

Doğrudanmı Azərbaycan büdcə şəffaflığında mühüm irəliləyiş əldə edib?

written by Ingilab Ahmadov İnqilab Əhmədov

31 may 2022-ci ildə bir qayda olaraq 2 ildən bir hazırlanan *Açıq Büdcə İcmalı-2021*-in (ABİ-2021) nəticələri açıqlandı. Azərbaycan Açıq Büdcə İndeksi tarixində ilk dəfə olaraq 120 ölkə arasında 44-cü pillədə (100 mümkün baldan 57 bal) qərarlaşıb ki, bu da 2019-cu illə müqayisədə 37 pillə irəliləyiş [deməkdir](#). Nəticələr həтта bir sıra mütəxəssislər üçün sürpriz oldu və artıq indeks ətrafında xeyli müzakirələr gedib.

Sual olunur, doğrudanmı əldə edilən uğur reallığı tam əks etdirir? Başqa sözlə, dövlət büdcəsinin şəffaflığı və hesabatlılığı ilə bağlı mövcud problemlər fonunda bu irəliləyiş yanlışdır, yaxud metodoloji məsələdir?

Açıq Büdcə İndeksi Açıq Büdcə İcmalının yalnız bir elementidir

Xatırladıram ki, Açıq Büdcə İcmalı (ABİ) 2006-cı ildən bəri Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı (BBT) tərəfindən tərtib edilir və sonuncu icmal sayca səkkizincidir. Azərbaycan indiyə qədər açıqlanan bütün indekslərdə iştirak edib. 2017-ci ilə qədər Açıq Büdcə İndeksi adlanan bu qiymətləndirmə həmin tarixdən bəri artıq Açıq Büdcə İcmalı adlanır və özündə 3 komponenti ehtiva edir: büdcə şəffaflığı, ictimai iştirakçılıq və büdcəyə nəzarət. Çəşdirici məqam ondan ibarətdir ki, büdcə şəffaflılığını, yəni qiymətləndirmə predmeti olan 8 əsas büdcə sənədinin ictimaiyyət üçün əlçatan olmasını qiymətləndirən komponent də Açıq Büdcə İndeksi adlanır. Beləliklə, Azərbaycanın məhz həmin indeksdəki uğuru bilərəkdən və ya bilməyərəkdən bütövlükdə Açıq Büdcə İcmalının nəticəsi kimi təqdim edilir və bununla müəyyən mənada çaşqınlıq yaradılır.

Bununla belə, BBT son dövrdə büdcə şəffaflığı ilə bağlı yanaşmada (onu da qeyd edək ki, BBT-nin metodologiyası əlahiddə olaraq onun özünün yaratdığı məhsul deyil, Beynəlxalq Valyuta Fondu, İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı, Fiskal Şəffaflıq üzrə Qlobal Təşəbbüs və digər qlobal standartlara əsaslanır) prioritetləri dəyişir. Belə ki, son İcmal üzrə hesabat öncə iştirakçılıq komponenti üzrə sıralamanı (Azərbaycan bu komponent üzrə 100 mümkün baldan cəmi 9 bal toplayıb), bundan sonra büdcə üzərində nəzarət və yalnız sonda şəffaflıq komponentini təqdim [edib](#).

Beləliklə, bir indeksdə, yəni Açıq Büdcə İndeksində əldə edilmiş uğur doğrudan da reallığı əks etdirir, amma onu bütün büdcə idarəetməsinə və xüsusilə, iştirakçılıq üzərində qurulan inklüziv büdcə prosesinə aid etmək düzgün olmazdı.

İndeksdə uğur nəyin hesabına əldə edilib?

Azərbaycanın son indeksdə uğuru ilk növbədə yuxarıda qeyd edilən 8 büdcə sənədində indiyə qədər mövcud olmayan 2 yeni sənədin hazırlanması ilə bağlıdır. Tarixdə ilk dəfə olaraq Azərbaycan 8 büdcə sənədinin hamısının hazırlandığı ölkələr sırasına daxil olub. Hesabatda qeyd edildiyi kimi, 120 ölkədən yalnız 17-si 8 büdcə sənədinin hamısını hazırlayıb təqdim edə bilib.

Əvvəllər açıqlanmayan 2 sənəd Büdcə Öncəsi Bəyanat (Pre-Budget Statement) və Aralıq Büdcə İcmalıdır (Mid Year Review). Birinci sənəd büdcə zərfi parlamentə təqdim olunmazdan öncə açıqlanır və özündə növbəti ilin əsas büdcə parametrlərini, habelə makroiqtisadi göstəriciləri əks etdirir. Maliyyə Nazirliyi artıq 2-ci ildir ki, bu sənədi hazırlayıb zamanında rəsmi veb sahifəsində yerləşdirir. İkinci sənəd daha ağır çəkilidir. O baxımdan ki, büdcə icrasının yarımillik hesabatından fərqli olaraq, bu sənədi hazırlayarkən hökumət ilin ilk 6 ayının büdcə icrasını və bütövlükdə makroiqtisadi vəziyyəti təhlil edib, onun əsasında ilin büdcəsinə dəyişikliklər edir. Burada əsas fokus ilk 6 ayın büdcəsinə

yenidən baxışdır ki, bu da qiymətləndirmə dövründə (2020-ci il) baş vermişdir.

Nəhayət, uğurun digər amilləri Maliyyə Nazirliyinin rəsmi veb sahifəsinin xeyli zənginləşməsi və tələb edilən sənədlərin zamanında orada yerləşdirilməsidir. İndi artıq hər növbəti ayın sonuna əvvəlki ayın büdcə icrası məlumatları təfərrüatı ilə əksini tapır ki, bu da büdcə icrasının hesabatlılığında operativliyin göstəricisidir.

İndeksin nəticələri bəzi mütəxəssislərdə niyə dissonansa səbəb oldu?

İlk baxışdan, doğrudan da özü-özlüyündə büdcə sənədlərinin əlçatanlığı büdcə şəffaflığı, xüsusilə hesabatlılığı üçün vacib şərtidir, amma kifayət deyil. Adətən, büdcə şəffaflığının artımı büdcə prosesinə marağın artması ilə müşayiət olunur. Bu isə cəmiyyətdə, ən azından mütəxəssislər arasında büdcə prosesinə tələbatdan irəli gəlir. İstənilən halda Açıq Büdcə İndeksi panaseya deyil və büdcə idarəçiliyi ilə bağlı mövcud çoxsaylı problemləri həll etmək iqtidarında deyil. Amma o da həqiqətdir ki, müəyyən edilmiş 8 büdcə sənədinin hər birinin ictimaiyyət üçün açıq olması yaxşı haldır.

Sənədlərin əlçatanlığı mövcud büdcə idarəçiliyində nəyisə dəyişə bilərmi? Məhz bu sualın cavabı beynəlxalq ictimaiyyəti yalnız şəffaflıqla kifayətlənməyə, bu işin məntiqi davamı kimi nəzarət mexanizmlərinin gücləndirilməsi və iştirakçılıq məsələsini önə çəkməyə vadar edir.

İctimai iştirakçılıq niyə önəmlidir?

Büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq bir qayda olaraq büdcə prosesinin legitimliyinə, hökumətə inamın artımına və bununla da prosesin inklüzivliyinin təminatına gətirib çıxarır. Təbiidir ki, ictimaiyyətin iştirakı olmayan büdcə prosesi cəmiyyətin hakimiyyətə inamını azaldır, ən effektiv büdcə siyasəti həyata keçirilərsə belə (hərçənd ki, iştirakçısız büdcə prosesi, digər amillər nəzərə alınmazsa, iştirakçı büdcə

ilə müqayisədə, adətən, səmərəsiz olur), tənəzzül dövrlərində hökuməti bütün məsuliyyəti öz üzərinə götürməyə məcbur edir. Halbuki, ictimai iştirakçılıq təmin olunarsa, bu məsuliyyəti bölüşmək olardı.

Şəffaflıqla ictimai iştirakçılıq arasında xətti asılılıq yoxdur və bunu ABİ-2021 də nümayiş etdirir. Məsələn, əgər ictimai iştirakçılıq komponentində birinci 3 pillədə müvafiq olaraq Cənubi Koreya, Böyük Britaniya və Yeni Zelandiya qərarlaşıbsa, şəffaflıq indeksində bu yerləri Gürcüstan, Cənubi Afrika və İsveç bölüşür. Halbuki Cənubi Afrika Respublikası büdcə şəffaflığında 2-ci yerdə olsa da, ictimai iştirakçılıq komponentində 36-cı yerdədir. Lakin bu o deməkdir ki, adı çəkilən istiqamətlərin, ümumiyyətlə, əlaqəliliyi yoxdur?

İstənilən cəmiyyətdə fiskal şəffaflıq və hesabatlılıq 3 dirək üzərində qurulmuş stula bənzəyir. Bu dirəklər – ictimai iştirakçılıq, büdcəyə nəzarət və şəffaflıqdır. Əgər bu dirəklərdən hər hansı biri qırılsasa, stul yıxılacaq. Fiskal ekosistemin dayanıqlılığı da məhz bu stul kimi bütün 3 komponentin təxminən eyni səviyyədə bərqərar olmasından keçir.

İctimai iştirakçılıq yaxşı büdcə idarəçiliyinin ən mürəkkəb hissəsidir

Büdcə prosesində uğurlu iştirakçılıq yalnız hökumətdən asılı deyil. Bir qayda olaraq azadlıqlar təmin olunan cəmiyyətlərdə geniş vətəndaş təbəqələrinin büdcə prosesinə cəlbi daha səmərəli və nəticəli olur. Çünki azadlıqların və demokratik prinsiplərin bərqərar olduğu cəmiyyətlərdə vergi ödəyicisi və onun qarşısında cavabdeh olan hakimiyyət qarşılıqlı şəkildə büdcənin hesabatlı olmasında maraqlıdır. Əksər inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə büdcə iştirakçılığı digərləri ilə müqayisədə o qədər də aktual deyil, çünki oturuşmuş institutlar və müstəqil məhkəmə sistemi arzu edilən hakimiyyət bölgüsü və qanunun aliliyi prinsipini (checks & balance) onsuz da təmin edir. ABİ-2021-in nəticələri də bunu qismən sübut edir. Əksər inkişaf etmiş demokratik ölkələr iştirakçılıq

komponentində ön sırada deyil.

Belə çıxır ki, iştirakçılıq inkişaf etməkdə olan ölkələrə daha çox lazımdır ki, zəif institusional sistemin əskikliklərini bir növ kompensasiya etsin. Bu zərurəti başa düşmək, onu praktikada realizə etməkdən asandır. Əksər halda belə mühitdə ictimai maliyyə üzrə ixtisaslaşan vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələri hökumətin büdcə prosesində cavabdeh olmaq çağırışını çox bəsit başa düşür və bəzən dövlət idarəçiliyində mövcud olan bütün problemləri maliyyə idarəçiliyi çərçivəsində həll etməyə çağırış edirlər – bu kimi tələblər isə bəzən hökumətin mandatından kənarda olur. Nəticədə hökumət cəmiyyətin geniş təbəqələrini bu prosesə cəlb etməkdən vaz keçməyə üstünlük verir, iştirakçılığın səmərəli büdcə siyasətini həyata keçirməyinə mane olduğunu düşünür.

Azərbaycan da daxil olmaqla bu tip ölkələrdə ictimai iştirakçılıq önəmli olmaqla yanaşı, həm də ölkənin konteksti nəzərə alınmaqla, onun daha işlək mexanizmlər üzərində qurulmağı vacibdir. Əks halda, məsələn, Cənubi Amerikada işləyən ictimai iştirakçılıq mexanizmləri Azərbaycanda işləmir. Ümid var ki, bu mexanizmlər (ictimai məsləhətləşmələr, sosial audit, vətəndaş sorğuları, müstəqil ekspertlərlə birgə yaradılmış məsləhət qrupları və s.) düzgün tətbiq edilərsə, bütövlükdə ölkədə büdcə prosesinə maraq və büdcə sənədlərinə tələbat xeyli artacaq.

Büdcə prosesi institutlaşmalıdır

ABİ-də ölkənin mövqeyini möhkəmlədir, davamlı olaraq yüksək pillədə qərarlaşmaq üçün ilk növbədə büdcə prosesi institutlaşmalıdır. Büdcə sənədlərinin açıqlığı bu və ya digər dövlət qurumunun şəxsi təşəbbüsü olanda onun davamlılığını şübhə doğurur. Misal kimi son indeksdə Aralıq İcmal sənədinin açıqlanmasını göstərmək olar. Bu sənədin davamlı olaraq ictimaiyyət üçün tam, zamanında və beynəlxalq standartlara cavab verən formatda açıqlanması üçün hazırda heç bir qanunverici və institusional tələb yoxdur. Belə çıxır ki,

prioritetlər dəyişəndə və ya şəxsi təşəbbüslər olmayanda gələcəkdə bu sənəd açıqlanmaya da bilər. Bu baxımdan *Büdcə Sistemi Haqqında* [qanun](#) xeyli köhnəlib, müasir çağırışlarla ayaqlaşa bilmir.

Parlamentin 3 əsas funksiyası (təmsilçilik, qanunların qəbulu, nəzarət) büdcə prosesində tam öz əksini tapır. Qanunverici orqan öz seçicilərini təmsil etməklə, onların dövlət xərcləmələrində prioritet maraqlarını, büdcə qanununun qəbulunu və nəhayət, büdcə prosesinə nəzarəti həyata keçirir. Azərbaycanda qanunverici orqanın birinci və üçüncü funksiyaları yerinə yetirməsi sual doğurur. Çünki ölkədə parlament seçkiləri azad və ədalətli deyil və büdcənin prioritetlərini qanunverici orqan deyil, prezident müəyyən edib onların qəbuluna nəzarət edir. Səbəbdən hər payız Milli Məclisdə büdcə müzakirələri bir növ simvolik xarakter daşıyır.

ABİ-nin büdcəyə nəzarət komponentində isə yaxşı mövqe (100 mümkün baldan 68 bal) Hesablama Palatasının ümumən peşəkar fəaliyyəti ilə bağlıdır. Məsələn, ondadır ki, büdcə nəzarəti 2 alt komponent üzərində qurulur: büdcə üzərində qanunverici orqanın nəzarəti və audit (Hesablama Palatası) nəzarəti. Qanunverici orqan nəzarəti 2019-cu illə müqayisədə 8 pillə geriləyərək hazırkı icmalda 50 bal təşkil edib, audit nəzarəti isə stabil olaraq ən yüksək səviyyədə qiymətləndirilir – 100 mümkün baldan 87. Bu iki nəzarət növünün ortalama qiyməti 68 bal təşkil edib.

Parlamentin büdcə prosesinə münasibətində yaxın zamanlarda inqilabi dəyişikliyin baş verməsini gözləmək sadəlövhlik olardı. Amma konkret irəliləmələrə ehtiyac var və bunu mövcud şəraitdə də etmək mümkündür. Bunun üçün ilk növbədə büdcə müzakirələrində kənar ekspertlərin və peşəkar vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrinin dəvəti yaxşı signal olardı.

Açıq Büdcə İndeksində Azərbaycanın yüksək nəticə nümayiş etdirməsi təqdirəlayiqdir və buna görə ilk növbədə Maliyyə Nazirliyinin bu sahədə son illər peşəkar fəaliyyəti xüsusi

qeyd edilməlidir. Bu uğurun davamlılığı isə hökumətin sonrakı addımlarından asılıdır. Qeyd edək ki, ABİ iki ildən bir hazırlanır və ABİ-2023-ün qiymətləndirməsi artıq bu il başlayır.