

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრისა და პრაქტიკაში დანერგვის ხელშეწყობის შესახებ

სახელმძღვანელო დოკუმენტი
ევროპის დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუციათა ჯგუფი

თებერვალი, 2016 წ.

შენიშვნა: წარმოდგენილი თარგმანი არ წარმოადგენს შესაბამისი სახელმძღვანელო დოკუმენტის ოფიციალურ თარგმანს და მიზნად ისახავს მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირებას დოკუმენტში ასახული ძირითადი სტანდარტების შესახებ. დოკუმენტის ოფიციალური ვერსია განთავსებულია ბმულზე: https://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf

შესავალი

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (შემდგომში, დფი) შექმნის ხელშეწყობის გადაწყვეტილება წარმოადგენს ევროკავშირის ფისკალური ჩარჩოს ბოლო პერიოდის რეფორმების ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან სიახლეს.

ხოუ გავითვალისწინებთ, რომ ეროვნული დფი, ეროვნულ ფისკალურ წესებთან ერთად, წარმოადგენს სახელმწიფოს მდგრადი და ეფექტიანი ფისკალური მართვის წინაპირობას, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის მქონე ფისკალური ინსტიტუციის არსებობა (ბუნებრივია, ადგილობრივი სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩოს გათვალისწინებით) განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ატარებს. მართლაც, კრიზისმა გამოავლინა, რომ მხოლოდ ევროკავშირის დონეზე განსაზღვრული ფისკალური წესები საკმარისი არ არის და ასევე რელევანტურია ამ მიმართულებით ეროვნულ დონეზე გამოხატული ძალისხმევა. ამ კუთხით ეროვნული დფი-ების წვლილი შესაძლებელია არსებითი იყოს, რაც ევროკავშირის დონეზე არსებულ ინსტიტუციებთან შედარებით მათ ორ უპირატესობას უკავშირდება: ქვეყნის სპეციფიკის უკეთ ცოდნა და ფართო ეროვნული მიმდებლობა.

როგორც ევროგაერთიანების ფისკალური ჩარჩოს გაძლიერების შესახებ ევროპის დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუციათა ჯგუფის პოზიციის ამსახველ დოკუმენტში¹ იქნა გაცხადებული, ეროვნულ დონეზე ძლიერი დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების არსებობა წარმოადგენს ევროკავშირის ფისკალური ჩარჩოს ეფექტიანობის წინაპირობას. ცხადია, დფი-ები განსხვავდებიან ტრადიციებით, მანდატით, დაკისრებული ამოცანებით, ორგანიზაციული მოწყობით, ზომითა და რესურსებით და აუცილებელია ეროვნული სპეციფიკის გათვალისწინება, თუმცა ყველა შემთხვევაში აუცილებელია, აღნიშნულ ინსტიტუციებს ეროვნულ დონეზე გააჩნდეთ ძლიერი პოზიციები დაკისრებულ მოვალეობათა ეფექტიანად შესრულებისათვის.

ევროგაერთიანების არსებული კანონმდებლობა უკვე განსაზღვრავს დფი-ებისათვის სასურველ ცალკეულ მახასიათებლებს. კერძოდ, ევროსაბჭოს რეგულაცია 473/2013 (მუხლი 2.1, პუნქტი ა) ფისკალური წესების მონიტორინგსა და დამოუკიდებელი მაკროპროგნოზების მომზადებაზე/შეფასებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი უწყებების განსაზღვრისას, ცხადად მიუთითებს, რომ აღნიშნულ უწყებებს უნდა ჰქონდეთ (წევრი ქვეყნების საბიუჯეტო მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისაგან) ფუნქციური დამოუკიდებლობა და მათი საქმიანობა უნდა ემყარებოდეს ნორმატიულ დონეზე განსაზღვრულ რეგულაციებს, რომლებიც უზრუნველყოფს ფუნქციური დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ ხარისხს. უფრო კონკრეტულად, აღნიშნული მარეგულირებელი ნორმები უნდა მოიცავდეს დფი-ის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ შემდეგ ასპექტებს:

- ინსტიტუციის შექმნის სამართლებრივი ჩარჩო, განსაზღვრული ადგილობრივი კანონებით, რეგულაციით ან სავალდებულო ხასიათის მქონე ადმინისტრაციული ნორმებით;
- წევრი ქვეყნების საბიუჯეტო მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებებისაგან ან სხვა საჯარო/კერძო უწყებისაგან დფი-ისათვის მითითებების აკრძალვა;
- დროული საჯარო კომუნიკაციის უფლებამოსილება/უნარი;
- ნომინირების პროცედურები დფი-ის წევრებისათვის, მათ გამოცდილებასა და პროფესიონალიზმზე დაყრდნობით;
- მანდატის განსაზღვრისა და რესურსების დონე და ინფორმაციაზე სათანადო ხელმისაწვდომობა.

¹ პოზიციის ამსახველი დოკუმენტი ევროგაერთიანების ფისკალური ჩარჩოს გაძლიერების მიზნით ინიციატივების შესახებ. ევროპის დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუციათა ჯგუფი. 5 ნოემბერი, 2015 წელი. ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://www.euifis.eu/download2/EUIFIS_network_position_paper_final_02.pdf

ზემოაღნიშნული სასურველი მახასიათებლები ასევე აღინიშნა 2012 წელს ევროკომისიის კომუნიკეში ფისკალური შესწორების მექანიზმებთან დაკავშირებით ერთიანი პრინციპების შესახებ. ამასთან, 2014 წელს ევროპის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ დაამტკიცა რეკომენდაცია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისთვის პრინციპების შესახებ.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, ევროგაერთიანების კანონმდებლობაში ამ დებულებების არსებობა არ ცვლის იმ რისკებს, რომელთა წინაშეც შესაძლოა დადგეს დფი ამოცანების შესრულებისას. ხშირად დებულებები ბუნდოვანია და რეგულაციების რეალური აღსრულებისთვის ძალიან მნიშვნელოვანი იქნებოდა იმის დაკონკრეტება, თუ რას გულისხმობს დამოუკიდებლობა. უფრო მეტიც, უმეტეს შემთხვევაში ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დფი-ები ფინანსურად პირდაპირ არიან დაკავშირებულნი საბიუჯეტო მართვაზე პასუხისმგებელ იმ უწყებებთან (ფინანსთა სამინისტროები/ხაზინები), რომელთაც თავად უწევენ მონიტორინგს. ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში დფი შესაძლოა გახდეს პოლიტიკური ზეწოლის ობიექტი დფი-ს რესურსების/მისი სამუშაო შესაძლებლობების შეზღუდვის, ან საჯაროდ მისი ანალიტიკური შესაძლებლობების თუ დამოუკიდებლობის კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენების გზით.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ევროპის დამოუკიდებელ ფისკალურ ინსტიტუციათა ჯგუფი მიზანშეწონილად მიიჩნევს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის სასურველი მახასიათებლების დეტალური განმარტებას და, რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, მათი აღსრულების ეფექტიანი სისტემის დანერგვას. ამისათვის საკანონმდებლო ბაზისი შესაძლებელია შერჩეულ იქნას კომისიის ან სამართლის სპეციალისტთა მიერ, თუმცა ახალი ჩარჩო ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა მოიცავდეს:

- დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის მინიმალური სტანდარტების ზუსტ განმარტებას, კერძოდ, აღნიშნულმა მოთხოვნებმა უნდა უზრუნველყოს, რომ დფი-ებს აქვთ ადეკვატური მანდატი და რესურსების შესაბამისი დონე, ქმედითი და დროული ხელმისაწვდომობა ინფორმაციაზე და “დაეთანხმე ან განმარტე” პრინციპის ასპექტში, გამლიერებული როლი.
- დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის მინიმალურ სტანდარტებთან შესაბამისობის მონიტორინგის სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული საკითხის სისტემატურ განხილვას ევროპული სემესტრის ფარგლებში და პერიოდულ ანგარიშგებას ევროკომისიისაგან.

მინიმალური სტანდარტები ევროპის დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის

1. რესურსების ადეკვატური დონე და მენეჯმენტის მოქნილობა

ეროვნულ დონეზე არსებულ დფი-ებს აქვთ ზუსტი ხედვა იმ რესურსების (ადამიანური და ფინანსური) შესახებ, რომლებიც სჭირდებათ დაკისრებული ამოცანების შესასრულებლად. ყველასათვის ერთნაირად მისაღები ჩარჩო ამ შემთხვევაში არ არსებობს. შესაბამისად, რესურსების განაწილების შეფასებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას ქვეყნის სპეციფიური მახასიათებლები, როგორებიცაა: ინსტიტუციის მანდატი, მონიტორინგის ობიექტების რაოდენობა (ცენტრალიზებული/დეცენტრალიზებული სახელმწიფოები), ანგარიშების ინტენსივობა (სავალდებულო ანგარიშების რაოდენობა ერთი საბიუჯეტო წლის განმავლობაში), თითოეული დფი-ს განსაკუთრებული სტატუსი (რესურსების ხელმისაწვდომობა სხვა ინსტიტუციებისაგან) ან იმ ეროვნული ფისკალური წესების მახასიათებლები, რომლის მონიტორინგზეცაა პასუხისმგებელი დფი.

ფინანსური რესურსების სათანადო და სტაბილური დონის (მუდმივ ფასებში) უზრუნველსაყოფად, დფი-ის ბიუჯეტი არ უნდა ექვემდებარებოდეს დისკრეციულ შემცირებას. ნორმატიულ დონეზე უნდა იქნას

განსაზღვრული გარანტიები პოლიტიკის განმსაზღვრელთაგან დაცულობის უზრუნველსაყოფად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დფი-ს ბიუჯეტი მიზანშეწონილია განისაზღვროს საშუალოვადიანი პერიოდისათვის, რომლის ხანგრძლივობაც აღემატება მთავრობის საარჩევნო ციკლს. ასევე ნორმატიულ დონეზე უნდა განისაზღვროს ნორმები, რომლებიც ეხება ფინანსური რესურსების სტაბილურობასა და ოდენობას, რათა გათვალისწინებულ იქნას პარლამენტში ბიუჯეტის განხილვისას. ასევე სასარგებლოა ურთიერთგაგების მემორანდუმის ხელმოწერა, რომლის საფუძველზეც ფინანსების განკარგვაზე პასუხისმგებელი უწყება აიღებს ვალდებულებას, უზრუნველყოს საკმარისი რესურსები დფი-ისათვის, და რომლის საფუძველზეც ასევე განისაზღვრება დფი-ს ბიუჯეტის დამტკიცების მკაფიო პროცედურა, დფი-ის საბიუჯეტო განაცხადის სათანადო განხილვის უზრუნველსაყოფად. კიდევ ერთი ვარიანტია ორეტაპიანი დაფინანსება (პარლამენტისგან, ცენტრალური ბანკისგან ან სხვა დამოკიდებული ინსტიტუციისაგან).

დფი-ს უნდა ჰქონდეს რესურსების (აღამიანური და ფინანსური) მართვის სათანადო მოქნილობა და წინასწარ განსაზღვრულ ინტერვალში რესურსების მისი დისკრეციით განაწილების უფლებამოსილება. დფი-ის ხელმძღვანელობას უნდა ჰქონდეს თანამშრომლების აყვანისა და დათხოვნის სრული თავისუფლება (ქვეყნის საჯარო სექტორში დასაქმების არსებული მარეგულირებელი ნორმების გათვალისწინებით, თუ მას ასეთი ნორმები ეხება). ხელფასები უნდა იყოს საკმარისად კონკურენტუნარიანი და მიმზიდველი, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ადამიანური რესურსების შენარჩუნება ინსტიტუციური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად.

2. ინფორმაციაზე ქმედითი და დროული ხელმისაწვდომობა

დფი-ს უნდა ჰქონდეს სრული, დროში რეალური და სტაბილური ხელმისაწვდომობა მანდატის ფარგლებში ყველა ტიპის საჭირო ინფორმაციაზე, ყოველგვარი ღირებულების გარეშე და წაკითხვად ფორმატში. აღნიშნული, მათ შორის, მოიცავს ბიუჯეტში გამოყენებულ მეთოდოლოგიასა და დაშვებებს. სამინისტროების ან სტატისტიკური სამსახურების მიერ მოწოდებული მონაცემები უნდა მოიცავდეს სტანდარტიზებულ (პერიოდულ) მონაცემებს და საჭიროებისამებრ, დფი-ის მოთხოვნის საფუძველზე, დამატებით ინფორმაციას, ყოველგვარი ღირებულების ან დაუსაბუთებელი დაგვიანების გარეშე. სპეციფიკური საკითხების შესახებ, ადგილობრივ ხელისუფლებასთან ან სახელმწიფო კომპანიებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინფორმაციის მისაღებად, დფი-ს უნდა ჰქონდეს პირდაპირ შესაბამისი უწყებისთვის ინფორმაციის მოთხოვნის შესაძლებლობა. დფი-ს უნდა შეეძლოს მონაწილეობის მიღება იმ საკომიტეტო მოსმენებში ეროვნულ დონეზე, რომლებიც ეხება მთავრობის ფისკალური მონაცემების აღრიცხვასა და სტატისტიკურ საკითხებს. ნებისმიერი შეზღუდვა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე უნდა იყოს მკაფიოდ განსაზღვრული კანონში. საჭიროებისამებრ, ურთიერთგაგების მემორანდუმში შესაძლოა იყოს კარგი მექანიზმი დფი-ს მიერ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შემდგომი დარეგულირებისთვის.

3. “დაეთანხმე ან განმარტე” პრინციპის ეფექტიანი დანერგვა

„დაეთანხმე ან ახსენი/განმარტე“ პრინციპი არის დფი-ს მანდატის აღსრულების საკვანძო ინსტრუმენტი და ის უნდა იყოს სათანადოდ რეგულირებული ეროვნულ დონეზე, სასურველია საკანონმდებლო აქტით. რაც შეეხება შინაარსს, პრინციპის ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად, ადმინისტრაციას უნდა ჰქონდეს ვალდებულება - წინასწარ განსაზღვრულ ვადაში წარმოადგინოს პასუხი დფი-ს შეფასებებსა თუ რეკომენდაციებზე, ე.წ. „პოზიტიურ დუმითან“ დაკავშირებული გაურკვევლობის თავიდან ასაცილებლად. საჭიროებისამებრ, პასუხი უნდა მოიცავდეს ცხად და საკმარის ინფორმაციას დაგეგმილი აქტივობებისა და მათი განხორციელების ვადების შესახებ. პასუხების უკეთესი ანალიზისათვის შესაძლოა სასარგებლო იყოს ტექნიკური ხასიათის შეხვედრები. ასევე, კარგ პრაქტიკად შეიძლება მიჩნეულ იქნას ადმინისტრაციის (აღმასრულებელი ხელისუფლების) მიერ წერილობითი ანგარიშის გამოქვეყნება ზემოაღნიშნული პასუხების

შესახებ, ისევე, როგორც დფი-ს შეფასებებსა თუ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით განხორციელებული აქტივობების მიმდინარეობის შესახებ.

4. პოლიტიკური ზეწოლისაგან დაცვის გარანტიები

დფი-ს საბჭოს წევრები შერჩეულ უნდა იქნას მათი დამსახურებისა და ტექნიკური კომპეტენციების მიხედვით. შერჩევის პროცესი შესაძლოა მოიცავდეს საჯარო საპარლამენტო მოსმენებსაც. გათვალისწინებულ უნდა იქნას ინტერესთა კონფლიქტის მკაცრი წესები. აღნიშნული თანამდებობის დაკავების ვადები უნდა განისაზღვროს საარჩევნო ციკლისგან დამოუკიდებლად. დფი-ს ხელმძღვანელის პოზიცია უნდა იყოს სრულ განაკვეთზე ანაზღაურებადი თანამდებობა.

მანდატით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში, დფი-ს უნდა ჰქონდეს საკუთარი ინიციატივით ანგარიშების/ანალიზის მომზადების უფლებამოსილება.

დფი-მ უნდა შეიმუშაოს გარე შეფასების მექანიზმი - დროის რეგულარული ინტერვალებით ადგილობრივი ან საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობით. საერთაშორისო სტანდარტებით, კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა პირველი შეფასების მომზადება დფი-ს არსებობის პირველი 5 წლის განმავლობაში.

რამდენადაც საკანონმდებლო ორგანო ასრულებს ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესში ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის კრიტიკულ ფუნქციას, საპარლამენტო საქმიანობის ხელშეწყობისათვის საბიუჯეტო კალენდარი უნდა ითვალისწინებდეს დფი-ს მიერ ანალიზის განსახორციელებლად საკმარის დროით რესურსს.

ქვეყნის ინსტიტუციური ჩარჩოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, შესაძლებელია სასურველი იყოს დფი-სათვის საკანონმდებლო ორგანოსადმი სათანადო ანგარიშვალდებულების მექანიზმების განსაზღვრა (მაგ. საპარლამენტო დებატების ხელშეწყობისათვის დფი-ის ანგარიშების პარლამენტისადმი დროული წარდგენის, ან დფი-სათვის კომიტეტების/ქვეკომიტეტების მოთხოვნებზე პასუხის მომზადების ვალდებულების განსაზღვრა).

დფი-ს მანდატით არ უნდა იყოს განსაზღვრული მისი საერთაშორისო თანამშრომლობაში ჩართვა ან მისი საქმიანობის კოორდინაცია ეროვნულ ან საერთაშორისო დონეზე განსაზღვრული რაიმე ნორმატიული აქტით. თუმცა ნებაყოფლობითი საერთაშორისო თანამშრომლობა უნდა წახალისდეს ისეთ სფეროებში, სადაც გაუმჯობესდება დფი-ს ქმედითუნარიანობა, ეფექტიანად განახორციელოს მისთვის ეროვნულ დონეზე დაკისრებული მანდატი.