



შიდა ფინანსური კონტროლის სრულყოფის ძირითადი ასპექტები საჯარო დაწესებულებებში

რეზიუმე

ჯაბა ბერაძე

სტუ-ს დოქტორანტი

E-mail: jabanaber@gmail.com

ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე ბევრ საჯარო დაწესებულებაში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის არქონამ, სრულმა ან ნაწილობრივმა მოშლამ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება მნიშვნელოვანი საფრთხის წინაშე დააყენა. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის განხორციელებას მნიშვნელოვნად აბრკოლებს არა მხოლოდ შიდა აუდიტის სუბიექტების თანამშრომლების კვალიფიკაცია, არამედ მთლიანად საჯარო დაწესებულებების საკადრო პოლიტიკა. დღეს, არსებითად, არ არსებობს საჯარო დაწესებულებების თანამშრომლების წახალისების ობიექტური სისტემა, რის გარეშეც საჯარო მოხელეების მოტივაცია ვერ იზრდება, ვერ ყალიბდება ორგანიზაციული კულტურა, რაც პირდაპირ აისახება დაწესებულებების მიზნების მიღწევის მდგომარეობაზე; დაწესებულების მიზნების მიღწევისთვის პირობების შექმნა ან კორექტირება კი სახელმწიფო შიდა (ფინანსური) კონტროლის ძირითადი დანიშნულებაა.

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 საჯარო სექტორის ყველა ხელმძღვანელი პირის შიდა კონტროლის და აუდიტის საქმიანობაში ჩართულობას და მონიტორინგის ხელმისაწვდომობას. პირველ შემთხვევაში, ქვეყნებს გააჩნიათ სპეციალური მაკონტროლებელი ორგანოები, როგორიცაა ესპანეთის Intervencion General de la Administraci?n del Estado (IGAE) და ლუქსემბურგის და ბელგიის Inspection Generale des Finances. ისინი დამოუკიდებელი არიან ხელისუფლებებისგან 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.

საქართველოში „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ კანონის მიხედვით, შიდა აუდიტი არის დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ, მისი მიზნების მიღწევის უზრუნველყოფისა და მისი ამოცანების სრულყოფილად შესრულებისკენ მიმართული დამოუკიდებელი, ობიექტური, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინიზებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას.

შიდა აუდიტი ფინანსურ მართვასთან და კონტროლთან ერთად წარმოადგენს შიდა კონტროლის სისტემას. შიდა აუდიტი არის ორგანიზაციის საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით განხორციელებული დამოუკიდებელი და ობიექტური საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების სრულყოფილად შესრულებისაკენ. ეროვნული ბანკის შიდა აუდიტს ახორციელებს მისი ერთ-ერთი ქვედანაყოფი, რომელიც არანაირ ოპერაციულ თუ აღმასრულებელ საქმიანობაში არ არის ჩართული და იცავს პროფესიულ სტანდარტებს. შიდა აუდიტორი თავის ანგარიშს პირდაპირ ბანკის უმაღლეს მმართველობით ორგანოს (se-



nior management) წარუდგენს.

შიდა აუდიტი წარმოადგენს საშუალებას, რომელიც აწვდის დაწესებულების ხელმძღვანელს დამოუკიდებელ რწმუნებას იმისა, რომ დაწესებულების შიგნით არსებული კონტროლის მექანიზმები აღწევენ დასახულ მიზნებს და რისკების მართვა ეფექტურად ხორციელდება. შიდა აუდიტის საქმიანობა მოიცავს დაწესებულების მთელი რიგირ აქტივობებისა და პროცესების შესაფასების სხვადასხვა სფეროს, რათა უზრუნველყოს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესაბამისობა მიზნებთან, წესებთან და სტანდარტებთან და, ასევე, გონივრულ ფინანსურ მართვის პრინციპებთან.

საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიან ხარჯვას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ქვეყნის განვითარებისათვის. დღეს სადავო არ არის, რომ საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიანი და შედეგებზე ორიენტირებული ხარჯვა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის გამართულად მომუშავე სისტემის გარეშე შეუძლებელია.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმა საქართველოში არსებითად 2010 წლიდან დაიწყო, თუმცა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებას საფუძველი 2007 წელს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული შეთანხმების შემდგომ ჩაეყარა. 2014 წლის მონაცემებით მდგომარეობით, შიდა აუდიტის სუბიექტი სულ ქვეყნის ოცდარვა მხარჯავ დაწესებულებაში მოქმედებდა, კერძოდ თორმეტ სამინისტროში, თბილისის მერიაში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მტავრობის აპარატსა და ოთხ სამინისტროში, აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აპარატსა და ოთხ სამინისტროშიდა ასევე აჭარის ხუთ მუნიციპალიტეტში. დღეს მონაცემებით, მას შემდეგ რაც საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ხელი მოეწერა ასოცირების ხელშეკრულებას შიდა აუდიტი მოქმედებს ყველა სამინისტროსა და ადგილობრივ თვითმართვებში.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა შედგება: 1. შიდა აუდიტისა 2. ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემისგან. შიდა აუდიტორთა საერთაშორისო ინსტიტუტის (IIA) განმარტებით, „შიდა აუდიტი არის დამოუკიდებელი, ობიექტური მტკიცებულებითი და საკონსულტაციო საქმიანობა, რომელიც ქმნის დამატებით ღირებულებას და აუმჯობესებს დაწესებულების ფუნქციონირებას. იგი დაწესებულებას ეხმარება მიზნების მიღწევაში, რისკის მენეჯმენტის, კონტროლისა და მართვის ავტონომიური პროცესების შეფასებასა და გაუმჯობესებაში“. ამასთან შიდა აუდიტი აფასებს, თუ რამდენ

ნად გამართულად მუშაობს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა ინერგება და ხორციელდება დაწესებულების ხელმძღვანელების მიერ დაწესებულებების ყველა სტრუქტურულ ერთეულში ფინანსური მართვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გაუმჯობესებისა და დაწესებულებების მიზნების მისაღწევად. ფინანსური მართვა და კონტროლი მოიცავს მიღების პროცესის გაუმჯობესებისა და დაწესებულებების საქმიანობასთან დაკავშირებულ როგორც ფინანსურ, ისე არაფინანსურ პროცესებს, ოპერაციებსა და ქმედებებს. შიდა აუდიტი მონაწილეობას არ იღებს არც ფინანსური მართვისა და კონტროლის და არც სხვა რომელიმე სისტემის შექმნაში.

შიდა აუდიტის დებულება არის სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავს შიდა აუდიტის სუბიექტის მიზანს, უფლებამოსილებასა და პასუხისმგებლობას. შიდა აუდიტის დებულებით განისაზღვრება შიდა აუდიტის სუბიექტის სტატუსი დაწესებულებაში, ასევე შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსის ფუნქციონალური ანგარიშვალდებულების არსი დაწესებულების ხელმძღვანელის წინაშე; ჩანაწერებთან, თანამშრომლებთან და მატერიალურ/არამატერიალურ ქონებასთან (აქტივებთან) წვდომის უფლებამოსილება შესაბამისი შიდა აუდიტორული შემოწმების შესრულებისას ასევე დებულებით დგინდება შიდა აუდიტის საქმიანობის ფარგლები. შიდა აუდიტის დებულებას ამტკიცებს დაწესებულების ხელმძღვანელი. შიდა აუდიტის დებულებაში შიდა აუდიტის არსი, შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი და შიდა აუდიტის სტანდარტები აღიარებული უნდა იქნეს სავალდებულო წესით.

დღეის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელ ორგანოებში შიდა აუდიტის სუბიექტების შექმნა სავალდებულოა. მათი მიზანია დაწესებულების საქმიანობის სრულყოფა, ფინანსების მართვის გაუმჯობესება, ტექნიკური და ფუნქციური ხარვეზების აღმოფხვრა, პრევენცია და სხვა.

მიუხედავად ამისა, აუდიტის სამსახურის პარლამენტში წარდგენილ ყოველწიულ ანგარიშშია ნათქვამი, შიდა კონტროლებთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის შესაწვლის საფუძველზე დგინდება, რომ მუნიციპალიტეტებში შექმნილი შიდა აუდიტის სამსახურები ვერ უზრუნველყოფენ კანონით მათთვის განსაზღვრული მიზნების შესრულებას, თავისი საქმიანობით, არ შეაქვთ წვლილი მუნიციპალიტეტის რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში, გამგეობის წინაშე არსებული ამოცანების ეფექტურად შესრულებასა



და მუნიციპალიტეტის დასახული მიზნების მიღწევაში. მაგალითად მუნიციპალიტეტებში არსებული შიდა აუდიტის სამსახურებს არ აქვთ შესწავლილი გამგეობების სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობა, ასევე მუნიციპალიტეტებმა ვერ წარმოადგინეს შიდა აუდიტის სტრატეგიული და წლიური გეგმები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად გამოვლენილ იქნა, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის განხორციელება მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებების თანხმდებით მიმდინარეობს. გამოვლინდა რომ შიდა აუდიტის ანგარიშებში კვლავ ფართოდ გამოიყენება ინსპექტირების მიდგომა, ანუ აქცენტი კეთდება დარღვევების გამოვლენასა და შესაბამისი სანქციების დაწესებაზე. ეს ძირითადად განპირობებულია

იმით, რომ შიდა აუდიტორებს არ აქვთ თანამედროვე შიდა აუდიტორისაგან საჭირო პროფესიული კომპეტენცია. ასევე შიდა აუდიტის ერთეულებს არ შესწევთ უნარი ჩაატარონ აუდიტები, რომლებიც ორგანიზაციის საქმიანობისათვის დამატებით ღირებულებას შექმნიდა და შესაბამისობაში მოვიდოდა საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნებთან.

ამდენად, თუ სახელმწიფოს და თვითმართვად ერთეულებს სურს თავიანთ უწყებებში იყოს ძლიერი და ეფექტიანი შიდა აუდიტის სამსახურები უპირველეს ყოვლისა მათ უნდა უზრუნველყონ რიგი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება და უნდა უზრუნველყონ პროფესიული გადამზადების კურსების ორგანიზება, ასევე შიდა კონტროლის დანერგვისათვის საჭირო ინსტრუქციებისა და სახელმძღვანელო დოკუმენტაციის გამოცემა და სრულყოფა.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს მთავრობის განკარგულება, №1014, 2010 წლის 30 ივლისი;
2. საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ;
3. ლიპარტია ზ., ზარანდია ც., გელაშვილი მ. მმართველობითი აუდიტი და შიდა კონტრო-

ლი, სახელმძღვანელო ახალციხის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი, 2011 წ. 306 გვ.

4. ბასილაია კ. ლიპარტია ზ. ფინანსური კონტროლი, სახელმძღვანელო სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ. გამ. "უნივერსალი", 2012 წ. 356 გვ.

THE MAIN ASPECTS OF IMPROVEMENT OF INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN THE PUBLIC ENTERPRISES

JABA BERADZE

PhD of GTU

E-mail: jabanaber@gmail.com

Summary

The absence of state internal financial control in many public institutions over the last two decades has been a major threat to transparency and accountability of spending of public funds. sakhelmtsipo significantly impede not only the internal audit units. The implementation of state internal financial control significantly hinders not only the qualifications of internal audit subjects, but also the staff policy of public institutions. Today, there is no objective system of incentives for public servants, without which the motivation of public servants can not grow, organizational culture is not formed, which directly reflects the conditions of achievement of the institutions; This is directly reflected on the condition of achieving the goals of the institutions; the creation or correction of the conditions for achieving the goals of the institution is the main purpose of state internal (financial) control.

Key words: state internal financial control.