

# **İqtisadi və Sosial İnkişaf Mərkəzi**



## **Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatasının fəaliyyətinə rəy**

**Rəsad Həsənov, Nərmin İbrahimova, Tural Abbasov**

*Tədqiqat Dövlət Maliyyəsinə Nəzarət üzrə Səmərəli Sistem Layihəsi çərçivəsində hazırlanmışdır. Layihə Avropa Birliyinin Bakı nümayəndəliyi tərəfindən maliyyələşdirilir. Layihə Sahibkarlığın İnkişafı Fondu tərəfindən İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi, Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyi, İqtisadi və Sosial Təşəbbüslər üzrə Tərəfdaşlıq və İqtisadi və Sosial İnkişaf Mərkəzi ilə tərəfdaşlıq formasında icra edilir.*

**Bakı 2013**

## Mündəricat

<b>Xülasə</b> .....	<b>3</b>
GİRİŞ .....	6
Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası və onun funksiyaları .....	7
Hesablama Palatasının fəaliyyətinə baxış.....	13
Hesablama Palatası ARDNF-nin büdcəsinə və fəaliyyətinə rəy vermir. ....	17
Hesablama Palatası Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin fəaliyyətinə rəy bildirmir. ....	18
Hesablama Palatasının 2013-ci il dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinə rəyi.....	18
Nəticə və təkliflər .....	24
Ədəbiyyat siyahısı .....	29

## Xülasə

Hesablama Palatası haqqında tədqiqat palatanın fəaliyyətinin yerli və beynəlxalq qanunvericiliyə uyğun olub-olmaması, onun şəffaflığı və müstəqilliyinin səviyyəsi, həmçinin palatanın rəylərinə hökumətin yanaşma indeksinin öyrənilməsi, qanunvericilikdən irəli gələn boşluqların təsbit edilməsi və auditin səmərəliliyini artırılması məqsədi ilə aparılıb. Bu zaman biz Hesablama Palatasının ölkənin əsas maliyyə sənədi olan dövlət büdcəsinə rəyi, büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinə rəyi və ümumilikdə dövlət mülkiyyətinin idarə edilməsi ilə bağlı məlumatlara diqqət yetirməklə yanaşı palatanın fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi, müstəqilliyinin təmin edilməsi, şəffaflıq və hesabatlılıq əhəmiyyətinin yaradılması və əslində vətəndaşların maraqlarının qorunmasının əhəmiyyəti və bir çox digər əlaqəli məsələlərə diqqət yetirəcəyik. Həmçinin, tədqiqat zamanı həyata keçirilmiş sorğunun nəticələri də ümumiləşdirilmiş şəkildə hesabatda daxil edilib. Bu sorğu nəticəsində cəmiyyətdə Hesablama Palatası, onun fəaliyyət sferası, palatanın fəaliyyətinə və siyasi bitərəfliyinə o cümlədən, palatanın müstəqilliyinə və sərbəst fəaliyyət göstərmək imkanlarına vətəndaşların münasibətini öyrənməyə çalışmışıq. Sorğu 700 nəfər arasında keçirilib. Nəticələrin reallığa yaxın olmasını təmin etmək məqsədi ilə iştirakçılar 18 yaşından yuxarı olmaqla ali təhsilli, orta təhsilli, həmçinin özəl və dövlət sektorunda fəaliyyət göstərənlər arasından təxminən bərabər olaraq seçilib. Təəssüflə qeyd etməliyik ki, palatanın mövcudluğundan iştirakçıların yalnız 23%-i, onun fəaliyyət məqsədi haqqında isə 11.6%-i məlumatlıdır. Sorğuda iştirak edənlərin 7%-i Hesablama Palatasının Sədri kim olduğunu bilir, 76%-i Hesablama Palatasının müstəqil qurum olduğuna və sərbəst qərarlar qəbul etmə imkanlarına inanmır, Hesablama Palatasının fəaliyyətindən məlumatlı olanların 86%-i palatanın fəaliyyətinin geniş işıqlandırılmalı olduğu və vətəndaşlarla qurum arasında informasiya, sorğu və təklif mexanizminin formalaşmasının vacibliyinə inanır.

Qısa müstəqillik və dövlətçilik tariximizdə Azərbaycanın müəyyən inkişaf yolu qət etməsinə baxmayaraq hələdə bir çox sahələrdə olduğu kimi, dövlət maliyyəsinin səmərəli, şəffaf və məqsədyönlü idarə edilməsində də ciddi nöqsanlar mövcuddur və bu problemlərin həll edilməsi həm milli və həm də dövlət maraqlarının təmin edilməsi, ölkənin beynəlxalq imicinin yaxşılaşdırılması və ən əsası hökumət fəaliyyətinin legitimliyinə ciddi töhvə ola bilər.

Hesabatda Ali Audit İnstitutlarının dövlətlə münasibətləri, parlamentin AAI-lərini təsis etməsinin, quruma sədrin və muavinlərinin prezident tərəfindən təyin edilməsindən asılı olmayaraq, Ali Audit İnstitutlarının (AAİ) müstəqilliyinin təmin edilməsi, onların səlahiyyətləri, audit predmetləri, hesabatlılığı və ictimai cavabdehliyi araşdırılır.

Hesabatın mühüm bir hissəsi Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası və onun funksiyalarına həsr edilmişdir. Bu hissədə Hesablama Palatasının funksiyalarının beynəlxalq bəyannamələrin prinsipləri ilə uyğunluğu, Azərbaycan Respublikası konstitutsiyasında Hesablama Palatası haqqında qanunvericiliyin beynəlxalq təcrübə ilə müqayisəsi öz əksini tapmışdır. Bundan əlavə Hesablama Palatasının Azərbaycan Respublikası “2013-cü il dövlət büdcəsi haqqında” rəyinə münasibət bildirilir, büdcədən kənar fondların büdcələrinə (Dövlət Neft Fondu, müxtəlif nazirliklərin tərkibində yaradılan və çalışanların sosial rifahının yaxşılaşdırılması məqsədi daşıyan fondlar və s.) Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin fəaliyyətinə rəy verməməsi ilə bağlı iradlar qeyd edilib və bu halın qanunvericiliyə zidd olduğu bildirilib.

Sonda isə nəticə və bu nəticələrin dəyişməsi və ölkəmizdə daha müasir AAİ-nin yaradılması məqsədi ilə müəyyən etdiyimiz çatışmazlıqların aradan qaldırılmasının həlli yolları göstərib. Belə ki, Hesablama Palatasının tam müstəqilliyinin təmin edilməsi məqsədilə və bu müstəqilliyin konstitusyon dayacağının yaradılması üçün ölkəmizin ana qanununa dəyişiklərin edilməli olduğunu təklif edirik. Digər tərəfdən palatanın iş planının hazırlanmasında vətəndaşların yaxud da maraqlı ictimai birliklərin sorğu və təkliflərinin nəzərə alınması qanunvericilikdə təsbit edilsin həmçinin, mətbuat tərəfindən müəyyən sənədlərlə icrası şübhə altına alınan layihələrin və fəaliyyətində ciddi nöqsanların olduğu haqqında cəmiyyətdə formalaşan rəylərin cavablandırılması məqsədilə bu layihələr və qurumlar audit obyektinə siyahısına salınsın, auditin nəticələri ictimailəşdirilsin.

Hesablama Palatası aparılan audit yoxlamalarının nəticələri, dövlət maliyyəsindən sui istifadə halları və işinin öhdəsindən bilərəkdən yaxud da bilməyərəkdən gələ bilməyən dövlət qurumlarının nöqsanları və cəmiyyəti düşündürən digər məsələlər haqqında xalqı çox az məlumatlandırır və daha az əhəmiyyət daşıyan məsələlər ictimailəşdirilir. Bu isə palatanın nüfuzuna, qavranılma səviyyəsinə və işinin səmərəliliyinə mənfi təsir edir ki, nəticənin dəyişdirilməsi və qurumun daha hesabatlı hala gətirilməsi üçün fəaliyyəti onun xalqa birmənalı şəkildə açıq olsun.

Hesablama Palatasının səlahiyyət dairəsində olan büdcədən kənar fondların auditini və büdcələrinə rəy nədənsə icra edilmir. Bu fondlardan biri olan ARDNF-nin vəsaitlərinin həcmi çox olması və dövlətin valyuta ehtiyatlarının 73%-nin bu fondda cəmlənməsi fondun auditini və büdcəsinə rəy verilməsinin əhəmiyyətini bir daha artırır və palatanın bunları təmin etməsinin gərəkdiyi qeyd edilir. Həmçinin, Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin fəaliyyəti də audit obyektinə olaraq görülməli və bu auditlərin nəticələri ictimailəşdirilməlidir.

Hesablama Palatası dövlət büdcəsi layihəsinə və icrasına rəy verərkən daha çox ümumi yanaşma ortaya qoyur. Yəni, palatanın rəyləri kifayət qədər izahlı və konkret istiqamətləri də özündə ehtiva edəcək şəkildə deyil, əsasən hökumətin siyasətinin təbliğatı, layihənin ən mükəmməl variantının yalnız bu ola biləcəyi kimi tərtib edilir, xərclərin və gəlirləri əhatə edən sənədlər və ya maddələr rəylərə daxil edilmir, rəyin metodologiyası göstərilir, büdcə prosesinə vətəndaş cəmiyyəti və ya sahə üzrə ekspertlər cəlb edilmir və rəylər pdf formasında rəsmi sayta yerləşdirilmir. Büdcənin icrasına nəzarət edərkən hansı qurumları daha açıq maliyyə siyasəti yeritdiyi və əksinə olaraq hansıların daha zəif və qapalı informasiya təminatının olması hesabatda əks edilmir (qeyd: ABŞ-ın Hesablama Palatası isə bu məlumatları xüsusi olaraq qeyd edir, bu zaman daha çox ictimailəşdirilən məlumatlar nəzərə alınır). Nöqsanların aradan qaldırılması məqsədi ilə təklif edirik ki, ilk olaraq büdcə prosesində ekspertlərin və vətəndaş cəmiyyəti institutlarının iştirakı təmin edilsin, palata rəyləri daha izahlı və konkret istiqamətləri qeyd etməklə tərtib etsin, büdcənin investisiya xərcləri layihələr üzrə daha dəqiq ifadə edilsin, xarici borcların ünvanı və məbləği göstərsin, əvvəlki illərdə qurum tərəfindən həyata keçirilən və icrasında problemlərin ortaya çıxdığı layihələrə, həmçinin smeta dəyəri əvvəlcədən məlum olmayan layihələrə vəsaitlərin ayrılmasına daha ciddi fikir bildirilsin və vəsaitlərin ayrılma səbəbi izah edilsin, dövlətin strateji hədəflərinə uyğun olaraq büdcənin ARDNF-nin transfertlərindən asılılığının azaldılması məqsədi ilə ciddi təkliflər paketi ilə çıxış etsin, palata tərəfindən təklif edilən lakin hökumətin nəzərə almadığı təkliflər də rəydə ayrıca bölüm olaraq qeyd edilsin, rəyə nəticə və təkliflər bölümü əlavə edilsin.

Sonda qeyd etmək istəyirik ki, 21-ci əsrdə vətəndaş ödədiyi verginin hər qəpiyinin necə xərcləndiyinə nəzarət etmə imkanına sahib olmalı və ölkəsini idarə etməsi məqsədi ilə mandat verdiyi kəslərin onun bu istəyini təmin edəcəyinə arxayın olmalıdır. Dünyada isə AAİ lər bu funksiyanı yerinə yetirən qurum olaraq bilinir və dövlət maliyyəsinə ictimai nəzarəti təmin edir.

## GİRİŞ

Müasir dövlət anlayışı daha çoxtərəfli və dərin prinsiplərə söykənən və xalqın arzularının təzahürü və icraedici kimi qavranılır. Hökumətlərin həyata keçirdiyi bütün növ fəaliyyətlər və onun nəticələri xalqın rifahının yüksəldilməsinə, milli maraqların qorunmasına və məxsus olduğu təbii sərvətlərdən daha səmərəli və pragmatik istifadəyə xidmət etməlidir və bu məqsədlə də xalq bəzi insanlara (hökumət üzvləri) əlahiddə səlahiyyətlər verir və öz hökumətini yaradır. Hökumətlərin həyata keçirdiyi fəaliyyətlərin effektivliyini, səmərəliliyini və optimallığını artırmaq, müasir və beynəlxalq təcrübədən istifadə edərək çevik və ünvanlı maliyyə siyasətini təmin etmək məqsədi ilə müxtəlif adları daşıyan lakin təxminən oxşar funksiyaları yerinə yetirən nəzarət –təftiş qurumları yaradılır ki, müasir dövrdə onlara Ali Audit İnstitutları (AAİ) da deyilir.

Ali Audit İnstitutları dövlət maliyyəsinin idarə olunması, gəlirlərin və xərclərin şəffaflığının təmin edilməsi, hesabatlılığa nail olunması ilə yanaşı dövlət institutlarının möhkəmlənməsi üçün çox mühüm qurumlardır. Onlar hüququn optimallığını, maliyyənin səmərəliliyini və strukturlaşmanı gücləndirməklə qanunların daha konkret icrasına kömək edir və korrupsiya ilə mübarizədə xüsusi rol oynayır. Ali Audit İnstitutlarının məqsədi və fəaliyyət prinsiplərinin müxtəlif ölkələr üzrə müqayisə etdikdə müəyyən fərqlərin olmasına şahid oluruq. Lakin, bu qurumların hər biri öz fəaliyyətini beynəlxalq hüququn şərtləri çərçivəsində həyata keçirirlər. Beynəlxalq hüquq normaları əsasən Lima və Mexiko Deklarasiyaları ilə tənzimlənir.

Hesablama Palatası haqqında tədqiqat palatanın fəaliyyətinin yerli və beynəlxalq qanunvericiliyə uyğun olub-olmaması, onun şəffaflığı və müstəqilliyinin səviyyəsi, həmçinin palatanın rəylərinə hökumətin yanaşma indeksinin öyrənilməsi, qanuvericilikdən irəli gələn boşluqların təsbit edilməsi və auditin səmərəliliyini artırılması məqsədi aparılıb. Bu zaman biz Hesablama Palatasının ölkənin əsas maliyyə sənədi olan dövlət büdcəsinə rəyi, büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinə rəyi və ümumilikdə dövlət mülkiyyətinin idarə edilməsi ilə bağlı məlumatlara diqqət yetirməklə yanaşı palatanın fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi, müstəqilliyinin təmin edilməsi, şəffaflıq və hesabatlılıq ənənəsinin yaradılması, əslində vətəndaşın maraqlarının qorunmasının əhəmiyyəti və digər əlaqəli məsələlərə diqqət yetirəcəyik. Çünki, qısa müstəqillik və dövlətçilik tariximizdə Azərbaycan müəyyən inkişaf yolu qət etməsinə baxmayaraq hələdə bir çox sahələrdə olduğu kimi, dövlət maliyyəsinin səmərəli, şəffaf və məqsədyönlü idarə edilməsində də ciddi nöqsanlar mövcuddur və bu problemlərin həll edilməsi həm milli və həm də

dövlət maraqlarının təmin edilməsi, ölkənin beynəlxalq imicinin yaxşılaşdırılması və ən əsası hökumət fəaliyyətinin legitimliyinə ciddi töhvə olar.

### **Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası və onun funksiyaları**

Ölkə qanunlarına uyğun olaraq Hesablama Palatası Azərbaycanın Ali Audit İnstitutu olmaqla dövlət maliyyəsinə nəzarəti həyata keçirən xüsusi orqandır. Nəzarətin həyata keçirilməsində məqsəd dövlət təmayüllü vəsaitlərin xərclənməsi, dövlət əmlakının istifadəsi, yaxud özəlləşdirilməsi zamanı səmərəliliyin və dürüstlüyün təmin edilməsi, bu vəsaitlərin dövlət büdcəsinə daxil olmasını izləmək, həmçinin ictimai hesabatlılığın, şəffaflığın həyata keçirilməsi, beləliklə də kənarçıxmaların xüsusən də korrupsiyanın qarşısının alınmasıdır. Hesablama Palatası Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının tələbi olaraq Milli Məclis tərəfindən yaradılıb (**M a d d ə 9 2: Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi öz iş qaydasını müəyyən edir və Milli Məclisin müvafiq orqanlarını yaradır, o cümlədən öz sədrini və onun müavinlərini seçir, daimi və başqa komissiyalar təşkil edir, Hesablama Palatası yaradır**). Yeri gəlmişkən qeyd etmək lazımdır ki, AAI-nin yaradılması, onların audit səlahiyyətləri, müstəqilliyi, hökumətin digər qanadları ilə münasibətləri və quruma rəhbərin və üzvlərin təyinatı kimi əsas qaydalar beynəlxalq prinsiplərin tələblərinə uyğun olaraq ölkə konstitusiyasının təminatında olmalıdır (*Lima Bəyannaməsi, maddə 5.3. Ali Audit Qurumunun təsis edilməsi və onun müstəqilliyinin zəruri səviyyəsi Konstitusiya ilə təsbit edilməlidir. Maddə 6.2. Üzvlərin müstəqilliyinə Konstitusiya ilə təminat verilməlidir. Xüsusilə, onların işdən azad olunması proseduru da Konstitutsiyda əks edilməli və onların müstəqilliyinə xətdər yetirilməməlidir. Maddə 8. ....Ali Audit Qurumu ilə parlament arasında olan qarşılıqlı münasibətlərə dair müddəalar hər bir ölkənin şərait və tələblərinə uyğun olaraq milli Konstitusiya ilə müəyyən edilməlidir. Maddə 16.1. Ali Audit Qurumunun həyata keçirilən auditlərin yekunları barədə hər il və birbaşa parlamentə və ya digər səlahiyyətli dövlət orqanına məruzəetmə səlahiyyəti və borcu Konstitusiya ilə təsbit olunmalıdır. Maddə 18.1. Ali Audit Qurumunun əsas audit səlahiyyətləri Konstitusiya ilə təsbit olunmalıdır; təfsilatlar isə qanunvericiliklə müəyyən edilə bilərlər.* ). Lakin, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 92-ci maddəsi “*Milli Məclis Hesablama Palatasını yaradır*” kəlməsi ilə tamamlanır ki, bu da əlbəttə qurumun nüfuz dairəsinin məhdudluğuna səbəb olur. AAI-lərin səlahiyyətləri və müstəqilliklərini təsbit edən maddələr Yaponiya, İndoneziya, Hindistan kimi ölkələrin konstitusiyalarında geniş şəkildə əks olunub. Təcrübə onu göstərir ki, AAI-lərin öz funksiyalarını tam və səmərəli şəkildə yerinə yetirmə imkanı onun hüquqi, təşkilati və funksional müstəqilliyinin səviyyəsindən asılıdır və

bunu əhəmiyyətlik dərəcəsini nəzərə alaraq İNTOSAI özünün 19-cu konqresində “AAİ-nin müstəqilliyi üzrə Mexiko Bəyannaməsi” qəbul edib. Mexiko Bəyannaməsi o zamana qədər ayrı-ayrı beynəlxalq qurumlar tərəfindən qəbul edilmiş AAİ-nin müstəqilliyi haqqında qərarların mükəmməl və daha təkmil şəkildə ifadə edildiyi və audit qurumlarına öz səlahiyyətlərini müstəqil formada həyata keçirmələri və son nəticədə dövlət maliyyəsinin keyfiyyətli kənar audit üçün əsas hesab edilən 8 prinsipin əks olunduğu sənəddir. Bu sənədlə audit qurumlarının səmərəli, müstəqil və təkmilləşdirici fəaliyyət göstərə bilməsi imkanları təsbit edilib.

Azərbaycan ali audit institutunun fəaliyyəti həm ölkəmizin qoşulduğu beynəlxalq sazişlərlə və həm də yerli qanunvericiliklə „Hesablama Palatası haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu, HP-nin Daxili Nizamnaməsi, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, “Milli Məclisin Komitələri haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu, “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu və digər normativ hüquqi aktlar əsasında tənzimlənir. Hesablama Palatasının üzvlərinin təyini Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Daxili Nizamnaməsinin 44-cü maddəsi və “Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin daimi komissiyaları haqqında” qanunun 9-cu maddəsi ilə müəyyənləşdirilir. Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası hüquqi şəxsdir və Bakı şəhərində yerləşir.

***Hesablama Palatası fəaliyyətinin əsasını Azərbaycan Respublikası dövlət büdcəsinin təsdiq edilməsi və onun icrasına nəzarət üzrə Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə kömək etmək təşkil edir.*** Hesablama Palatasının fəaliyyəti ekspert-analitik fəaliyyəti, audit tədbirləri və layihələr həyata keçirmək, həmçinin öz fəaliyyəti haqqında illik hesabatlar vermək və sairədən ibarətdir.

Hesablama Palatasının ən mühüm vəzifələrindən biri dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin layihələrinə rəy vermək, sonradan gəlirlərin təmin edilməsi xərclərinin isə təyinatı üzrə və vaxtında icra edilməsinə nəzarəti həyata keçirməkdir. Büdcə ili tamamlandıqdan sonra büdcənin icrasına rəy verilməsi, icra zamanı ortaya çıxan nöqsanların aradan qaldırılması istiqamətində təkliflərin hazırlanması, ciddi maliyyə pozuntuları baş verdikdə lazımi orqanların məlumatlandırılması, büdcə təşkilatlarının maliyyə performansına haqqında məlumatların hazırlanması, gələcəkdə daha səmərəli maliyyə sənədinin hazırlanmasına dair təkliflər paketinin hazırlanıb Milli Məclisin müzakirəsinə çıxarılması kimi funksiyalar da Hesablama Palatası tərəfindən həyata keçirilməli olan əhəmiyyətli vəzifələrdəndir. İllik hesabatlarla yanaşı Hesablama Palatası rübdə bir dəfə büdcənin gəlir və xərclərinin icrası haqqında Milli Məclisə məlumatlar verir. Bu zaman məqsəd operativliyin təmin edilməsi və baş vermiş nöqsanlar və ya pozuntularla əlaqədar vaxtında tədbirlərin görülməsidir.

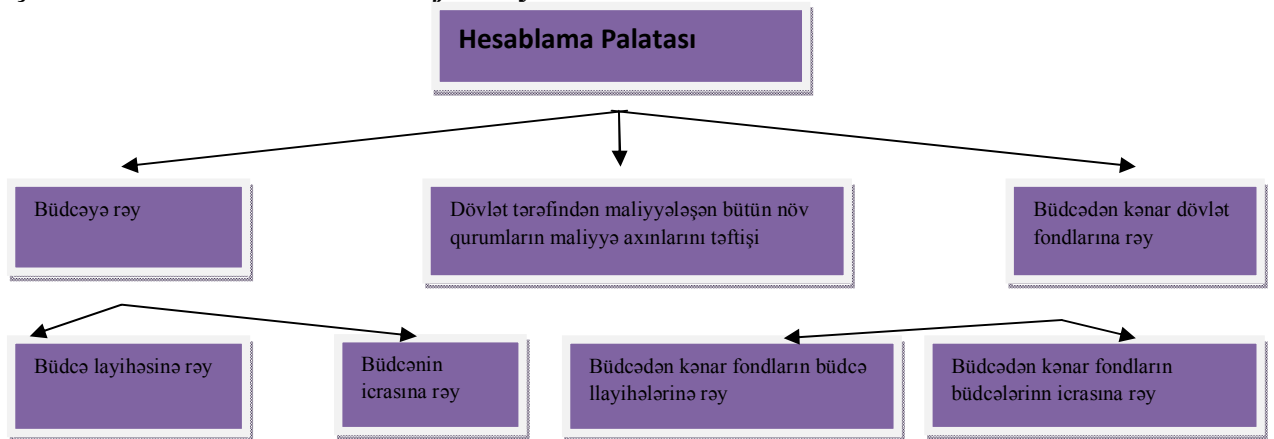


Hesablama Palatasının nəzarət sferasına daxil olan fəaliyyət növlərinə dövlət əmlakının idarə edilməsi, onun barəsində sərəncam verilməsi və dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə edilən vəsaitlərin dövlət büdcəsinə daxil olması da daxildir. Əgər Hesablama Palatası dövlət əmlakının idarə edilməsinə, onun barəsində sərəncam verilməsinə, dövlət büdcəsinin icra edilməsinə, dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə edilən vəsaitlərin dövlət büdcəsinə daxil olmasına, hüquqi şəxslərə və bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən vəsait ayrıldıqda həmin vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməsinə nəzarətin həyata keçirilməsi zamanı cinayət əlamətləri olan hüquqpozumlar aşkar edilərsə təxirəsalınmadan müvafiq materialları Azərbaycan Respublikası Baş Prokurorluğuna göndərir.

Lazım olduqca Hesablama Palatası Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və onun komitələrinin tapşırığı ilə dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondları ilə bağlı qanun layihələrinin, Milli Məclisdə təsdiq edilən və Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrin maliyyə ekspertizasını keçirir, həmçinin dövlət büdcəsi vəsaitlərinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının vəsaitlərinin bank hesablarında hərəkəti barədə Azərbaycan Respublikası Mərkəzi Bankından və müvəkkil banklardan, kredit təşkilatlarından məlumat alır, təhlil edir və Milli Məclisə təkliflər verir.

Ümumilikdə isə Hesablama Palatası dövlətin maliyyə axınlarına nəzarəti həyata keçirərkən digər dövlət nəzarət orqanları ilə qarşılıqlı əlaqə şəraitində fəaliyyət göstərir. Bu zaman bitərəflik əsas amil hesab edilir.

**Şəkil 1. Hesablama Palatasının funksiyaları.**



Şəkildən də göründüyü kimi, Hesablama Palatası dövlətin cavabdeh olduğu bütün növ maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsinə nəzarəti həyata keçirməklə şəffaflıq, səmərəlilik, effektivlik və qanunauyğunluq prinsiplərinə əməl edilməsindəki nöqsanları ortaya çıxarmalı və

nəticələrin səbəblərini öyrənərək onları yaradan şəraitin aradandan qaldırılması üçün təkliflər hazırlamalı və parlamentə təklif etməlidir.

Hesablama Palatası öz işinin təşkilini və tənzimlənməsini palatanın özünün qəbul etdiyi Daxili Nizamnamə əsasında həyata keçirir. Palatanın Daxili Nizamnaməsi qanunla təsdiq edilir.

Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının heyəti **sədr, sədr müavini və 7 auditor**dan ibarətdir. Sədr, sədr müavini və auditorlar səlahiyyət müddəti 7 il olmaq şərti ilə parlament tərəfindən təyin edilir. *Qanunvericiliyə əsasən sədr və sədr müavinini Milli Məclisin sədri, Baş nazir, Maliyyə naziri, Baş prokuror, Ali Məhkəmənin sədri, İqtisad Məhkəməsinin sədri və Mərkəzi Bankın İdarə Heyətinin sədri ilə yaxın qohumluq əlaqəsi ola bilməz.* Həmçinin, palata heyətinə üzv olanların siyasi mənsubiyyəti ola bilməz. Yeri gəlmişkən onu da qeyd etmək lazımdır ki, ABŞ-da GAO-nun (Dövlət Hesabatlılıq İdarəsi) rəhbərinə verilən səlahiyyət müddəti 15-ildir. Bunun əsas səbəbi isə GAO-nun müstəqilliyinin daha təminatlı olmasını əldə etməkdir. Çünki, 15-il ərzində 3 dəfə parlament və prezident seçkiləri seçilir ki, bu da palata sədrinin hər hansı siyasi və mənəvi təsirdə qalma faizini azaldır. Digər maraqlı bir təcrübə isə qonşu Türkiyə Cümhuriyyətindədir. Belə ki, bu ölkədə AAİ-i olan Sayıştayın prezidenti, üzvləri və auditorları vəzifəyə ömürlük seçilir.

Beynəlxalq təcrübədə isə AAİ-lərin müstəqilliyini təmin etmək məqsədi ilə dövlətlərin siyasi quruluşundan asılı olaraq onlara sədr və heyətin təyin edilmə mexanizmi fərqli şəkildə olur. Bu mexanizmləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

-AAİ-nin daxili səsverməsi yolu ilə (bu halda qurum öz rəhbərini özü seçmə hüququna sahib olur. məs: İngiltərə);

-AAİ-ə rəhbər və müavin parlament tərəfindən seçilir, məsələn Almaniya, Litva, Norveç, Türkiyə;

-AAİ rəhbəri və müavinləri parlamentin tələbi ilə ölkə rəhbəri tərəfindən təyin edilir, məsələn ABŞ, Çexiya;

Sadalanan halların hər birində məqsəd bu qurumların hökumətin digər strukturları ilə münasibətlərdə birmənalı müstəqilliyinin təmin edilməsidir. Ölkəmizin də üzvü olduğu İNTOSAİ-NİN qəbul etdiyi Lima bəyannaməsinin 8 və 9-cu maddələri ali audit institutlarının parlament və hökumətlə münasibətlərini nizamlayır. Audit qurumlarına ölkə konstitusiyası və digər qanunlarla verilən üstün dərəcəli təşəbbüskarlıq və müstəqillik onların parlament və hökumətin digər qanadları ilə münasibətlərdə öz qüvvəsində olmalıdır. Yəni AAİ-lərin parlament tərəfindən təsis edilməsi və yaxud da bir çox hallarda quruma sədrin və müavinlərin prezident

tərəfindən təyin edilməsi onun müstəqil və tərəfsiz fəaliyyət göstərməsinə maneə olmamalıdır. Lakin, bu müstəqillik öz növbəsində dürüstlük və şəffaflığa söykənərək qərəzli və yaxud hər hansı şəxsi maraqlara da xidmət edə bilməz. Məhz bunlar nəzərə alınaraq xüsusi ilə qeyd edilir ki, hökumətlə AAİ arasında hər hansı subordinasiya olmamalı və AAİ-nin rəyləri hökumətin nöqsanlarının müdafiəsinə sübut sayıla bilməz. Əgər pozuntular haqqında ciddi faktlar varsa bu zaman məhkəmə orqanları AAİ-lər tərəfindən hökumətin müdafiəsinə imkan verə bilməz və bu hal AAİ –lərin tərəfsizliyini şübhə altına ala bilər.

Ali Audit İnstitutunun idarə heyətinin təyin edilməsində əsas şərt onun hökumətin fəaliyyətinə sərbəst və tərəfsiz münasibət bildirməsi ilə yanaşı həyata keçirilən audit fəaliyyətinin şəffallığına ictimai inamı təmin etməkdir. **Xatırladaq ki, hətta Almaniyada Federal Hesablama Palatasının rəyindən istifadə edərək Bundestaq (Milli Məclis) hökuməti istefaya belə göndərmə hüququna malikdir.** AAİ-lərin rəhbərlərinin təyinat mexanizmi onların fəaliyyətində müstəqilliyi və səlahiyyətliyi təmin etməlidir.

Səlahiyyətliliyin əsas təzahürü kimi, AAİ-lər hökumət qurumlarından maliyyənin idarə edilməsi ilə əlaqədar bütün növ sənədləri və qeydləri əldə etmə və yaxud da tələb etmə imkanı olmalıdır. Münasibətlərin bu növündə məcburiliyin və tələbkarlığın artırılması məqsədi ilə AAİ-lər haqqında qanunvericilikdə tələb edilən sənədlərin hansı müddət ərzində quruma göndərilməli olduğu aydın şəkildə ifadə olunmalıdır. Auditin həyata keçirildiyi orqan da ortaya çıxan çatışmamazlıqlar, sui-istifadələr haqqında bəlli müddətdə cavab verməli və görülən tədbirlər haqqında məlumatları audit orqanına çatdırılmalıdır. Bunun məcburiliyinin təmini üçün zamanında məlumatlar göndərilmədikdə AAİ hüquq mühafizə orqanlarına müraciət edə bilmə səlahiyyətinə malik olmalıdır. Yalnız məcburi xarakter daşımayan kənar audit fəaliyyəti zamanı AAİ icraedici və qanunverici orqanların sənədlərinə onların öz istəyi ilə nəzərə alınması tövsiyyə xarakteri daşıyan ekspert rəyləri və ya məsləhətlərdən başqa bütün hallarda qurum görülən işlərin nəticələri ilə bağlı hər hansı tələbi irəli sürə bilməlidir. AAİ-lər öz illik proqramını və audit obyektləri və metodlarını inklusiv əsaslarda özü müəyyən etməli, bu metodlar ən son elmi və texniki yeniliklərə əsaslanmalıdır. Yeri gəlmişkən qeyd etmək lazımdır ki, ölkəmizdə bu günədək qəbul edilən qanunlar bağlı müəyyən çatışmazlıqların olmasına baxmayaraq Hesablama Palatasının fəaliyyətinin müstəqilliyinə mane olmur.

Mövcud qanunvericiliyə əsasən Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının sədri palatanın işini təşkil etməli, iş bölgüsünü həyata keçirməli, palatanın iclaslarına rəhbərlik etməli və qurumun rəsmi təmsilçisi olaraq beynəlxalq tədbirlərdə onu təmsil etməlidir.

Qanunla Hesablama Palatasının sədri, müavini və auditorları səlahiyyət müddəti zamanı işdən azad edilə bilmir. Onların vaxtından əvvəl vəzifədən getməsi xüsusi hallarda mümkündür (vəfat etdikdə, haqqında məhkəmə qərarı ilə təsdiq edilmiş cinayət işi olduqda, özü istefa verdikdə, palatanın üzvləri haqqında qanunun 7-ci maddəsi pozulduqda və fəaliyyət qabiliyyətini itirməsi haqqında məhkəmə qərarı olduqda mümkündür. Əlbəttə ki, Hesablama Palatasının işinin müstəqil olmasında onun heyətinin toxunulmazlığının qanun vasitəsi ilə təmin edilməsi müsbət addımdır və bu hal imkan verir ki, palata öz fəaliyyətində ictimai maraqları təmsil etsin.

Hesablama Palatasının fəaliyyəti qanuni, obyektiv, kollegial, aşkar və ədalətli olmalı, iclasları ən az 5 üzv iştirak etməklə keçirilməli, hesabatlar yaxud rəylər iştirak edənlərin sadə səs çoxluğu ilə qəbul edilməlidir (*qeyd: səslər bərabər olarsa palata sədrinin mövqeyi üstün olaraq qəbul edilir*). Hesablama Palatası fəaliyyətini özünün qəbul etdiyi iş planına uyğun aparır və iş planının formalaşdırılması zamanı Azərbaycan Respublikası Prezidentinin, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və onun komisiyalarının sorğu və təklifləri nəzərə alınır. Məhz ziddiyətli məqamlardan biri Hesablama Palatasının iş planı hazırlaması prosesində ictimai sorğuların və təkliflərin nəzərə alınmasının qanunda öz əksini tapmamasıdır. ***Bu səbəbdən də Azərbaycanda Hesablama Palatası və cəmiyyət münasibətləri, palatanın fəaliyyətinə ictimai inam o cümlədən, də palatanın mahiyyətindən irəli gələn funksiyaların yerinə yetirilməsi sahəsində ciddi nöqsanların olduğu qəbul edilir.***

Hesablama Palatası mətbuatda yayılan və xüsusi ilə strateji əhəmiyyətli layihələrin icrasını və yaxud hər hansı büdcədən maliyyələşən qurumun fəaliyyətini şübhə altına alan məlumatların araşdırılması ilə məşğul olmur. Halbuki, palatanın funksiyalarından biri dövlət maliyyəsinin tam və yaxud da qismən istifadə edildiyi bütün növ fəaliyyətlərin auditə cəlb edilməsi olduğu üçün və bu auditlərin xüsusi ilə şübhəli sayılan işlərə aid edilməsinin vacibliyi nəzərə alınarsa mətbuat məlumatlarının səhhiyyəsinə uyğun olaraq yoxlamaların həyata keçirilməsi doğru addım olar. Həmçinin, bu auditlərin aparılması sonda vətəndaşın dövlət fəaliyyətinin legitimliyinə olan inancını artırmaqla yanaşı, bu sahədəki mövcud nöqsanların və sui istifadələrin azaldılması ilə nəticələnə bilər. Sadalanan cəhətlər nəzərə alınarsa, Hesablama Palatası kütləvi informasiya vasitələrində yayılan dəqiqliyi az şübhə doğuran məlumatları əsas gətirərək audit yoxlamaları təyin etməsi və bu halın qanunauyğunluğu Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsində xüsusi maddə ilə təsbit edilməsi müsbət addım olar. Bu zaman əldə edilən məlumatların ictimaiyyətə təqdim edilməsi isə palatanın nüfuzunu ciddi şəkildə yaxşılaşdırma bilər.

Bəhs etdiyimiz məsələ AAİ –lərin fəaliyyətini tənzimləyən beynəlxalq sazişlərdə də öz əksini tapıb. Belə ki, AAİ-lər öz işini dövlətin maliyyə axınlarındakı nöqsanları və sui istifadəni üzə çıxarıb, tapılan faktlar haqqında hesabatlar tərtib etmək, nöqsanların aradan qaldırılması yollarını

işləyib hazırlamaq və sonda bu məlumatları maraqlı tərəflərə yəni- parlamentə, ictimaiyyətə və lazım gələrsə əgər prokurorluq orqanlarına təqdim etməklə sonlandırılmalıdır. AAI-nin hesabatlılıq prinsipi ölkə konstitusiyasına söykənməlidir. İllik fəaliyyətini əks etdirən hesabatda il ərzində həyata keçirilən fəaliyyətlər tam olaraq əks olunmalı və əgər tapılan faktın gecikdirilməsi düzgün hal hesab edilmirsə və ciddi əhəmiyyətə malikdirsə, bu zaman hesabat vaxtı gözlənilmədən fakt yuxarıda sadalanan tərəflərə açıqlanmalıdır. Hesabatların tərtibi zamanı audit faktları, onların mahiyyəti, baş verməsi şəraiti və səbəbləri elan edilməlidir. Ümumiyyətlə isə audit hesabatları asan və oxunaqlı şəkildə tərtib edilməlidir. AAI-lər nöqsanları ortaya çıxarmaqla yanaşı daim öz fəaliyyəti ilə dövlət maliyyəindən istifadənin daha müasir və təkmil formasını təşfiq etməlidir. Belə ki, onlar daim beynəlxalq yenilikləri təqib etməli və öz fəaliyyətlərində belə İNTOSAI və Beynəlxalq Mühəsiblər Federasiyası kimi ciddi və ixtisaslaşmış təşkilatların qəbul etdiyi müasir audit standartlarından və etik normalardan istifadə etməlidir. Məhz bu zaman onların fəaliyyəti sürətlə dəyişən zamana uyğunlaşar və texniki yeniliklərin ortaya çıxardığı geniş cinayət imkanları qarşısında maneə sayıla bilər.

Ümumilikdə götürükdə qanunvericilikdə müəyyən nöqsanların olmasına baxmayaraq Azərbaycanda Hesablama Palatasının funksionallığı və kifayət qədər səlahiyyətlərinin olması öz əksini tapıb. Lakin, daha təsirli və işlək mexanizmin qurulması və Hesablama Palatasının fəaliyyətinin ciddiliyinin təmin edilməsi üçün Almaniya təcrübəsində istifadə edilən Federal Hesablama Palatasının nüfuz elementini gücləndirən halın Azərbaycanda da tətbiq edilməsi faydalı ola bilər. Belə ki, Almaniya Federal Hesablama Palatasının rəyləri əsasında parlament orqanı olan Bundestaq Federal Hökuməti istefaya göndərə bilər. Əlbəttə ki, aparılan auditlərin nəticəsində bilərəkdən və ya bilməyərəkdən dövlət vəsaitlərindən səmərəsiz istifadə yaxud israfçılıq halları ortaya çıxarsa. Düşünürük ki, bu hal həmçinin, parlament və FHP arasında səlahiyyətlər bölgüsünə müsbət təsir edir və hökumətin daha məsuliyyətli olmasını şərtləndirir.

Azərbaycanda Hesablama Palatasının mövcud funksiyalarını aşağıdakı şəkildən daha aydın görmək olar.

### **Hesablama Palatasının fəaliyyətinə baxış**

İlkin olaraq qeyd etmək lazımdır ki, Hesablama Palatası dövlət büdcəsinə və büdcədənənar fondlarının büdcəsinə rəy verərkən daha çox bələdçi xarakterli yanaşma ortaya qoyur. Bu tip yanaşma həm büdcə layihələrinə rəydə, həm də büdcənin icrasına rəydə özünü büruzə verir. Palatanın hesabatları hökumətin fəaliyyətinə rəy deyil daha çox onun fəaliyyətinin təbliğ edilməsi təsəvvürü yaradır. Həmçinin, Hesablama Palatası öz rəylərinin strukturunun ildən ilə

təkmilləşdirməsinin gərəkdiyi halda adətən oxşar səpkili rəylər tərtib edir. Budcəyə rəy bildirilərkən büdcə strukturunun beynəlxalq təcrübə ilə müqayisəsi aparılmır. Halbuki daim irad tutulan sahələrdən biri məhz, büdcə strukturunun beynəlxalq təcrübəyə uyğun gəlməməsidir. Bu istiqamətdə Hesablama Palatası təhlillər aparmalı və ilbəlil büdcənin tərtibatında və strukturunda edilən dəyişiklər qiymətləndirilməlidir.

Büdcənin gəlirlər hissəsinə rəy daha çox ümumi xarakter daşıyır və sektorlar üzrə daxil olan gəlirlər ayrı-ayrılıqda bölmələr şəklində işıqlandırılmır. Neft sektoruna daxil olan gəlirlər, vergi və qeyri-vergi gəlirləri qarışıq şəkildə və onların müsbət yaxud mənfi dinamikasının səbəbləri göstərilmədən təqdim olunur. Xatırladaq ki, Hesablama Palatasının rəyləri daha oxunaqlı və başadüşülən şəkildə tərtib edilməlidir. Lakin, layihələrə rəy verərkən Hesablama Palatası daha çox gəlirlərin təmin edilmə imkanlarını izah etməli və gəlirlər hissəsində hansı sahələrdə vəziyyətin real dəyərləndirilmədiyini, mövcud potensialdan çox və yaxud az gəlirin proqnozlaşdırıldığını ortaya çıxarmalıdır.

Büdcənin xərclər hissəsində isə prioritetlərin yəni təhsil, səhiyyə, sosial müdafiə və sosial təminat sahəsinə diqqətin artırılmasına çalışmalı və xüsusilə dövlət büdcəsinin zaman keçdikcə daha çox sosial yönlü olması üçün təkliflərlə çıxış etməlidir. Bu zaman keçmiş təcrübəyə istinad edərək vəsaitlərin səmərəli xərclənməsi istiqamətlərini müəyyən etməli, izafi və məqsədsiz xərclərin qarşısını almaq məqsədi ilə büdcənin parlamentdə müzakirəsi zamanı ciddi dəlillər ortaya qoymaqla qanuna dəyişiklərin edilməsini təmin etməlidir. Büdcənin xərclər hissəsində dövlət investisiyalarının qanunauyğunluğu, səmərəliliyi və şəffaflığı məqsədi ilə ayrı-ayrı layihələr üzrə smeta dəyərləri rəqəmlərlə ifadə edilməli və bu sahədə əvvəlki dövrlərdə aparılan yoxlamaların nəticələri ortaya qoyulmaqla yeni büdcə ili üçün investisiya xarakterli layihələrin icrasının təkmil yolları göstərilməlidir.

Bundan başqa Hesablama Palatası alternativ büdcə layihələri təqdim etməklə büdcə prosesində şəffaflığın təmin edilməsi və səmərəliliyin artırılması istiqamətində fəaliyyət göstərməlidir.

Büdcələrin icrası haqqında rəy hazırlayarkən isə daha çox xərcləmələr bölməsinə münasibətini bildirməli və yoxlamalar zamanı ortaya çıxan pozuntuların səbəbləri geniş şəkildə izah edilməli, bununla yanaşı pozuntulara şərait yaradan şərtlərin aradan qaldırılması məqsədi ilə zəif bəndləri müəyyənləşdirməli və təkliflərlə çıxış etməlidir. Hesablama Palatası dövlət maliyyəsinin idarə edilməsindəki rolunu sadəcə xərcləmələrin yeri və həcmünün müəyyən edilməsi ilə deyil, həmçinin xərcləmələrin ehtiyaclılıq dərəcəsini və onun səmərəliliyini aydınlaşdırmalı, şəffaflığın təmin edilməsi məqsədi ilə fəaliyyətinin nəticələrini parlamentə təqdim etməklə yanaşı ictimaiyyətə də açıqlamalar etməlidir.



ola bilər. Xatırladaq ki, Almaniya Federal Hesablama Palatasının fəaliyyəti kənar qiymətləndirməyə cəlb olunur və həqiqətən də palatanın fəaliyyətinin inkişafı və ictimailəşdirilməsi baxımından müsbət təcrübə hesab edilir. Bu metodun Azərbaycanda da tətbiq edilməsi məqsədəuyğun hesab edilir və bu zaman həmin ölkənin təcrübəsindən istifadə etmək olar.

Müasir dövrdə dövlət maliyyəsində şəffaflıq, səmərəlilik və effektivliyin təmin edilməsi hökumətlər üçün həyati əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, dövrün tələbi olaraq fəaliyyəti zamanı korrupsiya hallarının ortaya çıxdığı, səmərəli olmayan və vətəndaşın ödədiyi vergilərin səmərəsiz istifadə edilməsi sonda siyasi hakimiyyətin sosial dayaqlarının itirilməsi və seçkilərdə məğlubiyyətə yol açır. Və bu halların araşdırılmasında dünyada qəbul edilmiş müəyyən standartların olması vacibdir. Məhz Hesablama Palatası bu standartlara cavab verdikdə və ictimai nüfuzə sahib olduqda öz işini düzgün, bitərəf, şəffaf və hesabatlı həyata keçirmiş hesab edilir. Azərbaycanda Hesablama Palatasının qavranılması və onun haqqında məlumatlılıq səviyyəsinin öyrənilməsi məqsədi ilə vətəndaşlar arasında apardığımız sorğu aşağıdakı nəticələri ortaya çıxardı:

- İştirakçıların yalnız 23%-i Hesablama palatasının mövcudluğundan xəbərdardır;
- İştirakçıların 7%-i Hesablama Palatasının sədrinin kim olduğunu bilir;
- İştirakçıların 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 fikri ilə razılaşır;
- Hesablama Palatasının fəaliyyətindən xəbərdar olanların 76%-i Hesablama Palatasının müstəqil qurum olduğuna və sərbəst qərarlar qəbul etmə imkanlarına inanmır.

Sorğunun nəticələrindən aydın olur ki, Hesablama Palatasının nüfuz dairəsi çox aşağı səviyyədədir və cəmiyyətin böyük bir qismi qurumun dövlət strukturunda mövcudluğundan və yaxud da nə işlə məşğul olduğundan xəbərsizdir. Bir çox hallarda isə palatanın müstəqil audit xidməti həyata keçirdiyi hesab edilir və yaxud Vergilər Nazirliyinin audit xidməti ilə səhv salınır. Əksər hallarda isə vətəndaşlar Hesablama Palatası haqqında suala Nə? deyər təəccüblə cavab verirlər. Vəziyyətin dəyişdirilməsi üçün aşağıdakı təkliflərin palata və parlament tərəfindən diqqətə alınması məqsədəuyğundur:



- 1.Hesablama Palatasının siyasi və faktiki müstəqilliyi qanunvericiliklə tam təmin edilsin;*
- 2.Palatanın fəaliyyət sferası genişləndirilsin və hazırda ölkədə başlanmış korrupsiyaya qarşı mübarizədə önəmli mövqe tutsun;*
- 3.Kütləvi informasiya vasitələrində ciddi arqumentlər təqdim edilməklə alılan dövlət maliyyəindən sui istifadə hallarının baş verdiyini iddia edən məlumatlar, və yaxud fəaliyyətində korrupsiya elementlərinin ehtimal edildiyi dövlət qurumlarının fəaliyyəti audit obyektı olaraq qəbul edilsin və nəticələr ictimailəşdirilsin;*
- 4.Palata vətəndaşların və ya vətəndaş cəmiyyəti institutlarının sorğuları əsasında yoxlamalar təyin etsin və bu hal qanunvericiliklə təsbit edilsin;*
- 5.Beynəlxalq ali audit qurumlarının da tövsiyələri nəzərə alınmaqla Hesablama Palatası həyata keçirdiyi yoxlamaların nəticələrini vaxtaşırı olaraq ictimailəşdirsin və büdcə prosesinin şəffaflığının təmin edilməsi məqsədi ilə büdcə prosesi başlamazdan əvvəl açıqlamalarla çıxış etsin və “Vətəndaş büdcəsi” sənədini dərc etsin;*
- 6.Palata öz fəaliyyəti ilə şəffaflıq və bitərəflik nümayiş etdirsins, ən əsası vətəndaşı inandırсын;*

### **Hesablama Palatası ARDNF-nin büdcəsinə və fəaliyyətinə rəy vermir.**

Hesablama Palatası haqqında” Azərbaycan Respublikası qanununun 2-ci maddəsində Hesablama Palatasının büdcədənənar dövlət fondlarının fəaliyyətinə rəy verməli olduğu aydın şəkildə ifadə edildiyi halda qurum ARDNF-nin fəaliyyətinə və büdcəsinə dair rəy hazırlamır və bu barədə heç yerdə məlumat vermir. Nəzərə alsaq ki, Dövlət Neft Fondu 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 bölgüsünün təmin edilməsi məqsədi ilə yaradılıb və hazırda ölkənin strateji valyuta ehtiyatlarının 73%-ni özündə cəmləşdirir, bu zaman Dövlət Neft Fondunun Hesablama Palatasının maliyyə axınlarına, vəsaitlərin yerləşdirilməsinə, fonddan maliyyələşən layihələrin icrasına və fondun büdcəsinə rəy verməməsi çox maraqlı haldır. Halbuki, cəmiyyətin ən çox maraqlandığı və şəffaf idarə edilməsinə əmin olmağa cəhd etdiyi bir dövlət qurumdur.

Bundan başqa fonddan transfertlərin son illər sürətlə artması və bu zaman büdcənin gəlirlər hissəsinin neftdən asılılığı tendensiyasının təhlükəli həddə çatdığı bir vaxta Hesablama Palatası 2013-cü ilin büdcə layihəsinə rəy verərkən NF-dən büdcəyə köçürmələrin həcmının artmasını dəstəklədiyini açıqlayır. Fikrinin izah edən Hesablama Palatasının sədri H.Əsədov bildirir ki,

fonda olan vəsaitlər büdcədən 2 dəfə çoxdur, vəsaitlərin ən yüksək reytingli banklarda saxlanması da hər hansı təhlükələr var və əks halda büdcənin yükü çox olar. Əlbəttə ki, Hesablama Palatasının ölkə əhəmiyyətli məsələyə yanaşma tərzində mənfi məqamların olduğu ortaya çıxır. Qeyd edək ki, dünya təcrübəsindən də görüldüyü kimi, real sektorun və büdcənin hər hansı bir mənbədən (vergilərdən başqa) asılılığı sonda iqtisadi tənəzzülə və digər sektorların faktiki olaraq məhvinə səbəb olur.

Neft fondundan büdcəyə transfertlərin həcmının artan tempə davam etməsi 2013-cü ildə ilk dəfə olaraq fondun büdcəsinin 2.2 milyard dollar kəsirlə yerinə yetirilməsinə səbəb olacaq. Əlbəttə ki, proqnozlaşdırılan neft və qaz hasilatı real baş verərsə və dünya bazarlarında neftin qiymətləri 100 dollardan yuxarı olarsa. Lakin son illərdə baş verən hasilat azalmasının sürətli tempi, xüsusilə də 2012-ci ildə proqnozlaşdırılan neft hasilatının təmin edilməməsi, bu sahədə ciddi narahatlıqların yaranmasına səbəb olub. Bütün bunların fonunda Hesablama Palatasının məsələyə münasibəti və transfertlərin artırılmasını dəstəkləməsi doğru addım olmamaqla yanaşı, həm də palatanın fəaliyyətində nöqsanların olmasından xəbər verir.

### **Hesablama Palatası Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyinin fəaliyyətinə rəy bildirmir.**

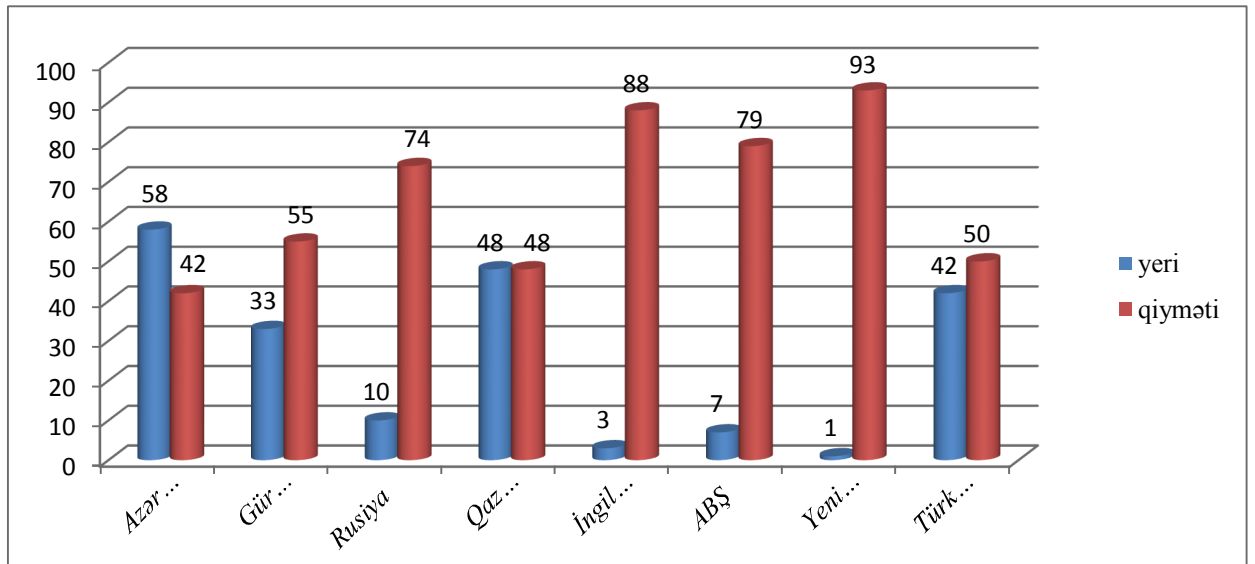
Qanunvericiliyin tələblərinə görə dövlət orqanları tərəfindən alınan mal və ya xidmətlərin dəyəri 50 min manatdan yuxarı olduqda tenderlər həyata keçirməlidir. Məhz bu zaman satınalmalar üzrə dövlət agentliyi dövrüyyəyə girir və tenderlərin keçirilməsini təşkil edir. İl ərzində təxminən 2.5-3 milyard manat həcmində satınalma məqsədli tenderlər həyata keçirilir. Və bu zaman xərclənən vəsaitlər dövlət büdcəsindən ödənilməsi üçün Hesablama Palatası xərclərin istiqaməti və dəyərliliyin təmini məqsədi ilə tenderlərin nəticələrinə rəy bildirməlidir. Lakin, hazırda bu istiqamətdə hər hansı bir nəzarət yoxlaşmasının həyata keçirilməsi haqqında ictimaiyyət məlumatlandırılmır və MM-ə hesabatlarda öz əksini tapmır. Bu isə dövlət maliyyəsinin səmərəli və təyinatı üzrə istifadə edilməsində boşluqların olmasına, həmçinin şəffaflığın və səmərəliliyin təmin edilməsində nöqsanların nəzarətsizliyinə yol açır. Həqiqətdə bir çox tenderlərin keçirilməsində zaman-zaman müxtəlif problemlərin ortaya çıxdığının şahidi oluruq. Bu zaman alınan mal və xidmətlərin dəyərinin süni şişirdilməsi halları və beləliklə də büdcə vəsaitlərinin mənimsənilməsi aydınlaşdırılmalıdır.

### **Hesablama Palatasının 2013-ci il dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinə rəyi.**

Hesablama Palatasının əsas funksiyalarından biri ölkənin ən əhəmiyyətli maliyyə sənədi hesab edilən dövlət büdcəsinin layihəsinin hazırlanmasında iştirak etmək, proqnoz layihəyə rəy bildirmək, büdcənin icrası zamanı daimi ictimai nəzarəti təmin etmək və şəffaflıq,

informasiyalılıq, hesabatlılıq kimi vacib şərtlərə əməl edilməsinə nəzarəti həyata keçirməkdir. Qeyd etmək lazımdır ki, Hesablama Palatası yarandıqdan sonra dövlət büdcəsində hesabatlılığın təmin edilməsində, qanun layihəsi parlamentin müzakirəsinə təqdim edildiyi zaman cəmiyyətə açıqlanması kimi irəliləyən doğru addımlar atılıb. Nəticədə ölkəmiz büdcə açıqlıq indeksi üzrə Açıq Büdcə Əməkdaşlığı Tədqiqatının (*Open Budget Pathnership Survey*) qiymətləndirməsinə görə 2006-cı ildə 20 olan indeksini 2010-cu ildə 42-ə qədər yüksəltmiş, lakin 2011-2012-ci illərdə hər hansı irəliləyiş baş verməyib. (qeyd: indeks müxtəlif göstəricilər üzrə verilən qiymətlərin cəmindən ibarətdir) Aşağıdakı diaqram vasitəsi ilə büdcənin açıqlığı indeksinə görə bəzi dövlətlərin müqayisəli göstəricilərini əks etdirməklə bu sahədə qlobal mənzərəni canlandırmağa çalışmışıq.

**Diaqram 1: Büdcə açıqlıq indeksi**



**Mənbə:** *Open Budget Pathnership Survey*

































Göründüyü kimi, bu sahədə ən yaxşı göstərici Yeni Zelandiyaya məxsusdur. Bu ölkənin büdcə açıqlığı 93 bal olaraq dəyərləndirilib ki, nəticə siyahıda birinci yeri tutur. Siyahıda ABŞ, Rusiya və İngiltərə kimi ölkələrin yeri də ilklər arasındadır. Qafqaz ölkələri arasında Gürcüstan daha açıq büdcə prosesinə sahib hesab edilir. Azərbaycan isə siyahıda 42 balla 58-ci yeri paylaşır. Bu isə büdcə prosesinin kifayət qədər açıq olmadığını göstərməklə yanaşı, mövcud problemlərin aradan qaldırılmasına səs-ləyən çağırış da hesab edilə bilər.




Əvvəlcə qeyd etmək lazımdır ki, HP-nin rəyləri illər üzrə əksər hallarda rəqəmlərə düzəlişlər edilməklə təkrarlanır. Bu zaman ötən illərdəki boşluqların təsbit edilməsi və çatışmazlıqların aradan qaldırılması istiqamətində hər hansı addım atılmır. Nəticədə HP-nin rəyləri yuxarıda qeyd

etdiyimiz kimi, büdcə bələdçisi şəklində tərtib edilir. Həmçinin, rəyin hazırlanması metodologiyası qeyd edilmir.

Hesablama Palatası Büdcə layihəsi müzakirə edilməmişdən əvvəl heç bir açıqlama vermir, həmçinin vətəndaşlar üçün büdcə kitabı hazırlamır. Açıq Büdcə Əməkdaşlığı Tədqiqatının (*Open Budget Pathnership Survey*) apardığı təhlillərdən görünür ki, 2006-cı illə müqayisədə 2012-ci ildə Azərbaycanda büdcənin proqnozu, orta illik hesabat, yekun hesabat və audit hesabatlarının əlçatanlığı sahəsində ciddi irəliləyişlər olub. Belə ki, sadalanan məlumatlar 2006-cı ildə birmənalı şəkildə cəmiyyətə açıqlanmırdı. Daha yaxşı olar ki, Hesablama Palatası Vətəndaşın Büdcə Kitabını dərc etsin və bunun sayəsində büdcənin şəffalıq indeksini yüksəltmək mümkün olsun.

**Şəkil 3: Azərbaycanda büdcə hesabatları haqqında vətəndaşların məlumat əldə etmək imkanı.**

İl	Büdcədən əvvəlki açıqlama	Hökumətin büdcə Layihəsi	Parlament tərəfindən təsdiq olunmuş büdcə	Vətəndaşların büdcə kitabı	Büdcə proqnozu	Orta illik Hesabat	Yekun Hesabat	Audit hesabatları
2006								
2008								
2010								
2012								

-  İnformasiya əlçatandır
-  İnformasiya daxili istifadə üçündür
-  Hesabat hazırlanmır

**Mənbə:** *Open Budget Pathnership Survey*

2013-cü ilin dövlət büdcəsinin gəlirlər bölməsinin həcmi 2012-ci illə nisbətən 2,116 milyard manat yaxud 12.4% artıq proqnozlaşdırılır. Birincisi ÜDM-in real artımı 5.3% artacağı gözləniləndiyi halda büdcənin gəlirlərində 12.4%-lik artım doğru olmayan addım kimi qiymətləndirilir. Aydın məsələdir ki, büdcədəki artımın 69%-i və yaxud 1.455 milyard manatı

ARDNF-nin transferindəki artım hesabına formalaşır. Və bu da Hesablama Palatasının sədri Heydər Əsədovun dili ilə desək düzgün addım kimi qiymətləndirilir. Əsaslandırma isə ondan ibarətdir ki, dünyada davam edən maliyyə böhranı səbəbindən vəsaitlərin digər valyutalarda və maliyyə qurumlarında saxlanması kifayət qədər etibarlı deyil. Lakin məsələnin bu cür izah edilməsi iqtisadi səbəb hesab edilə bilməz. Çünki, Neft Fondundakı vəsaitlərin büdcəyə iri həcmərlə transfer edilməsi nəticəsində faktiki olaraq dövlət büdcəsinin neftdən asılılığı 73%-ə çatıb və bu tendensiyanın davam etdirilməsi sonda gələcək nəsillərin vərəsəlik hüququnun pozulmasına yəni fond vəsaitlərinin tükənməsinə gətirib çıxaracaq. Xatırladaq ki, 2013-cü ildə ilk dəfə olaraq neft fondunun xərcləri gəlirlərindən 2.2 milyard manat çox olacaq. Həmçinin nəzərə alsaq ki, dövlət büdcəsində dövlət qoyuluşlarının həcmi 50%-dən artıqdır və bu vəsaitlərin xərclənməsinin səmərəliliyi və şəffaflığı ilə əlaqədar ciddi nöqsanlar var, Hesablama Palatası bu vəsaitlərin xərclənməsinə nəzarətin həyata keçirilməsi haqqında çox passiv mövqə nümayiş etdirir. Deməli, vəsaitlərin fonddan büdcəyə iri həcmərlə transferti heç də milli maraqlara və iqtisadi qanunlara əsaslanmır. Bunları nəzərə alaraq bildirmək istəyirik ki, Hesablama Palatası Dövlət Neft Fondunun büdcəsinə rəy bidirməli və ictimaiyyəti maraqlandıran suallar tutarlı iqtisadi arqumentlərlə cavablandırılmalıdır. Digər bir problem isə ondan ibarətdir ki, son illər büdcənin həcmi Dövlət Neft Fondundan transfertlər hesabına kəskin şəkildə artımı büdcə və ÜDM-in artım templəri arasında disproporsiya yaradır və gələcəkdə yəni, neft gəlirləri aşağı düşdükdə büdcənin artırılması yaxud ən yaxşı halda indiki həcmində saxlanması mümkün olmayacaq, nəticədə məcburi olaraq büdcə xərclərinin azaldılması baş verəcək. Bu isə Hesablama Palatasının rəyində qeyd edilən və strateji hədəf sayılan “davamlı iqtisadi artım” tempinin zəifləməsinə və daxili tələbata yönələn istehsalın tənəzzülünə səbəb olacaq.

Hesablama Palatası büdcənin vergi gəlirlərinin təhlilində 6.4 milyard manat proqnozlaşdırılan ümumi həcmi 41.2% -nin yəni, təxminən 2.64 milyard manatının neft sektorunun payına düşdüyünü qeyd etdiyi halda qalan hissənin 3.76 milyard manatlıq qeyri-neft sektorunun vergi payının əslində ölkə iqtisadiyyatının iqtisadi potensialının çox aşağı səviyyədə vergiyə cəlb edildiyini göstərməsi haqqında heç bir təhlil aparılmayıb. Digər tərəfdən isə hökumətin iqtisadi siyasətinin əsas prioriteti olaraq büdcə gəlirlərinin və iqtisadiyyatın neft amilindən asılılığının azaldılması olduğunu qeyd edən palata 2012-ci ildə qeyri-neft sektorunun ÜDM-dəki xüsusi çəkisinin **10.3%** artdığı, 2013-cü ildə isə 11.7% artacağına gözləndiyi halda 2013-cü ilin büdcə proqnozunda bu sektorun xüsusi çəkisinin 27% olmaqla ötən ilə nisbətən cəmi 0.2% artacağını bildirir. Qeyri-neft sektorun ümumi artım tempi ilə bu sektorun büdcə gəlirlərindəki artım tempi arasında təxminən 58 dəfə fərq olduğu aydın görünməkdədir. Bu zaman büdcə gəlirlərinin təmin edilməsində iqtisadiyyatın neft və qeyri-neft sahələri üzrə proporsional olaraq dəyişmədiyinin və

büdcə layihəsi hazırlanarkən dövlətin əsas strateji hədəflərinin gözərdi edildiyinin səbəbləri palatanın araşdırma predmeti olmayıb.

2013-cü il dövlət büdcəsinin xərclər bölməsinə rəy verərkən Hesablama Palatası daha çox ötən illərlə faiz və miqdar müqayisəsi aparıb, xərclərin istiqamətini isə ümumi şəkildə (məs: su təsərrüfatının yaxşılaşdırılması və kanalizasiya sistemlərinin əsaslı təmiri və yenidən qurulması məqsədi ilə, meliorasiya tədbirlərinin həyata keçirilməsi məqsədilə ali və orta təhsil məktəblərinin maddi texniki bazasının möhkəmləndirilməsi məqsədi ilə və s.) qeyd etməyə üstünlük verib. Ancaq dünya ölkələrində də təcrübə edildiyi kimi, əgər büdcə layihəsinə rəydə xərclərin istiqaməti, miqdarı, konkret ünvanı və hansı məqsədlə ayrıldığı göstərilərsə bu zaman həm vəsaitlərin istifadəsi zamanı ictimai nəzarəti təmin etmək mümkün olar və həm də həmin layihələrin səmərəliliyinə başlamadan əvvəl ictimai tələbatın olub-olmaması müəyyən edilmiş olar. Məhz fikrimizin bu hissəsində qeyd etmək istəyirik ki, dövlət büdcəsi xərclərinin 34.9%-ni özündə əks etdirən 6934.2 milyon vəsaiti əhatə edən investisiya xarakterli xərclərin təsnifatına cəmi 16 səhifə yer ayrılıb ki, bu bölümdə də digərlərində olduğu kimi, sadəcə rəqəmlər müqayisə edilib və ümumi istiqamətlər göstərilib. İnvestisiya xərcləri bölümündə icrası nəzərdə tutulan layihələrin ölkə əhəmiyyətli olması və rəydə də qeyd edildiyi kimi əsasən strateji inkişafa hədəflənməsi əlbəttə ki, vətəndaşa daha konkret informasiya almaq haqqı verir və düşünürük ki, bu layihələrə ayrılan məbləğlər Hesablama Palatasının rəyində effektivlik və səmərəlilik baxımından ciddi şəkildə təhlil edilməli, onlara ayrılan vəsaitlərin iqtisadi üçotu aparılmalıdır. Ən azından ayrılan vəsait haqqında aşağıdakı misalə oxşar qeydlər edilməlidir. səh 168.” Geodeziya və xəritəçəkmə köməkçi bölməsi üzrə 2013-cü ildə proqnozlaşdırılmış 0.8 milyon manat vəsaitin 1000-dən artıq xəritəni özündə birləşdirən 23 bölmədən ibarət olmaqla 3 dildə: azərbaycan, ingilis və rus dillərində olan “Azərbaycan Milli Atlası” nın hazırlanmasına yönəldilməsi nəzərdə tutulmuşdur.” və yaxud səh 180: ”Belə ki, növbəti ildə Bakı-Tbilisi-Qars yeni dəmir yolunun tikitisinin davam etdirilməsinə 138.3 milyon manat, Samur-Abşeron suvarma sisteminn yenidən qurulmasına 107.4 milyon manat vəsaitin yönəldilməsi gözlənilir.” Göründüyü kimi yuxarıda göstərdiyimiz misallarda müəyyən qədər dəqiqləşdirmə aparılıb ki, bu da həmin vəsaitin xərclənməsinə və sərfəliliyinə ictimai rəyin verilməsi üçün ilkin məlumat qaynağı hesab edilə bilər.

Hesablama Palatasının rəyində bildirilir ki, 2013-cü ilin dövlət büdcəsi layihəsində 1.8 milyard manat vəsait ehtiyat qismində (bölüşdürülməmiş) saxlanması nəzərdə tutulub (səhifə 170). Qeyd edək ki, bölüşdürülməyən həmin vəsait investisiya bölümünə aiddir və istifadəsi də bu istiqamətə aparılacaq. Bu vəsaitin dövlət büdcəsinin xərclərində xüsusi çəkisi 9%-dən artıq olması və ən əsası hər zaman mübahisəli və nöqsanların tez-tez ortaya çıxdığı sahə hesab edilən

infrastruktur bölməsinə aid olması diqqəti cəlb edən amillərdən biridir. Lakin Hesablama Palatasının vəsaitin bu həcmdə və ünvansız olaraq büdcə layihəsinə daxil edilməsinə hər hansı münasibəti rəydə öz əksini tapmayıb.

Rəydə infrastruktur layihələrinə ildən-ilə daha çox vəsaitin ayrılması dünya maliyyə böhranı fonunda müsbət addım kimi qiymətləndirilir və bu halın məqsədliliyi və strateji maraqlara xidmət etməsi dəstəklənir. Lakin, dünya təcrübəsinə istinad edilərək, bu tendensiyanın ildən-ilə azaldılmasının gərəkdiyi göz ardı edilir. Həmçinin, infrastruktur layihələrinin keyfiyyətli və müasir standartların tələblərinə uyğun icra edilməməsi bu istiqamətdə təkrar işlərin görülməsi üçün zəmin yaradır və nəticədə eyni məqsədlə bir neçə dəfə vəsait ayrılmaqla dövlət büdcəsində faktiki olaraq israfçılığa yol verilir. Bəhs etdiyimiz situasiya digər bir səbəbdən də dövlət qurumlarının kordinasiyalı şəkildə fəaliyyət göstərməməsinə görə baş verir. Məsələn Nəqliyyat Nazirliyi hər hansı yolun təmiri yaxud yenidən inşasını apardıqda aidiyyəti qurumlara xəbərdarlıq edilərsə və yolun o hissəsində su, kanalizasiya və qaz boruları, elektrik və başqa kommunikasiya xətləri dəyişdirilərsə bu zaman hazırda olduğu kimi, təmirdən az sonra həmin yollar yenidən sökülməz və əlbətdə ki, büdcə vəsaitlərinin israfçılığına gərək qalmaz. Nəticədə dövlət büdcəsinin infrastruktur xərcləri azalan istiqamətdə dəyişər.

Büdcənin xərclər bölümünün strukturunda sosial yönümlü dövlətlərdə olduğu kimi, əhalinin sosial həyat şəraitinin yaxşılaşdırılması məqsədi ilə təhsil, səhiyyə, aztəminatlı ailələrin, əlil və şəhid ailələrinin təminatı, pensiyaların və dövlət qulluğunda çalışan vətəndaşların rifahını yüksəldilməsi və onların daha təminatlı və güvənli həyat şəraiti ilə təmin edilməsi üçün əmək haqqlarının artırılmasının daha müasir dövlət prinsiplərinə uyğunluğu palatanın rəyində diqqətdən kənar saxlanılır.

Hesablama Palatası investisiya layihələrinə rəy bildirərkən ötən illərdə aparılan auditlərin nəticələrindən irəli gələn tövsiyyə xarakterli qeydlərə də yer ayırmayıb. Belə ki, ən çox mübahisə doğuran məsələlərdən biri olan, xüsusən böyük həcmli infrastruktur layihələrinin icrasında ortaya çıxan layihələrin smeta dəyərinin ya ümumiyyətlə olmaması yaxud da bu smetalarda nəzərdə tutulan vəsaitlərin layihənin icrası zamanı illərlə şişirdilməsi, digər tərəfdən işlərin nəzərdə tutulduğu müddətdə deyil daha uzun zamanı əhatə edərək süni şəkildə smeta dəyərinin yüksəldilməsi kimi hallara münasibət bildirməməsi, onun fəaliyyətinə kölgə salan amillərdən biri olaraq qeyd edilə bilər. Ötən illərdə olduğu kimi 2013-cü ilin dövlət büdcəsində icrası tamamlanmamış layihələrə əlavə vəsaitlərin ayrılması tendensiyası davam etdirilib ki, bu zaman vəsaitlərin nə üçün ayrıldığı və smeta dəyərinin nə üçün artırıldığı haqqında heç bir qeyd aparılmayıb. *Daha yaxşı olar ki, smeta dəyəri olmayan layihələrə dövlət büdcəsindən vəsaitlərin ayrılmasına Hesablama Palatası etiraz etsin və icrası davam edən lakin, icraçı*

*qurum tərəfindən smetada nəzərdə tutulandan əlavə vəsait tələb edilirsə bu zaman vəsait ayrılmamışdan əvvəl həmin işlə bağlı audit yoxlamaları aparılsın.* Bu zaman layihələr hazırlanarkən daha dəqiq smeta dəyərinin işlənilib hazırlanması ənənəsi formalaşa bilər, həmçinin layihənin real dəyəri məlum olduqdan sonra bu layihənin səmərəli olub olmaması və yaxud icrası üçün daha münasib vaxtın seçilməsi imkanları artar. Layihənin dəyəri bilinmədikdə isə onun iqtisadi səmərəliliyini müəyyənləşdirmək heç də asan deyil.

Hesablama Palatasının 2013-cü ildə dövlət borclarına xidmət xərclərinə rəyində xərclərin həcmi daha çox ötən illərlə müqayisə edilmiş və sadəcə ümumi dinamika göstərmişdir. Ölkənin daxili borclarının mənbəyi haqqında məlumatlar hesabatda daxil edildiyi halda, xarici borclar ümumi təsnifatlaşdırılıb və burada sadəcə Beynəlxalq İnkişaf Assosiasiyasına (BİA) olan borc öz əksini tapıb (2012-ci ilin 01 iyul tarixinə BİA-ya olan borc 859.8 milyon manat və ya dövlət xarici borcunun 15.9% -i qədər olub). Dövlətin digər xarici borc mənbələri və məbləğləri isə konkret olaraq qeyd edilməyib ki, bu da xarici borcların strukturu, səmərəliliyi və qaytarılma mexanizmi haqqında ictimai təhlil üçün ciddi problemlər yaradır. Bununla yanaşı olaraq hesabatda dövlətin xarici və daxili borclanma həddi göstərsədə bu vəsaitlərin cəlb edilmə mənbəyi, məqsədi və səmərəli olub-olmaması haqqında heç bir qeyd öz əksini tapmayıb.

Hesablama Palatasının 2013-cü il də daxil olmaqla dövlət büdcəsinə rəylərində nəticə və təkliflər bölümü olmur. Lakin, bütün növ rəy və tədqiqatların nəticəsi və nəticələrdən qaynaqlanan və daha müasir baxışları özündə əks etdirən təkliflərin olması vacib əhəmiyyət daşımaqla bərabər rəyin mahiyyətini ortaya qoymalıdır. Bununla paralel olaraq Hesablama Palatası tərəfindən irəli sürülən lakin, hökumət tərəfindən nəzərə alınmayan təkliflərin də hesabatda qeyd edilməsi və hökumətin tövsiyələri qəbul etməmə arqumentlərin də rəyə əlavə edilməsi düşünürük ki, mütərəqqi addım olmaqla yanaşı palatanın fəaliyyəti və büdcə prosesinin şəffaflığına da müsbət imic formalaşdırar.

### **Nəticə və təkliflər**

Hesablama Palatası fəaliyyətinin tədqiq edilməsi və bu sahədə daha müasir xarici təcrübələrlə müqayisədə aşağıdakı nəticələr təsbit edilib, mövcud problemlərin həlli və qurumun daha funksional və hesabatlı olmasının təmin edilməsi məqsədi ilə müəyyən təkliflər hazırlanıb.

1.Hesablama Palatasının müstəqilliyi Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında öz əksini tapmayıb. Lima bəyannaməsinin 5.3, 6.2 , 8, 16.1, 18.1 maddələrinin tələbləri pozulub və bu isə öz növbəsində palatanın fəaliyyətində əsas tələb olan müstəqillik, bitərəflik və operativlik prinsiplərinin pozulması hallarına yol açır. Azərbaycanın beynəlxalq ali audit qurumu olan İNTOSAI-nin üzvü olduğu nəzərə alındıqda ölkə konstitusiyasında “Azərbaycan



Respublikasının Milli Məclis Hesablama Palatasını yaradır” kimi qısa və heç bir digər əlavəsi olmayan bir maddənin olması müsbət hal deyil. Palatanın tam müstəqilliyinin təmin edilməsi məqsədilə müvafiq olaraq onun Milli Məclislə münasibətləri, digər dövlət qurumlarından sərbəstliyi, üzvlərinin müstəqilliyinə təminat xüsusilə, onların təyin edilməsi, işdən azad olunması və təqaüdçüxma prosedurları konstitusiya ilə təsbit edilməlidir.

2.Hesablama Palatası öz iş planını hazırlayarkən Daxili Nizamnaməsində də ifadə edildiyi kimi, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin, Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin və onun komssiyalarının sorğu və təklifləri nəzərə alınır. Göründüyü kimi, palatanın iş planında vətəndaşların və ya vətəndaş cəmiyyəti institutlarının sorğuları və təklifləri nəzərə alınmır. Bu isə Hesablama Palatasının mahiyyətinə, yəni dövlət maliyyəsinə ictimai nəzarətin təmin edilməsi prinsipinə ziddir. Bu səbəbdən də Azərbaycanda Hesablama Palatası və cəmiyyət münasibətləri, palatanın fəaliyyətinə ictimai inam kifayət qədər deyil, həmçinin palatanın mahiyyətindən irəli gələn funksiyaların yerinə yetirilməsi sahəsində ciddi nöqsanlar mövcuddur. Hesablama Palatasının fəaliyyətinə ictimai inamı təmin etmək, onun vəzifələrindən irəli gələn funksiyaların səmərəli tətbiqinə nail olmaq məqsədi ilə Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsinə dəyişiklər edilməli və palatanın iş planının hazırlanmasında vətəndaşların, ictimai birliklərin sorğu və təklifləri nəzərə alınmaqla tərtib edilməli.

3. Hesablama Palatası mətbuatda yayılan və xüsusi ilə strateji əhəmiyyətli layihələrin icrasını və yaxud hər hansı büdcədən maliyyələşən qurumun fəaliyyətini şübhə altına alan məlumatların araşdırılması ilə məşğul olmur. Halbuki, palatanın funksiyalarından biri dövlət maliyyəsinin tam və yaxud da qismən istifadə edildiyi bütün növ fəaliyyətlərin auditə cəlb edilməsi olduğu üçün və bu auditlərin xüsusilə şübhəli sayılan işlərə aid edilməsinin vacibliyi nəzərə alınarsa mətbuat məlumatlarının səhhiyyəsinə uyğun olaraq yoxlamaların həyata keçirilməsi doğru addım olar. Həmçinin bu auditlərin aparılması sonda vətəndaşın dövlət fəaliyyətinin legitimliyinə olan inancını artırmaqla yanaşı, bu sahədəki mövcud nöqsanların və sui istifadələrin azaldılması ilə nəticələnə bilər. Beləliklə təklif edirik ki, Hesablama Palatası kütləvi informasiya vasitələrində yayılan dəqiqliyi az şübhə doğuran məlumatları əsas gətirərək audit yoxlamaları təyin etsin və bu halın qanunauyğunluğu Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsində xüsusi maddə ilə təsbit edilsin.

4.”Hesablama Palatası haqqında” Azərbaycan Respublikası qanununun 2-ci maddəsində Hesablama Palatasının büdcədənkənar dövlət fondlarının fəaliyyətinə rəy verməli olduğu aydın şəkildə ifadə edildiyi halda qurum ARDNF-nin fəaliyyətinə və büdcəsinə dair rəy hazırlamır və yaxud bu barədə heç yerdə məlumat vermir. Nəzərə alsaq ki, Dövlət Neft Fondu ölkənin əsas təbii ehtiyatı sayılan neft və qazın hasilatı və satışından əldə edilən gəlirlərin toplandığı, bu

gəlilərin idarə edildiyi, həmçinin əldə edilən vəsaitlərin gələcək nəsillər arasında ədalətli bölgüsünün təmin edilməsi məqsədi ilə yaradılıb və hazırda ölkənin strateji valyuta ehtiyatlarının 73%-ni özündə cəmləşdirir, bu zaman Dövlət Neft Fondunun Hesablama Palatasının maliyyə axınlarına, vəsaitlərin yerləşdirilməsinə, fonddan maliyyələşən layihələrin icrasına və fondun büdcəsinə rəy verməməsi çox maraqlı haldır. Həmçinin palata ARDNF-nun fəaliyyətini müəyyən vaxt intervalında yoxlamalara cəlb etmir. Halbuki, Dövlət Neft Fondu cəmiyyətin ən çox maraqlandığı və şəffaf idarə edilməsinə əmin olmağa cəhd etdiyi bir dövlət qurumudur. Bütün bunları nəzərə alaraq hesab edirik ki, Hesablama Palatası dövlət büdcəsi və Azərbaycan Respublikası Dövlət Sosial Müdafiə Fondunun büdcə layihələrinə və icrasına rəy verdiyi kimi ARDNF-nun büdcəsinə və icrasına da rəy bildirsin. Beləliklə də Hesablama Palatası qanunvericiliyin tələblərinə əməl etmiş olar.

5. Hesablama Palatasının funksiyalarından biri dövlət maliyyəsinin səmərəli, şəffaf və qanunauyğun istifadə edilməsi və həcmi 50 min manatdan yuxarı olan dövlət satınalmalarının Satınalmalar üzrə Dövlət Agentliyi tərəfindən keçirilən tenderlər vasitəsi ilə aparılması qanunvericiliyin tələbi olduğu halda palata bu qurumun fəaliyyəti haqqında hər hansı nəzarət-təftiş yoxlamalarını ya həyata keçirmir, yaxud bu yoxlamaların nəticələri elan edilmir. Lakin, tenderlərin şəffaflığının təmin və onların keçirilməsi zamanı qanunvericiliyin tələblərinin təmin edilməsi məqsədilə bu qurum Hesablama Palatasının auditlərinin əsas obyektlərindən biri olmalıdır.

6. 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 cəmiyyətlərində performans auditinin aparılması dövlət maliyyəsinin məqsədli və strateji nöqtəyi nəzərdən idarə edilməsinə müsbət təsir edə bilər. Məhz bu nöqtəyi nəzərdən Hesablama Palatası tərəfindən performans auditinin aparılması vacib hesab edilir.

7. Hesablama Palatasının fəaliyyəti yalnız daxili qiymətləndirməyə cəlb olunur. Belə olduqda isə palatanın fəaliyyətinin real və tərəfsiz qiymətləndirilməsi nəzəri cəhətdən problemsiz görünse də faktiki olaraq mümkün deyil. Həmçinin daxili qiymətləndirmə son zamanlar beynəlxalq ali audit institutları tərəfindən birmənalı şəkildə qəbul edilmir. Təklif edirik ki, Hesablama Palatasının fəaliyyətinə və onun dürüslüyünə kölgə salan bu halın aradan qaldırılması məqsədi ilə palatanın fəaliyyəti ildə bir dəfədən az olmayaraq kənar qiymətləndirməyə cəlb edilsin və bu məqsədlə Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsinə əlavələr edilməklə kənar qiymətləndirmə üçün hüquqi baza yaradılsın.

8. Hesablama Palatasının 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 ilə sonlandırılır. Lakin daha çox ictimai əhəmiyyət daşıyan- aparılan auditlərin nəticəsi haqqında məlumatlar açıqlanmır ki, bu da haqlı narazılıqlara səbəb olur və palatanın fəaliyyətini sual altına alır. 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 məqsədəuyğun istifadə edilməsini təmin etmək və insanları məlumatlandırmaq*” kimi səciyyələndirilir.

Lakin, Hesablama Palatası haqqında qanununda bir başa mətbuata açıqlamalar və vətəndaş cəmiyyətlərinin məlumatlandırılması və dövlət sirri sayılmayan informasiyaların bir qayda olaraq dərc edilməsi haqqında tələbin olmaması bu qurumun hesabatlılığına mənfi təsir edir və nəticə olaraq palatadan müəyyən bilgilərin alınmasında problemlər yaradır. Hesablama Palatasının informasiya axını aşağıdakı kimi qurulması daha məqsədəuyğundur.

- ***Hesablama Palatası – Milli Məclis***
- ***Hesablama Palatası – kütləvi informasiya vasitələri, vətəndaş cəmiyyəti institutları***
- ***Hesablama Palatası – prokrorluq orqanları***
- ***Hesablama Palatası – audit obyektinə olan qurumlar***

Qeyd edilən istiqamətdə daha bir addım atılmalı, Hesablama Palatasının rəsmi saytında yeni bölüm yaratmaqla palatanın rəyləri, aparılan yoxlamaların nəticələri, auditin obyektinə olan təşkilatlara palata tərəfindən təqdim edilən tövsiyələrin mətni və həmin qurumların tövsiyələrlə bağlı atdığı addımlar tam mətnlər halında bu bölümə yerləşdirilsin.

9. Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin gəlir və xərclər bölümünə (dövlət büdcəsi layihəsinə rəy və dövlət büdcəsinin icrasına rəy) rəylər verir. Bu rəylərin təhlili zamanı bir sıra nöqsanların olduğu ortaya çıxır. Belə ki, palatanın rəylərində büdcənin gəlir və xərclər bölümünə daha çox ümumiləşdirilmiş formada yanaşma ortaya qoyulur və detallı təhlil ortaya qoyulmur. Rəylərin hansı metodologiyadan istifadə edilməklə hazırlandığı qeyd edilmir, rəylər daha çox əvvəlki illərlə rəqəmsal müqayisənin aparılması və bu zaman gəlir və xərclərin dinamikasının təqdim edilməsi ilə sonlandırılır, ölkənin əsas strateji hədəflərinin iqtisadiyyatı və büdcə gəlirlərini neft sektorunun asılılığından xilas edilməsi olduğunu qeyd etdiyinin əksinə olaraq Dövlət Neft Fondundan transfertlərin artan istiqamətdə davam etdirilməsi müsbət hal olaraq qiymətləndirilir, xarici borcların ünvanı konkret olaraq qeyd edilmir, 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 paylaşdırılması zamanı ötən illərdə büdcədən maliyyələşdirilən qurumların auditinin nəticələri nəzərə alınmır, büdcə layihəsinə palatanın rəyinə nəticə və təkliflər bölümü əlavə edilmir və bütün sadalanan çatışmazlıqlar büdcə prosesinin şəffaflığına xələl gətirir, nəticədə Beynəlxalq Büdcə Əməkdaşlığı təşkilatının dəyərləndirmələrində ölkəmizin açıq büdcə indeksi 100 mümkün xaldan 42 olaraq qiymətləndirilir ki, bu da dünya ölkələrinin müvafiq sıralamasında 58-ci yerə aid edilir. Həmçinin, qurumun hesabatlarına görə son 3 ildə bu sahədə ciddi irəliləyişlər baş verməyib, ölkəmizin büdcə indeksi də buna müvafiq olaraq dəyişməyib. 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 bölməsinin Dövlət Neft Fondu transfertlərindən asılılığının aradan qaldırılması məqsədi ilə təkliflər paketi hazırlansın;*
- ✓ *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 tövsiyələrinə dövlət qurumlarının münasibəti və nəticə çıxarma səviyyəsi rəylərdə qeyd edilsin;*
- ✓ *Dövlət büdcəsinin ilbəl daha çox sosial yönümlü olmasını təmin edəcək təkliflər paketi hökumətə və parlamentə təqdim edilsin;*
- ✓ *Dövlət büdcəsi layihəsinə nəticə və təkliflər bölümü əlavə edilsin;*
- ✓ *Vətəndaş büdcəsi sənədi palata tərəfindən hazırlansın.*

10. Hesablama Palatasının qavranılması və onun haqqında məlumatlılıq səviyyəsinin öyrənilməsi məqsədi ilə apardığımız sorğu aşağıdakı nəticələri ortaya çıxardı:

- İştirakçıların yalnız 23%-i Hesablama Palatasının mövcudluğundan xəbərdardır;
- İştirakçıların 7%-i Hesablama Palatasının sədrinin kim olduğunu bilir;
- İştirakçıların 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 fikri ilə razılaşıır;
- Hesablama Palatasının fəaliyyətindən xəbərdar olanların 76%-i Hesablama Palatasının müstəqil qurum olduğuna və sərbəst qərarlar qəbul etmə imkanlarına inanmır.

Sorğunun nəticələrindən aydın olur ki, Hesablama Palatasının nüfuz dairəsi çox aşağı səviyyədədir və 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 məqsədəuyğundur:

*1.Hesablama Palatasının siyasi və faktiki müstəqilliyi qanunvericiliklə tam təmin edilsin;*

*2.Palatanın fəaliyyət sferası genişləndirilsin və hazırda ölkədə başlanmış korrupsiyaya qarşı mübarizədə önəmli mövqe tutsun;*

*3.Kütləvi informasiya vasitələrində ciddi arqumentlər təqdim edilməklə ayrılan dövlət maliyyəindən sui istifadə hallarının baş verdiyini iddia edən məlumatlar, və yaxud fəaliyyətində korrupsiya elementlərinin ehtimal edildiyi dövlət qurumlarının fəaliyyəti audit obyektı olaraq qəbul edilsin və nəticələr ictimailəşdirilsin;*

*4.Palata vətəndaşların və ya vətəndaş cəmiyyəti institutlarının sorğuları əsasında yoxlamalar təyin etsin və bu hal qanunvericiliklə təsbit edilsin;*

*5.Beynəlxalq Ali Audit Qurumlarının da tövsiyələri nəzərə alınmaqla Hesablama Palatası həyata keçirdiyi yoxlamaların nəticələrini vaxtaşırı olaraq ictimailəşdirsin və büdcə prosesinin şəffaflığının təmin edilməsi məqsədi ilə büdcə prosesi başlamazdan əvvəl açıqlamalarla çıxış etsin və Vətəndaş büdcəsi” sənədini dərc etsin;*

*6.Palata öz fəaliyyəti ilə şəffaflıq və bitərəflik nümayiş etdirsın, ən əsası vətəndaşı inandırısın;*

*7. Hesablama Palatasının yuxarıda da 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 məqsədi ilə palatanın texniki imkanları və heyətinin sayı artırılmalı, palatanın nəzdində xüsusi institut yaradılmalı, müasir nəzarət sistemləri vasitəsi ilə dövlətin maliyyə axınlarına operativ nəzarət təmin edilməlidir.*

**Ədəbiyyat siyahısı**

<http://www.intosai.org>

<http://www.ifac.org>

[http://bundesrechnungshof.de/home-en?set\\_language=en](http://bundesrechnungshof.de/home-en?set_language=en)

[http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_aa\\_aze\\_eng.pdf](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_aa_aze_eng.pdf)

[http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2010\\_Data\\_Tables.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2010_Data_Tables.pdf)

<http://www.gao.gov/about/index.html>

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2012/04/OBI2010-Azerbaijan.pdf>

<http://nbg.az>

<http://www.ach.gov.az>

<http://www.meclis.gov.az/?/az/legislation>

<http://www.sayistay.gov.tr>

[http://e-qanun.az/files/framework/data/2/f\\_2864.htm](http://e-qanun.az/files/framework/data/2/f_2864.htm)