



**Bakı Araşdırmalar İnstitutu**

**Azərbaycanda bütçə islahatları:**  
*prosesin gedişinin və ilkin nəticələrin*  
*qiymətləndirilməsinə dair*

**ANALİTİK İCMAL**

**BAKİ – 2023**

# MÜNDƏRİCAT

Giriş	3
I bölmə: Azərbaycanda ictimai maliyyə sistemində dəyişikliklərlə bağlı hüquqi addımlar	4
1.1. Bütçə qaydasının tətbiqi sahəsində islahatların ilkin nəticələri	6
1.2. Bütçə planlaşdırmasının tətbiqi sahəsində islahatların gedişatı və ilkin nəticələri	9
II bölmə: Bütçə şəffaflığının və hesabatlılığının qiymətləndirilməsi	17
2.1. Bütçə şəffaflığı və hesabatlılığı sahəsində əsas beynəlxalq təşəbbüslər	17
2.2. Azərbaycanda bütçə şəffaflığının mövcud durumu	19
2.3. Azərbaycanda bütçə hesabatlılığının mövcud durumu	25

## Giriş

Uzun müddət neft gəlirlərindən *qidalanan* Azərbaycanın büdcə sistemində islahatlarla bağlı tərpənişlər 2015-ci ildən sonra başlanıb. Bu həmin dövrdür ki, büdcəmizin əsas *donoru* olan xam neftin qiyməti dünya bazarında ucuzlaşmışdı və bunun nəticəsi olaraq Azərbaycanın büdcə gəlirləri kəskin azalmışdı. Yaranmış vəziyyətdə hökumət əvvəlki illərdən fərqli olaraq qeyri-neft sektorunun inkişafına yönəlik addımlar ataraq iqtisadiyyatın dayanıqlı inkişafını hədəfləyən yol xəritəsi<sup>1</sup> qəbul etdi. Hökumətin əsas yanaşması dövlət büdcəsinin Dövlət Neft Fondunun transfertlərindən asılılığının azaldılması və xərclərdən daha səmərəli istifadə mexanizmlərinin tətbiqi ilə bağlı oldu.

Yol Xəritəsində büdcə mexanizmi orta müddətli xərclər çərçivəsinin (OMXÇ) tərkib hissəsi kimi nəzərdən keçirilir və qeyd edilir ki, ictimai maliyyə resursları maddələr üzrə deyil, proqramlar və strateji hədəflər üzrə bölüşdürülməlidir. Yol Xəritəsinə əsasən, OMXÇ-nin tətbiqi 2019-cu ilin sonuna, nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid isə 2020-ci ilin sonunadək baş verməli idi.

İlk olaraq 2018-ci ilin iyununda *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişikliklə<sup>2</sup> büdcə qaydasının tətbiqinə start verildi. Bu qayda cəmi 1 il - 2019-cu ildə tətbiq edildi və hökumət 2020-ci ildə pandemiyanın neqativ təsirlərinin aradan qaldırılması üçün büdcə xərclərinin artırılmasına yaranan ehtiyacı əsas gətirərək qaydanın tətbiqinin 2022-ci ilədək dayandırılması barədə qərar qəbul etdi. 2022-ci ildən etibarən büdcə qaydasının tətbiqi bərpa edildi, amma 2018-ci ildə qüvvəyə minən qaydalar ləğv edildi və *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişikliklə<sup>3</sup> yeni büdcə qaydası müəyyən edildi.

Hökumətin büdcə sahəsində islahat təşəbbüsündən artıq 7 il ötüüb. Bakı Araşdırmalar İnstitutunun ekspert qrupu bu müddətdə büdcə sistemində aparılmış islahatlara nəzər salaraq onları qiymətləndirməyə çalışıb. Ekspertlər əsas diqqəti ilk növbədə büdcə qaydasının tətbiqi sahəsində islahatların ilkin nəticələrini qiymətləndirməyə yönəldib, hökumətin son 3 ildə tətbiq etdiyi 2 fərqli büdcə qaydasının müqayisəli izahı verilib. Daha sonra büdcə planlaşdırmasının tətbiqi sahəsində islahatların gedişatı analiz edilib. Analizin nəticəsi olaraq bir sıra çatışmazlıqlar üzə çıxarılıb və onların yaranma səbəbləri araşdırılıb.

Analitik hesabatın 2-ci bölməsi büdcə şəffaflığının və hesabatlılığının qiymətləndirilməsinə həsr edilib. Çünki büdcə şəffaflığı və hesabatlılığı büdcə islahatlarının tərkib hissəsidir. Burada əsas vacib elementlər məlumatların açıq olması, vətəndaşların büdcə prosesində yaxından iştirakı və büdcənin icrası ilə bağlı hesabatlılığın mövcud olmasıdır. Bu baxımdan bu bölmədə büdcə şəffaflığı və hesabatlılığı sahəsində əsas beynəlxalq təşəbbüslər sadalanır və Azərbaycanın bu təşəbbüslərdəki mövqeyinə nəzər yetirilir. Eyni zamanda Azərbaycanda büdcə şəffaflığının və hesabatlılığının mövcud durumu analiz edilir.

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi: <https://e-qanun.az/framework/34254>

<sup>2</sup> *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/39838>

<sup>3</sup> *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/48877>



## I bölmə: Azərbaycanda ictimai maliyyə sistemində dəyişikliklərlə bağlı hüquqi addımlar

Böyük neft pullarının daxil olmağa başladığı 15 ildən artıq bir dövrdə Azərbaycanın büdcə sistemində nisbətən köklü hüquqi dəyişikliklərlə bağlı təşəbbüslər və real addımlar 2015-ci ildən sonrakı dövrə təsadüf edir. Həmin dövr dünya bazarında xam neftin qiymətinin ucuzlaşmasına və bunun nəticəsi olaraq Azərbaycanın büdcə gəlirlərinin kəskin azalmasına, həmçinin xarici valyuta axınlarının əhəmiyyətli dərəcədə azalması səbəbindən mill valyutanın ciddi şəkildə dəyər itirməsinə təsadüf edir. Yaranmış şəraitdə hökumət təcili olaraq iqtisadiyyatın dayanıqlı inkişafını hədəfləyən yol xəritəsi<sup>4</sup> qəbul etdi. Hökumətin əsas yanaşması dövlət büdcəsinin Dövlət Neft Fondunun (ARDNF) transfertlərindən asılılığının azaldılması və xərclərdən daha səmərəli istifadə mexanizmlərinin tapılması ilə bağlı oldu. Yol Xəritəsi bu məqsədlərə çatmaq üçün 3 əsas mexanizmin tətbiqinin vacibliyini önə çəkdi: (i) *ortamüddətli büdcə planlaşdırması aləti olaraq ortamüddətli xərclər çərçivəsinin (OMXÇ) tətbiqi*; (ii) *nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid*; (iii) *büdcə qaydasının tətbiqi*.

Yol Xəritəsində qeyd olunub ki, OMXÇ-nin tətbiqi sayəsində uzunmüddətli iqtisadi və strateji hədəflər müəyyənləşdiriləcək, büdcə planlaşdırması və büdcə proseslərini əlaqələndiriləcək, fiskal intizamı və büdcə göstəricilərinin proqnozlaşdırıla bilən olmasını, həmçinin büdcə resurslarının sektorlararası və sektordaxili düzgün bölüşdürülməsini təmin edəcək, nəticələrə görə konkret subyektlərin məsuliyyətini artıracaq, büdcə xərclərinin səmərəliliyini yüksəldəcək.

Sənəddə nəticəəsaslı büdcə mexanizmi OMXÇ-nin tərkib hissəsi kimi nəzərdən keçirilir və qeyd edilir ki, ictimai maliyyə resursları maddələr üzrə deyil, proqramlar və strateji hədəflər üzrə bölüşdürülməli, proqramlar və strateji hədəflər, o cümlədən hər bir dövlət orqanının fəaliyyətindən gözlənilən əsas nəticələr aydın şəkildə müəyyən edilməli, dövlət qurumlarının məqsədləri və strateji prioritetləri kompleks və məqsədli proqramlara uyğunlaşdırılmalı, dövlət orqanları üzrə büdcə həmin orqandan gözlənilən nəticələr əsasında tərtib edilməlidir. Yol Xəritəsinə əsasən, OMXÇ-nin tətbiqi 2019-cu ilin sonuna, nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid isə 2020-c- ilin sonunadək baş verməli idi.

Sənəddə nəzərdə tutulurdu ki, ARDNF-nin transfertlərinə məhdudiyyətin tətbiqi, büdcə gəlirlərinin və xərcləmələrin xammal qiymətlərinin volatilliyindən asılılığını azaltmaq üçün büdcə qaydası (*qızıl qayda*) tətbiq edilməlidir. Hökumət bu qaydanın tətbiqilə ARDNF-dən büdcəyə köçürmələrə məhdudiyyət gətirməyi və Fondun makroiqtisadi sabitlik məqsədinə xidmət edən ehtiyatlarının daha da artırılmasını hədəfləmişdi.

Ötən 6 ildə aparılan büdcə islahatlarının ana xəttini məhz bu 3 istiqamət üzrə atılan addımlar təşkil edib. İlk olaraq 2018-ci ilin iyununda *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişikliklə<sup>5</sup> büdcə qaydasının tətbiqinə start verildi. Bu qaydaya əsasən, növbəti il üçün proqnozlaşdırılan icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi cari ilin təsdiq olunmuş icmal büdcə xərclərinin 103 faizindən çox ola bilməzdi, növbəti büdcə ili üzrə icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbəti göstəricisinin cari ilin müvafiq göstəricisindən az olmalı idi. Xərclərin həcmi müəyyən edilməsi üçün istifadə olunan əsas göstərici kimi xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi əsas götürülürdü və bu məbləğ xalis maliyyə aktivlərinin 30%-indən çox ola bilməzdi. Xalis maliyyə aktivlərinin həcmi müəyyən edilmişində istifadə olunan əsas göstəricilər ARDNF-nin vəsaitlərinin

<sup>4</sup> Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi: <https://e-qanun.az/framework/34254>

<sup>5</sup> *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/39838>

və vahid xəzinə hesabının qalığının, məcmu dövlət borcunun həcmi və s. kimi göstəricilər çıxış edir. Ölkə prezidentinin 18 dekabr 2018-ci il tarixli fərmanı ilə təsdiqlənmiş Qaydalar<sup>6</sup> büdcə qaydasının tətbiqi üçün əsas baza sənədi idi. Qaydaya görə, icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsiri xərclənə bilən neft gəlirləri nəzərə alınmadan icmal büdcənin yerdə qalan gəlirləri ilə baza xərclərinin fərqi kimi hesablanırdı. Yəni göründüyü kimi, 2018-ci ildə təsdiqlənən büdcə qaydası həm icmal büdcənin xərclərin artımına, həm neft gəlirlərinin xərclənə biləcək məbləğinə, həm də qeyri-neft büdcə kəsinin həcminə məhdudiyyət tətbiq edilməsini nəzərdə tuturdu. Bu qayda cəmi 1 il - 2019-cu ildə tətbiq edildi və hökumət 2020-ci ildə pandemiyanın neqativ təsirlərinin aradan qaldırılması üçün büdcə xərclərinin artırılmasına yaranan ehtiyacı əsas gətirərək qaydanın tətbiqinin 2022-ci ilədək dayandırılması barədə qərar qəbul etdi.

2022-ci ildən etibarən büdcə qaydasının tətbiqi bərpa edildi, amma 2018-ci ildə qüvvəyə minən qaydalar ləğv edildi və *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişikliklə<sup>7</sup> yeni büdcə qaydası müəyyən edildi. Yeni qaydalar büdcə xərclərinin həcminə məhdudiyyət qoymaq tələbini aradan qaldırdı, əsas məhdudlaşdırıcı göstərici kimi icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ÜDM-nə nisbəti və dövlət borcunun ÜDM-ə nisbəti göstəricilərini müəyyənləşdirdi. Qanun ortamüddətli dövr üzrə bu göstəricilər üzrə hədlərin müəyyən edilməsi səlahiyyətini ölkə prezidentinə həvalə edib. Ölkə prezidentinin müvafiq fərmanlarına əsasən, icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbət göstəricisinin yuxarı həddi 2022-ci ilin sonuna isə 27,5 faiz<sup>8</sup>, 2023-cü ilin sonuna isə 25,0 faiz<sup>9</sup>, ortamüddətli dövr üzrə müvafiq olaraq 17,5-20,0% intervalında müəyyən edilib. Prezidentin 30 dekabr 2021-ci tarixli fərmanına<sup>10</sup> əsasən, icmal büdcənin qeyri-neft kəsinin və onun qeyri-neft ÜDM-nə nisbətini hesablanması üçün qaydalar müəyyən edilib. Bu qaydaya əsasən, icmal büdcənin qeyri-neft kəsiri icmal büdcənin qeyri-neft gəlirlər və baza xərclərinin fərqi kimi hesablanır.

OMXÇ-nin tətbiqi istiqamətində fəaliyyətlərə isə 2018-ci ilin avqustunda tətbiq edilən müvafiq qaydaların<sup>11</sup> tətbiqilə start verildi. Sənədə əsasən, ortamüddətli xərclər çərçivəsi büdcə tərtibinin strateji mərhələsi olmaqla büdcənin gəlir və xərclərinin prioritetləşdirilməsi, ortamüddətli resurs zərfinin hazırlanması, milli xərc prioritetlərinin uyğunlaşdırılması ilə bağlı institusional tədbirin məcmusudur. OMXÇ sənədi isə ortamüddətli resurs zərfini, ortamüddətli büdcə siyasətini və milli xərc prioritetlərini özündə əks etdirən strateji büdcə planıdır və o, iyun ayının 15-dən gec olmayaraq ölkə prezidenti tərəfindən təsdiqlənməlidir. Bu sənədin hazırlanması büdcə prosesinin strateji mərhələsi hesab edilir.

Qayda görə, ortamüddətli resurs zərfi növbəti il və sonrakı üç il üçün icmal büdcənin və dövlət büdcəsinin hesablanmış gəlir və daxilolmalarının məcmusuna dair sənəd, ortamüddətli büdcə siyasəti isə növbəti il və sonrakı 3 il üçün milli xərc prioritetlərini əks etdirən bəyanatdır. Milli xərc prioritetləri ölkənin ortamüddətli və uzunmüddətli hədəflərinə əsaslanan xərc istiqamətləridir.

OMXÇ sənədi həmçinin nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid üçün də müəyyən hüquqi mexanizmlər nəzərdə tutur. Məsələn, adıçəkilən qaydada büdcə təşkilatlarının sektor strateji planlarının hazırlanması tələbi var ki, bu sənəd müəyyən edilmiş qısa və ortamüddətli dövrdə

<sup>6</sup> *Büdcə qaydasına uyğun icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinin hesablanması Qaydası*: <https://president.az/az/articles/view/31146>

<sup>7</sup> *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/48877>

<sup>8</sup> 2022-ci il üzrə qeyri-neft büdcə kəsinin müəyyən edilməsi: <https://e-qanun.az/framework/49313>

<sup>9</sup> 2023-ci il üzrə qeyri-neft büdcə kəsinin müəyyən edilməsi: <https://e-qanun.az/framework/53099>

<sup>10</sup> *İcmal büdcənin qeyri-neft kəsinin müəyyən edilməsi Qaydası*: <https://e-qanun.az/framework/48879>

<sup>11</sup> *Ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması Qaydası*: <https://e-qanun.az/framework/39832>



hədəfləri, həmin hədəflərin həyata keçirilməsi üzrə tədbirləri, o cümlədən maliyyələşmə mənbələri əhatə edir. Sektor strateji planların hazırlanması büdcə prosesinin texniki və ya illik büdcə tərtibi mərhələsi hesab edilir. Bu mərhələ nəticəsaslı büdcə tərtibinin formalaşdırılması üçün baza rolunda çıxış edir.

Maliyyə Nazirliyi Kollegiyasının 31 yanvar 2020-ci il tarixli qərarı<sup>12</sup> ilə OMXÇ-nin hazırlanması ilə bağlı 2 təlimat sənədi təsdiqləndi. Həmin sənədlər büdcə təşkilatlarının ortamüddətli dövr üçün baza proqnozları (həmçinin yeni siyasət təşəbbüsləri) üzrə sifarişlərinin hazırlanması və büdcə təşkilatlarının ortamüddətli dövr üçün proqram (tədbir) üzrə fəaliyyət planının hazırlanması ilə bağlıdır.

Ölkə prezidentinin 4 fevral 2019-cu il tarixli fərmanına<sup>13</sup> əsasən, OMXÇ-nin ilkin mərhələdə tətbiqi üçün 3 pilot istiqamət müəyyən edildi: dövlət büdcəsinin *Təhsil, Kənd təsərrüfatı və Ətraf mühitin mühafizəsi* funksional bölmələri. Adıçəkilən fərman səlahiyyətli hökumət qurumları üçün əlavə olaraq 3 vəzifə də müəyyənləşdirmişdi: (i) büdcə xərclərinin funksional təsnifatının Təhsil bölməsi, habelə iqtisadi təsnifatının Dövlət əsaslı vəsait qoyuluşu köməkçi bölməsi üzrə dövlət xərclərinin səmərəliliyinin və effektivliyinin təhlilinin aparılması; (ii) 2021-ci il dövlət büdcəsinin layihəsi ilə birlikdə qeyd olunan 3 pilot istiqamət üzrə Milli Xərc Prioritetləri ilə əlaqələndirilmiş sektor strateji planları və bu planlar əsasında həmin bölmələrin ortamüddətli xərclər çərçivəsi də təqdim olunsun; 1 yanvar 2021-ci ilədək OMXÇ-nin tətbiqilə bağlı qaydada nəzərdə tutulmuş mexanizmlərin Büdcə sistemi haqqında Qanunda əks etdirilməsilə bağlı müvafiq qanun layihəsi hazırlansın.

Bu qaydaların ardınca Nazirlər Kabinetinin 28 dekabr 2018-ci il 571 sayılı qərarı ilə büdcə təşkilatları üçün strateji planın hazırlanması ilə bağlı qaydalar<sup>14</sup> təsdiqləndi. Sənəd strateji plan sənədinin strukturunu, onun hazırlanması və icrasının qiymətləndirilməsi üçün tələbləri müəyyənləşdirir.

### ***1.1. Büdcə qaydasının tətbiqi sahəsində islahatların ilkin nəticələri***

Hökumətin son 3 ildə 2 fərqli büdcə qaydası tətbiq etməsi onu göstərir ki, islahatlarda eksperimentlərə geniş yer verilir. Təklif olunan hansısa mexanizm və təşəbbüslərin tətbiqinin doğura biləcəyi mümkün nəticələrin dərin analizi, müxtəlif maraqlı tərəflərin və ekspert cəmiyyətinin iştirakı ilə açıq və şəffaf müzakirələr aparılır. Nəticədə ya tətbiq olunan mexanizmi qısa müddət ərzində dəyişmək qaçılmaz olur, ya da həmin mexanizmin tətbiqi formal xarakter daşıyır və sistem dəyişikliyinə səbəb olan hər hansı pozitiv təsirləri müşahidə edilmir. Bu müşahidə həm büdcə qaydasının tətbiqində, həm də nəticəsaslı büdcəyə keçiddə özünü aşkar göstərir.

2019-cu ildə icrasına start verilən və elə həmin ildə də qanunvericilikdən çıxarılan ilk büdcə qaydası ilə bağlı risklər əvvəlcədən bəlli idi və hələ müstəqil büdcə ekspertlərinin 2018-ci ilin dekabr ayında yaydığı analizdə<sup>15</sup> həmin risklərin bəziləri yer almışdı. Əsas risk kimi təklif olunan qaydanın büdcənin neftdən yüksək asılılığının azalmasına səbəb olmayacağı qeyd edilmişdi və bu qaydanın təklif etdiyi formula yalnız yüksək neft qiymətləri (60 dollar və daha yüksək) şəraitində Neft

<sup>12</sup> OMXÇ-nin hazırlanması ilə bağlı təfəsilatlı Təlimatlar <https://e-qanun.az/framework/44429>

<sup>13</sup> Ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması Qaydasına dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/41353>

<sup>14</sup> Büdcə təşkilatlarının sektor strateji planlarının hazırlanması Qaydası <https://e-qanun.az/framework/41122>

<sup>15</sup> Azərbaycanca fiskal qaydanın tətbiqinə start verildi

[https://eurasiahub.khazar.org/uploads/newsletters/AZ\\_Fiskal\\_Qaydalar.pdf](https://eurasiahub.khazar.org/uploads/newsletters/AZ_Fiskal_Qaydalar.pdf)





Fondunun yığımlarının artımına zəmanət verirdi. Bundan başqa, xalis maliyyə aktivləri və xərclənə bilən neft gəlirləri göstərici əsasında dövlət büdcəsinə transfertlərin həcmi hətta neftin yüksək qiymətləri (80-100 dollar) şəraitində belə ARDNF-nin gəlirlərinin 100%-nin xərclənməsinə imkan yaratmaqla yanaşı protsiklik büdcə siyasətindən qaçmağa zəmanət vermirdi. Qeyd olunanlardan əlavə, əvvəlki büdcə qaydasının tətbiqi üçün kifayət qədər mürəkkəb, çoxlu sayda göstəricilərin iştirak etdiyi bir formul hazırlanmışdı. Amma problem təkcə qaydanın mürəkkəbliyində deyildi. Bu qaydalar qarşıya qoyduğu məqsədlərə – büdcə siyasətinin protsikliyini azaltmağa, neft gəlirlərini mümkün qədər az xərcləməklə ehtiyatları artırmağa imkan vermirdi. Formul elə qurulmuşdu ki, yığım üçün neft gəlirlərinin 55-60 dollardan yüksək olması lazım idi. Bəzi resurs ölkələrinin (məsələn, Çili, Rusiya) təcrübəsində fiskal qayda büdcə xərclərinə təbii resursların dünya bazar qiymətləri əsasında məhdudiyyət qoyur. Bu nəticə etibarlı ilə neft-qaz gəlirlərinə məhdudiyyət qoymaqla yekunda xərclərin limitləşdirilməsi üsuludur. Digər tərəfdən, tətbiq edilən qayda məzənnə risklərini ümumiyyətlə nəzərə almırdı. Məsələn, xalis maliyyə aktivləri ABŞ dolları ilə qiymətləndirilir. Azərbaycanda 20% devalvasiyanın baş verməsi o deməkdir ki, xalis maliyyə aktivlərinin də manatla ifadə olunan həcmi adekvat olaraq 20% artacaqdı.

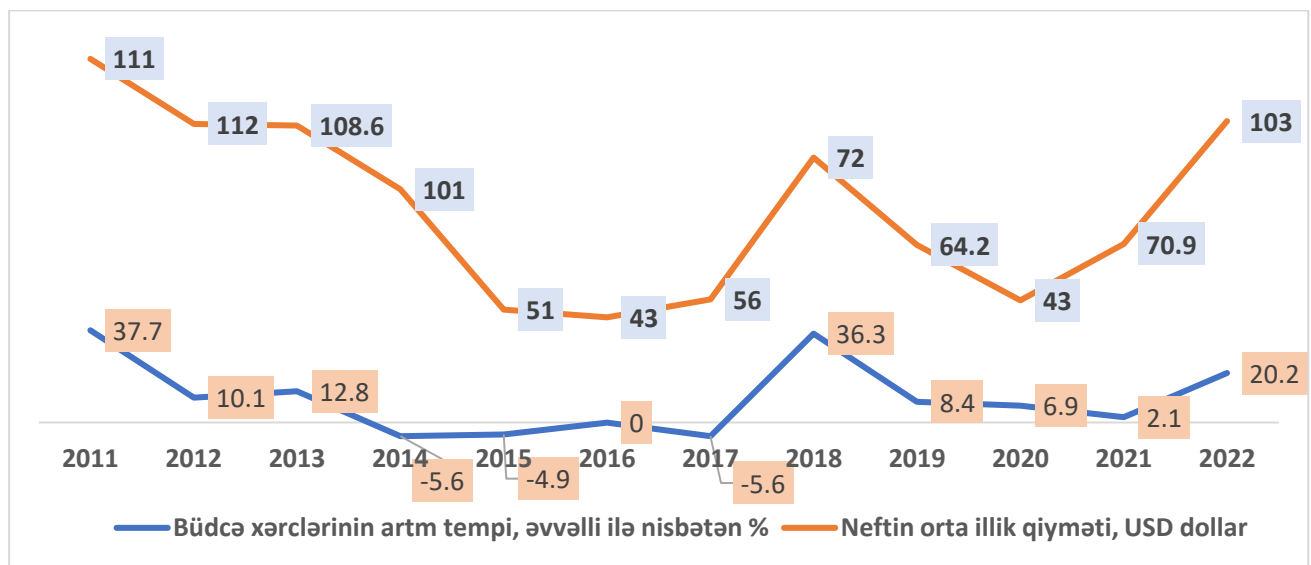
Nəticədə bu mürəkkəb, gözlənilən nəticəni verməyən qaydanın ömrü cəmi 1 il oldu – əvvəlcə, pandemiya əsas gətirilib tətbiqi dayandırıldı, sonra isə effektiv olmadığı etiraf edilib, yenisi təklif edildi. Əslində, təklif olunan formul da tamamilə yeni deyil. Sadəcə əvvəlki qaydada təklif olunan bir neçə məhdudiyyətdən yalnız biri – icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ÜDM-ə nisbəti saxlanıldı. Bu baxımdan 2022-ci ildən tətbiq edilən yeni büdcə qaydasının da büdcənin neftdən asılılığını azaldacağı, həmçinin büdcə sisteminin enerji daşıyıcılarının dünya birjalarında qiymət volatilliyinin neqativ təsirlərindən qoruyacağı real görünür. Yeni təklif olunan sadələşdirilmiş qayda *xərclənə bilən neft gəlirləri, xalis maliyyə aktivləri* kimi göstəricilərdən imtina edir və qeyd edildiyi kimi, yalnız qeyri-neft büdcə kəsinin həddinə məhdudiyyət müəyyən etməklə fiskal qaydanın tətbiqini nəzərdə tutur. Bəs hökumət hansı arqumentlərlə bu mexanizmin qarşıya qoyulan əsas məqsədlərə (neft gəlirlərindən istifadənin limitləşdirilməsi, xərclərin dinamikasında kəskin dəyişikliklərin qarşının alınması və s.) çatmağa necə kömək edəcəyinə ümid bəsləyir? Bu nümunənin timsalında bu suala cavab tapmaq mümkündür. Deyək ki, 2022-ci ildə icmal büdcənin qeyri-neft gəlirləri 11 mlrd. manat, xərcləri isə dövlət borcuna görə faiz ödənişləri nəzərə alınmadan 31 mlrd. manatdır. Bu halda, deməli, icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsiri 20 mlrd. manata bərabərdir. Əgər qərar qəbul edilsə ki, gələn il bu göstəricinin qeyri-neft ÜDM-də xüsusi çəkisi 25%-dən çox ola bilməz və həmin dövr üçün hökumət qeyri-neft ÜDM üçün 90 mlrd. manat proqnozlaşdırırsa, deməli qeyri-neft büdcə kəsiri üçün maksimal məbləği 22,5 mlrd. manatı ötə bilməyəcək. Deməli, bu məhdudiyyətin tətbiqinin məntiqi də budur ki, əgər büdcə kəsinə məhdudiyyət tətbiq edilərsə, həmin kəsiri örtmək üçün tələb olunan neft pullarının da büdcəyə cəlbə də dolayısı qaydada ixtisar edilmiş olacaq. Kəsinin həcmi mütləq ifadədə nə qədər böyük olursa, Neft Fondundan potensial olaraq cəlb ediləcək transfertlərin də məbləğinin artımına yaşıl işıq yanmış olacaq. Yeni büdcə qaydasının gözlənilənləri doğrultmayacağı riski həm də onunla bağlıdır ki, qeyri-neft büdcə kəsiri mütləq rəqəm ifadəsində deyil, faizlə (ÜDM-ə nisbətən) müəyyən edilir və bu halda təklif olunan formul inflyasiya riskini nəzərə ala bilmir. Məsələn, 2022-ci ilin nəticələrinə görə, qeyri-neft ÜDM-i real ifadədə 9% ətrafında artsa da, nominal ifadədə 22%-ə yaxın artıb. Belə şəraitdə qiymət amili hesabına təkcə qeyri-neft ÜDM-nin nominal həcmi şişmir. Paralel olaraq, qeyri-neft büdcə kəsinin də mütləq ifadədə məbləğinin və uyğun olaraq istifadə oluna bilən neft gəlirlərinin də həcmnin eyni səviyyədə artımı baş verir. Bu riskdən qaçmaq üçün qeyri-neft büdcə kəsiri üçün

faizlə ifadə olunan hədəf göstəriciləri ilə yanaşı, mütləq ifadədədə də onun məbləği üçün tavan rəqəm müəyyən edilə bilər.

Başqa bir riskli məqam odur ki, büdcə məhdudiyyətini *Büdcə sistemi haqqında Qanun* yox, büdcəni xərcləməyə məsul olan icra hakimiyyəti orqanları həyata keçirəcək. Ən azından qanun həmin göstəricinin müəyyən edilməsi üçün meyar və prinsipləri, hüquqi çərçivələri özündə əks etdirə bilər.

Əslində son 1 ildə formalaşan büdcə göstəriciləri də yeni büdcə qaydası üçün yuxarıda qeyd olunan risklərin olduğunu təsdiqləyir. Məsələn, 2022-ci ildə dövlət büdcəsi xərcləri 32 mlrd. manata yaxın olub ki, bu 2021-ci ilin göstəricisindən 20,2% çoxdur. Halbuki 2010-cu ildən sonrakı dövrdə büdcə xərclərinin bu cür kəskin artımı büdcə qaydasının tətbiq edilmədiyi əksər illərdə belə baş verməyib.

### 2011-2022-ci illərdə büdcə xərclərinin artım tempi, əvvəlki ilə nisbətən %-lə<sup>16</sup>



Təqdim olunan qrafikdən göründüyü kimi, büdcə xərclərində volatillik bilavasitə neftin dünya bazar qiymətilə əlaqədardır və xərcləri artım dinamikası qiymət dinamikasına uyğun hərəkət edir. Son 5 ildə hökumət Neft Fondundan dövlət büdcəsinə transfertlərin həcmi sabitləşdirməyə nail olub və bu göstərici 11.5-12.5 mlrd. manat intervalında dəyişib. Lakin bunu birbaşa büdcə qaydasının tətbiqilə əlaqələndirmək yanlış olardı. Çünki qaydanın tətbiq edilmədiyi 2017, 2018, 2020 və 2021-ci illərdə transfertlərin məbləği qaydanın tətbiq edildiyi 2019 ilin göstərisi cüzi kənarlaşma ilə bir-birinə çox yaxın rəqəmlərdir. İstisna yalnız 2022-ci ildə oldu - Fondan büdcəyə transfertlərin həcmi əvvəlki ilə nisbətən 3,7 mlrd. manata yaxın azaldı. Amma bu faktın büdcə qaydanın effekti kimi təqdim etmək üçün çox tezdir. Çünki transfertin həcmindən asılı olmayaraq ən vacib göstərici – büdcədən neftdən asılılığı hər 2 il üzrə təxminən eyni olub (50% ətrafında). Sadəcə dünya bazarlarında təbii qazın kəskin bahalanması (orta hesabla 6-7 dəfə) hesabına hasilatın pay sazişləri çərçivəsində dövlət büdcəsinə ödənilən mənfəət vergisindən daxilolmaların əhəmiyyətli dərəcədə genişlənməsi olub. Belə ki, 2021-ci ildə xarici neft-qaz şirkətləri dövlət büdcəsinə 2.2 mlrd. manat mənfəət vergisi ödədikləri halda, 2022-ci ildə bu göstərici 7,4 mlrd. manata yüksəlib. Yəni hökumət

<sup>16</sup> Neftin qiyməti Mərkəzi Bankın 2011-2022-ci illər üzrə pul siyasəti icmalı hesabatlarından (<https://cbar.az/page-13/monetary-policy-review>) götürülüb və Brent markalı neftin qiymətini əks etdirir. Büdcə xərcləri ilə bağlı məlumatlar Mərkəzi Bankın makroiqtisadi göstəricilər statistikasından (<https://cbar.az/page-41/macroeconomic-indicators>) götürülüb



2021-ci illə müqayisədə ixtisar etdiyi 3.7 mlrd. manatlıq Fond trasfertləri əvəzinə xarici neft-qaz şirkətlərinin mənfəət vergiləri hesabına büdcəyə 5.2 mlrd. manat əlavə resurs gəliri daxil edə bilib.

Öz növbəsində, mütləq ifadədə dövlət büdcəsinin neft gəlirləri 2021-ci ildə təxminən 13,5 mlrd. manat, 2022-ci ildə isə 15,3 mlrd. manat təşkil edib. Yəni büdcə qaydasının əsas hədəflərindən biri məhz hansı kanalla daxil olmasından asılı olmayaraq dövlət büdcəsinin neft gəlirlərindən asılılığının azaldılmasıdır. Halbuki qaydanın 2 illik fasilədən sonra yenidən bərpa edildiyi maliyyə ilində bu asılılıq dəyişməyib.

Bunu nəzərə alaraq bəzi təcrübələrdə (məsələn, Rusiya) neftin sabit bir qiyməti müəyyən edilir və həmin qiymət səviyyəsindən yüksək olan hədlərdə əldə olunan gəlirlərin büdcəyə mədaxilinə məhdudsiyyət qoyulur, yüksək qiymətlərə görə əldə olunan izafi gəlirlər yığma yönəldilir. Azərbaycan hökuməti gerçəkdən büdcənin neftdən asılılığını kəskin şəkildə azaltmaq istəyirdisə, Neft Fondundan ayırmaların həcmində də qanunla limit müəyyən edə bilərdi (məsələn, heç bir halda transfertlərin dövlət büdcəsinin mədaxilində payı 20%-i, Fondun xərclərinin 50%-dən çox ola bilməz). İstənilən halda əgər fiskal qayda resurs ölkələrində kontrtsiklik büdcə siyasəti həyata keçirməsinə imkan yaratmırsa, deməli, qayda üçün mexanizmlər doğru seçilməyib. Kontrtsiklik siyasətin mahiyyəti odur ki, hökumət əlverişli iqtisadi konyunkturanın mövcud olduğu illərdə qazandığından az xərcləyir, bu illərdə formalaşdırdığı ehtiyatlar iqtisadi böhran illərində hökumətin maliyyə resurslarına olan ehtiyaclarını qarşılamaq üçün itirilmiş gəlirləri kompensasiya etməyə imkan verir, büdcə xərcləmələrinin dinamikasında enerji daşıyıcılarının dünya bazar qiymətlərindəki volatillikdən asılı olan kəskin dalğalanmalar baş vermir.

Yeri gəlmişkən, qaydanın yenilənməsi zamanı ən azından Maliyyə Nazirliyi Parlamentə qanunvericilik təşəbbüsü ilə yanaşı müəyyən hesablamada da təqdim edə bilərdi. Həmin hesablamada qaydanın tətbiq ediləcəyi ilk ildə qeyri-neft büdcə kəsirini örtmək üçün tələb olunan neft gəlirlərinin həcmi üçün xam neftin hansı qiyməti yetərli olacaq, yaxın 5 ildə qeyri-neft baza kəsirinin dinamikası, büdcənin neftdən asılılığının səviyyəsi, kəsiri təmin edəcək səviyyədə vəsait cəlbinə imkan verən neftin qiymət səviyyəsinin dinamikası barədə əsaslandırma da təqdim edə bilərdi. Məhz bu əsaslandırma sayəsində təklif olunan modelin yaxın 5 ildə nə dərəcədə effektiv olduğunu izləmək mümkün olardı.

## ***1.2. Büdcə planlaşdırmasının tətbiqi sahəsində islahatların gedişatı və ilkin nəticələri***

Orta və uzunmüddətli büdcə planlaşdırmasına əsaslanan büdcə sistemi son onilliklərdə dünyada çox geniş miqyasda populyarlıq qazanıb. Bu mexanizm ya ortamüddətli (adətən 3 illik) büdcə çərçivəsinin, ya da çoxillik (adətən 5 ilə qədər) büdcənin hazırlanmasını nəzərdə tutur.

Uzunmüddətli büdcə planlaşdırması hansı səbəbdən əhəmiyyətlidir? Bir qayda olaraq proqram və strategiyalarının icrası, onların gerçəkləşməsindən nəticələrin əldə olunması daha uzun dövr tələb etsə də, maliyyələşmə dövrü 1 maliyyə ili məhdudlaşır. İllik büdcələr gələcək dövrün xərclərini nəzərə ala bilmədiyindən hökumətlər effektiv strateji planlaşdırma da aparmaq imkanını itirirlər. Məhz bu səbəblərdən orta və uzunmüddətli büdcə planlaşdırmasının həyata keçirilməsi zərurətə çevrilir.

Lakin uzunmüddətli maliyyə planlaşdırması yalnız daha uzun zaman üçün büdcə çərçivələrini müəyyən etməyə imkan verən proqnozlaşdırma fəaliyyətilə məhdudlaşmır. Bu həm də resurslardan daha səmərəli istifadəni təmin etmək üçün xərcləmələrin nəticələrinin də uzunmüddətli dövr üzrə



proqnozlaşdırılmasıdır. Məsələn, hökumət təhsil, səhiyyəyə, nəqliyyata, aqrar sektora və s. istiqamətlərə xərcləməyi hər 1 manatın cəmiyyət üçün qazandıracağı faydaları da ölçüləbilən indikatorlar əsasında proqnozlaşdırır və bəyan edir.

Siyasət qərarlarının qəbulunda və icrasındakı bu uyğunsuzluğu aradan qaldırması üçün 2 mexanizmdən paralel istifadə edilir: **(i) Ortamüddətli maliyə (xərc) çərçivəsi hazırlanır; (ii) nəticə əsaslı proqram büdcəsi tətbiq olunur.**

OMXÇ ortamüddətli (bir qayda olaraq 3 il) dövrdə büdcənin planlanması və tətbiqi ilə bağlı siyasət alətidir. O, *yuxarıdan aşağıya* resurs zərfinin makro səviyyədə müəyyən edilməsi, *aşağıdan yuxarıya* isə cari və ortamüddətli büdcə siyasəti üçün xərclərin həcmi dəyərləndirilməsidir. Azərbaycan qanunvericiliyinə görə, **OMXÇ büdcə tərtibinin strateji mərhələsi olmaqla büdcənin gəlir və xərclərinin prioritetləşdirilməsi, təqdim edilməsi və idarə olunması məqsədi ilə hazırlanan, ortamüddətli resurs zərfinin və milli xərc prioritetlərinin uyğunlaşdırılmasını təmin edən institusional tədbirlərin məcmusudur.**

OMXÇ-nin reallaşdırılması təkcə uzunmüddətli büdcə planlaşdırması baxımından deyil, həmçinin sektorial siyasət prioritetlərinə uyğun büdcə xərclərinin ayrılması ilə fiskal intizam arasında əlaqəni təmin etmək nöqtəyi-nəzərdən də çox önəmlidir. Sadəcə ictimai maliyyənin effektiv idarə olunması sahəsində onilliklərlə təcrübəyə malik inkişaf etmiş ölkələrdən fərqli olaraq Azərbaycan kimi keçid ölkələrinin iqtisadiyyatında köklü struktur dəyişiklikləri başa çatmadığından orta və uzunmüddətli iqtisadi, eləcə də büdcə planlaşdırması aparmaq heç də asan olmur, qarşıya xeyli problem və maneələr çıxır. Dünya Bankının ekspertləri hesab edir ki, bu maneələri aşmaq üçün ilk növbədə nəticə əsaslı proqram büdcəsinə keçid islahatlarının reallaşdırılması və bu islahatların OMXÇ ilə qarşılıqlı əlaqəsi, bir-birini tamamlaması çox önəmlidir<sup>17</sup>. Bank ekspertlərinin müxtəlif ölkələrin təcrübələrini ümumiləşdirməsindən çıxan əsas nəticələr budur ki, nəticə əsaslı proqram büdcə sisteminin və OMXÇ mexanizminin tətbiqi bir çox amillərin paralel mövcudluğunu tələb edir. Məsələn, büdcə xərclərinin effektivliyinin prioritet olması, büdcə sənədlərinin açıq və şəffaf mühitdə hazırlanması, büdcə resurslarının strateji məqsədlər arasında bölgüsü üçün OMXÇ-nin alternativsiz bir alət kimi qəbul edilməsi, büdcə siyasətinə məsul hökumət qurumlarının büdcə islahatları sahəsində yüksək bilik və bacarığa sahib olması, nəticə əsaslı proqram büdcəsinə və OMXÇ-nin hökumətin rəsmi sənədləri kimi təsdiqlənməsi və onlara Parlamentin büdcə müzakirələrində baza informasiya sənədləri kimi istinad olunması əsas uğur amilləri kimi qeyd etmək mümkündür. Öz növbəsində, bütün aparıcı qurumlar onu razılaşdırmaq üçün memorandum imzalayırlar. Əgər Parlament nəticə əsaslı proqram büdcəsinə, OMXÇ-dən kənarlaşmalara dair hesabat tələb etmək imkanında deyilsə, bu islahatların müvəffəqiyyətlə nəticələnməsi üçün ciddi risklər var. Bunun üçün həm OMXÇ-nin, həm nəticə əsaslı proqram büdcəsinin, həm də bütün büdcə təşkilatlarının strateji planların tətbiqinin icbariliyi ilə bağlı qanunvericilikdə hüquqi müddəlar olmalıdır. Beynəlxalq təcrübə onu da iddia etməyə əsas yaradır ki, hətta OMXÇ uğurlu tətbiq edilsə belə, nəticə əsaslı proqram büdcəyə keçid baş vermədikdə bütövlükdə ictimai bütövlükdə maliyyə sahəsində islahatların effektiv nəticəsi mümkün olmur. Burada effektiv nəticə dedikdə həm büdcənin səmərəli xərclənməsinin, həm büdcə şəffaflığı və hesabatlılığının, həm də büdcə prosesinin bütün mərhələlərində ictimai iştirakçılığın təmin edilməsi nəzərdə tutulur. OMXÇ təkbaşına xərcləmələr üçün çərçivə müəyyən edərək, siyasi məqsədli büdcə xərcləmələrinə məhdudiyətlər gətirərək, büdcə



<sup>17</sup> Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>

siyasətini proqnozlaşdırıla bilən edə bilər. Bu baxımdan nəticə əsaslı proqram büdcəyə keçidlə OMXÇ-nin tətbiqi istiqamətində islahatların sinxronlaşdırılması effektiv nəticələrə malik kompleks ictimai maliyyə islahatları üçün təməl şərtidir.

Azərbaycan hökuməti 2022-ci ildən başlayaraq *Ortamüddətli büdcə çərçivəsi* adı altında sənədlər açıqlayır və onların mətni Maliyyə Nazirliyinin rəsmi saytı vasitəsilə yayılır<sup>18</sup>. İndiyədək 2 sənəd açıqlanıb: 2022-2025-ci illər üzrə<sup>19</sup> və 2023-2026-cı illər üzrə<sup>20</sup> Ortamüddətli Büdcə Çərçivəsi sənədləri. Bu sənədlər çərçivəsində bir sıra göstəricilər açıqlanır. Bura daxildir: ortamüddətli dövrdə dövlət borcuna, dövlət büdcəsinin funksional təsnifat üzrə xərclərinə, 3 pilot sektor üzrə xərclərin proqramlar üzrə bölgüsünə, icmal büdcənin gəlir və xərclərinə, dövlət büdcəsinin tədiyyə növləri, o cümlədən vergi və qeyri-vergi növlərinin strukturuna dair göstəricilər.

Əslində OMXÇ ilə bağlı hüquqi baza yaradılana və bu ad altında islahatların başlanması elan edilənə qədər də hökumət Parlamenta təqdim etdiyi büdcə zərfinin tərkibinə ortamüddətli (növbəti və ondan sonrakı 3 il) dövr üzrə icmal və dövlət büdcəsilə bağlı proqnozlar açıqlayırdı. Məsələn, nümunə olaraq baxdığımız 2019-cu ilin dövlət büdcəsi zərfinin 6 sayılı buraxılışında 2019-cu il və 2020-2022-ci illər üzrə icmal büdcənin gəlir və xərclərinə, dövlət büdcəsinin funksional təsnifat üzrə xərclərinə və tədiyyə növləri üzrə gəlirlərinə dair proqnozlar daxil edilib. Bu fakt onu göstərir ki, bütövlükdə ortamüddətli fiskal çərçivənin müəyyən edilməsi ilə bağlı təşəbbüs yeni islahat mərhələsindən əvvəl başlanıb. Odur ki, ortamüddətli maliyyə planlaşdırılması ilə bağlı 2022-ci ildən start verilən islahatlar üçün əsas yenilik və bu islahatların aparıcı xətti nəticə əsaslı proram büdcəsinə keçid ola bilərdi. Şübhəsiz ki, bu mexanizmin normativ əsaslarının yaradılması onun davamlılığının və hüquqiliyinin təmin edilməsi baxımından vacib addımdır. Lakin hüquqluq qədər vacib olan məsələ OMXÇ-nin işlək olmasıdır. Bu, xüsusilə də ortamüddətli fiskal çərçivə üzrə proqnozlarla icra göstəriciləri arasında kəskin kənarlaşmaların olmamasını, proqnozların etibarlılıq səviyyəsinin yüksək olmasını nəzərdə tutur. Məsələn, 2022-ci il üzrə dövlət büdcəsinin gəlir və xərc proqnozu ilə faktiki icra göstəriciləri arasında 25%-ə yaxın fərq yaranıb. Əslində, yaranmış vəziyyət təkcə proqnozlardan kənarlaşma və proqnozların etibarlılığı problemi ilə də bağlı deyil. Hökumət ortamüddətli fiskal çərçivə sənədi proqnozlaşdırılan dövr üzrə hökumətin xərcləmələrinə məhdudiyət qoymağı hədəfləsə də, siyasi yanaşma və iradə istənilən vaxt bu məhdudiyətləri formal mexanizmə çevirir və tərtib olunan büdcə sənədində proqnozlardan kəskin fərqlənən göstəricilər daxil edə bilər. Büdcə qaydası mexanizmində olduğu kimi, əgər ortamüddətli fiskal çərçivə maliyyə intizamının gücləndirilməsinə, büdcə sisteminin proqnozlaşdırıla bilən olmasına gətirib çıxarmırsa, bu halda real nəticələri olan deyil, tamamilə formal xarakter daşıyan islahatlar qarşımıza çıxır.

OMXÇ islahatlarının ikinci, amma makrofiskal çərçivə elementi qədər əhəmiyyətə malik istiqaməti – nəticəəsaslı büdcəyə keçidlə bağlı ciddi problemlər mövcuddur. Əvvəla, əlaqədar qanunvericilik aktlarının tələblərinin pozulması ilə bağlı hallar var. Məsələn, OMXÇ-nin tətbiqlə bağlı qaydaya dəyişikliklə bağlı ölkə prezidentinin 4 fevral 2019-cu il tarixli fərmanına<sup>21</sup> əsasən, büdcə xərclərinin funksional təsnifatının *Təhsil* bölməsi, habelə iqtisadi təsnifatının *Dövlət əsaslı vəsait qoyuluşu* köməkçi bölməsi üzrə dövlət xərclərinin səmərəliliyinə və effektivliyinə dair təhlil aparılmalıdır. Bu fəaliyyətin icra vəziyyətilə bağlı hər hansı məlumat yoxdur. İkincisi, OMXÇ-nin tətbiqi Qaydasında nəzərdə tutulmuş büdcə tərtibi prosesinin və nəticəəsaslı büdcənin formalaşması

<sup>18</sup> Ortamüddətli Büdcə Çərçivəsinə dair sənədlər toplusu: <https://maliyye.gov.az/static/295/ortamuddetli-budce-cercivesi>

<sup>19</sup> 2022-2025-ci illər üzrə Ortamüddətli Büdcə Çərçivəsi: <https://maliyye.gov.az/static/296/2022-2025>

<sup>20</sup> 2023-2026-cı illər üzrə Ortamüddətli Büdcə Çərçivəsi: <https://maliyye.gov.az/static/297/2023-2026>

<sup>21</sup> OMXÇ-nin tətbiqlə bağlı qaydaya dəyişiklik: <https://e-qanun.az/framework/41353>

mexanizminin *Büdcə sistemi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununda müəyyən olunmasını təmin edən müvafiq qanun layihəsi 2021-ci il yanvarın 1-dək hazırlanmalı idi. Bu vəzifənin də icra olunub-olunmaması ilə bağlı hər hansı məlumat yoxdur. Nəhayət, Təhsil, Kənd təsərrüfatı və Ətraf mühitin mühafizəsi* bölmələri sektor strateji planları və bu planlar əsasında həmin bölmələrin ortamüddətli xərclər çərçivəsi 2021-ci il dövlət büdcəsinin layihəsi ilə birlikdə təqdim olunmalı idi. Lakin son 3 ildə pilot funksional bölmələr üzrə nəticəəsaslı büdcəyə keçidi ilə bağlı sənədlərin büdcə layihəsinə daxil edilməsi və Parlamente təqdim olunması təcrübəsi yoxdur.

Maliyyə Nazirliyinin OMXÇ-nin tətbiqi çərçivəsində 3 pilot bölmə üzrə təqdim etdiyi monitoring hesabatına diqqət yetirdikdə nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid istiqamətində atılan addımlarda çox ciddi boşluqlar olduğu aydın görünür. Ən mühüm çatışmazlıqlar kimi aşağıdakıları qeyd etmək mümkündür:

**1) Pilot olaraq seçilmiş hər 3 nazirliyin missiyasını, baxışını, məsul olduqları sektor üzrə mövcud durumun və ehtiyacların analizini (GZİT təhlili) əks etdirən strateji planlarının tam mətni ictimaiyyət üçün açıq deyil.** Hətta belə sənədlərin işlənilib-ışlənmədiyini də aydın deyil. Halbuki nəticə və proqram əsaslı büdcəyə keçid büdcə menecmentində şəffaflıq və informasiya açıqlığı olmadan mümkün deyil. Əgər bu keçid üçün təməl sənəd olan strateji planların tam mətni qapalı saxlanılırsa, deməli, hökumət nəticə və proqram əsaslı büdcə mexanizminin formalaşdırılmasına maraqlı deyil, proses formal xarakter daşıyır. Qurumun öz statusunu və mövcudluq səbəbini, yetişmək istədiyi nöqtəyə çatmaq üçün nələr etməli olduğunu göstərə bilmək bacarığı bir çox amillərlə müəyyən edilir. Lakin ən mühüm olan faktorlar qurumların öz missiya və gələcəyə baxışlarını, həmçinin üzləşdiyi problemləri nə dərəcədə etibarlı və peşəkar şəkildə həm ifadə, həm də diaqnostika edə bilmələri ilə aydın olur. Missiya qurumun nə etdiyini, necə etdiyini və kim üçün etdiyini əks etdirir və o, görülməli işlərin (göstəriləcək xidmətlərin) müddətini deyil, məqsədini ifadə etməlidir. Vizion qurumun ideal gələcəyi necə gördüyünü simvolizə etməlidir.

Hər bir qurum üzrə nəticəəsaslı büdcə sənədlərinin tam açıq və əlçatan olması gərəkdir ki, vətəndaş cəmiyyəti, media və ali audit orqanı tərəfindən ictimai monitoring, qiymətləndirmə və təftişi mümkün olsun. Strateji məqsəd və hədəflər missiya və viziondan, təsbit edilmiş ehtiyaclardan yaranır. Əgər strateji plan sənədinin tam mətni gizli saxlanılırsa, missiya- vizion- təsbit edilmiş ehtiyaclar ilə strateji məqsəd və hədəflər arasında əlaqənin təmin olunduğunu alternativ insitutlar necə təsbit edə bilər?

Strateji planların işlənməsinə dair qanunvericilik olsa da, səlahiyyətli qurumların bu cür planların işlənməsinə dair məsuliyyəti və vəzifələrinə, planların işlənməsi mərhələsində qurumlararası fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsinə dair hüquqi normalar mövcud deyil. Dövlət qurumlarında strateji idarəetməyə və strateji planlaşdırmaya məsul qurumların da yaradılması əsas hədəflərdən biri olmalıdır.

**2) Qurumlar üçün strateji məqsədlər müəyyən edilməyib.** Halbuki strateji məqsədlər qurumun göstərəcəyi xidmətlər (görəcəyi işlər) ilə bağlı fəaliyyətlərini reallaşdırması ilə əldə olunacaq nəticələri əks etdirir. Bu nəticələr adətən cəmiyyətin sosial-iqtisadi problemlərin həlli və fərqlərin ehtiyaclarının ödənilməsi ilə bağlı olur. Strateji məqsədlər 2 sual cavab əsasında formalaşdırılır: nə (hansı) məqsədlə və necə (hansı) vasitələrlə (yollarla). Məsələn, ixtiyari şəhər idarəetməsinin nümunəsində belə bir örnək strateji məqsəd nümunəsinə baxmaq olar: “Şəhərimizdə həyat keyfiyyətini yaxşılaşdırmaq üçün təmiz və sağlam mühitin yaradılması”. Burada məqsəd şəhərdə həyat keyfiyyətini yaxşılaşdırmaqdır. Həmin məqsədə isə təmiz və sağlam mühit yaratmaq vasitəsilə nail olmaq hədəflənir. Bu məqsəd həm də son nəticəni ifadə edir - həyat keyfiyyətini

yaxşılaşdırılması, təmiz və sağlam mühitin yaradılması sonda əldə olunan nəticədir. Azərbaycan hökumətinin təqdim etdiyi sənəddə isə *strateji məqsədlər* ümumiyyətlə yoxdur, yalnız *strateji hədəflər* müəyyən edilib. Standart tələblərə cavab verən strateji planlarda hədəflər isə müəyyən edilmiş vaxt çərçivəsində strateji məqsədlərin həyata keçirilməsilə əldə olunan nəticələri keyfiyyət və kəmiyyətə ölçən alt məqsədlərdir. Hədəflər üçün çərçivəni strateji məqsədlər müəyyənləşdirir, kəmiyyət, keyfiyyət, maliyyə və zaman baxımından ifadə olunur. Hədəflər ölçüləbilən aralıq və son nəticə, eyni zamanda kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərlə ölçülür. Aralıq nəticə göstəricilərinə xidmətlərin göstərilməsi (işlərin görülməsi) ilə bağlı fiziki və maliyyə resursları, insan kapitalı daxildir. Son nəticə göstəriciləri səmərəlilik göstəriciləridir resursların istifadəsi sahəsində əldə edilmiş nəticələri əks etdirir.

Nəticəsaslı büdcəyə keçid üçün seçilmiş pilot istiqamətlərin təmsalında bir neçə praktik nümunənin təmsalında büdcəyə inteqrasiya olunmuş strateji plandakı çatışmazlıqlara diqqət yetirək: istənilən ölkədə məktəbəqədər təhsillə bağlı mümkün strateji məqsəd seçimlərindən biri məktəbəqədər təhsil pilləsi yaşında (3-6 yaş) olan uşaqların fiziki, emosional və idraki inkişafının təmin edilməsi ola bilər. Bu cür ifadə ortamüddətli dövrdə məktəbəqədər təhsil sahəsində hökumətin əldə etmək istədiyi nəticələri nümayiş etdirmək baxımından çox önəmlidir.

Azərbaycan təcrübəsində *məktəbəqədər təhsil* proqramı üzrə bir-birindən o qədər də fərqlənməyən 2 hədəf (altməqsəd) müəyyən edib: məktəbəqədər yaşlı uşaqların məktəbəqədər təhsil müəssisələrində təhsil alma imkanlarının təmin edilməsi və dövlət ümumtəhsil məktəblərində məktəbəhazırlıq qruplarının açılması.

Digər pilot sektor kimi kənd təsərrüfatı üçün hazırlanmış büdcə-strateji plan əlaqəsinin də təmsalında anoloji yanlış yanaşmaya dair bir nümunə təqdim etmək kifayətdir. Strateji məqsədlər müəyyən olunmadan birbaşa hədəflərə keçilib. Halbuki istər bitkiçilik, istərsə də heyvandarlıq sektorunda istehsalın artımı bağlı təqdim olunan yaygın hədəfləri vahid bir strateji məqsəd altında göstərməyə ehtiyac var. Məsələn, “kənd təsərrüfatı sektorunda məhsuldarlığın və keyfiyyətin yüksəldilməsi sayəsində dayanıqlı ərzaq təminatının təmin edilməsi” belə bir məqsəd ola bilər.

**3) Pilot sektorların büdcəsinə inteqrasiya olunan strateji planlarda hədəf göstəriciləri yoxdur.** Bu islahatın adı *nəticə əsaslı büdcə sisteminə* keçiddir. Amma təməl sənəd olan, büdcə və müvafiq sahə proqramları arasında inteqrasiyanı təmin edən strateji plan sənədində həra hansı nəticə göstəricisi yoxdur. Öz növbəsində, hədəf yalnız kəmiyyətə bağlı olmamalı, həmçinin keyfiyyəti də ölçməyə yönəlik olmalıdır. Məsələn, məktəbəqədər təhsillə əhatə səviyyəsinin yüksəldilməsi və 3-6 yaşlı uşaqların idraki və fiziki inkişafına zəmanət verən məktəbəqədər təhsil strukturunun mövcudluğu əsas hədəflər kimi seçilsə, qiymətləndirmə üçün kəmiyyət və keyfiyyət göstəriciləri kimi bu təhsil pilləsinə cəlb olunan uşaqların anoloji yaşda bütün uşaqlara nisbəti, əlverişsiz infrastruktura malik məktəblərdə oxuyanların təhsilə cəlb olunan uşaqların payı, uşaqların fiziki və əqli inkişafı üçün zəruri infrastruktura malik olmayan məktəblərin bütün məktəblərdə xüsusi çəkisi kimi göstəricilər müəyyən edilə bilər.

Yaxud orta təhsillə bağlı strateji hədəflər müəyyən edilib: “ümumi təhsil proqramı üzrə təhsilənlərin biliyinin artırılması” və “ümumi təhsil proqramı üzrə təhsilənlərin biliyinin qiymətləndirmə sisteminin təkmilləşdirilməsi və beynəlxalq nailiyyətlərin əldə edilməsi”. Bu hədəflər yaygındır və onların nəticə ilə əlaqələndirilməsi mürəkkəbdir. Belə şəraitdə təqdim olunan sənəd həmin hədəflərin nəticələrini ölçə biləcək heç bir göstərici təklif etmir.

Nəhayət, hökumət kənd təsərrüfatı bölməsi üzrə “əkinlərin becərilməsinin stimullaşdırılması”, “kənd təsərrüfatında risklərdən sığortalanmanın genişləndirilməsi”, “kənd



təsərrüfatında fermerlərin investisiya imkanlarının artırılması”, “kiçik və orta fermerlərin daxili bazarlara çıxışının asanlaşdırılması” kimi yaygın hədəflərin ölçülməsi üçün hər hansı kəmiyyət və keyfiyyət göstəricisi təklif etmir. Bu halda dövlət büdcəsindən kənd təsərrüfatına ayrıla xərclərin nəticəliliyi və səmərəliliyi necə qiymətləndiriləcək?

**4) Monitoring hesabatında müxtəlif proqramların adı çəkilsə də, bəlli standartlara malik proqram sənədləri mövcud deyil.** Məsələn, sənəddə *Məktəbəqədər təhsil, Ümumi təhsil, Peşə təhsili* və s. adlar altında müxtəlif proqramların adı çəkilir. Bunlardan əlavə, fərqli büdcə sənədlərində təhsil sektoru üzrə *təhsil sisteminin informasiyalaşdırılması, ali təhsildə tətbiq olunan yeni məzmunlu proqramların əhatə dairəsinin və keyfiyyətinin artırılması* kimi proqram əsaslı ayırmalara dair məlumatlar əks olunur. Proqram bəlli bir struktura malik, səlahiyyətli hakimiyyət strukturu tərəfindən təsdiqlənən və icra edilən sənəddir. Struktur dedikdə məqsədlərinin, hədəf göstəricilərinin, prioritet istiqamətlərinin və tədbirlər planının, icra qarağının, maliyyələşmə mexanizminin və mənbələrinin, gözlənilən nəticələrin və nəticə indikatorlarının əks olunması nəzərdə tutulur. Halbuki nə yuxarıda adı çəkilən proqramların strateji planlarla inteqrasiyası görünür, nə də həmin proqram fəaliyyətlərinin nəticəsini ölçmək üçün aralıq və son nəticə göstəriciləri təklif olunur. Öz növbəsində, hökumət 2022-2026-cı illər üzrə ölkənin sosial iqtisadi inkişafına dair Milli Strategiya<sup>22</sup> qəbul edib. Təqdim olunan 2023-cü il üzrə büdcə sənədlərində də pilot funksional bölmələrlə adıçəkilən Strategiyanın inteqrasiyası təmin edilməyib. Bu baxımdan büdcə qanunvericiliyində strateji planların inkişaf planları ilə dövlət proqramlarının, sektorial strategiyaların, milli səviyyədə hazırlanan inkişaf planlarının və strategiyalarının əlaqələndirilməsi ilə bağlı hüquqi normalar müəyyən edilməlidir. Məsələn, hökumət 2030-cu ilə qədər ölkənin Milli İnkişaf Prioritetlərini<sup>23</sup> təsdiqləyib. Artıq iqtisadiyyatın bütün sektorları üzrə bu prioritetlərə uyğun inkişaf proqramlarının qəbul edilməsi və həmin proqramların sektor strateji planları üçün baza sənədinə çevrilməsi lazımdır. Nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət proqramlarının tərtibi və icrası ilə bağlı qaydalar<sup>24</sup> təsdiq edilib və qaydalar strateji plan üçün zəruri olan tələblərə (hədəf göstəricilərinə, qiymətləndirmə üçün aralıq və son nəticə göstəricilərinə, prioritet istiqamətlərə, məqsədlərə) cavab verən proqramların işlənməsini nəzərdə tutur. Bu tələblər əsasında inkişaf proqramları işləncəyi halda, peşəkar standartlara uyğun strateji planların hazırlanması, həmin planların büdcə ilə inteqrasiyası da asanlıqla həll ediləcək.

**5) Nəticə əsaslı proqram büdcəyə keçidlə bağlı hökumətin hər hansı aydın təsəvvürü, bəlli zaman çərçivəsi olan planı yoxdur.** Əslində, Azərbaycanda startı verilən büdcə islahatları üçün doğru olan ad seçimi bu cür olmalıdır: nəticə əsaslı proqramdan büdcə sisteminə keçid.

Bu islahatları ilk başlayan ölkələrdə *nəticəəsaslı və proqram əsaslı* büdcə sistemlərinə fərqli yanaşmaq təcrübəsi olub. Lakin son illərdə formalaşan ortaqlıq yanaşma budur ki, istənilən halda inkişaf proqramları özləri nəticəəsaslı yanaşma əsasında işlənir və qiymətləndirmə (həmçinin monitoring) üçün zəruri göstəricilər sistemində malik olur.

Nəticəəsaslı proqram büdcəsi - büdcə şəffaflığı və hesabatlılığının, resursların səmərəliliyinin təmin edilməsi şərti ilə xərclərin prioritetliyinə əsaslanan, xərclərin və fəaliyyətlərin proqramlar əsasında təsnifləşdirildiyi, siyasətin məqsəd və hədəflərilə xərc prioritetlərinin inteqrasiya edildiyi büdcə sistemidir.

<sup>22</sup> Azərbaycan Respublikasının 2022–2026-cı illərdə sosial-iqtisadi inkişaf Strategiyası: <https://e-qanun.az/framework/50013>

<sup>23</sup> Milli İnkişaf Prioritetləri: <https://president.az/az/articles/view/50474>

<sup>24</sup> Dövlət proqramlarının tərtibi, icrası, monitoringi və qiymətləndirilməsi Qaydası: <https://e-qanun.az/framework/47063>



Beynəlxalq təcrübədə nəticəəsaslı proqram büdcəsi sistemi hökumətin ictimai maliyyə hesabına hansı mal və xidmətləri satın aldığına deyil, hansı işləri gördüyünü və həyata keçirdiyini, fəaliyyətlərdə hansı nəticələri əldə etdiyinə fokuslanır. Bu büdcə sisteminin prioriteti xərclərin maddələr üzrə deyil, proqramlar və onların məqsədlərini proqram fəaliyyətləri üzrə bölüşdürülməsinə nail olmaqdır. Nəticəəsaslı büdcədə fəaliyyətlər konkret proqramlar çərçivəsində əks etdirilir və xərc proqnozlaşdırılması əldə olunacaq nəticələrin proqnozlaşdırılması şəklində ortaya çıxır.

Planlama və proqramlaşdırma eyni prosesin bir-birini tamamlayan tərkib hissəsidir. Planlama mərhələsində müəyyən edilən məqsəd və hədəflər proqramlaşdırma fəaliyyəti vasitəsilə həyata keçirilir. Proqramlar həm də fəaliyyətlərlə resursların bir araya gətirilməsi vasitəsidir.

Proqramlaşdırmanın əsas xüsusiyyəti fəaliyyətlərin hansı qurumlar arasında paylanmasına baxmayaraq, onların vahid hədəf ətrafında birləşdirilməsidir. Proqramlar daxilində fəaliyyət və ya altproqramların eyni bir quruma aid olması mütləq şərt deyil və fərqli qurumlar arasında paylanması problem sayıla bilməz.

**6) OMXÇ ilə bağlı hesabatlılığa dair hüquqi tələblər mövcud deyil.** Xüsusilə də dövlət büdcəsinin funksional bölmələri üzrə nəticəəsaslı büdcənin icrasına dair fəaliyyət hesabatlarının parlamentə təqdim edilməsinə, eləcə də ictimaiyyət üçün açıqlanmasına dair tələblər büdcə qanunvericiliyində əks etdirilməlidir. Hər bir sektor üzrə hesabat ayrıca hazırlanmalı, sektor üzrə məsul şəxs tərəfindən təqdim edilməlidir. Məsələn, Təhsil Naziri bu sektor üzrə strateji planlara inteqrasiya edilmiş büdcəsinə təqdim etdiyi kimi büdcənin icrasına dair nəticəəsaslı fəaliyyət hesabatını da özü təqdim etməlidir.

**7) Hazırkı funksional büdcə təsnifatı nəticəəsaslı büdcə sisteminə keçid üçün mane yaradır.** Beynəlxalq Valyuta Fondunun dövlət maliyyə statistikasına dair Təlimatına<sup>25</sup> görə, hökumətin funksiyalarına görə xərclər 10 istiqamət üzrə təsnifləşdirilir. Həmin təlimatda hazırda Azərbaycanda istifadə olunan 2 bölmə - *İnvestisiya və Əsas bölmələrə aid edilməyən xidmətlər bölməsi* mövcud deyil. İnvestisiya xərcləri hər bir funksional bölmənin özündə nəzərdə tutulmalı, strateji planlaşdırma əsasında büdcə tərtibi zamanı hər bir funksional bölməsi üzrə cari və əsaslı xərclər, investisiya layihələri şəffaf şəkildə görünməlidir. *Əsas bölmələrə aid edilməyən xidmətlər bölməsi* büdcənin şəffaf və proqram əsaslı tərtibi üçün ciddi maneədir. Bu baxımdan proqram təsnifatına keçid təmin edilməklə yanaşı, funksional təsnifatın da Beynəlxalq Valyuta Fondunun dövlət maliyyə statistikasına dair Təlimatın tələblərinə uyğunlaşdırılması vacibdir.

Son 2 ildə Hesablama Palatası da OMXÇ çərçivəsində islahatlarla bağlı çatışmazlıqlara dair mövqeyini açıqlayıb. Qurumun 2021-ci il üzrə dövlət büdcəsinin icrasına<sup>26</sup> və 2023-cü il üzrə dövlət büdcəsinin layihəsinə<sup>27</sup> dair rəylərində islahatların gedişilə bağlı ən mühüm qeydlərini aşağıdakı kimi ümumiləşdirmək olar:

- Həm OMXÇ-nin hüquqi bazası, həm də strateji planlaşdırma üzrə işlərin sürəti zəifdir;
- OMXÇ ilə bağlı tənzimlənmənin *Büdcə sistemi haqqında* Qanunda təsbit edilməsinə, büdcənin tərtibi prosesinin strateji və texniki mərhələlərinin əlaqələndirilməsi üçün hüquqi əsasların formalaşdırılmasına ehtiyac var;

<sup>25</sup> BVF-nin Dövlət maliyyə statistikasına dair Təlimatı

[https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM\\_2014\\_rus.pdf](https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_rus.pdf)

<sup>26</sup> Hesablama Palatasının 2021-ci il üzrə dövlət büdcəsinin icrasına dair Rəyi:

[https://sai.gov.az/files/R%C9%99y-2021\\_%20icra%2019.05.2022\\_yekun-183625280.pdf](https://sai.gov.az/files/R%C9%99y-2021_%20icra%2019.05.2022_yekun-183625280.pdf)

<sup>27</sup> Hesablama Palatasının 2023-ci il üzrə dövlət büdcəsinin layihəsinə dair Rəyi:

[https://sai.gov.az/files/BUDCE\\_REY\\_2023-46346334.pdf](https://sai.gov.az/files/BUDCE_REY_2023-46346334.pdf)

- OMXÇ ilə bağlı sənədlərin, xüsusilə, ortamüddətli resurs zərfinin, ortamüddətli büdcə siyasətinin və milli xərc prioritetlərinin iyun ayının 15-dək təsdiq edilməsi ilə bağlı hüquqi tələb olsa da, buna əməl edilmir;
- OMXÇ üzrə sənədləşmənin *Büdcə zərfinə* daxil edilməsi ilə bağlı qanunvericilikdə tələb yoxdur və bu səbəbdən dövlət büdcəsinin layihəsi ilə birlikdə təqdim edilən sənədlərə pilot olaraq OMXÇ tətbiq edilən bölmələr üzrə fəaliyyət planları və sektor strateji planları barədə məlumatlar əlavə edilmir;
- Maliyyə Nazirliyinin OMXÇ-yə dair monitorinq hesabatlarında maliyyələşmə göstəriciləri ümumi şəkildə fəaliyyət göstəriciləri olmadan əks etdirilir ki, bu da OMXÇ-nin sifariş əsaslı büdcə yanaşmasından fərqlənməsinə səbəb olur. Bu şəraitdə OMXÇ daha çox *şərti olaraq proqram* adlandırılan və onun tərkib hissəsi kimi qəbul edilən tədbirlərin çərçivəsinə çevrilir.
- Analitik fəaliyyət sahə nazirlikləri üzrə nəticəəsaslı büdcə modelində indikatorların müəyyən edilməsində çətinliklərin olduğunu, eyni zamanda fəaliyyət üzrə keyfiyyət göstəricilərinin az olduğunu göstərir, sahə nazirliklərində indikatorlar üzrə faktiki göstəricilərin yığılmasında çətinliklər mövcuddur
- OMXÇ-də indikatorların sayının çox olması (600-dən çox) fəaliyyət göstəricilərinin davamlı monitorinqini çətinləşdirir;
- OMXÇ proqramlılığı özündə ehtiva etsə də, ənənəvi dövlət proqramları ilə OMXÇ arasında tam uzlaşdırma aparılmamışdır. Habelə OMXÇ sənədinin hazırlanması üçün mühüm olan proqram təsnifatının tətbiq edilməsi məsələsi hazırda qüvvədə olan Vahid Büdcə Təsnifatında əksini tapmır;
- Ortamüddətli dövr üçün hədəflərlə və onlara nail olmaq üçün nəzərdə tutulan vəsait arasında əlaqə zəifdir;

## II bölmə: Bütçə şəffaflığının və hesabatlılığının qiymətləndirilməsi

*Bütçə şəffaflığı müvafiq fiskal (həm proqnoz, həm də faktiki icra) məlumatların vaxtında və sistemli şəkildə tam açıqlanmasını nəzərdə tutur. Bütçə şəffaflığı ictimaiyyətin bütçə prosesində iştirakı üçün ilkin şərtidir. Bütçə şəffaflığı, bütçə hesabatlılığı və ictimaiyyətin bütçə proseslərində iştirakçılığın kombinasiyası korrupsiya ilə mübarizə, dövlət qurumlarının ictimai hesabatlılığı və dövlət vəsaitlərinin məqsədyönlü və effektiv istifadəsinə töhfə vermək potensialına malikdir.*

### 2.1. Bütçə şəffaflığı və hesabatlılığı sahəsində əsas beynəlxalq təşəbbüslər

Beynəlxalq təşkilatlar hazırladıqları standartlarda, hökumətlərə yönəlik tövsiyələrində şəffaflığın təşəbbüsünü dəstəkləmək baxımından ictimai maliyyənin, o cümlədən dövlət büdcəsi ilə bağlı məlumatların açıqlanmasının vacibliyini qeyd etməklə yanaşı, məlumatların keyfiyyətli olmasına xüsusi önəm verdiklərini xüsusilə qeyd edirlər. *İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (İƏİT) OECD Budget Transparency Toolkit*<sup>28</sup> adlı sənədində qeyd edilir ki, bütçə şəffaflığının arzu olunan məqsəd kimi qoyulmasının bir çox səbəbləri var. Bunlar hesabatlılıq, ədalətlik, inklüzivlik, inam və keyfiyyətdir. Bütçə şəffaflığı prinsipi, ictimai maliyyə barədə hesabatlılığın aydın, əhatəli, etibarlı, vaxtında açıqlanması və açıq olması da daxil olmaqla hazırda dünyada geniş tətbiq olunur. Bütçə və fiskal şəffaflığın müxtəlif izahları olsa da, onların hamısı bir konsepsiyada ümumiləşdirmək olar: bütçə şəffaflığı dövlət vəsaitlərinin necə yığılmasının və istifadəsinin əhali qarşısında tam açıqlığını ehtiva edir<sup>29</sup>.

OECD-nin *Bütçə şəffaflığı üzrə Yaxşı Təcrübələr* adlı sənədində<sup>30</sup> müəyyən olunan tələbə əsasən, illik bütçə hesabatları maliyyə ili bitəndən 6 ay ərzində yayılmalıdır. Açıqlanan hesabatın məzmununa qarşı tələblər bunlardır: xərclər inzibati (nazirlik və agentliklər üzrə), iqtisadi və funksional təsnifat üzrə təqdim edilməli, il ərzində bütçəyə edilən istənilən dəyişiklik hesabatda ayrıca məlumat şəklində əksini tapmalıdır, illik hesabat parlamentə layihə formasında təqdim olunan formata uyğun olmalıdır, bütçənin hədəf göstəricilərinin əldə olunan faktiki nəticələrin müqayisəsi əks etdirilməlidir.

2015-ci ildə qəbul edilmiş *Bütçənin idarə edilməsi üzrə İƏİT Təvsiyələrində (OECD Recommendation on Budgetary Governance-2015)* dövlət büdcəsinin səmərəli qurulması və idarə edilməsinin 10 prinsipi əks olunub<sup>31</sup>. Dövlət maliyyəsi üzrə məlumatlarının açıqlığı, şəffaflığı və hesabatlılığının təmin edilməsi bu prinsiplərin əsas qayəsidir.

BVF-nin 2019-cu ildə qəbul etdiyi *Fiskal Şəffaflıq Məcəlləsi*<sup>32</sup> (*The Fiscal Transparency Code*) 4 bölmədən ibarətdir: 1) maliyyə hesabatlılığı; 2) fiskal proqnozlaşdırma və bütçənin tərtibi; 3) fiskal risklərin analizi və idarə edilməsi; 4) resurs gəlirlərinin idarə edilməsi

Məcəllədə qeyd edilir ki, bütçə hesabatları hökumətin fəaliyyəti nəticələri və maliyyə vəziyyəti ilə bağlı əhatəli, aktual, vaxtında açıqlanan, və etibarlı icmalını təqdim etməlidir. Məcəllədə hökumətin maliyyə hesabatlarına qarşı 4 tələb müəyyən edilir:

<sup>28</sup> <http://www.oecd.org/gov/oecd-budget-transparency-toolkit-9789264282070-en.htm>

<sup>29</sup> [Microsoft Word - Toolkit CRC.docx \(oecd-ilibrary.org\)](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Toolkit_CRC.docx)

<sup>30</sup> <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

<sup>31</sup> <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

<sup>32</sup> <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>



- 1) Bütçə hesabatları dövlət sektorunun və onun altsektorlarının fiskal fəaliyyətinin beynəlxalq standartlara uyğun hərtərəfli icmalını əhatə etməlidir;
- 2) Maliyyə hesabatları tez-tez, müntəzəm surətdə və vaxtlı-vaxtında dərc edilməlidir;
- 3) Vergi-bütçə hesabatlarındakı informasiyalar aktual, beynəlxalq və milli səviyyədə müqayisə oluna bilən və tarixən uyğunlaşdırılmış olmalıdır;
- 4) Fiskal statistika və maliyyə hesabatları mötəbər və kənar müstəqil audiddən keçmiş olmalı, habelə hesabatlılığa imkan verməlidir.

*Fiskal risklərin analizi və idarə edilməsi* bölməsində hökumətə tövsiyə edilir ki, dövlət maliyyəsi ilə bağlı riskləri açıqlamalı, analiz etməli və idarə etməli və dövlət sektorunda bütçə qərarlarının qəbulunun effektiv koordinasiyasının təmin etməlidir. 4-cü bölmədə BVF hökumətlərə təbii ehtiyatların kəşfiyyatı və hasilatından əldə edilən dövlət gəlirlərin açıq və şəffaf toplanmasını, idarə edilməsini və ödənilməsini tövsiyə edir.

*BVF-nin, Dünya Bankının, Avropa Komissiyasının* və bir sıra dövlətlərin maliyyələşdirdiyi **Dövlət Xərcləmələri və Maliyyə Hesabatlılığı Proqramı** (PEFA, 2016) dövlət maliyyəsinin idarə edilməsinin səmərəliliyinin ölçülməsi sistemidir. Burada 31 göstərici əsasında dövlət maliyyəsinin idarə edilməsinin qiymətləndirilməsi aparılır və onun güclü və zəif tərəflərinə dair hesabat hazırlanır. PEFA proqramında 7 bölmə aid 31 indkator, 94 parametr<sup>33</sup> əsasında ölkələrdə qiymətləndirmə aparılır. Bunların 4-ü birbaşa şəffaflıq və hesabatlılıqla bağlıdır. Bura *dövlət maliyyəsinin şəffaflığı* (6 göstərici – 12 parametr), *bütçə icrası mexanizmləri və icraya nəzarət* (8 göstərici – 27 parametr), *uçot və hesabatlılıq* (3 göstərici – 10 parametr), *kənar nəzarət və audit* (2 göstərici – 8 parametr) bölmələri daxildir. Azərbaycanda son belə qiymətləndirmə 2014-cü ildə aparılıb<sup>34</sup>. Halbuki proqram üzrə son qiymətləndirmə 2020-ci ili əhatə edir.<sup>35</sup>

Dövlət maliyyəsi məlumatlarının açıqlığı və şəffaflığının araşdırılması zamanı *Beynəlxalq Bütçə Tərəfdaşlığı* (International Budget Partnership<sup>36</sup> - IBP) təşkilatının 2006-cı ildən bəri hər 2 ildən bir açıqladığı **Açıq Bütçə İndeksini** xüsusi qeyd etmək lazımdır. Bu indeks ekspert sorğusu əsasında tərtib olunan reytingdir. Reytingin tərtib olunması üçün ekspertlər 3 komponent üzrə qiymətləndirmə aparırlar:

- i) *bütçə haqqında məlumatların ictimaiyyət üçün əlçatanlığı;*
- ii) *bütçə proseslərində ictimaiyyətin iştirakçılıq imkanları;*
- iii) *rəsmi nəzarət qurumlarının (qanunverici hakimiyyət orqanı və ali audit orqanı daxil olmaqla) rolu və səmərəliliyi.*

Anketə daxil edilən suallar beynəlxalq təşkilatların dövlət maliyyəsinin şəffaf və səmərəli idarə edilməsi üzrə standartları və tələblərini əsasən əhatə edən 5 mühüm sənəd əsasında tərtib edilir:

- Beynəlxalq Valyuta Fondunun *Fiskal Şəffaflığın Ən Yaxşı Təcrübələr Məcəlləsi* (International Monetary Fund Fiscal Transparency Code),
- Dünya Bankının *Dövlət Xərcləri və Maliyyə Hesabatlılığı* (World Bank, PEFA),
- INTOSAI-ın ISSAI 1 standartı — *Lima Bəyannaməsi*,
- İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (OECD) *Fiskal şəffaflıq üzrə Ən Yaxşı Təcrübələr* sənədi,

<sup>33</sup> <https://www.pefa.org/global-report-2020/en/report/what-is-pefa/>

<sup>34</sup> <http://www.pefa.org/assessments/summary/1346>

<sup>35</sup> <http://www.pefa.org/assessments>

<sup>36</sup> <https://www.internationalbudget.org/>



- *Fiskal Şəffaflıq üzrə Qlobal Təşəbbüsün* prinsipləri – büdcə siyasətinin həyata keçirilməsində ictimai iştirakın təmin edilməsi üçün.

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.

2011-ci ildə təsis edilən *Fiskal Şəffaflıq üçün Global Təşəbbüsünün*<sup>37</sup> (Global Initiative for Fiscal Transparency - GIFT) məqsədi dövlət maliyyəsi məlumatlarının açıqlığı və şəffaflığının artırılmasıdır. Qurum 2012-ci ildə *Fiskal Şəffaflıq, İştirakçılıq və Hesabatlılığın Yüksək Səviyyəli Prinsipləri* (GIFT High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability<sup>38</sup>), 2016-cı ildə isə *Fiskal Siyasətdə İctimai İştirakçılıq Prinsipləri* (Principles of Public Participation in Fiscal Policy<sup>39</sup>) adlı sənədləri qəbul edib.

## **2.2. Azərbaycanda büdcə şəffaflığının mövcud durumu**

Azərbaycanda büdcə şəffaflığı məsələsi daim aktual olub. Xüsusilə də 2005-ci ildən başlayaraq ölkəyə daxil olan neft pulları fonunda dövlət büdcəsinin dəfələrlə artması, dövlət büdcəsində irihəcmli infrastruktur layihələrinin maliyyələşdirilməsi və bu istiqamətə milyardlarla vəsaitlərin yönəldilməsi həmin vəsaitlərin şəffaflığı məsələsini aktuallaşdırıb. Elə buna görə də dövlət büdcəsi vətəndaş cəmiyyəti ekspertləri, iqtisadçılar, müstəqil tədqiqatçılar və mətbuat nümayəndələri üçün həmişə araşdırma obyektinə çevrilib. 2000-ci illərin əvvəlindən başlayaraq vətəndaş cəmiyyəti təmsilçiləri ayrı-ayrılıqda və birgə koalisiya (Milli Büdcə Qrupu) formatında müxtəlif təşəbbüslər göstərərək büdcənin gəlir və xərcləri ilə bağlı məlumatların ictimaiyyətə açıqlanmasına, uğurlu beynəlxalq təcrübələrin Azərbaycanda tətbiqinə çalışıblar. Onlar büdcə məlumatlarının açıqlanmasında əhəmiyyətli irəliləyiş əldə etsələr də, büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı hələ ki təmin edə bilməyiblər. Səbəb zəruri qanunvericiliyin olmasına rəğmən, hökumətin ictimai iştirakçılıqda maraqlı olmamasıdır.

*Büdcə sistemi haqqında Qanunu*<sup>40</sup> şəffaflıq tələblərinin mövcudluğu nöqtəyi-nəzərdən analiz etdikdə 2 yerdə şəffaflıq sözünə rast gəlmək olur. Qanunun 19.1.-ci maddəsində qeyd edilir ki, *dövlət xəzinədarlığı dövlət maliyyəsindən istifadə sahəsində şəffaflığı təmin etmək məqsədi ilə dövlət büdcəsindən maliyyələşən bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar üzrə maliyyə əməliyyatlarının müvafiq uçot qaydalarına uyğun uçotunu aparır*. Qanunun 25.6.-ci maddəsinə görə isə *dövlət borcu və dövlət zəmanəti ilə bağlı proseslərin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada şəffaflığı təmin edilir*.

***Büdcə şəffaflığının vacib şərtlərindən biri büdcə məlumatlarının açıqlığıdır.*** *Büdcə sistemi haqqında* Qanunda şəffaflığa dair tələblər, o cümlədən məlumatların açıqlanması tələbləri olsa da, bu, bütün büdcə prosesini əhatə etmir. Büdcə prosesini əhatə edən *4 mərhələnin* (büdcənin tərtibi, büdcənin müzakirəsi, büdcənin qəbulu, büdcənin icrası) 1-ci mərhələsinə dair qanunvericilikdə məlumatların açıqlanmasını nəzərdə tutan tələblər mövcud deyil. Qanunun 11-ci maddəsinə görə, dövlət büdcəsi layihəsinin tərtibi prosesi növbəti büdcə ilinə 11 ay qalmış, yəni yanvar ayında başlanır və büdcə layihəsinin Milli Məclisə təqdim edildiyi gündə olan dövrü əhatə edir. Qanunun 11.16-cı

<sup>37</sup> <http://www.fiscaltransparency.net/>

<sup>38</sup> [http://www.fiscaltransparency.net/ft\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/)

<sup>39</sup> [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

<sup>40</sup> <https://e-qanun.az/framework/1126>



maddəsinə əsasən, dövlət büdcəsi layihəsi digər sənədlərlə birlikdə sentyabr ayının 25-dək ölkə Prezidentinə təqdim edilməlidir. Prezident də öz növbəsində büdcə layihəsini oktyabr ayının 15-dən gec olmayaraq parlamentin müzakirəsinə təqdim edir. Büdcə sənədləri parlamentə təqdim edildikdən sonra büdcə prosesinin ikinci mərhələsi start götürür. İctimaiyyət dövlət büdcəsi və digər sənədlərdə əks olunan məlumatları bundan sonra, yəni ən tezi sentyabr ayının sonlarında əldə edə bilər. Bu vaxta qədərki dövrdə ictimaiyyət nəinki büdcənin tərtibi prosesində iştirak etmir, hətta büdcənin parametrləri barədə ən elementar məlumata malik olmurlar. Büdcə sənədləri parlamentə təqdim olunduqdan sonra Maliyyə Nazirliyi rəsmi internet saytında müvafiq ilin *dövlət və icmal büdcələrinin ilkin göstəricilərinə dair Açıqlama* yerləşdirir.<sup>41</sup> Açıqlamada bir sıra məlumatlar, o cümlədən cari il üzrə fiskal göstəricilər, ortamüddətli dövr üçün makroiqtisadi hədəflər və proqnozlar, növbəti il və sonrakı üç il üzrə büdcə siyasəti və növbəti il üzrə dövlət və icmal büdcələrin proqnozu əksini tapır. Azərbaycan vətəndaşları ancaq bu açıqlamadan sonra növbəti ilin büdcəsi barədə ilkin məlumatlara çıxış qazanırlar. Təsadüfi deyil ki, Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatı ekspertlərinin tövsiyəsinə görə, Maliyyə Nazirliyi büdcənin hazırlanması və onun icrasına nəzarətə ictimaiyyəti cəlb etmək üçün pilot mexanizmlər işləməlidir.<sup>42</sup>

*Büdcə sistemi haqqında* Qanunda məlumatların açıqlanmasının tələb kimi qoyulması yalnız büdcə sənədləri parlamentə daxil olandan sonrakı dövrə aiddir. Qanunun 14-cü maddəsinə görə, növbəti büdcə ili üzrə sənədlər Milli Məclisinə daxil olduğu tarixdən 10 gün ərzində mətbuatda dərc edilir. Qanunda məlumatların açıqlanması öhdəliyi onun imzalanması dövrünü də əhatə edir. Qanunun 16.3-cü maddəsinə görə, növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi təsdiq edildikdən və qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada imzalandıqdan sonra mətbuatda dərc olunmalıdır. Qanunun tələbləri əsasında Maliyyə Nazirliyi rəsmi internet saytında növbəti ilin büdcəsi ilə bağlı bir sıra məlumatları yerləşdirir. Məsələn, Nazirliyin saytında 2023-cü maliyyə ili ilə bağlı aşağıdakı məlumatlar əskini tapıb<sup>43</sup>:

- 2023-cü ilin dövlət və icmal büdcələrinin ilkin göstəricilərinə dair Açıqlama
- 2023-cü il və növbəti üç il üzrə dövlət və icmal büdcələrin xərc proqnozları
- 2023-cü il dövlət büdcəsi xərclərinin funksional və iqtisadi təsnifat üzrə bölgüsü
- 2023-cü ilin dövlət büdcəsinin vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin proqnoz göstəriciləri
- 2020-2023-cü illər üzrə dövlət borcu və şərti öhdəliklərlə bağlı göstəricilər

Ancaq parlament müzakirəsi zamanı parlament tərəfindən çarp olunaraq hər il deputatlara verilən 5 hissəli, 1500 səhifəyə yaxın kitab isə ictimaiyyət üçün əlçatmazdır. Bu kitablar parlament tərəfindən çox məhdud sayda dərc olunur və ancaq deputatlar üçün əlçatan olur. Həmin kitablarda olan məlumatların bir hissəsi Maliyyə Nazirliyinin yerləşdirdiyi məlumatlarda olsa da, parlamentin payladığı kitablarda məlumatlar daha detallı olur və analiz üçün problemləri dəqiqliklə görməyə imkan verir.

*Büdcə sistemi haqqında* Qanunun 20.2.-ci maddəsinə dövlət büdcəsinin icrası barədə rüblük hesabatların mətbuatda dərci öhdəliyi nəzərdə tutulub. Rüblük hesabatda başqa göstəricilərlə yanaşı, gəlir və xərclərin icrasının *həmin dövr üçün təsdiq olunmuş təyinatla* müqayisəli təhlili verilməlidir. Mətbuatda Qanunun bu tələblərinin icrası nümunəsi mövcud deyil. Ancaq dövlət büdcəsinin icrasına dair aylıq və rüblük hesabatlar Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilir<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> <https://maliyye.gov.az/scripts/pdfjs/web/viewer.html?file=/uploads/static-pages/files/632443545f05e.pdf>

<sup>42</sup> <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/azerbaijan>

<sup>43</sup> <https://maliyye.gov.az/static/253/ilkin-budce-gostericileri>

<sup>44</sup> <https://maliyye.gov.az/static-page/periodic-reports>



*Hesablama Palatası* 2016-cı ildən başlayaraq növbəti il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinə rəyləri öz saytında yerləşdirməklə geniş miqyasda maliyyə məlumatlarının açıqlanmasını təmin edir<sup>45</sup>. Palatanın saytında yerləşdirilən dövlət büdcəsinə dair rəylərdən aşağıdakı maliyyə məlumatlarını əldə etmək olar:

- Növbəti il və sonrakı 3 il üzrə makroiqtisadi proqnoz göstəriciləri;
- Büdcənin makroiqtisadi proseslərə həssaslıq analizi;
- İcmal büdcənin gəlir və xərclərinin həcmi, icmal bölmənin elementləri üzrə gəlir və xərclərin bölgüsü;
- Dövlət büdcəsinin növbəti maliyyə ili üzrə proqnozlaşdırılan gəlir və xərclərinin ümumi həcmi, həmin göstəricilərin əvvəlki ilin 2 göstəricisi ilə müqayisəsi;
- Büdcə gəlirlərinin bölmələr, köməkçi bölmələr və paraqraflar üzrə, həmçinin vergi və qeyri-vergi gəlirləri, neft və qeyri-neft sektoru üzrə strukturu;
- Büdcə xərclərinin funksional bölmələr, köməkçi bölmələr və paraqrafları üzrə məlumatlar;
- Büdcə xərclərinin təşkilati təsnifatı üzrə xərclərin bölgüsü;
- Büdcə xərclərinin iqtisadi təsnifatı ümumi büdcə xərcləri üzrə bütövlükdə, ayrı-ayır funksional bölmələr üzrə məhdud səviyyədə təqdim edilir;
- Mərkəzləşdirilmiş xərclərin funksional strukturu;
- Yerli xərclərin funksional strukturu;
- Funksional bölmələr üzrə büdcədən kənar xərclərin məbləği;
- Dövlət büdcəsinin kəsiri və ya profisiti;
- İcmal büdcənin kəsiri və ya profisiti;
- Qeyri-neft büdcə balansı;
- Dövlət xarici və daxili borclanmasının yuxarı həddi;
- Daxili və xarici dövlət borcunun məbləği, borcların strukturu borca xidmət xərcləri;

*İnformasiya əldə etmək haqqında*<sup>46</sup> Qanunun 29-cu maddəsində informasiya sahibinin informasiyanı açıqlamaq vəzifəsi qeyd olunur və informasiya sahibi üçün aşağıdakı bir sıra məlumatların, o cümlədən büdcəyə dair məlumatların açıqlanması sadalanır:

- büdcə proqnozları;
- ictimai funksiyaları yerinə yetirən hüquqi şəxslərin (*o cümlədən publik hüquqi şəxslərin*) fəaliyyətinə dair hesabatlar, onların gəlirləri və xərcləri barədə məlumatlar;
- dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin icrası barədə hesabatlar;
- dövlət orqanları və bələdiyyələr tərəfindən təsis edilmiş və ya onların iştirakı ilə fəaliyyət göstərən özəl hüquqi şəxslərə dövlət büdcəsindən verilmiş vəsaitdən və ya onlara ayrılmış əmlakdan istifadəyə dair məlumatlar;

Qanunvericilik büdcə məlumatlarının açıqlanması öhdəliklərini tənzimləyir. Büdcə məlumatlarının açıqlanma səviyyəsi arzuolunan səviyyədə olmasa da, dövlət büdcəsi barədə geniş təsəvvürün formalaşması üçün kifayət edir. Büdcə məlumatlarının keyfiyyətinin artırılması beynəlxalq reytinglərdə Azərbaycanın mövqeyini müsbət təsir edə bilər. 2021-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksində Azərbaycan *büdcə şəffaflığı* komponenti üzrə 57 balla 120 ölkə arasında 44-ci yerdə

qərarlaşıb.<sup>47</sup> Azərbaycanın reyting göstəricisi sorğuya cəlb edilən ölkələr üzrə 2021-ci ilin ortalama göstəricisindən (45 bal) 12 bənd yüksək olub. Bu komponent mərkəzi hökumətin dövlət resurslarının necə toplaması və xərcləməsi barədə məlumatlara ictimaiyyətin çıxış imkanlarının qiymətləndirir. Burada 8 əsas büdcə sənədinə əlçatanlıq, vaxtında açıqlanma və əhatəlilik səviyyəsi 100 ballıq şkala əsasında ölçülür. Bu indikator üzrə 61 və daha çox bal toplayan ölkənin büdcənin şəffaflığı sahəsində ictimai müzakirələri dəstəkləmək üçün kifayət qədər material dərc etdiyini göstərir. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatı ekspertlərinin verdiyi tövsiyədə deyilir ki, Maliyyə Nazirliyi büdcənin hazırlanması və onun icrasına nəzarətə ictimaiyyəti cəlb etmək üçün pilot mexanizmlər işləməlidir. Hesablama Palatası ictimaiyyətə özünün audit proqramının işləməsinə dəstək verən mexanizm yaratmalıdır.<sup>48</sup>

Azərbaycan Respublikasında büdcə məlumatlarının nə dərəcədə açıq olmasını bilmək üçün büdcə xərclərinin funksional bölgü əsasında qiymətləndirmək kifayət edir. Qiymətləndirmə göstərir ki, məlumatlar əsasən ümumi xarakter daşıyır, xərclərin bölgüsü ilə məhduddur. Fikrimizi əsaslandırmaq üçün bəzi nümunələri nəzərdən keçirək:

Büdcələrarası transfertlər barədə detallı məlumatlar yoxdur. Ümumi dövlət xidmətləri funksional bölməsində dövlət büdcəsində yerli özünüidarə qurumları üçün hər il məqsədli və məqsədsiz maliyyə yardımları ayrılır. Məsələn, 2023-cü ilin dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə veriləcək məqsədsiz maliyyə yardımının (dotasiyaların) həcmi 5,5 milyon manat, məqsədli maliyyə yardımının (subvensiyanın) həcmi isə 1,55 milyon manat nəzərdə tutulub<sup>49</sup>. Ancaq büdcə zərfində məqsədli maliyyə yardımı ayrılan layihələrin və bələdiyyələrin siyahısı, hər bir layihə üçün ayrılan məbləğə dair məlumat yoxdur. Digər tərəfdən dotasiya fondunun bələdiyyələr üzrə bölgüsünə dair siyahı olmalıdır. Bu cür şəffaflıq bələdiyyələrə maliyyə yardımlarının nə dərəcədə qanunda nəzərdə tutulan meyarlara uyğun ayrıldığını ictimai monitorinq etməyə imkan verir.

İnvestisiya xərclərinin qurumlar və məbləğlər üzrə bölgüsü qapalıdır. Dövlət büdcəsində hər il dövlət əsaslı vəsait qoyuluşu xərc maddəsi çərçivəsində məbləği milyardlarda ölçülən vəsait ayrılır. Məsələn, 2022-ci ildə<sup>50</sup> bu istiqamətə 5,97 milyard, 2023-cü ildə<sup>51</sup> 5,65 milyard manat ayrılması nəzərdə tutulub. Bu məbləğdə vəsaitin hansı təşkilata ayrılması, ayrılan vəsait həcmi barədə məlumatlara çıxış yoxdur. 2017-ci ilə qədər investisiya xərclərinin bölgüsü Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə tənzimlənirdi və büdcə ilinin əvvəli həmin siyahı təsdiqlənərək məhdud sayda dövlət qurumlarına göndərilirdi. Vətəndaş cəmiyyəti təmsilçiləri həmin siyahını çətinliklə də olsa əldə edə bilirdi. 2015-ci ildən başlayaraq bölgü səlahiyyəti ölkə prezidentinə keçdikdən sonra bir siyahını əldə etmək mümkün olub.

Şəhər və rayonlara ayrılan vəsaitlərin funksional istiqamətlər üzrə bölgüsü açıq deyil. Hər il qəbul edilən büdcə qanununda ölkənin şəhər və rayonlarına ayrılan vəsaitin siyahısı dərc edilir. Məsələn, 2023-cü ilin dövlət büdcəsindən 8 şəhər və rayona yerli gəlir və xərcləri tənzimləmək üçün 12,3 milyon manat ayrılacaq. Siyahıda vəsait alacaq inzibati rayonların adları və alacağı vəsaitin məbləği olsa da, həmin vəsaitlərin yönəldiləcəyi sahənin bölgüsü yoxdur. Yəni həmin vəsaitin hansı hissəsi rayon icra hakimiyyəti strukturunun saxlanmasına, hansı hissəsi abadlaşdırma xərclərinə və s. yönəldilir. Digər tərəfdən inzibati rayonlara hər il müxtəlif funksional istiqamətlər (təhsil, səhiyyə,

<sup>47</sup> <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/azerbaijan>

<sup>48</sup> <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/azerbaijan>

<sup>49</sup> <https://e-qanun.az/framework/53092>

<sup>50</sup> <https://e-qanun.az/framework/48723>

<sup>51</sup> <https://e-qanun.az/framework/53092>

mədəniyyət, kənd təsərrüfatı və s.) üzrə vəsaitlər xərclənir. Bu funksional istiqamət üzrə yönəldilən vəsaitlərin şəhər və rayon üzrə bölgüsünün verilməsi il ərzində inzibati rayonlara ayrılan vəsaitlərin real həcmi müəyyənləşdirməyə imkan verir.

Müvafiq ilin büdcə qanununda şəhər və rayonlar üzrə yerli gəlirlərin bölgüsü verilsə də, gəlirlərin tədiyə növləri üzrə məbləğinin bölgüsü açıqlanmır. Məsələn, ölkə üzrə ƏDV-nin, mənfəət vergisinin və digər vergilər üzrə mədaxilin hansı hissəsinin Bakı şəhərinin payına düşdüyünü müəyyənləşdirmək mümkün deyil.

Dövlət proqramlarında və strategiyalarında konkret fəaliyyətlər üzrə büdcədən ayrılan xərclər ümumi göstərilir. Son illər qəbul edilmiş sənədlərdən biri olan *2022-2026-cı illər üzrə sosial-iqtisadi inkişaf Strategiyasına*<sup>52</sup> bütün bölmələrdə xərc ayrılıb, amma konkret olaraq həmin Strategiyada əks olunan hansı hədəfə və fəaliyyətə ayrıldığı göstərilməyib.

Dövlət büdcəsi gəlirlərinin sahəvi və mülkiyyət növləri üzrə strukturu verilmir. Dövlət büdcəsinin gəlirlərini təmin edən vəsaitlərin mənbələr və tədiyə növləri üzrə bölgüsü verilsə də, onların sahəvi strukturu açıqlanmır. Yəni yığılan vergilərin sahələr (sənaye, tikinti, ticarət, xidmət və s.) üzrə bölgüsü ictimaiyyətdən gizli saxlanır. Eyni zamanda gəlirlərin dövlət və özəl sektoruna düşən bölgüsü açıqlanmır. Özəl və dövlət sektoru üzrə tədiyə növlərinin bölgüsü Dövlət Sosial Sığrta Fondu, İşsizlik Fondu və Tibbi Sığorta Fondu üzrə də dərc edilmir.

Dövlət Sosial Müdafiə Fondundan ayrılan vəsaitlərin yalnız ümumi məbləği açıqlanır. Dövlət Sosial Müdafiə Fondundan ayrılan pensiya xərcləri barədə ümumi məlumat<sup>53</sup> olsa da, həmin vəsaitin yaşa, əlilliyə və ailə başçısını itirməyə görə bölgüsü verilmir.

Ali təhsil müəssisələrinə ayrılan vəsaitlərin detallı açıqlanmaması. Hökumət ali təhsil xərcləri çərçivəsində dövlət sifarişlə oxuyan tələbələrin maliyyələşdirilməsi üçün hər il büdcədən təxminən 250-300 milyon manat həcmində vəsait ayırır. Ancaq konkret olaraq bu istiqamət üzrə ali məktəblərə ayrılan xərclərin məbləğinə dair məlumat açıqlanmır.

Belə nümunələrin sayını artırmaq da olar. Büdcənin icrası ilə bağlı qapalı olan bəzi məlumatları Hesablama Palatasının rəylərində əldə etmək mümkün olsa da, ümumilikdə açıqlanması zəruri olan və şəffaflığın elementi olan xeyli məlumatlar ictimai nəzarətdən kənar qalıb.

***Büdcə şəffaflığının digər vacib şərti ictimai iştirakçılıqdır.*** Beynəlxalq təşkilatların yanaşmasına görə, büdcə şəffaflığının ilkin şərti ictimaiyyətin büdcə prosesində iştirakıdır. Büdcə şəffaflığı ilə ictimai iştirakçılıq bir tamlığı təmin edir. Azərbaycanda büdcə şəffaflığının ən zəif həlqəsi də məhz ictimai iştirakçılıqdır. Açıq Büdcə İndeksində qiymətləndirilən *ictimai iştirakçılıq* komponenti büdcə prosesinin müxtəlif mərhələlərində ictimaiyyətin əhəmiyyətli iştirakına yaradılan formal imkan nəzərdə tutur. Azərbaycan 2021-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksində bu komponent üzrə 100 mümkün baldan cəmi 9 bal toplayaraq aşağı iştirakçılıq olan ölkələr siyahısında yer alıb. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatının tövsiyəsinə görə, parlament büdcə müzakirəsi dövründə vətəndaş cəmiyyəti təmsilçilərinə büdcə dinləmələri zamanı təklif vermək imkanını yaratmalıdır.<sup>54</sup>

*Büdcə sistemi haqqında* Qanunun 15.2.-ci maddəsində qeyd edilir ki, ölkə prezidentinin müəyyən etdiyi qaydada Milli Məclisinin iclasında növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsinin müzakirəsində icra hakimiyyəti orqanları iştirak edir. Ancaq vətəndaş cəmiyyətinin iştirakını dəstəkləyəcək hər hansı müddəa yoxdur.

2013-cü ildə qəbul edilmiş *İctimai iştirakçılıq haqqında* Qanunun<sup>55</sup> 18-ci maddəsi qanun layihələrinə dair ictimai dinləmə və ictimai müzakirənin təşkili adlanır. Həmin maddəyə əsasən, parlamentin Aparatı Milli Məclisinə təqdim edilən qanun layihələrinə dair ictimai dinləmə və ictimai müzakirə təşkil etməlidir. Bunun üçün Milli Məclisinin internet sahifəsində xüsusi bölmə ayrılır və qanun layihələri həmin bölmədə yerləşdirilməlidir. Eyni zamanda bölmədə qanun layihəsi ilə birlikdə onu təqdim edən subyekt, layihənin qeydiyyat nömrəsi, göndərildiyi komitə (komitələr), ictimai dinləmələrin qrafiki və keçiriləcəyi yer və ictimai müzakirənin müddəti, keçirilməsi qaydaları, rəy, irad və təkliflərin təqdim olunması qaydası, onlara baxılması və nəticələrin açıqlanacağı müddətlər barədə məlumatı yerləşdirilməlidir. Qanun layihələrinə dair təqdim olunmuş rəy, irad və təkliflərin nəzərə alınmasının nəticələri barədə ictimaiyyəti məlumatlandırılmalıdır. Ancaq təcrübədə qanun layihələrinin, o cümlədən dövlət büdcəsinin layihəsi və icrası ilə bağlı qanun layihələrinin müzakirəsi ilə bağlı məlumatlar sayta yerləşdirilmir. Müzakirələrdə isə ictimai iştirakçılıq xırda istisnalarla yox səviyyəsindədir. Bəzi qanun layihələrinin müzakirəsinə ictimaiyyət təmsilçiləri ən yaxşı halda seçmə qaydasında dəvət olunur. Dəvət olunan nümayəndələrin isə müzakirələrdə büdcə sənədləri ilə bağlı çıxış imkanları məhdud olur.

Hökumət qanunlardan savayı 2020-ci ildə qəbul etdiyi Açıq hökumətin təşviqinə dair 2020-2022-ci illər üçün Milli Fəaliyyət Planında<sup>56</sup> da üzərinə şəffaflıq, o cümlədən ictimai iştirakçılığın təmin edilməsi öhdəliklərini götürüb. Planın *Maliyyə şəffaflığının təmin edilməsi sahəsində tədbirlər* adlanan fəaliyyət istqamətində Maliyyə nazirliyi və Hesablama Palatası üçün bir sıra tədbirlər nəzərdə tutulub.

- 2020-2022-ci illərdə növbəti il və sonrakı üç il üzrə dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin layihələrinin parametrlərinə dair məlumatların Milli Məclisə təqdim edilənədək açıqlanması
- Dövlət büdcəsinin layihəsi ilə bağlı müzakirələrdə vətəndaş cəmiyyəti institutlarının iştirakının genişləndirilməsi
- Dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin icra göstəriciləri barədə məlumatların müvafiq hesabat dövründən sonrakı ayın sonuna kimi açıqlanması
- Növbəti büdcə ili üzrə təsdiq olunmuş büdcənin xərcləri (büdcə proqramları üzrə xərclər daxil) və gəlirləri barədə kateqoriyalar üzrə məlumatların açıqlanması
- Dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin layihələrinin, habelə dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı hesabatlar üzrə ictimai maarifləndirmə tədbirlərinin artırılması
- Dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin icrasına dair Hesablama Palatasının rəylərinin və Hesablama Palatasının illik fəaliyyəti haqqında yarımillik və illik hesabatların Palatanın rəsmi internet informasiya ehtiyatında açıqlanması

Büdcə şəffaflığının təmin edilməsinin qanunvericilik əsasları olmasına rəğmən, məlumatların tam, dolğun, əhatəli və vaxtında açıqlanmaması problemi hələ də qalmaqdadır. Ölkə vətəndaşlarının, o cümlədən vətəndaş cəmiyyəti ekspertlərinin büdcə müzakirələrindən kənar qalması onların rəyinin və maraqlarının büdcədə nəzərə alınmasını mümkün edir. Büdcənin icrası mərhələsi isə ümumiyyətdə ictimaiyyətin nəzarətindən kənar qalır. Vətəndaş cəmiyyətinin monitorinq aparmaq imkanlarının məhdud olması büdcənin icrası prosesində şəffaflığın təmin olunmasını sual altına qoyur.

### 2.3. Azərbaycanca bütçə hesabatlılığının mövcud durumu

Bütçə hesabatlılığı yaxşı maliyyə idarəetməsinin əsası hesab olunur. BVF bütçə hesabatlılığının üç növünü fərqləndirir<sup>57</sup>:

*Bütçə icrası barədə hesabatlar* – bu hesabatlar illik bütçə layihəsinin təqdim edildiyi forma və təsnifata uyğun olmalı, təsdiq edilmiş bütçədəki gəlirlər, xərclər və digər bütçə məlumatlarının müqayisəsini əhatə etməlidir;

*Bütçə statistikas* – bu, milli, yaxud beynəlxalq statistika standartlarına uyğun hazırlanır və dövlət maliyyəsinin bütünlüklə iqtisadiyyata təsirini əks etdirir;

*Dövlət maliyyə hesabatları (yaxud hesabları)* – milli, yaxud beynəlxalq mühasibat uçotu standartlarına uyğun hazırlanır və hökumətin fəaliyyətinin maliyyə durumunu, həmçinin nəticələrini ümumiləşdirir.

Bütçənin icrası barədə dövrü hesabatların verilməsi Bütçə sistemi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununda<sup>58</sup> (2 iyul 2002-ci il, № 358-IIQ) nəzərdə tutulur. Həmin qanunun 20-ci maddəsi *Dövlət bütçəsinin icrası barədə hesabat* adlanır və burada dövlət bütçəsinin icrası barədə aylıq, rüblük və illik hesabatların hazırlanması müddətləri, həmin hesabatların təqdim edilməli olduqları qurumların adları, hesabatların məzmunu ilə bağlı müəyyən tələblər və dərc edilməsi tələbləri müəyyən edilmişdir.

***Bütçənin icrası ilə bağlı aylıq hesabatlılıq.*** Həmin maddənin 20.1 bəndinin tələblərinə əsasən, dövlət bütçəsinin icrası barədə aylıq hesabat hesab ayından sonrakı ayın 25-dək tərtib olunaraq Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə, Nazirlər Kabinetinə və Hesablama Palatasına təqdim edilməlidir. Bu hesabatlarda dövlət bütçəsinin icrasının funksional və iqtisadi təsnifat əsasında ilin əvvəlindən artan yekunla əks etdirilməsi tələb olunur. Qanunda bu hesabatların dərc edilməsi tələbi yoxdur. Amma 2020-ci ildən başlayaraq Maliyyə Nazirliyinin saytında dövlət bütçəsi ilə bağlı informasiya bazasının Bütçənin gəlir və xərc hissəsinin yerinə yetirilməsinin təhlili bölməsində Dövlət bütçəsinin icrasına dair dövrü hesabatlar<sup>59</sup> adı altında aşağıdakı məlumatları dərc edir<sup>60</sup>:

- 1) dövlət bütçəsində nəzərdə tutulmuş proqramlar və bu qəbildən olan tədbirlərin yanvar-noyabr ayları üzrə icrası barədə məlumat – buradakı məlumat çox ümumi xarakter daşıyır, yəni yalnız proqramlar üzrə xərclərin yalnız ümumi məbləğləri göstərilir;
- 2) ilin ayları üzrə icmal bütçənin operativ icra göstəriciləri barədə məlumat (artan yekunla);
- 3) ilin əvvəlindən hesabat dövrünədək olan bütçənin vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin faktiki ümumi məbləği, hər iki kateqoriyanın daxilolma mənbələri üzrə göstəriciləri, habelə onların müvafiq daxilolma proqnozları və əvvəlki ilin müvafiq dövrü ilə müqayisəsi;
- 4) dövlət bütçəsinin xərclərinin icrası barədə hesabat (funksional və iqtisadi təsnifatların paraqrafları üzrə) – ilin ayları üzrə artan yekunla təqdim edilir;
- 5) İlin ayları üzrə məcmu dövlət borcu (daxili və xarici) barədə operativ məlumat – məlumat ümumi xarakterdə olmaqla aylar üzrə artan yekunla təqdim edilir.

<sup>57</sup> <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/ch02.xml>

<sup>58</sup> <https://e-qanun.az/framework/1126>

<sup>59,59</sup> <https://maliyye.gov.az/static/15/budcenin-gelir-ve-xerc-hissesinin-yerine-yetirilmesinin-tehlili>

<sup>60</sup> <https://maliyye.gov.az/static-page/periodic-reports>



**Büdcənin icrası ilə bağlı rüblük hesabatlılıq.** Qanunun 20-ci maddəsinin 20.2 bəndinin tələbinə əsasən, dövlət büdcəsinin icrası barədə rüblük hesabat növbəti rübün birinci ayının sonunadək Milli Məclisə, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə, Nazirlər Kabinetinə və Hesablama Palatasına təqdim olunmalı və mətbuatda dərc edilməlidir. Bu bəndin tələbinə əsasən, “rüblük hesabatda başqa göstəricilərlə yanaşı, gəlir və xərclərin icrasının həmin dövr üçün təsdiq olunmuş təyinatla müqayisəli təhlili” verilməlidir. Burada habelə tələb olunur ki, rüblük hesabatlara “müvafiq dövr üzrə hesablanmış, ödənilmiş, artıq ödənilmiş vergilər, artıq ödənilmiş vergilərin büdcədən qaytarılan məbləğləri və vergi borcları barədə məlumatlar” təqdim edilsin.

Yeri gəlmişkən, qeyd etməliyik ki, əvvəllər bu maddədə belə bir tələb də vardı: “Xərclərin maliyyələşdirilməsində faktiki göstəricilərlə təsdiq olunmuş rəqəmlər arasında fərq yarandıqda, hesabatda bu fərqlə bağlı izahat və dövlət əhəmiyyətli layihələrə dair məlumatlar da əks olunmalıdır”. Lakin [24 dekabr 2021-ci il tarixli 440-VIQD nömrəli](#) Azərbaycan Respublikasının Qanunu<sup>61</sup> ilə bu tələb qanundan çıxarılmışdır.

Hazırda Maliyyə Nazirliyi tərəfindən dövlət büdcəsinin icrasına dair bu qeyd olunan tələblərə uyğun rüblük hesabatlar açıqlanmır. Maliyyə Nazirliyinin saytında dövlət büdcəsinin icrasına dair 3 aylıq, 6 aylıq və 9 aylıq operativ informasiyalar artan yekunla təqdim edilir<sup>62</sup>. Press-reliz formatında olan həmin operativ məlumat mətnindən yalnız 3 ay, 6 ay və 9 ay ərzində artan yekunla gəlir və xərclərin ümumi məbləği, büdcə kəsirinin həcmi barədə məlumat əldə etmək mümkündür. Həmin məlumat bazasında xərclərin funksional, iqtisadi və inzibati təsnifat üzrə nə faktiki, nə proqnoz göstəriciləri haqqında, habelə gəlirlərin tədiyyə növləri üzrə faktiki və proqnoz göstəricilərinə dair informasiyalar açıqlanmır. Həmçinin gəlir və xərclərin faktiki icrasının proqnoz göstəricilərdən kənarlaşmasına dair izahatlar verilmir.

Aylıq hesabatlarla bağlı yuxarıda qeyd etdiyimiz və 2020-ci ildən istifadəyə verilən *Dövlət büdcəsinin icrasına dair dövri hesabatlar* adlı informasiya bazasında da icra göstəriciləri artan yekunla aylıq təqdim edildiyi üçün hər rüb üzrə məlumatları ayrıca görmək olmur. Məsələn, mart ayı üzrə hesabat birinci rübü əhatə etsə də, iyun və sentyabr ayları üzrə açıqlanan hesabatlar ayrı-ayrılıqda ikinci və üçüncü rübləri deyil, altı və doqquz aylıq dövrlərin məcmu göstəricilərini əhatə edir.

Beləliklə, Azərbaycanda dövlət büdcəsinin icrasına dair rüblük ümumi göstəricilər açıqlansa da, icraya dair qanunvericilikdə nəzərdə tutulan tələblərə uyğun hesabatlar ictimaiyyət üçün əlçatan deyil.

Yeri gəlmişkən, 2021-ci il üzrə Açıq Büdcə Sorğusunda<sup>63</sup> Azərbaycanda cari hesabatların məzmunu və açıqlanması vəziyyəti 100 mümkün baldan 96 balla qiymətləndirilmişdir. Bundan əvvəlki – 2019-cu ildəki sorğuda bu bölmə üzrə Azərbaycan 44 bal almışdı.

**Büdcənin icrası ilə bağlı illik hesabatlılıq.** Büdcə sistemi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun 20-ci maddəsinin 20.2-1, 20.2-2 və 20.3 bəndlərinə əsasən, dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabat, büdcə qaydasına uyğun hazırlanmış icmal büdcənin xərclərinə dair proqnoz, kassa icrasının göstəriciləri və müvafiq qanun layihəsi növbəti ilin aprel ayının 25-dək Nazirlər Kabinetinə və Hesablama Palatasına, may ayının 5-dək Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edilir. Qanunun tələbinə əsasən, dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabat və

<sup>61</sup> <http://e-qanun.az/framework/48877>

<sup>62</sup> <https://maliyye.gov.az/static/105/dovlet-budcesinin-icrasina-dair-operativ-melumat>

<sup>63</sup> <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>



müvafiq qanun layihəsi təsdiq olunmaq üçün növbəti ilin may ayının 15-dən gec olmayaraq Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə təqdim olunur.

Qanunda bu hesabatın məzmunu və əhatəliliyi barədə tələblər dəqiq müəyyən edilməyib. Qanunun 20.3 bəndində vurğulanır ki, “Hesabat özündə digər məlumatlarla yanaşı bütün dövlət borcları, il ərzində götürülən dövlət borcları, o cümlədən buraxılmış dövlət qiymətli kağızları və verilən dövlət zəmanətləri və dövlət büdcəsinin Ehtiyat Fondunun, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Ehtiyat Fondunun vəsaitlərindən il ərzində istifadə, məqsədli büdcə fondlarının və yerli gəlirlərin vergi və digər ödəniş növləri üzrə icrası haqqında məlumatları da əks etdirir”. Amma burada *digər məlumatlar* altında nəyin nəzərdə tutulması aydın deyildir. Hesabatda və büdcənin icrası barədə qanun layihəsində əksini tapmalı olan başqa məlumatlardan həmin maddənin 20.6 bəndində aşağıdakılar qeyd olunur:

- müvafiq olaraq gəlir və xərclərin icrası üzrə ümumi məbləğ;
- gəlirlərin mədaxil mənbələri üzrə icrasının məbləği;
- manatın xarici valyutalara nisbətə məzənnəsinin dəyişməsi nəticəsində yaranan qazanc və ya itki;
- funksional və inzibati təsnifata uyğun olaraq bölmə və köməkçi bölmə səviyyəsində xərclərin icrasının məbləği;
- dövlət büdcəsinin kəsirinin (defisit) və ya büdcə artıqlığının (profisit) yuxarı həddinin məbləği;
- cari il yanvarın 1-nə vahid xəzinə hesabının sərbəst qalığı.

Qanunun tələblərinə əsasən, büdcə icrası barədə illik hesabatı Hesablama Palatası rəy verməli və illik hesabatlar mətbuatda dərc edilməlidir.

Maliyyə Nazirliyi *dövlət büdcəsinin icrasına dair illik hesabat* adlı sənədin saytında yerləşdirilməsinə 2014-cü ildən sonra fasilə vermişdi. 2020-ci ildən başlayaraq illik hesabatın yenidən sayta yerləşdirilməsi bərpa olunub. Maliyyə Nazirliyinin saytında yuxarıda qeyd etdiyimiz *Büdcənin gəlir və xərc hissəsinin yerinə yetirilməsinin təhlili* bölməsində Dövlət büdcəsinin icrasına dair illik hesabat<sup>64</sup> adlı altbölmədə 2019-cu, 2020-ci və 2021-ci illər üzrə dövlət büdcəsinin icrası barədə hesabatlar yerləşdirilmişdir.

Azərbaycan Respublikasının 2021-ci il dövlət büdcəsinin icrasına dair illik hesabatda<sup>65</sup> aşağıdakı məlumatlar əksini tapmışdır:

1. 2021-ci ildə makroiqtisadi mühit;
2. Büdcə qaydasının təkmilləşdirilməsi sahəsində görülmüş işlər barədə;
3. 2021-ci ildə dövlət büdcəsinin icrasına dair göstəricilər:
  - 3.1. Dövlət büdcəsinin gəlirləri (ümumi məbləği, mənbələr üzrə tərkibi və quruluşu, sektorlar üzrə gəlirlərin məbləği və quruluşu, məsul qurumlar üzrə gəlirlərin məbləği və quruluşu, proqnozla və əvvəlki ilin faktiki göstəriciləri ilə müqayisələr, kənarlaşmaların izahı və s.);
  - 3.2. 2021-ci il dövlət büdcəsinin xərcləri (istiqamətlər və bölmələr üzrə xərclərin məbləği, proqnozla və əvvəlki ilin faktiki göstəriciləri ilə müqayisə, habelə dövlət borcunun vəziyyəti və s.);

<sup>64</sup> <https://maliyye.gov.az/static/153/dovlet-budcesinin-icrasina-dair-illik-hesabat>

<sup>65</sup> <https://maliyye.gov.az/scripts/pdfjs/web/viewer.html?file=/uploads/static-pages/files/62bdefc32b13c.pdf>

- 3.3. 2021-ci il dövlət büdcəsinin kəsiri (defisit);
- 3.4. 2022-ci il 1 yanvar tarixinə vahid xəzinə hesabının sərbəst qalığı;
4. 2021-ci il icmal büdcənin icrası;
5. Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının rəylərində qaldırılmış təkliflər barədə
6. Əlavə 1. 2021-ci il dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına maliyyələşdirilmiş dövlət proqramları və tədbirlər;
7. Əlavə 2. 2021-ci ildə dövlət büdcəsinin mərkəzləşdirilmiş xərclərindən maliyyə yardımı (dotasiya) almadan xərclərini öz gəlirləri hesabına maliyyələşdirən şəhər və rayonlar barədə məlumat.

Bundan əlavə, artıq yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, Maliyyə Nazirliyinin saytında aylar üzrə artan yekunda verilməklə Dövlət büdcəsinin xərclərinin icrası barədə hesabat<sup>66</sup> (funksional və iqtisadi təsnifatların paraqrafları üzrə) yerləşdirilir. Yanvar-dekabr ayları üzrə hesabat illik xarakter daşıyır və burada xərclərin funksional və iqtisadi təsnifat üzrə detallı strukturu verilir (büdcənin bütün bölmələrini əhatə eləmir). Lakin orada inzibati təsnifat üzrə xərclərin açıqlaması yoxdur.

Dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı hesabat məlumatlarını illər üzrə dövlət büdcəsinin icrası haqqında qanunlarda və belə qanunların tətbiqi ilə bağlı prezident fərmanlarından da əldə etmək mümkündür. Belə qanun və fərmanlar Maliyyə Nazirliyinin saytında dövlət büdcəsi ilə bağlı informasiya bazasında Büdcə qanunvericiliyi<sup>67</sup> adlı bölmədə yerləşdirilir. Bu bölmənin Dövlət büdcəsinin icrası haqqında qanunlar<sup>68</sup> altbölməsində illər üzrə dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı qanunlara və prezident fərmanlarına çıxış var. Yeri gəlmişkən, vurğulamalıyıq ki, 2018-ci ildən başlayaraq dövlət büdcəsinin icrası haqqında qanunun tətbiqi ilə bağlı prezident fərmanlarında funksional təsnifatının bölmə və köməkçi bölmələri səviyyəsində istifadə olunan vəsaitin inzibati təsnifata uyğun olaraq dövlət büdcəsindən maliyyələşən, maliyyə yardımı alan təşkilatlar və tədbirlər üzrə icrası vəziyyəti (məbləğləri) verilir. Lakin bu məlumatlar da heç də bütün xərcləri əhatə eləmir.

Dövlət büdcəsinin icrasına dair hesabat məlumatlarının daha bir mənbəyi dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabat Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının verdiyi rəylər ola bilər. Belə rəylərdə Hesablama Palatasının saytında fəaliyyət bölməsinin Rəylər<sup>69</sup> adlı altbölməsində müntəzəm olaraq yerləşdirilir.

Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı (İBP) təşkilatının 2021-ci il üzrə açıqladığı Açıq Büdcə Sorğusunda<sup>70</sup> Azərbaycanda illik yekun hesabatın məzmunu və açıqlanması vəziyyəti 100 mümkün baldan 62 balla qiymətləndirilmişdir. Bu, 2019-cu il üzrə olan qiymətləndirmədən (o zaman 31 bal verilmişdi) 2 dəfə yaxşı olsa da, hələ də ölkəmizdə hazırlanan dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabatın məzmununu və əhatəliliyi beynəlxalq standartlara tam cavab vermir. Dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabatlarda aşağıdakı informasiyalar hələ də əksini tapmamaqdadır:

- 1) Proqramlar üzrə xərclərin iqtisadi təsnifatı;
- 2) Müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən parlamentdə təsdiq edilmiş büdcə proqnozunun bölmələr və paraqraflar səviyyəsində həyata keçirdiyi dəyişikliklərin izahı;
- 3) Faktiki xərclərin alternativ təqdimatı (yaş, cins, regional, gəlir səviyyələri və s. kimi amillər üzrə xərclər);

<sup>66</sup> C:\Users\Admin\Downloads\4.pdf

<sup>67</sup> <https://maliyye.gov.az/static/102/budce-qanunvericiliyi>

<sup>68</sup> <https://maliyye.gov.az/static/104/dovlet-budcesinin-icrasi-haqqinda-qanunlar>

<sup>69</sup> <https://sai.gov.az/filter?type=rev>

<sup>70</sup> <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>

- 4) Kvazifiskal fəaliyyətlər barədə məlumat;
- 5) Hökumətin malik olduğu qeyri-maliyyə aktivlərində (siyahısı) dəyişikliklər haqqında məlumatlar;
- 6) Büdcənin icrasının hökumətin uzunmüddətli məqsədləri ilə əlaqələndirilməsi;
- 7) Büdcənin qeyri-maliyyə nəticələri barədə məlumatlar;
- 8) Dövlət büdcəsinin investisiya xərclərinin layihələr üzrə tərkibi, layihələrin icra vəziyyəti və nəticələri barədə məlumatlar;
- 9) Büdcə vəsaitləri hesabına həyata keçirilən dövlət satınalmalarının nəticələri barədə məlumatlar;
- 10) İllik büdcə icrasından çıxan *dərslər* və iqtisadi siyasət strategiyalarında dəyişiklik təklifləri.
- 11) Ölkənin şəhər və rayonları üzrə toplanmış büdcə gəlirlərinin tədiyyə növləri üzrə strukturu, xərclərin strukturu barədə məlumatlar;
- 12) Rayon və şəhərlər səviyyəsində dövlət idarəetmə qurumlarının büdcə-maliyyə məlumatları və s.

***Büdcədənəkar fondların hesabatlılığı.*** Hazırda Azərbaycanda 4 büdcədənəkar fond fəaliyyət göstərir: (1) Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondu (ARDNF); (2) Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi nazirliyinin yanında Dövlət Sosial Müdafiə Fondu (DSMF); (3) İşsizlikdən Sığorta Fondu; (4) İcbari Tibbi Sığorta Fondu.

1) *ARDNF*. Bu fondun büdcəsinə dair rüblük və illik hesabatlar müntəzəm olaraq hazırlanır və Fondun saytı vasitəsilə ictimaiyyətə açıqlanır. Fondun bütün illər üzrə hesabatları, maliyyə hesabatları da daxil olmaqla, qurumun saytında yerləşdirilib<sup>71</sup>. Fondun hesabatlarında gəlir mənbələri, xərc istiqaməti, hesabat dövrünün sonuna aktivlərinin dəyəri və gəlirlilik səviyyəsi barədə məlumatlar təqdim edilir. Fondun rüblük gəlir və xərcləri haqqında məlumatlar mütəmadi olaraq saytda yerləşdirilir. Qurumun saytında Fondun vəsaiti ilə həyata keçirilən proqramlar haqqında məlumatlar vardır.

Fondun hesabatlarında investisiya fəaliyyətinin yekunları ilə bağlı informasiyaların əhatə dairəsinin genişləndirilməsi və aşağıdakı məlumatların da təqdim edilməsi məqsəduyğundur:

- Fondun sərmayə qoyduğu hər bir region (Avropa, Şimali Amerika, Asiya və s.) üzrə səhm, sabit gəlirli aktivlər və daşınmaz əmlak portfeli üzrə məlumatlar;
- Hər bir region üzrə sabit gəlirli aktivlərin hər bir növü (suveren və korporativ istiqrazlar, depozitlər və s.) üzrə əldə olunan gəlirlər və hər bir altportfel üzrə gəlirlilik səviyyəsi barədə məlumatlar;
- ARDNF-nin özünün idarə etdiyi və xarici menecerlərin idarəçiliyinə verdiyi sabit gəlirli aktivlərin həcmi və müqayisəli şəkildə onların gəlirliliyi barədə informasiyalar;
- Hər bir region səhm portfelinin valyuta strukturu, Fondun yatırım etdiyi hər səhm indeksi üzrə həcmi, hər bir indeks üzrə gəlirlilik və gəlirlilik səviyyəsinin dünyanın aparıcı fond indeksləri ilə müqayisəsinə dair məlumatlar təqdim edilməlidir;
- Hər bir aktiv və valyuta növü üzrə Fondun məzənnə dəyişikliyindən büdcədənəkar itkiyələri barədə məlumatlar;

- Fondun ümumi aktivləri ABŞ dolları ilə təqdim edildiyi üçün bütün aktiv portfəlləri yatırım edildiyi valyuta ilə yanaşı hesabat dövrünün həm əvvəlinə, həm də sonuna dollar ifadəsində olan məlumatlar və s.

2) *Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi nazirliyinin yanında Dövlət Sosial Müdafiə Fondu*. Bu Fondun fəaliyyəti ilə bağlı büdcə və maliyyə hesabatları məlumatları məhdud həcmdə açıqlanır. Fondun növbəti il üzrə büdcə layihəsi hazırlanıb müvafiq il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi ilə birlikdə Milli Məclisə təqdim olunur. Fondun büdcə proqnozları barəsində məlumatları həmin zərfdən və Hesablama Palatasının müvafiq rəyindən əldə etmək mümkündür. Fondun büdcəsi Milli Məclisdə təsdiq edildikdən və prezident tərəfindən imzalandıqdan sonra mətbuatda dərc olunur və ictimaiyyət üçün əlçatan olur (xüsusilə, [www.president.az](http://www.president.az) və [www.e-qanun.az](http://www.e-qanun.az) saytları vasitəsi ilə). Fondun büdcəsinin cari icrası vəziyyəti və illik icrası barədə ictimaiyyətə açıqlanan ayrıca hesabatları yoxdur. Fondun illik fəaliyyəti barədə müəyyən məlumatlar 2018-ci ildən başlayaraq Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyinin illik hesabatlarında yerləşdirilir. Məsələn, Nazirliyin 2021-ci il üzrə hesabatında<sup>72</sup> DSMF-in illik büdcəsi haqqında aşağıdakı məlumatlar var:

- Fondun ümumi gəlirlərinin illər üzrə məbləğinin dinamikası,
- Məcburi dövlət sosial sığorta haqları üzrə daxilolmaların məbləğinin illər üzrə dinamikası,
- Fondun xərclərinin ümumi məbləğinin illər üzrə dinamikası,
- Əmək pensiyaçılarının sayı və pensiyanın orta aylıq məbləği barədə məlumat.

Bundan əlavə, nazirliyin saytında DSMF-nin 2020-ci və 2021-ci illər üzrə konsolidə edilmiş maliyyə hesabatları yerləşdirilib<sup>73</sup>. Maliyyə hesabatları qısa formatda verilib və izahlar hissəsi açıqlanmayıb.

Beləliklə, DSMF-in büdcə icrası, büdcə proqnozları və faktiki büdcə icrası arasında kənarlaşmalar və bunların səbəbləri barədə ayrıca hesabatlar hazırlanmır.

- 3) *İşsizlikdən sığorta fondu*. Bu Fondla bağlı da durum DSMF ilə eynidir. Fondun büdcə layihəsi Milli Məclisdə təsdiqləndikdən sonra ictimaiyyətə açıqlansa da, Fondun büdcə icrası barədə ayrıca hesabatı yoxdur. Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyinin illik hesabatlarında Fondun illik gəlir və xərcləri barədə çox ümumi və qısa məlumat yerləşdirilir.
- 4) *İcbari Tibbi Sığorta Fondu*. Bu Fondun ayrıca büdcəsi yalnız bu ildən, yəni 2023-cü ildən mövcuddur. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2022-ci il 30 dekabr tarixli Fərmanı<sup>74</sup> ilə İcbari Tibbi Sığorta Fondunun 2023-cü il büdcəsi təsdiq olunub. Fondun büdcəsinin icrası barədə ayrıca illik hesabatın hazırlanması barədə hər-hansı qanunvericilik tələbi mövcud deyildir.



<sup>72</sup> <https://sosial.gov.az/uploads/files/2022/06/illik-hesabat-2021.pdf>

<sup>73</sup> <https://www.sosial.gov.az/dsmf-nin-konsolide-edilmis-maliyye-hesabatları>

<sup>74</sup> [https://static.president.az/upload/Files/2023/01/05/7d26b24c254b64e4686265e33e306a8d\\_2229271.pdf](https://static.president.az/upload/Files/2023/01/05/7d26b24c254b64e4686265e33e306a8d_2229271.pdf)