

იაკობ მესხია

არასახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ფორმები და ამოცანები

ფ
ი
ნ
ან
ს
უ
ბ
ი

სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის გარდა შეიძლება განხორციელდეს ორგანიზაციების დამოუკიდებელი აუდიტორული შემოწმება, რომელსაც დასავლეთის ქვეყნებში საუკუნოვანი ისტორია აქვს, ხოლო საქართველოში მას საფუძველი ჩაეყარა 15-ოდე წლის წინ „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“ სახელმწიფო კანონის მიღებით.

საქართველოში აუდიტორულ შემოწმებას ანუ აუდიტს ატარებენ აუდიტორული ფირმები და დამოუკიდებელი აუდიტორები სამეურნეო სუბიექტის, სამეწარმეო საქმიანობის ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების, დაბეგურისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის, აგრეთვე საწესდებო მოთხოვნების უტყუარობის, სისრულის, მოქმედ კანონმდებლობასთან და ნორმატივებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით.

აუდიტი ტარდება მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში (სავალდებულო აუდიტი) და სუბიექტის ინიციატივით (საინიციატივო აუდიტი). სათანადო ხელშეკრულების საფუძველზე აუდიტის ჩატარების უფლება აქვთ ლიცენზირებულ ფირმებს და ატესტირებულ აუდიტორებს. ლიცენზიას შესაბამისი დებულების თანახმად გასცემს საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭო. ლიცენზიები ცალ-ცალკე მიეცემათ: საბანკო აუდიტს, სადაზღვევო ორგანიზაციათა აუდიტს, საბაჟო, სპეციალური სახელმწიფო ფონდებისა და საინვესტიციო ინსტიტუტების აუდიტს, ზოგად აუდიტს.

ნებისმიერი სახის აუდიტის ამოცანაა საჯარო ბუღალტრული აღრიცხვის შემოწმება და მისი სრულყოფის რეკომენდაციების შემუშავება. საჯარო ბუღალტრული აღრიცხვა მოიცავს აუდიტორულ დასკვნას, ბალანსს, მოგება-ზარალის ანგარიშს, სხვა საფინანსო და ბუღალტრულ ანგარიშგებას, რომლებიც არ შეიცავენ კომერციულ საიდუმლოებას და გათვალისწინებულია მოქმედი კანონმდებლობით საფინანსო და ბუღალტრული ანგარიშგების მომხმარებლისათვის წარსადგენად და პერიოდულ პრესაში გამოსაქვეყნებლად. საფინანსო და ბუღალტრული ანგარიშგების მომხმარებლები არიან საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების წარმომადგენლები, სამეურნეო სუ-

ბიექტების საქმიანობის შედეგებით დაინტერესებული ფიზიკური და იურიდიული პირები.

არასახელმწიფო ფინანსურ კონტროლს ახორციელებენ აგრეთვე კომერციული ბანკები და სხვა საკრედიტო ორგანიზაციები. ისინი ახდენენ წინასწარ და მიმდინარე კონტროლს ფულადი ოპერაციების ჩატარებისას დოკუმენტების შემოწმების მეშვეობით, აგრეთვე კრედიტის მიღებაზე უფლებების დადგენის და სხვა მექანიზმების გამოყენების გზით. კრედიტის გაფორმებისას ბანკი ამოწმებს სესხების საბრუნავი საშუალებების მოცულობას, მისი სამეურნეო საქმიანობის მაჩვენებლებს. კრედიტის მიწოდებისას ბანკი ამოწმებს აგრეთვე კრედიტის მიმღების მატერიალურ-სასაქონლო მდგომარეობას. ბანკი კრედიტის მიმღების ეკონომიკურ მდგომარეობაზე მონიტორინგს ატარებს მანამ, სანამ არ დაიფარება გაცემული სესხი. ბანკს შეუძლია უარი უთხრას კრედიტის გაცემაზე იურიდიულ ან ფიზიკურ პირს, თუ მისი პროექცია არაკონკურენტუნარიანია, არასტანდარტულია და არაა მასზე საბაზრო მოთხოვნა. ბანკს უფლება აქვს აგრეთვე გააკონტროლოს მის მიერ გაცემული კრედიტის მიზნობრივი ხარჯვის მდგომარეობა.

„კომერციული ბანკის საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად კომერციული ბანკი და სხვა საკრედიტო დაწესებულებები ვალდებული არიან ჩაატარონ შიდა ფინანსური კონტროლი. ამ მიზნით ისინი იწვევენ დამოუკიდებელ აუდიტორს ანგარიშებისა და აღრიცხვის სწორად წარმოების, წლიური ანგარიშის შედგენის საქმეში დახმარების აღმოსაჩენად, აგრეთვე ბანკის საფინანსო-საანგარიშგებო ინფორმაციის შესახებ აუდიტორული დასკვნის მისაღებად. მათი ფუნქციაა აგრეთვე ინფორმაციის მიღება და გაანალიზება ბანკის ან მისი შვილობილი ორგანიზაციის მოსამსახურის ნებისმიერი არაკეთილსინდისიერი ქმედებების და ორგანიზაციულ-საგანმკარგულებლო ან საოპერაციო საქმიანობაში ისეთი დარღვევებისა და ხარვეზების შესახებ, რომლებმაც შეიძლება მატერიალური ზარალი მიაყენოს ბანკს და მის შვილობილ ორგანიზაციას.

ამ ბოლო პერიოდში სულ

უფრო მნიშვნელოვანი ხდება საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლი. იგი ხორციელდება სახელმწიფოს ჩარევის გარეშე სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინსტიტუტების მიერ, რომლებიც მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად მოიპოვებენ, აანალიზებენ და განაზოგადებენ ინფორმაციას სახელმწიფოს მატერიალური და ფინანსური რესურსების გამოყენებისა და ხარჯვის შესახებ. საქართველოში დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებამ გზა გაუხსნა სიტყვის თავისუფლებას, რამაც შეუქმნა პირობები ბეჭდვით და ელექტრონულ მასმედიაში მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივ კონტროლში. ასევე, საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ გაერთიანებათა მრავალფეროვნება ქმნის შესაბამის ნიადაგს ფინანსურ კონტროლში მათი მონაწილეობისათვის. გარდა ამისა, უკანასკნელ წლებში საქართველოში შეიქმნა უამრავი არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომლებიც (ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია და ა. შ.) აქტიურად ადევნებენ თვალყურს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისა და სახელმწიფო ქონების კანონიერი და მიზნობრივი გამოყენების საკითხებს.

საზოგადოების ფართო ფენების ფინანსური კონტროლის სისტემაში ჩართვას კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად ასტიმულირებს საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ პრაქტიკაში გატარებული გამჭვირვალობის პრინციპი. გარდა იმისა, რომ პალატის მიერ ჩატარებული რევიზია-შემოწმებების აქტები ხელმისაწვდომია ნებისმიერი იურიდიული და ფიზიკური პირისათვის (პერიოდული პუბლიკაციები ჟურნალ „ფინანსურ კონტროლში“, პალატის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე), პალატა აგრეთვე ინფორმაციას წარადგენს საქართველოს პარლამენტში, ინფორმაციები ეგზავნებათ საქართველოს პრეზიდენტს, საქართველოს მთავრობას, სამინისტროებს და ყველა დაინტერესებულ ორგანიზაციას, რაც ზრდის საზოგადოებრივი კონტროლის ხარისხსა და მასშტაბს.

ამრიგად, ფინანსური კონტროლის განხორციელების უფლება საქართველოში მრავალ სახელისუფლებო და დამოუკიდებელ სტრუქტურას გააჩნია, თუმცა დღემდე ქვეყანაში არ არსებობს სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ერთიანი მაორგანიზებელი სტრუქტურა და არაა სათანადო დონეზე გამიჯნული მაკონტროლებელი სუბიექტების უფლებები და მოვალეობანი. ასევე, მკაფიოდ არაა დადგენილი თითოეული მათგანის როლი და ადგილი კონტროლის სისტემაში, რის გამოც ჯერ

კიდევ დაბალია ფინანსური მონიტორინგის ეფექტიანობა. გამომდინარე აქედან, დღის წესრიგში დგას სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ერთიანი, კოორდინირებული სისტემის შექმნის, მასში შემავალი თითოეული მაკონტროლებელი სტრუქტურის უფლებებისა და მოვალეობების მკაფიოდ გამიჯვნის აუცილებლობა. ამ პრობლემის გადაწყვეტის მიზნით საჭიროდ მიგვაჩნია „სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის შესახებ“ კანონის შემუშავება და მიღება.

გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში ზემოაღნიშნული არასახელმწიფო ფინანსური კონტროლის ფორმებს შორის სულ უფრო მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს აუდიტორული შემოწმება. საქართველოში აუდიტორულ საქმიანობას საფუძველი ჩაეყარა გასული საუკუნის 90-იან წლებში, რომლის სამართლებრივ ბაზას, როგორც უკვე აღინიშნა, წარმოადგენს საქართველოს კანონი „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“. 2005 წლამდე ამ კანონის თანახმად ნებისმიერი სახის სამეურნეო სუბიექტისათვის სავალდებულოდ წარმოადგენდა აუდიტორული შემოწმების ჩატარება და შესაბამისი დასკვნის წარდგენა საგადასახადო სამსახურში. თუმცა 2005 წელს მთავრობის ინიციატივით გაუქმდა აუდიტის სავალდებულოდ ჩატარების მოთხოვნა მეტწილად სამეურნეო სუბიექტებისათვის იმ მოტივით, რომ აუდიტი კორუფციის პოტენციურ წყაროს წარმოადგენდა. ფაქტობრივად უწინ არსებული აუდიტის უნივერსალური მოთხოვნა განაპირობებდა დაბალი ხარისხისა და დიდი რაოდენობის აუდიტორული შემოწმებების განხორციელებას მნიშვნელოვნად დაბალ ფასად, რამაც თავის მხრივ საფუძველი ჩაუყარა კორუფციულ გარიგებებს. ამჟამად მოქმედი კანონის თანახმად მხოლოდ ბანკებს, სადაზღვევო კომპანიებს და სააქციო საზოგადოებებს მოეთხოვებათ აუდიტორული შემოწმების ჩატარება.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ 2005 წლის კანონმა ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, რომლის ძირითადი მიზანი იყო ქვეყანაში არსებული ბიუროკრატიული ბარიერების შეზღუდვა, გააუქმა სავალდებულო აუდიტის განსახორციელებლად საჭირო ლიცენზიის მოპოვების აუცილებლობა. შეიძლება ითქვას, რომ დღეისათვის აუდიტორული მომსახურების გაწევის რეგულირება რაიმე ნორმატიული აქტით არ ხორციელდება და ნებისმიერ კომერციულ სტრუქტურას შეუძლია განახორციელოს აუდიტორული საქმიანობა. ასეთი მიდგომა, ჩვენი აზრით, არაა გამართლებული, რადგან აუცილებელია რაღაც მინიმალური მოთხოვნების მაინც დაწესება სავალდებულო აუდიტორული მომსახურე-

ბის გაწევასთან დაკავშირებით.

ამჟამად საქართველოს პარლამენტში განხილვის სტადიაშია ახალი კანონპროექტი „ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“, რომლითაც გათვალისწინებულია აუდიტორებისადმი გარკვეული სავალდებულო მოთხოვნა. კერძოდ, კანონპროექტი მოითხოვს, რომ აუდიტორს უნდა გააჩნდეს პროფესიონალი ბუღალტრის ცოდნა, იგი უნდა იყოს პროფესიული ორგანიზაციის სერტიფიცირებული წევრი და ორგანიზაცია, რომელშიც იგი არის გაწევრიანებული, თავის მხრივ უნდა იყოს ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის (IEAC) წევრი. კანონპროექტის თანახმად ორგანიზაციამ უნდა დაადგინოს, შეაფასოს და მონიტორინგი გაუწიოს აუდიტორების მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხს.

კანონპროექტის თანახმად გათვალისწინებულია საქართველოს პარლამენტთან არსებული ბუღალტრული აღრიცხვის კომისიისა და აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს ფუნქციების გადაცემა პროფესიულ ორგანიზაციაზე, რომლებიც კანონპროექტში განსაზღვრულია როგორც რეგისტრირებული ბუღალტრების ან აუდიტორების კავშირები და წარმოადგენენ ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის სრულუფლებიან წევრებს. სწორედ ამ პროფესიულმა ორგანიზაციებმა უნდა განახორციელონ აუდიტორებისა და აუდიტორული ფირმების რეგისტრაცია. ასეთი მიდგომა ფართოდაა გავრცელებული განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში, სადაც აუდიტორულ საქმიანობას მრავალსაუკუნოვანი ისტორია აქვს. ჩვენს პირობებში კი, როდესაც მიმდინარეობს საბაზრო ურთიერთობათა ფორმირების პროცესი და ჯერ კიდევ დიდია კორუფციისა და სხვა ფინანსურ-ეკონომიკურ სამართალდარღვევათა საფრთხე, აუდიტორული საქმიანობის მთლიანად დელეგირება ისეთ დამოუკიდებელ ორგანიზაციებზე როგორცაა პროფესიული აუდიტორულ-ბუღალტრული კავშირები, ჩვენი აზრით, ნაადრევია. საქმე იმაშია, რომ აღნიშნული კავშირები არ ახდენენ და ვერც მოახდენენ მათი წევრების საქმიანობის ხარისხის კონტროლს და თვით ეს პროფესიული გაერთიანებანი ყოველგვარი მონიტორინგის მიღმა რჩებიან. გამომდინარე ზემოთქმულიდან მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, სანამ ქვეყანაში არ ჩამოყალიბდება ორგანიზაციულად და მეთოდურად სრულყოფილი აუდიტორულ გაერთიანებათა ინსტიტუციები, მათზე მონიტორინგი განახორციელოს რომელიმე სახელმწიფო სტრუქტურამ. საუბარია კერძო სექტორზე. რაც შეეხება სახელმწიფო სექტორში აუდიტორულ

შემოწმებებს, მისი ორგანიზაციული მეთოდური უზრუნველყოფა საკუთარ თავზე უნდა აიღოს ქვეყნის უმაღლესმა მაკონტროლებელმა ორგანომ – კონტროლის პალატამ.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც საჭიროებს დროულად დარეგულირებას მდგომარეობს აუდიტორთა კადრების მომზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებაში. ამ მიმართულებით საკმაოდ აქტიურ საქმიანობას ეწეოდა საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორთა საბჭო, რომლის მიერ უკანასკნელ წლებში დაახლოებით 600-მდე კვალიფიციური აუდიტორი იქნა მომზადებული. ამასთანავე, აღნიშნული საბჭო ცალკეულ აუდიტორებზე და აუდიტორულ ფირმებზე გასცემდა ლიცენზიას, თუმცა ეს მოთხოვნა 2005 წელს გაუქმებულ იქნა. მართალია, კანონპროექტი ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის შესახებ ითვალისწინებს ახალ მოთხოვნებს, რომლის არსი მდგომარეობს პროფესიული ორგანოს მიერ სპეციალური ბუღალტრული კვალიფიკაციის პროგრამის შემუშავებაში, მაგრამ გაურკვეველი რჩება ის თუ ვინ განახორციელებს მონიტორინგს აუდიტორთა კვალიფიკაციის ხარისხზე.

დღეისათვის საქართველოში დამოუკიდებელი აუდიტორები და აუდიტორული ფირმები ვალდებულნი არიან გამოიყენონ აუდიტის და მარწმუნებელი მომსახურების საერთაშორისო სტანდარტების საბჭოს (IAASB) მიერ გამოქვეყნებული აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტები. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დოკუმენტებში პერიოდულად შეიტანება ცვლილებები, რომელთა თარგმნა და გავრცელება ქართულ ენაზე ჭიანჭურდება, რის გამოც დამოუკიდებელი აუდიტორები და აუდიტორული ფირმები დროულად ვერ ერკვევიან აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებში. შეტანილ ცვლილებებში, რაც მათი საქმიანობის ხარისხს ამცირებს. ეს ძირითადად შეეხება ადგილობრივ აუდიტორულ ორგანიზაციებს, რადგან მათ ნაკლებად მიუწვდებოდათ ხელი ინგლისურენოვან სტანდარტებზე, ხოლო საერთაშორისო აუდიტორული ფირმების ადგილობრივ ფილიალებს (წარმომადგენლებს) შეუძლიათ ისარგებლონ განახლებული სტანდარტებით და მეთოდოლოგიით. ის გარემოება, რომ ეროვნულ აუდიტორულ ფირმებს უხდებოდათ საკუთარი მეთოდოლოგიის შემუშავება, რომელიც შესაბამისობაში უნდა იყოს აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებთან, მათ ხელს უშლის აუდიტის ბაზარის დაპყრობაში და ამცირებს მათ მიერ შესრულებულ სამუშაოთა ხარისხს.

შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების და სხვა მარეგულირებელი დოკუმენტების თარგმნის სისწრაფეზე და ხარისხზე ბევრადაა დამოკიდებული აუდიტორული საქმიანობის განვითარება საქართველოში. ეს პროცესი უნდა იყოს მდგრადი, მკაფიოდ და ნორმატიულად დარეგულირებული, რათა სტანდარტები დროულად და მისაღებ ფასში მიეწოდებოდეს მომხმარებელს.

აუდიტორული საქმიანობის საკანონმდებლო, ორგანიზაციული და მეთოდური ბაზა უპირველეს ყოვლისა უნდა იქნას მიმართული აუდიტის ხარისხის ამაღლება-სრულყოფისაკენ. ამავე დროს საჭიროა დაჩქარდეს აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი აუდიტის სახელმძღვანელოს შემუშავება, რომელიც გასაგები და აღქმადი იქნება როგორც აუდიტორული საქმიანობით დაკავებული მუშაკებისათვის, ასევე ამ პროფესიით დაინტერესებული საზოგადოებისათვის, მეწარმეებისა და ბიზნესმენებისათვის.

და ბოლოს, როგორც ჩანს, საქართველოს პარ-

ლამენტი უახლოეს პერიოდში მიიღებს კანონს „ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის შესახებ“, რომლის შედეგად ძალას დაკარგავს საქართველოს კანონი „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“. ეს უკანასკნელი ნიშნავს, რომ გაუქმდება საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭო და შესაბამისად შეწყდება აუდიტორული საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება და მონიტორინგი. დღეისათვის მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკური ინტეგრაციის გადრმაგებისა და გლობალიზაციის მასშტაბების ზრდის პირობებში, როდესაც მნიშვნელოვნად მატულობს კორუფციისა და ფინანსურ სამართალდარღვევათა რისკი და ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნებიც კი ამკაცრებენ მოთხოვნებს აუდიტორულ საქმიანობაზე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ჩვენს პირობებში რაღაც დონით მაინც შეუნარჩუნდეს სახელმწიფოს აღრიცხვისა და აუდიტის მონიტორინგის ფუნქცია და მისი დელეგირება მოხდეს შესაბამისად ფინანსთა სამინისტროსა და კონტროლის პალატაზე.

ლიტერატურა და წყაროები:

1. მესხია ი. სახელმწიფო ფინანსური კონტროლი: განვითარების კონცეფცია, თბილისი, 2006.
2. Международные стандарты аудита и Кодекс Этики профессиональных бухгалтеров, М.: МЦРСБУ, 2000
3. Аудит Монтгомери, Пер-с англ., Под ред. Я.В.Соколова, М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997
4. Роденова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль 6, М.: Пресс, 2002
5. Бычкова С.М. Аудиторская деятельность: теория и практика, Санкт-Петербург, Лань, 2000
6. Стандарты аудиторской деятельности, М.: Книга сервис, 2004