

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის  
სისტემის განვითარების სტრატეგია

2021-2024 წლებისათვის

## სარჩევი

1. შესავალი .....	4
1.1 მოკლე შეჯამება.....	4
1.2 სტრატეგიის შექმნის საჭიროება.....	6
1.3 სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების 2017-2019 წლების სტრატეგიის შედეგები .....	7
1.4 სტრატეგიის შემუშავების პროცესი და ჩართული მხარეები.....	9
1.5 ინფორმაცია გამართული საჯარო კონსულტაციების და მათი შედეგების შესახებ.....	10
1.6 ევროკომისიის მიერ შემოთავაზებული მოდელი.....	10
2. სიტუაციის ანალიზი .....	11
2.1 სიტუაციის ანალიზის ჩატარების მეთოდოლოგია .....	11
2.2 საკანონმდებლო ბაზა .....	12
2.2.1 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ .....	12
2.2.2 ფინანსური მართვისა და კონტროლის მეთოდოლოგიური დოკუმენტები და ამ მიმართულებით გატარებული რეფორმები/აქტივობები .....	13
2.2.3 შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიური დოკუმენტები და ამ მიმართულებით გატარებული რეფორმები/აქტივობები .....	14
2.3 სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის არსებული მდგომარეობა .....	16
2.3.1 ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის არსებული მდგომარეობა.....	16
2.3.2 შიდა აუდიტის არსებული მდგომარეობა .....	22
2.3.3 ჰარმონიზაციის ცენტრის არსებული მდგომარეობა .....	29
3. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიის აღწერა .....	32
4. სტრატეგიის განხორციელება .....	52
5. მონიტორინგის და შეფასების ჩარჩო.....	54
მონიტორინგი .....	54
შეფასება .....	55
6. რისკების მართვის გეგმა და ძირითადი მიდგომები.....	56
სტრატეგიის რისკების რეესტრი .....	60

7. დანართები.....	62
7.1 ინდიკატორების პასპორტი .....	62
7.2 პრობლემის ხის ანალიზი .....	74
7.3 ჩატარებული საჯარო კონსულტაციების შედეგის ანგარიში.....	76

# 1. შესავალი

## 1.1 მოკლე შეჯამება

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების 2021-2024 წლების სტრატეგია (შემდგომში - სტრატეგია) წარმოადგენს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე<sup>1</sup>, საქართველოს საჯარო სექტორში მიმდინარე საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ერთ-ერთი არსებითი კომპონენტის - სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის გაძლიერების სტრატეგიულ გეგმას 2021-2024 წლებისათვის, რომელიც ეფუძნება ევროკომისიის მიერ შემუშავებულ კონცეფციას, საერთაშორისოდ აღიარებულ კარგი მმართველობის პრინციპებს და პასუხობს ეროვნულ კონტექსტს, საჭიროებებსა და გამოწვევებს. შესაბამისად, დოკუმენტი სისტემატიზებულიად მოიცავს რეფორმის სამივე მიმართულების, კერძოდ, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, შიდა აუდიტისა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერებისთვის მნიშვნელოვან ასპექტებს.

2017-2019 წლებში რეფორმის იმპლემენტაცია „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულების შესაბამისად მიმდინარეობდა. უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად 2017-2019 წლების სტრატეგიის ფარგლებში და 2020 წლის განმავლობაში განხორციელებული არაერთი მნიშვნელოვანი და წარმატებული ღონისძიებისა, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემისა და შიდა აუდიტის მიმართულებით კვლავ არსებობს გამოწვევები.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის კუთხით, შემაფერხებელ ფაქტორებად რჩება დაწესებულებებში არსებული ნაკლოვანი სტრატეგიული მართვის სისტემები, რაც გამოიხატება დაწესებულების მიზნების, ქვემიზნებისა და ინდიკატორების განსაზღვრის პროცესში არსებულ ხარვეზებში, უფლებამოსილების დელეგირებისა და ანგარიშგების სისტემების სისუსტეებში; რისკის მართვის სისტემის არარსებობაში; პრაქტიკულად არ ხდება დაწესებულებების მიზნების მისაღწევად განხორციელებული ღონისძიებების ეკონომიურობის, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის გაზომვა.

კვლავ გამოწვევად რჩება შიდა აუდიტის დამოუკიდებლობა და ობიექტურობა, მიუხედავად ამ სფეროში დაგროვილი საკმაოდ მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ცნობიერებისა და გამოცდილებისა, პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს შიდა აუდიტორების კვალიფიკაცია და პროფესიული განვითარება, მათი საქმიანობის შესაბამისობა საერთაშორისო სტანდარტებთან. მხოლოდ ფრაგმენტულად ხორციელდება

---

<sup>1</sup> „ერთი მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების“ საფუძველზე, ეკონომიკური თანამშრომლობის ფარგლებში განისაზღვრა სახელმწიფო ფინანსების მართვისა და ფინანსური კონტროლის ელემენტები. კერძოდ, აღნიშნული შეთანხმების მე-5 კარის მე-2 თავის 279-ე მუხლის მოთხოვნებით, საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის ფარგლებში ევროკავშირთან ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად, მხარეები ითანამშრომლებენ სახელმწიფო სექტორის შიდა ფინანსური კონტროლის (PIFC) სფეროში.

შიდა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტით განსაზღვრული ხარისხის უზრუნველყოფისა და გაუმჯობესების პროგრამა. შიდა აუდიტის სუბიექტების უმეტესი ნაწილი ვერ ატარებს ეფექტიანობის, სისტემურ და IT აუდიტს, შიდა აუდიტორულ საქმიანობაში ნაკლებია საკონსულტაციო მომსახურების წილი.

ჰარმონიზაციის ცენტრის<sup>2</sup>, როგორც რეფორმის კოორდინაციასა და ჰარმონიზაციაზე პასუხისმგებელი ერთეულის, ყველაზე დიდ გამოწვევას წარმოადგენს ის, რომ ხშირ შემთხვევაში მას არ აქვს მისი პასუხისმგებლობის პროპორციული უფლებამოსილება და რესურსები.

წინამდებარე სტრატეგიის მიზანია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის გაძლიერება ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში. აღნიშნულის ფარგლებში, დოკუმენტი აერთიანებს სამ ამოცანას:

1. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვა;
2. შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა;
3. ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით.

სტრატეგიის მიზანი და ამოცანები თანხვედრაშია საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიით გათვალისწინებულ მიზნებთან. ეს უკანასკნელი ითვალისწინებს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის სამივე კომპონენტის გაძლიერებას. კერძოდ, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შემდგომი განვითარების მიმართულებით, იგი ხაზს უსვამს შიდა კონტროლის სისტემის შესახებ ცნობიერების ამაღლების საჭიროებას, როგორც მაღალი რგოლის მენეჯერების, ისე დაწესებულების ხელმძღვანელების, ასევე, ჩართულობის გაზრდას საერთაშორისო დონეზე. შიდა აუდიტთან დაკავშირებით კი გათვალისწინებულია შიდა აუდიტის ხარისხის უზრუნველყოფის პროგრამის დანერგვა, რომელსაც PEFA-ს<sup>3</sup> შეფასების PI-26 ინდიკატორის 26.2 პუნქტი მოიცავს და მომდევნო შეფასებისთვის შედეგის გასაუმჯობესებლად არის მნიშვნელოვანი. გარდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ზემოთ აღნიშნული კომპონენტებისა, საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგია გულისხმობს დამოუკიდებელი და ძლიერი ჰარმონიზაციის ცენტრის შემდგომ განვითარებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შიდა აუდიტის ირგვლივ სახელმძღვანელო, მეთოდოლოგიური და სხვა რესურსების შექმნა/გაუმჯობესება, შიდა აუდიტის ხარისხის შეფასება და შიდა აუდიტორების პროფესიონალიზმზე ზრუნვა, ასევე, მართვისა და კონტროლის ირგვლივ სათანადო ღონისძიებების გატარება.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი.

<sup>3</sup> სახელმწიფო ხარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულებების (PEFA) შეფასება.

<sup>4</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 4 ივლისის №206 ბრძანება „2018-2021 წლების საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიისა და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2019 წლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემადგენელი ნაწილია. სტრატეგიის ერთ-ერთი მიზანი სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების მართვისა და შიდა ფინანსური კონტროლის გაუმჯობესებაა კორუფციის პრევენციის მიზნით.<sup>5</sup> აღნიშნული მიზნის ფარგლებში, სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულია შემდეგი ამოცანა: სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის გაძლიერებისა და გამჭვირვალობის მიზნით რეფორმის ფარგლებში კონტროლის სისტემების დანერგვა.

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმა არის ქვეყნის საჯარო სექტორში მიმდინარე სისტემური რეფორმების ნაწილი, რომლის წარმატებით განხორციელების უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა ეფექტიანი კოორდინაცია ისეთ რეფორმებთან, როგორცაა პროგრამული ბიუჯეტირების, საჯარო ადმინისტრირების, რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები. აღნიშნულზე მიუთითებს საერთაშორისო ორგანიზაციებისა თუ ექსპერტების არაერთი ანგარიში.

## 1.2. სტრატეგიის შექმნის საჭიროება

წინამდებარე სტრატეგიის შექმნა განპირობებულია, ერთი მხრივ, საქართველოს მიერ ევროკავშირის წინაშე ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებით და, მეორე მხრივ, რეფორმის დანერგვის პროცესში განსახორციელებელი ღონისძიებების ინტენსიურობის აუცილებლობით. რეფორმის განხორციელება ხელს შეუწყობს შიდა კონტროლის ისეთი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც უზრუნველყოფს მთლიანად საჯარო დაწესებულებების გამართულ, მენეჯერულ ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებულ ფუნქციონირებას და, შესაბამისად, საბიუჯეტო სახსრების კანონიერ, მეტად მიზნობრივ, ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას.

სტრატეგია უზრუნველყოფს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებების უწყვეტობას და კოორდინირებულ იმპლემენტაციას.

2017-2019 წლების სტრატეგია ევროკავშირის შემფასებელი მისიის მიერ დადებითად შეფასდა, ჰარმონიზაციის ცენტრის რესურსების გათვალისწინებით. მიუხედავად იმისა, რომ არაერთი მიმართულებით ჩანს პროგრესი, არსებული მდგომარეობა არ არის დამაკმაყოფილებელი და საჭიროებს შემდგომ განვითარებას თანმიმდევრულად ჩამოყალიბებული სტრატეგიული გეგმის შესაბამისად.

---

<sup>5</sup> საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის №484 დადგენილება „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 7.2 - საჯარო ფინანსები.

### 1.3 სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების 2017-2019 წლების სტრატეგიის შედეგები

2017-2019 წლების სტრატეგიით გათვალისწინებული იყო 3 მიზანი, 15 ამოცანა, და 39 ღონისძიება, რომელთა ფარგლებშიც შემდეგი მნიშვნელოვანი შედეგები იქნა მიღწეული:

- ✓ ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ მომზადდა „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 თავით განსაზღვრული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის იმპლემენტაციის რეტროსპექტული ანალიზი, რის შედეგადაც გაიცა მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები, რომლებიც გამოიყენა ჰარმონიზაციის ცენტრმა რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესში;
- ✓ განხორციელდა PEFA-ს შეფასება როგორც ცენტრალურ დონეზე, ისე 3 მუნიციპალიტეტში<sup>6</sup>. ცენტრალურ დონეზე შეფასება 10 სამინისტროში გაკეთდა. თვითშეფასებით მიღებული შედეგი (B) მსოფლიო ბანკის ვალიდაციის შედეგად გაუმჯობესდა (B+). PEFA-ს ანგარიშის მიხედვით, ასევე, B+ ქულით შეფასდა შიდა აუდიტის ფუნქციონირება (ინდიკატორი P-26) მუნიციპალურ დონეზე;
- ✓ გაფორმდა ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შორის. რაც მნიშვნელოვანი საფუძველია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კვალიფიკაციისა და გამოცდილების დახმარებით შიდა აუდიტორული საქმიანობის ჰარმონიზებისთვის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან;
- ✓ ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრმა OECD/SIGMA-ს ექსპერტების დახმარებით შეიმუშავა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“;
- ✓ ფინანსური მართვისა და კონტროლის (FMC) არსებული სისტემის ანალიზისა და შეფასებისათვის ექსპერტის ჩართულობით შედგა 150-მდე ინდივიდუალური შეხვედრა 4 სამინისტროს და 8 მუნიციპალიტეტის მმართველობით რგოლთან;
- ✓ განხორციელდა 5 სამინისტროს შიდა აუდიტის სუბიექტის ხარისხის გარე შეფასება, მათ შორის 2 სამინისტროში დაინერგა ხარისხის შიდა შეფასების სისტემა;
- ✓ შეიმუშავდა საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების ეროვნული პროგრამის კონცეფცია, შეიქმნა „ლოკალიზაციის ჯგუფი“<sup>7</sup>, შესაბამისად, შეირჩა 10 ტრენერი, განისაზღვრა სავალდებულო მოდულები, ტრენერები გადამზადდნენ შესაბამის მოდულებში;

<sup>6</sup> თბილისის, ბათუმის და მარტვილის მუნიციპალიტეტების შეფასებები აკმაყოფილებს 'PEFA CHECK'-ის ხარისხის უზრუნველყოფის მოთხოვნებს. თუმცა, გარკვეული მსგავსებები აღინიშნა ასევე დანარჩენ თორმეტ მუნიციპალიტეტშიც, რომელთა შეფასების დროსაც არ იყო დაცული 'PEFA CHECK'-ის ხარისხის უზრუნველყოფის მოთხოვნები, და რომელთაც, შესაბამისად, ვერ გაიარეს ვალიდაცია. წყარო: საქართველო სახელმწიფო ხარჯების და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) ეფექტიანობის შეფასების ანგარიში - მუნიციპალიტეტების შემაჯამებელი ანგარიში,

<sup>7</sup> ლოკალიზაციის ჯგუფი, იგივე ფოკუს ჯგუფი, რომელიც დაკომპლექტებულია კონკრეტული საკითხის შესახებ პროფესიული ცოდნის მქონე პირებით.

- ✓ ჰარმონიზაციის ცენტრმა საერთაშორისო და ადგილობრივ ექსპერტებთან ერთად, პარტნიორი ორგანიზაციების დახმარებით, რეფორმის ორივე მიმართულებით შეიმუშავა/თარგმნა 7 მეთოდოლოგიური დოკუმენტი;<sup>8</sup>
- ✓ ჰარმონიზაციის ცენტრის კოორდინირებით განხორციელდა 12 პილოტური აუდიტორული შემოწმება;
- ✓ კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით გადამზადდა 300-ზე მეტი შიდა აუდიტორი, სხვადასხვა მიმართულებით;
- ✓ ჰარმონიზაციის ცენტრი გაძლიერდა ადამიანური რესურსის კუთხით, კერძოდ, ჰარმონიზაციის ცენტრის გუნდს შეუერთდა 2 თანამშრომელი.

რაც შეეხება 2020 წელს, ქვეყანაში ახალი კორონავირუსით გამოწვეული ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესში შეიცვალა მთელი რიგი მიდგომები და მეთოდები. მიუხედავად აღნიშნულისა, საქართველოს მთავრობამ შეძლო არსებულ ვითარებასთან ეფექტური ადაპტირება, უშუალოდ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ფარგლებში კი დაინერგა დისტანციური მუშაობის მექანიზმები, რომლებიც დღესაც წარმატებით გამოიყენება.

სტრატეგია ეყრდნობა შემდეგ სამართლებრივ და პოლიტიკის დოკუმენტებს:

„ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“; „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი; „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი; საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილება „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“; საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №593 დადგენილება „შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1015 განკარგულება „შიდა აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2019 წლის 4 ივლისის №206 ბრძანება „2018-2021 წლების საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიისა და საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის 2019 წლის სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

---

<sup>8</sup> 1. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სახელმძღვანელო;  
 2. ტერმინთა განმარტება საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორებისათვის;  
 3. ეფექტიანობის აუდიტის სახელმძღვანელო;  
 4. შესაბამისობის აუდიტის სახელმძღვანელო;  
 5. შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტები 2017 (IPPF, 2017);  
 6. თაღლითობისა და კორუფციის რისკების შეფასების სახელმძღვანელო;  
 7. “ხშირად დასმული კითხვები“ მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტორებისათვის.



## 1.4 სტრატეგიის შემუშავების პროცესი და ჩართული მხარეები

წინამდებარე დოკუმენტი შემუშავებულია ჰარმონიზაციის ცენტრის (საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი) მიერ, დარგის ექსპერტების ჩართულობით, რეფორმის დანერგვაში ჩართულ და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების შედეგად. ჰარმონიზაციის ცენტრს სტრატეგიის შემუშავებაში მნიშვნელოვანი დახმარება გაუწია ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროგრამამ „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“(GFI).

სტრატეგიის შემუშავების პროცესში, ჩაღრმავებული ინტერვიუების ტექნიკის გამოყენებით შედგა შეხვედრები ცენტრალური სამინისტროებისა და მათ დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელ თანამდებობის პირებთან, მათ შორის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან. კერძოდ, კომუნიკაცია შედგა: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტის, საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტის, სახაზინო სამსახურის და სსიპ - შემოსავლების სამსახურისა და ხელმძღვანელობასთან; საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტისა და სსიპ - ეროვნული სატყეო სააგენტოს ხელმძღვანელობასთან; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტების ხელმძღვანელობასთან; სსიპ - შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის ხელმძღვანელობასთან; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის ხელმძღვანელობასა და საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის ხელმძღვანელობასთან. ასევე, ფოკუს-ჯგუფების ფორმატში შედგა შეხვედრები როგორც ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების, ისე საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების შიდა აუდიტორებთან, აღნიშნულ პროცესში მონაწილეობა მიიღო 35-მდე შიდა აუდიტორმა.

თითოეულ ზემოთ აღნიშნულ შეხვედრაზე მოხდა რეფორმის მიმდინარეობის შემაფერხებელი ფაქტორების, არსებული გამოწვევების და მისაღები ადეკვატური ზომების განხილვა, რომლებიც ინტეგრირებულია სტრატეგიაში. კერძოდ, მოქმედ მენეჯერებთან კონსულტაციები მეტწილად ორიენტირებული იყო ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემაზე, ვინაიდან, აღნიშნულის დანერგვა სწორედ მენეჯერების კომპეტენციას განეკუთვნება. სამუშაო პროცესში ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლებთან ერთად აქტიურ მონაწილეობას იღებდნენ OECD/SIGMA<sup>9</sup>-ს ექსპერტები.

შედეგად OECD/SIGMA-ს მიერ შემუშავდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის განხორციელების ხარვეზების ანალიზი, სადაც არის თავმოყრილი სისტემის ნაკლოვანებები, მათი არსებობის მიზეზები და რეკომენდაციები, რისი გათვალისწინებაც მოხდა აღნიშნული სტრატეგიის დოკუმენტში. ასევე, მოხდა რეფორმის მიმდინარეობისა და არსებული მდგომარეობის სტატუს ქვოს დადგენა.

<sup>9</sup> ევროკავშირის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროექტი (OECD/SIGMA)

## 1.5 ინფორმაცია გამართული საჯარო კონსულტაციების და მათი შედეგების შესახებ

ქვეყანაში შექმნილი ეპიდემიოლოგიური მდგომარეობის გათვალისწინებით, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიის საჯარო განხილვა განხორციელდა ელექტრონული პლატფორმის გამოყენებით. განხილვაში მონაწილეობა მიიღეს საჯარო სამსახურის მენეჯერებმა, შიდა აუდიტორებმა, დონორმა და მხარდამჭერმა ორგანიზაციებმა, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და რეფორმასთან დაკავშირებულმა სხვა მხარეებმა. თითოეულ მონაწილეს განხილვამდე, გონივრული ვადის გათვალისწინებით, გაეგზავნა სტრატეგიის სიტუაციის ანალიზი (პრობლემის ხის ანალიზთან ერთად), ლოგიკური ჩარჩო და სამოქმედო გეგმა. შემდგომში, სტრატეგიაზე მუშაობის პროცესში მოხდა მხარეების მიერ გამოთქმული მოსაზრებების/კომენტარების გათვალისწინება. შესაბამისად, ისინი ასახულია წინამდებარე რედაქციაში.

## 1.6 ევროკავშირის მიერ შემოთავაზებული მოდელი

ევროკავშირში გაწვევრიანების კანდიდატი ქვეყნებისთვის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს *დაწესებულებებში შიდა კონტროლის გამართული სისტემების* არსებობა, რაც ერთგვარი ინდიკატორია დაწესებულების ეფექტიანად ფუნქციონირების შესაფასებლად. ამ სისტემის განვითარება ერთ-ერთი პრიორიტეტია ევროკავშირის წევრი და კანდიდატი ქვეყნებისათვის.

ევროკავშირის მიერ შემუშავებულ მოდელში<sup>10</sup> სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა შედგება სამი ელემენტისაგან, ესენია:

1. მართვა და მმართველობითი სისტემები - **ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა;**
2. დამოუკიდებელი და ობიექტური მარწმუნებელი საქმიანობა სისტემების შეფასებისთვის - **შიდა აუდიტი;**
3. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის და შიდა აუდიტის ჰარმონიზაციისა და კოორდინაციის ერთეული - **ჰარმონიზაციის ცენტრი.**

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის პირველი და მეორე ელემენტების დანერგვა ხორციელდება შემდეგი საერთაშორისოდ აღიარებული სახელმძღვანელოების შესაბამისად:

- შიდა კონტროლის ინტეგრირებული მოდელი<sup>11</sup> და კორპორატიული რისკების მართვა<sup>12</sup>;

<sup>10</sup> Robert De Koning, *Public Internal Financial Control*, A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries, 2007.

<sup>11</sup>The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission, *COSO IC- Internal Control-Integrated Framework*, 2013.

<sup>12</sup>The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission, *COSO ERM -Enterprise Risk Management*, 2017.

- უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო ორგანიზაციის შიდა კონტროლის სტანდარტები<sup>13</sup>;
- შიდა აუდიტორთა ინსტიტუტის საერთაშორისო სტანდარტები<sup>14</sup>.

## 2. სიტუაციის ანალიზი

### 2.1 სიტუაციის ანალიზის ჩატარების მეთოდოლოგია

სიტუაციის ანალიზის მიზანი იყო სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის მიმდინარეობასთან დაკავშირებული პრობლემების, მათი გამომწვევი ფაქტორების და უარყოფითი შედეგების გამოვლენა.

სიტუაციური ანალიზის ჩატარებისას გამოყენებულ იქნა არსებული მდგომარეობის შედარებითი ანალიზის (Gap Analysis) მეთოდი, თვისებრივი კვლევის შემდეგი ტექნიკების გამოყენებით: პერსონალური ჩაღრმავებული ინტერვიუები, ფოკუს-ჯგუფების განხილვები და ნახევრად-სტრუქტურირებული წერილობითი (ელექტრონული) გამოკითხვა. აღნიშნულ პროცესში ჩართული იყვნენ როგორც ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლები, ისე OECD/SIGMA-ს ექსპერტები. სიტუაციური ანალიზის პროცესის დაწყებამდე მკაფიოდ განისაზღვრა სტრატეგიის მიზნებისთვის რელევანტური მონაცემები, მათი შეგროვებისა და შეფასების მეთოდები და კითხვები.

შეფასების კითხვების ძირითად ამოცანებს წარმოადგენდა: (1) არსებული გამოწვევების/პრობლემების და მათი გავრცელების მასშტაბის იდენტიფიკაცია; (2) გამოწვევების და პრობლემების გამომწვევი ფაქტორების და წარმოშობის სიხშირის აღბათობის გამოვლენა; (3) იმ ინსტიტუტების და საკითხების გამოვლენა, რომლებზეც გავლენას ახდენს არსებული პრობლემები და გამოწვევები; (4) იმ ინსტიტუტების გამოვლენა, რომლებსაც ყველაზე ეფექტურად შეუძლიათ გადაჭრან პრობლემები და უპასუხონ სისტემურ და სხვა სახის გამოწვევებს.

საწყის ეტაპზე დაინტერესებული მხარეების განსაზღვრულ ჯგუფთან ჩატარდა ოცამდე პერსონალური ჩაღრმავებული ინტერვიუ, რომელიც მიზნად ისახავდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ ცნობიერების დონის განსაზღვრასა და მისი განვითარების შემაფერხებელი ფაქტორების გამოვლენას. აღნიშნული ჯგუფი აერთიანებდა ცენტრალური სამინისტროებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მოქმედ მენეჯერებს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახურისა და საბიუჯეტო დეპარტამენტის ხელმძღვანელებს, ასევე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლებს. ამასთან, ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ შერჩეულ სამინისტროებთან<sup>15</sup>, რომლებშიც პილოტური პროექტის ფარგლებში მიმდინარეობს სისტემის დანერგვა, შედგა სამუშაო შეხვედრები, სადაც მოხდა საერთო გამოწვევებისა და ცალკეული სამინისტროს სპეციალური საჭიროებების

<sup>13</sup>The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), GOV 9100- Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, 2004.

<sup>14</sup>Institute of Internal Auditors (IIA)– IPPF International Professional Practices Framework, 2017.

<sup>15</sup> საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

განხილვა. ასევე, ფოკუს-ჯგუფის ფორმატში შედგა შეხვედრები 100-დე შიდა აუდიტორთან და „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულირების სფეროში მოქცეული საჯარო სექტორის ყველა შიდა აუდიტის სუბიექტი გამოიკითხა ელექტრონულად.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, სიტუაციის ანალიზის პროცესში შედგა კომუნიკაცია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის დონორ და მხარდამჭერ ორგანიზაციებთან, დარგის სპეციალისტებთან, რათა გათვალისწინებულ იქნას ობიექტური ექსპერტული მოსაზრებები სფეროს განვითარებასთან დაკავშირებით. კერძოდ, არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, ჰარმონიზაციის ცენტრი შეთანხმდა პრიორიტეტულ მიმართულებებსა და თანამშრომლობის ფორმებზე რეფორმის მუდმივ მხარდამჭერ ორგანიზაციებთან, მათ შორის გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), USAID-ის პროგრამა დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI), OECD/SIGMA, მსოფლიო ბანკი, შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტო (SIDA), ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტროს აკადემია, PEMPAL-ის (Public Expenditure Management Peer Assisted Learning) გაერთიანება, NATO-ს სამეკავშირეო ოფისი საქართველოში.

## 2.2 საკანონმდებლო ბაზა

### 2.2.1 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“

საქართველოს საჯარო სექტორში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პრინციპებს, აგრეთვე სხვა საკითხებს, რომლებიც მნიშვნელოვანია სისტემის შემუშავებისათვის, ჩამოყალიბებისა და განხორციელებისათვის არეგულირებს საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“. იგი ეყრდნობა ევროკომისიის მიერ შემოთავაზებულ კონცეფციას და მოიცავს იმ ძირითად პრინციპებს, რომლებსაც უნდა შეესაბამებოდეს რეფორმის სამივე მიმართულების განვითარება.

კანონი საქართველოს პარლამენტმა 2010 წლის 26 მარტს მიიღო. მისი მოქმედების გასაუმჯობესებლად, 2011 და 2015 წლებში მასში განხორციელდა რიგი ცვლილებები: დაიხვეწა ტერმინები და ორმაგი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობის მქონე ჩანაწერები, უკეთ ჩამოყალიბდა ჰარმონიზაციის ცენტრის სტატუსი და ფუნქციები, მკაფიოდ გაიმიჯნა ინსპექტირებისა და შიდა აუდიტის საქმიანობა.

კანონი ვრცელდება შემდეგ დაწესებულებებზე<sup>16</sup>:

1. საქართველოს სამინისტროები;
2. აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროები;
3. ის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირები, რომელთა ჩამონათვალს და რომლებშიც შიდა აუდიტის სისტემის დანერგვისა და განვითარების სტრატეგიას

<sup>16</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა;

4. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსადმი დაქვემდებარებული დაწესებულებები (გამგეობა/მერია);
5. კერძო სამართლის იურიდიული პირები (რომელთა აქციების ან წილის 50 პროცენტზე მეტს ფლობს სახელმწიფო) და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები, მათივე გადაწყვეტილებით.

კანონი, როგორც სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის ჩარჩო დოკუმენტი, შესაბამისობაშია საერთაშორისო სტრანდარტებთან და პასუხობს აღნიშნულ პროცესში არსებულ გამოწვევებს.

### 2.2.2 ფინანსური მართვისა და კონტროლის მეთოდოლოგიური დოკუმენტები და ამ მიმართულებით გატარებული რეფორმები/აქტივობები

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობამ OECD/SIGMA-ს ექსპერტების დახმარებით შეიმუშავა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“<sup>17</sup>, რომლის მიზანია პროგრამული ბიუჯეტირების პროცესის დახვეწის ხელშეწყობა, დაწესებულებებში გამართული ანგარიშგების სისტემების ჩამოყალიბება, რათა ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტს ჰქონდეს დროული, შესაბამისი და სანდო ინფორმაცია როგორც პროგრამული ბიუჯეტის დაგეგმვის, ისე განხორციელების ეტაპზე გატარებული აქტივობების შესახებ.

აღნიშნული ინსტრუქციის მიხედვით, ფინანსური მართვისა და კონტროლის გამართულად ფუნქციონირებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება დაწესებულების ხელმძღვანელს, რომელმაც მენეჯერული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურის განსაზღვრით უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების შიგნით, შესაბამისი უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების სწორად გადანაწილება. შედეგად კი დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელი თავისი კონპეტენციის ფარგლებში ანგარიშვალდებული უნდა იყოს ზემდგომი ხელმძღვანელების წინაშე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ეფექტიანად და ინსტრუქციის მოთხოვნების შესაბამისად ფუნქციონირებაზე.

ინსტრუქცია ითვალისწინებს სისტემის სამეტაპიან დანერგვას:

1. ფინანსური კონტროლი;
2. მენეჯერული კონტროლი;
3. ფინანსური მართვა.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის პირველი ეტაპის დანერგვის წესები და პროცედურები ინსტრუქციასთან ერთად შემუშავდა და დამტკიცდა. იგი

---

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის N133 დადგენილება „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

დანართის სახით არის ინტეგრირებული ინსტრუქციაში. აღსანიშნავია, რომ კვლავ OECD/SIGMA-ს ექსპერტების მხარდაჭერით, შემუშავებულია მეორე ეტაპის - მენეჯერული კონტროლის დანერგვის ინსტრუქცია, თუმცა იგი ამ ეტაპისთვის არ არის დამტკიცებული საქართველოს მთავრობის მიერ.

ასევე, აღსანიშნავია, რომ ბრიტანეთის საელჩოს მხარდაჭერითა და PWC-ის (PricewaterhouseCoopers Georgia) დახმარებით შემუშავებულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სახელმძღვანელო და რეფორმის გზამკვლევი. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმძღვანელოს შემუშავებაში ჩართული იყო არაერთი საერთაშორისო ექსპერტი და ევროკომისიის მაღალი დონის წარმომადგენელი, ამ ეტაპისთვის, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სახელმძღვანელო საჭიროებს საბოლოო რედაქტირებასა და დახვეწას როგორც ტექნიკური თვალსაზრისით, ასევე პრაქტიკაში მისი გამოყენების გასაუმჯობესებლად.

### 2.2.3 შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიური დოკუმენტები და ამ მიმართულებით გატარებული რეფორმები/აქტივობები

იმის გათვალისწინებით, რომ ფაქტიურად, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის შიდა აუდიტის მიმართულება 2010 წლიდან ჩამოყალიბდა, საქართველოს მთავრობას გაცილებით მრავალფეროვანი მეთოდოლოგიური ბაზა აქვს შექმნილი. მათ შორის, მიზანშეწონილია, პირველ რიგში გამოიყოს შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია.<sup>18</sup> იგი ადგენს ზოგად წესებს შიდა აუდიტის სუბიექტის უფლებამოსილების, ამოცანების და მიზნების შესრულებისათვის. ასევე, განსაზღვრავს ისეთ პროცედურებს შიდა აუდიტის სუბიექტისთვის ოპერაციების ორგანიზებისა და შიდა აუდიტის აქტივობების განხორციელებისათვის, როგორც არის შიდა აუდიტორული საქმიანობის დოკუმენტირება, მონაცემთა შედარება, ანალიზი, რეგისტრირება, ანგარიშგება და ხარისხის შეფასება. შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია 2016 წელს განახლდა საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით.

გარდა შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიისა, რომელიც ზოგადად შიდა აუდიტორულ საქმიანობას აერთიანებს და არ შეიცავს დეტალურ ინსტრუქციებს აუდიტორული შემოწმების რომელიმე სახესთან დაკავშირებით, შემუშავებულია სისტემური<sup>19</sup>, ეფექტიანობისა და შესაბამისობის აუდიტის<sup>20</sup> სახელმძღვანელოები. თითოეულის მიზანია საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებაზე, სტანდარტებსა თუ ოფიციალურ მასალებზე დაყრდნობით შიდა აუდიტორებს გააცნოს თანამდეროვე, რისკზე დაფუძნებული აუდიტის არსი და სპეციფიკა, ამასთანავე, აჩვენოს თითოეულ

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №593 დადგენილება „შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“.

<sup>19</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №592 დადგენილება „სისტემური აუდიტის სახელმძღვანელოს/ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“.

<sup>20</sup> ეფექტიანობისა და შესაბამისობის აუდიტის სახელმძღვანელოებზე მუშაობისას, ჰარმონიზაციის ცენტრმა, დოკუმენტების მოქნილობისა და სტანდარტებთან მუდმივი შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, გადაწყვიტა მათთვის დამხმარე ინსტრუქციების სახე მიეცა და არა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების.

აუდიტორულ სახეს შორის პრინციპული სხვაობა და რაც მთავარია, მიაწოდოს პრაქტიკული შაბლონები.

შიდა აუდიტორული საქმიანობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტების 2017 (IPPF, 2017) ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომობას. გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) დახმარებით შემუშავებული დოკუმენტი წარმოადგენს სტანდარტის ვალიდურ თარგმანს ქართულ ენაზე. შესაბამისად, იგი შეიცავს შიდა აუდიტორული საქმიანობის პრაქტიკაში განხორციელების ყველა არსებით ელემენტს. იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს შიდა აუდიტის ინსტიტუტის (THE IIA) ადგილობრივი წარმომადგენლობა<sup>21</sup>, საერთაშორისო სტანდარტები და აღნიშნული ინსტიტუტის მიერ გამოცემული პრაქტიკული სახელმძღვანელოები არ არის ხელმისაწვდომი შიდა აუდიტორებისათვის როგორც ენის ბარიერის, ასევე საწევრო გადასახადის გამო. შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტების (IPPF, 2017) ქართულ ენაზე გამოცემა არის ჰარმონიზაციის ცენტრის ერთ-ერთი ყველაზე ღირებული პროდუქტი. გარდა ზემოთ აღნიშნული სახელმძღვანელოებისა, შიდა აუდიტის მიმართულებით შემუშავებულია შემდეგი მეთოდოლოგიური დოკუმენტები:

- შიდა აუდიტის სტანდარტები;<sup>22</sup>
- შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი;<sup>23</sup>
- თაღლითობისა და კორუფციის რისკების შეფასების სახელმძღვანელო შიდა აუდიტორებისათვის;
- სამაგიდო წიგნი საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორებისათვის, რომელშიც მოცემულია შიდა აუდიტორების მიერ ყველაზე ხშირად დასმული პრაქტიკული კითხვები, შესაბამისი კომპეტენტური პასუხებითა და მასალებით.

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიური დოკუმენტებისა, მიზანშეწონილია შემუშავდეს სახელმძღვანელო დოკუმენტი შიდა აუდიტორული შემოწმების დარჩენილი სახეებისთვისაც. ამავე დროს, მნიშვნელოვანია საქართველოს საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორებს გააჩნდეთ მუდმივი წვდომა საერთაშორისო გამოცდილებასა და სიახლეებზე.

---

<sup>21</sup> შიდა აუდიტის ინსტიტუტის (THE IIA) ადგილობრივი წარმომადგენლობა ჩამოყალიბებულია მსოფლიოს 165-ზე მეტ ქვეყანაში, მათ შორის უკრაინასა და სომხეთში.

<sup>22</sup> საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1015 განკარგულება „შიდა აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“.

<sup>23</sup> საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1016 განკარგულება „შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“.

## 2.3 სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის არსებული მდგომარეობა

### 2.3.1 ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის არსებული მდგომარეობა

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა რეგულირდება „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 თავით. ამასთან, როგორც ზემოთ აღნიშნა, საქართველოს მთავრობას დამტკიცებული აქვს დადგენილება, რომელიც განსაზღვრავს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პროცედურებს.

კანონის მე-2 თავთან დაკავშირებით ჰარმონიზაციის ცენტრს, პოლიტიკისა და მართვის კონსალტინგ ჯგუფსა (PMCG) და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტთან ერთად განხორციელებული აქვს რეტროსპექტიული რეგულირების ზეგავლენის შეფასება. ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის იმპლემენტაციის პროცესის ხელის შეშლელი ფაქტორები, როგორებიცაა: **მენეჯერთა მიმდებლობისა და მზაობის სიმცირე - იკისრონ კანონით განსაზღვრული ვალდებულებები, ასევე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემასთან დაკავშირებული ცნობიერების დაბალი დონე.** ამ შეფასებაზე დაყრდნობით გაიცა რეკომენდაციები, მათ შორის :

- კანონის აღსრულებისთვის მნიშვნელოვანია ამ და მომიჯნავე რეფორმების (როგორიცაა, საჯარო სამსახურის და პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმა) განმახორციელებელ პირებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობა, კოორდინაცია, ხშირი/გეგმიური კომუნიკაცია.
- კონსულტაციებმა აჩვენა, რომ მენეჯერთა უმეტესობა ზედაპირულად იცნობს ან არ იცნობს კანონს. კანონის იმპლემენტაციის პროცესის ხელშეწყობა შესაძლებელია მისი მუხლების ისეთ „აქტიურ“ კანონთან ინტეგრირებით (კანონი, რომელში შეტანილ ცვლილებებსაც აქტიურად ადევნებენ თვალს საჯარო მოხელეები), როგორიცაა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
- ცნობიერების ამაღლების ხელშეწყობის მიზნით, უნდა მოხდეს ტრენინგების სიხშირის გაზრდა, მაღალი და საშუალო რგოლის მენეჯერთა მომზადება და გადამზადება ფინანსური მართვისა და კონტროლის მექანიზმების დანერგვის შესახებ თეორიული და პრაქტიკული ცოდნის მიცემის მიმართულებებით, რაც უნდა უზრუნველყოს შესაბამისი რესურსების მქონე ჰარმონიზაციის ცენტრმა.
- შიდა აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებს გააჩნიათ ფინანსური მართვისა და კონტროლის მექანიზმების საჭიროებასა და მათი იმპლემენტაციის პროცესებზე სწორი წარმოდგენა. ისინი გასცემენ რეკომენდაციებს სისტემის გაუმჯობესების მიმართულებით, რომელთა გათვალისწინება არ ხდება.

აღნიშნული რეკომენდაციების მიზანია სექტორში არსებული პრობლემებისა და მათი უარყოფითი შედეგების დაძლევა და რეფორმის დანერგვის გაძლიერება. ამრიგად, ისინი ემსახურება დაწესებულებებში **კონტროლის ოპტიმალური გარემოს ჩამოყალიბებას, მართვის დეცენტრალიზაციასა და ცნობიერების ამაღლებას ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ.** წინამდებარე სტრატეგიით გათვალისწინებულია ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინება.



გარდა აღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია კვლევა, რომელიც ფინანსთა სამინისტრომ OECD/SIGMA-ს ექსპერტებთან ერთად ჩაატარა არსებული სიტუაციის ანალიზისთვის. ექსპერტების მხრიდან არაერთხელ გაესვა ხაზი, რომ დღეისათვის **ნაკლებად ხდება უფლებამოსილების დელეგირება** საჯარო სექტორში, რაც მენეჯერული ანგარიშვალდებულების პრინციპებს ეწინააღმდეგება. ეფექტური მმართველობისათვის აუცილებელია დაბალი რგოლის მენეჯერებმა აიღონ თავის წილი პასუხისმგებლობა გადაწყვეტილებებზე და, შესაბამისად, გაითავისონ ხელმძღვანელის როლი, ვინაიდან მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ მენეჯერულ სტრუქტურაში, ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი მენეჯერი არის „ხელმძღვანელი“ მისი უფლებამოსილების ფარგლებში. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს პროგრამული ბიუჯეტის მიზნებისთვის. მნიშვნელოვანია გამოიყოს შემდეგი გარემოებები: პროგრამული ბიუჯეტით გათვალისწინებულ პროგრამებზე პასუხისმგებელი არიან თავად მხარჯავი დაწესებულებები ან სტრუქტურული ერთეულები. შესაბამისად, **ხშირ შემთხვევაში, ერთ კონკრეტულ პროგრამაზე ერთი პასუხისმგებელი პირი არ არის განსაზღვრული**. ბიუჯეტირების პროცესი ასევე არ არის ჩამოყალიბებული იმ მიმართულებით, რომ ხელი შეუწყოს მენეჯერული ანგარიშვალდებულების დანერგვას, რადგან, როგორც წესი, **გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დიდწილად კონცენტრირებულია უფრო მეტად მინისტრის დონეზე, ვიდრე ოპერაციულ დონეზე**. ამიტომ, საჭიროა მეტი ყურადღება დაეთმოს ბიუჯეტირების პროცესში ოპერაციული მენეჯერების როლის გაზრდას, რაც შესაძლებელია მიიღწეს **უფლებამოსილების დელეგირების** ეფექტიანი სისტემით, როგორც ამას მენეჯერული ანგარიშვალდებულება მოითხოვს. ყველა მენეჯერმა უნდა შეუსაბამოს მისი საქმიანობის მიზნები დაწესებულების მიზნებს და უზრუნველყოს მათი მიღწევა. მენეჯერი სრულად უნდა იყოს ინფორმირებული და ეთანხმებოდეს მისთვის გამოყოფილ რესურსებს, რადგან ის უნდა იყოს პასუხისმგებელი მომსახურებისა და აქტივობის ეფექტიანად და პროდუქტიულად გაწევაზე. დაწესებულების ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის, ყველა რგოლის მენეჯერს უნდა გააჩნდეს პასუხისმგებლობის შესაბამისი უფლებამოსილება.

არსებული შიდა კონტროლის სისტემების ერთ-ერთი არსებითი სისუსტე არის ის, რომ **საბიუჯეტო კონტროლის პარალელურად, არ ხდება ფოკუსირება ფინანსურ მართვაზე** და სახელმწიფო დანახარჯებში საბიუჯეტო სახსრების ოპტიმალური გამოყენების (value for Money) მნიშვნელობის საჭიროებაზე, **რასაც, ხშირ შემთხვევაში, შედეგად მოყვება ის, რომ არ ხორციელდება ფინანსური ანალიზი და რეალისტური სტრატეგიული ფინანსური დაგეგმვა**. მენეჯერების მიერ პროგრამული ბიუჯეტირების პარალელურად, რომელიც, თავის მხრივ, მიმართულია ფინანსური რესურსის პრიორიტეტული მიმართულებებით განაწილებისკენ, სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვითი ნაწილის მართვის ხარისხის გასაუმჯობესებლად უმნიშვნელოვანესია ეფექტიანი ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბება. **ფინანსური ანგარიშგების** სისტემის დასანერგად საჭიროა ფინანსური სამსახურების/დეპარტამენტების თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება.<sup>24</sup>

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ეფექტიანი დანერგვისთვის აუცილებელია მთელი რიგი თანმიმდევრული ღონისძიების გატარება და შიდა

<sup>24</sup> OECD/SIGMA, ASSESMENT REPORT, Implementation of Financial Management and Control within Georgian Government.

კონტროლის სხვადასხვა კომპონენტების დანერგვა, რომლებიც ერთგვარ წინაპირობას წარმოადგენს სისტემის იმპლემენტაციისათვის. მათ შორის, მიზანშეწონილია, კიდევ ერთხელ გაესვას ხაზი შემდეგ კომპონენტებს:

ა) კონტროლის გარემო;

ბ) რისკის მართვა;

გ) კონტროლის ღონისძიებები;

დ) ინფორმაცია და კომუნიკაცია;

ე) მონიტორინგი და შეფასება.<sup>25</sup>

კანონის თანახმად, „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფუნქციონირებისათვის დაწესებულების ხელმძღვანელები უზრუნველყოფენ შესაბამისი კონტროლის გარემოს ჩამოყალიბებასა და დახვეწას“.<sup>26</sup> მთლიანად კონტროლის გარემო ქმნის ტონს დაწესებულებაში. იგი წამოადგენს დაწესებულების კულტურის მნიშვნელოვან კომპონენტს. კონტროლის გარემო ყველა სხვა დანარჩენი შიდა კონტროლის კომპონენტების საფუძველს წარმოადგენს, მისი ფაქტორები მოიცავს მენეჯმენტის ფილოსოფიას და მართვის სტილს; მენეჯმენტის მიდგომებს უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების განაწილების, ადამიანური რესურსების ჩამოყალიბებისა და განვითარებას კუთხით. კონტროლის გარემოს კვლევის მიზნით, 2 სამინისტროში<sup>27</sup> განხორციელდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის არსებული მდგომარეობის შეფასება, რომლის შედეგადაც გამოიკვეთა შემდეგი საკითხები:

- ნაკლებად ხელმისაწვდომია შიდა პოლიტიკის და პროცედურების დოკუმენტები;
- ნაკლებად ხელმისაწვდომია ოპერაციული გეგმები, რომლებიც გამომდინარეობს სამინისტროების სტრატეგიული გეგმებიდან;
- ხშირ შემთხვევაში, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული სტრუქტურული ერთეულებისა და მათი თანამშრომლების მიზნები;
- უმეტეს შემთხვევაში, არ არის აღწერილი და დოკუმენტირებული ძირითადი ბიზნეს-პროცესებიც კი;
- ოპერაციულ დონეზე არ ხორციელდება მენეჯმენტი მიზნების გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს მიზნის მისაღწევად განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტიანობის გაზომვას;
- ოპერაციული მენეჯერები შეზღუდულნი არიან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და, მეტწილად, ოპერაციული გადაწყვეტილებებიც კი მიიღება ტოპ-მენეჯმენტის დონეზე, რადგან არ არის გაწერილი კონკრეტული პროცედურები,

<sup>25</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი.

<sup>26</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლი.

<sup>27</sup> საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს განთლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო.

რომელიც განსაზღვრავს თითოეული მენეჯერის როლს, პასუხისმგებლობასა და კომპეტენციას.<sup>28</sup>

შემდეგი კომპონენტის - რისკის მართვის<sup>29</sup> სისტემის ჩამოსაყალიბებლად, უპირველეს ყოვლისა, ცნობიერების ასამაღლებელი ღონისძიებებია განსახორციელებელი. უნდა გამოიყოს ტრენინგ-კურსი „რისკების ეფექტური მართვა საჯარო დაწესებულებებში“, რომელიც განხორციელდა ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) დახმარებით 4 სამინისტროს<sup>30</sup> საშუალო რგოლის მენეჯერებისთვის. ტრენინგ-კურსი, გარდა თეორიისა, ასევე მოიცავდა პრაქტიკულ კომპონენტებს, ჯგუფურ სამუშაოებსა თუ სხვა ინტერაქციულ მეთოდებს. კურსის ფარგლებში განხილულ იქნა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის, მათ შორის, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის თავისებურებები, რაც განპირობებული იყო იმით, რომ ტრენინგის შედეგად მიღებული ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენებით, თითოეულმა სამინისტრომ, ჰარმონიზაციის ცენტრისა და დარგის ექსპერტების დახმარებით, სათანადო ფორმის გათვალისწინებით, უნდა შეიმუშაოს რისკების რეესტრი, რომელიც მოიცავს რისკის მართვის პროცესთან დაკავშირებულ ყველა ძირითად ელემენტს. ტრენინგის შედეგად, გადამზადდა 4 სამინისტროს სხვადასხვა მიმართულებით დასაქმებული 100-მდე საჯარო მოხელე. შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ ზემოაღნიშნული სამინისტროების დონეზე, გარკვეულწილად, შეიქმნა რესურსი, რომლის ეფექტიანი გამოყენებაც შესაძლებელს გახდის საჯარო სექტორში რისკის მართვის სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას. თუმცა, მიზანშეწონილია აღინიშნოს, რომ მიუხედავად მენეჯერების პირდაპირი პასუხისმგებლობისა, ტრენინგებს მეტწილად არამენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეები ესწრებოდნენ.

ნებისმიერი რისკების შეფასების სისტემა დამოკიდებულია მკაფიო მიზნების არსებობაზე, ყველაფერი კი დაწესებულების სტრატეგიული მიზნებიდან იწყება. მნიშვნელოვანია ყველა დაწესებულებაში უზრუნველყოფილი იყოს ე.წ. SMART მიზნების ჩამოყალიბება (კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, რელევანტური, დროში გაწერილი). იმისათვის, რომ დაწესებულებებს გააჩნდეთ მენეჯმენტი და შიდა კონტროლის სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევას, აუცილებელია შეიქმნას ინსტიტუციური ორგანიზაციული ჩარჩო, რომელიც მოიცავს, პირველ რიგში, გაზომვადი მიზნების ჩამოყალიბებას - იმის განსაზღვრას თუ რა უნდა იქნეს მიღწეული და როდის.<sup>31</sup>

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ შვედეთის მთავრობის - შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (SIDA) მხარდაჭერით,

<sup>28</sup> Report of the FMC self-assessment of the ministry of Environmental Protection and Agriculture; Report of the FMC self-assessment of the ministry of Education, Science, Culture and Sport.

<sup>29</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი.

<sup>30</sup> გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; შინაგან საქმეთა სამინისტრო; ფინანსთა სამინისტრო.

<sup>31</sup> OECD/SIGMA, ASSESMENT REPORT, Implementation of Financial Management and Control within Georgian Government.

შვედეთის ნაციონალური ფინანსური მართვის ორგანოს წარმომადგენლებთან ერთად, შეიმუშავა ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის განვითარების ორწლიანი პროექტი, რომელიც გულისხმობს შემუშავებული მენეჯერული კონტროლის დანერგვის ინსტრუქციის შესაბამისად ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მეორე ეტაპის იმპლემენტაციაში მხარდაჭერას, მათ შორის, სწორედ რისკის მართვის სისტემების ჩამოყალიბებას საქართველოს საჯარო სექტორში. პროექტის განხორციელება 2020 წელს დაიწყო.

რისკის ოპტიმალურ დონემდე შესამცირებლად და დაწესებულების მიზნების მისაღწევად ყალიბდება **კონტროლის ღონისძიებები**<sup>32</sup>. მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად არ არსებობს რისკის მართვის სისტემები დაწესებულებებში, რა თქმა უნდა, გარკვეული კონტროლის ღონისძიებები ადგილზეა. ამ მიმართულებით არსებობს შემთხვევები, როდესაც კონტროლები ფარავს ერთმანეთს, რაც აჩენს „ზედმეტ“ პროცესებს და იწვევს რესურსების არაეკონომიურ ხარჯვას. მნიშვნელოვანია, რომ კონტროლის ღონისძიებების დანერგვის ღირებულებამ არ გადააჭარბოს მიღებულ სარგებელს. კონტროლის ღონისძიებები გულისხმობს შეზღუდული რესურსების გამოყენებას და უსარგებლო კონტროლმა შესაძლოა გამოიწვიოს არაეფექტიანობა ღირებულების თვალსაზრისით და, უკიდურეს შემთხვევებში, წარუმატებლობა ამოცანებისა და მიზნების მიღწევის პროცესში. გვაქვს შემთხვევები, როდესაც დანერგილია არასათანადო კონტროლები, რაც გარკვეულ რისკებს საერთოდ არ ამცირებს, ან არ ამცირებს სათანადო დონემდე. ამასთან ერთად, არსებობს კონტროლის ღონისძიებები, რომლებიც ისტორიული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ძირითად პროცესებად არის ქცეული (თუმცა არ არის რისკთან სისტემატიზებული დაკავშირებული). მნიშვნელოვანი გამოწვევაა არსებული მდგომარეობის დეტალური აღწერა თითოეულ დაწესებულებაში, ყველა კონტროლის ღონისძიებასთან მიმართებით, როგორც რეგულაციების კუთხით, ასევე იმ კონტროლის პროცესებთან მიმართებით, რომელიც არ რეგულირდება. რისკის მართვის სისტემების ჩამოყალიბება თავისთავად უზრუნველყოფს არსებული კონტროლის ღონისძიებების სისტემატიზაციასა და აღწერას, თუმცა შიდა კონტროლის ჩარჩოს აღნიშნული კომპონენტი ცალკე პროექტად არის ჩასაშლელი და საჭიროებს სრულ კვლევასა და რეალური გამოწვევების ინდენტიფიკაციას.

**ინფორმაცია და კომუნიკაცია**<sup>33</sup> შიდა კონტროლის მიზნების მიღწევის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორებია. სანდო, სრულყოფილი და ხელმისაწვდომი შიდა და გარე საინფორმაციო და საკომუნიკაციო სისტემა უზრუნველყოფს დაწესებულების საქმიანობის გამართულობას. უახლესი და სანდო ინფორმაციის სათანადო ხელმისაწვდომობა დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი მენეჯერისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობის არის ეფექტური გადაწყვეტილებების მისაღებად.

**მონიტორინგი და შეფასება**<sup>34</sup> იძლევა საშუალებას, რომ გაანალიზდეს შიდა კონტროლის არსებული სისტემა სრულად პასუხობს თუ არა ცვალებად გარემოს და გადაფასდეს დაგეგმილი და განხორციელებული ქმედებები, აღნიშნული კი მართვის

<sup>32</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი.

<sup>33</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი.

<sup>34</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-15 მუხლი.

ციკლში ახალი დაგეგმვის ეტაპზე იქნას გათვალისწინებული. არის შემთხვევები, როდესაც მონიტორინგის ღონისძიება არ არსებობს დაწესებულებაში, ან არსებობს, თუმცა, ფორმალურია და მხედველობაში არ არის მიღებული დაგეგმვისას. ამ პროცესში შიდა აუდიტის სუბიექტს მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება.

ამრიგად, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ეფექტიანი იმპლემენტაცია მოითხოვს კოორდინირებული, გეგმაზომიერი ღონისძიებების გატარებას, რაც გათვალისწინებულია წინამდებარე სტრატეგიით და სამოქმედო გეგმით. ამ თვალსაზრისით, საქართველოს მთავრობის ხედვა ემთხვევა OECD/SIGMA-ს მიერ გაცემულ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- ნებისმიერი წარმატების გასაღები არის შედეგების მიღწევის ნება. პოლიტიკური ნება უპირველესი მოთხოვნაა საჯარო ფინანსების მართვის არსებული მიდგომის შესაცვლელად და რეალისტური, რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებაზე ორიენტირებული სისტემის ჩამოსაყალიბებლად. თითოეულ დაწესებულებაში მართვის/მენეჯმენტის მიდგომის შეცვლა ნიშნავს იმას, რომ მენეჯერი (დაწესებულების ხელმძღვანელი) პასუხისმგებელი უნდა იყოს დაწესებულებების მიერ მიღწეულ შედეგებზე და არა მხოლოდ პროცესების წარმართვაზე.
- დაწესებულებებში მიზნების მიღწევის მართვა გულისხმობს, სულ მცირე:
  - სტრატეგიული განვითარების გეგმებს, რომლებიც მოიცავს დაწესებულების პასუხისმგებლობისა და საქმიანობის ყველა სფეროს, განსაზღვრავს გაზომვადი მიზნების მიღწევას და სტრატეგიას, თუ როგორ უნდა მივაღწიოთ კონკრეტულ მდგომარეობამდე.
  - წლიურ სამოქმედო გეგმებს, რესურსებით, შესრულების ვადებით და პასუხისმგებლობებით თითოეულ ღონისძიებაზე.
  - ძირითადი და დამხმარე პროცესების განსაზღვრასა და აღწერას დაწესებულებებში.
  - ადამიანური რესურსების მართვის შესაბამის სისტემას - ჩამოყალიბებული მიზნები და საქმიანობის შეფასება თითოეული თანამშრომლისთვის.
- დასახული მიზნების მიღწევის უზრუნველსაყოფად და მართვის/მენეჯმენტის მოდელის დასაანერგად, ძალიან მნიშვნელოვანია ქმედითი თანამშრომლობა დაწესებულებებს შორის, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან სტრატეგიული დაგეგმვის, პროგრამული ბიუჯეტის, ფინანსური მართვისა და შიდა კონტროლის განხორციელებაზე. უნდა ჩამოყალიბდეს მჭიდრო და ქმედითი თანამშრომლობა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, მის შესაბამის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასა და სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს შორის. სამართლებრივი მოთხოვნების შესრულებას ხელი უნდა შეეწყოს სათანადო რესურსების - როგორც ფინანსური, ისე ადამიანური, აუცილებელი კომპეტენციების, ცოდნისა და გამოცდილების უზრუნველყოფით.
- იმისათვის, რომ მოხდეს ასეთი ცვლილებები საჯარო მმართველობაში, პირველ რიგში, უნდა შეირჩეს საპილოტე დაწესებულებები. რა თქმა უნდა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, თავის სისტემაში არსებული დაწესებულებებით, უნდა

იყოს ცვლილების ლიდერთა შორის, რითაც გაზრდის პროცესისადმი სხვა დაწესებულებების ნდობას.

- საჯარო სექტორში მიზნების მისაღწევად, მართვის სისტემის დანერგვის დაგეგმვისა და ორგანიზებისას, საჭიროა კანონებსა და რეგლამენტებში შესაბამისი ცვლილებების შეტანა სათანადო უფლებამოსილებების, კომპეტენციების, პასუხისმგებლობისა და მოთხოვნების დასადგენად. ეს მოთხოვნები, როგორც მინიმუმ, უნდა მოიცავდეს თითოეულ დაწესებულებაში სტრატეგიული და ოპერაციული დაგეგმვის განხორციელებას; მიზნების, საქმიანობის, ბიუჯეტებისა და შესრულების ინდიკატორების დაკავშირებას პროგრამული ბიუჯეტების, შესაბამისი სამუშაოს ორგანიზების მოდელების (work organisation models) შემუშავებასა და განხორციელებასთან.

### 2.3.2 შიდა აუდიტის არსებული მდგომარეობა

„სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, შიდა აუდიტი შიდა კონტროლის შემადგენელი ნაწილია, იგი დაწესებულების საქმიანობის გაუმჯობესებისკენ, მისი მიზნების მიღწევის უზრუნველყოფისა და მისი ამოცანების სრულყოფილად შესრულებისკენ მიმართული დამოუკიდებელი, ობიექტური, მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობაა, რომელიც სისტემატიზებული, დისციპლინირებული და ორგანიზებული მიდგომით აფასებს და აუმჯობესებს რისკის მართვის, კონტროლისა და მმართველობითი პროცესის ეფექტიანობას<sup>35</sup>.

საქართველომ 2010 წლიდან დაიწყო ევროკავშირის მიერ აპრობირებული მოდელის დანერგვა და სწორედ ამ პერიოდიდან ზემოთ ნახსენები კანონის მე-4 მუხლით განსაზღვრულ დაწესებულებებში შიდა აუდიტის ერთეულები ეტაპობრივად ჩამოყალიბდა.

10 წელია გასული აღნიშნული რეფორმის დაწყებიდან და მიღწეულ შედეგებზე დაყრდნობით, დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ პროგრესი ძალიან დიდია. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების 2017-2019 წლების სტრატეგიის 3 მიზნიდან ერთ-ერთი სწორედ ფუნქციურად გამართული შიდა აუდიტის ჩამოყალიბება იყო. დღევანდელი მდგომარეობით, შემდეგი მნიშვნელოვანი შედეგების გამოყოფა შეიძლება:

- შიდა აუდიტორული საქმიანობის რეგულირებისთვის ეტაპობრივად ჩამოყალიბდა სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც სრულად არის შესაბამისობაში საერთაშორისო სტანდარტებთან. გარდა სამართლებრივი ბაზისა, საქართველოს მთავრობამ და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უცხოელ და ადგილობრივ ექსპერტებთან ერთად, შეიმუშავა მეთოდოლოგიური დოკუმენტები, რითაც შექმნა შიდა აუდიტორული საქმიანობის განხორციელებისთვის ერთგვარი დამხმარე

<sup>35</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 2

სახელმძღვანელოები. აღსანიშნავია ისიც, რომ თითქმის ყველა აუდიტორული შემოწმების სახისთვის შემუშავებულია სახელმძღვანელო დოკუმენტი.

- საქართველოს 8 ცენტრალურ სამინისტროსა და 10 მუნიციპალიტეტში<sup>36</sup> განხორციელდა შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასება;

№	ხარისხის გარე შეფასების ობიექტი	პარტნიორი ორგანიზაცია	წელი
1.	საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	საერთაშორისო ექსპერტები	2018
2.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2019
3.	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2019
4.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია	2019
5.	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო	ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია	2019
6.	წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
7.	რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
8.	მცხეთის მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
9.	თელავის მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
10.	გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
11.	ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია	საერთაშორისო ექსპერტები/GIZ	2020
12.	ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის მერია	OECD/SIGMA-ს და ადგილობრივი ექსპერტები	2020
13.	სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერია	OECD/SIGMA-ს და ადგილობრივი ექსპერტები	2020
14.	ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერია	OECD/SIGMA-ს და ადგილობრივი ექსპერტები	2020

<sup>36</sup> თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია; ბაღდათის მუნიციპალიტეტის მერია; სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერია; ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტის მერია; ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია; გურჯაანის მუნიციპალიტეტის მერია; თელავის მუნიციპალიტეტის მერია; მცხეთის მუნიციპალიტეტის მერია; რუსთავის მუნიციპალიტეტის მერია; წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის მერია.

15.	თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია	ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია	2020
16.	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	OECD/SIGMA-ს და ადგილობრივი ექსპერტები	2020
17.	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია	2020
18.	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო	ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია	2020

- შიდა აუდიტორთა კვალიფიკაციისა და კომპეტენციის გაზრდის მიზნით, შემუშავდა საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების ეროვნული პროგრამის კონცეფცია, განისაზღვრა სავალდებულო მოდულები, შეირჩა 10 ტრენერი, რომლებიც გადამზადდნენ შესაბამის მოდულებში, შეიქმნა „საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების სისტემის ლოკალიზაციის სამუშაო ჯგუფი“, რომლის ამოცანაა სერტიფიცირების პროგრამის ინტეგრაცია საჯარო ადმინისტრირებაში.
- „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული აუდიტორული სახეების დასანერგად განხორციელდა 12 პილოტური აუდიტორული შემოწმება (2017-2020 წლების ფარგლებში).

*ცხრილი 1 2017-2020 წლებში განხორციელებული პილოტური აუდიტორული შემოწმებები*

**IT აუდიტი**

1. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
2. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო
3. საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო

**სისტემური აუდიტი**

4. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო
5. თელავის მუნიციპალიტეტის მერია
6. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია
7. ქობულეთის მუნიციპალიტეტის მერია
8. ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის მერია
9. ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის მერია

**ეფექტიანობის აუდიტი**

10. სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი
11. მცხეთის მუნიციპალიტეტის მერია

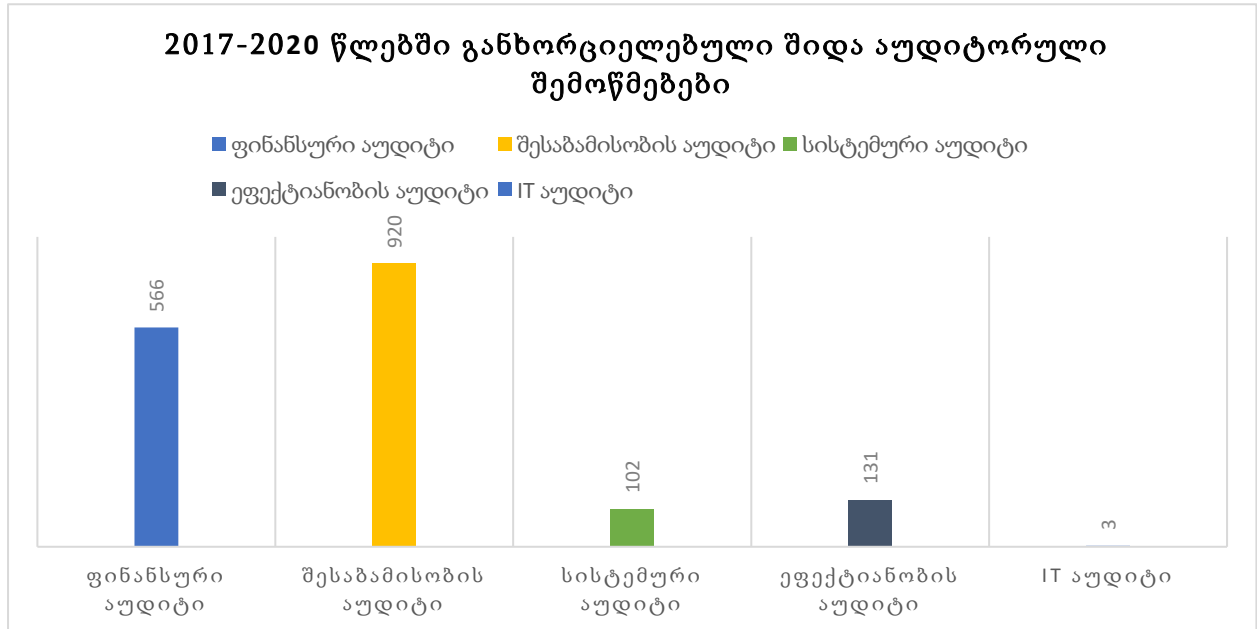
**შესაბამისობის აუდიტი**

12. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

ამრიგად, რეფორმის დაწყებიდან დღემდე, არაერთი მნიშვნელოვანი შედეგი მიიღწა, თუმცა შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხი, უმეტეს შემთხვევაში, მაინც არ არის დამაკმაყოფილებელი და მრავალი გამოწვევა ჯერ ისევ არსებობს, განსაკუთრებით, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დონეზე.



სწორედ ის ფაქტი, რომ შიდა აუდიტორებს, უმეტესად, არ აქვთ საკმარისი კვალიფიკაცია და კომპეტენცია, არის შიდა აუდიტის მხოლოდ რამდენიმე სახის განხორციელების მიზეზი. შიდა აუდიტორების უმეტესობა ახორციელებს მხოლოდ შესაბამისობისა და ფინანსურ აუდიტორულ შემოწმებებს და ნაკლებად ხორციელდება ეფექტიანობისა და სისტემური აუდიტორული შემოწმებები.<sup>37</sup>



ამასთანავე, უმეტეს შემთხვევაში, მოქმედი შიდა აუდიტორების მიერ შემუშავებული და გაცემული რეკომენდაციები არ არის მნიშვნელოვან შედეგებზე ორიენტირებული (მიუხედავად იმისა, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტები საკმაოდ დიდი რაოდენობის რეკომენდაციებს გასცემენ).

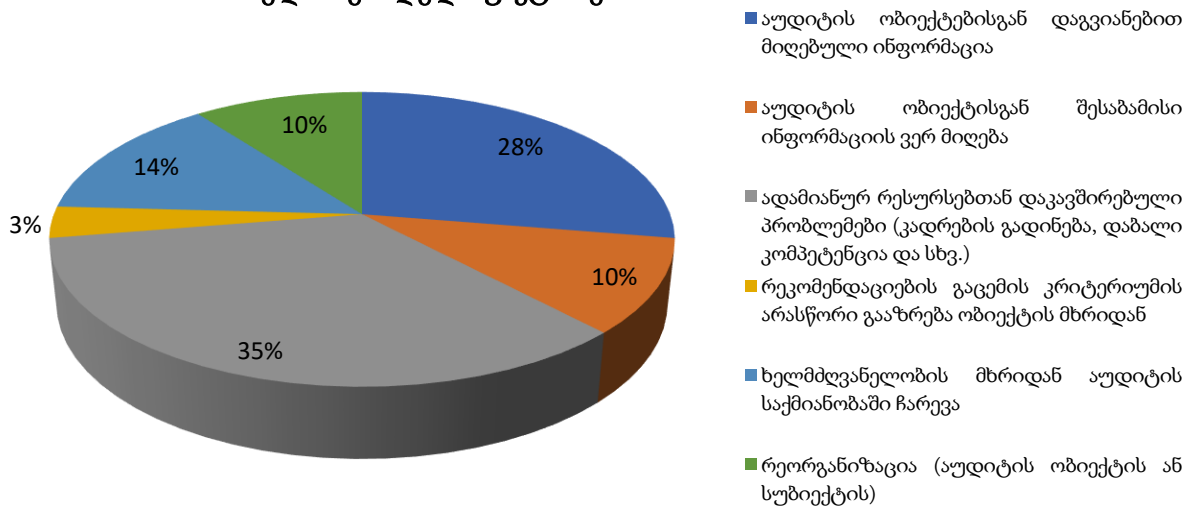
ზემოთ მოყვანილი მიზეზების გამო, შიდა აუდიტის სუბიექტების გარკვეული ნაწილი ვერ უზრუნველყოფს დაწესებულებისთვის დამატებითი ღირებულების შექმნას. შიდა აუდიტორების კვალიფიკაციის ნაკლებობა აისახება მათ მიერ მომზადებულ სტრატეგიულ და წლიურ გეგმებზეც. ამასთან, ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს არაგეგმიურ აუდიტორულ შემოწმებებს, თუმცა არაგეგმიური აუდიტორული შემოწმებების ჩატარების სხვა მიზეზებიც (საფუძვლებიც) არსებობს.

შიდა აუდიტის განვითარების კიდევ ერთ შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს ისეთი გარემოებების არსებობა, რომლებიც საფრთხეს უქმნის შიდა აუდიტის ერთეულის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას ზეგავლენის გარეშე. დამოუკიდებლობის პრინციპი შიდა აუდიტორული საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა, პრაქტიკაში კი გვხვდება დამოუკიდებლობის შეზღუდვისა და ინტერესთა კონფლიქტის შემცველი შემთხვევები, როდესაც მენეჯმენტი ერევა აუდიტის დაგეგმვის

<sup>37</sup> სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების შესახებ 2017, 2018, 2019, 2020 წლების კონსოლიდირებული წლიური ანგარიშები.

და განხორციელების პროცესში. შედეგად, ირღვევა საერთაშორისო სტანდარტის ერთ-ერთი უმთავრესი მოთხოვნა - შიდა აუდიტის დამოუკიდებლობა და ობიექტურობა.<sup>38</sup>

**აუდიტორული შემოწმების განხორციელებისას წარმოშობილი ხელისშემშლელი ფაქტორები**



საქართველოს საჯარო სექტორში 2010 წელს, რეფორმის დასაწყისშივე, შიდა აუდიტის სუბიექტები ჩამოყალიბდა მოქმედი გენერალური ინსპექციების ბაზაზე (გარდა ძალოვანი სამინისტროებისა)<sup>39</sup>.

სწორედ, 10 წლის წინ, საქართველოს საჯარო სექტორში რეფორმის შედეგებით ნაკლებად მტკივნეულად განხორციელების მიზნით, გარდამავალ ეტაპზე, როგორც დროებითი ღონისძიება, გაკეთდა დაშვება ინსპექტირებისა და შიდა აუდიტის ერთი „ქოლგის ქვეშ“ თანაარსებობის თაობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონი „შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ“ სრულიად შეიცვალა, მოვიდა რა შესაბამისობაში საერთაშორისო სტანდარტებთან და ევროკავშირის კონცეფციასთან და, შესაბამისად, ინსპექტირების ფუნქცია აღარ მოექცა კანონის რეგულირების სფეროში<sup>40</sup>, უმეტეს შემთხვევაში, შიდა აუდიტის სუბიექტების ქვეშ გვაქვს ინსპექტირების

<sup>38</sup> სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების შესახებ 2017, 2018, 2019, 2020 წლების კონსოლიდირებული წლიური ანგარიშები.

<sup>39</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო.

<sup>40</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 32-ე მუხლის მე-10 პუნქტის თანახმად „სამსახურებრივი გადაცდომის ან/და დაწესებულების მიზნებთან შეუსაბამო ქმედების არსებობის შემოწმებისა და აღმოჩენის მიზნით სამსახურებრივი შემოწმების ღონისძიებებს ახორციელებს დაწესებულების შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფი/ერთეული. მისი უფლებამოსილება, საქმიანობის წესი, მიზნები და ამოცანები განისაზღვრება შესაბამისი დაწესებულების დებულებით და გამიჯნულია შიდა აუდიტის ფუნქციისაგან.“

განმახორციელებელი ერთეულები ან/და სამუშაო აღწერილობებით გამოყოფილი ინსპექტირების განმახორციელებელი თანამშრომლები.

დღიდან რეფორმის დაწყებისა, ფინანსთა სამინისტროს არ შეუწყვეტია ამ ორი ფუნქციის გამიჯვნისკენ მიმართული აქტივობების განხორციელება, როგორც პოლიტიკის, მენეჯმენტის, ტრენინგების, შეხვედრების, კონფერენციების თუ ცალკეული კონსულტაციების ფორმატში. დღეს, საქართველოში შიდა აუდიტის განვითარების არსებული სტატუს კვო შესაძლებლობას გვაძლევს ვთქვათ, რომ უმეტეს შემთხვევებში (განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების დონეზე), ინსპექტირების თანაარსებობა შიდა აუდიტთან ერთად ხელისშემშლელია, აფერხებს შიდა აუდიტის განვითარებას და ტოვებს დიდ სივრცეს საერთაშორისო სტანდარტებთან დასაახლოვებლად, რადგან:

- ამ ორი განსხვავებული ფუნქციის ერთად არსებობა შიდა აუდიტს აიგივებს არა მხარდამჭერ, არამედ სადამსჯელო ფუნქციასთან და ამით რეპუტაციულ ზიანს აყენებს შიდა აუდიტის ფუნქციას, რაც თავისთავად აფერხებს ეფექტურ კომუნიკაციას აუდიტის ობიექტებთან და გავლენა აქვს საბოლოო შედეგებზე;
- შეფასების/კონტროლის მიღმა რჩება ინსპექტირების, როგორც დაცვის II ხაზის ფუნქცია, ვინაიდან შიდა აუდიტის შესამოწმებელ ობიექტებში ვერ ხვდება ინსპექტირების ფუნქცია. შესაბამისად, ასეთი მდგომარეობა არის ინტერესთა კონფლიქტი. მიუხედავად იმისა, რომ შიდა აუდიტის პროფესიული პრაქტიკის საერთაშორისო სტანდარტი 1112 აკეთებს დაშვებას, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტის უფროსს შეუძლია განახორციელოს შესაბამისობასთან, კონტროლებთან და რისკის მართვასთან დაკავშირებული სხვა ფუნქციები, ეს უნდა ხორციელდებოდეს ისე, რომ შიდა აუდიტორული საქმიანობა არ შეფერხდეს, რაც მუნიციპალიტეტების დონეზე, უმეტეს შემთხვევაში, ასე არ არის. ასევე, სტანდარტის განხორციელების სახელმძღვანელო განმარტავს, რომ თუ სხვა საქმიანობა არ არის ერთჯერადი ხასიათის და არ არის გამოწვეული რაიმე კონკრეტული ცვლილებით/რეფორმით და ა.შ., ამ შემთხვევაში, ასეთი შეთავსებული ფუნქციის შეფასება უნდა მოხდეს გარედან მოწვეული შემფასებლების მიერ, იმისთვის, რომ რაიმე ფუნქცია არ დარჩეს დაწესებულებაში შემოწმების გარეშე. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, სხვა შეთავსებულმა ფუნქციამ არ უნდა დაარღვიოს შიდა აუდიტის დამოუკიდებლობა და ობიექტურობა;<sup>41</sup>
- შიდა აუდიტის ანგარიშების გარკვეული ნაწილი გაიგივებულია ინსპექტირების დასკვნებთან, ან არის ინსპექტირების დასკვნები.

აქედან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის პოზიციას, შეფასდეს ინსპექტირების ფუნქციები დაწესებულებებში, ვინაიდან სხვადასხვა დაწესებულებაში სხვადასხვა საქმიანობა ხორციელდება:

1. შეფასების შედეგად, თუ გამოვლინდა, რომ ინსპექტირების მსგავსი ფუნქციების განმახორციელებელი ერთეულები არსებობს, ან არის გადაფარვა საქმიანობებში - გაუქმდეს ინსპექტირების ფუნქცია და გადანაწილდეს შესაბამის სამსახურებში. მაგალითად, 2019 წელს აღნიშნული შეფასება განახორციელა

<sup>41</sup> International Professional Practices Framework, IG 1112 for IASB Review

საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ და შიდა აუდიტის სუბიექტიდან გაიტანა ინსპექტირების ფუნქცია, ასევე ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიაში;

2. შეფასების შედეგად, თუ გამოვლიდა, რომ ინსპექტირების ფუნქცია არის დაწესებულებისთვის აუცილებელი საქმიანობა, შესაბამისი რესურსების გათვალისწინებით, ან მოხდეს ცალკე სამსახურად გაყვანა, ან მოხდეს ჯეროვანი გამიჯვნა შიდა აუდიტის სუბიექტში, რაც დადასტურდება შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასებით;
3. მუნიციპალიტეტებში, იმის გათვალისწინებით, რომ არის შემთხვევები, როდესაც გვაქვს ინსპექტირების სამსახურები შიდა აუდიტის სახელის ქვეშ, მოხდეს შეფასება შიდა აუდიტორული საქმიანობის საჭიროების შესახებ. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ არ ავალდებულებს მუნიციპალიტეტებს შიდა აუდიტის სუბიექტების არსებობას. საკრებულოს გადაწყვეტილებით, შესაძლებელია, გარდამავალ ეტაპზე, ამ ფუნქციის გაუქმება და მხოლოდ ინსპექტირების სამსახურების არსებობა. თუმცა ჰარმონიზაციის ცენტრის შეხედულება არის, რომ შიდა აუდიტორული საქმიანობა, როგორც პრევენციული, მიზნების შესრულებისკენ მიმართული ფუნქცია, არის დამატებითი ღირებულების მომტანი, პროგრესული საქმიანობა, ინსპექტირებისგან განსხვავებით.

შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების ფუნქციების აღრევას ასევე ადასტურებს ის, რომ სხვადასხვა დაწესებულებაში შიდა აუდიტის სუბიექტის სახელწოდებაშიც კი გვხვდება ინსპექტირება, რაც ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ეს ორი განსხვავებული ფუნქცია კვლავაც ერთდროულად ფუნქციონირებს დაწესებულებების დიდ ნაწილში.<sup>42</sup>

**შიდა აუდიტის სუბიექტის სახელწოდება**



<sup>42</sup> წარმოდგენილი სტატისტიკური მონაცემები ეფუძნება - 66 მუნიციპალიტეტის, 10 სამინისტროს, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების 7 სამინისტროს, 14 საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის და 2 უმაღლესი სასწავლო დაწესებულების შიდა აუდიტის სუბიექტებისგან მიღებულ ინფორმაციას.

ამასთან, როგორც ზემოთ აღინიშნა, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, შიდა აუდიტი ახორციელებს ორი სახის საქმიანობას - მარწმუნებელსა და საკონსულტაციოს. დღესდღეობით, საკონსულტაციო მომსახურებას საქართველოს საჯარო სექტორის შიდა აუდიტის ერთეულები, მარწმუნებელი მომსახურებისგან განსხვავებით, ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ. საკონსულტაციო მომსახურება თავისი არსით დამხმარე, სარეკომენდაციო შინარსისაა და, ჩვეულებრივ, ხორციელდება ობიექტის სპეციფიკური მოთხოვნის შესაბამისად. ძირითადად, შიდა აუდიტის ერთეულების დებულებაში ან მისგან გამომდინარე სხვა დოკუმენტებში დამატებით არ არის მითითებული და დეტალურად განმარტებული მარწმუნებელი და საკონსულტაციო საქმიანობები, მაგ. რა არის ზუსტად მარწმუნებელი საქმიანობა? რა არის საკონსულტაციო საქმიანობა? ხშირ შემთხვევაში, შიდა აუდიტის ერთეულები პრაქტიკაში ახორციელებენ საკონსულტაციო საქმიანობას, მაგრამ ეს, უმეტესად, აუდიტის პროცესში ან კონკრეტული მოთხოვნის საფუძველზე ხდება. იშვიათია (წლიური) დაგეგმვის დროს საკონსულტაციო საქმიანობისთვის დროის და რესურსების გამოყოფა, არ არსებობს რაიმე სპეციფიკური პროცედურა ამ საკითხთან დაკავშირებით.

გამომდინარე იქიდან, რომ შიდა აუდიტის ერთეულის წარმატებული ფუნქციონირება დაკავშირებულია დაწესებულებისთვის დამატებითი ღირებულების მოტანასთან, აუცილებელია, რომ შიდა აუდიტმა გამოიყენოს ყველა მექანიზმი თუ საქმიანობის მიმართულება, რათა აღნიშნული სარგებელი დაწესებულებისთვის მაქსიმალური გახდეს. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, შიდა აუდიტორებმა ყურადღება გაამახვილონ როგორც მარწმუნებელი მომსახურების, ასევე საკონსულტაციო საქმიანობის განხორციელებაზე. ამისთვის კი, საჭიროა, რომ შიდა აუდიტის ერთეულებმა მეტი აქცენტი გააკეთონ საკონსულტაციო საქმიანობის ორგანიზაციულ საკითხებზე, მათ შორის წლიურ გეგმის შემუშავებისას რესურსების და დროის გამოყოფაზე, დოკუმენტირებაზე, ცალკეული პროცედურის შემუშავებაზე და ა.შ.

შეჯამების სახით, შეიძლება ითქვას, რომ შიდა აუდიტი ჯერ კიდევ დგას გარკვეული გამოწვევების წინაშე, რის გამოც შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხი, უმეტეს შემთხვევაში, არ არის დამაკმაყოფილებელი. არსებული მდგომარეობის ანალიზის საშუალებით გაცილებით იოლია თითოეული პრობლემის გამომწვევი მიზეზისა და შედეგების იდენტიფიცირება, რაც, თავის მხრივ, გამოწვევების დასაძლევად საჭირო ქმედებების განსაზღვრასაც ამარტივებს.

### 2.3.3 ჰარმონიზაციის ცენტრის არსებული მდგომარეობა

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი - ჰარმონიზაციის ცენტრი, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის შესაბამისად, უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვას, განვითარებას, ფუნქციურ სრულყოფასა და მის ჰარმონიზებას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ყოველწლიურად, ჰარმონიზაციის ცენტრი შეიმუშავებს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების წლიურ კონსოლიდირებულ ანგარიშს, რომელსაც 31 მარტამდე წარუდგენს ფინანსთა მინისტრს, რის შემდგომაც აღნიშნული ანგარიში წარედგინება საქართველოს მთავრობას. ამასთან, ჰარმონიზაციის ცენტრი პასუხისმგებელია საქართველოს მიერ ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე ნაკისრი ვალდებულებების<sup>43</sup> შესრულებაზე სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმასთან დაკავშირებით. **საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის და ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში** ნაკისრი ვალდებულების ფარგლებში, ჰარმონიზაციის ცენტრმა წარმატებით განახორციელა 2017-2019 წლების სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობები, ასევე გარკვეული პროგრესის მიღწევა შეძლო 2020 წლის განმავლობაში როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, ასევე შიდა აუდიტის მიმართულებით. აღნიშნული ვალდებულებების შესრულების შედეგებს პერიოდულად ამოწმებს ევროკავშირის შემფასებელთა მისია.

ჰარმონიზაციის ცენტრი, როგორც საქართველოს საჯარო მმართველობაში მიმდინარე „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის“ მაკოორდინირებული ერთეული, მუდმივად ზრუნავს პროფესიული სახელმძღვანელოების, მეთოდოლოგიური დოკუმენტების და სტანდარტების შემუშავებასა და დანერგვაზე. 2017-2020 წლებში სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტმა საერთაშორისო და ადგილობრივ ექსპერტებთან ერთად შეიმუშავა და პარტნიორი ორგანიზაციების მხარდაჭერით გამოსცა არაერთი მეთოდოლოგიური დოკუმენტი.

ასევე, ჰარმონიზაციის ცენტრი ადგილობრივ და საერთაშორისო სასწავლო ცენტრებთან კოორდინირებულად ახორციელებს სხვადასხვა შინაარსის ღონისძიებებს. მათ შორის, განხორციელებულია არაერთი ღონისძიება სსიპ - ფინანსთა სამინისტროს აკადემიასა და ნიდერლანდების სამეფოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემიასთან ერთად.

ჰარმონიზაციის ცენტრი აქტიურად მუშაობს „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის“ განხორციელებაში ჩართულ მხარეებთან თანამშრომლობის გაღრმავების მიმართულებით. ამ მიზნით განხორციელდა შემდეგი ღონისძიებები:

- ✓ იდენტიფიცირებულია ყველა დაინტერესებული მხარე;
- ✓ სისტემის სრულყოფილი იმპლემენტაციისათვის აუცილებელი პირობები გათვალისწინებულია მომიჯნავე რეფორმების ფორმირების პროცესში;
- ✓ ჩატარებულია არაერთი შეხვედრა და გაცნობითი ხასიათის პრეზენტაცია დაინტერესებული მხარეებისთვის;
- ✓ გაფორმებულია ურთიერთანამშრომლობის მემორანდუმი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, კომუნიკაციისა და კოორდინაციის ის ხარისხი, რომელიც ჰარმონიზაციის ცენტრს გააჩნია მომიჯნავე რეფორმებთან და პასუხისმგებელ

---

<sup>43</sup> ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების 279-ე მუხლი.

უწყებებთან, არ არის დამაკმაყოფილებელი<sup>44</sup>. თანამშრომლობის უფრო გაღრმავება, რეფორმის მიმდინარეობის ინტენსივობის გაზრდა ვერ ხერხდება ჰარმონიზაციის ცენტრში არსებული შეზღუდული ადამიანური რესურსების გამო. ამჟამად ჰარმონიზაციის ცენტრში დასაქმებულია 4 თანამშრომელი, მათ შორის, დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, დეპარტამენტის ხელმძღვანელის მოადგილე და ორი უფროსი სპეციალისტი. თითოეული მათგანი აქტიურად არის ჩართული თემატურ ადგილობრივ თუ საერთაშორისო კონფერენციებში, ტრენინგებსა თუ სემინარებში, ასევე გაერთიანებულნი არიან აუდიტორთა პროფესიულ გაერთიანებებში. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული შეზღუდული ადამიანური რესურსების პირობებში, პრაქტიკაში ვერ ხერხდება ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლების ფუნქცია-მოვალეობების ერთმანეთისაგან მკვეთრად გამიჯვნა.

ჰარმონიზაციის ცენტრში არსებული არასათანადო ადამიანური რესურსების შესახებ საუბრობენ საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ექსპერტები. აღნიშნულ პრობლემას, მათი მხრიდან სხვადასხვა კვლევების ფარგლებში, არაერთხელ გაესვა ხაზი. კერძოდ კი, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეტროსპექტული შეფასებაში, რომელიც ჩატარებულია პოლიტიკისა და მართვის კონსალტინგ ჯგუფის (PMCG) და ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მიერ და ასევე საქართველოში ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემის განვითარების კვლევაში, რომელიც განახორციელეს SIGMA-ს (Support for Improvement in Governance and Management) საერთაშორისო ექსპერტებმა. ორივე ზემოაღნიშნულ ნაშრომში გაცემულია რეკომენდაცია, მოხდეს ჰარმონიზაციის ცენტრის ადამიანური რესურსების ზრდა.

ჰარმონიზაციის ცენტრს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების პროცესში და მის სიძლიერეზე დამოკიდებული რეფორმის განვითარების ტემპი. მან არსებული რესურსების ფონზე შეძლო მნიშვნელოვანი წარმატების მიღწევა, კერძოდ, შექმნა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ბაზა და აახლებს მას სისტემის განვითარების კვალდაკვალ, პარალელურად კი, უწყვეტ რეჟიმში ახორციელებს აქტიურ ღონისძიებებს როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, ასევე, შიდა აუდიტის მიმართულებით. თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულისა, შიდა აუდიტის სუბიექტების ზრდამ, განვითარების მომდევნო ეტაპზე გადასვლის აუცილებლობამ, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებამ, ჰარმონიზაციის ცენტრის მეტი ჩართულობა და მხარდაჭერის აუცილებლობა ცხადყო. ამდენად, საგრძნობლად გაიზარდა ჰარმონიზაციის ცენტრის საქმიანობის და შესაბამისად, პასუხისმგებლობის მასშტაბები. მიმდინარე ეტაპზე ჰარმონიზაციის ცენტრის ადამიანური რესურსის (4 თანამშრომელი) ფონზე კი, რთულია ყველა მიმართულებით რეფორმის სათანადო კოორდინაცია და მხარდაჭერა.

---

<sup>44</sup>საქართველოში ფინანსური მართვის და კონტროლის სისტემის განვითარების კვლევა. SIGMA – 2020 წელი

### 3. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიის აღწერა

**ხედვა:** ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად, ძლიერი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა, რაც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების მართვის ხარისხის გაუმჯობესებას.

**პრიორიტეტები:** ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების მე-2 თავით და, შესაბამისად, საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიით წინამდებარე სტრატეგიისთვის რელევანტურ სექტორულ პრიორიტეტად განსაზღვრულია **საჯარო ფინანსების მართვა**. აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა წარმოადგენს საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიის ერთ-ერთ ძირითად თემატურ მიმართულებას.

ასოცირების შესახებ შეთანხმების 279-ე მუხლის მიხედვით, მხარეები ითანამშრომლებენ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის შემდგომი განვითარებისა და იმპლემენტაციისთვის, რომელიც ეფუძნება მენეჯერული ანგარიშვალდებულების პრინციპს და მოიცავს ფუნქციონალურად დამოუკიდებელ შიდა აუდიტის სუბიექტებს მთელ საჯარო სექტორში, რაც განხორციელდება საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიების, ასევე ევროკავშირის კარგი პრაქტიკის მეშვეობით და საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სტრატეგიული ხედვის დოკუმენტის საფუძველზე.

საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიით (2018-2021) კი, სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარებისთვის გათვალისწინებულია სამი ამოცანა: ფინანსური მართვისა და კონტროლის, შიდა აუდიტის და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების შიდა კონტროლის სისტემების განვითარების მიმართულებით.<sup>45</sup>

**მიზანი:** გაძლიერდეს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვა ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

იმის გათვალისწინებით, რომ დღემდე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის მიმდინარეობის ინტენსივობა გაცილებით მაღალი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან შედარებით, აუცილებელია დღის წესრიგში დადგეს ცენტრალურ დონესთან ერთად, ავტონომიური და მუნიციპალური ერთეულების გაძლიერების საკითხი, რათა რეფორმას ჰქონდეს რეალური და დაბალანსებული შედეგები, რომლებიც დადებითად აისახება მთელ საჯარო ადმინისტრირებაზე.

<sup>45</sup> საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგია 2018-2021, 7. სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარება.



გამომდინარე იქიდან, რომ წინამდებარე სტრატეგიის მიზანი გულისხმობს რეფორმის დანერგვას, იგი აერთიანებს ამოცანებს როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, ისე შიდა აუდიტისა და ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერების მიმართულებით. შესაბამისად, ერთ-ერთი ინდიკატორი, რომლის გამოყენებითაც შესაძლებელია წარმატების გაზომვა, არის დაწესებულებათა წილი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე, რომლებშიც ჩამოყალიბებულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილების შესაბამისად. „ინსტრუქციის რეგულირების სფეროს წარმოადგენს დაწესებულების მიზნების მისაღწევად საჭირო ყველა შიდა კონტროლის ღონისძიება, მათ შორის, მიზნების განსაზღვრა, ბიუჯეტის შემუშავება და შესრულება, შეთანხმებები უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ, მენეჯერული ანგარიშვალდებულების განსაზღვრა, შიდა და გარე ანგარიშგება და მონიტორინგი“.<sup>46</sup> ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ შერჩეული სამეტაპიანი დანერგვის პირველი ეტაპის - ფინანსური კონტროლის დეტალური ინსტრუქცია დანართის სახით არის მოცემული დადგენილებაში, რაც არსებითად შეუწყობს ხელს სისტემის დანერგვის მსურველ ყველა დაწესებულებას.

რაც შეეხება მეორე გავლენის ინდიკატორს, ლოგიკურია, რომ იგი შიდა აუდიტთან იყოს დაკავშირებული. ამ თვალსაზრისით, შერჩეულ იქნა შიდა აუდიტის სუბიექტების რაოდენობა, რომელთაც ხარისხის გარე შეფასების შედეგად დაუდასტურდათ სტანდარტებთან (ნაწილობრივი) შესაბამისობა. როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაწესებული აქვს მუშაობა შიდა აუდიტის სუბიექტების ხარისხის გარე შეფასების მიმართულებით. ამ თვალსაზრისით, შეიძლება ითქვას, რომ დამაკმაყოფილებელი შედეგები არსებობს, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხარისხის გარე შეფასებები, პირველ ეტაპზე, მხოლოდ ცენტრალურ სამინისტროებში განხორციელდა, რომლებიც შიდა აუდიტის განვითარების დონითა და სტანდარტებთან შესაბამისობის კუთხით გაცილებით მაღალ დონეზე არიან, ვიდრე რიგი მუნიციპალიტეტებისა. შესაბამისად, სტრატეგიის ფარგლებში პრიორიტეტულია მუნიციპალიტეტების შიდა აუდიტის სუბიექტების ხარისხის გარე შეფასების განხორციელება და სათანადო რეკომენდაციების გაცემა საქმიანობის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მიდგომა თავსებადია საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმის სტრატეგიასთან.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სექტორში ფუნქციურად დამოუკიდებელი შიდა აუდიტი საქმიანობას უნდა ახორციელებდეს საყოველთაოდ აღიარებული საერთაშორისო სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიების, ასევე ევროკავშირის კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, რაც გულისხმობს შიდა აუდიტის საქმიანობის ხარისხის შეფასებას, სულ მცირე, ხუთ წელიწადში ერთხელ. 2020 წლის მდგომარეობით განხორციელდა ხუთი

<sup>46</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამინისტროს შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასება. მათ შორის საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ საკუთარი ძალებით უზრუნველყო შეფასების განხორციელება, ხოლო დანარჩენ ოთხ სამინისტროში<sup>47</sup> შეფასება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრის მხარდაჭერით მოხდა. მნიშვნელოვანია, რომ ჰარმონიზაციის ცენტრს შემუშავებული აქვს 3-წლიანი სამოქმედო გეგმა ხარისხის გარე შეფასების პროცესისთვის, სადაც ასახულია 3 წლის მანძილზე (2020-2022 წწ.) ქვეყნის მასშტაბით ხარისხის გარე შეფასების დაფარვის გრაფიკი. პარტნიორ ორგანიზაციებთან შეთანხმებით დაწყებულია მუშაობა ეროვნული ექსპერტების ჯგუფის მომზადებისათვის, რომელთა მეშვეობითაც განხორციელდება ხარისხის გარე შეფასება შიდა აუდიტის სუბიექტებში.

ხარისხის გარე შეფასების მთავარი მიზნებია:

- შიდა აუდიტორული საქმიანობის ეფექტურობის და პროდუქტიულობის შეფასება დებულებასთან და კანონმდებლობასთან და დაწესებულების ხელმძღვანელობის მოლოდინთან მიმართებაში და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა;
- შიდა აუდიტის მიმდინარე საჭიროებების და მიზნების, ასევე დაწესებულების სამომავლო ტენდენციების და მიზნების გათვალისწინება;
- დაწესებულების წინაშე არსებული რისკის შეფასება, თუ შიდა აუდიტორული საქმიანობა სრულდება უფრო ნაკლები ეფექტურობით ან არ არის შესაბამისობაში ერთ ან მეტ სტანდარტთან;
- შესაძლებლობების იდენტიფიცირება და იდეების შეთავაზება შიდა აუდიტის სუბიექტისთვის საქმიანობის ეფექტიანობის ასამაღლებლად;
- საკონსულტაციო საქმიანობის მეშვეობით შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის გაუმჯობესება დაწესებულების შიგნით სუბიექტის დადებითი იმიჯის შექმნით და მისი აღქმადობისა და სანდოობის ხარისხის გაზრდით;
- საჯარო სექტორში შიდა აუდიტის კომპონენტის ძირითადი განვითარების ტენდენციების და სისუსტეების იდენტიფიცირება;
- შიდა აუდიტის სუბიექტის სამუშაო მეთოდების და შედეგების შედარება, ასევე საუკეთესო შიდა აუდიტორული პრაქტიკის აკუმულირება;
- შიდა აუდიტის და შიდა კონტროლის სისტემის განვითარების მხარდაჭერა.<sup>48</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სრულყოფილად ჩატარებული ხარისხის გარე შეფასება და, საჭიროების შემთხვევაში, გაცემული რეკომენდაციების შესრულება მნიშვნელოვანია რეფორმის წარმატებისთვის შიდა აუდიტის ნაწილში.

**ამოცანა 1.** ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვა.

<sup>47</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო.

<sup>48</sup> „შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №593 დადგენილება.

საქართველოს მთავრობამ OECD/SIGMA-ს ექსპერტების დახმარებით შეიმუშავა და დაამტკიცა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“, რომელიც ითვალისწინებს სისტემის სამეტაპიან დანერგვას. საპილოტედ შერჩეულ სამინისტროებში<sup>49</sup> მიმდინარეობს **პირველი ეტაპის-ფინანსური კონტროლის** დანერგვა. შესაბამისად, აუცილებელია აღნიშნულ სამინისტროებში გაგრძელდეს სისტემის **მეორე ეტაპის-მენეჯერული კონტროლისა და მესამე ეტაპის-ფინანსური მართვის დანერგვა**. ხოლო იმ დაწესებულებებში, რომლებიც არ იყვნენ ჩართული პილოტურ დანერგვაში, დაიწყოს პირველი ეტაპის იმპლემენტაცია.

**ფინანსური კონტროლი** გულისხმობს არსებული ფინანსური კონტროლის მექანიზმების, მათ შორის, ფინანსური რეგულაციების გაუმჯობესებას და მენეჯერული ანგარიშვალდებულების დანერგვას. მისი მიზანია, უფლებამოსილების დელეგირების გზით მოხდეს შესაბამისი მენეჯერების ანგარიშვალდებულებების ზრდა და დაწესებულების სახსრების მართვისა და კონტროლის საკითხებში ჩართულობა, ასევე, სხვადასხვა ხელმძღვანელი პირების ფინანსური ცნობიერების ამაღლება, რომლებიც უშუალოდ არიან ჩართულნი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაწესებულების მასშტაბით. ამის შედეგად, დაწესებულებაში გაუმჯობესდება ბიუჯეტის დაგეგმვის ხარისხი და ფინანსური კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს რესურსების ეკონომიურ, ეფექტიან და პროდუქტიულ გამოყენებას. აგრეთვე, აღსანიშნავია ისიც, რომ მენეჯერული უფლებამოსილების დელეგირება ხელს შეუწყობს მენეჯერის დაწესებულების საქმიანობის მართვაში ჩართულობის ხარისხის ზრდასა და რესურსების ეფექტურ მართვას.<sup>50</sup>

**მენეჯერული კონტროლი** მოიცავს პირველ ეტაპზე განსაზღვრული მენეჯერული პასუხისმგებლობების სტრუქტურის გაუმჯობესებას გაზრდილი პასუხისმგებლობის დელეგირების საშუალებით, ასევე, საოპერაციო ერთეულების ჩართულობის გაზრდას ეფექტური კონტროლის მექანიზმების შემუშავების, რისკის მართვისა და ანგარიშგების პროცესში. იგი არის პროცესი, რომლის მიზანია დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მენეჯერული სტრუქტურის სრულყოფა, რაც ხელს შეუწყობს თითოეულ ღონისძიებაზე პასუხისმგებელი პირების უფლებამოსილებების გამიჯვნასა და დაწესებულების მიზნების მიღწევას ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაცვით. დაწესებულების ყველა იერარქიულ საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელის მოვალეობაა დაწესებულების სტრატეგიის შესაბამისი ადეკვატური მიზნების დასახვა,

<sup>49</sup> საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო; საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო.

<sup>50</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-9 მუხლი.

რომლებიც მიღწევადია დროის მოცემულ პერიოდში, არსებული ბიუჯეტის გათვალისწინებით.<sup>51</sup>

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის მესამე ეტაპს წარმოადგენს ფინანსური მართვის/მენეჯმენტის სისტემის დანერგვა დაწესებულებებში. იგი წარმოადგენს ტექნიკურად ყველაზე რთულ და კომპლექსურ ეტაპს, თუმცა უზრუნველყოფს წინაპირობების შექმნას რესურსების (value for money) ყველაზე ეფექტიანი გამოყენებისათვის. ფინანსური მართვის სისტემის მეშვეობით დაწესებულების საქმიანობის ფინანსური ასპექტები მიმართულია დაწესებულების მიზნების მაქსიმალურად ეფექტიანად მიღწევისკენ. აღნიშნული ეტაპი უმნიშვნელოვანეს გავლენას ახდენს ოპერაციული მენეჯერის, ფინანსური სამსახურის/დეპარტამენტის ხელმძღვანელისა და დაწესებულების ხელმძღვანელის საქმიანობის სრულყოფაზე. ფინანსური მართვა მოიცავს:

ა) ხარჯვითი ცენტრების იდენტიფიცირებას. ხარჯვითი ცენტრი, თავის მხრივ, გულისხმობს დაწესებულების კონკრეტულ, იდენტიფიცირებად სტრუქტურულ დანაყოფს ან დაწესებულების სიტემაში შემავალ საბიუჯეტო ორგანიზაციას, რომელიც აგენერირებს გარკვეულ სახსრებს/შემოსულობებს და, შესაბამისად, ახორციელებს არსებული რესურსების ხარჯვას;

ბ) ფინანსურ ანალიზს, რომელიც მოიცავს რესურსების განაწილების ფინანსური შედეგების ანალიზს, რომელიც მიმართულია დაწესებულების პროცესების სრულყოფის, ალტერნატიული დანახარჯების გამოვლენისა და ხარჯვითი ცენტრების ანალიზისკენ;

გ) სტრატეგიულ ფინანსურ მართვას, რომელიც გამოიყენება გრძელვადიანი ბიუჯეტირების დროს და თვისობრივად განსხვავდება საშუალოვადიანი ფინანსური დაგეგმვისგან. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის მესამე ეტაპზე ხდება ბიუჯეტის ფორმირება არა მისი ლიმიტიდან გამომდინარე, არამედ სტრატეგიული მიზნებისა და საინვესტიციო გადაწყვეტილებების მიხედვით, რომელიც მოითხოვს კომპლექსურ ფინანსურ ანალიზზე დაფუძნებული მეთოდოლოგიის გამოყენებას.<sup>52</sup>

ამრიგად, სტრატეგია ორიენტირებულია სისტემის დანერგვის წარმატებით გაგრძელებაზე დაწესებულებებში, რომლებშიც აღნიშნული დაწყებულია, ხოლო დაწყებაზე - იმ დაწესებულებებში, სადაც პილოტურ დანერგვას ადგილი არ ჰქონია.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის შემდგომ ეტაპზე ძირითადი აქცენტი გაკეთდება დაწესებულებაში პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კიდევ უფრო გაზრდაზე, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს დაწესებულების გაუმჯობესებული ხარისხის ფინანსურ/საოპერაციო ინფორმაციას და მენეჯერული აღრიცხვის ინფორმაციის

<sup>51</sup>საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-9 მუხლი.

<sup>52</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-10 მუხლი.

მიღებასა და გამოყენებას. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის მესამე ეტაპზე პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის ზრდის პროცესში აღსანიშნავია ანგარიშვალდებულების დელეგირების მაქსიმალური ზრდა და თითოეული მენეჯერის კომპეტენციის ფარგლებში **რისკის მართვის უზრუნველყოფა**. აღნიშნული ძირითადად გულისხმობს იმ ფაქტორების იდენტიფიცირებასა და მართვას, რომლებიც ხელს უშლის დაწესებულებას დასახული მიზნების მიღწევაში შეზღუდული დროის, სტანდარტებისა და მატერიალური რესურსების პირობებში.<sup>53</sup>

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მთავრობის მიერ, ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის პროცესში ერთ-ერთ პრიორიტეტულ კომპონენტად განისაზღვრა **რისკის მართვა**. ამ მიმართულებით, პირველ ეტაპზე სისტემის დანერგვაში პილოტურად ჩართულ სამინისტროებს ჩაუტარდათ ტრენინგი.<sup>54</sup> შემდგომ კი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ, შვედეთის მთავრობის მხარდაჭერით შეიმუშავა პროექტი, რომელიც გულისხმობს რისკის მართვის სისტემების ჩამოყალიბებას და გაძლიერებას შერჩეულ დაწესებულებებში, რაც მოიცავს როგორც პასუხისმგებელი პირების ცოდნისა და კვალიფიკაციის ამაღლებას, ისე სისტემის ინსტიტუციონალიზაციის აქტიურ მხარდაჭერას. აღნიშნული ამოცანის ფარგლებში, მნიშვნელოვანი ყურადღება მიექცევა რისკის მართვის სისტემების ჩამოყალიბებას და, შესაბამისად, **დაწესებულებათა წილი, რომლებშიც ხორციელდება რისკის მართვა**, შერჩეულ იქნა ამოცანის შედეგის ერთ-ერთ ინდიკატორად. მეორე ინდიკატორს კი წარმოადგენს **ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების წილი, რომლებშიც დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით**. ეს უკანასკნელი წარმოადგენს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფუნდამენტს, ვინაიდან, სისტემის დანერგვის პირველი ეტაპის მიზანია შესაბამისი მენეჯერების ანგარიშვალდებულებებისა და დაწესებულების სახსრების მართვისა და კონტროლის საკითხებში ჩართულობის გაზრდა მოხდეს სწორედ უფლებამოსილების დელეგირების გზით.<sup>55</sup>

## **ამოცანა 2.** შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა

შიდა აუდიტის კუთხით, განსხვავებით ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემისგან, არსებობს სხვაგვარი გამოწვევები. კერძოდ, აღნიშნული თვალსაზრისით, პროგრესი მეტად თვალსაჩინო და ხელშესახებია, რაც განპირობებულია იმით, რომ შიდა აუდიტის სუბიექტების ჩამოყალიბება 2010 წლიდან დაიწყო და მას მერე ეფექტურად ხორციელდება მათი განვითარება. თუმცა, შედეგები, რაც ამ ეტაპისთვის არსებობს, არ არის ცალსახად დამაკმაყოფილებელი. შესაბამისად, აუცილებელია გაიზარდოს **შიდა**

<sup>53</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>54</sup> იხილეთ სტრატეგიის 2.2.2 ქვეთავი.

<sup>55</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი.

**აუდიტორული საქმიანობის ხარისხი, რისთვისაც მნიშვნელოვანია შიდა აუდიტის საქმიანობის მეთოდოლოგიური გაუმჯობესება და შიდა აუდიტორთა ეროვნული სერტიფიცირების პროგრამის დანერგვა.**

აღსანიშნავია, რომ როგორც შიდა აუდიტის საქმიანობის მეთოდოლოგიური გაუმჯობესება, ისე შიდა აუდიტორთა ეროვნული სერტიფიცირების პროგრამის დანერგვა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ჰარმონიზაციის ცენტრის ვალდებულებათა „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონით.<sup>56</sup> ორივე მიმართულებით დაწყებულია და აქტიურად მიმდინარეობს მუშაობა.

შიდა აუდიტის სფეროს მეთოდოლოგიური მიმართულებით, ჰარმონიზაციის ცენტრი გეგმავს მთლიანი მეთოდოლოგიური ჩარჩოს სრულყოფას, რაც გულისხმობს, ერთი მხრე, ამ ეტაპზე შემუშავებული, თუმცა არასაჯარო სახელმძღვანელოების გამოცემას და შიდა აუდიტორებისათვის გაცნობას და, მეორე მხრივ, შიდა აუდიტის კუთხით საერთაშორისო დონეზე შემუშავებული ახალი დამხმარე სახელმძღვანელოების ქართულ ენაზე ხელმისაწვდომობას.

რაც შეეხება მეორე მიმართულებას - სერტიფიცირების ეროვნული სისტემის დანერგვას, მაღალკვალიფიციური შიდა აუდიტორების, განვითარების მეტნაკლებად ერთგვაროვანი დონისა და მუდმივი კვალიფიკაციის ამალგების უზრუნველსაყოფად, საჭიროა აღნიშნული სისტემის დანერგვა საჯარო სექტორის შიდა აუდიტორებისთვის. სისტემის არსებობის აუცილებლობას ხაზს უსვამს ასევე ის ფაქტიც, რომ საქართველოში არ არის შიდა აუდიტის საერთაშორისო ინსტიტუტის ადგილობრივი წარმომადგენლობა. 2019-2020 წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა ამ მიმართულებით: გაფორმდა ხელშეკრულება სლოვენის საჯარო მოხელეთა აკადემიასთან, რომელიც გერმანიის საერთაშორისო თანამეგობრობის საზოგადოებასთან (GIZ) ერთად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დაეხმარა ეროვნული სერტიფიცირების სისტემის კონცეფციის შემუშავებაში. გარდა ამისა, ამ ეტაპზე შემუშავებულია სერტიფიცირების სავალდებულო მოდულები, რომლის მიხედვითაც უკვე გადამზადდნენ შერჩეული ტრენერები და გადამზადდებიან შიდა აუდიტორები. აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ მიმართულებით კიდევ ერთი წინგადადგმული ნაბიჯია ლოკალიზაციის ჯგუფის შექმნა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს სერტიფიცირების პროგრამის ინტეგრაცია საჯარო ადმინისტრირებაში. თუმცა, ყოველივე ეს წარმოადგენს პროგრამის დანერგვის საწყის ფაზას და აუცილებელია აქტიურად გაგრძელდეს მუშაობა ამ კუთხით.

**ამოცანა 3.** ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით

<sup>56</sup> „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლი.

ჰარმონიზაციის ცენტრს არ გააჩნია ზემოაღნიშნული პასუხისმგებლობის ეფექტიანად შესრულებისთვის საჭირო ადამიანური რესურსი. ჰარმონიზაციის ცენტრის ყველა ფუნქციის სრულყოფილად შესრულებისთვის არ არის საკმარისი მხოლოდ 4 თანამშრომლის, მათ შორის, ხელმძღვანელისა და მოადგილის საქმიანობა. თანამშრომელთა არასაკმარისი რაოდენობის გამო მათი ფუნქცია-მოვალეობები არ არის მკაფიოდ გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებით.

ადამიანური რესურსის არასაკმარის რაოდენობაზე ყურადღება გამახვილებულია სხვადასხვა კვლევებშიც. თითოეულ შემთხვევაში ხდება ხაზგასმა იმაზე, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმა არის უდიდესი მნიშვნელობის და მასშტაბის მქონე ინიციატივა, რომელიც ფარავს მთლიან საჯარო სექტორს. ამასთან, რეფორმა არ გულისხმობს მხოლოდ ინსტიტუციურ ცვლილებებს, იგი საჭიროებს მოქმედი მენეჯერების უმრავლესობის ცნობიერებისა და მართვის სტილის შეცვლას. შესაბამისად, ამ მოცულობის პასუხისმგებლობის შესრულება საჭიროებს გაცილებით მეტ ადამიანურ რესურსს, ვიდრე ამ ეტაპისთვის ჰარმონიზაციის ცენტრს აქვს. ასევე, პრობლემას წარმოადგენს მცირე ადამიანური რესურსის პირობებში თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობების მკაფიო გამიჯვნა. პრაქტიკაში, ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლებს, მიუხედავად მათი უშუალო კომპეტენციისა, უწევთ რეფორმის ფარგლებში სხვადასხვა მიმართულებით მუშაობა.

ამდენად, გამომდინარე იქიდან, რომ ჰარმონიზაციის ცენტრის საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულია 6 საშტატო ერთეული, ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერებასთან დაკავშირებული ამოცანისთვის ინდიკატორებად შეირჩა, ერთი მხრივ, შტატების სრულად შევსება (თანამშრომელთა რაოდენობა) და თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრულობა, ხოლო მეორე მხრივ - ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლების მიერ გავლილი გადამზადება-მომზადების ტრენინგები.

სტრატეგია ობიექტური შესაძლებლობის ფარგლებში მოიცავს ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერების საკითხებს. აღნიშნული მნიშვნელოვანია გამომდინარე იქიდან, რომ სწორედ ჰარმონიზაციის ცენტრის კომპეტენტურობისა და ავტორიტეტის გაძლიერება შეუწყობს ხელს მთელ საჯარო სექტორში ეფექტიანი შიდა კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბებას.

## ლოგიკური ჩარჩო



<b>მიზანი 1:</b> (GOAL 1):	გაძლიერდეს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვა ცენტრალური ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში	მდგრადი განვითარების მიზნებთან (SDGs) კავშირი:	8; 16
-------------------------------	--	--	-------

<b>ხედვა :</b>	ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად, ძლიერი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემა, რაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფინანსების მართვის ხარისხის გაუმჯობესებას
<b>სექტორული პრიორიტეტი</b>	საჯარო ფინანსების მართვა

გავლენის ინდიკატორი 1.1: (IMPACT Indicator 1.1):	ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის დონე, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებას, რაც გამომდინარეობს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების იმ დაწესებულებათა გაზრდილი რაოდენობიდან, რომლებშიც ჩამოყალიბებულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილების შესაბამისად	წელი	საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
			2021	შუალედური	საბოლოო	
				2022	2024	2024
		მაჩვენებელი	ცენტრალური სამინისტროების 0 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 0%; მუნიციპალიტეტების 0%	ცენტრალური სამინისტროების 50 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 10%; მუნიციპალიტეტების 5 %	ცენტრალური სამინისტროების 100 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 30%; მუნიციპალიტეტების 10 %	ფინანსური მართვისა და კონტროლის შესახებ წლიური ანგარიშები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
გავლენის ინდიკატორი 1.2: (IMPACT Indicator 1.2):	შიდა აუდიტის სუბიექტების სტანდარტებთან შესაბამისობის დონე, რაც გამოიხატება იმ სუბიექტების რაოდენობის	წელი	საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
		2021		შუალედური	საბოლოო	
		2022		2024	2024	

	გაზრდაში, რომელსაც ხარისხის გარე შეფასების შედეგად დაუდასტურდათ სტანდარტებთან ნაწილობრივი შესაბამისობა	<b>მაჩვენებელი</b>	8 ცენტრალური სამინისტროს შიდა აუდიტის ერთეული და 10 მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის ერთეული	შიდა აუდიტის ერთეულების (რომლებიც ფუნქციონირებენ არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში) სულ მცირე 45%	შიდა აუდიტის ერთეულების (რომლებიც ფუნქციონირებენ არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში) სულ მცირე 85%	შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის სრული გარე შეფასების ან/და შიდა შეფასების ვალიდაციის ანგარიშები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
<b>ამოცანა 1.1:</b> (OBJECTIVE 1.1):	ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვის ფარგლებში რისკის მართვისა და დელეგირების სისტემების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა					
<b>ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.1.1:</b> (OUTCOME Indicator 1.1.1)	დაწესებულებათა წილი, რომლებშიც ხორციელდება რისკის მართვა		<b>საბაზისო</b>	<b>სამიზნე</b>		<b>დადასტურების წყარო</b> (Sources of Verification):
		<b>წელი</b>	2021	<b>შუალედური</b>	<b>საბოლოო</b>	რისკის რეესტრები; ანგარიშები ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
				2022	2024	

		მაჩვენებელი	ცენტრალური სამინისტროების 0 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 0%; მუნიციპალიტეტების 0%	ცენტრალური სამინისტროების 50 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 10%; მუნიციპალიტეტების 5 %	ცენტრალური სამინისტროების 100 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 20%; მუნიციპალიტეტების 10 %	
ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.1.2:	ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების წილი, რომლებშიც დელეგირება		საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
				შუალედური	საბოლოო	
		წელი	2021	2022	2024	

(OUTCOME Indicator 1.1.2)	ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით	მაჩვენებელი	უმეტეს შემთხვევაში, არ ხორციელდება დელეგირება ან ხდება მხოლოდ კონკრეტული ოპერაციული დავალებების დელეგირება	ცენტრალური სამინისტროების 10%-ში და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 5%-ში დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით	ცენტრალური სამინისტროების 20%-ში და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 10%-ში დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით	დაწესებულებების შიდა რეგულაციები; ანგარიშები ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
<b>რისკი:</b>	ცნობიერების არასაკმარისობა; ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების რეზისტენტულობა; პრიორიტეტების შეცვლა სამთავრობო დონეზე					
<b>ამოცანა 1.2:</b> (OBJECTIVE 1.2):	შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა					

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.2.1: (TCOME Indicator 1.2.1)	შიდა აუდიტორული საქმიანობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით შემუშავებული მეთოდოლოგიური დოკუმენტები		საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
				შუალედური	საბოლოო	
				წელი	2021	
						შემუშავებული სახელმძღვანელოები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
		მაჩვენებელი	შემუშავებულია შიდა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების ქართულენოვანი ვერსია; შესაბამისობის აუდიტისა და სისტემური აუდიტის მეთოდოლოგიები; ხშირად დასმული კითხვების სახელმძღვანელო	შემუშავებულია დამატებით მინიმუმ 5 მეთოდოლოგიური დოკუმენტი აქტუალურ საკითხებზე	შემუშავებულ ია დამატებით მინიმუმ 5 მეთოდოლოგიური დოკუმენტი აქტუალურ საკითხებზე	

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.2.2: (OUTCOME Indicator 1.2.2)	შიდა აუდიტორთა ეროვნული სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში სერტიფიცირებული შიდა აუდიტორების დაფარვის დონე		საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
				შუალედური	საბოლოო	
		წელი	2021	2022	2024	შიდა აუდიტორთა სერტიფიკატები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.

		<p><b>მაჩვენებელი</b></p>	<p>შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის დანერგვის ფარგლებში შემუშავებულია ტრენინგ-მოდულები და გადამზადებულია 10 ადგილობრივი ტრენერი</p>	<p>ცენტრალური სამინისტროების 50 %-ის, ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 20%-ის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების 20%-ის და მუნიციპალიტეტების 20%-ის შიდა აუდიტის სუბიექტში დასაქმებულია მინიმუმ 1 შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში, ადგილობრივი ტრენერების მიერ გადამზადებული შიდა აუდიტორი</p>	<p>ცენტრალური სამინისტროების 100 %-ის, ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 50%-ის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების 50%-ის და მუნიციპალიტეტების 50%-ის შიდა აუდიტის სუბიექტში დასაქმებულია მინიმუმ 1 შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში, ადგილობრივი ტრენერების მიერ გადამზადებული შიდა აუდიტორი</p>	
--	--	---------------------------	--	---	--	--



რისკი:	შიდა აუდიტორების კვალიფიკაციის არასაკმარისობა; პრიორიტეტების შეცვლა სამთავრობო დონეზე					
ამოცანა 1.3: (OBJECTIVE 1.3):	ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით					
ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.3.1: (OUTCOME Indicator 1.3.1)	ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია მისი ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის და მათი ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრულობა		საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):
				შუალედური	საბოლოო	
		წელი	2021	2022	2024	ფინანსთა სამინისტროს სამტატო ნუსხა; სამუშაოს აღწერილობები

		<p><b>მაჩვენებელი</b></p>	<p>თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია ჰარმონიზაციის ცენტრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არის 66%; ჰარმონიზაციის ცენტრში დასაქმებულია 4 თანამშრომელი; თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები პრაქტიკაში არ არის მკაფიოდ გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებში</p>	<p>თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები მკაფიოდ არის გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებში</p>	<p>თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია ჰარმონიზაციის ცენტრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არის 100%; ჰარმონიზაციის ცენტრში დასაქმებულია დამატებით 2 თანამშრომელი; თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები მკაფიოდ არის გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებით</p>	
--	--	---------------------------	---	--	--	--

ამოცანის შედეგის ინდიკატორი 1.3.2: (OUTCOME Indicator 1.1.2)	ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომელთა წილი, რომელსაც წარმატებით აქვთ გავლილი გადამზადება-მომზადების ტრენინგები	საბაზისო	სამიზნე		დადასტურების წყარო (Sources of Verification):	
			შუალედური	საბოლოო		
			წელი	2021		2022
		მაჩვენებელი	ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს აქვს წარმატებით გავლილი ტრენინგები როგორც შიდა აუდიტის, ისე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, ასევე ზოგადად, საჯარო მმართველობის საკითხებში	ჰარმონიზაციის ცენტრის მოქმედი თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს წარმატებით აქვს გავლილი პროგრამული ბიუჯეტირების, რისკების მართვისა და შიდა აუდიტის საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასების საკითხებში და მინიმუმ 3 ტრენინგი შესაბამისი მიმართულებით	ჰარმონიზაციის ცენტრის მოქმედი თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს წარმატებით აქვს გავლილი პროგრამული ბიუჯეტირების, რისკების მართვისა და შიდა აუდიტის საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასების საკითხებში და მინიმუმ 6 ტრენინგი შესაბამისი მიმართულებით	ტრენინგების დასწრების ფურცლები, სერტიფიკატები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.
რისკი:	თანამშრომლების ცვლილება					

## 4. სტრატეგიის განხორციელება

წინამდებარე სტრატეგიის განხორციელებას კოორდინაციას გაუწევს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი/ჰარმონიზაციის ცენტრი. იგი არის სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფი, რომელიც ხელს უწყობს და უზრუნველყოფს დაწესებულებებში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვას, განვითარებასა და ფუნქციურ სრულყოფას და ამ საკითხების კოორდინაციას.<sup>57</sup> ამასთან, წინამდებარე სტრატეგიის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ პროგრესის განხილვა მოხდება საჯარო ფინანსების მართვის საკოორდინაციო საბჭოს ფორმატში.

კანონმდებლობის მიხედვით, ჰარმონიზაციის ცენტრის ფუნქციებს შორის ერთ-ერთია შიდა აუდიტის, აგრეთვე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სტრატეგიის, მეთოდოლოგიის და მათი სახელმწიფო სექტორში განხორციელების საკითხებზე რეგულარული შეხვედრებისა და დისკუსიების ორგანიზება<sup>58</sup>, რასაც ადგილი აქვს კვარტალში ერთხელ მაინც. ამდენად, აღნიშნული წარაადგენს ერთგვარ ინსტრუმენტს სტრატეგიის განხორციელების კოორდინირებისათვის. ამასთან, არსებობს ჰარმონიზაციის ცენტრის წინაშე ანგარიშგების ვალდებულება როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ნაწილში, ისე შიდა აუდიტის სუბიექტებისათვის, რაც სხვა ტექნიკებთან ერთად, ჰარმონიზაციის ცენტრს აძლევს შესაძლებლობას მუდმივად ინფორმირებული იყოს სტრატეგიის განხორციელების პროგრესისა და ხელის შემშლელი გარემოებების თაობაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმას გააჩნია მჭიდრო კვთები საჯარო სექტორში მიმდინარე სხვადასხვა რეფორმებს შორის, მათ შორის მიზანშეწონილია გამოიყოს საჯარო მმართველობისა და პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმები. რეფორმის წარმატებით დანერგვის წინაპირობაა დაკავშირებულ რეფორმებთან და მათ ფარგლებში მიმდინარე პროცესებთან მჭიდრო კავშირი. დღესდღეობით, შეიძლება ითქვას, რომ არსებობს კოორდინაციის დამაკმაყოფილებელი ხარისხი, თუმცა, იკვეთება ხარვეზები რეფორმების სინქრონიზებულად მიმდინარეობაში, რაც ამცირებს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის წინსვლას. აუცილებელია რეფორმებს შორის ურთიერთკავშირის გაზრდა, რაც გათვალისწინებულია სტრატეგიის განხორციელების ეტაპისთვის.

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმას გავრცელების საკმაოდ ფართო მასშტაბები აქვს, სტრატეგიის განხორციელების პროცესში მონაწილეობას იღებს არაერთი დაინტერესებული მხარე. მათ შორის, სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, მუნიციპალიტეტები, დონორი და პარტნიორი ორგანიზაციები და დარგის ექსპერტები. ამდენად, განსხვავებულია მათთან კომუნიკაციის

<sup>57</sup> “სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი.

<sup>58</sup> “სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

ფორმატი და პერიოდულობა. აღნიშნული ასევე დაკავშირებულია იმ პროექტის სპეციფიკაცასთან, რომელიც ამა თუ იმ დაწესებულებაში მიმდინარეობს. პილოტური პროექტების შემთხვევაში, როგორც ფინანსური მართვისა და კონტროლის, ისე, შიდა აუდიტის მიმართულებით, საპილოტე დაწესებულებების ჩართულობა მაღალია, რაც გულისხმობს, რომ ისინი, ჰარმონიზაციის ცენტრისა და ექსპერტების დახმარებით, თვითონ ახორციელებენ პროექტს. ამრიგად, პროექტის შეთანხმების შემდეგ, შეიძლება ითქვას, ხდება პასუხისმგებლობის გაზიარება. თითოეული საპილოტე ორგანიზაცია, ჰარმონიზაციის ცენტრთან ერთად, პასუხისმგებელია პილოტის წარმატებით დასრულებაზე. სხვა შემთხვევებში, მაგალითისათვის, ისეთ ღონისძიებებში, როგორცაა შიდა აუდიტის საქმიანობის მეთოდოლოგიური გაუმჯობესება და სხვა მსგავსი ფუნქციები, დაინტერესებული მხარეების პასუხისმგებლობა შემოიფარგლება ჰარმონიზაციის ცენტრის საქმიანობის ხელშეწყობით, კოორდინაციის მაღალი ხარისხით, სათანადო ანგარიშგებითა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით.

საქართველოს მთავრობას რეფორმის დანერგვაში მხარს უჭერს არაერთი დონორი და პარტნიორი ორგანიზაცია. მათი საქმიანობის კოორდინაცია უზრუნველყოფილია სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის დანერგვის სამოქმედო გეგმით, რაც გულისხმობს, რომ სამოქმედო გეგმაში აქტივობები განაწილებულია შესაბამისი დონორი ორგანიზაციების მიხედვით ისე, რომ პრაქტიკულად მინიმუმამდეა დაყვანილი გადაფარვის, დუბლირებისა და არათანმიმდევრულობის რისკები.

გამომდინარე რეფორმაში ჩართული მხარეების სიმრავლიდან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ხშირად უწევს სამუშაო შეხვედრების, კონფერენციების, საჯარო განხილვებისა და კონსულტაციების გამართვა, რაც მნიშვნელოვანია როგორც სტრატეგიის დაგეგმვის, ისე განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპებისთვის. აღნიშნულისათვის იგი, როგორც წესი, ირჩევს პირისპირ და წერილობითი კომუნიკაციის ფორმებს, თუმცა, მიმდინარე ეტაპისთვის, არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, მაქსიმალურად უზრუნველყოფილია ვირტუალური და წერილობითი კომუნიკაციის არხების გამოყენება სტრატეგიის განხორციელების ფაზაში შედარებით ფართო საზოგადოებასთან ურთიერთობისათვის, რის საშუალებასაც იძლევა სხვადასხვა ელექტრონული პლატფორმა.

იმ შემთხვევაში, თუ აუცილებელი გახდა წინამდებარე სტრატეგიასა და/ან სამოქმედო გეგმაში ცვლილების შეტანა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივით აღნიშნული შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის მიერ, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. მისი განხორციელების საჭიროება შეიძლება დადგეს იმ შემთხვევაში, თუ ამოცანის/ამოცანების ინდიკატორი/ინდიკატორები არ/ვერ სრულდება. კერძოდ, თუ მონიტორინგის წლიური ანგარიშის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდში შესრულების მაჩვენებელი 80%-ზე დაბალია. ასევე, მიზანშეწონილია, სამოქმედო გეგმაში ცვლილება განხორციელდეს თუ 6 თვის მონიტორინგის ანგარიშის (პროგრესანგარიში) მიხედვით საანგარიშო პერიოდში სამოქმედო გეგმის აქტივობების ნაწილი არ შესრულდა და რომელთა ჯამური ბიუჯეტი სამოქმედო გეგმის საერთო ბიუჯეტის 10%-ს აღემატება.

ამასთან, ცვლილების საფუძველი შეიძლება გახდეს სამოქმედო გეგმაში ახალი აქტივობების დამატების აუცილებლობა, რაც განსაზღვრულია მაკოორდინირებელი ორგანოს - ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ. ცვლილების ინიცირების ეტაპზე მოხდება კომუნიკაცია ამოცანისა თუ აქტივობის განხორციელების პროცესში ჩართულ მხარეებთან. კონსულტაციების შედეგად, ჰარმონიზაციის ცენტრი შეიმუშავებს ცვლილებების პროექტს, რომელსაც ფინანსთა სამინისტრო დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას.

## 5. მონიტორინგის და შეფასების ჩარჩო

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიის (2021-2024) განხორციელების მონიტორინგსა და შეფასებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი). საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მონიტორინგის და შეფასების ანგარიშებს განიხილავს, გააანალიზებს, მიიღებს და წარუდგენს საქართველოს მთავრობას.

### მონიტორინგი

მონიტორინგის მიზანია რეგულარულად შეაგროვოს ინფორმაცია:

- პოლიტიკის ამოცანებით განსაზღვრული შედეგების მიღწევის პროგრესის თაობაზე;
- სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობების განხორციელების თაობაზე.

შესაბამისად, მონიტორინგისა და შეფასების ამოცანებია:

- დროულად და არსებული გარემოებიდან გამომდინარე, შესაბამისი რჩევა მიაწოდოს გადაწყვეტილებების მიმღებებს და უზრუნველყოს პოლიტიკური პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის საჭირო ინფორმაციით.
- განსაზღვროს რამდენად მოხდა პოლიტიკის (სტრატეგიის განხორციელების) შედეგების მიღწევა პრიორიტეტების, ამოცანებისა და შუალედური შედეგების დონეებზე.
- გააუმჯობესოს ინსტიტუციური განვითარება, შეფასების შედეგები შეიძლება კარგი საშუალება აღმოჩნდეს მიმდინარე ღონისძიებების, პოლიტიკის დიზაინის განსაზღვრის და განხორციელების ხარისხის შეფასების დროს.
- გააუმჯობესოს ლეგიტიმურობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და დამატებითი ღირებულება შესძინოს მთავრობის მიერ განხორციელებულ ქმედებას.
- უზრუნველყოს რესურსების ეფექტიანი განაწილება განსახორციელებელ ინიციატივებს, სპეციფიურ პროგრამას ან აქტივობას ან აქტივობებს შორის.

ლოგიკური ჩარჩოს და სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის მიხედვით, სტრატეგიის შესრულება მონიტორინგის გზით შეფასდება ორი დონის ინდიკატორის მიხედვით: აქტივობის და ამოცანის.

მონიტორინგის პროცესი დაიწყება პოლიტიკის დოკუმენტის განხორციელების დაწყებისთანავე და მის პარალელურად. განხორციელების პარალელურად, თითოეული

ამოცანის და აქტივობის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტი უზრუნველყოფს შესაბამისი ინფორმაციის მოპოვებასა და სისტემატიზაციას.

სამოქმედო გეგმით განსაზღვრული აქტივობების მონიტორინგი განხორციელდება პროგრესანგარიშებისა და წლიური ანგარიშების გამოყენებით. პროგრესანგარიშის მოსამზადებლად, ჰარმონიზაციის ცენტრს შესაბამისი უწყებები სტატუსანგარიშების მეშვეობით, ყოველი 6 თვის გასვლიდან ერთი თვის ვადაში, წარუდგენენ უახლეს ინფორმაციას აქტივობების შესრულების თაობაზე. შედეგად, ინფორმაციის კონსოლიდაციას და პროგრესანგარიშის შემუშავებას, სტატუსანგარიშების წარმოდგენისთვის გათვალისწინებული ვადის გასვლიდან ერთი თვის ვადაში, უზრუნველყოფს ჰარმონიზაციის ცენტრი.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მიზანშეწონილია, ჰარმონიზაციის ცენტრმა შეიმუშაოს წლიური ანგარიში სტრატეგიის განხორციელების თაობაზე. იგი მომზადდება სტატუსანგარიშების მიხედვით წლიური საანგარიშო პერიოდის დასრულებიდან 60 კალენდარული დღის ვადაში.

წლიური ანგარიში, განსხვავებით სტატუს და პროგრეს ანგარიშებისგან, ორიენტირებული იქნება არა მხოლოდ აქტივობების შესრულების შესახებ ინფორმაციაზე, არამედ, ძირითადად აქცენტს გააკეთებს ამოცანების და მათი შედეგების ინდიკატორების მიღწევის საკითხებზე. წლიური ანგარიში, საანგარიშო პერიოდის დასრულებიდან 60 კალენდარული დღის განმავლობაში, გამოქვეყნდება ფინანსთა სამინისტროს და/ან ჰარმონიზაციის ცენტრის ვებ-გვერდზე. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, უზრუნველყოფილი იქნება პროგრესანგარიშების ხელმისაწვდომობა დაინტერესებული მხარეებისთვის.

მონიტორინგის პროცესში მონაცემების ხარისხი უნდა აკმაყოფილებდეს გარკვეულ სტანდარტებს, როგორცაა ვალიდურობა, სანდოობა, დროულობა, სიზუსტე და სისრულე. მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ამ მონაცემების ხარისხი. ჰარმონიზაციის ცენტრი პერიოდულად გადაამოწმებს მოწოდებული ინფორმაციის სანდოობას, სიზუსტეს, სისრულეს და ა.შ. ხარისხიანი მონაცემების უზრუნველყოფის მიზნით, რაზეც არის დამოკიდებული ინდიკატორების შესრულება.

მონიტორინგის პროცესის შედეგად მოხდება პოლიტიკის განხორციელების პროცესში არსებული ხარვეზების დროული გამოვლენა და გადაწყვეტილების მიმღები მხარისთვის რეკომენდაციების მიცემა აქტივობების მოდიფიცირებისა და რესურსების გადანაწილების, დამატებითი სახსრების მოზიდვის ან შემცირების მიმართულებით.

## შეფასება

სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგიის (2021-2024) შეფასების მეთოდოლოგიად შეირჩა შერეული მოდელი, რაც გულისხმობს შესაძლებლობას, რომ საქართველოა ფინანსთა სამინისტროსთან ერთად, შეფასების პროცესში ჩართული იყონ დამოუკიდებელი გარე ექსპერტები და ორგანიზაციები.

გამომდინარე იქიდან, რომ სტრატეგიას თან ერთვის ორწლიანი სამოქმედო გეგმა და მხოლოდ მისი შესრულების შემდგომ არის დაგეგმილი დარჩენილი პერიოდისთვის ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავება, მიზანშეწონილად იქნა მიჩნეული პირველ ეტაპზე (განხორციელების პირველი ორი წლის გასვლის შემდეგ) **შუალედური შეფასების (interim evaluation)**, ხოლო სტრატეგიის განხორციელების დასრულების შემდგომ **საბოლოო შეფასების (ex-post evaluation)** განხორციელება. შეფასების ანგარიში მომზადდება სტატუსანგარიშების მიხედვით, წლიური საანგარიშო პერიოდის დასრულებიდან 60 კალენდარული დღის ვადაში და გამოქვეყნდება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე.

შუალედური და საბოლოო შეფასებისთვის მომზადდება შესაბამისი გეგმა. შეფასების გეგმის ამოცანებია:

- უკეთესად დაუკავშიროს მონიტორინგი შეფასებას, მონაცემების შეგროვების მექანიზმებს და გზებს;
- დროულად გამოვლინდეს მონიტორინგის და შეფასების მიმართულებით ინსტიტუციური განვითარების საჭიროება;
- უზრუნველყოს შეფასების ღონისძიებების განგრძობითობა, მაგალითად, პროგრესანგარიშების და წლიური ანგარიშგებების მეშვეობით;
- დაამკვიდროს შეფასების საუკეთესო მიდგომები და პრაქტიკული გამოცდილებები;
- მოამზადოს საფუძველი შუალედური და საბოლოო შეფასებებისთვის.

შეფასებების ჩატარების ორგანიზებას უზრუნველყოფს ჰარმონიზაციის ცენტრი. შეფასება განხორციელდება შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით:

- შესაბამისობა;
- ეფექტურობა.

## 6. რისკების მართვის გეგმა და ძირითადი მიდგომები

სტრატეგიის რისკები განსაზღვრულია ამოცანების დონეზე. რისკების დონე, რომელიც სტრატეგიისთვის მისაღებია, განსაზღვრულია შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების რისკების მიმართ დამოკიდებულებების მიხედვით. რისკის მართვის პროცესების განსახორციელებლად საჭირო დრო და ძალისხმევა ვერ იქნება მხარდაჭერილი, თუ დაინტერესებული მხარეები, განსაკუთრებით კი სტრატეგიის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირები, ვერ გააცნობიერებენ რისკების მართვის მნიშვნელობას. სტრატეგიის რისკების მართვის წარმატებას შემდეგი ძირითადი ფაქტორები განაპირობებს:

- რისკების მართვის ღირებულების აღიარება - სტრატეგიის რისკების მართვა უნდა იქნას აღიარებული როგორც მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც უზრუნველყოფს დადებით გავლენას სტრატეგიის განხორციელებაზე, მის დაინტერესებულ მხარეებზე



(როგორც შიდა, ისე გარე), სტრატეგიის განხორციელების მართვაზე და ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლებზე.

- ინდივიდუალური პასუხისმგებლობები - სტრატეგიის განხორციელებაზე პასუხისმგებელმა უწყებებმა და დაინტერესებულმა მხარეებმა უნდა აიღონ პასუხისმგებლობა რისკთან დაკავშირებულ საქმიანობებზე, საჭიროებისამებრ.
- ღია და სანდო კომუნიკაცია - სტრატეგიის რისკების მართვის პროცესში უნდა ჩაერთოს სტრატეგიის განხორციელებით დაინტერესებული პირების ფართო სპექტრი.
- შესაბამისი ძალისხმევა - სტრატეგიის რისკების მართვასთან დაკავშირებული ხარჯები უნდა იყოს შესაბამისი და ადეკვატური.
- სტრატეგიის განხორციელების მართვაში ინტეგრაცია - სტრატეგიის რისკების წარმატებული მართვა მოითხოვს სტრატეგიის განხორციელების მართვის სხვა პროცესების სწორად შესრულებას.

რისკთან დაკავშირებული კომუნიკაცია განხორციელდება ორ დონეზე: (ა) ჰარმონიზაციის ცენტრის ფარგლებში, და (ბ) ჰარმონიზაციის ცენტრსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის.

#### რისკების გამოვლენა

სტრატეგიის რისკები გამოვლინდა მისი შემუშავების ეტაპზე და გაგრძელდება სტრატეგიის განხორციელების პროცესში პერიოდულად (მონიტორინგის ანგარიშების პერიოდების შესაბამისად). ამასთან, შესაძლებელია რისკების გამოვლენა განხორციელდეს დაუგეგმავად, საჭიროებების მიხედვით. რისკების გამოვლენის პროცესში უზრუნველყოფილი იქნება სტრატეგიის დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრის ჩართულობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ყველა მოსაზრების/შეხედულებების წარმოდგენა. სტრატეგიის რისკების გამოვლენის ინსტრუმენტებს წარმოადგენს:

- მიმდინარე გამოცდილების და 2017-2019 წლების სტრატეგიის განხორციელების და შედეგების ანალიზი;
- სტრატეგიის საქმომედო გეგმის და მისი განხორციელების ანალიზი;
- სტრატეგიის განხორციელებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის და შესაბამისი მტკიცებულებების ანალიზი;
- დაშვებების ანალიზი;
- მიზეზ-შედეგობრივი ანალიზი;
- ექსპერტული შეფასებები; და
- პრობლემის ხის ანალიზი; (problem tree analysis)

რისკების გამოვლენისათვის ინფორმაციის მისაღებად გათვალისწინებულია შემდეგი ძირითადი მეთოდები: (1) ინტერვიუები ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლებთან, დაინტერესებულ მხარეებთან და საგნობრივ ექსპერტებთან; (2) მონიტორინგის ანგარიშების და სხვა დოკუმენტაციის შესწავლა; (3) მოვლენის მთავარი გამომწვევი მიზეზების ანალიზი (root cause analysis).

რისკების გამოვლენის პროცესი გულისხმობს თითოეული რისკის იდენტიფიცირებასა და მასზე არსებული ინფორმაციის დოკუმენტირებას. პროცესის შედეგად მიიღება დოკუმენტი - რისკების რეესტრი. ის მოიცავს რისკების სტრუქტურირებულ აღწერილობას და თითოეულ რისკზე პასუხისმგებელ ორგანიზაციას, ინფორმაციას რისკების გამომწვევ მიზეზებსა და შესაძლო შედეგებზე, რისკის წარმოქმნის პირობებზე და წინასწარი რეაგირების მექანიზმებზე.

რისკის გავლენის განსაზღვრული დონეები სტრატეგიის ამოცანებთან მიმართებით

სტრატეგიის ამოცანა	ძალიან დაბალი/0.05	დაბალი/0.1	საშუალო/0.2	მაღალი/0.4	ძალიან მაღალი/0.8
ხარჯი	უმნიშვნელო ზრდა	<10% ზრდა	10-20% ზრდა	20-40% ზრდა	>40% ზრდა
დრო	უმნიშვნელო ზრდა	<5% ზრდა	5-10% ზრდა	10-20% ზრდა	>20% ზრდა
განსახორციელებელი საქმიანობები და მათი ინდიკატორები	თითქმის შეუმჩნეველი ცვლილება	მცირე ნაწილებზე გავლენა	უმეტეს ნაწილებზე გავლენა	განხორციელებული საქმიანობების მასშტაბების შემცირება და ინდიკატორების მიღწევის შედეგები მიუღებელია	შედეგები სრულიად მიუღებელია/ უსარგებლოა

### რისკების შეფასება

სტრატეგიის რისკების შეფასება ხორციელდება თვისებრივი შეფასების გზით. პროცესი ემყარება შეფასების შესახებ წინასწარ შეთანხმებულ მიდგომას, რომელიც ეხება ყველა იდენტიფიცირებულ რისკს სტრატეგიის მასშტაბით. ყველა რისკი ფასდება ინდივიდუალურ ამოცანებზე მათი ალბათობისა და გავლენის მიხედვით, რაც ძირითადად დაკავშირებულია ამოცანების განხორციელების ვადებთან და შესაბამის ხარჯებთან ამოცანების ინდიკატორების მიღწევის მიმართულებით. პროცესში გამოიყენება შემდეგი ძირითადი ინსტრუმენტები:

- რისკების მახასიათებლების შერჩევა, რომლებიც განსაზღვრავს მათ მნიშვნელობას;
- მონაცემების მოპოვება და ანალიზი;
- რისკების ალბათობისა და გავლენის შეფასება;
- რისკების პრიორიტეტიზაცია;
- რისკების გამომწვევი მიზეზების კატეგორიზაცია;
- რისკების გავლენის დონეების განსაზღვრა; და
- ალბათობის და გავლენის მატრიცის შედგენა.

ალბათობისა და გავლენის მატრიცა

ალბათობა	შესაძლებლობები					საფრთხეები				
0.9	0.05	0.09	0.18	0.36	0.72	0.72	0.36	0.18	0.09	0.05
0.7	0.04	0.07	0.14	0.28	0.56	0.56	0.28	0.14	0.07	0.04
0.5	0.03	0.05	0.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.1	0.05	0.03
0.3	0.02	0.03	0.06	0.12	0.24	0.24	0.12	0.06	0.03	0.02
0.1	0.01	0.01	0.02	0.04	0.08	0.08	0.04	0.02	0.01	0.01
	0.05/ მალიან დაბალი	0.1/ დაბალი	0.2/ საშუალო	0.4/ მაღალი	0.8/ მალიან მაღალი	0.8/ მალიან მაღალი	0.4/ მაღალი	0.2/ საშუალო	0.1/ დაბალი	0.05/ მალიან დაბალი

გავლენა სტრატეგიის ამოცანაზე (მაგ. ხარჯი, დრო)  
 თითოეული რისკი ფასდება მისი ალბათობისა და პროექტის მიზნებზე გავლენის მიხედვით. წითელი - მაღალი, მწვანე - დაბალი, ყვითელი - საშუალო

რისკების თვისებრივი ანალიზის შედეგად ხორციელდება სტრატეგიის რისკების რეესტრის დოკუმენტის განახლება.

რისკებზე რეაგირება

სტრატეგიის ამოცენების რისკებზე რეაგირებისთვის განისაზღვრება შემდეგი ძირითადი ელემენტები: კომუნიკაციის საჭიროებები, როლები და პასუხისმგებლობები, რეაგირების დროები და საჭირო რესურსები. შესაბამისად, ხორციელდება რისკების და მათზე რეაგირების ანალიზი. რისკებზე რეაგირების სტრატეგიებად გამოიყენება:

- საფრთხის თავიდან აცილება;
- საფრთხის გადაცემა ან შემცირება;
- საფრთხის მიღება.

ამ პროცესისათვის გამოიყენება შემდეგი ძირითადი ინსტრუმენტები: რეაგირების იდენტიფიკაცია, რეაგირების შერჩევა, მოქმედების დაგეგმვა, პასუხისმგებლობის განსაზღვრა. რისკებზე რეაგირების შედეგად ხორციელდება სტრატეგიის რისკების რეესტრის დოკუმენტის განახლება, სტრატეგიის წლიური მონიტორინგის ანგარიშის მომზადებასთან ერთად.

რისკების მონიტორინგი

სტრატეგიის რისკების მონიტორინგისთვის გამოყენებულ იქნება შემდეგი ძირითადი ინსტრუმენტები:

- სტრატეგიის განხორციელების მონიტორინგის პერიოდული ანგარიშების ანალიზი;
- რისკების ხელახალი შეფასება; და
- რისკების აუდიტი.

## სტრატეგიის რისკების რეესტრი

ამოცანა	რისკი(ები)	ალბათობა/გავლენა <sup>59</sup>	საპასუხო ღონისძიებები	პასუხისმგებელი უწყება/რისკის მფლობელი
ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვის ფარგლებში რისკის მართვისა და დელეგირების სისტემების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ცნობიერების არასაკმარისობა</li> <li>2. ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების რეზისტენტულობა</li> <li>3. პრიორიტეტების შეცვლა სამთავრობო დონეზე.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. მ/მ;</li> <li>2. დ/მ</li> <li>3. დ/მ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ტრენინგები; სამუშაო შეხვედრები; ცნობიერების ასამაღლებელი სხვა ღონისძიებები.</li> <li>2. ტოპ-მენეჯერებთან კომუნიკაცია; მკაფიო და გასაგები ინსტრუქციების შემუშავება;</li> <li>3. დროული, წინასწარი ინფორმირებულობა დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ჰარმონიზაციის ცენტრი; შესაბამისი დაწესებულებათა;</li> <li>2. შესაბამისი დაწესებულებათა;</li> <li>3. საქართველოს მთავრობა</li> </ol>
შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. შიდა აუდიტორების კვალიფიკაციის არასაკმარისობა</li> <li>2. შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის დანერგვის შეფერხება</li> <li>3. პრიორიტეტების შეცვლა სამთავრობო დონეზე</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. მ/მ</li> <li>2. დ/მ</li> <li>3. დ/მ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ტრენინგები; სამუშაო შეხვედრები; პილოტური პროექტები;</li> <li>2. პროგრამის დანერგვის პროცესში განსახორციელებელი ღონისძიებების თანმიმდევრობის შეცვლა იმგვარად, რომ პროცესი არ შეჩერდეს;</li> <li>3. ღონისძიებების დაგეგმვა იმგვარად, რომ</li> </ol>	ჰარმონიზაციის ცენტრი; შესაბამისი დაწესებულება

<sup>59</sup> დაბალი, საშუალო, მაღალი

			შესაბამისობაში იყოს მოქმედ პრიორიტეტებ თან	
ჰარმონიზაციის ცენტრის გამლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით	1. თანამშრომლების ცვლილება; 2. ფინანსური რესურსის არასაკმარისობა	1. დ/მ 2. მ/მ	1. სტაჟიორების დასაქმება და განვითარების ხელშეწყობა; 2. დონორების დახმარებით მუდმივი ექსპერტის დაქირავება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

## 7. დანართები

### 7.1 ინდიკატორების პასპორტი

<p><b>ინდიკატორის დასახელება</b></p>	<p>1.1 ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის დონე, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო რესურსების ოპტიმალურ გამოყენებას, რაც გამომდინარეობს ცენტრალური, ავტონომიური და ადგილობრივი ხელისუფლების იმ დაწესებულებათა გაზრდილი რაოდენობიდან, რომლებშიც ჩამოყალიბებულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემა „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილების შესაბამისად</p>	
<p><b>ინდიკატორის ტიპი</b></p>	<p><b>გავლენის</b></p>	<p><b>ამოცანის შედეგის</b></p>
<p><b>ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან</b></p>	<p>ფინანსური მართვა და კონტროლის არის შიდა კონტროლის სისტემის ნაწილი, რომელსაც ნერგავენ და ახორციელებენ დაწესებულების ხელმძღვანელები. ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პროცედურებს „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე განსაზღვრავს „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილება, რომლის მიხედვითაც, დაიწყო სისტემის იმპლემენტაცია. ამდენად, 1.1. ინდიკატორი პირდაპირ კავშირშია სტრატეგიის მიზანთან: გაძლიერდეს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვა ცენტრალური ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.</p>	
<p><b>ინდიკატორის აღწერა</b></p>	<p>ინდიკატორი ზომავს მიზნის მიღწევას რაოდენობრივი და ხარისხობრივი თვალსაზრისით. იგი ორიენტირებულია ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვაზე როგორც ცენტრალურ, ისე ავტონომიურ და ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნული გამოწვეულია იმით, რომ რეფორმის საწყის ეტაპზე სისტემის დანერგვის სამიზნე დაწესებულებებს მეტწილად სამინისტროები წარმოადგენდნენ, მიმდინარე ეტაპზე კი, მიზანშეწონილია, ავტონომიური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში რეფორმის კომპონენტების დანერგვის დაწყება ზემოხსენებული კანონისა და საქართველოს მთავრობის დადგენილების მიხედვით. შესაბამისად, ინდიკატორი გაზომავს იმ დაწესებულებათა წილს (თანაფარდობას სრულ რაოდენობასთან, რომლებზეც კანონის მოქმედება ვრცელდება), რომლებშიც სისტემა დანერგილია დადგენილი სტანდარტის გათვალისწინებით.</p>	
<p><b>დადასტურების წყარო</b></p>	<p>ფინანსური მართვისა და კონტროლის შესახებ წლიური ანგარიშები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.</p>	

მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ			
მეთოდოლოგია	ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს იმ დაწესებულებათა რაოდენობის განსაზღვრას, რომლებზეც „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი ვრცელდება (რომლებსაც აქვთ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის ვალდებულება) და, მათ შორის, იმ დაწესებულებების იდენტიფიცირებას, რომლებშიც სისტემის დანერგვა აკმაყოფილებს ზემოხსენებული კანონითა და საქართველოს მთავრობის დადგენილებით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს.			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024
	მაჩვენებელი	ცენტრალური სამინისტროების 0 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 0%; მუნიციპალიტეტების 0%	ცენტრალური სამინისტროების 50 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 20%; მუნიციპალიტეტების 5 %	ცენტრალური სამინისტროები ს 100 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროები ს 20%; მუნიციპალიტეტების 10 %

ინდიკატორის დასახელება	1.2 შიდა აუდიტის სუბიექტების სტანდარტებთან შესაბამისობის დონე, რაც გამოიხატება იმ სუბიექტების რაოდენობის გაზრდაში, რომლებსაც ხარისხის გარე შეფასების შედეგად დაუდასტურდათ სტანდარტებთან ნაწილობრივი შესაბამისობა	
ინდიკატორის ტიპი	გავლენის	ამოცანის შედეგის
	✓	
ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	იმის გათვალისწინებით, რომ შიდა აუდიტი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის მეორე მნიშვნელოვანი კომპონენტია, ინდიკატორი კავშირშია სტრატეგიის მიზანთან: გაძლიერდეს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვა ცენტრალური ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში	

ინდიკატორის აღწერა	„შიდა აუდიტის მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 დეკემბრის №593 დადგენილების მიხედვით, შიდა აუდიტის საქმიანობის ხარისხის შეფასება უნდა იძლეოდეს გარანტიას, რომ შიდა აუდიტის დაგეგმვა, ორგანიზება და განხორციელება ხდება რესურსების მაქსიმალურად ეფექტური გამოყენების გზით და შიდა აუდიტორული საქმიანობის მიზნები არის მიღწეული. ამდენად, ეს არის ინსტრუმენტი, რომლის საშუალებითაც ხდება შიდა აუდიტის სუბიექტის საქმიანობის სტანდარტებთან შესაბამისობის შეფასება. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ისეთი სუბიექტების რაოდენობის ზრდა, რომლებიც აკმაყოფილებენ აღნიშნულ მოთხოვნებს.			
დადასტურების წყარო	შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის სრული გარე შეფასების ან/და შიდა შეფასების ვალიდაციის ანგარიშები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.			
მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ			
მეთოდოლოგია	ჰარმონიზაციის ცენტრს, როგორც მაკოორდინირებელ ორგანოს, გააჩნია ამომწურავი რაოდენობრივი მონაცემები თითოეული შიდა აუდიტის სუბიექტის შესახებ. ამასთან, თითოეული სუბიექტის საქმიანობის ხარისხის შეფასება ხორციელდება ჰარმონიზაციის ცენტრის კოორდინირებით. შეფასების პროცესი მოიცავს შიდა აუდიტის სუბიექტის ორგანიზაციული სტრუქტურის, აუდიტორული საქმიანობის თითოეული სტადიის, მეთოდების, მიდგომებისა და გამოყენებული ტექნიკების დეტალურ ანალიზს და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემას შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით. ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს არსებული სტატისტიკური ინფორმაციის მუდმივ განახლებას ყოველი ხარისხის შეფასების განხორციელების შემდეგ, რაც იძლევა ინდიკატორის საბოლოო მაჩვენებლის მიღების შესაძლებლობას.			
ინდიკატორის მაჩვენებლები				
		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024
	მაჩვენებელი	8 ცენტრალური სამინისტროს შიდა აუდიტის ერთეული და 10 მუნიციპალიტეტის შიდა აუდიტის ერთეული	შიდა აუდიტის ერთეულების (რომლებიც ფუნქციონირებენ არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში)	შიდა აუდიტის ერთეულების (რომლებიც ფუნქციონირებენ არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში)



			სულ მცირე 45%	სულ მცირე 85%
--	--	--	---------------	---------------

<b>ინდიკატორის დასახელება</b>	1.1.1 დაწესებულებათა წილი, რომლებშიც ხორციელდება რისკის მართვა		
<b>ინდიკატორის ტიპი</b>	<b>გავლენის</b>	<b>ამოცანის შედეგის</b>	
		✓	
<b>ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან</b>	ამოცანა 1.1: ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში, მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვის ფარგლებში რისკის მართვისა და დელეგირების სისტემების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა		
<b>ინდიკატორის აღწერა</b>	<p>ფინანსური მართვა და კონტროლი ეფუძნება შიდა კონტროლის საერთაშორისო სტანდარტებს და ხორციელდება რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებული კომპონენტების საშუალებით, რომელთაგან ერთ-ერთს სწორედ რისკის მართვა წარმოადგენს. იმისათვის, რომ დაწესებულებაში ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში, დაინერგოს მენეჯერული კონტროლი და ფინანსური მართვა, მნიშვნელოვანია რისკის მართვის პროცესის არსებობა. ამასთან, რისკის მართვის სისტემის ჩამოყალიბება მოითხოვს რიგი ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც, შეიძლება ითქვას, წარმოადგენს სისტემის დანერგვის წინაპირობებს. რისკის მართვა ეხმარება და აძლიერებს დაწესებულებას, უზრუნველყოფს რა მისი ამოცანების ეფექტურად შესრულებას, მათ შორის: დაწესებულების ზოგადი მიმართულებების ჩამოყალიბებას, რომელიც საშუალებას იძლევა მომავალი საქმიანობა გამართული და კონტროლირებადი ფორმით წარიმართოს; რიგი პროცესების გაუმჯობესებას - გადაწყვეტილების მიღება, დაგეგმვა და პრიორიტეტების მინიჭება; დაწესებულებაში არსებული ქონებისა და რესურსების პროდუქტიული განაწილებისა და გამოყენების ხელშეწყობას; დაწესებულების რეკუტაციისა და აქტივების დაცვას და გაძლიერებას; ადამიანური რესურსებისა და ინსტიტუციონალური ცოდნის ბაზის განვითარებას და გაძლიერებას; ოპერაციების ოპტიმიზაციას და სხვ.<sup>60</sup> აღნიშნულის გათვალისწინებით შეირჩა წინამდებარე ინდიკატორი.</p>		
<b>დადასტურების წყარო</b>	რისკის რეესტრები; ანგარიშები ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები		

<sup>60</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 30 დეკემბრის №644 ბრძანება „სახელმწიფო სექტორში რისკის მართვის სახელმძღვანელოს დამტკიცების თაობაზე“.

მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ			
მეთოდოლოგია	წინამდებარე ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს იმ დაწესებულებების იდენტიფიცირებას, რომლებშიც პილოტურ რეჟიმში მიმდინარეობს მუშაობა რისკის მართვის სისტემებზე, შემდგომ კი - მონიტორინგს და მათი წილის შეფარდებას დაწესებულებათა საერთო რაოდენობასთან. იმპლემენტაციის ფარგლებში მიღწეული პროგრესი თითოეული დაწესებულების დონეზე დოკუმენტირებული იქნება ჰარმონიზაციის ცენტრის მიერ, რაც მას მისცემს შესაძლებლობას შეაფასოს სისტემის დანერგვის ხარისხი ცალკეულ დაწესებულებაში. ამასთანავე, მოხდება მონიტორინგი ისეთ დაწესებულებებში სისტემის ჩამოყალიბების პროცესზე, რომლებმაც თავიანთი ინიციატივით გადაწყვიტეს და დააორგანიზეს აღნიშნული (ასეთის არსებობის შემთხვევაში).			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024
	მაჩვენებელი	ცენტრალური სამინისტროების 0 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 0%; მუნიციპალიტეტების 0%	ცენტრალური სამინისტროების 50 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 10%; მუნიციპალიტეტების 5 %	ცენტრალური სამინისტროების 100 %; ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 20%; მუნიციპალიტეტების 10 %

ინდიკატორის დასახელება	1.1.2 ცენტრალური და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების წილი, რომლებშიც დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით	
ინდიკატორის ტიპი	გავლენის	ამოცანის შედეგის
		✓

ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	ამოცანა 1.1: ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ფარგლებში, მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვის ფარგლებში რისკის მართვისა და დელეგირების სისტემების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა
ინდიკატორის აღწერა	მენეჯერული ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ფარგლებში, დაწესებულების ხელმძღვანელი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უნდა ახდენდეს უფლებამოსილების დელეგირებას გადაწყვეტილების მიღების, განხორციელებისა და კონტროლის პროცესში. დელეგირება რისკის მართვის სისტემასთან ერთად უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვისათვის, რამდენადაც, მენეჯერული ანგარიშვალდებულება მოიცავს პასუხისმგებელი პირების განსაზღვრას უფლებამოსილებებისა და კონტროლის მექანიზმების დელეგირების გზით, რაც უზრუნველყოფს ეფექტური საქმიანობის და არსებული რესურსების პროდუქტიული მართვის შედეგად დაწესებულების მიზნების მიღწევას კანონიერად, ეკონომიურად, ეფექტიანად და პროდუქტიულად. <sup>61</sup>
დადასტურების წყარო	დაწესებულებების შიდა რეგულაციები; ანგარიშები ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის შესახებ; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები
მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ
მეთოდოლოგია	მენეჯერული კონტროლისა და ფინანსური მართვის დანერგვის ფარგლებში პილოტურად შერჩეული დაწესებულებები, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მხარდაჭერით, შეიმუშავებენ მენეჯერული ანგარიშვალდებულების დელეგირების სისტემებს. აღნიშნული, თითოეული დაწესებულების დონეზე, დეკლარირებულია შესაბამისი უფლებამოსილი პირის მიერ გამოცემულ სამართლებრივ აქტში. ხსენებულის გარდა ხდება სხვადასხვა შიდა პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება, რომლებშიც გათვალისწინებულია უფლებამოსილებათა გადანაწილების საკითხები. ამდენად, წინამდებარე ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს, ერთი მხრივ, აღნიშნული დოკუმენტების ანალიზს, მეორე მხრივ კი, პრაქტიკაში დანერგილი ღონისძიებების შეფასებას, შემდგომში კი - იმ დაწესებულებათა რაოდენობის დადგენას, რომლებშიც სისტემა ეფექტიანად მუშაობს და შეფარდებას სრულ რაოდენობასთან. როგორც წესი, სისტემის შეფასების კრიტერიუმად გამოიყენება შიდა კონტროლის ინტეგრირებული

<sup>61</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

	მოდელი (COSO).			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024
	მაჩვენებელი	უმეტეს შემთხვევაში არ ხორციელდება დელეგირება ან ხდება მხოლოდ კონკრეტული ოპერაციული დავალებების დელეგირება	ცენტრალური სამინისტროების 10%-ში და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 5%-ში დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით	ცენტრალური სამინისტროების 20%-ში და ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 10%-ში დელეგირება ხორციელდება კონკრეტული მიზნების, ინდიკატორებისა და პასუხისმგებლობის გათვალისწინებით

ინდიკატორის დასახელება	1.2.1 შიდა აუდიტორული საქმიანობის გაუმჯობესების ხელშეწყობის მიზნით შემუშავებული მეთოდოლოგიური დოკუმენტები	
ინდიკატორის ტიპი	გავლენის	ამოცანის შედეგის
		✓
ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	ამოცანა 1.2: შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა	
ინდიკატორის აღწერა	შიდა აუდიტის საქმიანობა დეტალურად არის სტანდარტიზებული საერთაშორისო დონეზე. არსებობს რიგი სახელმძღვანელოების, ინსტრუქციებისა თუ მეთოდოლოგიებისა, რომლებიც აღწერს შიდა აუდიტის თითოეულ საკვანძო საკითხს. მართალია, ადგილობრივი საკანონმდებლო და მეთოდოლოგიური ბაზა შეიძლება ითქვას, რომ დამაკმაყოფილებელია, თუმცა, შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობისთვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისი დამხმარე მეთოდოლოგიური დოკუმენტები. აღნიშნული პროცესი მოიცავს როგორც ახალი დოკუმენტების შემუშავებას, ისე საერთაშორისო დონეზე არსებულის თარგმნასა და ადაპტაციას ქართულ კონტექსტთან. მეთოდოლოგიური და სახელმძღვანელო დოკუმენტების შემუშავება შიდა აუდიტს დაეხმარება როგორც საკონსულტაციო, ასევე მარწმუნებელი საქმიანობის გაწევასა და საქმიანობის შემდგომ სრულყოფაში.	

<b>დადასტურების წყარო</b>	შემუშავებული სახელმძღვანელოები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები, ვებ-გვერდზე გამოქვეყნებული მეთოდოლოგიური დოკუმენტები			
<b>მონაცემების შეროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება</b>	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
<b>მონაცემების შეროვების სიხშირე</b>	6 თვეში ერთხელ			
<b>მეთოდოლოგია</b>	ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს შემუშავებული მეთოდოლოგიური დოკუმენტების თემატურ დაჯგუფებას, სისტემატიზაციასა და რაოდენობის შეფასებას. ასევე, წინამდებარე ინდიკატორის ფარგლებში შეფასდება რამდენად აქტუალური და მნიშვნელოვანია თითოეული მეთოდოლოგიური დოკუმენტი.			
<b>ინდიკატორის მაჩვენებლები</b>		<b>საბაზისო</b>	<b>შუალედური</b>	<b>სამიზნე</b>
	<b>წელი</b>	2021	2022	2024
	<b>მაჩვენებელი</b>	შემუშავებულია შიდა აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების ქართულენოვანი ვერსია; შესაბამისობის აუდიტისა და სისტემური აუდიტის მეთოდოლოგიები; ხშირად დასმული კითხვების სახელმძღვანელო	შემუშავებულია დამატებით მინიმუმ 5 მეთოდოლოგიური დოკუმენტი აქტუალურ საკითხებზე	შემუშავებულია დამატებით მინიმუმ 5 მეთოდოლოგიური დოკუმენტი აქტუალურ საკითხებზე

<b>ინდიკატორის დასახელება</b>	1.2.2 შიდა აუდიტორთა ეროვნული სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში სერტიფიცირებული შიდა აუდიტორების დაფარვის დონე	
<b>ინდიკატორის ტიპი</b>	<b>გავლენის</b>	<b>ამოცანის შედეგის</b>
		✓

ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	ამოცანა 1.2: შიდა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების ხელშეწყობა			
ინდიკატორის აღწერა	შიდა აუდიტორთა კვალიფიკაციისა და კომპეტენციის გაზრდის და საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, ინერგება შიდა აუდიტორთა ეროვნული სერტიფიცირების პროგრამა. პროგრამა მოიცავს შიდა აუდიტის პროფესიის ყველა არსებით საკითხს. ამდენად, პროგრამის ფარგლებში სერტიფიცირებული შიდა აუდიტორების დაფარვის დონე პირდაპირ არის დაკავშირებული კომპეტენტურ და კვალიფიციურ პერსონალთან, რომელსაც შესაძლებლობა აქვს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი მარწმუნებელი მომსახურება და საკონსულტაციო საქმიანობა განახორციელოს.			
დადასტურების წყარო	შიდა აუდიტორთა სერტიფიკატები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები			
მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ			
მეთოდოლოგია	შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამა გულისხმობს საჯარო სექტორში შიდა აუდიტის სფეროში დასაქმებული და/ან დასაქმების მსურველი თითოეული პირის გადამზადებას და შესაბამისი გამოცდების ჩაბარების შემდგომ კვალიფიკაციის დამადასტურებელი სერტიფიკატის გაცემას. კანონმდებლობის მიხედვით, შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირება ჰარმონიზაციის ცენტრის კომპეტენციას განეკუთვნება. ამდენად, მას ექნება დეტალური ინფორმაცია პროგრამის მიმდინარეობის შესახებ, ასევე თითოეული შიდა აუდიტორის მონაწილეობისა და გაცემული სერტიფიკატების რაოდენობის, მათ შორის, გეორგაფიული სურათის შესახებ.			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024

	<b>მაჩვენებელი</b>	შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის დანერგვის ფარგლებში შემუშავებულია ტრენინგ-მოდულები და გადამზადებულია 10 ადგილობრივი ტრენერი	ცენტრალური სამინისტროების 50 %-ის, ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 20%-ის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების 20%-ის და მუნიციპალიტეტების 20%-ის შიდა აუდიტის სუბიექტში დასაქმებულია მინიმუმ 1 შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში, ადგილობრივი ტრენერების მიერ გადამზადებული შიდა აუდიტორი	ცენტრალური სამინისტროების 100 %-ის, ავტონომიური რესპუბლიკების სამინისტროების 50%-ის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების 50%-ის და მუნიციპალიტეტების 50%-ის შიდა აუდიტის სუბიექტში დასაქმებულია მინიმუმ 1 შიდა აუდიტორთა სერტიფიცირების პროგრამის ფარგლებში, ადგილობრივი ტრენერების მიერ გადამზადებული შიდა აუდიტორი
--	--------------------	---	--	---

<b>ინდიკატორის დასახელება</b>	1.3.1 ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია მისი ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის და მათი ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრულობა	
<b>ინდიკატორის ტიპი</b>	<b>გავლენის</b>	<b>ამოცანის შედეგის</b>
		✓
<b>ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან</b>	1.3 ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით	
<b>ინდიკატორის აღწერა</b>	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი - ჰარმონიზაციის ცენტრი, „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლის შესაბამისად, უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებებში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვას, განვითარებას, ფუნქციურ სრულყოფასა და მის ჰარმონიზებას საერთაშორისო სტანდარტებთან. ჰარმონიზაციის ცენტრში არსებული არასათანადო ადამიანური რესურსების შესახებ საუბრობენ საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ექსპერტები. აღნიშნულ პრობლემას, მათი მხრიდან, სხვადასხვა კვლევების ფარგლებში არაერთხელ გაესვა ხაზი. ამასთან, ჰარმონიზაციის ცენტრის სამტატო ნუსხით გათვალისწინებულია 6 სამტატო ერთეული და მიმდინარე ეტაპისთვის შევსებულია 4. შესაბამისად, დაკისრებული უფლებამოსილების ჯეროვნად განსახორციელებლად	

	მნიშვნელოვანია ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომელთა რაოდენობის ზრდა და მათი ფუნქცია-მოვალეობების განსაზღვრა.			
<b>დადასტურების წყარო</b>	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საშტატო ნუსხა; სამუშაოს აღწერილობები			
<b>მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება</b>	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
<b>მონაცემების შეგროვების სიხშირე</b>	6 თვეში ერთხელ			
<b>მეთოდოლოგია</b>	დეპარტამენტში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობის დადგენა და შეფარდება განსაზღვრულ რაოდენობასთან			
<b>ინდიკატორის მაჩვენებლები</b>		<b>საბაზისო</b>	<b>შუალედური</b>	<b>სამიზნე</b>
	<b>წელი</b>	2021	2022	2024
	<b>მაჩვენებელი</b>	თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია ჰარმონიზაციის ცენტრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არის 66%; ჰარმონიზაციის ცენტრში დასაქმებულია 4 თანამშრომელი; თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები პრაქტიკაში არ არის მკაფიოდ გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებით	თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები მკაფიოდ არის გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებით	თანამშრომელთა წილი, რომელიც აუცილებელია ჰარმონიზაციის ცენტრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის არის 100%; ჰარმონიზაციის ცენტრში დასაქმებულია 2 თანამშრომელი; თანამშრომელთა ფუნქცია-მოვალეობები მკაფიოდ არის გამიჯნული შიდა აუდიტისა და ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის მიმართულებებით

<b>ინდიკატორის დასახელება</b>	1.3.2 ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომელთა წილი, რომლებსაც წარმატებით აქვთ გავლილი გადამზადება-მომზადების ტრენინგები
-------------------------------	---



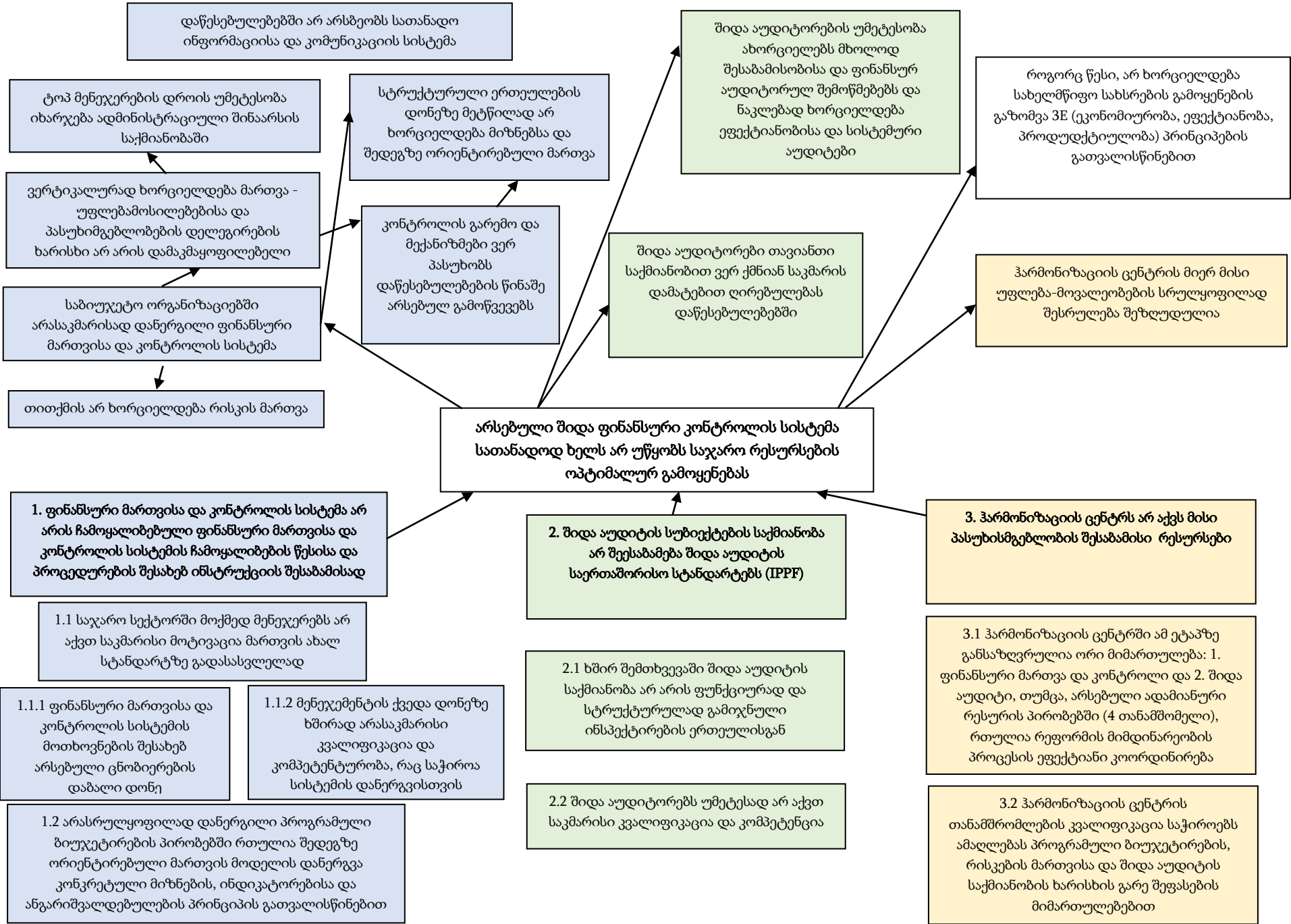
ინდიკატორის ტიპი	გავლენის		ამოცანის შედეგის	
			✓	
ინდიკატორის კავშირი სტრატეგიის მიზანთან / ამოცანასთან	1.3 ჰარმონიზაციის ცენტრის გაძლიერება ადამიანური რესურსისა და კომპეტენციების გაზრდით			
ინდიკატორის აღწერა	ჰარმონიზაციის ცენტრი აქტიურად თანამშრომლობს სხვადასხვა დონორ და მხარდამჭერ ორგანიზაციებთან. აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში შესაძლებელია თანამშრომელთა პროფესიული განვითარებისთვის სხვადასხვა მაღალი დონის კურსებისა თუ ტრენინგ-კურსებისთვის მხარდაჭერის მოპოვება. ამ ტიპის ღონისძიებებზე დასწრება მნიშვნელოვნად აძლიერებს ჰარმონიზაციის ცენტრის ადამიანურ რესურსს.			
დადასტურების წყარო	ტრენინგების დასწრების ფურცლები, სერტიფიკატები; ჰარმონიზაციის ცენტრის წლიური ანგარიშები.			
მონაცემების შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყება	საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი (ჰარმონიზაციის ცენტრი)			
მონაცემების შეგროვების სიხშირე	6 თვეში ერთხელ			
მეთოდოლოგია	წინამდებარე ინდიკატორის გამოთვლის მეთოდოლოგია გულისხმობს მხოლოდ იმ მსხვილი მასშტაბის გადამზადება-მომზადების ღონისძიებების მხედველობაში მიღებას, რომელსაც რეალური გავლენის მოხდენა შეუძლია ჰარმონიზაციის ცენტრის ადამიანური რესურსის გაძლიერებაზე.			
ინდიკატორის მაჩვენებლები		საბაზისო	შუალედური	სამიზნე
	წელი	2021	2022	2024
	მაჩვენებელი	ჰარმონიზაციის ცენტრის თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს აქვს წარმატებით გავლილი ტრენინგები როგორც შიდა აუდიტის, ისე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის, ასევე ზოგადად, საჯარო მმართველობის	ჰარმონიზაციის ცენტრის მოქმედი თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს აქვს გავლილი გადამზადება პროგრამული ბიუჯეტირების, რისკების მართვისა და შიდა აუდიტის	ჰარმონიზაციის ცენტრის მოქმედი თანამშრომლების არანაკლებ 90%-ს აქვს წარმატებით გავლილი გადამზადება პროგრამული ბიუჯეტირების, რისკების მართვისა

		საკითხებში	საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასების საკითხებში და მინიმუმ 3 ტრენინგი შესაბამისი მიმართულებით.	და შიდა აუდიტის საქმიანობის ხარისხის გარე შეფასების საკითხებში და მინიმუმ 6 ტრენინგი შესაბამისი მიმართულებით.
--	--	------------	---	---

## 7.2 პრობლემის ხის ანალიზი

შედეგები

მიზეზები



### 7.3 ჩატარებული საჯარო კონსულტაციების შედეგის ანგარიში

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის - „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია 2021-2024 წლებისათვის“ თაობაზე პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელოთი გათვალისწინებული წესის შესაბამისად გაიმართა საჯარო კონსულტაციები.

იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის მთავარი ბენეფიციარები საჯარო დაწესებულებები არიან, მათ შორის, სამინისტროები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და მუნიციპალიტეტები, კონსულტაციებში მონაწილეობა მიიღეს საჯარო სამსახურის მენეჯერებმა, შიდა აუდიტორებმა, დონორმა და მხარდამჭერმა ორგანიზაციებმა, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და რეფორმასთან დაკავშირებულმა სხვა მხარეებმა. კერძოდ, განხილვაში ჩართული იყო ყველა ცენტრალური სამინისტროს საფინანსო/ეკონომიკურ დეპარტამენტი და შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საჯარო სამსახურის ბიურო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტი. დონორი ორგანიზაციებიდან წარმოდგენილები იყვნენ შემდეგი სუბიექტები: USAID, დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა საქართველოში (GGI); გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ); NATO, პროფესიული განვითარების პროგრამა. ასევე, განხილვაში მონაწილეობდნენ რეფორმით დაინტერესებული არასამთავრობო ორგანიზაციები: საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (დეტალურად იხილეთ ცხრილი).

მონაწილე	დაწესებულება/ორგანიზაცია	დაფიქსირებული შენიშვნა/კომენტარი	სტატუსი
1.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი	-	-
2.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტი	-	-
3.	USAID, ექსპერტი	-	-
4.	ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში	-	-
5.	USAID, დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა საქართველოში (GGI)	-	-
6.	გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ)	-	-
7.	გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ)	-	-
8.	შვედეთის სამეფოს საელჩო საქართველოში	-	-
9.	NATO	-	-
10.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საბიუჯეტო დეპარტამენტი	-	-
11.	სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო	-	-
12.	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	კომენტარი ლოგიკურ ჩარჩოსთან დაკავშირებით,	გათვალისწინებული

		კერძოდ, გავლენისა და ამოცანის ინდიკატორების დახვეწის თაობაზე	
13.	სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	-	-
14.	IDFI, კარგი მმართველობის პროგრამა	-	-
15.	საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო	-	-
16.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საფინანსო-ეკონომიკური დეპარტამენტი	-	-
17.	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ეკონომიკური დეპარტამენტი	-	-
18.	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, საფინანსო დეპარტამენტი	-	-
19.	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურის და სპორტის სამინისტრო, ეკონომიკური დეპარტამენტი	-	-
20.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	-	-
21.	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	ტექნიკური კომენტარი პრობლემის ანალიზში ცალკეული საკითხების ფორმულირების შესახებ	გათვალისწინებული ხის
22.	საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	-	-
23.	საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურის და სპორტის სამინისტრო, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი	-	-

აღსანიშნავია, რომ უშუალოდ საერთო შეხვედრის გამართვამდე, ინგლისურ ენაზე ითარგმნა სტრატეგიის პრობლემის ხის ანალიზი, ლოგიკური ჩარჩო და სამოქმედო გეგმის პროექტი, რათა მომხდარიყო მათი გაცნობა დონორი და მხარდამჭერი ორგანიზაციებისთვის. სტრატეგიაზე მუშაობისას მოხდა OECD/SIGMA-სა და შვედეთის ნაციონალური ფინანსური მართვის ორგანოს (ESV) კომენტარების გათვალისწინება. OECD/SIGMA-სთან კონსულტაციების შედეგად შეიქმნა ამოცანების შედეგის ინდიკატორები. ორგანიზაციის მიერ წარმოდგენილი ზოგადი კომენტარი გულისხმობდა, რომ სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ფარგლებში ადეკვატურად არის დაფარული შესაბამისი სივრცეები. თუმცა, მნიშვნელოვანია რეფორმის, კერძოდ ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის კონტექსტის უფრო ფართო მასშტაბებში დანახვა, რაც დაკავშირებულია მოქმედი მენეჯერების ცნობიერების შეცვლასთან. აღნიშნული ეხმიანება როგორც პრობლემის ხის ანალიზის ფარგლებში იდენტიფიცირებულ საკითხებს, ისე სამოქმედო გეგმაში მოცემულ აქტივობებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ შვედეთის ნაციონალური ფინანსური მართვის ორგანოსთან (ESV) თანამშრომლობის ფარგლებში საქართველოში მუშაობს მუდმივი ექსპერტი, მასთან და ორგანიზაციის სხვა წარმომადგენლებთან მოხდა სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დეტალური განხილვა სამუშაო

შეხვედრის ფარგლებში როგორც პირსპირ, ისე დისტანციურად. ამასთანავე, მოხდა სამოქმედო გეგმის კოორდინირება ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დასანერგად აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში შემუშავებულ 2-წლიან პროექტთან.

ქვეყანაში შექმნილი ეპიდემიოლოგიური ვითარების გათვალისწინებით, საჯარო კონსულტაციები გაიმართა ელექტრონული ფორმით. თითოეულ მონაწილეს გონივრული ვადის გათვალისწინებით, კერძოდ, 2020 წლის 3 ივლისს, გაეგზავნა ინფორმაცია საჯარო კონსულტაციების ფორმატის შესახებ, მათ შორის, პოლიტიკის დოკუმენტის შესახებ უკუკავშირის მოწოდების მექანიზმების თაობაზე. ამასთან, თითოეულ მონაწილეს ელექტრონული ფოსტის საშუალებით ცალკე გაეგზავნა პოლიტიკის დოკუმენტის პრობლემის ხის ანალიზი, ლოგიკური ჩარჩო და სამოქმედო გეგმა. შემდეგში კი, Webex-ის პლატფორმის გამოყენებით, 2020 წლის 13 ივლისს, 12:00 საათზე შედგა საერთო შეხვედრა.

ზემოაღნიშნული შეხვედრის დღის წესრიგი მოიცავდა პოლიტიკის დოკუმენტის პრეზენტაციასა და კითხვა-პასუხს და/ან კომენტარებისა და შენიშვნების განხილვას. აღსანიშნავია, რომ შეხვედრის ფარგლებში დაისვა რამდენიმე კითხვა და ასევე, გაკეთდა ცალკეული კომენტარები, მათ შორის, ტექნიკური შინაარსის, რომლებიც გათვალისწინებულია სტრატეგიაში. თუმცა, საბოლოო ჯამში, თუ მცირე კორექტირებებს არ მივიღებთ მხედველობაში, არსებითად არ შეცვლილა დოკუმენტის არცერთი შემადგენელი ნაწილი.