Nəzarətin tələbi – nəticə və şəffaflıq

Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının sədri Vüqar Gülməmmədovun AZƏRTAC-a müsahibəsi

- Vüqar müəllim, cari ilin may ayında Azərbaycan Prezidenti tərəfindən dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı zəruri məlumatların tərtib edilməsini, eyni zamanda, dövlət qurumlarının dövlət xəzinədarlığı məlumatlarına real vaxt rejimində çıxışının təmin olunmasını tənzimləyən Qaydaları təsdiq edən Fərman imzalandı. Bu qaydalar hansı zərurətdən yarandı?

- Son dövrlərdə dövlətimizin başçısı maliyyə intizamının yüksəldilməsi, hesabatlılığın və şəffaflığın artırılması istiqamətində mütəmadi olaraq öz tapşırıqlarını verir və bu istiqamətdə normativ-hüquqi aktlara da zəruri dəyişikliklər edilir. Dünyada baş verən iqtisadi proseslərin mənfi təsiri aparılan iqtisadi siyasətin nəticəsində Azərbaycandan yan keçsə də, mövcud resursların qorunması, həmçinin səmərəli və nəticəli istifadəsi məsələsinin aktuallığı artmaqdadır. Məhz belə yanaşma qəbul edilmiş bir sıra mühüm strateji sənədlərdə müəyyənləşdirilmiş məqsədlərin reallaşdırılmasında etibarlı maliyyə zemininin formalaşmasına şərait yaradır. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyevin təşəbbüsü ilə 2016-cı ilin dekabr ayında "Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununa mühüm əlavələr olundu və dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı zəruri məlumatların tərtib edilməsi, eyni zamanda, dövlət qurumlarının dövlət xəzinədarlığı məlumatlarına real vaxt rejimində çıxışının təmin edilməsi bir tələb kimi müəyyənləşdirildi.

- Qeyd edilən hesabatların təqdim olunması və məlumatlara çıxışın təmin edilməsi Hesablama Palatasının fəaliyyət dairəsinə necə təsir göstərəcək?

- Hesablama Palatası dövlət büdcəsinin icrasına nəzarət edən kənar dövlət maliyyə nəzarəti orqanıdır və beynəlxalq təcrübəyə əsasən bu nəzarəti dövlətin adından və audit formasında həyata keçirir. Azərbaycan Prezidentinin təsdiq etdiyi Qaydaların icrası Hesablama Palatasına büdcənin gəlir və xərclərinin icra vəziyyəti ilə bağlı zəruri məlumatların vaxtında əldə edilməsinə şərait yaradacaqdır. Bu isə öz növbəsində, hesabatlılığın gücləndirilməsi istiqamətində mühüm addım olmaqla vəsaitlərdən istifadəyə nəzarətin artırılmasına, həmçinin bu istiqamətdə zəruri məlumatların vaxtında hazırlanmasına xidmət edəcək. Real vaxt rejimində çıxışın təmin edilməsi ilə bağlı Qaydada büdcə-maliyyə nəzarəti ilə əlaqədar olaraq Hesablama Palatasının sorğusu əsasında digər məlumatlara çıxışın təmin edilməsi ilə bağlı xüsusi bir bəndin müəyyənləşdirilməsi isə nəzarət tədbirlərinin vaxtında, ətraflı və səmərəli aparılmasına imkan verəcək.

- Qaydaların tətbiqinin Hesablama Palatasının fəaliyyətinin nəticələrində necə əks olunmasını gözləyirsiniz?

- Bu qaydalar ilk olaraq cənab Prezidentin öz çıxışlarında qeyd etdiyi kimi maliyyə nəzarətinin gücləndirilməsi, xüsusilə Hesablama Palatasının işinin səmərəli təşkil edilməsi ilə bağlı tapşırıqların icrasında mühüm əhəmiyyətə malikdir. Dövlət büdcəsinin icrasına nəzarəti həyata keçirməklə fəaliyyətimizin ana xətti dövlət büdcəsinin necə icra edilməsi ilə bağlı Rəyin tərtib olunmasından ibarətdir ki, bu qaydalarla müəyyən edilmiş hesabatların və məlumatlara çıxışın əldə olunması həm dövlət büdcəsinin icrası, eyni zamanda, dövlət büdcəsinin layihəsi ilə bağlı hazırladığımız Rəyin məlumatlılıq və əhatəlilik səviyyəsini yüksəldəcək. Ümumiyyətlə, bildirmək istərdim ki, bu qaydalar təkcə Hesablama Palatasının fəaliyyətinə təsir etməyəcək, həmçinin qaydaların tətbiqi ümumi dövlət maliyyə inzibatçılığının güclənməsinə, dövlət vəsaitləri ilə bağlı şəffaflığın artırılmasına, hesabatlılığın yüksəldilməsinə xidmət edəcək. Azərbaycan Prezidentinin bu Fərmanını qeyd olunanlarla yanaşı, bizə etimadın göstəricisi kimi qəbul edirik və bu, bizim məsuliyyətimizi artırır. Dövlətimizin başçısının göstərdiyi bu inamı layiqincə doğrultmaq üçün biz bütün gücümüzü səfərbər etmək istiqamətində fəaliyyət göstəririk.

- Cari ilin may-iyun aylarında Hesablama Palatasının fəaliyyətini əhatə edən bir neçə mühüm sənəd – hesabat və rəylər, həmçinin yeni qanun layihəsi müzakirə edilib. Əvvəlcə 2017-ci ilin dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı Hesablama Palatasının mövqeyinə toxunaq.

- Dünya iqtisadiyyatının qlobal böhrandan sonrakı dövrdə canlanması və respublikada iqtisadi inkişafın müsbət və dayanıqlı meyilləri ilə yanaşı, büdcə qanunvericiliyində Azərbaycan Respublikası Prezidenti İlham Əliyevin təşəbbüsü ilə maliyyə inzibatçılığının gücləndirilməsinə xidmət edən dəyişikliklərin tətbiqi 2017-ci ilin dövlət büdcəsinin icrasına real zəmin yaradıb. Bu, icra ilə bağlı qeyd edilməli əsas və ilk məqamdır. Büdcənin gəlir və xərc parametrlərinə gəldikdə isə, ümumi meyilləri qeyd edim. İlk olaraq gəlirlər barədə. 2017-ci ildə dövlət büdcəsinin gəlirləri əvvəlki illə müqayisədə çox olsa da, son illərdə ilk dəfə olaraq kəsirlə icra edilib. Gəlirlərin tərkibində əsas məqam isə fiziki şəxslərin gəlir vergisi və əlavə dəyər vergisi üzrə gəlirlərin mümkün potensial bazasının mövcud olmasına, bu bazanın mövcud statistik hesabatlarla təsdiqlənməsinə baxmayaraq, həmin gəlir mənbələrinin tam təmin edilməməsidir. Xərclərə gəldikdə isə, büdcə qanunvericiliyinə yuxarıda qeyd etdiyim istiqamətlərdə dəyişikliklərin olunması əsas təsirini göstərib. Belə ki, hesabat dövrü xərclərin rüblər üzrə təsdiq edilmiş bölgüsünə uyğun icra olunmasına nəzarətin təmin edilməsi ilə xarakterizə oluna bilər.

- Dövlət borcu büdcənin həm layihəsi, həm də icrası ilə bağlı müzakirələrin aparıldığı dövrdə aktual məsələlərdən biri olaraq qalır. Mətbuatda dövlət borcu ilə bağlı bir sıra ekspertlər tərəfindən müxtəlif fikirlər səsləndirilir.

- Sizinlə razıyam. Hesablama Palatasının hazırladığı Rəyin əsas informasiya mənbəyini büdcənin əsas parametrləri, eləcə də dövlət borcu barədə məlumatları özündə cəmləşdirən sənədlər, o cümlədən "Büdcə zərfi" və hesabatlar təşkil edir. Qeyd edək ki, uzunmüddətli dövrü əhatə edən dövlət təminatlı qiymətli kağızların buraxılması dövlət zəmanətli daxili borc məbləğinin həcminin artmasına şərait yaratsa da, 2017-ci ildə əvvəlki ildə olduğu kimi, Hesablama Palatasına təqdim edilmiş məlumatlarda daxili dövlət borcunun tərkibində şərti öhdəliklər kimi müəyyən hissə təsdiq edilib. Zəmanət müddətinin uzunmüddətli dövrü əhatə etməsi baxımından həmin vəsaitin tam məbləğdə dövlət borcuna daxil edilməsi "dövlət borcu" anlayışının mahiyyətinə uyğun deyil. İkinci tərəfdən isə, beynəlxalq təcrübədə təşəkkül tapmış qaydalara uyğun olaraq dövlət zəmanətli uzunmüddətli borc öhdəliklərinin borcun növündən asılı olaraq dövlət borcunun uçotunda şərti öhdəlik kimi nəzərə alınması məqsədəuyğundur.

- Deməli, dövlət borcunun məbləğinə təsir edən digər məqamlardan biri də şərti öhdəliklə bağlıdır. Ümumiyyətlə, şərti öhdəliklərin dövlət borcunun uçotunda nəzərə alınması ilə bağlı beynəlxalq təcrübə necədir?

- İstər Beynəlxalq Valyuta Fondu (BVF), istərsə də digər maliyyə institutları tərəfindən hazırlanan metodoloji sənədlərdə şərti öhdəlik (contingent liabilities) anlayışına rast gəlmək olar. Şərti öhdəlik bir sıra səbəblərdən yarana bilər. Lakin beynəlxalq maliyyə institutları tərəfindən hazırlanan metodoloji sənədlər heç də bütün şərti öhdəliklərin uçota alınmasını zəruri hesab etmir. Beynəlxalq Valyuta Fondu iki mühüm sənədində - Dövlət Maliyyə Statistikası Təlimatında (GFSM) və Xarici Borcun Statistikası Qaydalarında (EDSG) şərti öhdəlikləri bir qayda olaraq iki qrupa bölür: birbaşa aydın olan (explicit contingent liabilities) və birbaşa aydın olmayan (implicit contingent liabilities). Lakin uzun müddət statistik uçotla bağlı hazırlanan qaydaların böyük əksəriyyətində, ümumiyyətlə, şərti öhdəliklər qeydiyyatı aparılmırdı. Qeyd edilən şəraitdə əsas meyar kredit risklərinin qiymətləndirilməsidir. Şərti öhdəliklərin müəyyənləşdirilməsində dövri amil nəzərə alınaraq kredit risklərinin qiymətləndirilməsi əsas şərtdir. Maliyyə vəsaitlərinin növündən və xarakterindən asılı olaraq qeyri-standart birdəfəlik öhdəliklər şərti öhdəlik kimi tanınsa da, borcun uçotunda yer almır. Bu sıraya dövri amil nəzərə alınaraq kredit risklərinin qiymətləndirilməsi mümkün olmayan (əsasən birbaşa aydın olmayan) şərti öhdəliklər aid edilir.

- Ümumiləşmə apararaq, ölkəmizdə dövlət borcunun məbləğinin ümumi iqtisadi vəziyyətə təsiri ilə bağlı nələri qeyd etmək olar?

- Borc dayanıqlılığının təmin edilməsi bütün ölkələr üzrə fiskal dayanıqlılığın təmin edilməsində əsas şərtdir. Beynəlxalq Valyuta Fondunun və digər maliyyə institutlarının tövsiyələrinə əsasən, inkişaf etməkdə olan ölkələrin dövlət borcunun ümumi daxili məhsula nisbətlərinin müvafiq hədləri qeyd edilsə də, nəticə etibarilə hər bir ölkə üzrə fərdi yanaşılmaqla və digər makroiqtisadi göstəricilər, məsələn, təbii ehtiyatlar, idxal-ixrac əməliyyatları, vergi göstəriciləri, valyuta ehtiyatları, borclanma limitləri və digər göstəricilər nəzərə alınmaqla qiymətləndirilir. Təhlil göstərir ki, ümumilikdə bu istiqamətdə ölkəmizin mövqeyi qənaətbəxşdir və dövlətimizin başçısının da qeyd etdiyi kimi, dünya miqyasında biz xarici borcun səviyyəsinə görə müsbət mənada qabaqcıl ölkələrdənik. Qanunvericiliklə müəyyən edilmiş Rəyin hazırlanması üçün Hesablama Palatasına dövlət büdcəsi ilə bağlı təqdim olunmuş məlumatlara əsasən, ölkə üzrə mövcud borc portfelində xarici valyutada olan borc öhdəliklərinin payı böyükdür. Bunun əsas səbəbi daxili maliyyə bazarının borclanma tələbini ödəmək potensialına malik olmaması və üzv olduğumuz maliyyə-kredit qurumlarından inkişaf məqsədilə kreditlərin cəlb edilməsidir. Lakin Azərbaycan Respublikasının neft-qaz gəlirlərinin, eləcə də ehtiyat aktivlərinin əksəriyyətinin ABŞ dollarında olması valyutada öhdəlik-aktiv balansının saxlandığını və xarici valyuta riskinin aşağı olmasını deməyə əsas verir. Dövlət büdcəsi ilə bağlı hesabat və izahatlara əsasən dövlət borcunun orta ödəniş müddəti təqribən 5,9 il qəbul edilmişdir ki, bu müddət riski üzrə meyarlarla müqayisədə məqbuldur.

- Vüqar müəllim, yenidən baxılmış dövlət büdcəsinin də müzakirələri davam edir. Dövlət büdcəsi ilə bağlı Qanuna dəyişikliklər edilməsi üçün hansı şərtlər zəruridir?

- Təbii resurslarla zəngin olan ölkələr üçün həmin resursun qiymətində mümkün volatillik büdcənin planlaşdırılması və icrasına təsirsiz ötüşmür. Azərbaycan Respublikasında da neft amili iqtisadi sistemdə böyük təsirə malikdir. Dünya bazarlarında neftin qiymətinin dəyişməsi səbəbindən dövlət büdcəsinə təkrar baxmaq zərurəti yaranır. Cari ilin may ayının ortasında 2014-cü ilin noyabr ayından etibarən neftin qiyməti ilk dəfə 80 ABŞ dollarına çatıb, 2018-ci ilin ötən aylarında 1 barrel neftin dünya bazarlarında qiyməti 60 ABŞ dollarından aşağı olmayıb. Ölkədə makrofiskal bazanın gücləndirilməsi dövlət maliyyəsi sahəsində aparılan islahatların hədəfləri ilə üst-üstə düşməsi baxımından xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu amillər 2018-ci ilin dövlət büdcəsinə yenidən baxılması üçün əsas iqtisadi şəraiti formalaşdırıb. Cari ildə iqtisadiyyatı təbii resursdan asılı olan bir neçə ölkədə də dövlət büdcəsinə əlavə və dəyişikliklər edilib. Qeyd edim ki, Qazaxıstan Respublikası, Rusiya Federasiyası da artıq bu dəyişikliklər barədə qərar qəbul edib.

- Dövlət büdcəsi ilə bağlı qanun layihəsi ilə yanaşı, "Büdcə sistemi haqqında" Qanuna dəyişikliklər Milli Məclis tərəfindən müzakirə ediləcək. Bu dəyişikliklər barədə məlumat verməyinizi xahiş edirik.

- Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev tərəfindən 2016-cı il 16 mart və 6 dekabr tarixli "Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi"ndə, həmçinin 2017-ci ilin dövlət büdcəsinin tətbiq edilməsi haqqında Fərmanda ölkəmizin maliyyə sistemində institusional bazanın təkmilləşdirilməsi ilə bağlı Orta Müddətli Xərclər Çərçivəsi, nəticə əsaslı büdcə, Neft gəlirlərinin dövlət büdcəsinə köçürülməsi üçün "qızıl qayda"nın və dövlət borcunun idarə edilməsi üzrə orta və uzunmüddətli strategiyanın hazırlanması istiqamətində konkret tapşırıqlar verilib. Burada əsas məqsəd makrofiskal çərçivənin möhkəmləndirilməsi və büdcə risklərinin azaldılmasıdır. Büdcə risklərinin azaldılması fiskal dayanıqlılığın gücləndirilməsi və büdcə göstəricilərinin uzunmüddətli dövrə balanslaşdırılması üçün şərtdir. İqtisadiyyatın təbii resursdan asılılığı baxımından beynəlxalq təcrübədə bir sıra göstəricilər tətbiq edilir. Bu sıraya qeyri-resurs (qeyri-neft) büdcə balansı, dəyişməz real gəlir (xərc) prinsipi əsasında hesablanan nisbət, məcmu büdcə balansı, xərc qaydası, struktur büdcə balansı və s. göstəricilər aid edilir. Qanun layihəsinə təklif edilən müvafiq əlavə və dəyişikliklər də qeyd olunan sənədlərin məntiqi davamı kimi çıxış edir. Eyni zamanda, adekvat göstəricilərin hesablanılması və mövcud mənzərənin dəqiq təsviri, son nəticədə isə, növbəti illərdə əsaslı büdcə proqnozlarının tərtibi üçün müvafiq qanunvericilikdə anlayışların daha da konkretləşdirilməsi vacibdir. Nəzərdə tutulan dəyişikliklər, ümumiyyətlə, büdcə qanunvericiliyinin əsasını təşkil edən "Büdcə sistemi haqqında" Qanun tam mənada dünyada, eləcə də ölkə iqtisadiyyatında baş verə biləcək proseslərə adekvat zəmini formalaşdırmaq funksiyası daşıyır.

- Bu məqamlar Hesablama Palatasının informasiya texnologiyalarından istifadə bacarıqlarının artırılmasını ön plana çıxarır.

- Dövlətimizin başçısının təsdiq etdiyi Qaydaların tətbiqi, informasiya bazalarının genişlənməsi Hesablama Palatası qarşısında bacarıqların artırılması, yeni texnologiyaların tətbiq imkanlarının reallaşdırılmasını, ilk növbədə, zəruri edir. Başqa sözlə, bizim fəaliyyətimizdə datafikasiya daha geniş yer almağa başlayır. "Datafikasiya" 2013-cü ildə yaranmış termindir və ölkəmiz üçün də yeni bir meyildir. Bu terminlə informasiya texnologiyaları sahəsində aparılan fəaliyyət ifadə olunur. Datafikasiya hazırda həyatımızın bir çox aspektini kompüterləşdirilmiş məlumatlara çevirərək dəyərin yeni formalarını yaradan müasir texnoloji meyil anlamına gəlir. Hesablama Palatası da mütərəqqi texnologiyaların tətbiqi sahəsində bu meylin bir iştirakçısıdır. Bu yeni çağırışların formalaşdırdığı imkanların reallaşdırılması və tələblərin ödənilməsi məqsədilə Hesablama Palatasının Strateji İnkişaf Planında informasiya texnologiyalarının peşəkar fəaliyyətin həyata keçirilməsində geniş tətbiqi nəzərdə tutulub. Bundan əlavə, ölkə daxilində aparılan intensiv elektronlaşma nəticəsində formalaşan informasiya sistemlərinin və onların məlumat bazalarının dayanıqlılığı ilə bağlı əminliyin yaradılması gerçəkləşdirilən audit fəaliyyətlərinin əsas predmetlərindən birinə çevrilib. Bu istiqamətdə səylərin səmərəliliyini optimal səviyyədə saxlamaq üçün qabaqcıl beynəlxalq nəzəri və praktiki biliklər diqqətdə saxlanılır.

- Qeyd edilən bütün amillər Hesablama Palatasının nəzarət fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsini, bu isə öz növbəsində geniş məlumat bazasının emalını tələb edir. Qeyd edilən fəaliyyətlə bağlı hansı yeni yanaşmalar mövcuddur?

- Ümumən, kənar dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirən qurumlar da informasiya texnologiyalarının fəal istifadəçiləridir və bu baxımdan CAATs-ın (Computer Assisted Audit Techniques - Kompüter əsaslı audit metodları) tətbiqi xüsusilə maraqlıdır. CAATs informasiya texnologiyaları vasitələridir və məlumatları, yaxud informasiya sistemlərinin özlərini qiymətləndirmək üçün müxtəlif avtomatlaşmış testlər aparmağa kömək edir. Qeyd edilməlidir ki, məhz rəqəmsallaşmanın cari əhatəliliyi və CAATs audit olunan qurumun mühüm həcmdə məlumatını, əksər hallarda 100 faiz səviyyəsində emal və təhlil olunmasını mümkün edir.

- Son sualımız aparılan yoxlamaların nəticələrinin ictimailəşdirilməsi ilə bağlıdır.

- Nəzarət nəticə və şəffaflıq tələb edir. Bizim nəzarət fəaliyyətimizin məqsədi hesabatlılığın gücləndirilməsidir, bu isə maliyyə inzibatçılığının möhkəmləndirilməsinə xidmət edir. Şəffaflıq təmin edilmədikdə isə, həmin məqsədlərə nail olmaq mümkün deyil. Bu baxımdan Hesablama Palatası başa çatdırdığı tədbirlərin nəticələri ilə bağlı məlumatları ictimailəşdirir və biz bunu müxtəlif metodlarla həyata keçiririk. Bizim rəsmi internet səhifəmizdə başa çatdırılmış auditlərlə bağlı məlumatlar əldə etmək mümkündür. 2017-ci ildən nəşrinə başladığımız "Dövlət auditi" bülletenində bəzi tədbirlərlə bağlı daha ətraflı məlumatlar veririk. Hesablama Palatası daxil olmuş bütün sorğuları vaxtında və ətraflı cavablandırır. Dövlət büdcəsinin, eyni zamanda, Dövlət Neft Fondunun büdcəsinin 6 ay üzrə icrası ilə bağlı məlumatlar da hazırlanaraq ictimaiyyətə təqdim edilir. İl ərzində fəaliyyətimizlə bağlı daha ətraflı məlumatların çatdırılması üçün hesabatlarımızın da strukturunun və məzmununun ildən-ilə təkmilləşdirilməsinə çalışırıq. Hazırladığımız bütün sənədləri – rəyləri və hesabatları tam məzmunda internet səhifəmizdən əldə etmək mümkündür. Xüsusilə qeyd etmək istəyirəm ki, icra edilmiş dövlət büdcəsi ilə bağlı bu büdcənin icrasını təmin edən orqanlar üzrə daha ətraflı məlumatları əks etdirən əlavə hesabat hazırlamaq niyyətindəyik. Burada məqsədimiz şəffaflığın və hesabatlılığın gücləndirilməsi ilə yanaşı, növbəti ilin dövlət büdcəsinin layihəsinin müzakirələrində əlavə məlumatların təqdim edilməsidir. Atdığımız bu addımlar dövlətimizin başçısının maliyyə sektorunda şəffaflığın təmin edilməsi və Hesablama Palatasının fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı verdiyi tapşırıqların icrasını layiqincə təmin etmək məqsədini daşıyır. Biz Azərbaycan Prezidentinin həyata keçirdiyi islahatlara öz töhfəmizi vermək ümidindəyik.