



İctimai Vəsaitlərə Effektiv Nəzarət Sistemi Layihəsi



İCTİMAİ MALİYYƏYƏ KƏNAR NƏZARƏTİN
TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİNƏ DAİR

TƏKLİFLƏR

*İctimai Vəsaitlərə Effektiv
Nəzarət Sistemi Layihəsi*

**İctimai Maliyyəyə Kənar Nəzarətin
təkmilləşdirilməsinə dair
TƏKLİFLƏR**

Müəlliflər: Kənan Aslanlı,
Qalib Bayramov
Qubad İbadoğlu
Nərmin İbrahimova
Rəşad Həsənov
Salman Nəcəfov
Vüqar Bayramov
Zöhrab İsmayıl

Redaktor: Sabit Bağirov

Avropa İttifaqının Azərbaycan nümayəndəliyinin maliyyə dəstəyilə nəşr olunub

Təkliflər sənədini Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyi çap etdirib

İçindəkilər

Ön söz	3
Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə yönəlmiş təkliflər	5
Hesablama Palatasının illik hesabatından irəli gələn təkliflər	7
Milli Məclisdə aparılan büdcə müzakirələrinin təhlilindən irəli gələn təkliflər	12
Beynəlxalq sənədlərə və praktikaya əsaslanan təkliflər	13
Təkliflərin xülasəsi.....	17

Ön söz

İctimai Vəsaitlərə Effektiv Nəzarət Layihəsi Avropa İttifaqının Azərbaycan nümayəndəliyi tərəfindən maliyyələşdirilir. Layihənin icrası 2012-ci ilin iyul ayında başlanıb. Layihənin məqsədi ictimai vəsaitlərin xərclənməsi üzərində nəzarətin səmərəliliyini artırmaqdır və bu məqsədlə iki istiqamətdə fəaliyyət aparılır:

- *İctimai vəsaitlərin xərclənməsinə nəzarət edən orqanların, o cümlədən Milli Məclis və Hesablama Palatasının hüquqi və institusional potensialının gücləndirilməsinə dair təkliflərin hazırlanması;*
- *Milli Məclis üzvləri, vətəndaş cəmiyyəti fəalları və KİV-lərin ictimai vəsaitlər üzərində nəzarətin potensialının artırılması sahəsində müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsi.*

Layihənin icraçıları olan təşkilatlar bunlardır: Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondu; İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi; İqtisadi və Sosial İnkişaf Mərkəzi; Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyi; İqtisadi və Sosial Təşəbbüslərdə Tərəfdaşlıq İctimai Birliyi.

Bu Təkliflər Sənədinin hazırlanması üçün aşağıdakı işlər icra edilmişdir:

- *Hesablama Palatasına dair qanunvericilik aktlarının təhlili (bura Hesablama Palatasının internet sahifəsində qanunvericilik bölməsinin digər normativ hüquqi aktlar alt bölməsində yer alan 8 qanun, Prezidentin 10 fərmanı, Milli Məclisin 7 qərarı, Nazirlər Kabinetinin 5 qərar və sərəncamları, eləcə də Hesablama Palatasının normativ-metodiki sənədlərinə dair alt bölmədə qeyd olunan qaydalar daxildir);*
- *Hesablama Palatasının illik hesabatlarının təhlili;*
- *beynəlxalq qurumların (INTOSAI və Dünya Bankı) tələbləri, ABŞ, Avropa İttifaqı ölkələri, Türkiyə və MDB ölkələrinin təcrübəsinin öyrənilməsi;*

- *Lima və Mexiko Deklarasiyalarının tələblərinin təhlili;*
- *ekspertlərlə dərin müsahibələrin və fokus qrupun keçirilməsi (bu müsahibələrə Milli Məclisin üzvləri, Milli Büdcə Qrupuna daxil olan QHT rəhbərləri, müvafiq layihələrdə iştirak edən mütəxəssislər, tanınmış hüquqşünaslar cəlb edilmişdir);*
- *Hesablama Palatasının fəaliyyətinə dair Milli Məclis stenoqramlarının təhlili.*

Təkliflər 17 yanvar 2014-cü il tarixində keçirilən konfransda bütün maraqlı tərəflərlə müzakirə edilmişdir¹.

¹ <http://eap-csf.az/?p=252>

Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə yönəlmiş təkliflər²

1. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında Lima bəyannaməsinə müvafiq olaraq Hesablama Palatasının, onun üzvlərinin müstəqilliyinin zəruri səviyyəsi Konstitusiyada təsbit olunmalıdır. Lima bəyannaməsinə görə, Ali Audit İnstitutunun (AAİ) müstəqilliyinin Konstitusiya və qanunla təsbit edilməsi bu orqana hətta parlamentin nümayəndəsi kimi çıxış etdiyi və sonuncunun göstərişi ilə yoxlama keçirdiyi hallarda da yüksək dərəcəli təşəbbüslə və muxtariyyətlə işləməyə imkan verir. Ali Audit İnstitutu ilə parlament arasında olan qarşılıqlı münasibətlərə dair müddəalar Azərbaycan Konstitusiyası ilə müəyyən edilməlidir. Həmçinin Hesablama Palatasının əsas audit səlahiyyətləri Konstitusiya ilə təsbit olunmalıdır.
2. “Büdcə sistemi haqqında” qanunda Hesablama Palatasının dövlət büdcəsinin icrası, dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin gəlir və xərclərinin, eyni zamanda büdcədən kənar dövlət fondlarının auditi sahəsində funksiyaları geniş təsvir olunmalı, büdcə prosesində Hesablama Palatasının iştirakı rəqlamentləşdirilməlidir.
3. “Daxili audit haqqında” qanunda dövlət orqanlarının daxili audit xidmətlərilə Hesablama Palatası arasında münasibətləri tənzimləyən normalara əlavə edilməlidir.
4. “Hesablama Palatası haqqında” qanunun 2-ci maddəsi (Maddə 2. Hesablama Palatasının əsas funksiyaları) ilə bağlı: Azərbaycan Respublikasının daxili və xarici borclarına nəzarət; iqtisadi, tədqiqat və texniki, sosial və mədəni inkişaf və ətraf mühitin mühafizəsi üzrə həyata keçirilən milli proqramların maliyyələşdirilməsinə nəzarət; dövlət büdcəsi hesabına xarici ölkələrə iqtisadi yardım edilməsi və borc vəsaitinin verilməsinin qanuniliyinə nəzarət funksiyalarının əlavə edilməsi və qanunun bu maddəsinə müvafiq bəndlərin əlavə

² Bu təkliflər İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi tərəfindən hazırlanıb. Müvafiq əsaslandırma ilə buradan tanış olmaq mümkündür: www.erc.az

edilməsi zəruridir. Eyni zamanda bu qanunda Hesablama Palatasının sədrinin, onun müavinlərinin və auditorlarının seçim prosedurlarının və fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi (sədrin 2 dəfə ardıcıl seçildikdən sonra 3 dəfə namizədliyinin irəli sürülməsi hüququnun məhdudlaşdırılması, eyni zamanda auditorların namizədliklərinin irəli sürülməsində parlament azlığına hüquqların verilməsi, maraqlar konflikt hallarının məhdudlaşdırılması), onların sosial-tibbi sığorta ilə təminatı və işdən azad edilməsi ilə bağlı yeni normalar daxil edilməlidir.

5. Hesablama Palatasının audit istiqamətlərinə strateji, operativ və planlaşdırılan auditlər daxil edilməlidir. Bununla da Hesablama Palatasına İş Planından əlavə maliyyə-büdcə ekspertizası aparmaq hüququ verilməlidir. Bununla yanaşı, Hesablama Palatası üçün yoxlamaların aparılması standartları (kodlar) qəbul edilməlidir.
6. İctimai Palatanın rəyində icmal büdcənin əsas parametrlərilə yanaşı yalnız növbəti ilin deyil, həmçinin orta müddətli dövrdə büdcə sisteminin təhlili verilməli, dövlət büdcə prosesinin mərhələlər üzrə qiymətləndirilməsi aparılmalı və Rəydə xüsusi olaraq nəticə və təkliflər bölməsi hazırlanmalıdır.
7. Hesablama Palatasının fəaliyyətində şəffaflığın artırılması, onun apardığı yoxlamalara ictimai əlçatanlığın təmin edilməsi məqsədilə dövrü olaraq bülletenlər nəşr edilməli, nəşrlərdə onun maliyyə-büdcə ekspertizası həmçinin audit yoxlamalarının nəticələri dərc edilməli, rüblük hesabatlar və mətbuat üçün dövrü olaraq açıqlamalar yayılmalıdır.
8. Hesablama Palatasının maliyyə-büdcə ekspertizası və auditor fəaliyyətinin elmi əsaslarının inkişaf etdirilməsi üçün ixtisaslaşmış tədqiqat mərkəzi yaradılmalıdır.

Hesablama Palatasının illik hesabatından irəli gələn təkliflər³

Hesablama Palatası fəaliyyətinin tədqiq edilməsi və bu sahədə daha müasir xarici təcrübələrlə müqayisə aşağıdakı nəticələrin əldə edilməsinə imkan yaradıb. Mövcud problemlərin həlli və qurumun daha funksional və hesabatlı olmasının təmin edilməsi məqsədi ilə müəyyən təkliflər hazırlanıb.

1. Hesablama Palatası öz iş planını Daxili Nizamnaməyə uyğun olaraq Azərbaycan Prezidentinin, Milli Məclisinin və onun komitələrinin sorğu və təklifləri əsasında hazırlayır. Göründüyü kimi, iş planının vətəndaşların və ya vətəndaş cəmiyyəti institutlarının sorğuları və təklifləri nəzərə alınmır. Bu isə Hesablama Palatasının mahiyyətinə, yəni dövlət maliyyəsinə kənar nəzarətin təmin edilməsi prinsipinə ziddir. Məhz bu səbəbdən də Azərbaycanda Hesablama Palatası və cəmiyyətin münasibətləri, palatanın fəaliyyətinə ictimaiyyətin inamı kifayət qədər deyil. Hesablama Palatasının fəaliyyətinə ictimaiyyətin inamının hazırlanmasını təmin etmək, onun vəzifələrindən irəli gələn funksiyaların səmərəli tətbiqinə nail olmaq məqsədilə Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsinə dəyişikliklər edilməli və iş planının hazırlanmasında vətəndaşların, ictimai birliklərin sorğu və təklifləri nəzərə alınmalıdır.
2. Hesablama Palatası tərəfindən mətbuatda yayılan və xüsusilə strateji əhəmiyyətli layihələrin icrasını və yaxud hər hansı büdcədən maliyyələşən qurumun maliyyə fəaliyyətini şübhə altına alan məlumatların araşdırılmaması qurumun işinin effektivliyinə mənfi təsir edən amillərdəndir. Halbuki palatanın funksiyalarından biri dövlət maliyyəsinin tam və yaxud da qismən istifadə edildiyi bütün növ fəaliyyətlərin auditə cəlb edilməsi olduğu və bu auditlərin xüsusilə şübhəli sayılan işlərə aid edilməsinin vacibliyi nəzərə alınarsa, mətbuat məlumatlarının səhihliyinə uyğun olaraq yoxlamaların həyata keçirilməsi doğru addım olar. Həmçinin bu auditlərin aparılması sonda vətəndaşın hökumətin fəaliyyətinin

³ Bu təkliflər İqtisadi və Sosial İnkişaf Mərkəzi tərəfindən hazırlanıb. Müvafiq əsaslandırma ilə buradan tanış olmaq mümkündür: www.cesd.az

legitimliyinə olan inancını artırmaqla yanaşı, bu sahədəki mövcud nöqsanların və sui-istifadələrin azaldılması ilə nəticələnmə bilər. Budur ki, Hesablama Palatasının kütləvi informasiya vasitələrində yayılan və faktlara söykənən məlumatlar əsasında audit yoxlamaları təyin etməsi proseduru Daxili Nizamnamədə təsbit edilsin.

3. “Hesablama Palatası haqqında” qanunun 2-ci maddəsində Hesablama Palatasının büdcədən kənar dövlət fondlarının fəaliyyətinə rəy verməli olduğu aydın şəkildə ifadə edildiyi halda, qurum Dövlət Neft Fondunun (ARDNF) fəaliyyətinə və büdcəsinə dair rəy hazırlamır və yaxud bu barədə heç yerdə məlumat vermir. Nəzərə alsaq ki, ARDNF ölkənin əsas təbii ehtiyatı sayılan neft və qazın hasilatı və satışından əldə edilən gəlirlərin toplandığı, bu gəlirlərin idarə edildiyi, həmçinin əldə edilən vəsaitlərin gələcək nəsillər arasında ədalətli bölüşününün təmin edilməsi məqsədilə yaradılıb və hazırda ölkənin strateji valyuta ehtiyatlarının 73%-ni özündə cəmləşdirir, bu zaman Hesablama Palatasının ARDNF-in maliyyə axınlarına, vəsaitlərin yerləşdirilməsinə, fonddan maliyyələşən layihələrin icrasına və fondun büdcəsinə rəy verməsi məqsədə uyğundur. Çünki Dövlət Neft Fondu cəmiyyəti ən çox maraqlandıran dövlət qurumlarından biridir. Bunları nəzərə alaraq hesab edirik ki, Hesablama Palatası dövlət büdcəsi və Dövlət Sosial Müdafiə Fondunun büdcə layihələrinə və icrasına rəy verdiyi kimi ARDNF-in büdcəsinə və icrasına da rəy bildirməlidir. Bundan başqa, qanunvericiliyə uyğun olaraq həcmi 50 min manatdan yuxarı olan dövlət satınalmalarına, ümumiyyətlə, Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin fəaliyyətinə Hesablama Palatası hər hansı nəzarət-təftiş yoxlamalarını ya həyata keçirmir, yaxud bu yoxlamaların nəticələrini elan etmir. Lakin tenderlərin şəffaflığının təmini və onların keçirilməsi zamanı qanunvericiliyin tələblərinin təmin edilməsi məqsədilə bu qurum Hesablama Palatasının auditlərinin əsas obyektlərindən biri olmalıdır.
4. Hesablama Palatası büdcədən maliyyələşən təşkilatların, məqsədli büdcə və büdcədən kənar fondlarda, dövlət büdcəsində dəstək alan təşkilatlarda, dövlət konsern və şirkətlərində, səhmlərinə nəzarət zərfi dövlətə məxsus olan səhmdar cəmiyyətlərinin fəaliyyətində performansın auditinin aparılması dövlət maliyyəsinin məqsədli və strateji nöqtəyi-nəzərdən idarə edilməsinə müsbət təsir edə bilər. Məhz bu nöqtəyi-nəzərdən Hesablama Palatası tərəfindən performansın auditinin aparılması vacibdir.

5. Hesablama Palatasının fəaliyyəti yalnız daxili qiymətləndirməyə cəlb olunur. Belə olduqda isə palatanın fəaliyyətinin real və tərəfsiz qiymətləndirilməsi nəzəri cəhətdən problemsiz görünə bilər, faktiki olaraq maraqlar toqquşması halı yarada bilər. Həmçinin daxili qiymətləndirmə son zamanlar beynəlxalq ali audit institutları tərəfindən birmənalı şəkildə qəbul edilmir. Budur ki, Hesablama Palatasının fəaliyyətini və onun dürüstlüyünə inamı artırmaq məqsədilə palatanın fəaliyyəti ildə bir dəfədən az olmayaraq kənar qiymətləndirməyə cəlb edilməlidir. Kənar qiymətləndirmənin hüquqi əsası isə Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsinə əlavələr edilməklə təmin edilə bilər.
6. Hesablama Palatası fəaliyyətinin təhlili onu da ortaya çıxarıb ki, qurum öz fəaliyyəti, apardığı yoxlamaların nəticələri və dövlət maliyyəsinin axınlarındakı nöqsanlar haqqında məlumatları dərc etmir. Bu məlumatlar bir çox hallarda kollegiya iclaslarının keçirilməsi və hansı qurumlara auditlərin təyin edilməsi haqqında qərarların qəbulu barədə olur. Lakin əksər hallarda auditlərin nəticəsi haqqında məlumatların açıqlanmaması görülən işlərin nəticələrinə kölgə sala bilər. Dünya təcrübəsində isə ali audit qurumları daha çox məlumatlandırıcı rol oynayır və bu əsas prinsip olaraq qəbul edilir. Bunun ən bariz nümunəsini Fransa təcrübəsində görmək olar. Bu ölkənin qanunvericiliyində Fransa Hesablama Palatası “Dövlət maliyyəsinin məqsəduyğun istifadə edilməsini təmin etmək və insanları məlumatlandırmaq” kimi səciyyələndirilir. Lakin Hesablama Palatası haqqında Azərbaycan Respublikası qanununda birbaşa mətbuata açıqlamalar və vətəndaş cəmiyyətlərinin məlumatlandırılması və dövlət sirri sayılmayan informasiyaların bir qayda olaraq dərc edilməsi haqqında tələbin olmaması qurumun bu istiqamətdə fəaliyyətinə mənfi təsir edir və nəticə olaraq palatadan müəyyən bilgilərin alınmasında problemlər yaranır. Hesab edirik ki, Hesablama Palatasının rəsmi saytında yeni bölüm yaratmaqla palatanın rəyləri, aparılan yoxlamaların nəticələri, auditin obyekt olan təşkilatlara palata tərəfindən təqdim edilən təkliflərin mətni və həmin qurumların təkliflərlə bağlı atdığı addımların tam mətnlər halında bu bölümə yerləşdirilməsi məqsəduyğundur.
7. Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin gəlir və xərclər bölümünə (dövlət büdcəsi layihəsinə və dövlət büdcəsinin icrasına dair) rəylər verir. Təhlillər göstərir ki, palatanın rəylərində büdcənin gəlir və xərclər bölümünə daha çox ümumiləşdirilmiş formada yanaşma ortaya qoyulur. Rəylərin hansı metodologiyadan istifadə edilməklə hazırlandığı qeyd edilmir, rəylər daha çox əvvəlki illərlə müqayisənin aparılması və bu zaman gəlir və xərclərin dinamikasının

təqdim edilməsi ilə sonlanır, xarici borcların ünvanı konkret olaraq göstərilmir, dövlətin sosial istiqamətli siyasətinin effektivliyinin artırılması və bunun büdcənin xərclər bölümündə öz əksini tapması istiqamətində təkliflər edilmir, vəsaitlərin daha çox dövlət qoyuluşları bölümünə ayrılması tendensiyasının davam etdirilməsinə ancaq müsbət yanaşma ortaya qoyulur, xərclərin paylaşıldırılması zamanı ötən illərdə büdcədən maliyyələşdirilən qurumların auditinin nəticələrinin nəzərə alınması haqqında qeydlərə rast gəlinmir, büdcə layihəsinə palatanın rəyinin sonuna nəticə və təkliflər bölümü əlavə edilmir. Bütün sadalanan çatışmazlıqlar büdcə prosesinin qiymətləndirilməsi zamanı problemlərə yol açır. Bu halın aradan qaldırılması üçün aşağıdakıların Hesablama Palatası tərəfindən nəzərə alınmasını təklif edirik:

- *dövlət büdcəsinə rəyin hansı metodologiya əsasında verildiyi qeyd edilsin;*
- *dövlət büdcəsinin gəlirlər və xərclər bölümündə vəsaitlərin daxilolma və xərclənmə istiqamətləri dəqiqləşdirilmiş qaydada təqdim edilsin;*
- *dövlət büdcəsi layihəsinin hazırlanması prosesində palata tərəfindən təqdim edilən, lakin hökumətin nəzərə almadığı təkliflər layihəyə əlavə edilsin;*
- *əvvəlki illərdə Hesablama Palatası tərəfindən aparılan auditlərin nəticəsi rəylərə daxil edilsin;*
- *Hesablama Palatası təkliflərinə dövlət qurumlarının münasibəti və nəticə çıxarma səviyyəsi rəylərdə qeyd edilsin;*
- *dövlət büdcəsi layihəsinə nəticə və təkliflər bölümü əlavə edilsin.*

8. Hesablama Palatası haqqında məlumatlılıq səviyyəsinin öyrənilməsi məqsədilə apardığımız sorğu aşağıdakı nəticələri ortaya çıxardı:

- *iştirakçıların yalnız 23%-i Hesablama Palatasının mövcudluğundan xəbərdardır;*
- *iştirakçıların 7%-i Hesablama Palatasının sədrinin kim olduğunu bilir;*
- *iştirakçıların 11,6%-i Hesablama Palatasının hansı məqsədə xidmət etdiyi haqqında məlumatlıdır;*
- *Hesablama Palatası haqqında məlumatı olan vətəndaşların 94%-i ali təhsilli, xüsusən iqtisadi sferada fəal olan vətəndaşlardır;*
- *Hesablama Palatasının fəaliyyətindən xəbərdar olanların 86%-i palatanın fəaliyyətinin geniş işıqlandırılmalı olduğu fikrində razıdır;*
- *Hesablama Palatasının fəaliyyətindən xəbərdar olanların 76%-i Hesablama Palatasının müstəqil qurum olduğuna və sərbəst qərarlar qəbul etmə imkanlarına inanmır.*

Sorğunun nəticələrindən aydın olur ki, cəmiyyətin böyük bir qismi qurumun dövlət strukturunda mövcudluğundan və yaxud da nə işlə məşğul olduğundan xəbərsizdir. Vəziyyətin dəyişdirilməsi üçün aşağıdakı təkliflərin palata və parlament tərəfindən diqqətə alınması məqsəduyğundur:

- *palatanın fəaliyyət sferası genişləndirilsin və hazırda ölkədə başlanmış korrupsiyaya qarşı mübarizədə önəmli mövqe tutsun;*
- *kütləvi informasiya vasitələrində yayılan və ciddi arqumentlərlə dövlət maliyyəsindən sui-istifadə hallarının baş verdiyini iddia edən məlumatlar və yaxud fəaliyyətində korrupsiya elementlərinin ehtimal edildiyi dövlət qurumları audit obyektı olaraq qəbul edilsin və yoxlamaların nəticələri ictimailəşdirilsin;*
- *palata vətəndaşların və ya vətəndaş cəmiyyəti institutlarının əsaslı sorğularını nəzərə alaraq yoxlamalar təyin etsin və bu hal qanunvericiliklə təsbit edilsin;*
- *beynəlxalq təcrübə nəzərə alınmaqla Hesablama Palatası həyata keçirdiyi yoxlamaların nəticələrini vaxtaşırı olaraq ictimailəşdirsinsin;*
- *Hesablama Palatasının fəaliyyətinə ictimai inamın artırılması istiqamətində müvafiq tədbirlər həyata keçirilsin.*

9. Hesablama Palatasının sadalanan funksiyaları dolğun və keyfiyyətli həyata keçirə bilməsi üçün faktiki olaraq texniki imkanları və işçi heyəti kifayət etmir. Bu sahədə həqiqətən də irəliləyişin təmin edilməsi məqsədilə palatanın texniki imkanları və heyətinin sayı artırılmalı, palatanın nəzdində xüsusi institut yaradılmalı, müasir nəzarət sistemləri vasitəsilə dövlətin maliyyə axınlarına operativ nəzarət təmin edilməlidir.

Milli Məclisdə aparılan büdcə müzakirələrinin təhlilindən irəli gələn təkliflər⁴

1. Büdcə müzakirələri ümumən qanunvericiliyə uyğun şəkildə aparılıb, stenoqramlara nəzər salanda məlum olur ki, büdcə müzakirələri zamanı vaxt məhdudiyyəti bir çox millət vəkiliəri tərəfindən nəzərə alınmır. Yəni müzakirə olunan məsələlər üzərində fikirlər bəzən uzun səslənir, konkret olmur. Vaxtın çox hissəsi müzakirə mövzusunun kənar məsələlərə sərf edilir;
2. büdcə müzakirələri zamanı nazirlərin iştirak etməməsi hətta millət vəkiliərinin narazılığına səbəb olur;
3. səsləndirilən fikirlərin təkrarlanması halları çox olur, yeni ideya fikir və ya hər hansı islahatların aparılması ilə bağlı təkliflər çox cüzidir. Bu cür təkliflər nəticədə büdcə layihəsində nəzərə alınmır;
4. millət vəkiliəri tərəfindən səsləndirilən fikirlərin çox hissəsi təmsil olunduqları regionların gündəlik problemləri ilə bağlı olur;
5. büdcə müzakirələri zamanı müstəqil ekspertlər cəlb olunmur, onların iştirak etməsinə şərait yaradılmır;
6. səslənən fikirlərə rəsmi münasibət bildirilsə də, qeyd olunan fikirlərin növbəti illərdə nəzərə alınacağı vurğulanır;
7. Milli Məclisin plenar iclasında büdcənin müzakirə edilməsi üçün nəzərdə tutulan vaxt (3 gün) kifayətedici deyil. Bu, müzakirələrin keçirilməsində və ciddi təhlilin aparılmasında problemlər yaradır;
8. stenoqramlarla tanış olanlarda bəzi parlamentarilərin büdcə prosesini və layihəsini qavramada problemlərinin olması təəssüratı yaranır;

⁴ Bu təkliflər İqtisadi və Sosial İnkişaf Mərkəzi tərəfindən hazırlanıb. Müvafiq əsaslandırma ilə buradan tanış olmaq mümkündür: www.cesd.az

Beynəlxalq sənədlərə və praktikaya əsaslanan təkliflər⁵

1. Lima deklarasiyasının Ali Audit İnstitutunun (AAİ) fəaliyyətdə olan rəhbərinin və üzvlərinin müstəqilliyini, habelə qurumun maliyyə müstəqilliyini və digər idarəetmə strukturları (hökumət və parlament) ilə əlaqələrini tənzimləyən 5, 6, 7, 8 və 9-cu maddələri, eyni zamanda Mexiko Deklarasiyasının 2-ci prinsipi Hesablama Palatalarının səmərəli fəaliyyətinin mühüm elementi kimi onların xüsusən icraedici hakimiyyətdən tam müstəqilliyini önə çəkir. Hesablama Palatalarının rəhbərinin və üzvlərin təyinatı, yenidən təyinatı, vəzifədən kənarlaşdırılması və təqaüdə göndərilməsi proseslərinin heç biri onları hökumətdən asılı hala gətirməməlidir. Bu baxımdan, “Hesablama Palatası haqqında” qanunun qurumun sədri, sədr müavini və auditorları ilə bağlı məsələləri əhatə edən 8, 9, 10-cu maddələrində əlavə və dəyişiklik edilərək həmin şəxslərin hökumət və parlament üzvlərindən tam müstəqilliyi prinsipial bir tələb kimi təsbit edilməlidir.
2. Lima deklarasiyasına əsasən AAİ vergilərin toplanması prosesinin qanuniliyini, uyğunluğunu və lazım gələrsə effektivliyini də audit etməli, vergi toplanması hədəflərinə çatılması üçün müəyyən təkliflər verməlidir. “Hesablama Palatası haqqında” Qanunun qurumun fəaliyyət dairəsini nəzərdə tutan 2-ci maddəsində qeyd edilir ki, “Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin təsdiq edilməsinə və icrasına, dövlət əmlakının idarə edilməsinə, onun barəsində sərəncam verilməsinə, dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə edilən vəsaitlərin dövlət büdcəsinə daxil olmasına, hüquqi şəxslərə və bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən vəsaitlər ayrıldıqda həmin vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməsinə nəzarəti həyata keçirir”. Qanunvericilik Hesablama Palatasına dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin həm gəlir, həm də xərc maddələrinin həcmi, strukturu və təyinatı üzrə vaxtında icrasına nəzarəti həyata keçirmək səlahiyyəti

⁵ Bu təkliflər Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyi tərəfindən hazırlanıb. Müvafiq əsaslandırma ilə buradan tanış olmaq mümkündür: www.freeeconomy.az

verir. Bunları nəzərə alaraq Hesablama Palatası öz hesabatlarında vergi inzibatchılığı ilə bağlı qeydlərə və çağırışlara da geniş yer ayırmalıdır.

3. Hesablama Palataları müntəzəm olaraq, yəni minimum illik əsasda olmaqla öz tapıntılarını parlamentə və ya qanunla nəzərdə tutulan digər quruma təqdim etməli və bu hesabatlar yayımlanmalıdır. Hökumət isə Hesablama Palatasının parlamentin nəzarəti altında apardığı dövlət büdcəsi üzrə audit yoxlamasının nəticəsi olaraq hazırlanan audit hesabatındakı təkliflərə özünün verdiyi cavab reaksiyasını və aşkarlanan maliyyə pozuntularının aradan qaldırılması istiqamətində gördüyü işləri də açıqlaya bilər. Buraya dövlət satınalmaları korrupsiyaları (qiymət və keyfiyyətin şərtləri üzrə daha sərfəli təklifin əldə edilməsi üçün mexanizm) ilə bağlı qayda pozuntuları da daxildir.
4. Beynəlxalq normalara əsasən dövlət büdcəsində əks olunub-olunmamasından asılı olmayaraq dövlətin bütün maliyyə əməliyyatları AAI-nin audit yoxlamasının obyektinə ola bilər. Dövlət büdcəsindən kənar baş verməsi maliyyə əməliyyatının kənar auditdən yayınması üçün əsas ola bilməz. Azərbaycan qanunvericiliyinə görə Hesablama Palatası büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin layihələrinə rəy verir. Hesablama Palatası bu səlahiyyətindən istifadə edərək büdcədən kənar fondların (xüsusilə də dövlət büdcəsindən təqribən iki dəfə çox vəsaitə sahib olan ARDNF-in) da auditini apara bilməli və nəticələri ictimaiyyətə təqdim etməlidir.
5. Auditin Lima Deklarasiyasında təsbit edilən digər bir növü olan performansın auditini inzibati idarəetmənin icrasının effektivliyini, səmərəliliyini və qənaətcilliyini audit edir. Performansın auditini yalnız maliyyə əməliyyatları ilə məhdudlaşdırmaq və hökumətin təşkilatı və inzibati fəaliyyət sistemlərini də əhatə edir. Hesablama Palatasının Azərbaycan Hökumətinin funksional fəaliyyətinin və maliyyə menecmentinə təsir edə biləcək reform ehtiyaclarını qiymətləndirərək nəticələri öz hesabatlarına daxil etməsi də məqsədə uyğundur.
6. Meksiko Deklarasiyasının 5-ci prinsipinin açılışında qeyd edilir ki, AAI-nin öz fəaliyyətinin nəticələri ilə bağlı hesabat verməsi məhdudlanmasa da, belə hesabatlar ildə ən azı bir dəfə açıqlanmalıdır. Bununla yanaşı, ali audit institutları öz maliyyə yoxlaması və audit fəaliyyətində ictimai rəyin nəzərə alınmasının və ictimai iştirakçılığın digər formalarının tətbiqinə can atmalıdırlar. "Hesablama Palatası haqqında" Qanunun 16-cı maddəsinə ("maliyyə büdcə ekspertizası

keçirmək səlahiyyəti”) vətəndaşların sorğusu əsasında maliyyə-büdcə ekspertizası keçirmək və rəyləri geniş ictimaiyyət üçün açıqlamaq müddəaları əlavə olunmalıdır.

7. Lima Deklarasiyasının 24-cü maddəsinə əsasən ali audit orqanı dövlət fondlarından ayrılan subsidiyaların istifadəsinin auditini həyata keçirmək səlahiyyətinə malik olmalıdır. Eyni zamanda, təşkilatın gəlir və ya kapitalında subsidiyanın payı xüsusilə çox olduqda, zəruri hallarda audit subsidiya verilən təşkilatın bütün maliyyə fəaliyyətini əhatə etməlidir və subsidiyadan sui-istifadə halı aşkar edilərsə itkilərin əvəzinin ödənilməsi tələb olunmalıdır. Azərbaycanda büdcədən dövlət şirkətlərinə verilən subsidiyaların həcmi son illərdə dəfələrlə artıb. Dövlət maliyyəsinin idarə edilməsini tənzimləyən normativ-hüquqi aktlarda istər büdcə, istərsə də qeyri-büdcə təşkilatlarına büdcə subsidiyalarının məbləğinin hesablanması mexanizmləri, habelə bu subsidiyaların ödənilməsinin meyar və şərtləri müəyyən olunmayıb. Özünü maliyyələşdirən dövlət şirkətlərinə büdcə dəstəyini şəffaf şərəitdə həyata keçirmək və həmin yardımları alan müəssisələrin gəlir və xərclərinin strukturunu ictimaiyyət üçün açmaq üçün Hesablama Palatası həmin şirkətlərin maliyyə auditi ilə bağlı ayrıca hesabat hazırlayıb yaymalıdır.
8. Hesablama Palatası dövlət maliyyəsinin idarə edilməsini həyata keçirən dövlət qurumlarının daxili audit sisteminin effektiv qurulması və fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün də normayaradıcı və tənzimləyici funksiyanı icra etməlidir. Daxili audit dövlət təşkilatının əməliyyatlarını təkmilləşdirmək üçün qurulan müstəqil və obyektiv qiymətləndirmə və konsaltinq fəaliyyətidir. Daxili audit müvafiq təşkilatın risk menecment, maliyyə nəzarəti və idarəetmə prosesinin (idarəetmə dəyərləri, iş və məsuliyyət bölgüsü, təşkilati struktur, əməliyyat mexanizmləri, peşəkar insan resursları ilə təminat) davamlı qiymətləndirilməsi və keyfiyyətinin artırılması üçün sistemətiq yanaşma tətbiq etməklə ümumi məqsədlərə çatmaqda təşkilata hərtərəfli yardım edir.
9. Hesablama Palatasının hazırladığı dövlət sektorunda milli audit standartları (“Audit sübutları” və “Analitik prosedurlar” audit standartları) tam şəkildə ali audit qurumlarının maliyyə auditi, fəaliyyət auditi və uyğunluq auditi üzrə beynəlxalq standartlarına və audit təlimatlarına uyğunlaşdırılmalıdır.
10. Ali audit qurumlarının fəaliyyəti araşdırılan fərqli inkişaf etmiş və inkişaf etməkdə olan ölkələrin təcrübələri göstərir ki, Hesablama Palatasının mümkün

qədər siyasi hakimiyyətdən asılılığını azaltmaq və onun daha sərbəst fəaliyyət göstərməsi üçün audit mandatını genişləndirmək mümkündür.

11. Azərbaycanda Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin xərclənməsinə nəzarət edir. Araşdırılan ölkələrdə isə auditin funksiyasına maliyyənin auditi, iqtisadi performans üzrə audit və korporativ nəzarət müddəaları da ayrıca daxil edilir ki, bu da audit funksiyasını daha əhatəli edir.
12. Azərbaycan təcrübəsini araşdırdığımız zaman vətəndaşların audit prosesində iştirakının olmaması diqqət çəkir. Təcrübəsi öyrənilən ölkələrin əksəriyyətində vətəndaş qurumlarının, ictimai birliklərin audit prosesində iştirakının əhəmiyyəti xüsusi vurğulanır. Vətəndaşların audit nəticələri haqda məlumatlandırılması, onların şikayətlərinə baxılması və təkliflərinin dəyərləndirilməsinin qanunla tənzimlənməsi istiqamətində addımlar atılmalıdır.
13. Dünya Bankı audit standartlarının yaxşılaşdırılması ilə bağlı yeni audit xidmətləri haqqında qanunun qəbul edilməsi ilə əlaqədar öz təkliflərini təqdim edir. Yeni qanun aşağıdakı sahələrdəki boşluqları əhatə etməlidir: auditorların hüquq və vəzifələri; peşə tənzimlənməsi; audit xidmətlərinin keyfiyyətinə təminat verilməsi; öhdəlik və intizam müddəaları. Təklif olunan qanun beynəlxalq audit standartlarından istifadə etməklə ölkə üçün audit xidmətləri ilə bağlı standartları təfəssilatı ilə müəyyən etməlidir.
14. Hesablama Palatasının nüfuzunun artması həm qanunvericilikdə onun geniş səlahiyyətlərə malik olması, həm də reallıqda sərbəstliyin təmin edilməsi üçün zəruridir. Hesablama Palatasının nüfuzunu artırmaq və icra hakimiyyətindən asılılığını azaltmaq üçün parlamentin rolu artmalıdır.
15. Ali audit qurumunda işlək daxili audit sistemi tətbiq edilməli, müvafiq qanunvericilikdə bununla bağlı əlavələr edilməli, Hesablama Palatasının dövrü hesabatlarının açıqlanması və onun veb saytında yerləşdirilməsi təmin edilməlidir.

Təkliflərin xülasəsi

Aparılmış tədqiqatlar göstərir ki, ictimai vəsaitlərə kənar nəzarətin təkmilləşdirilməsi üçün aşağıdakı istiqamətlərdə müvafiq tədbirlərin həyata keçirilməsini tələb edir:

- *qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi;*
- *Hesablama Palatasının nəzarət imkanlarının artırılması, fəaliyyətinin və açıqlamalarının genişləndirilməsi;*
- *Milli Məclis üzvlərinin imkanlarının artırılması.*

Qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi aşağıdakı istiqamətlərdə vacib görünür:

1. Beynəlxalq standartlara (ilk növbədə Lima və Mexiko Deklarasiyaları) uyğun olaraq Hesablama Palatasının müstəqilliyi, Milli Məclislə münasibətləri və əsas audit səlahiyyətləri Azərbaycan Konstitusiyasında təsbit edilməlidir.
2. “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda Hesablama Palatasının büdcə prosesinə dair funksiyaları daha geniş təsvir olunmalı və bu prosesdəki iştirakı rəqlamentləşdirilməlidir.
3. “Hesablama Palatası haqqında” Qanunda:
 - *Hesablama Palatasının əsas funksiyalarına: dövlətin daxili və xarici borclarına nəzarət; bütün milli proqramların maliyyələşdirilməsinə nəzarət; dövlət büdcəsi hesabına xarici ölkələrə iqtisadi yardım edilməsi və borc vəsaitinin verilməsinin qanuniliyinə nəzarət əlavə edilməlidir;*
 - *Hesablama Palatası rəhbərlərinin və auditorlarının seçim prosedurlarını tənzimləyən normalar beynəlxalq standartlara uyğunlaşdırılmalıdır. Hesablama Palatalarının rəhbərinin və üzvlərin təyinatı, yenidən təyinatı, vəzifədən kənarlaşdırılması və təqaüdə göndərilməsi proseslərinin heç biri onları hökumətdən asılı hala gətirməməlidir;*
 - *sosial-tibbi sığorta ilə təminat və işdən azad edilmə ilə bağlı yeni normalar daxil edilməlidir;*

- Hesablama Palatasının audit istiqamətlərinə strateji, operativ və planlaşdırılan auditlər daxil edilməlidir. Bununla da Hesablama Palatasına İş Planından kənar maliyyə-büdcə ekspertizası aparmaq hüququ verilməlidir;
- vətəndaşların sorğusu əsasında maliyyə-büdcə ekspertizası keçirmək və rəyləri geniş ictimaiyyət üçün açıqlamaq müddəaları əlavə olunmalıdır;
- Hesablama Palatası üçün yoxlamaların aparılmasının xüsusi standartlara (kodlar) cavab verməsi təsbit edilməlidir;
- palatanın rəyində icmal büdcənin əsas parametrləri ilə yanaşı yalnız növbəti ilin deyil, həmçinin də orta müddətli dövrdə büdcə sisteminin təhlili verilməli, dövlət büdcə prosesinin mərhələlər üzrə qiymətləndirilməsi aparılmalı və palatanın xüsusi olaraq nəticə və təkliflər bölməsi də hazırlanmalıdır;
- Hesablama Palatasının maliyyə auditi fəaliyyət auditi və uyğunluq auditi üzrə beynəlxalq standartlara və audit təlimatlarına uyğunlaşdırılmalıdır;
- Hesablama Palatasının fəaliyyətində şəffaflığın artırılması, onun apardığı yoxlamalara ictimai əlçatanlığın təmin edilməsi məqsədilə dövrü olaraq bülletenlər nəşr edilməsi və nəşrlərdə onun maliyyə-büdcə ekspertizası və audit yoxlamaları nəticələrinin dərc edilməsi, rüblük hesabatlar və mətbuat üçün dövrü olaraq açıqlamaların yayılması təsbit edilməlidir.

4. "Daxili audit haqqında" Qanunda dövlət orqanlarının daxili audit xidmətləri ilə Hesablama Palatası arasında münasibətləri tənzimləyən normalar əlavə edilməlidir. Hesablama Palatası dövlət maliyyəsinin idarə edilməsini həyata keçirən dövlət qurumlarının daxili audit sisteminin effektiv qurulması və fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün normayaradıcı və tənzimləyici funksiyanı da icra etməlidirlər.
5. Dünya Bankı audit standartlarının yaxşılaşdırılmasıyla bağlı yeni audit xidmətləri haqqında qanunun qəbul edilməsi ilə əlaqədar öz təkliflərini təqdim edir. Yeni qanun bu sahələrdəki boşluqları əhatə etməlidir: auditorların hüquq və vəzifələri; peşə tənzimlənməsi; audit xidmətlərinin keyfiyyətinə təminat verilməsi; öhdəlik və intizam müddəaları. Təklif olunan qanun beynəlxalq audit standartlarından istifadə etməklə ölkə üçün audit xidmətləri ilə bağlı standartları təfsilatı ilə müəyyən etməlidir.
6. Hesablama Palatasının hesabatlarına hökumətin reaksiyasını tənzimləyən qanunvericilik normaları müəyyənləşdirilməlidir.

7. İnzibati idarəetmənin effektivliyi, səmərəliliyi və qənaətcilliyi də Hesablama Palatasının nəzarət dairəsinə daxil edilməlidir. Performansın auditi yalnız maliyyə əməliyyatları ilə məhdudlaşmır və hökumətin təşkilati və inzibati fəaliyyət sistemlərini də əhatə edir. Hesablama Palatasının Azərbaycan hökumətinin funksional fəaliyyətini və maliyyə menecmentinə təsir edə biləcək reform ehtiyaclarını qiymətləndirərək nəticələrini öz hesabatlarına daxil etməsi də məqsəduyğundur.

Hesablama Palatası nəzarət imkanlarının artırılması, fəaliyyətinin və açıqlamalarının genişləndirilməsi istiqamətlərində aşağıdakıların həyata keçirilməsi vacib görünür:

1. Hesablama Palatasının maliyyə-büdcə ekspertizası və auditor fəaliyyətinin elmi əsaslarının inkişaf etdirilməsi üçün ixtisaslaşmış tədqiqat mərkəzinin yaradılması vacibdir.
2. Hesablama Palatasının iş planı hazırlanarkən digər qurumlarla yanaşı vətəndaşların və vətəndaş cəmiyyəti institutlarının da sorğu və təklifləri nəzərə alınmalıdır.
3. Mətbuatda yayılan və xüsusilə strateji əhəmiyyətli layihələrin icrasını və ya-xud hər hansı büdcədən maliyyələşən qurumun fəaliyyətini şübhə altına alan məlumatlar araşdırılmalıdır.
4. Həcmi 50 min manatdan yuxarı olan dövlət satınalmaları Hesablama Palatasının auditlərinin əsas obyektlərindən biri olmalıdır.
5. Hesablama Palatası öz hesabatlarında vergi inzibatçılığı ilə bağlı qeydlərə və çağırışlara da geniş yer ayırmalıdır.
6. Dövlət büdcəsindən maliyyələşən nazirlik, komitə və başqa büdcə təşkilatlarında, dövlət konsern və şirkətlərində, səhmlərində nəzarət zərfi dövlətə məxsus olan səhmdar cəmiyyətlərində performansın auditi aparılmalıdır.
7. Hesablama Palatası dövlət fondlarından ayrılan subsidiyaların istifadəsinin auditini həyata keçirmək səlahiyyətinə malik olmalıdır. Eyni zamanda, təşkilatın gəlir və ya kapitalında subsidiyanın payı xüsusilə çox olduqda, zəruri hallarda audit subsidiya verilən təşkilatın bütün maliyyə fəaliyyətini əhatə etməlidir və subsidiyadan sui-istifadə halı aşkar edilərsə, itkilərin əvəzinin ödənilməsi tələb olunmalıdır.

8. Daha çox ictimai əhəmiyyət daşıyan – aparılan auditlərin nəticəsi haqqında məlumatların daha geniş şəkildə açıqlanması. Hesablama Palatasının daha geniş miqyasda məlumatlandırıcı rol oynaması. Hesablama Palatasının rəsmi saytında yeni bölüm yaradılması və burada palata rəylərinin, aparılan yoxlama nəticələrinin, auditin obyektı olan təşkilatlara palata tərəfindən təqdim edilən təkliflərin və həmin qurumların təkliflərlə bağlı atdığı addımlar barədə məlumatların yerləşdirilməsi.

9. Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin gəlir və xərclər bölümünə (dövlət büdcəsi layihəsinə rəy və dövlət büdcəsinin icrasına rəy) rəylərindəki detallığın artırılması və təhlillərin genişləndirilməsi. Aşağıdakıların Hesablama Palatası tərəfindən nəzərə alınmasını:

- *dövlət büdcəsinə rəyin hansı metodologiya əsasında verildiyi qeyd edilsin;*
- *dövlət büdcəsinin gəlirlər və xərclər bölümündə daha geniş vəsaitlərin daxilolma və xərclənmə istiqamətləri dəqiqləşdirilmiş qaydada təqdim edilsin;*
- *dövlət büdcəsi layihəsinin hazırlanması prosesində palata tərəfindən təqdim edilən, lakin hökumətin nəzərə almadığı təkliflər layihəyə əlavə edilsin;*
- *əvvəlki illərdə Hesablama Palatası tərəfindən aparılan auditlərin nəticəsi rəylərə daxil edilsin;*
- *Hesablama Palatasının təkliflərinə dövlət qurumlarının münasibəti və nəticə çıxarma səviyyəsi rəylərdə qeyd edilsin.*

10. Hesablama Palatasının sadalanan funksiyaları dolğun və keyfiyyətli həyata keçirə bilməsi üçün faktiki olaraq texniki imkanları və işçi heyəti kifayət etmir. Bu sahədə həqiqətən də irəliləyişin təmin edilməsi məqsədilə palatanın texniki imkanları və heyətinin sayı artırılmalı, palatanın nəzdində xüsusi elmi mərkəz yaradılmalı, müasir nəzarət sistemləri vasitəsilə dövlətin maliyyə axınlarına operativ nəzarət təmin edilməlidir.

Milli Məclis üzvlərinin imkanlarının artırılması istiqamətində aşağıdakıların həyata keçirilməsini tələb edir:

1. Büdcə müzakirələri stenoqramlarından məlum olur ki, vaxt məhdudiyyətinə görə bir çox Məclis üzvlərinin çıxış etmək imkanları məhduddur. Buna görə büdcə müzakirələrinə ayrılan vaxt xeyli artırılmalıdır.
2. Büdcə müzakirələri zamanı nazirlərin iştirakı təmin edilməlidir.

3. Büdcə müzakirələri zamanı müstəqil ekspertlər cəlb olunmalı, onların iştirak etməsinə şərait yaradılmalıdır.
4. Parlamentin plenar iclasında büdcənin müzakirə edilməsi üçün nəzərdə tutulan vaxt (hazırda 3 gündür) uzadılmalıdır.
5. Parlamentarilərin büdcə prosesini və layihəsini qavrama indeksinin yüksəldilməsi istiqamətində tədbirlər həyata keçirilməlidir (xüsusi vəsaitlərin hazırlanması, təlimlərin keçirilməsi və s.).

QANUN NƏŞRLƏR EVİ

Bakı, AZ 1102, Tbilisi pros., 76
Tel: (+994 12) 431-16-62; 431-38-18
Mobil: (+994 55) 212 42 37
e-mail: info@qanun.az
www.qanun.az