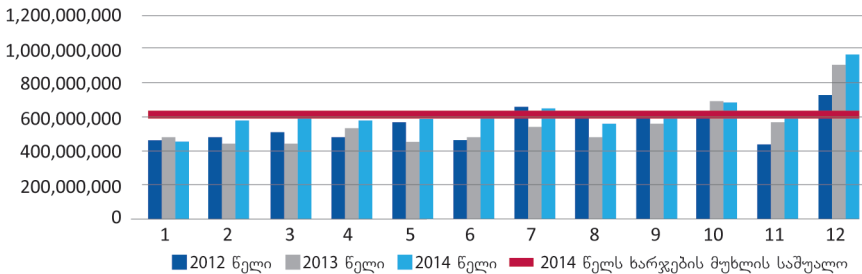
თემატიკა	საბიუჯეტო რესურსების ეფექტიანი მართვის მექანიზმები
ავტორის ელ-ფოსტა:	npruidze@sao.ge

შესავალი

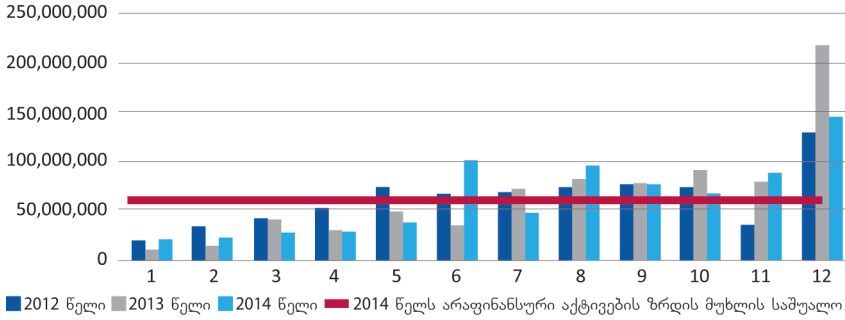
ფისკალური წლის ბოლოს აუთვი-სებელი საბიუჯეტო რესურსების ინტენსიური ხარჯვა, როგორც ბევრი განვითარებული, ისე გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნების საბიუჯეტო პროცესისათვის დამახასიათებელ პრობლემას წარმოადგენს. აუთვისებელი ასიგნებების მოკლე ვადაში დაჩქარებულ რეჟიმში გახარჯვა, რიგ შემთხვევებში, საფრთხეს უქმნის საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივ და ეფექტიან გამოყენებას. აღნიშნული ტენდენცია საქართველოს საბიუჯეტო სისტემისთვის განსაკუთრებით

აქტუალური გახდა ბოლო წლების განმავლობაში, რაზეც არაერთგზის აღინიშნა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებებში „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ“ მთავრობის ანგარიშებზე. როგორც ქვემოთ მოცემულ დიაგრამებზეა ასახული, ბოლო წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის, როგორც ხარჯების, ასევე არაფინანსური აქტივების ზრდის კომპონენტების შესრულება არათანაბარ-ზომიერი ტენდენციით, კერძოდ, კი წლის დასასრულს მნიშვნელოვანი ზრდით ხასიათდება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ყოველთვიური დინამიკა



არაფინანსური აქტივების ზრდის ყოველთვიური დინამიკა



ცალკეულ შემთხვევებში, ფისკალური წლის ბოლოს ბიუჯეტის გადასახდელის ზრდა შეიძლება დაკავშირებული იყოს ობიექტურ გარემოებებთან. თუმცა მსგავსი ტიპის მასშტაბური ხარჯვა, ძირითად შემთხვევებში, განპირობებულია საბიუჯეტო ორგანიზაციების მხრიდან არასწორი სტიმულების ფორმულირებით. შედეგად, წლის ბოლოსათვის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გახარჯვის მაღალი ტემპი ზრდის რესურსების არაეფექტიანად და არამიზნობრივად გამოყენების რისკს. შესაბამისად, აღნიშნული პრობლემის აღმოსაფხვრელად ეტაპობრივად უნდა შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს საკითხის დარეგულირებასა და მხარჯავი უწყებების მიერ ეფექტიანი და

ეკონომიური ხარჯვისათვის ქმედითი სტიმულების შექმნას, რაც თავის მხრივ, ეფექტიანი და გამართული საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ჩამოყალიბების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ქვემოთ მოცემული პუბლიკაცია მიზნად ისახავს ამ მიმართულებით არსებული საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვას, კერძოდ, **Carry-Over** მექანიზმის გაცნობას, რომელიც მომდევნო ფისკალურ წელს მიმდინარე წლის ბიუჯეტის ასიგნებების გადატანის უზღვევამოსილებას გულისხმობს და რომელიც ფართოდ გამოიყენება საერთაშორისო პრაქტიკაში ფისკალური წლის დასასრულს ბიუჯეტის დანახარჯების მასშტაბური ზრდისა და არაეკონომიური განკარგვის თავიდან ასაცილებლად.

CARRY-OVER-ის მექანიზმის არსი

ფისკალური წლის ბოლოს აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის არსებითი ზრდის გამომწვევი რამოდენიმე ძირითადი მიზეზი არსებობს. უპირველეს ყოვლისა, აღნიშნული უკავშირდება საბიუჯეტო პროცესის არასრულყოფილებას. კერძოდ, ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ღონისძიებების მრავალფეროვნება და კომპლექსურობა, წლის განმავლობაში განხორციელებული ცვლილებები, ინფორმაციის ასიმეტრიულობა, შეზღუდული ვადები და რესურსები, ასევე, ბიუჯეტის კანონის პროექტის დამტკიცების კომპლექსური პროცედურები, ხელს უშლის ბიუჯეტის დაგეგმვის ეტაპზე ასიგნებების სწორად გადანაწილებას, რის შედეგადაც წლის ბოლოს სახეზე გვაქვს აუთვისებელი სახსრები. გარდა ამისა, წლის დასასრულს დიდი ოდენობით აუთვისებელი ფულადი რესურსის დაგროვება შესაძლოა დაკავშირებული იყოს წლის დასაწყისში მხარჯავი

დანესებულებების ხარჯვის ეკონომიურობასთან, რაც ხშირ შემთხვევაში, განპირობებულია საჯარო უწყებების მოლოდინით, რომ წლის მეორე ნახევარში შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს სხვადასხვა გაუთვალისწინებელ ხარჯებს, რომლებიც დამატებით რესურსთან იქნება დაკავშირებული.

რაც შეეხება მხარჯავი დანესებულებების სტიმულებს საბიუჯეტო რესურსების სწრაფი ტემპით გახარჯვის მიმართულებით, პირველ რიგში, აღნიშნული დაკავშირებულია ბიუჯეტირების ე.წ. “დახარჯე ან დაკარგე” პრინციპთან. კერძოდ, იმის გათვალისწინებით, რომ წლის ბოლოს უწყებების მიერ აუთვისებელი ასიგნებები ბრუნდება სახელმწიფო ხაზინაში, მხარჯავი დანესებულებები აღნიშნულ სახსრებს აღიქვამენ, როგორც “დაკარგულ” რესურსს და შესაბამისად, მაქსიმალურად ცდილობენ მათ ამოწურვას. გარდა ამისა, ხშირ შემთხვევა-

ში, ფისკალური წლის დასასრულს ხარჯების არსებითი ზრდა გამოწვეულია მხარჯავი დანესებულებების მოლოდინით, რომ აუთვისებელი რესურსების არსებობა გამოიწვევს მათი მომდევნო წლის ბიუჯეტის შემცირებას.

წლის დასასრულს მასშტაბური ხარჯვის არაეფექტიანობა, ერთი მხრივ, შეიძლება უკავშირდებოდეს მთავრობის დისკრეციულ გადაწყვეტილებებს თავისუფალი რესურსების ადმინისტრაციული ტიპის დანახარჯებზე მიმართვის შესახებ, ხოლო მეორე მხრივ, საბიუჯეტო სახსრების ათვისების ტემპის დაჩქარებას, რაც ზრდის არაეფექტიანი და არაეკონომიური განკარგვის რისკს. საჯარო უწყებები, როგორც წესი, წლის დასაწყისშივე იწყებენ პოტენციურად ყველაზე ეფექტიანი პროექტების განხორციელებას, რომელთა ფარგლებში მოსალოდნელი შედეგების მიღწევა და მისაღები სარგებელი მეტწილად გარანტირებულია. შესაბამისად, წლის ბოლოს განსახორციელებელი რჩება შედარებით ნაკლებად ეფექტიანი და

შეუსრულებლობის რისკის მქონე პროექტები. შედეგად, დარჩენილი საბიუჯეტო სახსრების ასათვისებლად ორგანიზაციებს უწევთ დაბალი სარგებლიანობის მქონე პროგრამების დაფინანსება, რაც თავის მხრივ, ამცირებს საბიუჯეტო უწყებების ეფექტიანობას. გარდა ამისა, ფისკალური წლის ბოლოს, რესურსების ინტენსიური ხარჯვის პერიოდში, ადგილი აქვს რამოდენიმე პროექტის პარალელურ რეჟიმში, დროის მცირე მონაკვეთში განხორციელებას, რაც აფერხებს მათ სრულყოფილ კონტროლსა და მონიტორინგს. აღნიშნულის შედეგად კი იზრდება ხარჯვის არაეფექტიანობა. ასევე, პროექტების დროში გაჭიანურება და დაგვიანებით განხორციელება შესაძლოა გამოწვეული იყოს ადამიანური ფაქტორით, როცა პასუხისმგებელი პირები მხოლოდ წლის დასასრულს ახერხებენ დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებას, რის შედეგადაც იზრდება განხორციელებული არაეფექტიანი პროექტების რაოდენობა.

საერთაშორისო პრაქტიკით, ფისკალური წლის ბოლოს საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი ხარჯვის თავიდან აცილების მექანიზმს წარმოადგენს:

- მხარჯავ დანესებულებებს მიეცეთ აუთვისებელი სახსრების განკარგვის მეტი მოქნილობა;
- მთავრობამ ხელი შეუწყოს სწორი და ქმედითი სტიმულების ჩამოყალიბებას საბიუჯეტო რესურსების დაზოგვისა და ეფექტიანი გამოყენების მიმართულებით.

ზემოაღნიშნული პრობლემის დასარეგულირებლად, საერთაშორისო პრაქტიკაში ერთ-ერთ ყველაზე აპრობირებულ მექანიზმად მიიჩნევა Carry-Over მექანიზმი, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვა მოდიფიკაციით გამოიყენება. Carry-Over მექანიზმი გულისხმობს საბიუჯეტო ორგანიზაციის მიერ მიმდინარე წლის განმავლობაში აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსების მომდევნო წლისათვის გამოყოფილ ასიგნებებთან ერთად

გამოყენების უფლების მინიჭებას. ასევე, გარკვეულ ქვეყნებში, მხარჯავ დანესებულებებს უფლება აქვთ წინასწარ გამოიყენონ მომავალი წლის ბიუჯეტის კანონით მათზე გამოყოფილი ასიგნებების ნაწილი, რაც კონცეპტუალურად Carry-Over მექანიზმის ანალოგიურია და უარყოფით Carry-Over-ს წარმოადგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ფინანსების მართვის პროცესში დარიცხვის მეთოდის გამოყენების შემთხვევაში, Carry-Over მექანიზმის გამოყენების საჭიროება მცირდება, თუმცა, სხვა შემთხვევაში (მაგ., საქართველოს შემთხვევაში, რომლის საბიუჯეტო პროცესი საკასო მეთოდს ეფუძნება) იგი მნიშვნელოვანი უპირატესობებით სარგებლობს ზემოხსენებულ “დახარჯე ან დაკარგე” პრინციპთან შედარებით:

- Carry-Over მექანიზმის დანერგვა და სწორი სტიმულების ჩამოყალიბება ზრდის საბიუჯეტო ორგანიზაციების მოქნილობას და საშუალებას აძლევს

მათ, საბიუჯეტო რესურსების უფრო ეფექტიანი და მიზნობრივი გამოყენებით მიაღწიონ დასახულ მიზნებს;

- მხარჯავი დაწესებულების ფარგლებში არსებულ პროგრამებს შორის რესურსების გადანაწილებისა და მომდევნო საბიუჯეტო წელს გადატანილი ასიგნებების დამოუკიდებლად განკარგვის უფლების მინიჭება, საჯარო უწყებებს უქმნით დანაზოგების გაკეთების მოტივაციას;
- Carry-Over მექანიზმის დანერგვა საშუალებას აძლევს მთავრობას, არსებულ მდგომარეობაზე დაკვირვების შედეგად, უკეთ განსაზღვროს მხარჯავი დაწესებულების ამა თუ იმ პროგრამის განსახორციელებლად რეალურად საჭირო და შესაბამისად, ბიუჯეტის კანონით გამოსაყოფი ასიგნებების მოცულობა (სწორედ ამიტომ, ხშირად, საბიუჯეტო ორგანიზაციები მიზანშეწონილად არ მიიჩნევენ Carry Over მექანიზმის დანერგვას);
- Carry-Over მექანიზმი ამარტივებს მრავალწლიანი პროექტების დაფინანსების პროცესს. კერძოდ, ხშირია შემთხვევები, როცა კონკრეტული პროგრამის/პროექტის განსახორციელებლად საჭიროა რამოდენიმე საბიუჯეტო წელი, თუმცა პროექტის მთლიანი ღირებულების არსებობის პირობებშიც კი, სხვადასხვა გარემო ფაქტორების გამო ვერ ხერხდება ყოველწლიურად საჭირო ასიგნებების ზუსტი მოცულობის განსაზღვრა. აღნიშნული მიზეზით, ბიუჯეტის კანონში ხშირი ცვლილების თავიდან აცილების მიზნით, სასურველია, პროგრამის განმახორციელებელ უწყებას მიენიჭოს უფლებამოსილება, პროგრამის მიმდინარეობის მიხედვით, საკუთარი შეხედულებისამებრ მოახდინოს წლიდან წლამდე რესურსების გადანაწილება პროგრამის მთლიანი ბიუჯეტის ფარგლებში, რაც, თავის მხრივ, გულისხმობს Carry-Over მექანიზმის გამოყენებას.

CARRY-OVER მექანიზმის დანერგვის წინაპირობები და შესაძლო გვირდითი ეფექტები

ექსპერტთა მოსაზრებით¹, Carry-Over მექანიზმის დანერგვა მნიშვნელოვნად ამარტივებს ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესს და შესაბამისად ზრდის საბიუჯეტო რესურსების მიზნობრივ და ეფექტიან განკარგვას. თუმცა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, Carry-Over მექანიზმი არ წარმოადგენს უნივერსალურ საშუალებას, რომლის გამოყენებაც ყოველთვის რეკომენდირებულია. აღნიშნული მექანიზმის სარგებლიანობის უზრუნველსაყოფად, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემაში უნდა არსებობდეს გარკვეული წინაპირობები, კერძოდ:

- პროგრამისათვის/მხარჯავი დაწესებულებებისათვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა შესაბამისობაში უნდა იყოს მათ ფარგლებში განსახორციელებელ ღონისძიებებთან. შესაბამისად, ფისკალური წლის ბოლოს რესურსების აუთვისებლობა განპირობებული უნდა იქნეს მხოლოდ დროის სიმციროთ და არა დაგეგმვაში არსებული ხარვეზებით (თუმცა, მეორე მხრივ, აღსანიშნავია, რომ საკმაოდ რთულ პროცესს წარმოადგენს ამა თუ იმ პროგრამის განსახორციელებლად და მის ფარგლებში დასახული მიზნების მისაღწევად საჭირო რესურსების ზუსტი ოდენობის განსაზღვრა). თუმცა აღსანიშნავია, რომ არსებობს კონკრეტული შემთხვევები, რა დროსაც Carry-Over მექანიზმის არსებო-

¹ Lienert I. and Ljungman G. "Public Financial Management Technical Guidance Note-Carry-Over of Budget Authority", International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department, January (2009).

ბა აზრს კარგავს. კერძოდ, როცა პროგრამისათვის გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა მთლიანად გარე ფაქტორებზეა დამოკიდებული და არსებული რესურსების ხარჯვის წესი მკაცრადაა განსაზღვრული. ასეთ მაგალითს წარმოადგენს პროგრამა შეზღუდული რაოდენობის ბენეფიციართათვის. იმ შემთხვევაში, თუ ფისკალური წლის ბოლოს მსგავსი პროგრამის ფარგლებში საბიუჯეტო სახსრები აუთვისებელი დარჩა, მათი არამიზნობრივი გამოყენების საფრთხე შედარებით ნაკლებია, რამდენადაც ხარჯვის წესი მკაცრადაა განწესებული;

- ქვეყანას უნდა ჰქონდეს აღრიცხვის გამართული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსის ზუსტი ოდენობის განსაზღვრას ფისკალური წლის დასრულებიდან უმოკლეს ვადაში;
- აუცილებელია ლიკვიდობის მართვის გამართული სისტემის არსებობა, რათა ბიუჯეტიდან

დროულად მოხდეს საჭირო გადასახდელების დაფინანსება;

- მნიშვნელოვანია გამართული შიდა კონტროლის მექანიზმებისა და გარე აუდიტის არსებობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ პრევენციული ხასიათის ღონისძიებების გატარებას, რათა მიმდინარე წლის ბოლოს მოსალოდნელი არაეფექტიანი ხარჯვა არ ჩაანაცვლოს მომდევნო წელს გადატანილი საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანმა გამოყენებამ. რამდენადაც ფისკალური წლის ბოლოს აუთვისებელი ფულადი სახსრების გადატანის მთავარი მიზანია ასიგნებების დაბალეფექტიანი ხარჯვის მომდევნო წელს ეფექტიანი გამოყენებით ჩანაცვლება, შესაბამისად, მათი მიზანმიმართულად განკარგვის დაგეგმვასა და მართვას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება;
- მთავრობა ინდიფერენტული უნდა იყოს საჯარო უწყებებზე გამოყოფილი საბიუჯეტო სახსრების ათვისების ვადების მი-

მართ. შესაბამისად, Carry-Over მექანიზმის სრულყოფილად ფუნქციონირებისათვის გადამწყვეტ ფაქტორს წარმოადგენს მყარი საშუალოვადიანი ფისკალური პოლიტიკის არსებობა, რამდენადაც მხოლოდ წლიურ საბიუჯეტო პოლიტიკაზე ფოკუსირება აზრს უკარგავს Carry-Over მექანიზმის გამოყენების შედეგად მისაღებ სარგებელს.

აქვე საყურადღებოა ის გვერდითი ეფექტები, რომლებიც Carry-Over მექანიზმს შეიძლება ახლდეს თან და რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია მისი დანერგვის პროცესში:

- Carry-Over მექანიზმის დანერგვა გულისხმობს მხარჯავი დანესებულებებისათვის მეტი მოქნილობისა და დამოუკიდებლობის მინიჭებას. შესაბამისად, აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება მიზანშეწონილი არაა, როცა ფისკალური წლის დასასრულს აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა საგ-

რძნობლად დიდია. აღნიშნული თანხების მხარჯავი უწყების შეხედულებისამებრ გამოყენებამ შესაძლოა გამოიწვიოს რესურსების დიდი ოდენობით გადანაწილება არაპრიორიტეტული მიმართულებით. შესაბამისად, ამ პრობლემის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილია წინასწარვე განისაზღვროს მომდევნო წლის ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ასიგნებებში გადასატანი თანხების ლიმიტი უწყების მთლიან ასიგნებებთან მიმართებაში;

- გასული წლების განმავლობაში აკუმულირებული დიდი ოდენობის სახსრების ერთიანად გამოყენებამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას, ვინაიდან ასეთ შემთხვევაში, წლის განმავლობაში განეულმა ფაქტიურმა ხარჯმა შეიძლება საგრძნობლად გადააჭარბოს წლიურ ბიუჯეტს და გამოიწვიოს ბიუჯეტის დეფიციტის დასაშვები ლიმიტის დარღვევა. შესაბამისად, ბიუჯეტის დაგეგმვის

ეტაპზე მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული არსებული დანაზოგების ხარჯვით გამოწვეული შესაძლო უარყოფითი ეფექტები და მიღებულ უნდა იქნეს შესაბამისი პრევენციული ზომები;

- გარდა ზემოხსენებული შემთხვევებისა, წლის განმავლობაში აუთვისებელი სახსრების მომდევნო წლის ასიგნებებში გადატანა გაუმართლებელია, როცა მთავრობას გადაწყვეტილი აქვს დროის მკაცრად განსაზღვრულ პერიოდში გახარჯოს საბიუჯეტო რესურსის გარკვეული ოდენობა კონკრეტული ფისკალური ეფექტის მისაღწევად, რათა მოხდეს დაგეგმილი ეფექტის განეიტრალება მხარჯავი უწყებების მიერ დაზოგილი ფულადი სახსრების გამოყენებით. აღნიშნულ შემთხვევაში, შესაძლებელია გამართლებულად მივიჩნიოთ “დახარჯე ან დაკარგე“-ს პრინციპი.

საერთაშორისო პრაქტიკა

Carry-Over მექანიზმი, როგორც უკვე აღინიშნა, ფართოდ აპრობირებულ მიდგომას წარმოადგენს, თუმცა მისი მახასიათებლები განსხვავებულია კონკრეტული ქვეყნის საჯარო ფინანსების მართვის სისტემისა და საბიუჯეტო პროცესის თავისებურებათა გათვალისწინებით. მაგალითად, თუ საქმე გვაქვს მცირე რაოდენობის მხარჯავ დაწესებულებებთან, რომლებსაც წლის ბოლოს აუთვისებელი დარჩათ საბიუჯეტო სახსრების დიდი მოცულობა, რაც შესაძლებელია, დაკავშირებული იყოს მრავალწლიანი პროექტის რომელიმე ეტაპის განხორციელების ან დიდი ღირებულების მქონე შესყიდვის გადადებასთან, მიზანშეწონილია **Carry-Over** მექანიზმის ფარგლებში **Case-by-Case** მეთოდის გამოყენება. აღნიშნული მიდგომა გულისხმობს ფინანსთა სამინისტროს მიერ ცალკეულ საბიუჯეტო ორ-

განიზაციათა შემთხვევების ინდივიდუალურად განხილვას და თითოეულისათვის შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას, თუ აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების რა ნაწილის გამოყენების უფლება უნდა მიეცეს უწყებას მომდევნო წლის განმავლობაში. ამ ტიპის მექანიზმის დანერგვა მოითხოვს დიდ დროსა და რესურსს. თუმცა, როცა საქმე ეხება მხარჯავი დაწესებულებების დიდი რაოდენობის მიერ წლის ბოლოს თანხების დაგროვებას, აღნიშნულ შემთხვევაში, წინასწარ ხდება გარკვეული კრიტერიუმების დაწესება, რომელზე დაყრდნობითაც განისაზღვრება, თუ რა შემთხვევაში ექნება უწყებას **Carry-Over** მექანიზმით სარგებლობის უფლება. ხოლო გადასატანი საბიუჯეტო რესურსის მოცულობა ყველა საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის ერთნაირად დგინდება, მათზე ბიუჯეტის კა-

ნონით გამოყოფილი ასიგნებების კონკრეტული პროცენტული ოდენობის (მაგ., 3.0%-ის) საფუძველზე.

მაღალგანვითარებული ქვეყნები წარმატებით იყენებენ Carry-Over მექანიზმს, რამდენადაც მისგან მიღებული სარგებელი აჭარბებს გამოყენებასთან დაკავშირებულ რისკებს. Carry-Over მექანიზმის წარმატებულად დანერგვის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ჰოლანდია, სადაც მომდევნო წელს გადატანილი დაუხარჯავი საბიუჯეტო სახსრები ნაწილობრივ რჩება მხარჯავი უწყებების დისკრეტიაში. გადატანილი თანხების გამოყენების დამოუკიდებლობის დონე OECD-ის სხვა ქვეყნებთან შედარებით ჰოლანდიაში ნაკლებია და განისაზღვრება თითოეული მხარჯავი დანესებულებისათვის ცალ-ცალკე, მოლაპარაკების საფუძველზე. Carry-Over მექანიზმს წარმატებით იყენებს შვედეთი, სადაც წლის ბოლოს აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების ნაწილი (მაქსიმუმ 3.0%) ავტომატურად გადადის მომდევნო წლის ბიუჯეტში. აუთვისებელი რესურსების დარჩე-

ნილი ნაწილის გადატანა კი ხორციელდება თითოეული საბიუჯეტო ორგანიზაციისათვის ცალ-ცალკე, ფინანსთა სამინისტროსთან მოლაპარაკების საფუძველზე. ასევე, 1993-94 წლებიდან კანადაშიც დაინერგა Carry-Over მექანიზმი, სადაც მომდევნო წელს გადატანილი საბიუჯეტო სახსრების მოცულობა განისაზღვრება უწყებისათვის ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილი ასიგნებების 5.0%-ის ოდენობით. თუმცა, გამონაკლის შემთხვევებში, შესაძლებელია უფრო დიდი მოცულობის აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების გადატანაც. აღნიშნულის განსაზღვრა ხდება დამატებითი განხილვის საფუძველზე, თითოეული მხარჯავი დანესებულებისათვის ინდივიდუალურად. სხვა ევროპული ქვეყნებისგან განსხვავებით, Carry-Over მექანიზმთან მიმართებაში გაცილებით ლიბერალურია ფინეთი. კერძოდ, ფინეთის კანონმდებლობით, უმნიშვნელო გამონაკლისების გარდა, საჯარო უწყებას სრულად შეუძლია წლის ბოლოს აუთვისებელი საბიუჯეტო რესურსის მომდევნო წელს გადატანა. ფინეთში აღნიშ-

ნული პრაქტიკა 1992-1995 წლებში დაინერგა და მას შემდეგ წარმატებით ფუნქციონირებს. ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფოში კი აღნიშნული ტიპის მექანიზმი 1976 წელს შევიდა ძალაში და იგი ითვალისწინებდა თითოეულ საბიუჯეტო ორგანიზაციასთან დაკავშირებული შემთხვევის ინდივიდუალურად განხილვას. 1978 წლიდან კი ამოქმედდა აუთვისებელი საბიუჯეტო სახსრების მომდევნო წელს გადატანის 5.0%-იანი ლიმიტი, რომელიც 1994 წლიდან დაუხარჯავი თანხების გადატანის სრული თავისუფლებით შეიცვალა. თუმცა, 2010 წლიდან მექანიზმმა განიცადა გარკვეული მოდიფიკაცია, რის საფუძველზეც მხარჯავ დაწესებულებებს ჩამოერთვათ წინა წლებში აკუმულირებული სახსრები. სისტემა, რომელიც ამჟამად დიდ ბრიტანეთში ფუნქციონირებს გულისხმობს² აუთვისებელი რესურსების მომდევნო წელს ლიმიტირებულ გადატანას. საბიუჯეტო ორგანიზაციები დეკემბრის დასაწყისში ატყობინებენ სახელმწიფო

ხაზინას აუთვისებელი რესურსების სავარაუდო მოცულობის თაობაზე. იანვარში აღნიშნული საკითხი განიხილება პარლამენტის მიერ, რის შემდეგაც უწყებებს უმტკიცდებათ გადასატანი საბიუჯეტო რესურსების მოცულობა ლიმიტის ფარგლებში.

ქვეყნები, როგორც წესი, განსხვავდებიან საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის განვითარების დონით. განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში Carry-Over მექანიზმის დანერგვა გარკვეულ საფრთხეებთან შეიძლება იყოს დაკავშირებული. ამ მიმართულებით საყურადღებოა, რომ Carry-Over მექანიზმის დანერგვის შემთხვევაში ფინანსთა სამინისტრო კარგავს გამოუყენებელი საბიუჯეტო სახსრების თავიდან გადანაწილების უფლებას. გარდა ამისა, აუთვისებელი თანხების დროთა განმავლობაში აკუმულირებამ და ერთბაშად გახარჯვამ, შეიძლება საფრთხე შეუქმნას ქვეყნის ფისკალურ მდგრადობას. ამდენად, სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს ბერკეტი, რომლის

2 დიდ ბრიტანეთში ამ ეტაპზე არსებულ მექანიზმს ეწოდება End-Year Flexibility Scheme.

საშუალებითაც საჭიროებისამებრ გააკონტროლებს Carry-Over მექანიზმის შედეგად მომდევნო წლებში გადატანილი საბიუჯეტო რესურსების მოცულობას. იმ შემთხვევაშიც თუ ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემა ვერ უზრუნველყოფს Carry-Over მექანიზმის წარმატებით დანერგვისათვის საჭირო ყველა წინაპირობის შექმნას, შესაძლებელია მისი გამოყენება მხოლოდ ცალკეული კომპონენტების შემთხვევაში. მაგალითად, შესაძლებელია Carry-Over მექანიზმის გამოყენება მრავალწლიან საინვესტიციო პროექტებზე გამოყოფილი რესურსების ეფექტიანი განკარგვის უზრუნველსაყოფად. Carry-Over მექანიზმის მსგავსი ტიპის პროგრამების მიმართულებით გამოყენება ამცირებს ადმინისტრაციული წნეხით განპირობებულ რიგ პრობლემებს, რაც ხარჯების წლიდან წლამდე გადატანასთანაა დაკავშირებული.

დასკვნა

საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, წარმატებით დაწერგილი Carry-Over მექანიზმი სასარგებლოა საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის. ის ხელს უწყობს მხარჯავი დაწესებულებების მიერ დანაზოგების ზრდასა და საბიუჯეტო რესურსების ეკონომიურ, პროდუქტიულ და ეფექტიან განკარგვას. თუმცა Carry-Over მექანიზმის დანერგვა მოითხოვს შესაძლო გვერდითი ეფექტებისა და პოტენციური რისკების საფუძვლიან ანალიზს. მაგალითად, მომდევნო ფისკალურ წელს გადატანილი სახსრების მიზნობრიობასთან დაკავშირებით. უფრო კონკრეტულად კი, საჭიროა განისაზღვროს რამდენად მიზანშეწონილია საბიუჯეტო რესურსის მიმართვა იმავე მიზნების განსახორციელებლად, რისთვისაც ისინი წინა წელს იქნა გამოყოფილი. საჭიროა, შეფასდეს

პოტენციური რისკები, დანახარჯები და მოსალოდნელი სარგებელი, რომელიც აღნიშნული მექანიზმის დანერგვასა და გამოყენებასთანა დაკავშირებული. მხოლოდ მსგავსი ტიპის ანალიზზე დაფუძნებით უნდა იქნეს მიღებული გადაწყვეტილება, თუ რამდენად ეფექტიანი იქნება Carry-Over მექანიზმის გამოყენება კონკრეტული ქვეყნის საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ფარგლებში.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ▶ Blondal J. “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, OECD Journal on Budgeting. Vol.2, No.4, (2003)
- ▶ Blondal J. “Budgeting in Canada,~ OECD (2001)
- ▶ Blondal J.; Kristensed J. and Ruffner M. “Budgeting in Finland, OECD (2002)
- ▶ Blondal J. “Budgeting in Sweden,~ OECD (2001)
- ▶ Blondal J.; Kristensed J. “Budgeting in Netherlands, OECD (2002)
- ▶ Crawford R., Emmerson C., and Tetlow G. “A Survey of Public Spending in the UK, IFS Briefing Note BN43, Institute for Fiscal Studies, September (2009)
- ▶ End Year Flexibility - A Simple Guide
- ▶ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/EYF-Guide>
- ▶ Hutt J. “New End-Year Flexibility Arrangements for Devolved Administrations, July 19, (2010)
- ▶ Kibblewhite A. and User C. “Outcome-focused Management in New Zealand, OECD, (2002)

- ▶ Liebman J.; Mahoney N. “Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement, November 19, (2010)
- ▶ Lienert I. and Ljungman G. “Public Financial Management Technical Guidance Note-Carry- Over of Budget Authority, International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department, January (2009)
- ▶ McPherson M. “An Analysis of Year-End Spending and the Feasibility of a Carryover Incentive for Federal Agencies, Naval Postgraduate School, Monterey, California, December (2007)
- ▶ National Assembly for Wales, Quick Guide “Budget Flexibility EYF and Budget Exchange, September (2011)
- ▶ What is “Spend it or Lose it“
- ▶ <http://www.bankruptingamerica.org/fact-sheet/what-is-spend-it-or-lose-it/#.UhiNe9l3D5R>

