

Sahibkarliq sahesinde yoxlamalar: risk yonumlu yanaşmanın üstünlükləri nədir?

Son illər ərzində sahibkarlığın inkişafı və biznes mühitinin yaxşılaşdırılması istiqamətində atılan ən mühüm addımlardan biri sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamalarla bağlıdır. Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların vahid məlumat reyestrinin tətbiqi və sahibkarlıq sahəsində dövlət nəzarətinin əsas prinsiplərini, yoxlamaların vahid qaydalarını, sahibkarlar və yoxlayıcı orqanların hüquq və vəzifələrini müəyyənləşdirən qanunun qəbulu yoxlamalara münasibətdə tamamilə yeni yanaşma ortaya qoyub.



Yoxlamalara münasibətdə tətbiq edilən yeni yanaşmanın əsas elementlərindən biri qanunvericilikdə risk qiymətləndirilməsi sisteminin tətbiqinin nəzərdə tutulmasıdır. Bu yanaşma qabaqcıl təcrübəyə malik bir çox ölkələrdə tətbiq olunur və aydın prinsiplərə əsaslanır. Məsələn, Böyük Britaniyada qəbul edilən bir sıra sənədlərə (Dövlət nəzarətinin səmərəliliyinin artırılması hesabına inzibati baryerlərin ixtisarı üzrə Təvsiyələr – The Hampton Review (2005); Məcburi tələblərin pozulmasına görə sanksiyaların effektivliyinin artırılması üzrə Təvsiyələr – The Macrory Review (2006); Dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsinə risk yönümlü yanaşmanın tətbiqi prinsipləri - The

Regulators Compliance Code (2007); Dövlət nəzarəti və sanksiyalar haqqında baza Qanunu – The Regulatory Enforcement and Sanctions Act (2008) və s.) əsasən yoxlamalara münasibətdə risk yönümlü yanaşma aşağıdakı prinsiplərə əsaslanmalıdır:

- Nəzarət orqanları iqtisadi artıma yardım etməli və biznesin fəaliyyətinə yalnız zərurət olduqda müdaxilə etməlidirlər;
- Nəzarət orqanları öz qüvvələrini daha çox zərurət olan sahələr üzrə paylaşdırmalıdırlar;
- Yoxlanılan tələblər aydın olmalı, nəzarət orqanları isə nəzarət olunan subyektlərə həmin tələblərin izahını təmin etməlidirlər;
- Yoxlamalar buna obyektiv səbəblər olmadan aparılmamalıdır;
- Biznes lazımsız məlumatları təqdim etməməli və ya zəruri informasiyanı iki dəfə təqdim etməməlidir;
- Kobud pozuntulara yol verən biznes pozuntuya proporsional və əhəmiyyətli sanksiyalara məruz qalmalıdır;
- Nəzarət orqanları nəzarətin effektivliyinə və nəticəliliyinə görə məsuliyyət daşmalı və qərar qəbulunda müstəqil olmalıdırlar.

Müsbət təcrübəyə malik başqa ölkələrin qanunvericiliyi də bənzər prinsiplərə əsaslanır. Xüsusilə Avropa Birliyi səviyyəsində bir çox fəaliyyət sahələrində (əməyin təhlükəsizliyi, ərzaq təhlükəsizliyi, səanye müəssisələrinin tullantılarına nəzarət və s.) risk yönümlü yanaşmanın tətbiqinin zəruriliyini müəyyən edən çoxsaylı aktlar qəbul edilib.



Azərbaycanda yoxlamalarla bağlı qəbul edilən son qanunvericilik aktlarında da qeyd olunan prinsiplərə uyğun mühüm müddəalar öz əksini tapıb. Bu mənada sahibkarların risk qrupları üzrə bölgüsü xüsusilə əhəmiyyətlidir. “Sahibkarlıq sahəsində aparılan

yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında” Qanuna görə, risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları sahibkarların fəaliyyətinin kəmiyyət və (və ya) keyfiyyət göstəriciləri (xüsusiyyətləri) əsasında müəyyən edilir və bu zaman aşağıdakı amillər nəzərə alınır:

- sahibkarın fəaliyyətinin miqyası;
- sahibkarın müvafiq sahədə fəaliyyət göstərdiyi müddət;
- sahibkar tərəfindən istehsal edilən məhsulun (görülən işin, göstərilən xidmətin) xüsusiyyətləri və (və ya) onun fəaliyyət sahəsi;
- müxtəlif statistik məlumatlar (sahibkarın fəaliyyət sahəsində mənfi fəsadların baş verməsi, sahibkarın fəaliyyət göstərdiyi sahədə məcburi tələblərin pozulması vəziyyəti və s.);
- sahibkarda əvvəllər aparılmış yoxlamaların nəticələri;
- sahibkarın icbari hesabatlılığında uyğunsuzluqların və ziddiyyətlərin olması.

Qanunda nəzərdə tutulmuş meyarlar ümumi meyarlardır və fərqli nəzarət sahələri üzrə daha geniş meyarların müəyyənləşdirilməsi mümkündür. Bu baxımdan qanunda da nəzərdə tutulur ki, hər bir yoxlayıcı orqanın nəzarət sahəsi üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları həmin yoxlayıcı orqan tərəfindən hazırlanır. Hələlik yeni qanunvericiliyin tələblərinə əsasən yoxlayıcı orqanların və onların nəzarət sahələrinin dairəsi müəyyənləşmədiyindən ayrı-ayrı sahələr üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları hazırlanması səviyyəsini qiymətləndirmək çətindir.

Lakin onu da qeyd edək ki, risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları da daxil olmaqla müxtəlif sahələr üzrə risk yönümlü yanaşmadan istifadə ilə bağlı müsbət xarici təcrübə nümunələri kifayət qədərdir. Məsələn, Böyük Britaniyada ətraf mühitin mühafizəsi sahəsində risk yönümlü yanaşma 2002-ci ildən, İrlandiyada 2007-ci ildən, Portuqaliyada isə 2009-cu ildən tətbiq olunur. Hər üç ölkədə

risklərin qiymətləndirilməsi zamanı istifadə olunan yanaşma belədir: hər bir risk qrupu üzrə təhlükənin səviyyəsi və mümkünlüyünün təhlili. Hər üç ölkədə risk kateqoriyalarının müəyyənləşdirilməsinin ümumi meyarları (risk qrupları) bunlardır: fəaliyyətin tipi; tullantıların və çirklənmənin səviyyəsi; yerləşdiyi yer, idarəetmənin effektivliyi. Böyük Britaniyada əlavə olaraq qanuna əmələmə reytingi, İrlandiya və Portuqaliyada isə pozuntuların tarixi kimi meyarlar əsas götürülür. Böyük Britaniyada risk kateqoriyaları üçün bal sistemindən istifadə olunur. İrlandiyada A-dan (yüksək risk səviyyəsi) C-dək üç kateqoriya var və hər kateqoriya alt kateqoriyalara (A1-A3, B1-B3, C1-C3) bölünür. Portuqaliyada isə üç (yüksək, orta və aşağı risk səviyyəsi) kateqoriya müəyyənləşdirilib.

Qida təhlükəsizliyi sahəsində də risk kateqoriyaları üçün xüsusi meyarlar mövcuddur. Böyük Britaniyada qida təhlükəsizliyi sahəsində risk yönümlü yanaşma 1995-ci ildən, İrlandiyada 2000-ci ildən tətbiq olunur. Böyük Britaniyada risk qruplarının müəyyənləşdirilməsinin ümumi meyarları bunlardır: potensial təhlükə (məhsulun tipi, istehlakçıların sayı və s.); cari dövrdə qanuna əmələmə səviyyəsi; daxili nəzarət prosedurları; müxtəlif mikroorqanizmlərlə çirklənmə riskinin qiymətləndirilməsi. İrlandiyada isə aşağıdakı meyarlar əsas götürülür: fəaliyyətin miqyası; məhsulun tipi; emal/yenidən emal növü; sahənin (binanın) xarakteristikası; daxili nəzarət prosedurları. Böyük Britaniyada qida təhlükəsizliyi sahəsində A-dan (yüksək risk səviyyəsi) E-dək 5 risk kateqoriyası, İrlandiyada isə 3 kateqoriya (yüksək, orta və aşağı risk səviyyəsi) müəyyənləşdirilib.

Göründüyü kimi, ayrı-ayrı ölkələrdə eyni sahə üzrə risk yanaşmasına münasibətdə ümumi cəhətlər olsa da fərqli elementlər də var. Bu fərqlilik təbiidir və ölkələrin konstitusion, mədəni, iqtisadi və digər özünəməxsusluqlarından qaynaqlanır. Bu amil nəzərə alınmaqla, Azərbaycanda da xarici ölkələrin müsbət təcrübəsinə əsaslanaraq ayrı-ayrı sahələr üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları hazırlana bilər. Belə meyarların hazırlanması isə zəruridir. Çünki qanunun tələbinə görə, yoxlayıcı orqanın nəzarət

sahəsi üzrə risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi meyarları təsdiqlənməyibsə, həmin yoxlayıcı orqan plan üzrə (növbəti) yoxlama apara bilməz.



Risk qruplarının müəyyənləşdirilməsi yoxlamaların dövriliyinin müəyyənləşdirilməsi üçün də əhəmiyyətlidir. Çünki qanuna görəsahibkarda plan üzrə (növbəti) yoxlamaların aparılması dövriliyi onun aid olduğu risk qrupundan asılıdır. Müəyyən sahələr istisna olmaqla, plan üzrə (növbəti) yoxlamalar aşağıdakı dövriliklə aparılır:

- yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- orta risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - iki ildə bir dəfədən çox olmayaraq;
- aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkara münasibətdə - üç ildə bir dəfədən çox olmayaraq.

İstisnalar yeyinti məhsullarının təhlükəsizliyinə nəzarət sahəsinə aiddir. Həmin sahədə plan üzrə (növbəti) yoxlamalar aşağıdakı dövriliklə aparılır:

- yüksək risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - altı ayda bir dəfədən çox olmayaraq;
- orta risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - ildə bir

dəfədən çox olmayaraq;

- aşağı risk qrupuna aid edilən sahibkarlara münasibətdə - iki ildə bir dəfədən çox olmayaraq.

Göründüyü kimi, qanun bütün risk qrupları üzrə yoxlamaların müəyyən dövriliklə aparılmasını nəzərdə tutur. Yalnız bir halda yoxlamaların dövriliyi artırıla bilər. Belə ki, qanunun tələbinə əsasən son iki yoxlama nəticəsində sahibkarın fəaliyyətində məcburi tələblərin pozulması aşkar edilmədikdə və ya aşkar edilmiş pozuntular insanların həyat və ya sağlamlığına, ətraf mühitə və dövlətin əmlak maraqlarına birbaşa və mühüm təhlükə yaratmırsa və ya mühüm zərər vurmursa, həmin sahibkarda plan üzrə (növbəti) yoxlama onun aid olduğu risk qrupu üçün müəyyən edilmiş dövrilik 1,5 dəfə artırılmaqla təyin edilir. Bir sözlə, qanunvericilik plan üzrə yoxlamaların ümumiyyətlə təyin edilməməsi hallarını nəzərdə tutmur. Halbuki bir sıra ölkələrin qanunvericiliyində plan üzrə yoxlamaların təyin edilməməsi üçün müəyyən şərtlər nəzərdə tutulur. Məsələn, Belarus

Respublikasında yüksək risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 1 il, yoxlamaların nəticələri üzrə pozuntuların olmadığı halda 2 il, orta risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 3 il, yoxlamaların nəticələri üzrə pozuntuların olmadığı halda 5 il, aşağı risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamaların minimal dövriliyi 5 il təşkil edir. Lakin qanunvericilik müəyyən istisnaları da nəzərdə tutur. Belə ki, əgər müsbət auditor rəyi alınarsa, orta risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində plan üzrə yoxlamalar təyin edilməyə bilər. Belə halda aşağı risk qrupuna daxil olan sahibkarlıq subyektlərində isə plan üzrə yoxlamalar ümumiyyətlə təyin edilmir. Azərbaycanda da bənzər istisnaların nəzərdə tutulması yoxlamaların səmərəliliyinin təmin edilməsi və sahibkarlıq subyektlərinin qanuni tələblərə əməl etməyə stimullaşdırılması baxımından məqsədəuyğun olardı.

Təcrübə göstərir ki, sahibkarlıq sahəsində yoxlamalar zamanı risk modelinin tətbiqinin bir sıra üstünlükləri var. Əsas üstünlükləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- nəzarət fəaliyyətinin əsasən yüksək riskli obyektlərə istiqamətlənməsi;
- aşağı riskli obyektlər üçün plan üzrə yoxlamaların olmaması (və ya daha böyük zaman aralıklı dövriliklə olması) və yoxlanılmalı olan vicdanlı subyektlər üçün yoxlamaların tezliyinin azaldılması;
- izafi inzibati xərclərin ixtisarı;
- nəzarət fəaliyyətinin ictimai əhəmiyyətli göstəricilərin yaxşılaşdırılmasında ifadə olunan nəticəliliyinin yüksəldilməsi (ölüm hallarının, yanğınların, bədbəxt hadisələrin və s. sayının azalması);
- maddi, maliyyə və insan resurslarından istifadənin effektivliyinin artırılması;
- dövlət nəzarəti sahəsində mövcud vəziyyəti yaxşılaşdırmaqla bərabər yoxlamaların ümumi sayının azalması.

Abil Bayramov,
Hüquqşünas-ekspert