



ჰარმონიზაციის ცენტრის (ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფის) რეგულირება და თავისებურებები საქართველოში

რეზიუმე

ჯაბა ბერაძე

სტუ-ს დოქტორანტი

E-mail: jabanaber@gmail.com

სუვერენული, სამართლებრივი და დემოკრატიული ქართული სახელმწიფოს მშენებლობა შეუძლებელია სრული ფინანსური წესრიგის დამყარების გარეშე, რისთვისაც აუცილებელია სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ფორმებისა და მეთოდების ისეთიანი ტრანსფორმაცია, რომ იგი დაეფუძნოს დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში აპრობირებულ გამოცდილებას და საზოგადოების, სახელმწიფოსა და საბაზრო ეკონომიკის ტრანსფორმაციის პროცესების მოთხოვნებს, რამეთუ იგი ქვეყანაში ფინანსური მართვისა და კონტროლის ეფექტიანობის დაცვას განაპირობებს.

საკვანძო სიტყვები: პილოტური, ფუნდამენტური, კოორდინაცია, ჰარმონიზაცია.

ქვეყანაში ფინანსური ინსტიტუციების ფუნქციონირება წარმოდგენილია საერთაშორისო დონეზე რეგულირებადი აუდიტისა და მარწმუნებელი მომსახურების ერთიანი საერთაშორისო სტანდარტების დამკვიდრება-გამოყენების გარეშე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარეობს, რომ დღესდღეობით მთელს მსოფლიოში აუდიტორული საქმიანობის რეგულირების კუთხით ძირითადი აქცენტი აუდიტორთა საქმიანობის ხარისხის კონტროლზე არის გადატანილი, რამეთუ კორპორაციის (კომპანიის) მაღალი ხარისხის სანდოობის მქონე ფინანსური ინფორმაციის დროული გასაჯაროება ამცირებს ინვესტორთა წაგების რისკს, რაც უზრუნველყოფს კაპიტალის ბაზრებზე მეტი ფინანსური სახსრების მოზიდვას ან/და ზრდის მათზე წვდომის შესაძლებლობებს. ობიექტური, სარწმუნო ფინანსური ინფორმაცია უზრუნველყოფს აქციონერთა მონიტორინგს და მათი უფლებების ეფექტიან განხორციელებას.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სრულფასოვანი და ეფექტიანი დანერგვისათვის ძირითად რგოლს წარმოადგენს ჰარმონიზაციის ცენტრი, რომლის მთავარი ფუნქციაა შიდა

აუდიტის სუბიექტების კოორდინაცია, მათი სინქრონიზებულად ფუნქციონირება, ამოცანათა დუბლირების თავიდან აცილება და შიდა აუდიტის განვითარების პროცესის ხელშეწყობა და მონიტორინგი. ამასთან, ჰარმონიზაციის ცენტრი პასუხისმგებელია შიდა აუდიტორთა ცოდნისა და უნარების გადრმავეების და მათი უწყვეტი პროფესიონალური განვითარების მხრივ, სხვადასხვა სწავლებების და ტრენინგ-კურსების ორგანიზებაზე. შესაბამისად, 2010 წლის მაისში ჩამოყალიბდა სსიპ "სახელმწიფო შიდა კონტროლის ეროვნული ცენტრი" (შემდგომში "ცენტრი"), რომელსაც უნდა განეხორციელებინა მთავარი რგოლის ჰარმონიზაციის ცენტრის (Central Harmonization Unit) ფუნქციები. აღნიშნული ითვალისწინებდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ევროკავშირის ექსპერტების მიერ შემუშავებულ მოდელს.

ჰარმონიზაციის ცენტრი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფია რომელიც ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს დაწესებულებებში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვას, განვითარებასა და ფუნქციურ სრულყოფას და ამ საკითხების კოორდინაციას; ჰარმონიზაციის ცენტრი უზრუნველყოფს როგორც შიდა აუდიტის, ასევე ფინანსური მართვისა და კონტროლის კოორდინირებასა და ჰარმონიზებას. შიდა კონტროლთან დაკავშირებული საკითხების განმხილველი საბჭო (ჰარმონიზაციის ცენტრი) არის საქართველოს მთავრობასთან შექმნილი საბჭო, რომელიც სამდივნოს მეშვეობით უზრუნველყოფს სახელმწიფო სექტორში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვას, განვითარებას, ფუნქციურ სრულყოფას და აღნიშნული საკითხების კოორდინაციას. ჰარმონიზაციის ცენტრი ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე.

ცენტრის მაკოორდინირებელი როლი მოითხოვს ურთიერთობას სისტემის განვითარებასთან



დაკავშირებულ ყველა დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის, ყველა საბიუჯეტო დაწესებულებასთან, სახელმწიფო ხაზინასთან, სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურთან და რეფორმაში ჩართულ ყველა მხარესთან, რომელიც გავლენას ახდენს რეფორმის მიმდინარეობაზე, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ფინანსური მართვისა და კონტროლის და საბიუჯეტო რეფორმების ურთიერთდამოკიდებულება.

შიდა კონტროლთან დაკავშირებული საკითხების განმხილველი საბჭოს (პარმონიზაციის ცენტრი) შემადგენლობა, მისი საქმიანობის სფერო და ძირითადი მიმართულებები, მისი ფუნქციები, მის მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესი და მის საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული შიდა კონტროლთან დაკავშირებული საკითხების განმხილველი საბჭოს (პარმონიზაციის ცენტრის) დებულებით.

ყოველი წლის 30 აპრილამდე, სამდივნოს მიერ შედგენილი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების შესახებ კონსოლიდირებული წლიური ანგარიშის განხილვას.

საქართველოში პარმონიზაციის ცენტრი უზრუნველყოფს:

- ◆ სახელმწიფო სექტორის შიდა აუდიტის სტრატეგიისა და მეთოდოლოგიის განახლებას;

- ◆ შიდა აუდიტის სუბიექტების დებულებების შემუშავების მიზნით პრაქტიკული სახელმძღვანელოებისა და მითითების შემუშავებას;

- ◆ შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის შემუშავებას და მის შემდგომ განახლებასა და დახვეწას;

- ◆ შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებისათვის შესაბამისი სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიის შექმნას და მათ შემდგომ განახლებასა და დახვეწას;

- ◆ შიდა აუდიტის სფეროში საერთაშორისო აუდიტორულ ორგანიზაციებთან, სხვა სახელმწიფოების სახელმწიფო სექტორის შიდა აუდიტის ორგანოებთან საერთაშორისო ურთიერთობების დამყარებასა და კოორდინაციას;

- ◆ შიდა აუდიტის სუბიექტების თანამშრომლებისათვის, ფინანსურ მართვასა და კონტროლზე პასუხისმგებელი პირებისათვის პერიოდულად სასწავლო/პრაქტიკული სემინარებისა და ტრენინგების ცატარებას, მხარდაჭერასა და კოორდინაციას;

- ◆ შიდა აუდიტის სუბიექტისათვის ინსტრუ-

ქციების შემუშავებას, მათ შორის, შიდა აუდიტის სუბიექტში დასანიშნი მინიმალური საკადრო რესურსითა და მათი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების, შიდა აუდიტორების ინტერესთა კონფლიქტის წესების, შიდა აუდიტის ხარისხის გარანტიისა და შიდა აუდიტის ანგარიშგების მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ;

- ◆ შიდა აუდიტის მარეგულირებელი კანონმდებლობის, შიდა აუდიტის სტანდარტების, შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიისა და სხვა სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შეფასებასა და მონიტორინგს;

- ◆ რეგულარული შეხვედრებისა და დისკუსიების ორგანიზებას შიდა აუდიტის სტრატეგიის, მეთოდოლოგიის და სახელმწიფო სექტორში შიდა აუდიტის განხორციელების საკითხებზე;

- ◆ ევროკავშირის მოდელის მიხედვით, ფინანსური მართვისა და კონტროლის, ასევე შიდა აუდიტის სისტემების განვითარებაზე, კოორდინაციასა და პარმონიზაციაზე პასუხისმგებელ ორგანოს წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმისა და საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი დაწესებულება. აღნიშნული გამომდინარეობს იქედან, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმა მჭიდროდ არის დაკავშირებული საბიუჯეტო და სახაზინო კუთხით განხორციელებულ რეფორმებთან და საჯარო ფინანსების ეფექტურ ხარჯვასთან. შესაბამისად, სხვადასხვა აღმოსავლეთ ევროპისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში (ალბანეთი, სერბეთი, მონტენეგრო, ხორვატია, ბულგარეთი, უნგრეთი, რუმინეთი, პოლონეთი, სომხეთი, უკრაინა, მოლდოვა, საქართველო და სხვა), ფინანსური მართვისა და კონტროლის, მენეჯერული ანგარიშგაღებულებისა და შიდა აუდიტის განვითარება/შეფასებაზე პასუხისმგებელია ფინანსთა სამინისტრო პარმონიზაციის ცენტრის მეშვეობით.

აღსანიშნავია, რომ 2011 წელს მოხდა სრულად პარმონიზება საერთაშორისო სტანდარტებთან - INTOSAI-თან და IIA-თან და ამ კუთხით, საქართველოს პარლამენტმა 2011 წლის 9 დეკემბერს მიიღო შესაბამისი ცვლილებები საქართველოს კანონში "სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინპექტირების შესახებ". გარდა ფუნდამენტური ცვლილებებისა და დამატებებისა, აღნიშნული კანონის სათაურიც შეიცვალა და ეწოდა "სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ" საქართველოს კანონი. 2014 წელს, პარმონიზაციის ცენტრის მიერ მომზადდა აღნიშნულ კანონში შესატანი ცვლილებების კანონპროექ-



ტი, სადაც რამდენიმე ძირეული ცვლილება იქნა შეტანილი. აღნიშნული ცვლილებებით კანონი დამტკიცდა 2015 წლის 18 დეკემბერს.

ჰარმონიზაციის ცენტრის/სამდივნოს საკადრო რესურსების გათვალისწინებით 2013 წლის პრიორიტეტს წარმოადგენდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვისათვის პირველი პრაქტიკული ნაბიჯების გადადგმა და შიდა აუდიტის პილოტური პროექტების განხორციელება, რომელიც განხორციელდა კიდევ რამდენიმე სამინისტროში. 2014 წელს კი ინტენსიურად მიმდინარეობდა 2 მეთოდოლოგიურ დოკუმენტზე მუშაობა - შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია და სისტემური აუდიტის სახელმძღვანელო. გარდა ამისა, 2014 წელი დატვირთული იყო შიდა აუდიტორთათვის ტრენინგებითა და სემინარებით.

ჰარმონიზაციის ცენტრები საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახელმწიფო შიდა კონტროლის სისტემას, ძირითადად, ორი განსხვავებული სახის განსაზღვრება გააჩნია. 1. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, ბელგია, ლუქსემბურგი, ესპანეთი) იგი განმარტებულია, როგორც საჯარო ადმინისტრირების ფარგლებში არსებული ერთიანი კონტროლის სისტემა; 2. ზოგან (მაგალითად, მაკედონია, ხორვატია, მონტენეგრო, ბოსნია და ჰერცეგოვინა და სხვა) სახელმწიფო შიდა კონტროლი არის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს

ოფს საჯარო სექტორის ყველა ხელმძღვანელი პირის შიდა კონტროლის და აუდიტის საქმიანობაში ჩართულობას და მონიტორინგის ხელმისაწვდომობას. პირველ შემთხვევაში, ქვეყნებს გააჩნიათ სპეციალური მაკონტროლებელი ორგანოები, როგორცაა ესპანეთის Intervencion General de la Administracion del Estado (IGAE) და ლუქსემბურგის და ბელგიის Inspection Generale des Finances. ისინი დამოუკიდებელი არიან ხელისუფლებისგან და უწყებებისგან, რომელთა ეკონომიკურ და ფინანსურ მართვასაც ახორციელებენ. აღნიშნულ სისტემებს ცენტრალიზებული შიდა კონტროლის სისტემები ეწოდება. მეორე შემთხვევაში, საჯარო სექტორში დასაქმებულ ხელმძღვანელ პირებს თავად ევალებათ შიდა კონტროლთან დაკავშირებული რისკების მოგვარება და უწყების ამოცანების შესრულება. აღნიშნულ სისტემებს დეცენტრალიზებული შიდა კონტროლის სისტემები ეწოდება. ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული შიდა კონტროლის მექანიზმები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით - თუ ცენტრალიზებული სისტემის მქონე ქვეყნებს გააჩნიათ შიდა კონტროლის სპეციალური უწყებები, დეცენტრალიზებულში - შიდა კონტროლის პასუხისმგებლობა ქვედანაყოფის ხელმძღვანელ პირებს გადაეცემა.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ლიპარტია ზ., ჭუმბურიძე ლ. "ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის რეგულირება საქართველოში საერთაშორისო პრაქტიკისა და ევროდირექტივების საფუძველზე", საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია, საქართველოს ეკონომიკური განათლებისა და განვითარების ცენტრი, შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ბათ., 2011., გვ. 142-145.

2. <http://dev.mof.ge/ia.ge/About-Us/Harmonization.aspx>

3. http://old.mof.ge/Default.aspx?sec_id=4589&lang=1

4. ლიპარტია ზ. „საქართველოს სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის სრულყოფის მეთოდოლოგიურ-პრაქტიკული ასპექტები“. სტუ. შრომების კრებული, ტომი 3. საგამომცემლო სახლი "ტექნიკური უნივერსიტეტი", თბილისი, 2015.

5. ჭუმბურიძე ლ., - ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის რეგულირება. მონოგრაფია. (პროფესორ ზ. ლიპარტიას რედაქციით) - თბილისი, გამომცემლობა შპს "დანი", 2014. - 274 გვ.

REGULATION AND PROPERTIES OF THE CENTER OF HARMONIZATION (STRUCTURAL UNIT OF THE MINISTRY OF FINANCE) IN GEORGIA

*JABA BERADZE - PhD of GTU
E-mail: jabanaber@gmail.com*

Summary

Sovereign, democratic and legal construction of the Georgian state can not be complete without the establishment of a financial order, which requires the state financial control forms and methods of transformation in such a way that it will be built on the western developed countries tested experience and society, the state and the market economy t Anspormatsiis processes are, for it is the country with the financial management and control of the effectiveness of the protection of the consumer.