Hökumətin təsdiqlənmiş büdcə xərclərini ixtisar etməsi hansı hüquqi əsasa dayanır?

written by BRI Economic Team BAİ İqtisadi Qrupu

Milli Məclisin təsdiqlədiyi 2025-ci il üzrə dövlət büdcəsinin icrasına dair hesabata Hesablama Palatasının rəyi açıqlanıb. Sənəddə diqqəti cəlb edən əsas məqamlardan biri budur ki, təsdiqlənmiş büdcə xərcləri 2,8 mlrd. manat və ya 7,2% az icra edilib. Belə ki, 2025-ci ilin dövlət büdcəsinə dair qanunda xərclərin ümumi məbləği 41,4 mlrd. manat nəzərdə tutulduğu halda, faktiki icra 38,6 mlrd. manat olub.

Dəyişdirilən xərc istiqamətləri

Konkret funksional istiqamətlər üzrə baxdıqda, ən çox ixtisar ümumdövlət xidmətləri xərclərində qeydə alınıb: 805,5 mln. manat. Bu bölmə üzrə faktiki icra səviyyəsi təsdiqlənmiş məbləğdən 18% az olub. Eyni zamanda, iqtisadi fəaliyyət xərcləri 797 mln. manat, səhiyyə xərcləri 719 mln. manat, müdafiə xərcləri 332 mln. manat, təhsil xərcləri 308 mln. manat, sosial müdafiə xərcləri 200 mln. manat, mədəniyyət və incəsənət xərcləri 100 mln. manat, kənd təsərrüfatı xərcləri isə 80 mln. manat ixtisara məruz qalıb.

İxtisar edilən xərclər hesabına büdcənin yalnız bir xərc istiqaməti üzrə, yəni "əsas bölmələrə aid edilməyən xidmətlər" bölməsində xərclər təxminən 800 milyon manat artırılıb. Həmin artım bölmə daxilində nəzərdə tutulan, ölkə Prezidentinin və Baş nazirin sərəncam verdiyi ehtiyat fondları vasitəsilə xərcləmələrin genişləndirilməsinə yönəldilib.

Yeri gəlmişkən, bu xərc istiqaməti dövlət büdcəsinin ən qeyri-şəffaf, xərclərin detallarının kifayət qədər qapalı saxlandığı, parlamentə təqdim olunan büdcə sənədlərində ayrılan vəsaitlərin layihələr və tədbirlər üzrə bölgüsünün

aparılmadığı istiqamətdir. Əlavə olaraq, bu cür xərc bölməsinin təsnifata daxil edilməsi Beynəlxalq Valyuta Fondunun "Hökumətin Maliyyə Statistikası" çərçivəsinə ziddir. Həmin beynəlxalq sənəddə büdcə xərcləri 10 funksional bölmədə təsnif edilir və hər bir bölmə hökumətin konkret sahələr üzrə funksiyalarına əsaslanır. Bu bölmələrə ümumi dövlət xidmətləri, mədəniyyət və din, müdafiə, ictimai təhlükəsizlik, iqtisadi məsələlər, ətraf mühit, mənzil təsərrüfatı, səhiyyə, təhsil və sosial müdafiə daxildir.

Təəccüblüdür ki, Hesablama Palatası öz rəyində dəyişikliklərin statistik mənzərəsini təqdim etsə də, hər bir istiqamət üzrə dəyişikliklərin, o cümlədən xərclərin ixtisarının mümkün səbəblərini və buna dair öz əsaslandırmasını təqdim etməyib.

Amma məsələ təkcə xərclərin ixtisarı ilə bitmir. Ölkə Prezidentinin və Maliyyə Nazirliyinin timsalında mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları ümumilikdə təsdiqlənmiş büdcə xərclərinin təxminən 9%-i qədər, yəni 3,6 mlrd. manat məbləğində vəsaitin təyinatını və istiqamətini dəyişdirib. Bu şəraitdə parlamentin təsdiqlədiyi büdcə qanununun belə genişmiqyaslı dəyişdirilməsinin nə dərəcədə hüquqi olmasının qiymətləndirilməsi son dərəcə vacibdir.

Xərclərin azaldılması və dəyişdirilməsi üçün hansı hüquqi əsaslar var?

Palata öz rəyində büdcə xərclərinə dəyişikliklər və ixtisarlarla bağlı hüquqi problemlərin olduğunu qeyd edir. Əvvəla, Palata bildirir ki, beynəlxalq təcrübədə icra mərhələsində xərclərdə edilən dəyişikliklərin təsdiqlənmiş xərclərin maksimum 5%-i həddində olması yolverilən sayılır. Göründüyü kimi, Azərbaycanda həmin göstərici az qala 2 dəfə yüksəkdir. Ölkənin ali audit qurumu statusunu daşıyan Hesablama Palatasının qeydlərindən aydın olur ki, Maliyyə Nazirliyi qanunvericiliyin tələbinə uyğun olaraq dövlət büdcəsinin icrası prosesində gəlir və xərclərdə baş verən dəyişikliklərə dair məlumatları Hesablama Palatasına versə də,

dəyişikliklərin əsaslandırılmasını, onların həyata keçirilməsi üçün hüquqi müddəaları, eləcə də zəruri təsdiqedici sənədləri təqdim etməyə ehtiyac duymayıb.

"Büdcə sistemi haqqında" Qanun büdcəyə dəyişikliklər üçün müəyyən çərçivələr müəyyən edir. Amma ən vacib sual budur: həmin hüquqi müddəalar parlamentin qanun şəklində təsdiqlədiyi büdcə xərclərinin həcmini qanunverici orqanın hətta formal razılığı olmadan 7%, bəzi funksional istiqamətlər üzrə isə 18% ixtisar etməyə, xərclərin strukturunda 9% dəyişiklik etməyə imkan verirmi?

Əsas müddəalardan biri adıçəkilən qanunun 18.4-cü maddəsidir. Həmin maddədə qeyd olunur ki, Maliyyə Nazirliyi yalnız zərurət yarandığı hallarda təsdiq olunmuş büdcə ayırmaları həddində funksional təsnifatın bölmələri daxilində, iqtisadi təsnifatın bölmə, köməkçi bölmə, paraqraf, maddə və yarımmaddələri arasında dəyişikliklər edə bilər. Əvvəla, burada xərclərin artırılıb-azaldılmadan dəyişdirilə biləcəyi açıq şəkildə yazılıb və "büdcə ayırmaları həddində" ifadəsi bunu təsdiqləyir. Digər tərəfdən, "ehtiyac yarandıqda" ifadəsi çox qeyri-müəyyəndir və dəqiq hallar, eləcə də meyarlar müəyyən edilmədiyi halda, Maliyyə Nazirliyi öz yanaşması əsasında hər dəfə zəruri halların uzun bir siyahısını da təqdim edə bilər.

Digər bir müddəa 18.5-ci maddədə əks etdirilib. Bu hissəyə görə, büdcənin icrası prosesində gəlirlər və kəsirin qapadılması üçün nəzərdə tutulan mənbələrdən daxilolmalar az olarsa, xərclərin məbləği də həmin azalmaya adekvat həcmdə, müdafiə olunan xərc maddələri, yəni əməkhaqqı, sosial ödəmələr və s. istisna olmaqla, azaldıla bilər.

2025-ci ilin büdcəsində gəlirlərdə azalma yox, əksinə, 775 milyon manat artım var. Amma büdcə kəsirinin örtülməsi üçün təsdiqlənən 3,051 mlrd. manat daxilolmanın faktiki həcmi cəmi 594 mln. manat olub. Yəni hökumət 3 mlrd. manatdan çox kəsir üçün kənardan maliyyə cəlb etməyi nəzərdə tutduğu halda, bundan az qala 6 dəfə az maliyyə əldə edə bilib.

Kəsirin maliyyələşdirilməsi üçün proqnoz göstəricilər necə idi? 1,776 mlrd. manat daxili borclanmadan, yəni Maliyyə Nazirliyinin istiqraz buraxılışından daxil olmalı idi, amma bu mənbədən ümumiyyətlə vəsait daxil olmayıb. Xarici kreditlər hesabına 897 mln. manat nəzərdə tutulduğu halda, faktiki daxilolma 182 mln. manat olub. Bir sözlə, hökumət mümkün qədər borclanmadan yayınıb.

Amma hökumət niyə bu qədər kəsir planlaşdırmışdı və icra prosesində niyə bundan imtina etdi? Planlaşdırdığı hansı xərclərin, layihələrin və tədbirlərin gərəksiz olduğunu icra prosesində hiss etdi və sekvestrə getdiyi üçün borclanmadan da imtina etdi? Büdcə hesabatında bu suallara obyektiv və dürüst cavablar vermədən 18.5-ci maddəni hüquqi əsaslandırma üçün formal olaraq yetərli saymaq mümkün görünsə də, şəffaflıq və hesabatlılıq, eləcə də peşəkar büdcə planlaşdırması prinsipləri baxımından yetərli hesab etmək çətindir.

Nəhayət, “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun 23-cü maddəsində də büdcəyə dəyişikliklər və xərclərin ixtisarına dair hüquqi müddəalar var. Qeyd edilir ki, dövlət büdcəsinin icrası prosesində dövlət büdcəsinin gəlirləri, eləcə də kəsirin maliyyələşdirilməsi üzrə faktiki daxilolmaların həcmi təsdiqlənmiş rüblük göstəricilərdən 10% az, həmçinin Dövlət Neft Fondunun transfertləri nəzərə alınmadan 5% az olduqda, gəlir və xərclər arasında tarazlığın pozulması təhlükəsi yaranarsa, may ayının 15-dən tez və oktyabr ayının 15-dən gec olmayaraq təsdiqlənmiş dövlət büdcəsinə parlamentdə yenidən baxılması mümkündür. Amma bunun üçün əvvəlcə qiymətləndirilir ki, yuxarıda qeyd edilən hüquqi mexanizmlər, yəni 18.4 və 18.5-ci maddələr bu təhlükənin aradan qaldırılması üçün kifayət etmir.

Əslində, bu müddəalar da kifayət qədər qarışıqlıq və qeyri-müəyyənlik yaradır, ali icra orqanlarına Parlamentlə razılaşdırmadan sərbəst şəkildə, öz baxışlarına uyğun büdcə qərarları verməsinə imkan yaradır. Qanunda 10% və 5% hədləri əks etdirilsə də, gəlirlər və xərclər arasında tarazlığın

pozulması təhlükəsinin hansı meyarlarla qiymətləndiriləcəyi aydın deyil. Yaxud 18.4 və ya 18.5-ci maddələrdə nəzərdə tutulan mexanizmlərin təhlükənin aradan qaldırılmasına kifayət etmədiyini göstərən əsaslar nələrdir?

Büdcənin ixtisarı və dəyişdirilməsi üçün beyəlxalq yanaşmalar

Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı Təşkilatının (*The International Budget Partnership*) hər 2 ildən bir dünyanın müxtəlif ölkələrini əhatə edən monitorinqlərində öyrəndiyi məsələlərdən biri məhz büdcə dəyişikliyi və büdcənin ixtisarı zamanı icra hakimiyyəti təsisatlarının müstəqillik səviyyəsi, bu məsələdə parlamentin rolu ilə bağlıdır. Təşkilatın ən son, 2025-ci il monitorinqləri üçün istifadə etdiyi metodologiyaya həmin məsələ ilə bağlı dörd sual daxil edilib. Həmin suallar aşağıdakılardır:

1. Son 12 ay ərzində parlamentdə büdcənin icrasına dair hər hansı müzakirə olubmu?

2. Hökumət təsdiq edilmiş büdcədə inzibati vahidlər arasında vəsaitlərin yenidən bölgüsünü həyata keçirməzdən əvvəl parlamentin təsdiqini alırmı və hüquqi olaraq buna öhdəliyi varmı?

3. İcra mərhələsində proqnozdan artıq daxil olmuş gəlirlərin xərclənməsi üçün icra hakimiyyəti parlamentin təsdiqini alırmı və qanunvericiliyə əsasən buna borcludurmu?

4. İcra mərhələsində gəlirlərin gözləniləndən az olması və ya digər səbəblərlə əlaqədar təsdiqlənmiş dövlət büdcəsində nəzərdə tutulan xərclərin azaldılmasından əvvəl icra hakimiyyəti parlamentin təsdiqini alırmı və qanunvericiliyə əsasən buna borcludurmu?

Məsələn, Ermənistan üzrə aparılan monitorinq hesabatından aydın olur ki, Ermənistan parlamenti hər rüb başa çatdıqdan sonra 40 gün ərzində dövlət büdcəsinin cari icrası barədə arayışı hökumət tərəfindən qəbul edir və müvafiq komitədə

müzakirəyə çıxarır. Eyni zamanda, qanunvericiliyə əsasən, icra hakimiyyəti təsdiq edilmiş dövlət büdcəsində ayrıca maliyyələşdirilən inzibati vahidlər arasında vəsaitlərin yenidən bölgüsünü həyata keçirməzdən əvvəl parlamentin təsdiqini almalıdır və bu tələb praktikada da yerinə yetirilir.

“Büdcə sistemi haqqında” Qanuna görə, Ermənistan hökuməti qanunverici orqanın razılığı olmadan inzibati vahidlər arasında müəyyən məbləğdə vəsaitin yenidən bölgüsünü həyata keçirə bilər, amma bunun üçün məhdudiyyət var: yenidən bölüşdürülən vəsaitin ümumi həcmi dövlət büdcəsinin məcmu xərclərinin 3 faizindən çox olmamalıdır. Hökumət parlamentin razılığı olmadan xərclərin ümumi məbləğini yalnız o halda azalda bilər ki, büdcə gəlirləri üzrə faktiki daxilolmalar proqnozdan 10% az olsun.

Monitorinqə cəlb edilən və Azərbaycan kimi təbii resurs ölkəsi olan Botsvanada da hökumətin parlamentin iştirakı olmadan büdcəni dəyişmək imkanı məhduddur. İcra hakimiyyəti parlamentin təsdiqi olmadan büdcəni nə azalda, nə də artıra bilər. Hökumət əlavə gəlirlərin xərclənməsi üçün parlamentin razılığını almalıdır və əlavə büdcə qanunverici orqan tərəfindən təsdiqlənməlidir.