

ევროპის საბჭო

მინისტრთა კომიტეტი

მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია - Rec(2004)1 წვერი ქვეყნების მიმართ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე საფინანსო და საბიუჯეტო მართვის თაობაზე

(მიღებულია 2004 წლის 8 იანვარს, მინისტრთა კომიტეტის მიერ მინისტრთა მოადგილეების 867-ე სხდომაზე)

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტი ევროსაბჭოს წესდების მე-15 “ბ” მუხლის თანახმად,

ითვალისწინებს რა, რომ ევროსაბჭოს მიზანი მისი წევრების ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის ხელშეწყობა და მეტი ერთიანობის მიღწევაა იმ იდელებისა და პრინციპების დასაცავად და განსახორციელებლად, რომელიც მათს საერთო მემკვიდრეობას წარმოადგენს;

ითვალისწინებს რა, რომ ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია ეკონომიკის, სოციალურ და ადმინისტრაციულ სფეროებში ერთობლივი ძალისხმევითა და თანამშრომლობით.

ითვალისწინებს რა 1985 წლის 15 ოქტომბერს საერთაშორისო ხელშეკრულებად მიღებული და ევროსაბჭოს წვერი ქვეყნების უმრევლესობის მიერ რატიფიცირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპის ქარტიის დებულებებს;

ითვალისწინებს რა ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის სამეთვალყურეო საბჭოს შემდეგ მოხსენებებს:

- ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ფინანსურ ავტონომიაზე ევროპის დონეზე ეროვნულ სახელმწიფო ვალზე დაწესებული ლიმიტების შედეგების გაველენა.(2000)
- ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯვითი საჭიროებებისა და შემოსულობების შეფასების მეთოდები. (2001)
- ადგილობრივი ხელისუფლებების ფინანსური ვალდებულებებიდან წამოსული რისკები (2002)
- ფინანსური პრობლემების მქონე ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კრიზისიდან გამოსვლა (2002)
- საბიუჯეტო პროცედურები და ბიუჯეტის მართვა ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე (2002)

ითვალისწინებს რა, წვერი სახელმწიფოებისადმი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის შესახებ მინისტრთა კომიტეტის წინასწარი რეკომენდაციის პროექტზე CLRAE –ის მოსაზრებას.

ესმის რა, რომ ადგილობრივი , და სადაც არსებობს, რეგიონული თვითმმართველობა გარკვეულ ავტონომიას გულისხმობს ფინანსებისა და ბიუჯეტის მართვაში, რომლის გარეშეც ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება ვერ იქნება პასუხისმგებელი

თავისი კომპეტენციის ფარგლებში საზოგადოებრივი საქმეების თავიანთ წილზე, მათს მართვასა და კონტროლზე;

მნიშვნელოვნად მიაჩნია რა, რომ საჯარო ფინანსების ხარჯვის მენეჯმენტი ღია, კანონის შესაბამისი უნდა იყოს და რომ ამ კუთხით, ბიუჯეტის მართვის პროცედურები გადამწყვეტ როლს თამაშობენ.

ითვალისწინებს რა, რომ ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის პროცედურები მეტი ეფექტურობისთვის ადგილობრივი და რეგიონული თემების საჭიროებებზე უნდა იყოს მორგებული.

წვერი სახელმწიფოების მთავრობებს რეკომენდაციას უწევს:

1. ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის თავიანთი პოლიტიკა შემდეგ პრინციპებს დაასფუძნობ:
 - ა. ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის მაკროეკონომიკურ მიზნებთან თავსებადობის უზრუნველყოფა.
 - ბ. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური სტაბილურობის შექმნა და უზრუნველყოფა
 - გ. თემისთვის მიწოდებული მომსახურებების მათზე გაწეულ ხარჯებთან შესაბამისობა
 - დ. გადაწყვეტილებების ღიაობა და ანგარიშგაღებულობა
2. უზრუნველყონ ამ პრინციპების გათვალისწინება სათანადო საშუალებებით, მათ შორის შიდა კანონმდებლობით, სადაც საჭიროა ადგილობრივ და რეგიონალ დონეებზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის მარეგულირებელი ჩარჩოების შეცვლით და წინამდებარე რეკომენდაციაში დანართის სახით მოცემულ სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით.
3. სადაც შესაძლებელია, ჩართონ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები ან მათი წარმომადგენლები ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტისა და მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის ფინანსური ურთიერთობების შესახებ რეფორმების საკითხებზე მიმდინარე დებატებში.(კონკრეტულად წინამდებარე რეკომენდაციის თანმიმდევრულად)
4. წინამდებარე რეკომენდაცია თარგმნონ თავიანთ ოფიციალურ ენაზე/ენებზე და გაავრცელონ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებსა და მათს ასოციაციებს შორის და მათს ყურადღებამდე მიიტანონ დანართის მეორე ნაწილში მათი მისამართით მოცემული სახელმძღვანელო პრინციპები.

Rec(2004)1 რეკომენდაციის დანართი

ნაწილი I

სახელმძღვანელო პრინციპები ცენტრალური ხელისუფლებებისთვის

ამ სახელმძღვანელო პრინციპების ადრესატი ცენტრალური ხელისუფლებებია, ვინაიდან ისინი არიან სამართლებრივი ჩარჩოების შემუშავებასა და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების საქმიანობის ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელნი.

რიგ ფედერალურ სახელმწიფოში, ეს ფედერალური ერთეულების პრეროგატივაა და შესაბამისად, ადრესატებიც ფედერალური ერთეულები იქნებიან. ცენტრალურ ხელისუფლებებს მოეწოდებათ ეს სახელმძღვანელო პრინციპები მათს ყურადღებამდე მიიტანონ.

ზოგადი პრინციპები

1. ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს ეროვნული ეკონომიკის პოლიტიკის ფარგლებში უფლება უნდა ქონდეთ თავიანთი კომპეტენციებისა და პასუხისმგებლობების შესაბამის, პროგნოზირებად რესურსებზე, რაც მათ შესაძლებლობას მისცემს თავისუფლად განახორციელონ თავიანთი უფლებამოსილება.
2. ადგილობრივი და რეგიონული ფინანსების მთლიანი სისტემა მიზნად სათანადო ბალანსის მიღწევას უნდა ისახავდეს ერთის მხრივ, ფინანსურ ტრანსფერებს, მათ შორის გრანტებსა და ეროვნულ გადასახადებში წილებს, და მეორეს მხრივ, ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებს შორის. ასეთმა ბალანსმა უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივ პრიორიტეტებზე შემოსავლებისა და ხარჯების მორგება და ასევე, უზრუნველყოს ადგილობრივი მომსახურებების მინიმალური სტანდარტების მიღწევა ადგილობრივი თუ რეგიონული ფინანსური შესაძლებლობების მიუხედავად.
3. უფრო მაღალ დონეზე მდგომმა ხელისუფლებებმა, რომელთა გადაწყვეტილებები ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს დამატებით ხარჯად აწვება, უნდა უზრუნველყონ ამ ხარჯების ახალი ფინანსური რესურსებით, მაგალითად დამატებითი ფისკალური რესურსებით, მზარდი ტრანსფერებითა თუ სხვა ფინანსური საშუალებებით დაფარვა.
4. კანონმდებლობამ უნდა დააწესოს ადგილობრივი და რეგიონული ბიუჯეტების ფორმირების, დამტკიცებისა და განხორციელების, მათს განხორციელებაზე ზედამხედველობისა და ასევე, მათი ჯანსაღი, დაბალანსებული მენეჯმენტის წესები.
5. არ უნდა იყოს შესაძლებელი ბიუჯეტის მიღებისა და დამტკიცების დელეგირება რომელიმე კომიტეტისა თუ ორგანოსთვის, გარდა ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების არჩევითი სათათბირო ორგანოსთვის.
6. კანონმდებლობის შეზღუდვების ფარგლებში, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს თავისი ბიუჯეტის დამოუკიდებლად მიღება და საბიუჯეტო ოპერაციებთან დაკავშირებული წესების კონკრეტულ სიტუაციებზე მორგება.

ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას უნდა შეეძლოს საბიუჯეტო წლიდან გადმოსული საკრედიტო ბალანსის არარეგულარული ხარჯებისთვის(მაგალითად, თვითდაფინანსება ინვესტიციებიდან, საჯარო სესხების შემცირება, მარაგისა და რეზერვების შექმნა და ა.შ) გამოყოფა და სადებეტო ბალანსის გადატანა სიტუაციის რექტიფიკაციისთვის სათანადო ბიუჯეტებიდან ფონდების გამოყოფით.

შეზღუდვები ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსურ ავტონომიაზე

7. სახელმწიფოს ან კანონის ძალით დაარსებულ ზედამხედველობით ორგანოს შეუძლია გარკვეული ზომები მიიღოს ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური ავტონომიის შესაზღუდად ან ტრანსფერის ოდენობის შესაზღუდად ან შესამცირებლად. ასეთი ზომების მიღება კანონით განსაზღვრულ ჩარჩოებში უნდა მოხდეს და არ უნდა იყოს გადაჭარბებული და არ უნდა დაემუქროს ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპს.
8. ასეთი შემზღუდველი ღონისძიებები შეიძლება ზოგადი (ყველა ხელისუფლებისთვის საერთო) და კონკრეტული (ხელისუფლებების კონკრეტული რაოდენობისთვის, მათი მდგომარეობიდან გამომდინარე) იყოს და შემდეგ მიზნებს ემსახურებოდეს:
 - ერთის მხრივ, სახელმწიფო დონეზე ჯანსაღი მაკრო ეკონომიკური პოლიტიკის უზრუნველყოფა
 - და მეორეს მხრივ, ჯანსაღი და უსაფრთხო მენეჯმენტის(ამავდროულად კანონმდებლობითა და ადმინისტრაციული სამართლით მოცემული ნორმების გათვალისწინებით) უზრუნველყოფა და ფინანსური პრობლემების დაძლევა ან ამ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებში შეზღუდვას დაქვემდებარებულ განსაკუთრებულ შემთხვევებთან გამკლავება.
10. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსურ ავტონომიაზე შესაძლო შეზღუდვები კანონით უნდა დაწესდეს. შეზღუდვები ობიექტურ, გამჭვირვალე და ცვლად კრიტერიუმებს უნდა ეფუძნებოდეს და სამართლიანი უნდა იყოს ისეთი აღრიცხვის მოწყობილობების თავიდან ასაცილებლად, რომლებიც სიმართლის დადგენას შეუშლის ხელს.
11. სათანადო პროცედურების დაცვით საჭიროა ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებთან კონსულტაცია მის საფინანსო და საბიუჯეტო ავტონომიაზე რაიმე სახის შეზღუდვის დაწესებამდე და ასევე, მათთვის შეტყობინება ნებისმიერი ასეთი ზომის გამოყენებისა და შედეგების შესახებ. შესაძლებელია მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის რეგულარული დიალოგის, კონსულტაციებისა და თანამშრომლობის ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა.
12. ცენტრალური ხელისუფლება რეგულარულად უნდა ამოწმებდეს შეზღუდვების საჭიროებასა და ეფექტურობას.
13. რიგი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების საფინანსო და საბიუჯეტო თავისუფლების შეზღუდვა მოკლევადიანი უნდა იყოს და მიზნის მიღწევისთანავე უნდა მოიხსნას.

14. თითოეულ ხელისუფლებაზე დაწესებული შეზღუდვები ნათელი, ობიექტური და დათვლადი უნდა იყოს.
15. შეზღუდვები სასურველი მიზნის პროპორციული უნდა იყოს და არ უნდა ქონდეს სადამსჯელო ხასიათი
16. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ფინანსურ ავტონომიაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე ზომები, როგორცაა ხარჯვის და გადასახადების ტარიფების საერთო და ხისტი გასწორება, თავიდან უნდა იქნეს აცილებული თუ სხვა უფრო რბილი ზომების (მაგალითად სტიმულები, მოქნილი შეზღუდვები(რომლებიც დროის განმავლობაში იცვლება და მხედველობაში იღებს კონკრეტული ტიპის თემის მგომარეობასა და ხარჯვისა და საგადასახადო ტარიფების საშუალო მონაცემებს)) გამოყენებაა შესაძლებელი.

ფინანსური შეფასების მეთოდები

17. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ხარჯვითი საჭიროებები და შემოსავლების ზრდის პროგნოზები, ფინანსური ტრანსფერებისა და ამ ტრანსფერების განაწილების კრიტერიუმების შეფასება უნდა მომზადდეს და გამოქვეყნდეს ეროვნულ დონეზე. ისინი წინასწარ შეფასებებად ჩაითვლება; ისინი გარკვეული პერიოდულობით ცვლილების ობიექტი უნდა იყვნენ და დაფუძნებულნი უნდა იყვნენ გამჭვირვალე, სტაბილურ, სამართლიან და ობიექტურ გამოთვლის ფორმულებზე.
18. ამ შეფასებების მიზანი მაკროეკონომიკურ მდგომარეობაში არსებული ცვლილებებისა და ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებებისათვის გადასაცემი გათვლადი ტრანსფერების ოდენობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებაა და სადაც შესაძლებელია, ისინი ხელისუფლებებს შორის ტრანსფერის სამართლიანად განაწილების საშუალებას უნდა იძლეოდნენ.
19. სადაც შესაძლებელია, ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს ძირითადი ადგილობრივი და რეგიონული მომსახურებების სტანდარტების შექმნას და უნდა შეიმუშავოს ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ხარკჯვით საჭიროებებთან დაკავშირებული ფინანსური შეფასებების სახელმძღვანელო პროცედურები.

ფინანსური რისკების შეფასება და მართვა

20. ფინანსური რისკების შეფასება უნდა მოიცავდეს წინასწარ მონიტორინგსა და გაფრთხილების მექანიზმებს(როგორცაა შემოსავლებისა და ხარჯების წარმოშობის, დავალიანების და საპროცენტო განაკვეთების ცხრილები), ასევე ინტერვენციისა და საზედამხედველო პროცედურებს. ინდივიდუალური საქმიანობის კონტროლის ნაცვლად , უმჯობესია ზოგადი რეგულირების მიდგომის გამოყენება.

21. უნდა აიკრძალოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების სპეკულაციური ინვესტიციები. იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივი ან რეგიონული ხელისუფლება გადაწყვეტს აქციათა ბაზარში ინვესტიცია, ასეთი ინვესტიცია პროფესიონალურად უნდა იმართოს.
22. ნებისმიერი ფინანსური ტექნიკა, რომელიც მიზნად ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების დავალიანების დონის დამალვას ისახავს ან მის დამალვაზე ზეგავლენას ახდენს, უნდა აიკრძალოს.
23. კანონმდებლობით უნდა გამოირიცხოს ან შეიზღუდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო თუ სხვა საქმიანობის შესრულებისთვის შეუცვლელი მნიშვნელობის მქონე შენობებისა თუ აქტივების გამოყენება სესხის უზრუნველყოფის საშუალებად.
24. ზოგადად, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს ვალის აღების უფლება მხოლოდ საინვესტიციო ხარჯების და არა მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად უნდა გააჩნდეთ.

ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლები და თანამშრომლები

25. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების მიერ გამოქვეყნებული საფინანსო და საბიუჯეტო ინფორმაციის ხარისხი და სიზუსტე მერმა, მთავარმა აღმასრულებელმა ან კანონით განსაზღვრულმა, უფლებამოსილმა ნებისმიერმა არჩეულმა წარმომადგენელმა თუ აღმასრულებელმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს.
26. ადგილობრივი თუ რეგიონული საგადასახადო შემოსავლების შეგორებასა და/თუ ადგილობრივ თუ რეგიონულ ხარჯებზე პასუხისმგებელი თანამდებობის პირები, რომლებიც თავიანთი უფლებამოსილების განხორციელების დროს თავისუფლების გარკვეული ხარისხით სარგებლობენ, პირადად უნდა იყვნენ კანინის შესაბამისად, თავიანთი მენეჯერული საქმიანობაზე პასუხისმგებელი.
27. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი და რეგიონული თანამდებობის პირებისა და არჩეული წარმომადგენლების მიერ სათანადო პროფესიული ტრენინგების გავლა, იმ შემთხვევაში თუ აღნიშნულ ტრენინგს თავად ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლება ან მათი ასოციაციები არ ატარებენ, ცენტრალურ ხელისუფლებას, მაგალითად, შეუძლია სტანდარტების შემუშავება, ასეთი ტრენინგების ორგანიზება და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებებისა და მათი ასოციაციების დახმარება თავიანთი არჩეული წარმომადგენლებისა და თანამდებობის პირებისთვის ტრენინგების ორგანიზებაში.

კონტროლი

28. გარე ზედამხედველობითი პროცედურები კანონით უნდა განისაზღვროს და დაბალანსებული და სამართლიანი უნდა იყოს. პროცედურები უნდა შემოიზღუდოს მხოლოდ გადაწყვეტილებების ლეგალურობის შემოწმებით. უთანხმოების შემთხვევაში, პროცედურამ

ზედამხედველობითი ხელისუფლება კომპეტენტური იურისდიქციისადმი დამხარებით მიმართვის შესაძლებლობით უნდა უზრუნველყოს.

29. ზოგადად, მოვლენის შემდგომ კონტროლს უპირატესობა უნდა მიენიჭოს წინასწარ თანხმობასა და ავტორიზაციასთან შედარებით.
30. ამ პირობის ვერ შესრულების შემთხვევაში, სადაც წინასწარი თანხმობაა საჭირო, განსაკუთრებით კი დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების დროს, კანონით კეთილგონივრული დროითი ღიმიტები უნდა დაწესდეს ზედამხედველობითი ხელისუფლების მიერ თანხმობის გაცემაზე. თანხმობა გაცემულად ჩაითვლება პასუხის დათქმულ ვადებში არ გაცემის შემთხვევაში.
31. ადგილობრივი და რეგიონული ბიუჯეტების მიღების სამართლებრივი ვადები და საზოგადოებრივი მომსახურებების უწყვეტობის მექანიზმები უნდა არსებობდეს იმ შემთხვევაში თუ ბიუჯეტს დაწესებულ ვადებში ვერ მიიღებენ, ან თუ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება ვერ შეასრულებს თავის მოვალეობებს (მაგალითად საბიუჯეტო ხარჯებიდან სამართლებრივად ან კონტრაქტის მიხედვით სავალდებულო ხარჯების გამოტოვება, ბიუჯეტის ხაზების უზუსტობა, საბიუჯეტო პროცედურების უხეში დარღვევა და ა.შ.) ასეთმა მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს ცენტრალური ხელისუფლების ან მაკონტროლებელი ორგანოს, ან დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოს ჩარევა მდგომარეობის გამოსწორების მიზნით, მაგრამ ამავედროულად იმის უზრუნველყოფით რომ ჩარევა შემთხვევის პროპორციულია, არ არის პოლიტიკური ან გადაჭარბებული, საფრთხეში არ აგდებს ადგილობრივ თუ რეგიონულ თვითმმართველობებს და არ აქვს უფრო მეტი ხანგრძლივობა ვიდრე ეს მდგომარეობის გამოსასწორებლად ან აღმოჩენილ დარღვევებთან გასამკლავებლად არის საჭირო.
32. უმჯობესია არსებობდეს ბიუჯეტის შესრულების, ხარჯებისა და ხარჯვითი განაკვეთების სტატისტიკური და შედარებითი ანალიზი ანომალიების გამოსავლენად და შესაბამისი გამაფრთხილებელი პროცედურების დასაწყებად, ვიდრე არსებობდეს ავტორიზაციების მთელი სერია, რომელიც პროცესის დინამიკას არ პასუხობს.
33. ცენტრალურმა ხელისუფლებებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ბიუჯეტების შედარებისა და მზგავსი ზომებისა და სოციო-ეკონომიკური მახასიათებლების მქონე ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების ქცევის შესადარებლად შესაბამისი ზომებია მიღებული, ფართო მასებისთვის ხელმისაწვდომია და თან განმარტებითი ტექსტი ახლავს (მაგალითად გამოყენებული ინდიკატორების განმარტებები და ა.შ)

ფინანსური პრობლემების მქონე ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კრიზისიდან გამოსვლა

34. ზოგადი პრინციპის სახით, ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებებისთვის სესხების გარანტია არ უნდა იყოს.

35. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების მიმდინარე ხარჯები მიმდინარე შემოსავლებიდან და არამიზნობრივი რეზერვებიდან უნდა ფინანსდებოდეს, გარდა წინასწარი გადახდისა და მოკლევადიანი სესხების გამონაკლისი შემთხვევებისა
36. სახელმწიფომ ან საზედამხედველო ორგანომ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური მონიტორინგისთვის პროცედურები უნდა შეიმუშავოს ფინანსური ინფორმაციის შეგროვებითა და საჯაროდ გამოქვეყნებით. ამ ინფორმაციამ მოქალაქეებს, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებსა და მთავრობებს ამამთუიმ ხელისუფლების ფინანსური მდგომარეობის შესწავლის, მისი სხვა, მსგავსი მახასიათებლების მქონე ხელისუფლებების ფინანსურ მდგომარეობასთან შედარების და სადაც საჭიროა, კანონმდებლობის შესაბამისად, სათანადო ზომების მიღების შესაძლებლობა უნდა მისცეს რაიმე ფინანსური პრობლემის თავიდან ასაცილებლად.
37. უნდა არსებობდეს პროცედურები, რომლებიც ადგილობრივ თუ რეგიონულ ხელისუფლებებს ლოკალიზებულ და მოკლევადიან კრიზისთან გამკლავების შესაძლებლობას მისცემს უფრო მაღლა მდგომი ხელისუფლებისგან ან სახელმწიფოსგან დახმარების მოთხოვნის გარეშე. ასეთი პროცედურები, მაგალითად შესაძლებელია ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებებისთვის გაკოტრებისა და ლიკვიდაციის კოდექსის ფარგლებში შეიმუშავდეს.
38. სახელმწიფომ ან საზედამხედველო ორგანომ ფინანსური კრიზისის მქონე ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების დასახმარებლად ინტერვენციის წესები უნდა შეიმუშავოს და გააკონტროლოს.
39. ინტერვენციის წესები კონკრეტული ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების ფინანსური კრიზისიდან გამოყვანის მიზანს უნდა ემსახურებოდნენ და არჩეულ წარმომადგენლებსა და თანამდებობის პირებს უნდა აკისრებდნენ თავიანთ ქმედებებზე პასუხისმგებლობას. უნდა არსებობდეს ისეთი არასასურველი ეფექტების თავიდან აცილების ზომები, როგორცაა ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების შეჩვევა დახმარებაზე და მათი დაუდევრობა თავიანთი ფინანსების მართვასა თუ სახელმწიფოს დახმარების მოპოვებისთვის ბრძოლაზე.
40. სადაც ფინანსური სიძნელე სტრუქტურული შემოსავლის დეფიციტიდან მიმდინარეობს, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ არამხოლოდ ფინანსური დახმარება უნდა გაუწიოს, არამედ უნდა ჩაერიოს კიდევ სტრუქტურული დეფიციტის გამომწვევი მიზეზების აღმოსაფხვრელად.
41. ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გაითვალისწინოს სპეციალური ფინანსური რესურსები იმ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების დასახმარებლად, რომლებიც საგანგებო სიტუაციაში იმყოფებიან, ან ბუნებრივი კატასტროფების ან მკვეთრი ეკონომიკური ვარდნის მსხვერპლნი არიან.
42. ფინანსური დახმარება უნდა გაიცემოდეს კონკრეტულ ადგილობრივ თუ რეგიონულ ხელისუფლებასთან დიალოგის შემდეგ, ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლის გეგმის საფუძველზე, რომელიც მოიცავს

ფინანსურ კონტრიბუციებსა და თავად ხელისუფლების მიერ გასატარებელ რონისძიებებს.

43. ფინანსური დახმარება ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების სიმდიდრისა და საშუალოვადიანი ეკონომიკური და ფისკალური პოტენციალის მიხედვით უნდა განისაზღვროს.

ნაწილი II

სახელმძღვანელო პრინციპები ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებებისთვის

ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებს მოეწოდებათ გაითვალისწინონ შემდეგი ზომები ფინანსური და საბიუჯეტო მენეჯმენტის სფეროში მათეული პოლიტიკის შემუშავების დროს, ვინაიდან ეს სფეროები მათს კომპეტენციას განეკუთვნება

ზოგადი პრინციპები

44. სასურველია რომ ახლადარჩეულმა ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა აღმასრულებლებმა უფლებამოსილების შედგომამდე პროგრამა წარადგინოს, რომელიც მოიცავს მიზნებს, პრიორიტეტებსა და ზომებს მათი განხორციელების სავარაუდო გრაფიკით და სათანადო საბიუჯეტო რესურსებით.
45. ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებებმა მრავალწლიანი საბიუჯეტო გეგმები უნდა შეიმუშაონ ბიუჯეტის საერთო მიზნების, ამათუიმ პოლიტიკის განხორციელების სავარაუდო ხარჯებისა და გაწერილი პასუხისმგებლობების და ბიუჯეტზე მიღებული თუ მისაღები გადაწყვეტილების მომავალი შედეგების დასახელებით.
46. ბიუჯეტის პროექცია და წინადადებები შიდა ექსპერტებისა (მაგალითად მიმღები, ხაზინადარი, შიდა აუდიტორი) და გარეშე მოსახრებების (ეკონომისტების, დამოუკიდებელი აუდიტორებისა და ა.შ.), განსაკუთრებით საჯარო დებატების (მოსმენები შესაბამის კომიტეტზე, ადგილობრივ თუ რეგიონულ საბჭოებზე გატანამდე და ა.შ.) ჩართვით უნდა მომზადდეს.
47. აღმასრულებელის ან ადგილობრივი თუ რეგიონული საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, ნათლად უნდა განიმარტოს მიმდინარე და მომავალი ფინანსური წლების საბიუჯეტო ხარჯები.
48. ზოგადი წესის სახით, საბიუჯეტო საკითხებში ჩართული კომიტეტების სხდომები ღია უნდა იყოს საზოგადოებისთვის, ხოლო მათი დოკუმენტები უნდა გამოწვეყნდეს და მისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის.
49. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების არჩეულ წარმომადგენლებსა და ოფიცრებს უნდა შეეთავაზოთ და უნდა შეეძლოთ ისარგებლონ ტრენინგებით როგორც ბიუჯეტირების საფუძვლებში, ასევე უფრო კომპლექსურ დისციპლინაში, რაც მათ შესაძლებლობას მისცემს მათთვის გადაცემული დოკუმენტები უკეთ გაიგონ და შესაბამისი, ინფორმირებული გადაწყვეტილებები მიიღონ. ოფიცრების მოტივაციის

მიზნით ტრენინგებში მონაწილეობა დაწინაურების შესაძლებლობას უნდა დაუკაშირდეს.

50. ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების ნებისმიერი საქმიანობა, რომელმაც საჯარო ვალი შეიძლება გამოიწვიოს და რომელსაც ფინანსური რისკები ახლავს თან, წინასწარ უნდა იყოს არჩეულ სათათბირო ორგანოსთან შეთანხმებული და მისგან ავროტიზებული.

ინფორმაცია და ღიაობა

51. საბიუჯეტო და სააღრიცხვო დოკუმენტაცია ადვილად წაკითხვადი უნდა იყოს, გასაგებ და ამომწურავ ინფორმაციას უნდა იძლეოდეს ბიუჯეტის შესახებ (მათ შორის ძირითადი ბალანსები, საკითხები, პრიორიტეტები, მონაცემები და ა.შ), ბიუჯეტის შინაარსის ანალიზისთვის და სათანადო შედარებების გაკეთებისთვის (სხვა საფინანსო წლებთან, სხვა ხელისუფლებებთან და ა.შ) საჭირო დეტალებს უნდა მოიცავდეს.
52. გამოქვეყნებულ (მაგ, ინტერნეტის საშუალებით) დოკუმენტებს შესაბამისი განმარტებები უნდა ახლდეს საზოგადოების მიერ უფრო ადვილად გასაგებად.
53. საბიუჯეტო დოკუმენტებში გასაგებები და შემოსავლები მათი ტიპისა და ფუნქციის მიხედვით უნდა იყოს წარმოდგენილი, გამოვლენილი უნდა იყოს ჩართული ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების საქმიანობის რაც შეიძლება მეტი სექტორი რათა გაიზომოს საქმიანობის სფეროებს შორის რესურსების განაწილება.
54. ადგილობრივი და რეგიონული მომსახურებების მართვის ქმედითობაზე ინფორმაცია (ფინანსური ინდიკატორები, შედეგებისა და გავლენის ინდიკატორები, სხვა ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების ქცევებთან შედარებები და ასეთი ინფორმაციის ინტერპრეტაცია) სადაც შესაძლებელია, საბიუჯეტო დოკუმენტაციას თან უნდა ერთვოდეს.
55. ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებებმა უნდა წახალისონ მოქალაქეთა და სოციალურ პარტნიორთა მონაწილეობა საზოგადოებრივი საქმეების მართვაში მათთან რეგულარული კონსულტაციებით და მათთვის ამ საკონსულტაციო საკითხების ფინანსურ ასპექტებზე ობიექტური ინფორმაციის მიწოდებით.
56. ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებებმა შესაძლებლობა უნდა მისცენ მოქალაქეებს ინფორმაცია მიიღონ ბიუჯეტის პროექტის შესახებ, როგორც კი ის ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების საბჭოებს საბოლოო დამტკიცებისთვის გადაეცემათ. ბიუჯეტის მიღებისთანავე, მისი საფუძვლები და თემისთვის მისი მნიშვნელობა საჯარო უნდა გახდეს, მაგალითად გადასახადებსა ან ხელისუფლების მიერ დაფინანსების პრიორიტეტებში ცვლილებების ახსნით და საზოგადოებისათვის მეტი დეტალების მიწოდების მომსახურების არსებობის ხსენებით.

ბიუჯეტის მომზადება

57. ბიუჯეტის მომზადება ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების სპეციალიზებული ჯგუფის პასუხისმგებლობაა, რომელსაც კარგად მოეხსენება ხელისუფლების საოპერაციო ადმინისტრაციული ხარჯები, ბიუჯეტის მოხმარება და შესაბამისად, აღმასრულებლებისთვის სხვადასხვა არჩევანის შესახებ წინადადებების წარდგენა და შიდა არბიტრაციის მოზადება შეუძლია მომდევნო ეტაპზე არბიტრაციამდე.
58. საბიუჯეტო წინადადებები ხელისუფლებებმა და იმ პირებმა უნდა განიხილონ, რომლებიც ამათუიშ დომენზე არიან პასუხისმგებლები, ხოლო შემდგომ ეტაპზე ეს წინადადებები ფინანსებზე პასუხისმგებელმა პირებმა უნდა განიხილონ, რომლებმაც საერთო ბალანსი, საერთო შემოსავლები, სესხები და წამოჭრილი ნებისმიერი სხვა პრობლემა უნდა გაითვალისწინონ.
59. სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტებს შორის არჩევანი ობიექტური უნდა იყოს მაგალითად, “შეკალირების” სისტემის გამოყენებით, რომელიც რამდენიმე კრიტერიუმს მოიცავს. როცა ეს შემოთავაზებული ინვესტიციით არის გამართლებული, გასათვალისწინებელია ჩართულობის პროცესი ადგილობრივი თემის მონაწილეობით. ასეთ შემთხვევაში, ამ პროცესის სათანადოდ მართვის უზრუნველსაყოფად საჭიროა გარკვეული პროცედურების შემუშავება.
60. ადგილობრივი ხელისუფლების კომერციულ სექტორთან კავშირების (მაგალითად, აქციებთან დაკავშირებული შემოსავლები და გასავლები, უზრუნველყოფის განხორციელება და ა.შ.) საბიუჯეტო შედეგები ფრთხილად უნდა შეფასდეს კერძო სექტორებში გამოყენებული შეფასების წესებისა და პროცედურების შესაბამისად.

ფინანსური რისკის შეფასება და მართვა

61. ბიუჯეტებისა და ანგარიშების წარდგენამ ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების ფინანსური მდგომარეობის რაც შეიძლება ობიექტური სურათი უნდა ასახოს. ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლება კონსოლიდირებული ანგარიშების შექმნაზე, შედეგების ინტეგრირებაზე და სხვადასხვა სატელიტური სააგენტოების რისკებისა და პასუხისმგებლობების ჩვენებაზე უნდა მუშაობდეს.
62. სადაც ანგარიშების კონსოლიდირება შეუძლებელია, ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ მისი რომელიმე გარე ორგანიზაციაში მონაწილეობისა თუ ჩარევის მიმოხილვა უნდა წარმოადგინოს და ასევე იმ ორგანიზაციის წინაშე არსებული შესაძლო რისკები, რომელშიც ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლება ფინანსური სტიკპოლდერია.
63. ბიუჯეტის წარდგენას თან უნდა ახლდეს ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების წინაშე ფინანსური რისკების ანალიზი: დათვლადი რისკების ანალიზს სათანადო რეზერვების შექმნა უნდა მოყვეს, მაშინ როცა, უნდა შეფასდეს არადათვლადი რისკების ხარისხი.
64. იმ ქვეყნებში, სადაც ადგილობრივ თუ რეგიონულ ხელისუფლებებს ფონდების ბანკებში განთავსების თავისუფლება აქვთ, დაზღვევისა და

გადაზღვევის სისტემის არსებობაა საჭირო ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლებების ზარალისგან დასაცავად ბანკის გაკოტრების შემთხვევაში.

65. უნდა გამოქვეყნდეს გარანტიები ან გარანტიების სადეპოზიტო ვალდებულებები, სხვაობა უნდა იყოს ნაჩვენები ფინანსური წლის განმავლობაში არსებულ ვალდებულებებს, გადაუხდელ ვალებსა და ამ გარანტიებთან დაკავშირებულ ხარჯებს შორის; რეკომენდებულია ამ რისკების შესამცირებლად რისკების შეფასების ფარდობის გამოყენება.

66. კომერციული საწარმოების შექმნა თუ მართვა და ასეთ საწარმოებში მონაწილეობა უნდა შეიზღუდოს საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებამდე ან იმ საქმიანობამდე, როლებშიც არ არსებობს კონკურენტული ბაზარი ან, იმ საქმიანობამდე, რომელიც ეკონომიკის წახალისებას (საბინაო საკითხები, ბიზნეს პარკების შექმნა, დამწვეები ბიზნესები, დასაქმების წახალისება და ა.შ) ემსახურება მიზნად.

67. იმ შემთხვევაში თუ ადგილობრივ ან რეგიონულ ხელისუფლებას საფინანსო ბაზარში ინვესტიციების ჩადების უფლება აქვს, ეს საქმიანობა ობლიგაციათა ბაზარში ინვესტირებამდე უნდა შეიზღუდოს. ნებისმიერი სხვა ფინანსური პროდუქტი სპეციალური შეფარდების ობიექტი უნდა გახდეს მათი არასტაბილურობისა და რისკების შესაფასებლად და თითოეულ შემთხვევაში, პროფესიონალების მიერ უნდა იმართოს.

68. უნდა შეიქმნას მიდევნებისა და თანაფარდობის სისტემები , რომელთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი საჯარო უნდა გახდეს ფინანსური მდგომარეობის შეფასების, დევიაციების ანალიზისა და რისკების თავიდან აცილების უზრუნველსაყოფად.

69. ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებებმა, ინდივიდუალურად თუ კოლექტიურად, მათი ფინანსური ვალდებულებებიდან მომდინარე რისკების მართვისთვის საჭირო ცოდნა უნდა შეიძინონ; ამ ცოდნის მიღება შეიძლება ადგილობრივი ადმინისტრაციული ორგანოების ფინანსური აღმასრულებლების ტრენინგებით, ან სახელმწიფო მომსახურებების ან დამოუკიდებელი საჯარო საკონსულტაციო ორგანიზაციების, ადგილობრივი ხელისუფლებების ასოციაციების და კერძო სექტორის ჩართვით, კომერციულ საფუძველზე. საკონსულტაციო და საზედამხედველო ფუნქციები ერთიდაიგივე ორგანომ არ უნდა შეასრულოს.

70. უნდა წახალისდეს ხელისუფლებებს შორის კორიზონტალური და ვერტიკალური თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი პროექტების დასრულებაში დახმარების მიზნით, ხარჯებისა და რისკების გაზიარებით.

71. სინვესტიციო პროექტების ხარჯების შეფასებაში გასათვალისწინებელია მიმდინარე ხარჯები (როგორცაა პერსონალის აყვანა, ოპერირება, შენახვა და ა.შ), რომელიც ლოგიკურად უნდა ჩაირთოს მრავალწლიან საბიუჯეტო პროგრამირებაში.

72. კერძო-საჯარო პარტნიორობებში რისკები რეალისტურად უნდა გაზიარდეს და ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ თავიდან

უნდა აიცილოს თავისი ინტერვენციით სარისკო კერძო ინვესტიციის გარანტორის როლის აღება. კერძოდ, აშკარა საჯარო გარანტია სასურველია როცა სტრუქტურისა ან მომსახურების ბუნება ხელისუფლებისთვის აძნელებს მისი მომავალში მომხმარებელთა ხელში გადაცემას.

ბიუჯეტის დამტკიცება

73. ბიუჯეტის სტრატეგიის შესახებ დებატები საბიუჯეტო პროცედურების დასაწყისშივეა საჭირო, რაც წლისა და სავარაუდოდ მომავალი წლის მისაღები საერთო მიზნების პირველადი განხილვის შესაძლებლობას მისცემს.

74. ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებებმა საკმარისი დროის ფარგლები უნდა დააწესონ გამოცემული საბიუჯეტო დოკუმენტების საკრებულოს წევრების მიერ წაკითხვისა და ანალიზისთვის.

75. იმ შემთხვევაში თუ არჩეული წარმომადგენლები მიღებულ ინფორმაციას შეუსაბამოდ ან გაუგებრად ჩათვლიან, მათ, ინდივიდუალურად ან ჯგუფურად, უნდა შეეძლოთ დამატებითი ინფორმაციის, შესაბამისი თანამდებობის პირებისგან კითხვებზე პასუხის, და სადაც საჭიროა, ექსპერტების აზრის მოსმენის მოთხოვნა.

ბიუჯეტის განხორციელება

76. სადაც შესაძლებელია, შუალედური დებატები უნდა გაიმართოს ბიუჯეტის განხორციელებასთან დაკავშირებით ბიუჯეტში ცვლილებების პერსპექტივების, ეკონომიკაში, საბიუჯეტო და სოციალურ კონტექსტში არსებული ცვლილებების მიმოხილვის მიზნით. ასეთივე დებატები უნდა გაიმართოს ფინანსური წლის დასასრულს.

77. საბჭომ რეგულარული ინფორმაცია (მაგალითად, სამ, ოთხ თვეში ერთხელ) უნდა მიიღოს ბიუჯეტის მონიტორინგის შესახებ. ბიუჯეტში ცვლილებების საჭიროების შემთხვევაში, სასურველია მათი ერთ-ორ “სეტად” დაჯგუფება წლის განმავლობაში. ამასთანავე, აუცილებელია ამ ცვლილებებს თან ახლდეს მიმოხილვა და დებატებიც კი ბიუჯეტის ხარჯვის მდგომარეობის შესახებ.

78. ბიუჯეტის ცვლილებები რაოდენობრივად და მასშტაბებით უნდა შეიზღუდოს ბიუჯეტის საწყისი მიზნებიდან გადახვევის თავიდან აცილების მიზნით, ცვლილებები ისე უნდა წარმომართოს რომ შემოთავაზებულ ცვლილებებსა და მათს მნიშვნელობაზე ნათელი წარმოდგენა შეიქმნას. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია იმავე დონის გამჭვირვალობის, საჯაროობისა და დემოკრატიული კონტროლის პირობების უზრუნველყოფა, როგორც ეს თავდაპირველი ბიუჯეტისთვის იქნებოდა.

ბიუჯეტის ანგარიშები

79. ანგარიშები (ფინანსური წლისთვის n) საბჭოს გონივრული დროის ვადებში, უთუოდ მომავალი წლისთვის ($n + 1$) ბიუჯეტის

განხორციელებაზე დებატების გამართვამდე და მომავალი წლის (n + 2) ბიუჯეტამდე უნდა გადაეცეს.

80. ანგარიშები კომიტეტსა და შემდგომ, საბჭოში, სათანადო განხილვებისა და დებატების შედეგად, გარეშე მოსაზრების (მაგალითად გარე აუდიტი) შუქზე უნდა მიიღებოდეს.

81. ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების აღმასრულებელმა უნდა უზრუნველყოს ბიუჯეტის შესახებ კომიტეტებისა და საბჭოების მოხსენებების გამოქვეყნება (საჯარო თუ “ონლაინ” წვდომის შესაძლებლობა)

კონტროლი

82. ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებებმა შიდა აუდიტის ჩარჩოები(მაგალითად, ეთიკის კოდექსი, დამოუკიდებლობის ზომები, ინიციატივის უფლება, ინტერვენციის პირობები, საბჭოსთვის შეტყობინება, მიღვენება, ანგარიშების გამოქვეყნება და ა.შ) უნდა შეიმუშავოს და ზოგად პრაქტიკაში უნდა დანერგოს და ასევე, მხარი უნდა დაუჭიროს შიდა აუდიტირებას (რეკომენდებული მეთოდოლოგია, გარე ტექნიკური დახმარება)

83. არსებული სამართლებრივი ვალდებულებებისათვის რაიმე საფრთხის შექმნის გარეშე, ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ სისტემატურად უნდა გამოიყენოს წლიური გარე აუდიტირება (ნებისმიერ ფორმით) ანგარიშებისა და მათი კანონთან შესაბამისობის შესამოწმებლად (მათ შორის დარღვევებთან და კორუფციასთან ბრძოლის ზომები)

84. ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ რეგულარული პერიოდულობით, მაგალითად გარე აუდიტის დახმარებით, უნდა შეაფასოს თავისი მენეჯმენტის ეფექტურობა.

ფინანსური პრობლემები

85. ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ ფინანსური დახმარება არ უნდა მოითხოვოს სახელმწიფოსგან, თუ ფინანსურ მდგომარეობასთან გამკლავება სხვა საშუალებებით არის შესაძლებელი.

86. ფინანსური პრობლემების გაჩენისთანავე, ადგილობრივმა თუ რეგიონულმა ხელისუფლებამ ფინანსური პრობლემების დაძლევის გეგმა უნდა შეიმუშავოს თუ საჭიროა სახელმწიფოს ან საზედამხედველო ხელისუფლების, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ხელისუფლების ან კერძო აუდიტორული ფირმების დახმარებით.

87. ფინანსური პრობლემების დაძლევის გეგმა საბჭოს თუ ასამბლეის საჯარო სხდომებზე განხილვის შედეგად უნდა მიიღებოდეს. გეგმამ ის აუცილებელი მონაცემები და ღონისძიებები უნდა მოიცვას, რომლებსაც დაუფუძნება მომავალი ბიუჯეტები. გეგმა, კანონმდებლობიდან გამომდინარე, შეიძლება იყოს კონტრაქტის ტიპის ადგილობრივი თუ

რეგიონული ხელისუფლებისთვის ფინანსური დახმარების მიმწოდებელ
ორგანოსთან კავშირში.