

Açıq Bütçə İndeksində Azərbaycan niyə geriləyib?

written by Azer Mehtiyev

2018-ci ilin yanvar ayının sonunda dünya ölkələrinin 2017-ci il üçün bütçə şəffaflığı indeksi üzrə reytingi açıqlandı. 100 mümkün baldan cəmi 34 bal toplayan Azərbaycan 115 ölkə arasında 78-ci olmaqla bütçə açıqlılığının minimum səviyyəsinə malik olan ölkələr qrupuna düşüb. Həm də Azərbaycanın reyting göstəricisi sorğuya cəlb edilən ölkələr üzrə 2017-ci ilin ortalama göstəricisindən (42 bal) 8 bənd aşağı olub. Üstəlik, 2015-ci ilin reyting göstəricisi (51 bal) ilə müqayisədə 2017-ci ilin reytingində Azərbaycanın mövqeyi 17 bal geriləyib. Bəs bütçə açıqlılığı sahəsində Azərbaycanın reytinginin belə aşağı olması və əvvəlki reytinglə müqayisədə kəskin geriləməsi nə ilə bağlıdır?

Bu göstərici ilə Azərbaycan reytingə cəlb edilən Avropa və Mərkəzi Asiya ölkələrindən yalnız Tacikistanı (30 bal) qabaqlaya bilib. Gürcüstan (82 bal) birinci (tam bütçə açıqlılığına malik), Rusiya (72 bal) ikinci (kifayət qədər bütçə açıqlılığına malik), Türkiyə (58 bal), Moldova (58 bal), Qırğızıstan (55 bal), Ukrayna (54 bal) və Qazaxıstan (53 bal) isə üçüncü (məhdud bütçə açıqlılığına malik) qrupda yer alıb.

Yeri gəlmişkən deyək ki, Açıq Bütçə İndeksi “Beynəlxalq Bütçə Tərəfdaşlığı” (*International Budget Partnership*) adlı nüfuzlu beynəlxalq qeyri-hökumət təşkilatı tərəfindən ekspert sorğusu əsasında tərtib olunan reytingdir. Təşkilat Açıq Bütçə İndeksinin açıqlanmasına 2006-cı ildən start verib. 2017-ci il üzrə açıqlanan reyting bu sırada altıncıdır. 2006-cı ilin indeksində Azərbaycan 30 bal almışdısa, 2015-ci ildə 51 bal toplayaraq xeyli irəliləmişdi. Amma 2017-ci ilin indeksinə görə Azərbaycanın mövqeyində ciddi geriləmə olub.

8 əsas bütçə sənədinin ictimaiyyət üçün əlçatanlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi üzrə aparılan bu sorğunun

materialları ilə tanış olanda ([Open Budget Survey 2017](#)) reytingdə Azərbaycanın geriləməsinin əsasən texniki səbəbləri üzə çıxır: 1) ölkəmizdə hökumətin büdcəöncəsi bəyanatı və icra büdcəsinin vəziyyəti üzrə yarımillik icmal hazırlanmır; 11) vətəndaş büdcəsinin internetdə yerləşdirilməsi gecikib; 111) hökumətin büdcə layihəsi minimum (çox az) informasiya ilə dərc olunub (internetdə yerləşdirilib); 1v) büdcə ilə bağlı hökumətin internetdə yerləşdirdiyi minimum informasiyanın özü də maşınla oxunan halda olmur; habelə, v) hökumət və qanunverici orqan büdcə proseslərində ictimai iştirakçılığı təmin etmir; v1) qanunverici orqanın (Milli Məclisin) büdcəyə nəzarəti zəifdir və s.

Amma bütün bu texniki məsələlər çox ciddi iqtisadi və institusional amillərlə bağlıdır. Belə ki, 2017-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksinin hesablanması zamanı 2016-cı təqvim ilində baş verən büdcə prosesləri qiymətləndirilib. 2016-cı il isə iqtisadi baxımdan hökumət üçün o qədər gərgin il olub ki, hətta büdcə prosesləri ilə bağlı qanunvericiliyin tələblərinə belə əməl edilməyib. Yəni: 1) ilin hələ lap əvvəlində – fevral ayının 23-də Milli Məclis 2016-cı ilin dövlət büdcəsi haqqında qanuna dəyişiklik edib (halbuki “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 23.3-cü maddəsinə əsasən, icra edilməkdə olan dövlət büdcəsində dəyişiklik aparmaq üçün ən azı bir rübün nəticələri ortada olmalıdır; üstəlik, hökumət cari ilin büdcəsinə dəyişikliklər təşəbbüsü ilə Milli Məclisə may ayının 15-dən tez müraciət edə bilməz); 11) 2017-ci il dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi və ona əlavə olunan büdcə sənədləri Milli Məclisə 2016-cı ilin noyabr ayının 15-də təqdim edilib (halbuki “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 13-cü maddəsinə əsasən, bu qanun layihəsi və müvafiq sənədlər Milli Məclisə oktyabrın 15-dən gec olmayaraq təqdim edilməlidir); 111) dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi Milli Məclisə göndərildikdən sonra, amma hələ parlament müzakirələri başlanmamış layihəyə dəyişikliklər olunub və s.

Büdcə proseslərində baş verən bu gərginliklər Azərbaycanda

dövlət büdcəsinin ölkənin neft gəlirlərindən yüksək səviyyədə asılı olması ilə bilavasitə bağlıdır. Məlumdur ki, 2013-cü ildə Azərbaycanın dövlət büdcəsi gəlirlərinin 73.2 faizi birbaşa neft-qaz gəlirləri hesabına formalaşıb. 2014-cü ilin ikinci yarısında dünya bazarlarında neftin kəskin ucuzlaşması ölkəmizin neft gəlirlərinin sürətlə azalması ilə nəticələnib ki, bunun da mənfi təsirləri özünü dərhal göstərib:

- 2013-cü ildə Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun (ARDNF) 17.3 milyard ABŞ dolları gəliri olmuşdusa, 2016-cı ildə bu göstərici 5.9 milyard ABŞ dollarına bərabər olub, yəni 2.9 dəfə azalıb. 2011-2013-cü illərdə ölkənin dövlət büdcəsi gəlirlərinin 57-58 faizi ARDNF-nin transferi hesabına təmin olunurdu. Fondun gəlirlərinin azalması buradan dövlət büdcəsinə edilən transferlərin də azaldılmasına səbəb oldu: 2013-cü ildə Fondan dövlət büdcəsinə 11.4 milyard AZN transfer edilmişdisə, 2017-ci ilin büdcə layihəsində cəmi 6.1 milyard AZN nəzərdə tutulmuşdu (yəni 46.5% azalıb);
- 2015-ci il ərzində ölkənin milli valyutası 2 dəfə devalvasiyaya uğradı və təqribən 2 dəfəyədək dəyər itirdi: fevralın 20-dək 1 ABŞ dolları = 0.78 AZN idisə, dekabrın 21-də 1 ABŞ dolları = 1.55 AZN oldu. 2016-cı il ərzində də milli valyutanın məzənnəsində qeyri-sabitlik davam etdi (hətta məzənnə 1.75-dək yüksəldi);
- ölkənin bank sektorunda ciddi böhran meydana gəldi, bir sıra bankların müflisləşməsi baş verdi, ölkənin tədiyə balansında illərdən bəri olan müsbət saldo mənfi saldo ilə əvəzləndi;
- devalvasiya və böhran prosesləri həm də ölkədə inflyasiyanın yüksəlməsinə gətirib çıxardı: İstehlak Qiymətləri İndeksi (İQİ) göstəricisi (əvvəlki illə müqayisədə) 2014-cü ildə cəmi 1.4%, 2015-ci ildə isə 4.0% olduğu halda, 2016-cı ildə 12.4%-ə yüksəldi;
- 2016-cı il ərzində neftin dünya bazar qiymətində volatilliyin yüksək olaraq qalması neft gəlirlərinin,

deməli, həm də dövlət büdcəsi gəlirlərinin proqnozlaşdırılmasını çətinləşdirdi və s.

Belə bir şəraitdə Azərbaycan hökumətinin istifadə etdiyi büdcə planlaşdırılması (proqnozlaşdırılması) mexanizmləri özünü doğrultmayıb: hökumət hələ də ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transferlərin ciddi mexanizminə (fiskal qaydaya) malik deyil, büdcə işində ortamüddətli xərclər çərçivəsi (Medium Term Expenditure Framework) tətbiq olunmur və s.

Açıq Büdcə İndeksində büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq səviyyəsi də qiymətləndirilib. Büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üzrə Azərbaycanın göstəricisi 100 mümkün baldan cəmi 11 bal olub ki, bu da 115 ölkə üzrə ortalama göstəricidən 1 bal aşağıdır. Bu göstərici üzrə, demək olar, bütün postsovet ölkələrinin səviyyəsi qeyri-kafi qiymətləndirilib, lakin burada da Azərbaycan yalnız Tacikistanı (7 bal) qabaqlaya bilib (Rusiya və Qazaxıstan 13, Gürcüstan 22, Qırğızıstan isə 37 bal toplayıb).

İctimai iştirakçılıq indeksi üzrə Azərbaycanın bu qədər aşağı göstəriciyə malik olmasına, heç şübhəsiz, 2014-cü ildən sonra ölkəmizdə vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyətinə yaradılan məhdudiyyətlər və problemlər də təsirsiz ötüşməyib. Həmin ilədək ölkənin vətəndaş cəmiyyəti (məsələn, Milli Büdcə Qrupu, müstəqil media qurumları və s.) hökumətin büdcə layihəsi ilə bağlı təhlillər apararaq müvafiq hökumət qurumları təmsilçilərinin və deputatların iştirakı ilə müzakirələr, habelə deputatların iştirakı ilə büdcə dinləmələri təşkil edir, dövlət büdcəsinin icrasının monitorinqi ilə bağlı layihələr həyata keçirir, mediada büdcə təhlilləri ilə çıxış edirdi.

Açıq Büdcə İndeksi dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi sahəsində şəffaflıq və ictimai iştirakçılıq səviyyəsini əks etdirməklə dünya arenasında ölkənin imicini formalaşdıran nüfuzlu beynəlxalq reytinglərdən biridir. Bu reytingdə ölkənin mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün hökumət iki istiqamətdə iş

apara bilər:

1. İndeks üzrə reytingin yüksəldilməsinə qısa müddətdə imkan verən, habelə həyata keçirilməsi ciddi institusional dəyişikliklər tələb etməyən, daha çox texniki xarakter daşıyan addımlar tez bir zamanda və ciddi xərc çəkilmədən atıla bilər. Bunun üçün:
 - müvafiq hökumət qurumlarının mütəxəssisləri ABİ-nin hesablanması üçün sorğu anketinə daxil olan sualları və qiymətləndirmə meyarlarını diqqətlə öyrənməli, 8 əsas büdcə sənədinin məzmununu və dərc edilməsi müddətlərini həmin tələblərə uyğunlaşdırmalıdırlar (büdcə layihəsi ilə birlikdə hökumətin Milli Məclisə təqdim etdiyi sənədlər toplusunda büdcəöncəsi bəyanat, yarımillik hesabat və digər sənədlər üçün bütün məlumatlar olur);
 - “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda təsbit olunmuş büdcə təqviminə əməl edilməlidir;
 - İcra hakimiyyətinin büdcə təklifi (yeni büdcə layihəsi) ilə bağlı internetdə yerləşdirilən informasiyanın genişləndirilməsi və məşinlə oxunan olması təmin edilməlidir (büdcə layihəsi ilə bağlı bütün sənədlər və məlumat bazası elektron formatda hazırlanır və Milli Məclisə onun çap versiyası ilə yanaşı elektron versiyası da təqdim edilir);
 - İctimai iştirakçılığın genişləndirilməsi: “İctimai iştirakçılıq haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən, bütün dövlət qurumlarının yanında vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərindən ibarət ictimai şura yaradılmalıdır. Artıq bir sıra nazirliklərdə bu istiqamətdə işlər görülməkdədir. Maliyyə Nazirliyi və büdcə proseslərində iştirak edən digər dövlət qurumları vətəndaş cəmiyyəti üzvlərinin iştirakı ilə belə şuralar yaradıb, bunları büdcə proseslərinə cəlb edə bilər və s.
2. Dövlət maliyyəsinin idarə edilməsində şəffaflığın və effektivliyin artırılmasına, dövlət xərcləmələrinin

nəticəliliyinin yüksəldilməsinə, habelə büdcə proseslərində ictimai iştirakçılığın genişləndirilməsinə yönəlik institusional xarakterli islahatların həyata keçirilməsi. Belə islahatlar uzunmüddətli xarakter daşıyır. Buraya aiddir:

- ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transferlər üçün fiskal qaydanın hazırlanması və tətbiqi, habelə dövlət büdcəsi gəlirlərinin birbaşa neft gəlirlərindən və dünya neft bazarının konyunkturundan asılılığının minimuma endirilməsi üçün sistemli tədbirlərin həyata keçirilməsi;
- büdcə planlaşdırılmasında nəticəyə yönəlik büdcələmə mexanizminin (yaxud proqram əsaslı büdcələmə) və ortamüddətli xərclər çərçivəsinin (Medium Term Expenditure Framework) tətbiqi;
- bütün dövlət qurumlarının fəaliyyətinin strateji məqsədlər və planlar əsasında qurulması, büdcə tələblərinin həmin strateji məqsədlərlə uzlaşdırılaraq hazırlanması;
- Milli Məclisdə büdcə məsələləri üzrə komitənin yaradılması, habelə komitələrdə büdcə müzakirələrinin xüsusi prosedurlarının hazırlanması;
- Milli Məclisin büdcəyə nəzarətinin gücləndirilməsi və büdcə müzakirələrinin effektivliyinin artırılması, habelə komitələri və deputatları zəruri büdcə araşdırmaları, təhlil materialları ilə təmin etmək üçün müstəqil maliyyə institutunun – Büdcə Ofisinin yaradılması;
- büdcə proseslərində real ictimai iştirakçılığın genişləndirilməsi üçün vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyətinə qoyulmuş məhdudiyyətlərin həm qanunvericilik qaydasında, həm də praktiki olaraq aradan qaldırılması, habelə hökumətlə vətəndaş cəmiyyəti arasında qarşılıqlı inam və etibar əsasında münasibət qurulması və s.