Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası – 15

İqtisadi sahədə dövlətin tənzimləyici funksiyasının effektiv həyata keçirilməsi maliyyə resurslarının düzgün idarə edilməsi, səmərəli və effektiv istifadəsi, eyni zamanda, maliyyə pozuntularının vaxtında aşkar edilməsini, aradan qaldırılmasını və gələcəkdə bu cür nöqsanların qarşısının alınmasını ehtiva edir. Dövlətin nəzarət mexanizminin tərkib hissəsi olan effektiv dövlət maliyyə nəzarəti sistemi hər bir ölkənin iqtisadi və maliyyə sabitliyinin və davamlı inkişafının mütləq şərtidir. Dövlət maliyyəsi üzərində effektiv nəzarət vətəndaşlardan toplanan vergilərdən və digər ictimai mənbələrdən formalaşan dövlətin maliyyə fondlarının düzgün idarəedilməsi və xərclənməsinin təminatıdır və sosial-iqtisadi inkişaf hədəflərinə daha qısa müddətdə çatmaq üçün çox önəmlidir.

Kənar dövlət maliyyə nəzarətinin tarixi, ölkə üzrə tənzimlənməsi və beynəlxalq təcrübə

Vüqar GÜLMƏMMƏDOV,
Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının sədri

Dövlət maliyyə nəzarəti sisteminin mühüm tərkib elementlərindən biri də kənar dövlət maliyyə nəzarətidir. Kənar dövlət maliyyə nəzarəti dövlətin bütün subyektləri tərəfindən (dövlət orqanları, dövlətin payı olan və ya dövlət tərəfindən maliyyə vəsaiti ayrılan təşkilatlar, qurumlar və sair) dövlətin maddi və qeyri-maddi resurslarının formalaşması və idarəedilməsi, onların istifadəsi zamanı qanunilik, səmərəlilik, qənaətlilik və effektivlik prinsiplərinin gözlənilməsi məqsədilə qanunvericiliklə müəyyən edilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində ali audit orqanları tərəfindən xüsusi metod və üsulların tətbiq edilməsi yolu ilə həyata keçirilən fəaliyyətdir. Bu institutun əsas məqsədi dövlətin stabilliyi və inkişafı üçün cəmiyyətin adından yuxarıda qeyd edilən subyektlər tərəfindən düzgün maliyyə idarəetməsinin və inzibati fəaliyyətin təşkili, dövlət vəsaitlərindən qanunvericiliyin tələblərinə uyğun şəkildə səmərəli istifadə edilməsi üzərində obyektiv ictimai nəzarətin həyata keçirilməsidir.

Kənar dövlət maliyyə nəzarəti fəaliyyəti aşağıda göstərilən üç istiqamət üzrə həyata keçirilir:

– dövlətin maliyyə və iqtisadi siyasətini həyata keçirən subyektlər tərəfindən maliyyə intizamına və maliyyə qanunvericiliyinə riayət edilməsi vəziyyətinin yoxlanılması;

– qeyd edilən subyektlər tərəfindən həyata keçirilən iqtisadi və maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin səmərəlilik, qənaətlilik və nəticəlilik prinsiplərinə uyğunluğunun qiymətləndirilməsi;

– bu subyektlərin fəaliyyətində yol verilmiş pozuntuları aşkara çıxararaq müvafiq təshihedici tədbirlərin görülməsi, günahkar şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi və gələcəkdə bu cür pozuntuların qarşısının alınması üçün müvafiq təklif və tövsiyələrin verilməsi.

Dövlətin əsas məqsədlərindən biri ictimai resurslardan – büdcə, mülkiyyət, təbii ehtiyatlar və digər maddi və qeyri-maddi resurslardan qənaətli və rasional istifadənin təmin edilməsidir. Dünyada baş verən iqtisadi böhranlar, maddi resursların tükənməsi, risklərin artması, eləcə də müşahidə edilən iqtisadi təlatümlər qeyd edilən mövzunu daha da aktuallaşdırmışdır. Bütün bunlar kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının dövlət vəsaitlərinin daha səmərəli istifadə edilməsi, başqa sözlə, vəsaitlərin istifadəsində qənaətlilik, səmərəlilik və effektivlik prinsiplərinin təmin edilməsi, uğurlu sosial və iqtisadi islahatların aparılması sahəsində məsuliyyətinin və vəzifələrinin artmasına səbəb olmuşdur. Bu gün kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının vəzifələri siyahısına bir tək maliyyə nəzarətinin həyata keçirilməsi deyil, həmçinin dövlət xərclərinin optimallaşdırılması, təkmilləşdirilməsi, hesabatlılığın artırılması, eyni zamanda, dünyada tükənən təbii resursların israf risklərini aradan qaldırmaqla gələcək üçün qorunub saxlanılması sahəsində tövsiyələrin verilməsi də aid edilmişdir.

Kənar dövlət maliyyə nəzarətinin artan əhəmiyyəti Birləşmiş Millətlər Təşkilatının (BMT) Baş Assambleyasının 66-cı sessiyasında qəbul edilmiş "Ali Audit qurumlarının gücləndirilməsi vasitəsilə dövlət idarəçiliyinin səmərəliliyinin, cavabdehliyinin, effektivliyinin və şəffaflığının artırılması haqqında" 2011-ci il 22 dekabr tarixli və 69-cu sessiyasında qəbul edilmiş "Ali Audit qurumlarının gücləndirilməsi yolu ilə dövlət idarəetməsində səmərəliliyin, nəticəliliyin və şəffaflığın təmin edilməsi haqqında" 2014-cü il 19 dekabr tarixli qətnamələrlə bir daha təsdiq edilmişdir. Qeyd edilən sənədlərdə kənar dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirən Ali Audit qurumlarının (AAQ) inkişaf sahəsində milli, eyni zamanda, beynəlxalq səviyyədə razılaşdırılmış məqsədlərə nail olunmasını dəstəkləyən dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin, hesabatlılığının, nəticəliliyinin və şəffaflığının inkişaf etdirilməsində və vətəndaşların mənafeyi naminə dövlət vəsaitlərinin effektiv yığılması və istifadəsində əsas rol oynadığı qeyd edilməklə, Ali Audit qurumlarının öz funksiyalarını hərtərəfli yerinə yetirməsinin təmin olunmasının vacibliyi və onların gücləndirilməsi zərurəti vurğulanmışdır.

Dünyanın əksər ölkələrində dövlətin tarixi inkişafı, siyasi və idarəetmə formasına uyğun olaraq kənar dövlət maliyyə nəzarəti sistemi formalaşmışdır. Bu ölkələrin dövlət maliyyə nəzarəti sisteminin inkişafı on və yüz illikləri əhatə edir. Belə ki, ilk dövlət maliyyə nəzarəti orqanları XIV əsrin əvvəlində – 1314-cü ildə İngiltərənin Dövlət Xəzinəsinin baş müfəttişi vəzifəsi, 1319-cu ildə Fransanın Hesablama Məhkəməsi, 1365-ci ildə İspaniya Hesablama Palatasının sələfi olan Navara Krallığının Hesablama Məhkəməsi, 1761-ci ildə Avstriya Palatasının sələfi olan Avstriya-Macarıstan Hesablama Məhkəməsi, 1862-ci ildə isə Türkiyənin Hesablama Məhkəməsi yaradılmışdır.

XX əsrin əvvəlində isə dövlət maliyyə nəzarətinin müstəqilliyinin bəyan edilməsi ilə səciyyələnən və təkcə Avropada deyil, həmçinin digər kontinentlərdə də geniş tətbiq edilən maliyyə nəzarətinin yeni modeli – kənar dövlət maliyyə nəzarəti formalaşmışdır. Bu model Avstriyanın 1920-ci il 10 noyabr tarixində qəbul edilmiş konstitusiyasında təsbit edilmişdir. Adıçəkilən konstitusiyada federal və torpaqların hökumətlərindən müstəqil və yalnız qanunvericiliyə tabe olan Avstriyanın Hesablama Məhkəməsinin kənar maliyyə nəzarəti orqanı kimi statusu təsbit edilmişdir. 1921-ci ildə isə ABŞ-da qanunvericilik hakimiyyəti çərçivəsində müstəqil siyasi agentlik olan Baş Büdcə Nəzarəti İdarəsi yaradılmışdır.

XX əsrin ikinci yarısında maliyyə nəzarətinin tətbiqi sahəsində böyük dəyişikliklər baş vermişdir. Bunun nəticəsi olaraq 1953-cü ildə əsas hədəfi biliklərin mübadiləsi, peşəkar bazanın qurulması və genişləndirilməsi, kənar dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirən ali audit qurumlarının potensialının gücləndirilməsi olan və hazırda 193 ölkənin ali audit qurumlarını özündə birləşdirən Ali Audit Qurumlarının Beynəlxalq Təşkilatı – INTOSAI yaradılmışdır. 1977-ci ildə isə Limada keçirilən INTOSAI-nın IX Konqresində demokratik cəmiyyətdə dövlət vəsaitlərinə kənar nəzarətin təməl prinsip və hədəflərini müfəssəl şəkildə müəyyən edən "Auditin Təməl Prinsiplərinə dair Lima Bəyannaməsi" qəbul edilmişdir. Lima Bəyannaməsi onu imzalamış dövlətlər tərəfindən kənar dövlət maliyyə nəzarətinin hüquqi və konstitusion tənzimlənməsinin əsasını təşkil edir.

Lima Bəyannaməsinə əsasən, dövlət vəsaitlərinin düzgün və effektiv istifadəsi, dövlət maliyyəsinin müvafiq qaydada idarə edilməsi və səlahiyyətli orqanların bu sahədəki qərarlarının effektivliyi üçün ən vacib ilkin şərtlərdən biri hər bir ölkədə müstəqilliyi qanunla təmin edilən kənar dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirən Ali Audit Qurumunun mövcud olmasıdır. Bu qurumların fəaliyyətinin əsas məqsədi dövlət resurslarından qanuni, səmərəli, effektiv və qənaətli istifadə edilməsi prinsiplərinin təmin edilməsi və qəbul olunmuş qayda və standartların pozulması hallarının aşkar edilməsi yolu ilə müvafiq tənzimləyici tədbirlərin görülməsi, qeyd edilmiş pozuntular nəticəsində dövlətə vurulmuş ziyanın bərpa edilməsi, günahkar şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi və gələcəkdə bu cür pozuntuların qarşısının alınmasıdır.

Lima Bəyannaməsi Ali Audit qurumlarının müstəqilliyi və hesabatlılığı prinsiplərinin mütləq şərtlərini açıqlayır, ali audit qurumlarının fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsinə dair tələbləri, onların fəaliyyətinin formalarını və səlahiyyət dairəsini, qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin prinsiplərini müəyyən edir.

Belə ki, Lima Bəyannaməsində ali audit qurumlarının təsis edilməsinin və müstəqilliyinin zəruri səviyyəsinin konstitusiya ilə təsbit edilməsi, təfsilatların isə müvafiq qanunvericiliklə müəyyən edilməsi qeyd edilən qurumların effektiv fəaliyyətinin önəmli prinsiplərindən biri kimi xüsusi olaraq vurğulanmışdır. Bir qayda olaraq, əksər ölkələrdə kənar dövlət maliyyə nəzarətinə dair konstitusiya normaları ali audit qurumlarının dövlət orqanları sistemində yerini, təşkilati əsaslarını və fəaliyyətlərini tənzimləyən ümumi prinsip və qaydaları müəyyən edir. Məsələn, Fransa Respublikasının Konstitusiyasında Hesablama Məhkəməsinin maliyyə qanunvericiliyinə riayət edilməsi sahəsində parlament və hökumətə dəstək verilməsi üçün yaradıldığı göstərilmişdir. Almaniya Federativ Respublikasının Konstitusiyasında Federal Hesablama Palatasının üzvlərinin hakim səlahiyyətlərinə malik olduqları, palatanın dövlət vəsaitləri hesabına maliyyələşən qurumların maliyyə hesabatlarını yoxladığı, iqtisadiyyatın idarəedilməsinin və büdcənin icrasının düzgünlüyünü və səmərəliliyini qiymətləndirdiyi müəyyən edilmiş, eyni zamanda, Hesablama Palatasının digər səlahiyyətlərinin federal qanunvericilikdə təsbit edildiyi də qeyd olunmuşdur. Avstriya Respublikasının Konstitusiyasında isə Avstriya Audit Ofisinin statusu və səlahiyyətləri müfəssəl şəkildə ayrı bir bölmədə müəyyən edilmişdir və s.

Beynəlxalq səviyyədə qəbul edilmiş təcrübəyə əsasən kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanının fəaliyyətinin effektivliyinin və nəticəliliyinin təmin edilməsi üçün mütləq şərt onların fəaliyyətinin müstəqillik, obyektivlik, peşəkarlıq və şəffaflıq prinsiplərinə uyğun həyata keçirilməsidir.

Lima Bəyannaməsində qeyd edilir ki, kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanı olan Ali Audit Qurumu yalnız yoxlanılan qurumdan asılı olmadıqda, kənar müdaxilələrdən mühafizə olunduqda və onun üzərinə qoyulmuş məsələləri həll etmək üçün tələb olunan funksional və təşkilati müstəqilliyə malik olduqda qarşısına qoyulmuş vəzifələri obyektiv və səmərəli yerinə yetirə bilər. Ali Audit qurumlarının müstəqilliyi maliyyə müstəqilliyini və bu qurumların əməkdaşlarının və üzvlərinin müstəqilliyini də ehtiva edir. Lima Bəyannaməsinə əsasən, audit qurumunun müstəqilliyi onun üzvlərinin müstəqilliyi ilə ayrılmaz surətdə bağlıdır və üzvlərin müstəqilliyinə konstitusiya ilə təminat verilməlidir, xüsusilə, onların işdən azad olunması proseduru da konstitusiyada əks edilməli və onların müstəqilliyinə xələl gətirilməməlidir.

Eyni zamanda, qeyd edilir ki, Ali Audit qurumlarının peşəkar fəaliyyətlərində Ali Audit Qurumunun audit heyəti yoxlanılan təşkilatların təsirinə məruz qalmamalı və belə təşkilatlardan asılı olmamalıdırlar.

Ali Audit Qurumunun üzvlərinin vəzifəyə təyin edilməsi və vəzifədən azad edilməsi qaydası hər bir ölkənin konstitusiya quruluşundan asılıdır. "İspaniya Hesablama Palatası haqqında" Qanuna əsasən, İspaniya Hesablama Palatasının sədri palatanın plenumunun təqdimatına əsasən, palatanın üzvlərinin arasından 3 illik müddətə İspaniya Kralı tərəfindən təyin edilir. Hesablama Palatasının üzvləri isə Ali Korsetlər tərəfindən (6 nəfər Deputatlar Palatası, 6 nəfər isə Senat tərəfindən) birbaşa səsvermə yolu ilə 9 illik müddətə seçilirlər. Almaniya Federativ Respublikasının Hesablama Palatasının prezidenti və vitse-prezidenti parlament tərəfindən gizli səsvermə və sadə səs çoxluğu ilə seçilirlər. Birləşmiş Ştatların baş təftişçisi isə Prezident tərəfindən Senatın razılığı ilə vəzifəyə təyin edilir.

Kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının funksiyalarının effektiv həyata keçirilməsi üçün əsas şərtlərdən biri onların maliyyə müstəqilliyi, zəruri hallarda, Ali Audit Qurumunun lazımi maliyyə vəsaiti əldə etmək məqsədilə bilavasitə milli büdcə üzrə qərarlar qəbul edən dövlət orqanına müraciət etmək və öz səlahiyyətləri çərçivəsində onun üçün dövlət büdcəsində ayrıca sətir ilə ayrılmış pul vəsaitlərindən istifadə etmək hüquqlarına malik olmasıdır. Göstərilənlərlə yanaşı, Lima Bəyannaməsində bu hüquqların ölkə qanunvericiliklərində təsbit edilməsi zərurəti də vurğulanmışdır. Bəyannamənin bu prinsipi bir sıra ölkələrin qanunvericiliyində nəzərə alınmışdır. Belə ki, Rusiya Federasiyasının "Rusiya Federasiyasının Hesablama Palatası haqqında" Qanununa əsasən, Hesablama Palatası Rusiya Federasiyasının qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş vəzifələr çərçivəsində təşkilati, funksional, maliyyə müstəqilliyinə malikdir və fəaliyyətini sərbəst olaraq həyata keçirir. Rusiya Federasiyasının Hesablama Palatasının maliyyə təminatı onun üzərinə qoyulmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsini təmin edəcək həcmdə həyata keçirilir.

"Belçika Hesablama Məhkəməsinin təşkili haqqında" Qanuna əsasən, Hesablama Məhkəməsi büdcə və mühasibat planına əsaslanan təfərrüatlı büdcə təklifləri və hesabatlarını Nümayəndələr Palatasına təqdim edir. Belçika Hesablama Məhkəməsinə ayrılmış büdcə vəsaitlərinin ümumi məbləği dövlət büdcəsinin xüsusi bölməsində göstərilir. Latviya Respublikasının "Dövlət Auditi Ofisi haqqında" Qanununa əsasən isə Dövlət Audit Ofisi dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilir. Dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinin Nazirlər Kabinetinə təqdim edilməsindən əvvəl Dövlət Audit Ofisi tərəfindən təqdim edilmiş büdcə layihəsinə qeyd edilən qurumun razılığı olmadan düzəlişlərin edilməsi yolverilməzdir.

Göstərilənlərlə yanaşı, Ali Audit qurumlarının öz funksiyalarını tam və səmərəli şəkildə yerinə yetirməsi üçün onların təşkilati və funksional müstəqilliyinin əhəmiyyətlilik dərəcəsini nəzərə alaraq, 2007-ci ildə INTOSAI XIX Konqresində "Ali Audit qurumlarının müstəqilliyi haqqında Mexiko Bəyannaməsi" qəbul edilmişdir. Mexiko Bəyannaməsi dövlət maliyyəsinin keyfiyyətli kənar auditi üçün əsas hesab edilən 8 prinsipin əks olunduğu sənəddir. Sənəddə qeyd edilən bu prinsipləri aşağıdakı kimi ümumiləşdirmək olar:

– Ali Audit qurumlarının müstəqilliyinə dair konstitusional-qanunvericilik-hüquqi çərçivənin mövcudluğu və bu çərçivənin müddəalarının de-fakto yerinə yetirilməsi;

– Ali Audit qurumlarının rəhbərlərinin və üzvlərinin dəyişilməzliyi və hüquqi toxunulmazlığı daxil olmaqla, onların müstəqilliyinin təmin edilməsi;

– Ali Audit qurumlarının funksiyalarının yerinə yetirilməsində kifayət qədər geniş səlahiyyət və tam fəaliyyət sərbəstliyi;

– informasiyaya məhdudiyyətsiz çıxış;

– öz işləri haqqında hesabat vermək hüququ və öhdəliyi;

– audit hesabatlarının məzmunu və müddəti, onların dərc edilməsi və yayılması barədə qərar vermək sərbəstliyi;

– Ali Audit qurumlarının tövsiyələrinin icrasının effektiv izləmə mexanizmlərinin mövcudluğu;

– maliyyə, idarəetmə-inzibati muxtariyyət və müvafiq insan, maddi və maliyyə ehtiyatlarının mövcudluğu.

Kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının müstəqilliyini səciyyələndirən daha bir xüsusiyyət onlarla qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları arasında mövcud olan qarşılıqlı əlaqədir. Belə ki, kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının icra və qanunvericilik hakimiyyəti orqanlarından ayrılması, onlardan müstəqil olması yoxlayıcı və yoxlanılan qurumları fərqləndirərək və onların arasında zəruri olan məsafəni müəyyən edərək, kənar dövlət maliyyə nəzarətinin məzmununu müəyyən edir və onun əhəmiyyətini artırır.

Məsələ ilə bağlı Lima Bəyannaməsinin 8-ci maddəsində qeyd edilir ki, AAQ-nin müstəqilliyi bu orqana, hətta parlamentin nümayəndəsi kimi çıxış etdiyi və sonuncunun göstərişi ilə yoxlama keçirdiyi hallarda belə yüksək dərəcəli təşəbbüskarlığa və müstəqilliyə təminat verməli və ali audit qurumu ilə parlament arasındakı qarşılıqlı münasibətlərə dair müddəalar hər bir ölkənin şərait və tələblərinə uyğun olaraq, milli konstitusiya ilə müəyyən edilməlidir. Qeyd edilən prinsip bəzi xarici ölkələrin təcrübəsində də tətbiq edilmişdir. Məsələn, Yaponiyada kənar dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirən Hesablama Palatasının qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarından müstəqilliyi bu ölkənin konstitusiyasında təsbit edilmişdir.

Kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının fəaliyyəti üçün hesabatlılıq və şəffaflıq prinsiplərinin nə qədər vacib olduğu həmin prinsiplərin Lima Bəyannaməsində ayrıca qeyd edilməsindən də bəlli olur. Belə ki, bəyannaməyə əsasən, AAQ-nin həyata keçirdikləri auditlərin yekunları barədə hər il müstəqil qaydada parlament və ya digər səlahiyyətli dövlət orqanına hesabat vermə səlahiyyəti və öhdəliyi Konstitusiya ilə təsbit olunmalı və həmin hesabatlar dərc olunmalıdır.

Konstitusion və təşkilati məsələlərlə yanaşı, bəyannamədə, həmçinin kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının fəaliyyətinin formaları və səlahiyyət dairəsi də müəyyən edilmişdir. Belə ki, Lima Bəyannaməsinə əsasən Ali Audit Qurumunun ənənəvi vəzifəsi maliyyə idarəçiliyinin və mühasibat hesabatlarının qanuniliyinin və düzgünlüyünün yoxlanılmasıdır. Maliyyə auditi təşkilatın məlumatlarının tətbiq olunan hesabatlılığı və tənzimləyici prinsiplərə uyğun təqdim edilməsinin yoxlanılmasına yönəlmişdir. Bu məqsədə maliyyə məlumatlarının fırıldaqçılıq və ya səhv səbəbindən əhəmiyyətli təhrifdən azad olması haqqında rəy ifadə etməyə imkan verən yetərli və münasib audit sübutunun əldə edilməsi ilə nail olunur.

Xüsusi əhəmiyyət kəsb edən bu növ auditdən əlavə, dövlət idarəçiliyinin qənaətliliyinin, effektivliyinin və nəticəliliyinin yoxlanılmasına yönəldilən səmərəlilik auditi kimi eyni dərəcədə əhəmiyyətli olan audit növü də mövcuddur. Səmərəlilik auditi yalnız xüsusi maliyyə əməliyyatlarını deyil, həmçinin təşkilati və inzibati sistemlər də daxil olmaqla, dövlət fəaliyyətinin bütün aspektlərini əhatə edir.

Bu gün bir çox ali maliyyə nəzarəti orqanları səmərəlilik auditinin tətbiqinə xüsusi diqqət yetirirlər. Səmərəlilik auditi qurumlar tərəfindən həyata keçirilən fərdi əməliyyatlar ilə yanaşı, onların bütün fəaliyyətlərini, həmçinin təşkilati quruluşunu və idarəetmə sistemini, eyni zamanda, dövlət tədbirləri və proqramlarının qənaətliliyinin, səmərəliliyinin və effektivliyinin qiymətləndirilməsidir. Bu fəaliyyət prosesində gəlirlərin və müxtəlif səviyyəli büdcələrin vəsaitlərinin xərclənməsinin səmərəliliyi və düzgün bölüşdürülməsi qiymətləndirilir, qəbul edilmiş qərarların, həmçinin qanunvericilik aktlarının müddəalarının icra vəziyyəti və dövlət orqanlarının onlara verilmiş funksiyalarının icrası zamanı fəaliyyətlərinin effektivliyi yoxlanılır.

Son bir neçə il ərzində kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanları tərəfindən həyata keçirilən auditlərin siyahısına ətraf mühitin auditi, informasiya texnologiyalarının auditi, dövlət satınalmalarının auditi və sairə bu kimi yeni audit növləri də əlavə edilmişdir.

Ali Audit qurumlarının səlahiyyət dairəsinə gəldikdə isə Lima Bəyannaməsinə əsasən, ümumi dövlət büdcəsində öz əksini tapıb-tapmamasından asılı olmayaraq, dövlət maliyyəsi üzrə bütün əməliyyatlar ali audit qurumunun audit predmeti olmalıdır. Dövlət maliyyəsinin dövlət büdcəsindən çıxarılan həmin elementlərinin idarəçiliyi AAQ-nin audit miqyasından kənarda qalmamalıdır.

Bir sıra xarici ölkələrin qanunvericiliyinin təhlili bunu göstərir ki, kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının əsas vəzifələri sırasına dövlət büdcəsinin icrasına nəzarət (Portuqaliyada nəzarət orqanı dövlət büdcəsinin icrasına nəzarəti həyata keçirir); dövlətin gəlir və xərclərinə nəzarət (Bolqarıstan Hesablama Məhkəməsi dövlət gəlirlərinə və xərclərinə nəzarəti həyata keçirir, maliyyə hesabatlılığın metod və standartlarını müəyyən edir və onların icrasına nəzarəti həyata keçirir); müxtəlif dövlət orqanlarının maliyyə fəaliyyətinə nəzarət (Polşa Ali Nəzarət Palatası dövlət hakimiyyəti orqanlarının və digər dövlət təşkilatlarının təsərrüfat, idarəetmə və maliyyə fəaliyyətinə nəzarəti həyata keçirir) daxildir. Belə ki, kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının əsas obyekti kimi dövlət büdcəsi, onun icrası vəziyyəti, gəlir və xərcləri çıxış edir. Bəzi ölkələrin qanunvericiliyində kənar dövlət maliyyə nəzarətinin xüsusi obyektləri olaraq vergi orqanlarının vergilərin toplanılması üzrə fəaliyyətinin yoxlanılması və monitorinqi (Macarıstan Respublikası), dövlət orqanları tərəfindən idarə edilən xeyriyyə və digər fondların fəaliyyətinə nəzarət (Avstriya Respublikası) və s. bu kimi fəaliyyət növləri də təsbit edilmişdir.

Beynəlxalq cəmiyyətdə kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının müxtəlif idarəetmə modelləri tətbiq edildiyinə görə onların təşkilati-hüquqi formaları və qanunvericiliklə müəyyən edilmiş statusları müxtəlif qaydada müəyyən edilmişdir. Belə ki, bir sıra ölkələrdə (Avstraliya, Kanada, Böyük Britaniya və s.) dövlətin maliyyə təftişçisi funksiyasını xüsusi olaraq təyin edilmiş vəzifəli şəxslər həyata keçirir, digər ölkələrdə isə (Litva, Moldova, Kipr, Monako və sair) bu funksiya xüsusi idarələr tərəfindən həyata keçirilir. Eyni zamanda, bəzi ölkələrdə (Fransa, İtaliya, Tunis, Sloveniya, Argentina, Braziliya və sair) kənar dövlət maliyyə nəzarətini məhkəmə statusunu daşıyan hesablama məhkəmələri və ya hesablama tribunalları həyata keçirir. Böyük bir qrup kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanları isə bir şəxs tərəfindən idarə edilən baş auditor və ya təftişçi ofisləri formasında fəaliyyət göstərir. Göstərilənlərlə yanaşı, dünya üzrə geniş tətbiq edilən, kollegial orqan olan hesablama və ya nəzarət palataları da (Rusiya Federasiyası, Almaniya Federativ Respublikası, İsveçrə, Ukrayna, Macarıstan və s.) kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının təşkilati-hüquqi forması kimi qeyd edilməlidir.

Azərbaycan Respublikasında kənar dövlət maliyyə nəzarətini Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası həyata keçirir. 1995-ci ildə qəbul edilmiş Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasından irəli gələn, səlahiyyətləri 1999-cu ildə qüvvəyə minmiş "Hesablama Palatası haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə müəyyənləşdirilən Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının fəaliyyətə başlaması ilə ölkəmizdə kənar dövlət maliyyə nəzarəti institutunun əsası qoyulmuş və bununla da respublikada səmərəli maliyyə nəzarəti sisteminin təşəkkül tapması istiqamətində mühüm addımlar atılmışdır.

Hesablama Palatası qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hüquqi səlahiyyətlərinə görə Milli Məclisə hesabat verən, daimi fəaliyyət göstərən dövlət büdcə-maliyyə nəzarəti orqanıdır. Palata funksional və təşkilati müstəqilliyə malikdir. Hesablama Palatası öz fəaliyyətini qanunçuluq, sərbəstlik, obyektivlik, kollegiallıq, aşkarlıq və ədalətlilik prinsipləri əsasında qurur, özünün illik fəaliyyəti barədə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə hesabat təqdim edir.

Göründüyü kimi, qanunvericiliyimizdə Hesablama Palatasının fəaliyyəti beynəlxalq təcrübəyə və Beynəlxalq Ali Audit Təşkilatı olan INTOSAI-nın beynəlxalq audit standartlarına uyğun tənzimlənsə də, bir sıra məsələlərdə müəyyən çatışmazlıq və boşluqlar qalmaqdadır.

Belə ki, Azərbaycan Respublikasının qüvvədə olan qanunvericilik aktlarında Hesablama Palatasının statusu, təşkilati və funksional müstəqilliyinin təminatı, fəaliyyətinin təşkili, audit mandatı, hüquq və vəzifələri, məlumatların əldə edilməsi və məlumatlara çıxış imkanı, auditlərin spesifikasiyası, maliyyə-büdcə nəzarətinin və obyektlərinin əhatəliliyi, kənar və daxili nəzarət arasında qarşılıqlı əlaqələr və bir sıra digər mühüm əhəmiyyətli məsələlərlə bağlı INTOSAI-nın təməl prinsipləri, AAQ-nin fəaliyyətinin ilkin şərtləri və auditin fundamental prinsipləri ilə əlaqədar bir sıra məsələlər tam tənzimlənmir.

Bununla yanaşı, mövcud qanunvericiliklə Hesablama Palatasının dövlət vəsaitlərinin və dövlət əmlakının idarəedilməsi ilə bağlı nəzarət funksiyasının əhatəliliyində, xüsusilə AAQ-nin konstitusiyası hesab edilən "Ali Audit qurumlarının təməl prinsipləri haqqında" Lima Bəyannaməsinə əsasən, büdcədə əks edilib-edilməməsindən və necə əks edilməsindən asılı olmayaraq, dövlət maliyyəsi üzrə bütün əməliyyatlara nəzarətdə, maliyyə-büdcə nəzarətinin obyektləri tərəfindən Hesablama Palatası ilə münasibətlərdə hesabatlılıqda və bir sıra digər məsələlərdə boşluqlar, palatanın nəzarət mandatı ilə bağlı bəzi vacib əhəmiyyətli məlumatların əldə edilməsində məhdudiyyətlər, eləcə də oxşar münasibətləri tənzimləyən qüvvədə olan "Hesablama Palatası haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə Azərbaycan Respublikasının 2002-ci il 5 mart tarixli 269-IIQ nömrəli Qanunu ilə təsdiq edilmiş Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsi arasında bir sıra hallarda təkrarlanmalar, bəzi məsələlərdə qeyri-müəyyənlik və uyğunsuzluqlar mövcuddur.

Xüsusən, palatanın statusu nə bilavasitə "Hesablama Palatası haqqında" Qanunda, nə də digər qanunvericilik aktlarında müəyyən edilmişdir. Halbuki, AAQ-nin fəaliyyətinin təməl beynəlxalq standartları olan Lima Bəyannaməsi və "Ali Audit qurumlarının müstəqilliyi haqqında" Mexiko Bəyannaməsi ilə müəyyən edilmiş prinsiplərə uyğun olaraq, bir sıra dünya dövlətlərində AAQ-nin təsis edilməsi, onların statusu, müstəqilliyinin zəruri səviyyəsi, Ali Audit Qurumu ilə parlament arasında olan qarşılıqlı münasibətlər, AAQ-nin əsas audit səlahiyyətləri həmin ölkələrin konstitusiyalarında təsbit edilmişdir.

Qeyd edilənlərlə yanaşı, 2010-cu ildə qəbul edilmiş "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanunu ilə normativ hüquqi aktlarla bağlı bir sıra tələblər müəyyən edilmişdir. Qüvvədə olan "Hesablama Palatası haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanunu isə 1999-cu ildə qəbul edilmişdir və bir sıra tənzimləmələrdə 17 il öncə qəbul edilmiş "Normativ hüquqi aktlar haqqında" Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanununun tələblərinə tam cavab vermir. 2011–2014-cü illərdə Dünya Bankının "Korporativ və Dövlət Sektorunda Hesabatlılıq" layihəsi (CAPSAP) çərçivəsində Hesablama Palatasının potensialının artırılması, qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsinə yönələn Strateji İnkişaf Planı hazırlanmış və müxtəlif tədbirlər həyata keçirilmişdir.

Strateji İnkişaf Planının icrası olaraq dünyada kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanlarının fəaliyyətinin normativ əsasını təşkil edən Ali Audit Qurumlarının Beynəlxalq Standartları (ISSAI) Azərbaycan dilinə tərcümə edilmişdir. Ən önəmlisi isə ISSAI, beynəlxalq təcrübə və bir sıra xarici ölkələrin qanunvericilikləri öyrənilməklə Hesablama Palatasının fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktları təhlil edilmiş, göstərilən sənədlərlə müqayisədə mövcud qanunvericilikdə bir sıra boşluqlar və qeyri-müəyyənliklər aşkar edilmişdir. Bu səbəbdən INTOSAI standartlarının tələblərinə uyğun Hesablama Palatasının fəaliyyətini tənzimləyən yeni hüquqi sənədin işlənib hazırlanması haqqında qərar qəbul edilmiş və CAPSAP layihəsi çərçivəsində "Hesablama Palatası haqqında" yeni qanun layihəsi hazırlanaraq Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik orqanına təqdim edilmişdir.

Yeni qanun layihəsində mövcud uyğunsuzluq və boşluqların həlli və aradan qaldırılması ilə bağlı palatanın statusu və hüquq və vəzifələri daha dəqiq müəyyən edilmiş, palatanın maliyyə-büdcə nəzarətinin obyektlərində INTOSAI standartları əsasında maliyyə-büdcə nəzarəti fəaliyyəti, maliyyə, uyğunluq, səmərəlilik auditi keçirmək, analitik fəaliyyət və monitorinqlər aparmaq, maliyyə-büdcə nəzarətinin obyektlərindən maliyyə hesabatlarının və zəruri sənədlərin təqdim edilməsi, obyektlərin və onların struktur vahidlərinin elektron uçot məlumat bazalarına birbaşa və ya məsafədən çıxış imkanının yaradılması, obyektlərin fəaliyyəti ilə birbaşa və ya dolayısı ilə əlaqəsi olan sahələrə baxış keçirmək, maddi və qeyri-maddi qiymətlilərin mövcudluğunu yoxlamaq, müvafiq şəxslərdən və auditin predmeti ilə əlaqədar digər şəxslərdən izahatlar, arayışlar və məlumatlar almaq, dövlət vəsaiti, dövlət əmlakı, dövlət borcu, qrantlar və maliyyə (texniki) yardımları, satınalmalar, dövlət proqramlarına ayrılan vəsaitlər üzərində nəzarət, daxili nəzarətin qiymətləndirilməsi və palatanın səlahiyyətlərinin icrası ilə bağlı beynəlxalq standartlarla müəyyən edilmiş qabaqcıl dünya dövlətlərinin təcrübələrinə əsaslanan digər zəruri tələblərə uyğun müddəalar öz əksini tapmış və normayaratma prinsiplərinə uyğunlaşdırılmışdır.

Eyni zamanda, yeni qanun layihəsinin Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2012-ci il 29 dekabr tarixdə təsdiq etdiyi "Azərbaycan 2020: gələcəyə baxış: İnkişaf Konsepsiyası" ilə müəyyən edilmiş "Dövlət resurslarının prioritet hesab olunan dövlət xidmətləri arasında bölgüsünə, səmərəli və qənaətlə istifadə edilməsinə xüsusi diqqət yetiriləcəkdir" və "Büdcə vəsaitlərinin formalaşması və istifadəsi sahəsində fiskal intizamın təmin edilməsinə, vəsaitlərin düzgün bölüşdürülməsinə və xərclərin səmərəliliyinin artırılmasına xüsusi diqqət yetiriləcəkdir" vəzifələrinin yerinə yetirilməsində AAQ-nin ilkin vacib rolunu nəzərə alsaq yeni qanunun qəbulu mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

CAPSAP layihəsi kimi analoji beynəlxalq layihələrin həyata keçirildiyi xarici dövlətlərdə (o cümlədən Rusiya, Türkiyə, Gürcüstan, Latviya, Estoniya, Bolqarıstan, Macarıstan, Moldova, Belarus, Avropa İttifaqına üzv olan dövlətlərdə və s.) layihələrin yekunu Ali Audit Orqanlarının fəaliyyətini tənzimləyən qanunların beynəlxalq standartlara uyğunlaşdırılaraq yeni qanunların qəbul edilməsi ilə nəticələnmişdir.

Bu yaxınlarda Hesablama Palatasının fəaliyyətə başlamasının 15 ili tamam oldu. Palata bu qısa zaman ərzində bir sıra nailiyyətlər qazanmışdır. Bununla belə, beynəlxalq standartlara uyğun audit tədbirlərinin həyata keçirilməsi, eyni zamanda, ölkə iqtisadiyyatının güclənməsi işinə öz töhfəsini verməsi üçün hələ çox işlər görülməli, potensialın gücləndirilməsi istiqamətində vacib addımlar atılmalıdır. Beynəlxalq standartların tətbiqinə imkan verən və qarşıda duran vəzifələrin icrasına şərait yaradacaq yeni qanunun qəbulu bu sahədə xüsusilə əhəmiyyətlidir.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev tərəfindən dövlət maliyyə nəzarəti sistemi, xüsusilə Hesablama Palatası qarşısında müəyyən edilmiş tapşırıqların layiqincə icra olunması, ölkə rəhbərinin həyata keçirdiyi sosial-iqtisadi islahatlara öz xidməti ilə tutarlı dəstək verilməsi Hesablama Palatasının qarşısında duran mühüm vəzifədir. Yeni qanunun qəbulu isə bu istiqamətdə fəaliyyətimizin təşkilində möhkəm hüquqi zəmin yaradacaqdır.