

# ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საბჭოს რეკომენდაცია

## დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის პრინციპების შესახებ

---

სახელმწიფო მმართველობისა და ტერიტორიული განვითარების დირექტორატი  
პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისებისა და დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ჯგუფი  
თებერვალი, 2014 წ.

*შენიშვნა: წარმოდგენილი თარგმანი არ წარმოადგენს შესაბამისი რეკომენდაციის ოფიციალურ თარგმანს და მიზნად ისახავს მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირებას რეკომენდაციაში ასახული ძირითადი პრინციპების შესახებ. რეკომენდაციის ოფიციალური ვერსია განთავსებულია ბმულზე:*

*<http://www.oecd.org/gov/budgeting/recommendation-on-principles-for-independent-fiscal-institutions.htm>*

# შესავალი

2014 წლის 13 თებერვალს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭომ მიიღო დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (IFI) პრინციპების შესახებ რეკომენდაცია. პრინციპები წარმოადგენს იმ ძირითად გაკვეთილებს და კარგ პრაქტიკას, რომლებიც გამოვლენილია დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების (IFI) უკვე არსებულ გამოცდილებაზე დაყრდნობით, იმ წევრი ქვეყნებისთვის, რომლებმაც შექმნეს ან განიხილეს მსგავსი ინსტიტუციის შექმნას. პრინციპების მიზანია წინ წამოწიოს ის ძირითადი ფასეულობები, რომლებსაც ეყრდნობა და თავის მხრივ, ასტიმულირებს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების საქმიანობა - დამოუკიდებლობა, არაპარტიულობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, ტექნიკური კომპეტენციის დემონსტრირებისა და საჯარო დისკუსიის წახალისების გზით. ამგვარად, პრინციპები მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს ქვეყნებს შექმნან ისეთი გარემო, რომელიც უზრუნველყოფს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების წარმატებულ საქმიანობას და გრძელვადიან სიცოცხლისუნარიანობას.

პრინციპები კრიტიკულ დროს შეიქმნა: კრიზისის შემდეგ საჯარო ფინანსების მდგრადობის უზრუნველყოფის ვალდებულებებით, პოლიტიკის განმსაზღვრელნი ფისკალური დისციპლინის დაცვისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის წინდახედულად და გამჭვირვალედ მართვის კუთხით ნდობის მოპოვების ახალ გზებს ეძებენ. მართალია, ფისკალური პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილებებისას პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება დემოკრატიულად არჩეულ თანამდებობის პირებს. დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები, რომლებიც სათანადო ფისკალურ წესებთან ერთად, ხშირად აღიქმება როგორც მექანიზმი ფისკალური დისციპლინისა და მეტი ფინანსური გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობისათვის და გაზარდოს ფისკალურ პოლიტიკაზე საზოგადოებრივი დისკუსიის ხარისხი.

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციები (ხშირად მოხსენიებულნი, როგორც დამოუკიდებელი პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისები ან ფისკალური საბჭოები) წარმოადგენენ სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსებულ დამოუკიდებელ უწყებებს აღმასრულებელი ან საკანონმდებლო ხელისუფლების ქვეშ, რომლებიც ახორციელებენ ფისკალური პოლიტიკისა და მისი შედეგების მიუკერძოებელ ზედამხედველობასა და ანალიზს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში გასცემენ რეკომენდაციებს. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი ინსტიტუციების შესახებ გამოცდილება შედარებით მცირე და ახალია, არსებობს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების არსებობის მაგალითები ათწლეულების განმავლობაში ფუნქციონირებისა ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა ბელგია (1936), ნიდერლანდები (1945), დანია (1962), ავსტრია (1970) და ამერიკის შეერთებული შტატები (1974). დღესდღეობით, დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტები საჯარო ფინანსების მართვის ჩარჩოში ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინოვაციად ითვლება. დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების ჩამოყალიბების ტენდენცია თვალსაჩინოა წევრ ქვეყნებში, ამ ეტაპზე, წევრი ქვეყნების ნახევარზე მეტს აქვს დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუცია, ამასთან, მათი ნახევარზე მეტი ბოლო ხუთი წლის განმავლობაშია შექმნილი. ყველა ფორმისა და ზომის დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუტების რაოდენობის ზრდა სავარაუდოდ მომავალშიც გაგრძელდება.

წამოდგენილი პრინციპები, რომლებიც თავდაპირველად წარმოდგენილ იქნა პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისებისა და დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების ჯგუფში, არის პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისებთან, საბიუჯეტო სისტემის ხელმძღვანელი პირების სამუშაო ჯგუფთან და საჯარო მართვის კომიტეტთან ორწლიანი ინტენსიური კონსულტაციების შედეგი. პროცესი ასევე მოიცავდა OECD-ის 18 წევრი ქვეყნის დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციის პრაქტიკის სიღრმისეულ შესწავლას და არაფორმალურ

კონსულტაციებს ეთგო-ს წარმომადგენლებთან და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, როგორებიცაა ევროკომისია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი.

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციების პრინციპებზე საბჭოს რეკომენდაციის შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მისაღებად გთხოვთ მიმართოთ ლიზა ფონ ტრაპს ელ. ფოსტის მისამართზე: [lisa.vontrapp@oecd.org](mailto:lisa.vontrapp@oecd.org).

## პრინციპები და მოუქიდეხელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის

დამოუკიდებელი ფისკალური ინსტიტუციებისათვის(ფისკალური საბჭოები და პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისები; შემდგომში, დფი) ქვემოთ წარმოდგენილი 22 პრინციპი დაჯგუფებულია 9 ფართო ჯგუფად: 1. ეროვნული ძალისხმევა/შესაბამისობა ადგილობრივ ინსტიტუციურ გარემოსთან(Local Ownership); 2. დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა (Independence and non-partisanship); 3. მანდატი (Mandate); 4. რესურსები (Resources); 5. ურთიერთობა საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან (Relationship with the legislature); 6. ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა (Access to information); 7. გამჭვირვალობა (Transparency); 8. კომუნიკაცია ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან (Communications); 9.საქმიანობის გარე შეფასება (External evaluation).

### 1. ეროვნული ძალისხმევა/შესაბამისობა ადგილობრივ ინსტიტუციურ გარემოსთან (Local Ownership)

1.1. ინსტიტუციის ეფექტიანობისა და მდგრადობისათვის დფი-ს დაარსება/საქმიანობა უნდა ეყრდნობოდეს ეროვნულ ძალისხმევას, მხარდაჭერასა და ფართო პოლიტიკურ კონსენსუსს. სახელმწიფოს მიერ დფი-ს შექმნის პროცესში შესაძლებელია სასარგებლო იყოს არსებული მოდელებისა და გამოცდილების გაცნობა, თუმცა არ უნდა განხორციელდეს სხვა სახელმწიფოთაგან მოდელის ხელოვნური კოპირება. აღნიშნულ პროცესში რეგიონალური და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შესაძლებელია უზრუნველყოფილ იქნას ღირებული მხარდაჭერა და დაცვა.

1.2. დფი-ს როლისა და სტრუქტურის პროექტი უნდა ეფუძნებოდეს ადგილობრივ საჭიროებებსა და ინსტიტუციურ გარემოს. ინსტიტუციური ჩარჩოს შერჩევას ასევე უნდა იქნას გათვალისწინებული რესურსული შეზღუდვები, განსაკუთრებით მცირე ზომის სახელმწიფოთათვის. დფი-ს ძირითადი მახასიათებლები, სპეციფიკური დაცვის მექანიზმების ჩათვლით, უნდა ითვალისწინებდეს ქვეყნის სამართლებრივ ჩარჩოს, პოლიტიკურ სისტემასა და კულტურას. მისი ფუნქციები უნდა განისაზღვროს ქვეყნის ფისკალურ ჩარჩოსა და იმ სპეციფიკურ საკითხებზე დაყრდნობით, რომლებიც საჭიროებს გადაწყვეტას.

### 2. დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა (Independence and non-partisanship)

2.1. დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა დფი-ს წარმატების პრერეკვიზიტებია. ქვემოთაღნიშნულ დამოუკიდებელი ორგანიზაცია არ ამზადებს ანალიზს პოლიტიკური პერსპექტივიდან: ის იღვწის გამოვლინოს ობიექტურობასა და პროფესიონალიზმის მაღალი ხარისხი და ემსახურება ყველა პარტიას. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ნაკლებად მიზანშეწონილია დფი-ის ვალდებულებად განესაზღვროს რაიმე სახის ნორმატიული პოლიტიკის შემუშავება, რათა თავიდან იქნას აცილებული მისი საქმიანობის მიუკერძოებულად აღქმაც კი.

- 2.2. დღი-ის ხელმძღვანელობა შერჩეულ უნდა იქნას დამსახურებისა და ტექნიკური უნარების მიხედვით, პოლიტიკური კუთვნილების გაუთვალისწინებლად. მისდამი წაყენებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები უნდა იყოს საჯარო - მათ შორის, მაღალი პროფესიონალიზმი და შესაბამისი აკადემიური ან სახელმწიფო სექტორში მუშაობის გამოცდილება. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ასევე უნდა მოიცავდეს დადასტურებულ კვალიფიკაციას ეკონომიკისა და სახელმწიფო ფინანსების მიმართულებით და საბიუჯეტო პროცესის ცოდნას.
- 2.3. დღი-ს ხელმძღვანელობის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა და ერთი და იმავე პირის მიერ აღნიშნული თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობა, ასევე, გათავისუფლების კრიტერიუმები და პროცესი კანონმდებლობით ზუსტად უნდა იყოს განსაზღვრული. ოპტიმალურია, დღი-ს ხელმძღვანელობის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა განისაზღვრებოდეს საარჩევნო ციკლისაგან დამოუკიდებლად. დამოუკიდებლობის ზრდისათვის შესაძლებელია დღი-ს ხელმძღვანელობის თანამდებობაზე დანიშვნის ვადა აჭარბებდეს საარჩევნო ციკლის ხანგრძლივობას.
- 2.4. დღი-ს ხელმძღვანელის პოზიცია უნდა იყოს ანაზღაურებადი და მიზანშეწონილია სრულ-განაკვეთიანი. ამასთან, უნდა იქნას უზრუნველყოფილი ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ მკაცრი სტანდარტების დანერგვა, განსაკუთრებით იმ ინსტიტუციებისათვის, სადაც საბჭოს წევრთა პოზიცია ნახევრ-განაკვეთიანია, ისევე როგორც სახელმწიფო/კერძო სექტორში პარალელურად სხვა საქმიანობასთან დაკავშირებით.
- 2.5. დღი-ს ხელმძღვანელს უნდა ჰქონდეს არსებული შრომითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად, თანამშრომელთა შერჩევისა და სამსახურიდან დათხოვნის სრული თავისუფლება.
- 2.6. დღი-ს თანამშრომლების შერჩევა უნდა განხორციელდეს ღია კონკურსის წესით, კვალიფიკაციისა და გამოცდილების გათვალისწინებით, პოლიტიკური შეხედულებების მიუხედავად.

### 3. მანდატი (Mandate)

- 3.1. დღი-ს მანდატი, მათ შორის, სავალდებულო ანგარიშების და ანალიზის ზოგადი მიმართულებები, ანგარიშის/ანალიზის მოთხოვნაზე უფლებამოსილი პირები, ასევე საჭიროებისამებრ ანგარიშების გამოქვეყნების ვადები განსაზღვრულ უნდა იქნას მაღალი დონის საკანონმდებლო აქტით.
- 3.2. მანდატით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში, დღი-ს უნდა ჰქონდეს საკუთარი ინიციატივით ანგარიშების/ანალიზის მომზადების უფლებამოსილება. ანალოგიურად, მას უნდა ჰქონდეს დისკრეცია მანდატით განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებში დამოუკიდებლად განსაზღვროს საკუთარი სამუშაო პროგრამა.
- 3.3. მანდატით ნათლად უნდა განისაზღვროს დღი-ს საქმიანობის ბმა საბიუჯეტო პროცესთან. დღი-ის ტიპური ამოცანები შესაძლებელია მოიცავდეს(თუმცა არ იყოს შეზღუდული) შემდეგ მიმართულებებს: ეკონომიკური და ფისკალური პროგნოზების (მოკლევადიანი/საშუალოვადიანი ან გრძელვადიანი პერიოდისათვის) მომზადება; საბაზისო პროგნოზების მომზადება (პოლიტიკის უცვლელობის დაშვებით); აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილი ბიუჯეტის პროექტის ანალიზი; ფისკალურ წესებთან ან ოფიციალურ მიზნობრივ მაჩვენებლებთან შესაბამისობის მონიტორინგი; საკანონმდებლო აქტების საბიუჯეტო გავლენის შეფასება; ანალიტიკური კვლევების მომზადება ცალკეულ საკითხებზე.

#### 4. რესურსები (Resources)

4.1. დღი-თვის გამოყოფილი რესურსები უნდა შეესაბამებოდეს მის მანდატს დაკისრებული მოვალეობების სათანადოდ შესრულების უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული მოიცავს: ანაზღაურებას თანამშრომლებისა და საჭიროებისამებრ, საბჭოს წევრებისათვის. დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, დღი-სთვის გამოყოფილი ასიგნებები უნდა განისაზღვრებოდეს და ქვეყნდებოდეს იმავე მიდგომით, როგორც სხვა დამოუკიდებელი ორგანოების (მაგალითად, უმაღლესი აუდიტორული ორგანოს) შემთხვევაში. საშუალოვადიანი ბიუჯეტის განსაზღვრა შესაძლებელია გამოყენებულ იქნას დღი-ს დამოუკიდებლობის ზრდისა და პოლიტიკური ზეწოლისაგან მისი დაცვისათვის.

#### 5. ურთიერთობა საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან (Relationship with the legislature)

5.1. საკანონმდებლო ორგანო ასრულებს ქვეყნის საბიუჯეტო პროცესში ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის კრიტიკულ ფუნქციას და საპარლამენტო საქმიანობის ხელშეწყობისათვის საბიუჯეტო კალენდარი უნდა ითვალისწინებდეს დღი-ს მიერ ანალიზის განსახორციელებლად საკმარისი დროით რესურსს. მიუხედავად იმისა, თუ ვის ექვემდებარება დღი - საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელ ხელისუფლებას - კანონმდებლობა უნდა განსაზღვრავდეს მექანიზმებს საკანონმდებლო ორგანოსადმი ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული შეიძლება მოიცავდეს(თუმცა არაა შეზღუდული) შემდეგ მექანიზმებს: დღი-ს ანგარიშების დროული წარდგენა პარლამენტისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო დებატების ეფექტიანად წარმართვის ხელშეწყობისათვის; დღი-ს ხელმძღვანელობის მიერ საკომიტეტო(საბიუჯეტო, ან შესაბამისი კომიტეტი) განხილვებზე დასწრება საპარლამენტო კითხვებზე პასუხის გასაცემად; დღი-ს ბიუჯეტის განხილვა პარლამენტის მიერ; პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტის მონაწილეობა დღი-ს ხელმძღვანელობის დანიშვნის/გათავისუფლების პროცესში.

5.2. დღი-ს როლი პარლამენტის საბიუჯეტო კომიტეტის, სხვა კომიტეტებისა და პარლამენტის ცალკეული წევრების მიმართ, ანალიზზე მოთხოვნის კუთხით ნათლად უნდა იქნას განსაზღვრული კანონმდებლობით. მიზანშეწონილია, დღი-ს მიერ ანალიზზე მოთხოვნის განხილვისას უპირატესობა მიენიჭოს კომიტეტების/ქვეკომიტეტების მოთხოვნებს, ცალკეული პარლამენტარებისა და პოლიტიკური პარტიების მოთხოვნებთან შედარებით. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით რელევანტური იმ დღი-სათვის, რომელიც ჩამოყალიბებულია საკანონმდებლო ორგანოს სისტემაში.

#### 6. ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა (Access to information)

6.1. მიუხედავად იმისა, თუ რა ოდენობით რესურსები აქვს დღი-ს, ხშირად ვლინდება ინფორმაციის არათანაბარი ხელმისაწვდომობა მთავრობასა და დღი-ს შორის. ზემოაღნიშნული ქმნის დამატებით აუცილებლობას, რომ განისაზღვროს ყველა შესაბამის ინფორმაციაზე დღი-ს დროული და სრული ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო გარანტიები, რომლებიც საჭიროებისამებრ დამატებით შესაძლებელია განმტკიცდეს პროტოკოლებისა და ურთიერთგაგების მომერანდუმების ფორმით. შესაბამისი ინფორმაცია ასევე გულისხმობს იმ მეთოდოლოგიისა და დაშვებების შესახებ ინფორმაციას, რომელიც საფუძვლად უდევს ბიუჯეტის შესახებ კანონპროექტსა და სხვა ფისკალურ ინიციატივებს. დღი-სათვის ინფორმაციის მიწოდება არ უნდა უკავშირდებოდეს რაიმე სახის დანახარჯებს, ან იგი უნდა იქნას უზრუნველყოფილი აღნიშნული დანახარჯების გასაწევად შესაბამისი რესურსებით.

6.2. ნებისმიერი შეზღუდვა სამთავრობო ინფორმაციის ხელმისაწვდომაზე მკაფიოდ უნდა იქნეს განსაზღვრული კანონმდებლობაში. ასევე უნდა განისაზღვროს სათანადო მექანიზმები კონფიდენციალური (მაგ. საგადასახადო საიდუმლოება) ან სენსიტიური ინფორმაციის(მაგ. ეროვნულ თავდაცვასა და უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია) დაცვის უზრუნველსაყოფად.

## **7. გამჭვირვალობა (Transparency)**

7.1. იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ფინანსების გამჭვირვალობის ხელშეწყობა არის დფი-ს საქმიანობის მთავარი მიზანი, დფი-ს აქვს მისი საქმიანობის მაქსიმალური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის განსაკუთრებული ვალდებულება. საქმიანობის სრული გამჭვირვალობა წარმოადგენს დფი-ს დამოუკიდებლობის დაცვის უმთავრეს გარანტს და საზოგადოების ნდობის მოპოვების შესაძლებლობას.

7.2. დფი-ის ანგარიშები და ანალიზი (გამოყენებული მონაცემებისა და მეთოდოლოგიის შესახებ სრული ინფორმაციის ჩათვლით) უნდა ქვეყნდებოდეს და იყოს ყველასთვის თავისუფლად ხელმისაწვდომი. როგორც აღნიშნულია პრინციპში 5.1, დფი-ს მიერ უზრუნველყოფილ უნდა იქნას ანგარიშების დროული წარდგენა პარლამენტისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო დებატების ეფექტიანად წარმართვის ხელშეწყობისათვის და დფი-ს ხელმძღვანელობას უნდა ჰქონდეს საკომიტეტო განხილვებზე დასწრების/მონაწილეობის შესაძლებლობა.

7.3. დფი-ს ძირითადი ანგარიშების გამოქვეყნების ვადები ოფიციალურად უნდა დადგინდეს, განსაკუთრებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შესაბამისი ანგარიშების/ანალიზის გამოქვეყნების ვადებთან კოორდინაციის მიზნით.

7.4. დფი-ს ანგარიშები და ანალიზი, რომელიც ეხება მისი მანდატით განსაზღვრულ ძირითად მიმართულებებს(ეკონომიკური და ფისკალური საკითხები), უნდა გამოქვეყნდეს მისი სახელით.

## **8. კომუნიკაცია ძირითად დაინტერესებულ მხარეებთან (Communications)**

8.1. დფი-მ უნდა ჩამოაყალიბოს კომუნიკაციის ეფექტიანი არხები გარე დაინტერესებულ მხარეებთან, განსაკუთრებით მედიასთან, სამოქალაქო საზოგადოებასა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციისათვის. იმის გათვალისწინებით, რომ დფი-ს ფისკალურ პოლიტიკაზე გავლენა დარწმუნებითია(და არა იძულებითი სამართლებრივი სანქციებისა და სხვა სადამსჯელო ღონისძიებების ფორმით), ოფისის ანგარიშების მედია-გამუქება ხელს უწყობს საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდას, რომელმაც შესაძლოა შემდგომ განახორციელოს მთავრობაზე დროული ზეწოლა ფისკალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებში გამჭვირვალობისა და პასუხისმგებლიანობის უზრუნველსაყოფად.

## **9. საქმიანობის გარე შეფასება (External evaluation)**

9.1. დფი-მა უნდა ჩამოაყალიბოს მექანიზმი მისი საქმიანობის გარე შეფასებისათვის -ადგილობრივი ან საერთაშორისო ექსპერტების მიერ. აღნიშნული მექანიზმი შეიძლება მოიცავდეს: შესრულებული სამუშაოს ცალკეული ნაწილის განხილვას; ანალიტიკური საქმიანობის ხარისხის ყოველწლიურ შეფასებას; მრჩეველთა მუდმივი საბჭოს ან ექსპერტთა ჯგუფის შექმნას; ექსპერტულ შეფასებას სხვა ქვეყნის დფი-ის მიერ.