



კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

თათია უდესიანი

შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფის საკითხები

საბიუჯეტო დაწესებულებებში

სამეცნიერო ხელმძღვანელი:

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, პროფესორი -თეა კასრაძე

თანახელმძღვანელი:

ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, პროფესორი - დალი სოლოღაშვილი

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის აკადემიური ხარისხის

მოსაპოვებლად წარდგენილი დისერტაციის

ავტორეფერატი

თბილისი, 0141, საქართველო

2022

სამეცნიერო ნაშრომი შესრულებულია კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების სადოქტორო პროგრამაზე

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: **თეა კასრაძე**
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის პროფესორი

თანახელმძღვანელი: **დალი სოლოღაშვილი**
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი, აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

ოფიციალური რეცენზენტები: **ვაჟა ვერულიძე**
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

ირინე მამალაძე
კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

დისერტაციის დაცვა შედგება 2022 წლის 20 ივლისს, 14:00 საათზე, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ბიზნესის ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოს სხდომაზე.

მისამართი: 0141, თბილისი, ჩარგლის ქუჩა N73, კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის პირველი კორპუსი, 401 აუდიტორია

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკაში.

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი: **თეა ლაზარაშვილი**
კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

თემის აქტუალურობა - საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემა წარმოადგენს ერთ-ერთ უმთავრეს ბერკეტს რისკების იდენტიფიცირებისთვის, მათი შეფასებისა და მისაღებ დონემდე დაყვანისათვის. იგი ქმნის სარგებელს, რომელიც საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის მიზნობრიობის, გამჭვირვალობის, რაციონალურობის და რესურსების ეკონომიურად გამოყენებაში ვლინდება, რაც თავის მხრივ გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ - ეკონომიკურ მდგომარეობაზე.

შიდა კონტროლის სრულყოფილი სისტემის არსებობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი განვითარებადი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველოა, რადგან მისი საშუალებით ხდება დაწესებულების როგორც მენეჯერული, ასევე ფინანსური კონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბება, რომელმაც შესაძლოა მოიცვას ორგანიზაციულ სტრუქტურა, პროცედურები ან/და მეთოდები, ამასთანავე შიდა აუდიტის ფუნქციაც, რომელიც თავის მხრივ ხელს უწყობს დაწესებულებას, დასახულ მიზნებისა და ამოცანების მიღწევაში.

მოუხედავად იმისა, რომ საქართველოში შიდა კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება და განვითარება არც ისე მცირე დროს ითვლის, დღემდე არსებობს პრობლემური საკითხები, რომელიც მოითხოვს გადაჭრის გზების ძიებასა და გაუმჯობესებას. თემის აქტუალურობას ისიც განაპირობებს, რომ საბიუჯეტო დაწესებულებები ხასიათდებიან ისეთი რისკებით, როგორიცაა საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივად, არაეკონომიურად, არაპროდუქტიულად და არაეფექტიანად განკარგვა, თაღლითობა, მითვისება, კორუფცია, რესურსების არარაციონალური ხარჯვა და სხვა. ამასთან, არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი და მნიშვნელობა, რადგან იგი გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. შიდა

კონტროლის სისტემის განვითარება კი თავის მხრივ წარმოადგენს უწყვეტ პროცესს, რომელიც მუდმივად საჭიროებს გაუმჯობესებას.

საკვლევი პრობლემა - მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფის მიმართულებით ორი ათეული წელია მიმდინარეობს რეფორმების განხორციელება, დღემდე კვლავაც რჩება საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებასა და განვითარებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემური საკითხები: არასრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შეუსაბამობა, საბიუჯეტო დაწესებულების მენეჯერების დაბალი ცნობიერება და ნაკლები მხარდაჭერა, შიდა აუდიტის სუბიექტის არაეფექტიანი ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება.

საკვლევი პრობლემის ჩამოყალიბებისას გავითვალისწინეთ საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემის, როგორც ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის აუცილებელი ერთ-ერთი ძირითადი მოთხოვნა, ასევე მისი ეფექტიანი ფუნქციონირების მნიშვნელობა და გავლენა ქვეყნის განვითარების მიმართულებით.

კვლევის მიზანი და ამოცანები - სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის მიზანია საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლა და შეფასება, საქართველოში არსებული სისტემური ხარვეზების გამოვლენა, პრობლემების იდენტიფიცირება, შიდა აუდიტის, როგორც შიდა კონტროლის სისტემის შემადგენელი კომპონენტის, დანერგვის შედეგად საბიუჯეტო დაწესებულებების მიერ მიღებული სარგებლის დადგენა, შიდა კონტროლის სისტემის გავლენის შეფასება სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, მიღებული შედეგების განზოგადება და შიდა კონტროლის განხორციელების ორგანიზაციულ-მეთოდოლოგიური ბაზის სრულყოფისათვის დასკვნებისა და რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე დასახულ იქნა შემდეგი ამოცანები:

1. შიდა კონტროლის სისტემის მეთოდის, არსებული პრაქტიკისა და საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი;
2. შიდა კონტროლის სისტემის ფორმირებისა და განვითარების მოდელების მსოფლიო გამოცდილების შესწავლა, ანალიზი და განზოგადება;
3. საქართველოში დანერგილი შიდა კონტროლის სისტემის მდგომარეობის დეტალური ანალიზი, რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევით მიღებული შედეგების საფუძველზე;
4. საქართველოში შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხების იდენტიფიცირება და მათი გამომწვევი მიზეზების კვლევა;
5. შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვით საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებების მიერ მიღებული სარგებლის განსაზღვრა და შედეგების განზოგადება;
6. საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებების შიდა კონტროლის სისტემის განვითარებისა და არსებული პრობლემური საკითხების მოგვარებისთვის გზების ძიება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

საკვლევი კითხვები - ზემოთ აღნიშნული მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებულ იქნა შემდეგი კითხვები:

1. რამდენად შეესაბამება საქართველოში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა საერთაშორისო სტანდარტებსა და პრაქტიკას?
2. რამდენად სარგებლიანია შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა საბიუჯეტო დაწესებულებებში?
3. რამდენად ეფექტიანია სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯები ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის სრულყოფისათვის?
4. რამდენად შესაძლებელი და აუცილებელია შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული არსებული პრობლემების მოგვარება?

კვლევის ჰიპოთეზა, რომლის შემოწმებაც მოხდა ჩატარებული კვლევის საფუძველზე. მდგომარეობს შემდეგში:

H - საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული შიდა კონტროლის ეფექტიანი სისტემა გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე

ქვე-ჰიპოთეზა:

H1 - ეფექტიანი შიდა აუდიტის სუბიექტის არსებობა სარგებლის მომტანია საბიუჯეტო დაწესებულებისთვის;

H2 - ფულადი სახსრების ათვისება და მიზნობრივი გამოყენება გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რიცხოვნობაზე.

კვლევის საგანი და ობიექტი - სადისერტაციო ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული შიდა კონტროლის სისტემა. კვლევის ობიექტად კი განისაზღვრა შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვისა და განვითარებისათვის დახარჯული რესურსების სარგებლიანობისა და მიზნობრიობის, ასევე საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული კონტროლის მექანიზმების ხარისხის შეფასება და ანალიზი.

სამეცნიერო ლიტერატურის ზოგადი მიმოხილვა - საკვლევი თემის ფარგლებში არსებული მდგომარეობის შეფასებისა და ანალიზის მიზნით მოვიძიეთ სამეცნიერო ლიტერატურა, ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევის შედეგები და ანგარიშები. წყაროების შერჩევასას გამოყენებული იქნა შემდეგი სახის კრიტერიუმები: ინფორმატიულობა; კომპეტენტურობა; სიღრმისეული ხედვა და სხვა.

შესწავლილი და შეფასებულია ქართველი მეცნიერების (ზურაბ ლიპარტია, ლევან საბაური, შალვა კიკნაძე და სხვები) ხედვები და მოსაზრებები, რომელიც ეხება შიდა კონტროლის (აუდიტის) თანამედროვე

სისტემის შეფასებას საქართველოს საჯარო მმართველობაში, აუდიტორული ორგანიზაციის საქმიანობის ხარისხის შიდა კონტროლის უზრუნველყოფის აქტუალური საკითხებს, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომას შიდა აუდიტის პროცესში, შიდა აუდიტის როლს კორპორაციული მენეჯმენტის სისტემაში, შიდა საფირმო კონტროლსა და მისი ოპტიმიზაციის გზებს და სხვა.

შესწავლილი და შეფასებულია უცხოელი მკვლევარების ნაშრომები, რომელიც ეხება შიდა აუდიტის სამართლებრივ რეგულირებას საზღვარგარეთის ქვეყნებში (რაივო ლინასი), შიდა აუდიტის ტექნიკის გაუმჯობესების საკითხებს კორპორაციულ სექტორში (პეტრეანუ ელენას), საჯარო სექტორის ორგანიზაციების შიდა კონტროლსა და აუდიტს: რისკის შეფასებას (ალბინა საფინა), აუდიტის რისკის შეფასებას (ფირდოუს ჰარისოვა), შიდა აუდიტის გამოყენებას ეკონომიკურ განვითარებაში (პაველ რომანიუკი) და სხვა, სადაც ავტორები საკუთარი ქვეყნის მაგალითზე განიხილავენ საჯარო ადმინისტრაციისთვის აუდიტის მნიშვნელობას, შიდა აუდიტთან დაკავშირებულ პრობლემურ საკითხებს და სხვა.

კვლევის თეორიული საფუძვლები - კვლევის თეორიულ საფუძველს წარმოადგენს ქართველ და უცხოელ მეცნიერთა კვლევები და სამეცნიერო ნაშრომები, აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტები (ISA), უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციის (INTOSAI) სტანდარტები, ხარისხის კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტები (ISQC), შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტები (IPPF), საერთაშორისო და ადგილობრივ დონეზე შემუშავებული მეთოდოლოგიები, სახელმძღვანელოები და ინსტრუქციები. საკანონმდებლო და ნორმატიული დოკუმენტები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური მონაცემები, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პროფილური სამინისტროების ოფიციალური ვებ-საიტების ელექტრონული რესურსები, საინფორმაციო პორტალები, სხვადასხვა არასამთავრობო, სახელმწიფო და

საერთაშორისო ორგანიზაციებს მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგები და აუდიტორული შემოწმების ანგარიშები.

კვლევის მეთოდები და მეთოდოლოგია - სადისერტაციო ნაშრომით გათვალისწინებული ცალკეული საკითხების დამუშავების პროცესში გამოყენებულია მონაცემთა დამუშავებისა და ანალიზის მეთოდი, თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევის მეთოდები. კერძოდ:

ნაშრომის პირველ თავში და 2.1 ქვეთავში გამოვიყენეთ შინაარსობრივი ანალიზის მეთოდი - პირველადი წყაროების კვლევის ფარგლებში მოვახდინეთ ოფიციალური დოკუმენტების, ანგარიშებისა და სამართლებრივი აქტების ანალიზი, მეორადი წყაროების ფარგლებში კი - ქართული და უცხოური სამეცნიერო ლიტერატურის შინაარსობრივი ანალიზი.

შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობის გაანგარიშებისა და შეფასებისთვის გამოყენებული გვაქვს შემდეგი მეთოდები:

1. კონკრეტული შიდა აუდიტორული შემოწმების ანგარიშის საფუძველზე, ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის საშუალებით, გავიანგარიშეთ შიდა აუდიტორული საქმიანობის სარგებლიანობის მაჩვენებელი;
2. საბიუჯეტო დაწესებულებებში ჩავატარეთ თვისებრივი კვლევა;
3. მუნიციპალიტეტების მონაცემების საფუძველზე, ჩავატარეთ რეგრესიული ანალიზი.

ნაშრომში ფაქტების მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების გამოყენებით გამოტანილია დასკვნები.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე - ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევა კომპლექსური ხასიათისაა, რამაც შესაძლებლობა მოგვცა სიღრმისეულად შეგვესწავლა, გაგვეანალიზებინა, შეგვეფასებინა და გამოგვევლინა საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემასთან

დაკავშირებული საკანონმდებლო-ნორმატიული დოკუმენტებში არსებული ხარვეზები, შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვასა და განვითარებაში არსებული ნაკლოვანებები და პრობლემური საკითხები, შიდა აუდიტის ხარისხის კონტროლისადმი არსებული გამოწვევები და შეგვემუშავებინა მისი სრულყოფის წინადადებები.

ნაშრომის მეცნიერულ სიახლეს წარმოადგენს:

✓ გამოვლენილია შიდა კონტროლის სისტემის არაეფექტიანობასთან დაკავშირებული არსებული სისტემური ხარვეზები და პრობლემები, შემუშავებულია მათი სრულყოფის გზები;

✓ შესწავლილი და გაანალიზებულია მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის აუთვისებელი და თავისუფალი თანხების ნაშთების გავლენა მოსახლეობის რიცხოვნობაზე;

✓ შესწავლილი და გაანგარიშებულია შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანობით მიღებული სარგებელი საბიუჯეტო დაწესებულებებისათვის და შეფასებულია მისი გავლენა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე;

✓ გაანალიზებული და დასაბუთებულია შიდა კონტროლის სისტემისა და მისი კომპონენტის - შიდა აუდიტის ხარისხის კონტროლისადმი არსებული გამოწვევები, შემუშავებულია მისი სრულყოფის წინადადებები.

ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა. საბიუჯეტო დაწესებულების საქმიანობა პირდაპირ უკავშირდება საზოგადოებას და თითოეული წარმატებული ნაბიჯი ქვეყნის განვითარებისკენ არის მიმართული, ამდენად, ნაშრომში მიღებულ შედეგებს, მომზადებულ დასკვნებსა და რეკომენდაციებს აქვს, როგორც თეორიული ასევე, პრაქტიკული მნიშვნელობა.

გამომდინარე იქედან, რომ შიდა კონტროლის ეფექტიანი სისტემა საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული რისკების სამართავად და მისი

მინიმიზაციისათვის უმთავრესი ბერკეტია, განვითარებული შიდა კონტროლის სისტემა საბიუჯეტო დაწესებულებებს დაეხმარება დასახული მიზნების პროდუქტიულად და ეფექტიანად მიღწევაში.

კვლევის შედეგად მიღებული შედეგები ასევე უზრუნველყოფს შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული მეთოდის დახვეწასა და შემდგომ პრაქტიკაში რეალიზებას. სისტემაში არსებული პრობლემური საკითხების გადაჭრისათვის შემუშავებული რეკომენდაციები ხელმისაწვდომი და გამოყენებადი იქნება ყველა დაინტერესებული პირისათვის, მათ შორის ჰარმონიზაციის ცენტრისთვის.

ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა. სადისერტაციო ნაშრომი მოიცავს კომპიუტერზე ნაბეჭდ 154 გვერდს. იგი შედგება შესავლის, სამი თავის, შვიდი ქვეთავის, დასკვნისა და ბიბლიოგრაფიისგან, რომელიც მოიცავს 160 დასახელებას. ნაშრომს თან ერთვის დანართები.

პირველ თავში განხილულია საკითხები, რომელიც ეხება შიდა კონტროლის სისტემას, როგორც საბიუჯეტო დაწესებულებების საქმიანობის გაუმჯობესების მნიშვნელოვან ბერკეტს, შიდა კონტროლის სისტემის როლს საბიუჯეტო დაწესებულებების ეფექტიან მართვაში, შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვისა და განვითარების პროცესებს საქართველოში, შიდა კონტროლის სისტემის არსებულ მოდელებსა და მათი დანერგვის შესაძლებლობას საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით.

მეორე თავი ეთმობა შიდა კონტროლის სისტემის ორგანიზაციას საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში, სადაც გაანალიზებულია შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობა და შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემები.

მესამე თავში განხილულია შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფის საკითხები საბიუჯეტო დაწესებულებებში, შეფასებულია შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობა და განხილულია შიდა კონტროლის სისტემის ხარისხის გამოწვევების სრულყოფის საკითხები.

ნაშრომის დასკვნითი ნაწილი

დასკვნაში მოცემული კვლევის შედეგები და რეკომენდაციები საშუალებას მისცემს საბიუჯეტო დაწესებულებებს უზრუნველყონ არსებული პრობლემების დროული მოგვარება, რადგან თითოეული საკითხის გადაწყვეტა შიდა კონტროლის სისტემისა და შიდა აუდიტის გაუმჯობესებას ემსახურება. ჩვენ მიერ ჩატარებულმა ანალიზმა და კვლევამ ცხადყო, რომ შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა და განვითარება მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებში, რადგან მის მიერ მიღებული სარგებელი ბევრად აღემატება მისი დანერგვისთვის საჭირო ხარჯებს. იგი არის მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს არამართო ორგანიზაციის, არამედ ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი შედეგების მიღებას, როგორც მოკლე ასევე, გრძელვადიან პერიოდში.

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

თავი 1. შიდა კონტროლის სისტემა, როგორც საბიუჯეტო დაწესებულებების საქმიანობის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი ბერკეტი. (ქვეთავები: 1.1. შიდა კონტროლის სისტემის როლი საბიუჯეტო დაწესებულებების ეფექტიან მართვაში, 1.2. შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვისა და განვითარების პროცესები საქართველოში, 1.3 შიდა კონტროლის სისტემის არსებული მოდელები და მათი დანერგვის შესაძლებლობა საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით).

ნაშრომის აღნიშნულ თავში, შესწავლილი და წარმოდგენილია შიდა კონტროლის სისტემა, როგორც საბიუჯეტო დაწესებულებების საქმიანობის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი ბერკეტი. გამომდინარე იქედან, რომ საჯარო დაწესებულებებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების აკუმულირება „საზოგადოებრივი ფულის“ საფუძველზე ხდება, შესაბამისად, მათი გამოყენებაც საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით უნდა ხდებოდეს. ეფექტიანი შიდა კონტროლის როლს საბიუჯეტო დაწესებულებებში განაპირობებს საჯარო სექტორში რესურსების შექმნის, გამოყენებისა და დაცვის კონტროლის მნიშვნელობა და აუცილებლობა.

ამავე თავში განხილულია სამგანზომილებიანი შიდა კონტროლის ჩარჩო ფორმა - COSO მოდელს, ასევე OECD/SIGMA¹-ს მიერ განსაზღვრულია საჯარო მმართველობის პრინციპები, რომელიც ასევე მოიცავს შიდა კონტროლს და აუდიტს.

ნაშრომში გაანალიზებულია საქართველოში 2014 წლიდან მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმა, რომელიც ევროკავშირში გაწევრიანების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ წინაპირობას წარმოადგენს, რომელსაც ასევე მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ქვეყნის სწორ მართვაში, დასახული მიზნების მიღწევასა და ეკონომიკის განვითარებაში, რადგან იგი „სათანადო კანონმდებლობასა და დამოუკიდებელ სასამართლოსთან ერთად წარმოადგენს ფუნქციონირებადი

¹ შენიშვნა: SIGMA (მხარდაჭერა მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესებისთვის) არის OECD-ისა და ევროკავშირის ერთობლივი ინიციატივა.

ბაზრის უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას“. შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება და განვითარებაც სწორედ საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც თავის მხრივ გათვალისწინებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2018-2021 წლების სამოქმედო გეგმებში.

შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვა და განვითარება დაკავშირებულია საერთაშორისო პრაქტიკის, გამოცდილებისა და მიდგომების შესწავლასთან. სწორედ ამ მიზნით, ნაშრომში შესწავლილი და გაანალიზებულია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილება, არებული მოდელები და მათი დანერგვის შესაძლებლობა.

თავი 2. შიდა კონტროლის სისტემის ორგანიზაცია საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში (ქვეთავები: 2.1. შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი, 2.2. შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემების ანალიზი).

ნაშრომის მეორე თავი ეხება შიდა კონტროლის სისტემის ორგანიზაციას საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში. განხილულია შიდა ფინანსური კონტროლთან დაკავშირებული საქართველოს კანონმდებლობა, ინსტრუქციები და სახელმძღვანელო მასალა - შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია, შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი, სისტემური აუდიტის სახელმძღვანელო, სახელმწიფო სექტორში რისკის მართვის სახელმძღვანელო და სხვა.

საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემის შეფასებისა და პრობლემების ანალიზის მიზნით გამოვიყენეთ COSO მოდელის ორი კომპონენტი:

1. რისკის მართვა - რომლის ფუნქციაა რისკების იდენტიფიცირება, შეფასება და შესაბამისი კონტროლის დანერგვა;

2. მონიტორინგი და შეფასების ნაწილში - შიდა აუდიტი, რომლის ფუნქციაა რისკების შეფასების საფუძველზე, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობის გაწევაა, რომელმაც საბოლოოდ უნდა უზრუნველყოს საბიუჯეტო დაწესებულების ეფექტიანი ფუნქციონირება.

შიდა კონტროლის სისტემის ანალიზის კუთხით, გაანალიზდა 2016-2020 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების შედეგები. მეორე ეტაპზე კი გამოვლენილი ფინანსური დარღვევა - ნაკლოვანებების ანალიზი მოვახდინეთ ცალკეული ფაქტორების მიხედვით, რომლის მიხედვითაც გამოვყავით შესყიდვებსა და საბიუჯეტო რესურსების მართვასთან დაკავშირებული საკითხები.

მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ პრაქტიკის გათვალისწინებით, საბიუჯეტო სექტორში ხარვეზულია ისეთი საკითხებიც, როგორცაა მაგალითად, ბუღალტრული აღრიცხვა და ფინანსური ანგარიშგება, მივლინებები, საწვავის ხარჯვა, ქონების განკარგვა, პერსონალის მართვა, რესურსების ეკონომიური, პროდუქტიული და ეფექტიანი განკარგვა და სხვა. თითოეული პრობლემის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიზეზად კი სწორედ შიდა კონტროლის საკითხების უგულვებელყოფა ან/და არასწორი მიდგომა გვევლინება.

თავი 3. შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფის საკითხები საბიუჯეტო დაწესებულებებში (ქვეთავები: 3.1 შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობის შეფასება, 3.2. შიდა კონტროლის სისტემის ხარისხის გამოწვევების სრულყოფის საკითხები).

შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობის შეფასება რთულ და კომპლექსურ საკითხს წარმოადგენს, რადგან იგი მოიცავს კომპონენტებს რომელთა სარგებელი ხშირად ხარისხობრივი მაჩვენებლით ვლინდება, მაგალითად, სახელმწიფო სერვისების მომხმარებელთა კმაყოფილება, გაუმჯობესებული მომსახურების ხარისხი ან/და პროცესები, ეფექტიანი კონტროლის მექანიზმების არსებობა და სხვა.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შიდა კონტროლის სისტემის მსგავსად, შიდა აუდიტის საქმიანობის შედეგების მხოლოდ რაოდენობრივად შეფასება და გაზომვა შეუძლებელია, რადგან მისი შესწავლის სფერო შესაძლებელია იყოს ნებისმიერი საქმიანობა ან/და პროცესი და შესაბამისად, გაცემული რეკომენდაციები ფულად ღირებულებაში გამოსახული სარგებლის გარდა შესაძლოა შეეხოს სისტემის გაუმჯობესების, კონტროლის მექანიზმების

დანერგვისა თუ რისკების შემცირებისკენ მიმართულ საქმიანობას, რაც თავის მხრივ ხარისხობრივ სარგებელს წარმოადგენს.

შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობის გაანგარიშებისა და შეფასებისთვის გამოვიყენეთ რამდენიმე მეთოდი, კერძოდ:

1. კონკრეტული შიდა აუდიტორული შემოწმების ანგარიშის საფუძველზე, ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის საშუალებით, გავიანგარიშეთ შიდა აუდიტორული საქმიანობის სარგებლიანობის მაჩვენებელი;
2. საბიუჯეტო დაწესებულებებში ჩავატარეთ თვისებრივი კვლევა;
3. მუნიციპალიტეტების მონაცემების საფუძველზე, ჩავატარეთ რეგრესიული ანალიზი.

იმისთვის, რომ განგვესაზღვრა შიდა აუდიტის საქმიანობის შედეგების ეფექტიანობა და მის მიერ მიღებული სარგებელი, განვიხილეთ ერთ-ერთი საბიუჯეტო დაწესებულების შიდა აუდიტორული შემოწმების ანგარიში, რომელიც ჩატარდა შიდა აუდიტის წლიური გეგმის შესაბამისად და გაიარა შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიისა და სტანდარტებით განსაზღვრული ყველა ეტაპი. აუდიტის განხორციელების ეტაპზე, შიდა აუდიტორებმა მოიპოვეს საკმარისი და შესაფერისი მტკიცებულებები, რათა გაკეთებინათ შესაბამისი დასკვნები.

ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის მოდელებიდან გამოვიყენეთ სარგებელი-ღირებულების თანაფარდობის ფორმულა (Benefit-Cost Ratio (BCR)), რომლის მიხედვითაც

1. გამოვთვალეთ პროექტისგან მოსალოდნელი სარგებლის მიმდინარე ღირებულება.
2. გამოვთვალეთ ხარჯების მიმდინარე ღირებულება (PV).
3. გამოვთვალეთ სარგებელი - ხარჯის თანაფარდობა.

ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზისას გავითვალისწინეთ კონკრეტული აუდიტორული შემოწმების შედეგები და გამოვლენილი გარემოები. საბოლოოდ მივიღეთ, რომ BCR მეტია ერთზე, რაც მიუთითებს, რომ შიდა აუდიტის საქმიანობა სარგებლიანია.

მეორე მეთოდად გამოვიყენეთ თვისებრივი კვლევა, რომელიც მიზნად ისახავდა საბიუჯეტო დაწესებულებებში არსებული შიდა კონტროლის სისტემის შეფასებას და პრობლემური საკითხების იდენტიფიცირებას, შესაბამისი კომპეტენციის მქონე პირებისგან.

კვლევის სამიზნე ჯგუფად განისაზღვრა სამინისტროების, მუნიციპალიტეტებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შიდა აუდიტის დეპარტამენტის / სამსახურის ხელმძღვანელები.

პრეინტერვიუს ეტაპზე, დავუკავშირდით რესპონდენტებს, რა დროსაც მათ ავუხსენით კვლევის მიზანი, დავარწმუნეთ ინტერვიუს ანონიმურობაში და ვთხოვეთ ნებართვა ინტერვიუს აუდიო ჩაწერაზე, თუმცა კვლევის ეტაპზე გამოვლინდა გარკვეული ტიპის შეზღუდვა - ნაწილმა უარი განაცხადა კვლევაში მონაწილეობაზე,

ინტერვიუს ჩატარებამდე შევიმუშავეთ კითხვარი, სადაც გავწერეთ კითხვები და ინტერვიუს პროცესში განსახილველი საკითხები, რომელიც მოიცავდა შიდა აუდიტთან დაკავშირებულ კითხვებსაც, რადგან არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, იგი არის ერთგვარი ინდიკატორი შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანობის განხილვისას.

თვისებრივი კვლევის შედეგებმა საშუალება მოგვცა შეგვეფასებინა სხვადასხვა საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემის ცალკეული კომპონენტებით მიღებული სარგებელი, გამოგვევლინა არსებული პრობლემები და გავგვეკეთებინა შესაბამისი დასკვნები, რაც თავის მხრივ გამოვიყენეთ რეკომენდაციების შემუშავებისთვის.

მესამე მეთოდი, რომლითაც მოვახდინეთ შიდა კონტროლის სისტემის სარგებლიანობის შეფასება არის რეგრესიული ანალიზი.

ჩვენ მიერ ჩატარებული ანალიზმა და კვლევის შედეგებმა გამოავლინა, რომ მუნიციპალიტეტები უფრო მეტად ხასიათდებიან შიდა კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული პრობლემებით, თუმცა გარდა ამისა, არსებობს სხვა

მნიშვნელოვანი პრობლემებიც, რომლებიც დღემდე აქტუალურია განსაკუთრებით რეგიონებში, მაგალითად:

- სიღარიბის დონე;
- უმუშევრობის დონე;
- საბაზისო საზოგადოებრივი სერვისების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა

(მაგ.: ბუნებრივი აირი, წყალმომარაგება, ელექტროენერგია)

➤ სოციალური სერვისების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა (მაგ.: ჯანდაცვა, განათლება) და სხვა.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა არსებობს სოციალური უთანაბრობასთან დაკავშირებული პრობლემებიც, რომლის ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზია დეპოპულაციის მაღალი მაჩვენებელი. არსებული პრობლემა უფრო თვალსაჩინოა თუკი გავითვალისწინებთ იმას, რომ მიუხედავად ბოლო 25 წლის განმავლობაში მოსახლეობის რაოდენობის დადებითი ბუნებრივი მატებისა, 30%-ით არის შემცირებული საქართველოს მოსახლეობა. სტატისტიკური მონაცემების ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ სოფლის მოსახლეობა ყოველწლიურად 0,3 -0,4 %-ით მცირდება.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული კვლევის შედეგად ირკვევა, რომ არსებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითად პრობლემად განიხილება ადამიანური რესურსის დეფიციტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და სხვა.

ფულადი სახსრების ათვისებასა და მოსახლეობის რიცხოვნობას შორის ურთიერთკავშირის დასადგენად გამოვიყენეთ წრფივი რეგრესიული ანალიზი. აღნიშნულის ცვლადები შეირჩა იდენტიფიცირებული პრობლემური საკითხების გათვალისწინებით, რომელიც მოიცავს მუნიციპალიტეტებში ადამიანური რესურსების შემცირებას (მათ შორის მიგრაციით გამოწვეულს) და შიდა კონტროლის არაეფექტიანობას (რაც ერთ-ერთი მიზეზია ფინანსური სახსრების ათვისებლობის და არამიზნობრივი ხარჯვის).

რეგრესიულმა ანალიზმა გვიჩვენა, რომ ჩვენ მიერ აგებული მოდელი სანდოა, გამოყენებულ ცვლადებს შორის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი და დადებითი, თუმცა სუსტი კავშირია.

მიღებული შედეგებით შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ჩვენ მიერ დამოკიდებული ცვლადად აღებული აუთვისებელი და თავისუფალი ნაშთების ჯამის მაჩვენებელი, მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში არის ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ მოსახლეობის რიცხოვნობის ცვლილებისა. რაც ადასტურებს მანამდე ჩატარებულ კვლევებს, რომლის მიხედვითაც სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები ერთ-ერთი მიზეზია სოფლებიდან მიგრაციის.

შენიშვნის სახით უნდა აღინიშნოს, რომ გამომდინარე მოსახლეობის რიცხოვნობის ცვლილების სხვა ფაქტორებზე დამოკიდებულებისა (მაგალითად, შობადობის მაჩვენებელი), ჩვენ მიერ შემდგომ კვლევებში მოხდება სხვა დამოკიდებული ცვლადების გაანალიზება და შესაბამისი კვლევების ჩატარება.

რაც შეეხება შიდა კონტროლის სისტემის ხარისხის გამოწვევების სრულყოფის საკითხებს, გარდა შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვისა, არსებითი მნიშვნელობა აქვს მისი ხარისხის შეფასებას. ზოგადად მაღალი ხარისხის მართვისა და კონტროლების უზრუნველსაყოფად, მთავრობებს სჭირდებათ უკუკავშირის მექანიზმები, რომელიც როგორც წესი საჯარო ორგანიზაციის მენეჯერების პასუხისმგებლობაა, თუმცა საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ევროკავშირის წევრობის მსურველი ქვეყნებისთვის, შიდა კონტროლების სისტემის მონიტორინგისა და მიღწეული შედეგების შემფასებლის ფუნქციას ცენტრალიზებული ორგანო ითავსებს. ასეთ ორგანოდ კი ჰარმონიზაციის ცენტრები გვევლინებიან.

უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს ასევე შიდა აუდიტის ხარისხის შეფასება, რომელიც საქართველოში არ არის დანერგილი ერთიანი მიდგომებითა და სისტემატიზებული ფორმით. ხარისხის სათანადო დონეზე შენარჩუნება შიდა აუდიტის საქმიანობაში უმნიშვნელოვანესია, რადგან იგი გასცემს რწმუნებას, აფასებს რისკებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, რამაც უნდა უზრუნველყოს საბიუჯეტო დაწესებულებების დასახული მიზნების მიღწევა.

დასკვნა

ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებას მნიშვნელოვანი როლი აქვს საბიუჯეტო დაწესებულებებისთვის, რადგან იგი ქმნის სარგებელს, რომელიც საბიუჯეტო რესურსების ხარჯვის მიზნობრიობაში, გამჭვირვალობასა და რაციონალურობაში, ასევე ეკონომიურად გამოყენებაში ვლინდება. საბოლოოდ, იგი გალენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ - ეკონომიკურ მდგომარეობაზე.

ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული საკვლევი პრობლემისა და კითხვების, განსაზღვრული მიზნების, ამოცანებისა და კვლევის მეთოდოლოგიის, ჩატარებული ანალიზის, შედარების, რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევის მეთოდების გამოყენებით:

✓ მოვახდინეთ საკანონმდებლო - ნორმატიული აქტებისა და საერთაშორისო პრაქტიკების ანალიზი, შევისწავლეთ საბიუჯეტო დაწესებულებებში შიდა კონტროლის სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებული საკითხები და გამოვავლინეთ სისტემური ხარვეზები და პრობლემები, რაც თავის მხრივ დაკავშირებულია შიდა კონტროლის სისტემის არაეფექტიანობასთან და საჭიროებს გაუმჯობესებას;

✓ განვსაზღვრეთ საქართველოს საბიუჯეტო დაწესებულებებში დანერგილი შიდა კონტროლის სისტემის ცალკეული კომპონენტების სარგებლიანობა და შევაფასეთ მათი გავლენა სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებზე;

✓ განვსაზღვრეთ საბიუჯეტო სახსრების აუთვისებლობისა და თავისუფალი ნაშთების გავლენა მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რიცხოვნობაზე;

✓ ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზის, თვისებრივი კვლევისა და რეგრესიული ანალიზის საფუძველზე მიღებული შედეგებით გამოვიტანეთ დასკვნები და შევიმუშავეთ რეკომენდაციები.

მიღებული კვლევის შედეგებმა ცხადყო ჩვენ მიერ ჩამოყალიბებული ჰიპოთეზისა და ქვე-ჰიპოთეზების სისწორე. კერძოდ:

- ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზით მიღებული შედეგებით დადასტურდა ქვე-ჰიპოთეზის სისწორე, რომლის მიხედვითაც H_1 - ეფექტიანი შიდა აუდიტის სუბიექტის არსებობა სარგებლის მომტანია საბიუჯეტო დაწესებულებისთვის

- ხოლო რეგრესიული ანალიზის მეთოდით ნაწილობრივ დადასტურდა მეორე ქვე-ჰიპოთეზა - H_2 - ფულადი სახსრების ათვისება და მიზნობრივი გამოყენება გავლენას ახდენს მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რიცხოვნობაზე, რომლის ფარგლებშიც გამოვლინდა დადებითი, თუმცა სუსტი კავშირი შერჩეულ ცვლადებს შორის.

საბიუჯეტო დაწესებულებები ხასიათდებიან ისეთი რისკების არსებობით, როგორცაა საბიუჯეტო სახსრების არამიზნობრივი, არაეკონომიური, არაპროდუქტიული, არაეფექტური ხარჯვა, კორუფცია, თაღლითობა, მითვისება და სხვ. ამასთან ერთად არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი და მნიშვნელობა საბიუჯეტო დაწესებულებებში მიმდინარე პროცესებთან და საბიუჯეტო სახსრების რაციონალურ განკარგვასთან დაკავშირებით. შიდა კონტროლის ეფექტიანი სისტემის დანერგვა და განვითარება განაპირობებს არსებული რისკების მისაღებ დონემდე დაყვანის შესაძლებლობას, რასაც ხელს უწყობს შიდა აუდიტი სრულყოფილად ფუნქციონირება. იგი აწვდის დაწესებულების ხელმძღვანელს რწმუნებას იმის შესახებ, რომ დაწესებულებაში არსებული კონტროლის მექანიზმებით შესაძლებელია თუ არა მიღწეულ იქნას დასახული მიზნები, რისკების მართვა ხორციელდება თუ არა ეფექტიანად. გამომწვევი მიზეზების შეფასებაზე დაყრდნობით შემუშავებული რეკომენდაციების საფუძველზე ეხმარება დაწესებულების ხელმძღვანელს მართვის პროცესის გაუმჯობესებაში, შესაბამისი ეთიკისა და ღირებულებების ჩამოყალიბების ხელშეწყობაში და სხვა.

ჩვენ მიერ ჩატარებულმა კვლევამ საშუალება მოგვცა, გაგვეკეთებინა შესაბამისი დასკვნები, შეგვეფასებინა შიდა კონტროლის სისტემაში არსებული პრობლემები და დაგვესახა მათი გადაჭრის გზები, რის შედეგადაც ჩამოვაყალიბეთ საქართველოში შიდა კონტროლის სისტემის სრულყოფის საკითხები, დასკვნები

და ჰარმონიზაციის ცენტრისა და საბიუჯეტო დაწესებულებებისათვის შევიმუშავეთ რეკომენდაციები.

თითოეული კვლევის მეთოდის გამოყენებული მიღებულმა შედეგებმა ცხადყო, რომ ეფექტიანი შიდა აუდიტი სარგებლის მომტანია, თუკი იგი ასრულებს მის მიზნებს და მოქმედებს კანონმდებლობისა და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. გარდა ამისა შიდა კონტროლის სისტემის ეფექტიანი არსებობა განაპირობებს ქვეყნის სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობას, რადგან უმნიშვნელოვანესი როლი უკავია რესურსების ეფექტიანი მართვისა და მიზნობრივი ხარჯვის მიმართულებით.

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი შინაარსი გამოქვეყნებულია
შემდეგ პუბლიკაციებში:

სტატიები:

1. Mechanisms for controlling effective management of demographic problems at the regional level. Co-author Dali Sologashvili. BULLETIN OF THE GEORGIAN NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, vol. 15, no. 4, 2021

2. CONTROL OF QUALITY AS AN IMPORTANT TOOL FOR DEVELOPMENT OF INTERNAL CONTROL. ENECO PROCEEDINGS OF ENERGY ECONOMIC RESEARCH CENTER. ISSN: 2674-4562; E-ISSN: 2674-4597. P. 20-24

3. ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის მიზნები, აუდიტორული რისკი და ფინანსური ანგარიშგების ძირითადი მტკიცებები. თანაავტორი თეა უდესიანი. ევროპის უნივერსიტეტის გლობალიზაციის ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების კვლევითი ინსტიტუტის რეფერირებადი საერთაშორისო-პრაქტიკული ჟურნალი „გლობალიზაცია და ბიზნესი“. 2018წ. N5. გვ.249-253.

4. საზღვარგარეთის ქვეყნებში შიდა კონტროლის არსებული სისტემის მოდელები და მათი დანერგვის შესაძლებლობები საქართველოში. ჟურნალი „ბუღალტრული აღრიცხვა“. 2018წ. N5, გვ.41-45.

5. შიდა კონტროლის სისტემის როლი სახელმწიფო შესყიდვების მართვაში. თანაავტორი დალი სოლოლაშვილი. ივ. ჯავახიშვილის სახ. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პაატა გუგუშვილის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო-ანალიტიკური ჟურნალი „ეკონომისტი“. 2018წ. N11. გვ. 176-182.

6. სახელმწიფო შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებული პრობლემები და მისი მოგვარების გზები. თანაავტორი დალი სოლოლაშვილი. აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის „მოამბე“. 2016წ. N 1, გვ. 229-236

7. შიდა აუდიტთან დაკავშირებული პრობლემური საკითხები საჯარო სექტორში. ჟურნალი „ბუღალტრული აღრიცხვა“. 2015წ. N8, გვ.28-33

საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციები:

1. Control of quality as an important tool for development of internal control. Modern Information, Measurement and Control System: Problems and perspectives 2019, International Conference. Baku. 2019.
2. Internal control system in public sector. ICBEF 2018: Internal Conference on Business, Economics and Finance. Paris (დისკი).25-26 ივნისი. 2018.
3. შიდა კონტროლის სისტემის სარგებელი საჯარო დაწესებულებებში. სტუდენტთა საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია. აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ქუთაისი. 18–19 მაისი, 2018წ.
4. Internal control system as an important leverage country development. YSU SSS 5th International Scientific Conference Dedicated to the 100th Anniversary of the Establishment of the First Republic of Armenia. Yerevan. 2018.
5. თაღლითობის პრევენცია, გამოვლენა და კვლევა აუდიტის პროცესში. პროფ. გიორგი წერეთლის დაბადებიდან 65-ე წლისთავისადმი მიძღვნილი საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია. პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტი. თბილისი. 2017წ.
6. The role of internal audit in Innovation Management. the International Research Conference Management Challenges in the 21st Century, Bratislava 2017.
7. შიდა კონტროლის სისტემის განვითარება და სამართლებრივი უზრუნველყოფა საქართველოში. თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები. აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ქუთაისი. 2017წ.
8. შიდა აუდიტის როლი სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში. თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები. აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ქუთაისი. 2015წ.



Caucasus International University

Faculty of Business

Right of Authorship

Tatia Udesiani

**Issues of improving the internal control system in the budgetary institutions of
Georgia**

**Abstract dissertation Presented for the degree of Doctor of Business
Administration**

Tbilisi, 0141, Georgia

2022

The scientific supervisor: **Tea kasradze**
Doctoral of Economics,
Professor of Caucasus International University

Co-supervisor: **Dali Sologashvili**
Doctoral of Economics,
Professor of Akaki Tsereteli State University

Official reviewers: **Vazha Verulidze**
Professor of Batumi Shota Rustaveli State University

Irine Mumladze
Associate Professor of Caucasus International
University

Defense of the thesis will take place on July 20, 2022, 14:00 pm, in the Dissertation Council of the Caucasus International University Faculty of Business

Address: 0141, Chargali Str. CIU, Building 1, Room 401

Read the thesis is possible in the library of the Caucasus international University

Secretary of the Dissertation Board: Tea Lazarishvili
Associate Professor of the Caucasus international
University

Annotation

The dissertation discusses the issues of improving the internal control system in the budgetary institutions of Georgia. Its importance has been studied and analyzed, both for the institutions that spend budget funds themselves, as well as for improving the socio-economic situation of the country.

The first chapter of the paper presents the internal control system as an important lever for improving the activities of budgetary institutions. Due to the fact that resources in the public sector are created on the basis of "public money", therefore, they should be used in the public interest. The role of effective internal control in budgetary institutions is determined by the importance and necessity of controlling the acquisition, use and protection of resources in the public sector. The same chapter discusses the processes of introduction and development of the internal control system in Georgia, which started in 2004 and aimed at establishing a transparent and accountable budget system. Public administration reform, which is one of the fundamental preconditions for EU membership and which aims to establish a transparent and accountable budget system, is directly linked to the establishment and development of an internal financial control system. The internal control system is an integral part of the public financial management reform, which in turn is envisaged in the action plans of the public administration reform 2019-2020 and the public financial management reform 2018-2021.

The introduction and development of an internal control system is linked to the study of international practices, experiences and approaches. For this purpose, the paper studies and analyzes the experience of EU member states.

The second chapter of the paper deals with the organization of the internal control system in the budgetary institutions of Georgia. The introduction of an internal financial control system involves certain stages. In parallel with these stages, the legislation of Georgia has undergone systematic changes in this regard, and legislative acts, instructions and manuals have been gradually developed and

improved. An internal audit methodology, a code of ethics for internal auditors, a systematic audit manual, a public sector risk management manual, and more have been developed. Nevertheless, the study found that the level of qualifications of individuals involved in the implementation of the financial management and control system and the active involvement of senior managers are problematic. It is necessary to conduct periodic trainings and workshops for both the participants in the internal control system and senior managers, where the current processes in the internal control system, the identified problems and the results obtained will be discussed.

A study / analysis of the internal control system and related problems has shown that risk management issues need to be addressed. Risk management is an integral part of managerial control, which assesses the risks at all stages or processes of the organizational structure and introduces effective control mechanisms for its management. The study found that the current situation requires significant measures to be taken to establish effective risk management systems. However, it should be noted that pilot projects in this direction have been launched in several ministries with the coordination of the Harmonization Center and the involvement of foreign experts, which can be considered a positive factor.

The study revealed the neglect of internal audit independence and the inefficiency of its activities. All this is reflected in the inappropriate, uneconomical, inefficient and unproductive use of budget funds.

The third chapter of the paper evaluates the usefulness of the internal control system and the issues of improving the quality challenges of the internal control system. To calculate and evaluate the usefulness of the internal control system, based on the specific audit report, we calculated the usefulness of the internal audit activity, conducted qualitative research in certain ministries and municipalities, and performed regressive analysis based on the data of specific municipalities.

The introduction and development of an internal control system is an important lever for the efficient functioning of the country's budget sector. The

problems and challenges in this system led to the selection and processing of the research topic. Based on in-depth study and analysis of the problems, we drew conclusions and developed relevant recommendations. The issues, conclusions and recommendations discussed in the annotation are presented in detail in the dissertation.