



Darius Matusevičius

**DEVELOPMENT OF THE INTERNAL
FINANCIAL CONTROL IN LITHUANIA'S
PUBLIC SECTOR**

Summary
of Doctoral Dissertation

Social Sciences, Economics (04 S)

No. 1030

Vilnius „Technika“ 2004

**VILNIUS GEDIMINAS TECHNICAL
UNIVERSITY**

Darius Matusevičius

**DEVELOPMENT OF THE INTERNAL
FINANCIAL CONTROL IN LITHUANIA'S
PUBLIC SECTOR**

Summary
of Doctoral Dissertation

Social Sciences, Economics (04 S)

Vilnius „Technika“ 2004

Doctoral dissertation is defended as an external work.

Scientific Consultant:

Prof Dr Habil Aleksandras Vytautas Rutkauskas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Economics – 04S)

The doctoral dissertation is defended at the Council of Scientific Field of Economics at Vilnius Gediminas Technical University:

Chairman:

Prof Dr Habil Borisas Melnikas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Economics – 04S)

Members:

Assoc Prof Dr Manuela Tvaronavičienė (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Economics – 04S)

Prof Dr Habil Aleksandras Vytautas Rutkauskas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Economics – 04S)

Prof Dr Habil Ona Gražina Rakauskienė (Law University of Lithuania, Social Sciences, Economics – 04S)

Prof Dr Habil Jonas Mackevičius (Vilnius University, Social Sciences, Economics – 04S)

Opponents:

Prof Dr Habil Romualdas Ginevičius (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Economics – 04S)

Prof Dr Alvydas Raipa (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and Administration – 03S)

The dissertation will be defended at the public meeting of the Council of Scientific Field of Economics in the Senate Hall of Vilnius Gediminas Technical University on October 15, 2004 at 1.00 p.m.

Address: Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was distributed on September 15, 2004.

A copy of the doctoral dissertation is available for review at the Library of Vilnius Gediminas Technical University (Saulėtekio al. 14, LT-10223 Vilnius, Lithuania).

© Darius Matusevičius, 2004

**VILNIAUS GEDIMINO TECHNIKOS
UNIVERSITETAS**

Darius Matusevičius

**VIDAUS FINANSŲ KONTROLĖS
LIETUVOS VALSTYBINIAME SEKTORIUJE
PLĖTRA**

Daktaro disertacijos santrauka

Socialiniai mokslai, ekonomika (04 S)

Vilnius „Technika“ 2004

Disertacija ginama eksternu.

Mokslinis konsultantas

prof. habil. dr. Aleksandras Vytautas Rutkauskas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

Disertacija ginama Vilniaus Gedimino technikos universiteto Ekonomikos mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

prof. habil. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

Nariai:

doc. dr. Manuela Tvaronavičienė (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

prof. habil. dr. Aleksandras Vytautas Rutkauskas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

prof. habil. dr. Ona Gražina Rakauskienė (Lietuvos teisės universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

prof. habil. dr. Jonas Mackevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

Oponentai:

prof. habil. dr. Romualdas Ginevičius (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, ekonomika – 04 S)

prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

Disertacija bus ginama viešame Ekonomikos mokslo krypties tarybos posėdyje 2004 m. spalio 15 d. 13 val. Vilniaus Gedimino technikos universiteto Senato posėdžių salėje.

Adresas: Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lietuva

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2004 m. rugsėjo 15 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus Gedimino technikos universiteto bibliotekoje.

Adresas: Saulėtekio al. 14, LT-10223 Vilnius, Lietuva.

VGTU leidyklos „Technika“ 1030 mokslo literatūros knyga.

The Main Characteristics

Relevance of the Work. The financial system of Lithuania in the period of applying for the membership in the European Union (further EU) was greatly influenced by the changing environment and relations with other countries. Integration into the EU is one of the major controlling influences, which causes different economic and social reforms and demands maximum adaptation to the EU standards, as well as preparation to the most important tasks, the main of which is ensuring of effective financial management. As the main connection between the European Commission and the member country is estimated by the financial expression through the payments to the EU budget and the payoffs to the EU members for financing the eligible measures, the European Commission considers the financial issues as the most important. At the same time each member country tried to reach and to maintain the best position in the EU budget, considering different means (energetic, environmental, agricultural, etc.), to obtain the international trust by the economic growth and development of the country. One of the possible ways of accomplishing that is the effective internal financial control of the public sector, which is one of the main conditions that can influence the trust of the EU and permission to dispose the EU budget in certain activities. The public internal financial control becomes a more important and complex task in the period of rapid development and reforming of economic system and financial management, including the increase of financial flow.

Public internal financial control is the sum total of different controlling processes which are executed in State institutions (institutions, which are financed from the State budget and State monetary funds, and which are given the authorization of public administration) and are meant for assurance of the progressive and effective policy of financial management in State institutions. The effective internal financial control helps to ensure effective economic – financial (further – economic) activity, economic and effective financial management in State institutions, to guarantee keeping rules, to reduce the risk of possible misuse, irregularities or mistakes.

Immediately after the restoration of Independence in Lithuania not enough attention was paid to internal financial control, as well as to other kinds of control of public finances. Facts of improper or ineffective use of assets in the process of budget management in State institutions were possible in the conditions of the very beginning of establishment of internal financial control system in the country, in the period, when the experience of other the EU countries was not yet mastered. Besides, a deeper research hadn't been made of how the EU countries' experience in the field of public internal financial control could be adopted in Lithuania.

The development of internal financial control is the condition of successful financial and budget management in State institutions. It aims at unanimous attitude towards the use of methods of the control, while attaining the objects of financial management and trying to define the requirements for organization of internal financial control. The latter should be based on the principles of economy, effectiveness and efficiency. The requirements should be defined as the sum total of objectives, tasks, procedures and the responsibility of staff, and it would influence the simplicity, safety, speed, greater decentralized responsibility and transparency of economic and financial transactions. It should be notified that in the EU countries there are different financial management and control traditions and cultures, and the variety of financial control is very great. The globalization and unanimous development of these systems influence Lithuania's economic processes, which are a part of the reform of financial management.

Thus, the principles of functioning of internal financial control can be defined in the process of consecutive development, in the complex improvement of existing processes of internal financial control, ensuring proper realization of principles of program budgeting. Besides, Lithuania's integration into the EU, the need for intensification and speeding-up of the development of internal financial control of public sector, the need for putting into practice the stated requirements define the subjects as very actual, and show the necessity to analyze the level of scientific research and the processes of functioning of internal financial control system in the EU and Lithuania, to evaluate the present situation, to present suggestions concerning the effective establishment of internal

financial control and to substantiate the trends of the perspectives of development.

Scientific Problem. The development of internal financial control of public sector, in the context of integration into the EU, is one of the essential ways of solving problems of the increase of effective activity of State institutions and development of implementation of budget programs. That is why it is important, from the point of view of national and the EU systems, to analyze and define the factors, (influencing) determining the development of internal financial control, which are connected with the objectives of internal financial control of public sector, also the ways of realization and usage, the possibilities to rationalize the management of internal financial control systems, to influence the effectiveness of realization of program budget. The research works made in Lithuania and foreign countries in one aspect or other, fragmentarily getting in touch with and analyzing internal financial control, limit themselves with internal control of enterprises, internal audit, and research in budget management. Up to now, there wasn't a deep study on the development and functioning of public internal financial control under the conditions of integration into the EU. So, it may be stated, that the research into the processes of internal financial control of public sector, based on the EU economic surroundings and conditions of related requirements is an urgent problem of economics.

The realizations of internal financial control, the tasks of development are a very important global-international problem. Foreign authors, such as: Stoner J., Freeman R., De Koning R., Allen R. and others, analyzed it in their works. There separate aspects of public internal financial control (such as: significance, objectives, components, influence on internal processes of financial management) are analyzed from the point of view of requirements of the European Commission and the development of financial system in the EU. The specific feature of these research works is that they refer to the existing tendencies of development of separate systems of financial control in the EU countries, as well as the relations between the functions of internal control and the process of development of financial management strategies. All the attention in these works is concentrated on the globalization of separate elements of financial management (ex. that of budget, taxes, treasury, etc.) in public sector in the integration process into the EU, also on the

demand for the reform of elements of control of separate management systems. Lithuanian specialists Kanapickienė G., Bagdonas E., Damašienė V., Mackevičius J., Bičiulaitis R. and others made research into this problem, too. They analyzed internal financial control from the point of view of the whole internal control system, paying attention mainly to the conception of internal control, the requirements, and implementation models. In some of the works the influence of internal control on financial management of the institution was distinguished, also separate elements of financial control were analyzed, different opinions on the structure, volume and application of internal financial control were presented.

The system analysis of scientific works shows that, in many of those that analyze the problems of internal financial control, the emphasis is made on the general problems of establishment and evaluation of internal control, whereas the elements of financial control are dealt with in the narrow sense, that is, in the aspect of internal control, as the means to identify irregularities and to protect the assets.

Internal financial control as a flexible and effective implement of financial management of the State and State institutions in the context of integration into the EU is an urgent scientific problem, which needs a deeper analysis.

The Goal of the Work. The aim of the research work is, on the basis of the results of evolution of economic science in the area of public internal financial control, to identify the conditions of the EU regarding internal financial control and to create the model of organisation of public internal financial control which enables to assure functioning and development of public internal financial control, implementation of state budgetary programmes and fulfillment the EU requirements for management of public finance.

The Tasks of the Work are as follows:

to analyze the Lithuanian and foreign authors' attitude towards the internal financial control, to study the specific features of theoretical interpretation of internal financial control of public sector, to identify the objectives, to revise the conception of internal financial control of public sector, summarizing the existing theoretical attitudes;

after having studied the requirements for internal financial control in the context of integration into the EU and the requirements of the

European Commission for the EU candidate countries concerning the control, after having estimated the experience of functioning of internal financial control in the EU member countries, to identify the most frequently used methods of internal financial control, ways of their adaptation;

to originate a model of organisation of internal financial control of public sector, ensuring the possibilities to properly realize the principles of program budget in institutions and to fulfil the EU conditions for public financial management;

to analyze the functioning of internal financial control in Lithuania's public sector and on the basis of the model of organisation of internal financial control, to define the conditions of improvement of internal financial control of public sector, to study the possibilities of adaptation of required principles of internal financial control, also, the requirements for further development.

Methods of the Investigation. Analysis and generalization of scientific works, a systematic, comparative analysis of facts and statistical data, observation, analysis of aspects of functions of institutions, analysis of law provisions; synthesis of data and results – reflecting public internal financial control – of the Lithuanian and EU institutions and agencies.

Scientific Novelty. The work is scientifically novel and theoretically significant as:

it gives a more exact definition of internal financial control of public sector, according to which internal financial control is understood as the whole complex of financial control and internal audit, also centralized supervision of functions of control, which ensures legal, and effective realization of budget programs and meeting the requirements, stated by the EU;

it identifies the main functioning elements, principles and objectives of internal financial control of public sector;

it distinguishes the main EU conditions, concerning internal financial control of public sector, various methods of internal financial control, identifies and supplements ways of realization of these methods;

it presents a model of organisation of public internal financial control in the context of conditions of the EU public financial management;

it distinguishes the trends of development of internal financial control in Lithuania's public sector, according to the principles formulated by the functioning of internal financial control.

Practical Benefits. The work has practical benefits as:

First, defining the principles of realization of internal financial control may guarantee for Lithuanian economic system and successful fulfilment of negotiation responsibilities according to "Financial control" negotiation position, trying to fulfil certain EU requirements. In the process of establishment and development of the model of internal financial control in Lithuania, this work can serve as a theoretical base, grounded on research and concrete requirements set by the European Commission. **Second**, clearly defined principles of functioning of internal financial control in a state institution may make the realization of requirements, set for internal financial control in state institutions, significantly easier and more rapid, and may positively influence putting into practice the newest methods of this control, the development of financial management and practice of budget programs. **Third**, the defined unanimous and harmonised conception of internal financial control may be important for international economic system in the process of analyzing and estimating the development of internal financial control of EU countries by the European Commission, determining the trends of further development, introducing perspective methods of control of public finances. **Fourth**, analyzed and singled out the requirements, set by the European Commission, concerning realization of internal financial control, analyzed practice of internal financial control functioning in EU member countries may add to the development of any country in this sphere. **Fifth**, defined unanimous principles of realization of internal financial control may be used in external audit work (ex. State control) while determining the working methods of certain institutions, they may speed-up the formulation of political decisions, concerning the perspective development in this field. **Sixth**, the formulated principles of functioning of internal financial control in a State institution may be very useful in the process of realization and strengthening of internal financial control in the enterprises of private sector.

Approbation of the Research Results. The main propositions of the dissertation were published in different publications, presented at conferences, seminars, also at the International Scientific conference

“Integration into the European Union: Creation of Business Infrastructure” (Vytautas Magnus University, Kaunas, 2002). The main propositions of the dissertation were presented in seven publications, five of which were included into reviewed periodical scientific publications.

The principles of public internal financial control, presented in the dissertation, are based also on the personal experience of the author, which was accumulated in several years, while establishing and improving internal financial control, participating in Lithuanian – EU negotiation processes, negotiating for the closing of negotiation position “Financial Control”, many of them were put into practice. Besides, the author took an active part creating technical tasks, proposals and requirements for the components of internal financial control, legal provisions, such as: the Law of Internal Control and Internal Audit, the Law of State Control, the Law of Public Administration, the Law of Budget Structure, the Law of Local Administration, the Minimal Requirements for Financial Control, the Guide to Financial Control, the Requirements of Internal Audit, The Standard Charter of Internal Audit and others.

1. Internal Financial Control

While studying theoretical and practical research of scientists of different countries, concerning internal financial control of public sector, conceptions, principles, objectives and forms of public internal financial control were analyzed. It was ascertained, that specialists of different countries treat public internal financial control differently. It can be summarized, that the fundamentals of scientific research on internal financial control are motivated by new conditions, which are adapted to the integration of international systems of financial management in the context of development of EU; the existing theoretical, experimental, experience revealing basis, if developed and adapted adequately, may be used in the countries, which are integrating into the space of the EU economic relations.

The conclusion was made, that there is no general definition of internal financial control in scientific works, except that internal financial control can be defined as: a part of financial management system of an institution; for establishing the principles of program budget of State

institution through general principles of internal control; as a whole complex of measures of internal control of state institution, which is orientated to the budget management in an institution; and by the means of accounting, financial accountability and of control.

It is ascertained that in economic literature there can be distinguished several trends of interpretation of internal financial control. The internal financial control can be defined as:

- a part of internal control, connected only with corresponding questions in the institution of financial management and legal, economic, effective use of the funds, assigned for the institution;
- the system of means of control regulated on a state scale, which aims at ensuring proper and effective use of funds of national budget, the functioning of financial control;
- the connection between the methods of budget management control and internal audit;
- a part of management control, regulated in detail on a national and institutional scale, including specific system of control of financial decisions, internal audit and prevention of irregularities.

It was ascertained, that, taking into consideration the objectives, set for internal financial control, public internal financial control should be analyzed as a part of the system of control of an institution, owing to which it is possible to ensure the legality of the financial activity and keeping to the principles of economy, efficiency and effectiveness, as the principles of the sound financial management. Besides, from the point of view of the form of internal financial control of public sector, internal financial control could be rationally classified according to the aspects of organization legality, systematic activity and the objectives of budget program.

It was defined that the main task of internal financial control is to ensure keeping to legal activity in a State institution, to its plans and programs, to ensure protection of institution's assets from fraud, misuse of funds, misappropriation, illegal management and other kinds of illegal activity, also to secure keeping to the principles of sound financial management, ensuring the correctness of information about the financial activity of the institution.

The conclusion was made that public internal financial control is the whole complex of means of internal control, regulated on a state scale,

including the independent function of internal audit and centralized supervision on audit and control, also the harmonization of legal system, orientated to budget management of State institution, meant to ensure economic, efficient and effective realization of budget programs of an institution, also that the objectives, set for the institutions, will be achieved, the resources chosen for the realization of the programs correspond to the objectives and tasks of an institution, that programs are fully protected from mistakes, misuse and damaging decisions, that sound and proper information is being managed for making certain financial decisions.

2. Functioning of Internal Financial Control in the European Union

Analyzing EU requirements, concerning internal financial control and the practical experience of functioning of public internal financial control in EU member countries and the European Commission, the main factors were distinguished, which determined the process of internal financial control throughout the European Union.

It was ascertained, that the principle requirements of the European Commission, concerning internal financial control, are based on new conditions and internal practical experience of the European Commission. The following problems were analyzed in a more detailed way: the practice of internal financial control, which is being carried out in the European Commission, the models of administration of financial decisions, reasons for their choice and their influence on the processes of internal financial control in the conditions of realization of financial control and internal audit.

The conclusion was made, that there are no identically functioning systems of internal financial control in different EU member countries. From the point of view of functioning of internal financial control systems, the EU member countries are divided into two groups: a group of countries where there is a decentralized internal financial control organized where a special attention is paid to the control of the realization of budget programs, and the procedures of internal financial control are less detailed and based on certain international standards (Finland, Denmark, Sweden, Great Britain and others), and a group of countries

where there is centralized internal financial control, paying special attention to ex-ante financial control and further financial control, orientated to the legality of separate economic operations, to the correctness of financial accounts (Italy, Spain, France and others).

It was ascertained, that the reform of the management and control of the European Commission and the connected formation of new requirements in the main legal acts of the EU financial system, creates perspective preconditions for harmonization of detailed procedures of internal financial control, for further standardization of procedural elements of control and rationalization of internal financial control in the EU member countries; besides, the requirements of the European Commission get systematic resemblance, trying to ensure for all EU countries the harmonized adaptation of the model of internal financial control, based on the same principles.

The general conclusion has been made, that the organization, structure and methods of internal financial control are directly influenced by the estimation of results of budget activity, by the management of estimation criteria, by the estimation of budget programs. Lack of integrity of the structure of budget management, the estimation of budget activity, risk management and performance criteria management further development and improvement in the EU member countries are considered first priorities.

It has been determined, that the tendency of the development of EU requirements creates the preconditions, that in the EU unanimous economic space, the perspectives of the development of internal financial control are linked with the decentralized structure of management and systematic approach of the processes of control, when certain functions of financial control and internal audit are orientated to the systematic research of financial management, based on risk estimation and special criteria of selection, but not controlling their separate processes.

3. Model of Organisation of Internal Financial Control

Taking into account the results of scientific research on internal financial control, the conditions, set by the EU, the practice and development of public internal financial control in EU states, a principle model of organisation of public internal financial control was proposed.

The model consists of the following parts, which form an integral cycle of the process of internal financial control of public sector (Fig. 1):

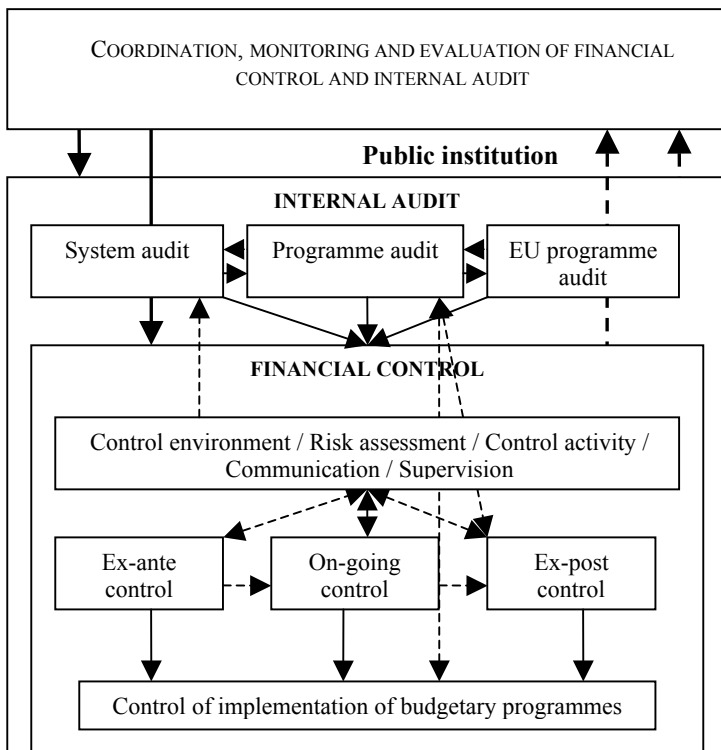


Fig. 1. Public internal financial control organisation model¹

1) the system of financial control, assigned to ensure the economic, efficient and effective realization of budget programs of an institution, also the achievement of objectives, set for the institution, and the realization of tasks, it is meant to guarantee, that the resources, chosen for the realization of those programs, correspond to objectives and tasks of the institution, that programs are totally protected from mistakes, misuse

¹ A solid arrow defines control, monitoring and related functions, a dashed – information flows re. outputs, methods, reports and other data.

and damaging solutions, that sound and proper information is managed for making certain financial decisions; 2) internal audit – independent, objective evaluation, research and consultation, realization of audits of systems, finances, programs and projects, financed by EU, owing to which it is possible to estimate, to encourage the improvement of economic – financial activity of an institution, the realization of budget programs and control; 3) centralized harmonization of methods of financial control and internal audit on a national scale, creation and realization of procedures of financial control and internal audit and methodical development of systems, carrying out the estimation of services of internal audit, supervising the fulfilment of the requirements set, analyzing the activity of services of internal audit in public sector; it is also – governmental – coordinating function, aiming at supervising the course of realization and functioning of the system of internal financial control, watching the processes of accountability of the system, giving necessary consultations and ensuring proper development of the system, as well as creating necessary legal measures.

It is proposed, that there should be established and realized such structure of financial control in a State institution, which would be based on effective combination of measures of financial control (objectives, procedures, elements of controls), the processes of estimation of environment (risk management in an institution, estimation of negative consequences and forecast of measures of control), financial information and means of communication (audit trail - accountability of the whole process of financial management and control of an institution), the performance measurement (performance criteria management of the estimation of financial activity), ensuring the maximum correspondence of the strategy of financial control to the strategy of State institution. It is proposed that there should be motivated and defined the need for the structure of internal financial control, after determining and estimating the relations of objectives, conditions and forms, as well as measures and objects, after estimating the effectiveness of activity of budget programs and the possibilities of development (Fig. 2).

It is proposed, that there should be formed and established decentralized structure of internal audit function, applying the method of defining the audit needs assessment, putting into practice the principles of the audit of systems and the audit of programs. Methods were suggested,

concerning audit of programs, audit of systems and audit of procedures of projects, financed by the EU, trying to influence the effective estimation of budget programs and the fulfilment of the conditions, set by EU, in the aspects of principles of sound financial management.

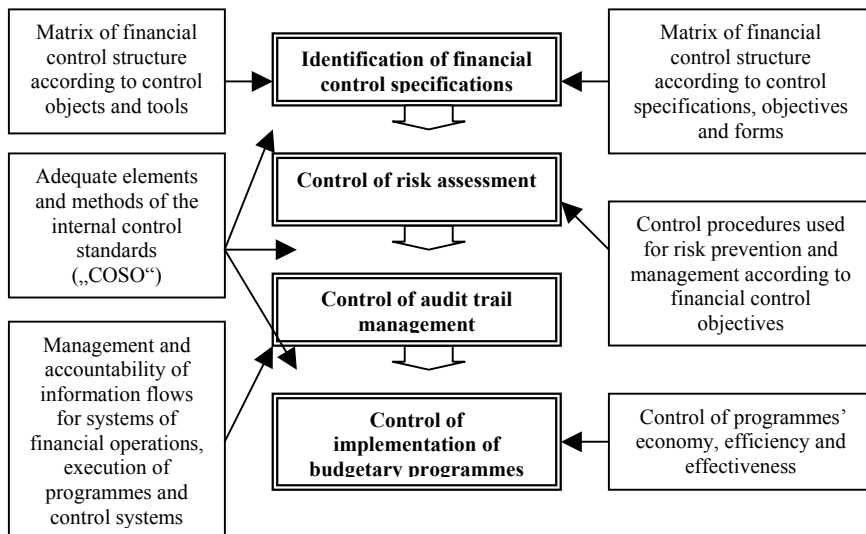


Fig. 2. Processes of financial control structure.

A coordinating structure on a national scale of methodical supervision of financial control and of the functioning of internal audit, is essential for monitoring proper realization of methods of financial control and internal audit and ensuring of the function of internal audit, trying to guarantee the effective realization of internal financial control in public sector, the functioning independence of this activity, the development of legal system in the sphere of internal financial control.

4. Development of Internal Financial Control in Lithuania

The practice of functioning of internal financial control in Lithuania's public sector was analyzed on the basis of the principles of

the model of organisation of internal financial control; the perspectives of development were estimated.

It was distinguished, that the choice of the strategy of internal financial control is determined by the existing whole complex of structures of financial control and the character of activity, the tasks of national economic system, the development of program budget and strategic planning, the budget condition in State institutions, the orientating of State functions to the results of performance and external factors, taking into consideration the structure of activity of supreme audit institutions and environmental conditions of international policy (ex. the requirements of the management of means of foreign support).

After having summarized the perspectives of the development of internal financial control of public sector, it was concluded, that Lithuania, trying to follow the principles of EU internal financial control, also to effectively use the limited resources, should be able to ensure:

- the functioning of necessary legal base concerning internal financial control, which would create conditions to effectively realize the principles of EU internal financial control;

- the establishment of necessary procedures of the control of financial management, connected with budget management, effective formation of performance measures, strictly regulated process of treasury, account and accountability, succession of audit, the corresponding forms of financial control, and their proper functioning;

- the effective and independent functioning of the system of internal audit;

- functioning of the system of fraud and irregularity prevention, which enables to take measures against them, also to recover the damages of any breaches, conditioned by any factors.

The main perspectives of the development of financial control should be orientated to the establishment of elements of ex-ante financial control, also to the improvement of methodology, the strengthening of administrative capacities, the detailed description of the functions of control of chief accountants, the structuralisation of forms of financial control, the supervision of management of performance measures of budget programs, to the supplementing the functions of ex-ante financial control with the estimation elements of financial influence and the principles of sound financial management, also the rationalization of the

structure of the process of control, the strengthening of independence of the function of control.

The perspectives of the development of internal audit should be concentrated on the adaptation of the functions of systems, the audit of EU funds and the audit of programs, the preparation and realization of the connected methodology, the rationalization of structure of internal audit, under the conditions of principles of partly decentralized organization of internal audit, the formation of the environment of the positive attitude of the head of a State institution to the internal audit, the strengthening of working methods of internal control, concerning the points of risk estimation, the defining of the need of human resources, also the documents, as well as strengthening the cooperation with external auditors.

5. Conclusions

In economic literature internal financial control is analyzed separately in the aspects of connection of the elements of the system of internal control, the control of management of state budget, preventive financial control, financial control and internal audit;

The generalization of the study of the conception of internal financial control enables to interpret, that internal financial control is the sum total of the means of internal control, regulated on a state scale, orientated to the budget management in a State institution, aiming at the ensuring of legal, economic, efficient and effective realization of budget program of an institution, the protection from possible wrong solutions, including internal audit and centralized methodical management, concerning financial control and internal audit, as well as the quality assessment of the function internal audit and the coordination of the development of the system, established by the government.

Theoretical analysis of public internal financial control ascertained, that the objectives of internal financial control basically include legal, economic, efficient and effective realization of budget programs of State institution, use of means, assigned for the institution, fulfilling conventional responsibilities, sound management of accounts, formation of accountability, protection of the assets of State institution, which aims at blocking the possibility to illegally acquire and use the assets of the

institution (if such cases occur – the causes should be defined immediately), the distribution of responsibilities and duties for the management of separate means of financial control, the proper and continuous functioning of internal financial control, the supervision and development of internal financial control, in accordance with the requirements, also the independent function of internal audit;

The principles of organization of internal financial control in the European Commission are: delegated responsibility, decentralized management and control, proper separation of duties, application of criteria sound of financial management (economy, effectiveness, legality and suitability of performance measures), the ensuring of preconditions for the qualitative economic operations, speed, simplicity, consecutiveness and responsibility, also accountability for the systems of financial management and control;

The structure of internal financial control in the European Commission, as well as the tendency of the development of the EU requirements create the preconditions, that in EU unanimous economic space the perspectives of development of internal financial control are connected with decentralized management structure and system approach to the processes of control, when certain functions of financial control and internal audit are orientated to the system research and estimation of management and control, based on risk estimation and selection criteria, not on separate elements of financial management and control;

The analysis of the experience of internal financial control in the EU countries showed, that management and control of budget programs and performance measures of budget activity, its structure is one of the most important factors, determining the objectives of internal financial control; lack of integrity of the structure of budget management, estimation of budget activity, risk management, management and control of performance criteria should be constantly improved, their further development in the EU member countries are among the priority points;

There are no identically functioning systems of internal financial control in the different EU member countries; two groups of countries could be distinguished according to the forms of organization of control: that of decentralized, orientated to the effective control of realization of budget programs and conditions of international standards, and that of centralized, based on the principles of preliminary and subsequent

financial control, concerning check-up of the legality of separate economic operations and the correctness of financial accounts; prevailing trends of the approach of the European Commission support the decentralized model, which is closer to the principles of sound financial management;

Prepared model of organisation of public internal financial control creates the possibility:

- to substantiate the need for internal financial control, identifying and estimating means of financial control, objectives, procedures, also the effectiveness of activity of control, the possibilities for development, the processes of defining the need;

- to form the structure of financial control, corresponding to the strategy of State institution and the means of financial control for making the institution's activity more effective, rationalizing the use of human, material and financial resources;

- to introduce and realize the structure of internal financial control, which would be based on effective combination of measures of financial control (objectives, procedures, elements of controls), the processes of estimation of environment (risk management in an institution, estimation of negative consequences and forecast of measures of control), financial information and means of communication (audit trail -accountability of the whole process of financial management and control of an institution), the performance measurement (performance criteria management of the estimation of financial activity), ensuring the maximum correspondence of the strategy of financial control to the strategy of State institution.;

- to form and realize the structure of the function of internal audit, according to the defining of the need for internal audit, the principles of system audits; to realize the measures of program audit, which would effectively influence the estimation of budget programs, from the point of view of the principles of sound financial management;

- to ensure supervision of financial control and the quality assessment of functions of internal audit, also methodical guidance, seeking to ensure effective realization of internal financial control in public sector and harmonisation of methods throughout the public sector, also functional independence of this function; as well as the governmental coordination of the development of the functions of financial control and internal audit, aiming at ensuring of even development of control of public finances and

corresponding legal base, concerning satisfying internal and international standards;

The perspectives of development of financial control should be orientated to establishment of elements of ex-ante financial control, also to improvement of methodology, strengthening administrative abilities, detailization of functions of control of chief accountants, structurization of forms financial control, supervision of estimation criteria management of budget programs, to supplementing the functions of ex-ante financial control with elements of estimation of financial influence and principles of sound financial management, also rationalization of structure of control process, strengthening the independence of function of control;

The perspectives of development of internal audit should be concentrated on adaptation of systems, EU funds and the functions of program audit, on preparation and realization of corresponding methodology, rationalization of structure of internal audit, organization of partly decentralized internal audit in the condition of principles, also the formation of the environment of positive attitude of head of State institution towards internal audit, as well as strengthening the methods of internal audit, concerning the points of risk estimation, defining the need of human resources and documentation, also strengthening cooperation with external auditors.

Publications of the Subject of the Doctoral Dissertation

1. Matusevičius, D. Public Internal Financial Control: Integration Into The National Public Financial Management System Under The EU Enlargement Process. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai (Management of Organisations: Systematic Research)*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universiteto leidykla, 2002, No 23, p 59—68.

2. Matusevičius, D. Principles of an Internal Financial Control System under a Sound Financial Management Policy. *Inžinerinė ekonomika (Engineering Economics)*. Kaunas: Technologija, 2003, No 2 (33), p 17—22.

3. Matusevičius, D. Minimum Requirements and Tools of an Internal Financial Control System under a Sound Financial Management Policy. *Verslas: teorija ir praktika (Business: Theory and Practice)*. Vilnius: Technika, 2003, Vol IV, No 2, p 97—105.

4. Matusevičius, D. Public Internal Financial Control: EU Requirements for Member States and Development Perspectives. *Verslas: teorija ir praktika (Business: Theory and Practice)*. Vilnius: Technika, 2003, Vol IV, No 3, p 141—146.

5. Matusevičius, D. Principles of Financial Control Applied for European Union Structural Actions. *Verslas: teorija ir praktika (Business: Theory and Practice)*. Vilnius: Technika, 2004, Vol V, No 2, p 72—77.

6. Petkevičius, A.; Matusevičius, D. The Impact of the European Commission and OECD-SIGMA Research on Public Sector Internal Audit in Lithuania. World Bank's Global Development. Network, Washington, DC, USA, 2002, http://www.gdnet.org/rapnet/research/studies/case_studies/Case_Study_22_Full.html.

7. Matusevičius, D. Internal Auditor – the Right Hand for the Top Manager. *Mokesčių žinios (Tax News)*, 2001, No 47 (249), p 11 (in Lithuanian).

Information About the Author of the Doctoral Dissertation

Darius Matusevičius was born in Vilnius in 1974. He started his studies at Vilnius Gediminas Technical University in 1992 and graduated in 1998 with a Master's Degree in Management. After the studies, he was working as a Chief Economist of the Budget Department of the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania and was responsible for the development of the new state budget methodology and coordination of European Union structural financial aid to Lithuania. In 2001 he worked as Head of Internal Audit Methodology Division of the Financial Control Methodology Department of the Ministry of Finance, responsible for central harmonization of the public internal audit, development of new public internal audit policies. Since 2002 he works as Director of the Financial Control Methodology Department for the Ministry of Finance being responsible for central harmonization and development of public internal financial control system.

REZIUMĖ

Temos aktualumas. Lietuvos finansų sistema, siekiant narystės Europos Sąjungoje (toliau – ES), buvo stipriai veikiamą besikeičiančios aplinkos ir ryšių su kitomis šalimis. Integracija į ES yra vienas didžiausių kontroliuojamų poveikių, sąlygojančių įvairias ekonomines ir socialines reformas, reikalaujantis maksimalaus prisitaikymo prie ES standartų bei pasiruošimo svarbiausiems uždaviniams, kurių pagrindinis yra efektyvaus finansų valdymo užtikrinimas. Kadangi pagrindinis Europos Komisijos ir šalių narių tarpusavio ryšys yra vertinamas finansine išraiška per įmokas į ES biudžetą bei išmokas ES šalims narėms, finansuojant tikslinės paskirties veiklos priemones, integracijos į ES derybiniu laikotarpiu Europos Komisijos dėmesys finansiniams klausimams buvo išskirtinis. Be to, Lietuva, kaip ir kitos šalys tuo metu buvusios kandidatėmis, siekė užimti ir išlaikyti geriausią poziciją ES biudžete įvairių priemonių (energetikos, aplinkosaugos, žemės ūkio ir kt.) atžvilgiu, įgyti tarptautinį pasitikėjimą šalies ekonomikos augimu bei plėtra. Viena iš priežasčių tai pasiekti – efektyvi valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolė, kuri yra viena pagrindinių sąlygų įtakoti ES pasitikėjimą bei leidimą disponuoti ES biudžeto lėšomis atitinkamose veiklos srityse. Sparčiai plėtojantis ir reformuojantis ekonomikos sistemai, finansų valdymui, įskaitant didėjančias finansinių srautų apimtis, vidaus finansų kontrolė valstybiniame sektoriuje tampa vis svarbesniu ir sudėtingesniu uždaviniu.

Valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolė – tai valstybės įstaigose (t.y. įstaigos arba institucijos, finansuojamos iš valstybės biudžeto bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus) vykdomų įvairių kontrolės procesų visuma, skirta pažangiai ir efektyviai finansų valdymo politikai valstybės įstaigoje užtikrinti. Efektyvi vidaus finansų kontrolė padeda užtikrinti produktyvią ūkinę – finansinę (toliau – ūkinę) veiklą, ekonomišką, efektyvų ir rezultatyvų finansų valdymą valstybės įstaigoje, garantuoti reikiamų taisyklių laikymąsi, sumažinti galimo piktnaudžiavimo ir klaidų riziką.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, vidaus finansų kontrolei, kaip ir kitoms viešųjų finansų kontrolės rūšims, pradžioje nebuvo skirta reikiamo dėmesio. Valstybės įstaigų biudžeto valdymo procesuose netinkamo ar neefektyvaus turto panaudojimo faktai, greta kitų aplinkybių, buvo galimi dar tik besikuriančios ir ES šalių patyrimo neįvaldžiusios vidaus finansų

kontrolės veiklos sąlygomis. Be to, išsamesnių tyrimų šalyje, bent ES valstybėse sukaupiai patirčiai adaptuoti Lietuvos sąlygoms, valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės tematika nebuvo atlikta.

Vidaus finansų kontrolės plėtra, siekiant užtikrinti vieningą požiūrį į šios kontrolės metodų naudojimą, įgyvendinant finansų valdymui keliamus tikslus, taip pat siekiant nustatyti reikalavimus vidaus finansų kontrolės organizavimui, kuris turi būti pagrįstas ekonomiško, efektyvumo ir rezultatyvumo principais, yra valstybės ir jos įstaigų finansų biudžeto valdymo sėkmės sąlyga. Reikalavimai šiai kontrolei turi būti nustatomi tikslų, uždavinių, procedūrų ir darbuotojų atsakomybės vidaus finansų kontrolei visuma, įtakojančia ūkinių procedūrų paprastumą, saugumą, greitį, didesnę decentralizuotą atsakomybę ir skaidrumą. Pastebėtina, kad ES šalyse yra skirtingos finansų valdymo ir kontrolės tradicijos ir kultūros, o vidaus finansų kontrolės įvairovė vyrauja labai plati. Šių sistemų globalizacijos ir vieningos plėtos siekis sąlygoja ir Lietuvoje vykstančius ekonominius procesus, įeinančius į finansų valdymo reformos vyksmą. Tai sudaro prielaidas suformuluoti vidaus finansų kontrolės funkcionavimo principus, siekiant nuoseklios plėtos perspektyvos šioje srityje, kompleksiškai tobulinti esamų vidaus finansų kontrolės procesus, užtikrinant tinkamą programinio biudžeto principų įgyvendinimą.

Temos aktualumą apsprendžia Lietuvos įsijungimas į ES, poreikis sustiprinti ir paspartinti vidaus finansų kontrolės plėtrą valstybiniame sektoriuje bei įgyvendinti ES nustatytus reikalavimus dėl vidaus finansų kontrolės, neatidėliojamas poreikis išnagrinėti mokslinį ištyrimo lygmenį, vidaus finansų kontrolės sistemos funkcionavimo ES ir Lietuvoje procesus, įvertinti esamą situaciją, pateikti vidaus finansų kontrolės efektyvaus įgyvendinimo pasiūlymus ir pagrįsti plėtos perspektyvos kryptis.

Mokslinė problema. Vidaus finansų kontrolės Lietuvos valstybiniame sektoriuje plėtra – vienas iš esminių būdų valstybės įstaigų veiklos efektyvumo didinimo ir biudžeto programų vykdymo tobulinimo klausimams spręsti. Todėl svarbu, nacionaliniu ir ES sistemų požiūriais analizuoti ir nustatyti vidaus finansų kontrolės plėtrą lemiančius veiksnius, susijusius su valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės tikslais, jų įgyvendinimo būdus, taikymo problematiką bei galimybes racionalizuoti vidaus finansų kontrolės sistemų valdymą, įtakoti

programinio biudžeto efektyvaus įgyvendinimo galimybes. Lietuvoje ir užsienio valstybėse atlikti moksliniai tyrimai artimais įvairiais aspektais fragmentiškai liečia vidaus finansų kontrolės klausimus ir yra apriboti įmonių vidaus kontrolės, vidaus audito bei įstaigų biudžeto valdymo tyrimais; tačiau iki šiol nėra plačiai tyrinėta valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės funkcionavimo, integracijos į ES sąlygomis srityje, plėtros tema. Todėl teigtina, kad valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės procesų, grindžiamų ES ekonominės aplinkos bei susijusių reikalavimų sąlygomis, tyrimas yra aktuali ekonominio mokslo problema.

Vidaus finansų kontrolės įgyvendinimas, plėtros uždaviniai yra aktuali globalinė - tarptautinė problema. Jai nagrinėti savo darbus yra skyrę šie užsienio šalių autoriai: Stoner, J., Freeman, R., De Koning, R., Allen, R., Modell, S. ir kt. Jų darbuose valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės atskiri aspektai (t.y. reikšmė, tikslai, sudedamosios dalys, įtaka vidiniams finansų valdymo procesams) nagrinėjami Europos Komisijos reikalavimų bei finansų sistemos plėtros ES požiūriais. Šių tyrinėjimų ypatumas yra tas, kad jie yra orientuoti į egzistuojančias ES šalyse narėse atskirų finansų kontrolės sistemų plėtros tendencijas, vidaus kontrolės funkcijų santykius su finansų valdymo strategijos plėtros procesu. Šiuose darbuose dėmesys yra sutelkiamas į atskirų finansų valdymo (pvz.: biudžeto, mokesčių, išdo ir kt.) valstybiniame sektoriuje elementų globalizaciją ES integracijos procese, bei į poreikį atskirų valdymo sistemų kontrolės elementų reformai. Šią problemą yra nagrinėję ir Lietuvos specialistai: Kanapickienė, G., Bagdonas, E., Damašienė, V., Mackevičius, J., Bičiulaitis, R. ir kiti. Jų darbuose vidaus finansų kontrolė nagrinėjama vidaus kontrolės sistemos visumos požiūriu, pagrindinį dėmesį atkreipiant į vidaus kontrolės sampratą, reikalavimus, diegimo modelius. Kai kuriuose darbuose buvo išskiriamas vidaus kontrolės poveikis finansų valdymui įstaigoje, nagrinėjami atskiri finansų kontrolės elementai, pateikiama nuomonių įvairovė vidaus finansų kontrolės struktūros, apimtys ir taikymo tematika.

Atlikta mokslinės literatūros sisteminė analizė leidžia teigti, kad daugelyje mokslo darbų, kuriuose paliečiama bei analizuojama vidaus finansų kontrolė, dažniausiai koncentruojamasi į bendrąsias vidaus kontrolės kūrimo ir vertinimo problemas, o finansų kontrolės elementai nagrinėjami siaurąja prasme, t.y. vidaus kontrolės aspektu – kaip priemonės pažeidimams nustatyti arba turtą apsaugoti.

Vidaus finansų kontrolė kaip lankstus ir efektyvus valstybės bei valstybės įstaigos finansų valdymo įrankis integracijos į ES kontekste yra dar mažai tyrinėta aktuali mokslinė problema.

Tyrimo tikslas. Mokslinio darbo tyrimo tikslas – remiantis ekonomikos mokslo valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės srityje raidos rezultatais, identifikuoti ES sąlygas dėl vidaus finansų kontrolės ir sukurti valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės organizavimo modelį, kuris įgalintų užtikrinti vidaus finansų kontrolės funkcionavimą bei plėtrą valstybiniame sektoriuje, valstybės biudžeto programų įgyvendinimą ir ES keliamų sąlygų viešųjų finansų valdymui vykdymą.

Tyrimo uždaviniai:

išanalizuoti Lietuvos ir užsienio autorių požiūrius į vidaus finansų kontrolę, išnagrinėti valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės teorinės interpretacijos ypatumus, identifikuoti tikslus ir, apibendrinant esamus teorinius požiūrius, patikslinti valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės sampratą;

išnagrinėjus vidaus finansų kontrolei keliamus reikalavimus integracijos į ES kontekste, Europos Komisijos reikalavimus ES šalims narėms dėl šios kontrolės bei įvertinus vidaus finansų kontrolės funkcionavimo patirtį ES šalyse narėse, identifikuoti dažniausiai praktikoje taikomus vidaus finansų kontrolės metodus, jų įgyvendinimo būdus;

sukurti valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės organizavimo modelį, sudarantį galimybes tinkamai įgyvendinti programinio biudžeto principus įstaigose ir vykdyti ES keliamas sąlygas viešųjų finansų valdymui;

išanalizuoti vidaus finansų kontrolės funkcionavimą Lietuvos valstybiniame sektoriuje ir remiantis teikiamuoju vidaus finansų kontrolės organizavimo modeliu, nustatyti valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės tobulinimo sąlygas, ištirti reikiamų vidaus finansų kontrolės principų adaptacijos galimybes bei reikalavimus tolimesnei plėtrai.

Tyrimo metodai. Mokslinės literatūros analizė ir apibendrinimas, sisteminė bei lyginamoji faktų ir statistinių duomenų analizė, institucijų ir įstaigų funkcinių aspektų analizė, teisės aktų analizė; Lietuvos Respublikos bei ES institucijų, įstaigų duomenų ir tyrimo rezultatų, atspindinčių vidaus finansų kontrolės procesus, sintezė.

Mokslinis darbo naujumas, teorinis reikšmingumas. Mokslinį darbo naujumą ir teorinį reikšmingumą sudaro:

patikslintas valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės apibrėžimas, pagal kurį vidaus finansų kontrolė suprantama, kaip finansų kontrolės ir vidaus audito bei kontrolės funkcijų centralizuotos priežiūros visuma, užtikrinanti biudžeto programų teisėtą, rezultatų ir efektyvų vykdymą bei atitikimą ES keliamoms sąlygoms;

identifikuoti pagrindiniai valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės veikimo elementai, principai, tikslai;

išskirtos pagrindinės ES sąlygos dėl valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės, vidaus finansų kontrolės metodų atmainos, identifikuoti ir papildyti šių metodų įgyvendinimo būdai;

sukurtas valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės organizavimo modelis, ES viešųjų finansų valdymo sąlygų kontekste;

išskirtos vidaus finansų kontrolės plėtros Lietuvos valstybiniame sektoriuje kryptys pagal vidaus finansų kontrolės funkcionavimo suformuluotus principus.

Praktinis darbo reikšmingumas. Praktinį šio darbo reikšmingumą sudaro tai, kad jame:

Pirma – vidaus finansų kontrolės įgyvendinimo principų nustatymas Lietuvos ekonomikos sistemai gali laiduoti derybinių išpareigojimų vykdymą pagal “Finansų kontrolės” derybinę poziciją bei siekiant vykdyti atitinkamus ES reikalavimus. Kuriant ir plėtojant vidaus finansų kontrolės modelį Lietuvoje, šis darbas gali pasitarnauti kaip pagrįsta tyrimais ir konkrečiais Europos Komisijos nustatytais reikalavimais teorinė bazė. Antra – suformuluoti vidaus finansų kontrolės funkcionavimo valstybės įstaigoje principai gali žymiai palengvinti ir pagreitinti reikalavimų, keliamų vidaus finansų kontrolei, įgyvendinimą valstybės įstaigose bei teigiamai įtakoti naujausių šios kontrolės metodų diegimą ir finansų valdymo, biudžeto programų praktikos plėtrą. Trečia – suformuluota vieninga vidaus finansų kontrolės samprata gali pasitarnauti analizuojant ir vertinant ES šalių plėtrą vidaus finansų kontrolės srityje ir nustatant tolimesnes plėtros tendencijas. Ketvirta – išanalizuoti ir išskirti Europos Komisijos formuluojami reikalavimai dėl vidaus finansų kontrolės bei išanalizuota funkcionuojanti vidaus finansų kontrolės praktika ES šalyse narėse gali spartinti vidaus finansų kontrolės klausimų sprendimą atskiroje šalyje. Penkta – nustatyti vieningi vidaus finansų

kontrolės įgyvendinimo principai gali būti panaudoti išorės vertintojų (pvz.: Valstybės kontrolė) darbe, nustatant šių įstaigų darbo metodus, paspartinant politinių sprendimų formulavimą dėl perspektyvinės plėtros šioje srityje. Šešta – suformuluoti vidaus finansų kontrolės funkcionavimo valstybės įstaigoje principai gali pasitarnauti privataus sektoriaus įmonėms diegiant bei stiprinant vidaus finansų kontrolę.

Disertacinio darbo rezultatų aprobavimas. Pagrindiniai disertacijos teiginiai paskelbti įvairiuose leidiniuose, pristatyti konferencijose, seminaruose, taip pat tarptautinėje mokslinėje konferencijoje – „Integracija į Europos Sąjungą: Verslo infrastruktūros kūrimas“ (Vytauto Didžiojo Universitetas, Kaunas, 2002). Pagrindiniai disertacijos teiginiai pateikti septyniose publikacijose, kurių penkios paskelbtos recenzuojamuose periodiniuose mokslo leidiniuose.

Disertacijoje dėstomi valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės principai yra grindžiami taip pat ir autoriaus asmenine patirtimi, sukaupta per keletą metų, kuriant ir tobulinant vidaus finansų kontrolę, dalyvaujant Lietuvos – ES derybinuose procesuose, derantis dėl derybinės pozicijos „Finansų kontrolė“ uždarymo, daugelis kurių yra įdiegti praktikoje. Be to, autorius, dalyvavo kuriant technines užduotis, pasiūlymus bei reikalavimus vidaus finansų kontrolės komponentams ir vidaus finansų kontrolės teisės aktus: Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, Valstybės kontrolės įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas, Biudžeto sandaros įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Minimalūs finansų kontrolės reikalavimai, Finansų kontrolės vadovas, Vidaus audito reikalavimai, Pavyzdinė vidaus audito metodika ir kt.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro įvadas, 4 skyriai, išvados, autoriaus mokslo straipsnių disertacijos tema sąrašas, panaudotos literatūros sąrašas ir priedai. Pirmame skyriuje nagrinėjami disertacijos dalyko – vidaus finansų kontrolės – sampratos ypatumai; antrame – ES reikalavimai dėl vidaus finansų kontrolės, taip pat valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės struktūra ir įgyvendinimas Europos Komisijoje bei ES šalyse narėse; trečiame skyriuje pateikiamas vidaus finansų kontrolės organizavimo modelis bei nagrinėjamos šio modelio sudedamosios dalys, apibūrinama paskirtis, vartotojai, turinys, priemonių įgyvendinimo struktūra bei funkcijos; ketvirtame – nagrinėjami, vidaus finansų kontrolės organizavimo modelio pagrindu, vidaus finansų

kontrolės įgyvendinimo Lietuvos valstybiniame sektoriuje raida ir būklė bei nustatomos tolimesnės plėtros sąlygos.

Išvados

Ekonominėje literatūroje vidaus finansų kontrolė atskirai nagrinėjama vidaus kontrolės sistemos elementų, valstybės biudžeto valdymo kontrolės, prevencinės finansų kontrolės ir finansų kontrolės bei vidaus audito sąryšio požiūriais;

Vidaus finansų kontrolės sampratos tyrinėjimų apibendrinimas leidžia interpretuoti, kad vidaus finansų kontrolė yra valstybiniu mastu reglamentuota vidaus kontrolės priemonių visuma, orientuota į valstybės įstaigos biudžeto valdymą, siekiant užtikrinti, kad įstaigos biudžeto programos įgyvendinamos būtų teisėtai, ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai bei apsaugotos nuo galimų klaidingų sprendimų, apimanti vidaus auditą ir centralizuotą metodinį vadovavimą finansų kontrolės ir vidaus audito klausimais bei vidaus audito funkcijos kokybės vertinimą ir vyriausybės vykdomą sistemos plėtros koordinavimą;

Vidaus finansų kontrolės teorinė analizė rodo, kad vidaus finansų kontrolės tikslai pagrindinai apima teisėtą, efektyvų, ekonomišką ir rezultatyvų valstybės įstaigos biudžeto programų vykdymą, lėšų, skirtų įstaigai, naudojimą, sutartinių įsipareigojimų laikymąsi, patikimą apskaitos tvarkymą bei atskaitomybės sudarymą, valstybės įstaigos turto apsaugą, siekiant užkirsti kelią galimybei neteisėtai įsigyti, panaudoti įstaigos turtą (esant tokiems atvejams – nedelsiant nustatyti jų priežastis), atsakomybės ir pareigų pasiskirstymą atskirų finansų kontrolės priemonių valdymui, tinkamą ir nenutrūkstamą vidaus finansų kontrolės funkcionavimą, vidaus finansų kontrolės priežiūrą ir plėtrą, laikantis jai nustatytų reikalavimų bei nepriklausomą vidaus audito funkciją;

Vidaus finansų kontrolės organizavimo Europos Komisijoje principus sudaro deleguota atsakomybė, decentralizuotas valdymas ir kontrolė, tinkamas pareigų atskyrimas, patikimo finansų valdymo kriterijų (ekonomiškumas, efektyvumas ir rezultatyvumas, teisėtumas ir vertinimo kriterijų tinkamumas) taikymas, prielaidų ūkinių operacijų kokybei, spartai, paprastumui, nuoseklumui ir atsakingumui bei atskaitingumui už finansų valdymo ir kontrolės sistemas užtikrinimas;

Vidaus finansų kontrolės struktūra Europos Komisijoje bei ES reikalavimų plėtros tendencija sudaro prielaidas ES vieningoje

ekonominėje erdvėje vidaus finansų kontrolės plėtros perspektyvas sieti su decentralizuota valdymo struktūra bei kontrolės procesų sisteminiu požiūriu ir atitinkamas finansų kontrolės ir vidaus audito funkcijas orientuoti į valdymo ir kontrolės sisteminių tyrimą ir vertinimą, remiantis rizikos vertinimu bei atrankos kriterijais, o ne atskirais finansų valdymo bei kontrolės elementais;

ES šalių narių biudžeto programų bei biudžeto veiklos vertinimo kriterijų valdymas ir kontrolė yra vienas reikšmingiausių veiksnių, lemiančių vidaus finansų kontrolės tikslus; biudžeto valdymo struktūros vientisumo, biudžeto veiklos vertinimo, rizikos valdymo, vertinimo kriterijų valdymo ir kontrolės tobulinimo bei plėtros priemonės ES šalyse narėse priskiriamos prioritetiniams klausimams;

Identišškai funkcionuojančių vidaus finansų kontrolės sistemų atskirose ES šalyse narėse nėra; galima išskirti dvi šalių grupes pagal kontrolės decentralizuoto, orientuojamo į biudžeto programų vykdymo kontrolę bei tarptautinių standartų sąlygas, arba centralizuoto, vykdomo išankstinės arba paskesniosios finansų kontrolės principais dėl atskirų ūkinių operacijų teisėtumo, finansinių ataskaitų teisingumo patikrinimo, organizavimo formas; vyraujančios Europos Komisijos požiūrio tendencijos remia decentralizuotą modelį, kuris yra artimesnis patikimo finansų valdymo principams;

Parengtas valstybinio sektoriaus vidaus finansų kontrolės organizavimo modelis sudaro galimybes:

pagrįsti vidaus finansų kontrolės poreikį, identifikuojant ir įvertinant finansų kontrolės priemones, tikslus, procedūras, taip pat kontrolės plėtros galimybes, poreikio nustatymo procesus;

suformuoti finansų kontrolės struktūrą, atitinkančią valstybės įstaigos strategiją ir finansų kontrolės būdus įstaigos veiklai efektyvinti, racionalizuojant žmogiškųjų, materialinių ir finansinių išteklių naudojimą;

įdiegti ir įgyvendinti finansų kontrolės struktūrą, kuri būtų paremta kontrolės priemonių (kontrolės tikslų, procedūrų, elementų), aplinkos vertinimo procesų (rizikos valdymo įstaigoje, neigiamų pasekmių vertinimo ir kontrolės priemonių prognozavimo), finansinės informacijos ir komunikacijos priemonių (audito sekos, t.y. įstaigos finansų valdymo ir kontrolės visumos proceso atskaitomybės), veiklos vertinimo procesų (finansinės veiklos vertinimo kriterijų valdymo) efektyviu deriniu,

užtikrinant maksimalų finansų kontrolės strategijos atitikimą valstybės įstaigos strategijai;

suformuoti ir įgyvendinti vidaus audito struktūrą pagal vidaus audito poreikio nustatymą, sistemų audito principus ir biudžeto programų valdymo bei kontrolės valstybės įstaigoje kriterijus;

įgyvendinti programų audito priemones, kurios įtakotų biudžeto programų vykdymo efektyvų vertinimą, patikimo finansų valdymo principų požiūriu, vykdančią programų vertinimui atranką ir vertinančią programų vykdymo ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą bei programų vertinimo kriterijų valdymą;

užtikrinti centralizuotą finansų kontrolės ir vidaus audito funkcijų metodinį koordinavimą ir vidaus audito funkcijos kokybės vertinimą, siekiant garantuoti efektyvų finansų kontrolės ir vidaus audito įgyvendinimą valstybės įstaigose, bei šių funkcijų funkcinę nepriklausomybę; taip pat užtikrinti vyriausybinių sistemų funkcionavimo priežiūrą, siekiant šių funkcijų tolygios plėtos, tikslios ir vieningos atskaitomybės dėl šių sistemų funkcionavimo bei biudžeto programų įgyvendinimo ir būtinų išteklių panaudojimo efektyvumo.

Finansų kontrolės plėtos perspektyva - išankstinės finansų kontrolės elementų įdiegimas bei metodologijos tobulinimas, administracinių gebėjimų stiprinimas, vyr. buhalterijų kontrolės funkcijų detalizavimas, finansų kontrolės formų struktūrizavimas, biudžeto programų vertinimo kriterijų valdymo kontrolė, išankstinės finansų kontrolės funkcijų papildymas finansinio poveikio bei patikimo finansų valdymo principų vertinimo elementais, rizikos valdymo ir kontrolės užtikrinimas, kontrolės proceso struktūros racionalizavimas bei kontrolės funkcijos nepriklausomumo stiprinimas;

Vidaus audito plėtos perspektyva - sistemų ir programų audito funkcijų adaptavimas ir metodologijos parengimas bei įgyvendinimas, vidaus audito struktūros racionalizavimas, dalinai decentralizuoto vidaus audito organizavimo principų sąlygomis, valstybės įstaigų vadovo teigiamo požiūrio į vidaus auditą aplinkos formavimas, vidaus audito darbo metodų tobulinimas rizikos vertinimo, išteklių poreikio nustatymo, dokumentacijos klausimais bei bendradarbiavimo su audito institucijomis stiprinimas.

Darius Matusevičius

DEVELOPMENT OF THE INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN
LITHUANIA'S PUBLIC SECTOR

Summary of Doctoral Dissertation

Social Sciences, Economics (04 S)

SL 136. 2004 09 01. 2,0 apsk. leid. 1. Tiražas 100 egz.

Leido Vilniaus Gedimino technikos universiteto leidykla "Technika",
Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lietuva

Spausdino UAB "Sapnų sala", S. Moniuškos g. 21-10, LT-08121 Vilnius,
Lietuva