

**Açıq Büdcə İndeksi -2019:
Azərbaycanın mövqeyini
yüksəltmək üçün zəruri addımlar
(analitik arayış)**

OPEN BUDGET SURVEY 2017 | AZERBAIJAN



Bu analitik arayış sənədində 2017-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksində Azərbaycanın mövqeyinin əvvəlki indekslə müqayisədə geriləməsinin, habelə ümumiyyətlə indeksdə Azərbaycanın reytinginin aşağı olmasının səbəbləri İndeksin qiymətləndirilmə komponentləri üzrə araşdırılıb və 2019-cu il və sonrakı indekslərdə ölkənin reytinginin yüksəlməsi üçün zəruri islahatlar üzrə təklif və tövsiyələr işlənilib. Analitik arayış Azərbaycanda büdcə proseslərinə məsul müvafiq dövlət qurumlarına təqdim edilmək üçün hazırlanıb.

Analitik arayış Avrasiya Bilik Mərkəzinin ekspert qrupu tərəfindən hazırlanmışdır

Mündəricat

İcmal	3
Giriş	6
1. ABİ haqqında qısa məlumat	7
2. ABİ-2017-də Azərbaycanın mövqeyi barədə qısa məlumat	8
3. Büdcə sənədlərinin açıqlığı üzrə vəziyyət və onun yaxşılaşdırılması üzrə tövsiyələr	10
3.1. büdcəöncəsi bəyanat	10
3.2. hökumətin büdcə layihəsi	11
3.3. təsdiqlənmiş büdcə	14
3.4. büdcə icrası üzrə aylıq yaxud rüblük hesabatlar	17
3.5. büdcə icrası üzrə yarımillik icmal	18
3.6. büdcə icrası üzrə illik yekun hesabat	20
3.7. audit hesabatı	21
4. İctimai iştirakçılıq üzrə ölkənin mövqeyi və onun yaxşılaşdırılması üzrə tövsiyələr ...	24

İCMAL

2018-ci ilin yanvar ayının sonunda büdcə şəffaflığı indeksi üzrə dünya ölkələrinin 2017-ci il üçün reytingi açıqlandı. 100 mümkün baldan cəmi 34 bal toplayan Azərbaycan 115 ölkə arasında 78-ci olmaqla büdcə açıqlığının minimum səviyyəsinə malik olan ölkələr qrupuna düşüb. Həm də 2015-ci ilin reyting göstəricisi (51 bal) ilə müqayisədə 2017-ci ilin reytingində Azərbaycanın mövqeyi 17 bal geriləyib.

Avrasiya Bilik Mərkəzinin ekspert qrupunun işlədiyi bu sənəddə həm əvvəlki indekslə müqayisədə ABİ-2017-də Azərbaycanın mövqeyinin geriləməsinin, həm də ümumiyyətlə bu indeksdə ölkə reytinginin (həm ümumi, həm də komponentlər üzrə) aşağı olması səbəbləri araşdırılıb, ABİ-2019 və indeksin sonrakı qiymətləndirmələrində ölkənin reytinginin yüksəldilməsi üçün təklif və tövsiyələr işlənilib.

Araşdırmadan bəlli olub ki, ABİ-2017 reytingində Azərbaycanın mövqeyinin əvvəlki reytinglə müqayisədə pisləşməsində əsasən iki amilin rolu olub: i) qiymətləndirmə zamanı büdcə məlumatlarının açıqlanmasına qarşı tələblərin daha konkret müəyyən edilməsi (büdcə sənədlərinin məsul qurumların rəsmi internet saytlarında yerləşdirilməsinin əsas götürülməsi); ii) indeksin hesablanması üçün qiymətləndirilməsi aparılan təqvim ilində (2016-cı ildə) Azərbaycanda baş verən büdcə proseslərinin xüsusiyyətləri (həmin il “Vətəndaş büdcəsi” nəzərdə tutulduğundan gec dərc olundu; 2017-ci il üçün hökumətin büdcə layihəsi qanunverici orqana gec təqdim edilib və s.). Bununla yanaşı indeksdə qiymətləndirilən səkkiz büdcə sənədindən ikisinin (“Büdcəöncəsi bəyanat” və “Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal”) Azərbaycanda ümumiyyətlə hazırlanmaması ölkə reytinginin aşağı olmasında mühüm rol oynayır.

Ekspert qrupu indeksin hesablanması zamanı açıqlıq səviyyəsi qiymətləndirilən bütün səkkiz sənədə qarşı irəli sürülən tələbləri və ABİ-2017-də həmin sənədlər üzrə Azərbaycanın durumunun necə qiymətləndirilməsini öyrənib, habelə ölkədə büdcə prosesinin normativ-hüquqi bazasını və təcrübəsini araşdırıb. Belə araşdırma əsasında ekspert qrupu hər bir sənəd üzrə indeksdə Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün mövcud imkanları və maneələri dəyərləndirib. Araşdırmanın nəticəsi olaraq müvafiq büdcə sənədlərinin açıqlıq dərəcəsinin artırılması, habelə büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın genişləndirilməsi üçün tövsiyələr işlənilib. Ekspert qrupunun tövsiyələrinə aşağıdakılar aiddir:

“Büdcəöncəsi bəyanat” sənədi üzrə:

- Maliyyə nazirliyinin saytında yerləşdirdiyi “Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il dövlət və icmal büdcələri üzrə layihələrin təqdimatı” sənədində “Büdcəöncəsi bəyanat” sənədində nəzərdə tutulan bütün məlumatlar əksini tapır. Həmin təqdimatın “Büdcəöncəsi bəyanat”ın tələblərinə uyğunlaşdırılması və tələblərə uyğun vaxtda (yəni sentyabrın 15-dək) dərc edilməsi üçün “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun büdcə təqvimini əks etdirən 11-ci maddəsində belə bir dəyişiklik edilə bilər: “büdcə layihəsinin Nazirlər Kabinetinə təqdim edilməsi müddəti avqustun 30-dək, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edilməsi müddəti isə sentyabrın 10-dək müəyyən edilir”. Eyni zamanda Qanunun həmin maddəsinə əlavə etmək olar ki, büdcə layihəsinin əsas parametrləri ilə bağlı məlumatlar (təqdimat yaxud büdcəöncəsi bəyanat kimi) sentyabrın 15-dən gec olmayaraq dərc olunur;

“Hökumətin büdcə layihəsi” sənədi üzrə:

- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 14-cü maddəsinə (“Dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinin dərc edilməsi”) əsasən növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi, ona əlavə edilmiş sənədlərlə birlikdə (qanunda 10 sənədin

adı verilib), Milli Məclisə daxil olduğu tarixdən 10 gün ərzində (yəni oktyabrın 25-dən gec olmayaraq) mətbuatda dərc edilməlidir. Həmin sənədlərin qanunda göstərilən müddətdə Maliyyə nazirliyinin saytında yerləşdirilməsi indeksdə ölkənin mövqeyinin əhəmiyyətli dərəcədə yaxşılaşmasına gətirib çıxara bilər;

“Büdcə icrası üzrə cari hesabatlar” sənədi üzrə:

- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20.2-ci maddəsinin tələblərinə tam uyğun məzmununda rüblük hesabatların hazırlanıb dərc edilməsi təmin olunarsa, bu, ölkənin indeksdəki reytinginin yaxşılaşmasına əhəmiyyətli töhfə verir. Eyni zamanda, indeksin tələblərinə uyğun olaraq, Qanunun qeyd edilən maddəsində rüblük hesabatda əks olunmalı məlumatlar siyahısına aşağıdakı məlumatların əlavə edilməsi məqsəduyğundur: i) mühüm dövlət əhəmiyyətli layihələr yaxud ayrı-ayrı proqramlar üzrə faktiki xərclər haqqında məlumat; ii) dövlət daxili borcların məbləği, hesabat dövründə yeni alınmış borclar, bütün borcların ümumi məbləği və faiz ödənişlərinin məbləği haqqında məlumatlar.

“Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal” sənədi üzrə:

- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddəsinə dövlət büdcəsinin icrasına dair yarımillik icmal hesabatının hazırlanması, belə icmalın məzmunu, onun dərc edilməsi müddətləri (cari ilin sentyabrın 15-dən gec olmayaraq) və bu işin müvafiq icra hakimiyyəti qurumuna (yəni Maliyyə nazirliyinə) həvalə edilməsi ilə bağlı bənd əlavə edilsin;

“Təsdiqlənmiş büdcə” sənədi üzrə:

- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 16.1.6-cı altbəndinin tələbinə uyğun olaraq, iqtisadi təsnifatın paraqrafları səviyyəsində xərclərin məbləği dövlət büdcəsi haqqında qanununa salınmalıdır. Bununla yanaşı həmin Qanununun 16.1-cı bəndində göstərilən təsdiq olunmalı büdcə göstəricilərinin siyahısına bunlar əlavə edilsin: i) büdcə proqramları üzrə xərclər smetası (məbləği); ii) büdcə gəlirlərinin kateqoriyalar üzrə məbləği (vergi və qeyri-vergi gəlirləri; neft və qeyri-neft sektoru üzrə daxilolmalar və s.).

“Büdcə icrası üzrə yekun (illik) hesabat” sənədi üzrə:

- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddəsinin 20.6-cı bəndində büdcə icrası üzrə illik yekun hesabatla bağlı Milli Məclisin təsdiq etməli olduğu göstəricilərin siyahısı genişləndirilməlidir. Həmin Qanunun 20.7-ci bəndində büdcə icrası üzrə illik hesabatın mətbuatda dərc olunması zamanı büdcə icrası ilə bağlı hökumətin illik yekun hesabatının tam formada (həm büdcənin icrası barədə qanun, həm də büdcə icrası barədə izahat sənədinin) mətbuatda dərc edilməsi (Maliyyə nazirliyinin saytında yerləşdirilməsi) nəzərdə tutulmalıdır.

“Audit hesabat” sənədi üzrə:

- Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatasının illik hesabatına büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində Palatanın əvvəlki illərdə irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrə hesabat ilində hökumətin reaksiyası (həmin təkliflər əsasında hesabat ilində büdcə prosesində bə büdcə qanunvericiliyində edilən dəyişikliklər) barəsində məlumat əlavə edilsin;
- Büdcə layihəsinə və büdcənin icrası ilə bağlı hesabatlarla Hesablama Palatasının verdiyi rəylərdə və hesabatlarda büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi

istiqlamətində Hesablama Palatasının irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrə hökumətin reaksiyası (həmin təkliflər əsasında hesabat ilində büdcə prosesində və büdcə qanunvericiliyində edilən dəyişikliklər) barəsində məlumatlar hökumətin illik fəaliyyəti ilə bağlı Milli Məclisə təqdim etdiyi illik hesabata (yaxud büdcə layihəsi ilə birlikdə təqdim olunan büdcə zərfinə, ya da büdcənin icrası barədə hesabata) daxil edilsin. Bununla bağlı Hesablama Palatası haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun 24-cü maddəsinə zəruri müddəə əlavə edilsin.

Büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın genişləndirilməsi üzrə:

- Maliyyə Nazirliyinin yanında vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərindən təşkil olunmuş ictimai şuraların yaradılması nazirliyin işinin sürətləndirilməsi üçün məqsəduyğundur. Həmin şuranın üzvləri həm büdcə proseslərinə fəal cəlb edilsin, həm də müxtəlif maraq qruplarının iştirakı ilə büdcə dinləmələrinin təşkili işi həmin şuralara həvalə edilə bilsin;
- Müxtəlif nazirliklərin və digər icra hakimiyyəti qurumlarının yanında yaradılan ictimai şuralar müvafiq qurumlar üzrə büdcə planlaşdırılmasına və büdcə dinləmələrinin təşkilinə cəlb edilə bilərlər;
- Hökumətin büdcə layihəsinin qanunverici orqanın (Milli Məclisin) komitələrindəki müzakirələrinə vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərinin iştirakı təmin edilsin;
- “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununa dövlət büdcəsi prosesində, büdcənin icrasının müstəqil monitorinqinin təşkilində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakçılığının təmin edilməsini nəzərdə tutan, habelə müvafiq qurumların ayrı-ayrı maraq qruplarının iştirakı ilə büdcə dinləmələrini təşkil etmələrini tələb edən norma və tələblər əlavə edilsin.

GİRİŞ

Ölkənin iqtisadi inkişafının neft sektorundan və neft gəlirlərindən asılılığının azaldılması, qeyri-neft sektorunun inkişafı, iqtisadiyyatın və ixracın şaxələndirilməsi kimi vəzifələrin həllinə tez bir zamanda nail olunmasını çalışan Azərbaycan hökuməti son illərdə ölkədə biznes və investisiya mühitinin yaxşılaşdırılması, dövlət idarəetməsinin keyfiyyətinin yüksəldilməsi, dövlət maliyyəsinin idarə edilməsində şəffaflığın və hesabatlılığın artırılması istiqamətində ciddi fəaliyyətlər həyata keçirməkdədir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 6 dekabr 2016-cı il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi”ndə bu istiqamətlərdə həyata keçiriləcək islahatların əsas istiqamətləri əks olunmuşdur. Son illər ölkədə iqtisadiyyatın davamlı və rəqabətqabiliyyətli inkişafı və dünya iqtisadiyyatına səmərəli inteqrasiya sahəsində sistemli fəaliyyət həyata keçirilməkdədir.

Bu mərhələdə dünyada Azərbaycanın demokratik və şəffaf idarəetməyə malik ölkə imicinin formalaşdırılması və möhkəmləndirilməsi, ölkənin qeyri-neft sektoru sahələrinə xarici birbaşa investisiyaların cəlb edilməsinin stimullaşdırılması üçün ayrı-ayrı beynəlxalq reytinglərdə ölkənin mövqeyinin yaxşılaşdırılmasına nail olmaq mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məhz bu əhəmiyyəti nəzərə alaraq Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 13 iyul 2016-cı il tarixli Sərəncamı ilə ölkədə “Biznes mühiti və beynəlxalq reytinglər üzrə Komissiya” yaradılıb. Komissiya ölkənin biznes və investisiya mühitinin əlverişliliyini, yerli və xarici investorlar üçün cəlbediciliyini daha da artırmaq, sahibkarlıq sahəsində son illərdə nail olunmuş sürətli inkişafın davamlılığını təmin etmək və rəqabət qabiliyyətini möhkəmləndirmək, beynəlxalq reytinglərdə Azərbaycanın mövqeyini daha da yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə yaradılıb. Daha sonra prezidentin 2 iyun 2017-ci il tarixli Sərəncamı ilə Azərbaycan Respublikasında biznes mühitinin

əlverişliliyinin artırılması və beynəlxalq reytinglərdə ölkəmizin mövqeyinin daha da yaxşılaşdırılması ilə bağlı tədbirlər planı təsdiq edilib. Bu tədbirlərin nəticəsi qısa müddətdə özünü göstərdi: Dünya Bankının “Doing Business 2019” hesabatında Azərbaycanın mövqeyi 2017-ci illə müqayisədə 32 pillə irəliləyərək 190 ölkə arasında 25-ci yerdə qərarlaşıb.

Azərbaycanda idarəetmənin şəffaflıq və hesabatlılığının təmin edilməsi baxımından xüsusi əhəmiyyət daşıyan beynəlxalq indekslərdən biri də “Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı” (*International Budget Partnership*) adlı nüfuzlu beynəlxalq qeyri-hökumət təşkilatı tərəfindən 2006-cı ildən bəri 2 ildən bir hazırlanan və açıqlanan Açıq Büdcə İndeksidir. 2017-ci il üzrə bu indeksin reytingi 2018-ci ilin yanvar ayının sonunda açıqlanıb. 100 mümkün baldan cəmi 34 bal toplayan Azərbaycan 115 ölkə arasında 78-ci olmaqla büdcə açıqlığının minimum səviyyəsinə malik olan ölkələr qrupuna düşüb. Həm də 2015-ci ilin reyting göstəricisi (51 bal) ilə müqayisədə 2017-ci ilin reytingində Azərbaycanın mövqeyi 17 bal geriləyib. Bəs büdcə açıqlığı sahəsində Azərbaycanın reytinginin belə aşağı olması və əvvəlki reytinglə müqayisədə kəskin gerilməsi nə ilə bağlıdır? Növbəti – ABİ-2019 – reytingində, habelə bundan sonrakı indekslərdə Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün hansı imkanlar və maneələr mövcuddur? Bu indeksin komponentləri üzrə ölkənin reytinginin yüksəldilməsi üçün hansı islahatlara ehtiyac var?

Avrasiya Bilik Mərkəzinin ekspert qrupunun işlədiyi bu sənəddə həmin suallara cavab verilir. Burada həm ABİ-2017-də Azərbaycanın reytinginin aşağı olmasının, həm də əvvəlki reytinglə müqayisədə gerilməsinin səbəbləri (komponentlər üzrə) araşdırılıb, ABİ-2019 və indeksin sonrakı qiymətləndirmələrində ölkənin reytinginin yüksəldilməsi üçün təklif və tövsiyələr işlənilib.

Ekspert qrupunun hazırladığı bu analitik arayış büdcə prosesində bilavasitə iştirak edən və ABİ-də qiymətləndirilən büdcə sənədlərinin məzmununa və dərc edilməsinə məsul olan müvafiq hökumət və dövlət qurumlarına təqdim ediləcək.

1. **ABİ haqqında qısa məlumat**

Açıq Büdcə İndeksi “Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı” (*International Budget Partnership*) adlı nüfuzlu beynəlxalq qeyri-hökumət təşkilatı tərəfindən ekspert sorğusu əsasında tərtib olunan reytingdir. Reytingin tərtib olunması üçün ekspertlər 3 komponent üzrə qiymətləndirmə aparırlar:

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

Qiymətləndirmə 142 əsas və 7 yardımçı (belə demək mümkünsə) olmaqla ümumilikdə 149 sualdan ibarət sorğu anketi əsasında aparılır. Bu sualların 109-u büdcə haqqında məlumatların ictimaiyyət üçün əlçatanlığının qiymətləndirilməsinə xidmət edir. Belə qiymətləndirmə 8 əsas büdcə sənədinin məzmununun və vaxtında dərc edilməsinin (daha doğrusu, məsul rəsmi qurumların internet saytlarında yerləşdirilməsinin) öyrənilməsi yolu ilə aparılır (anket suallarının 109-u (102 əsas və 7 yardımçı sual) buna aiddir). Büdcə prosesinin müxtəlif mərhələlərində dərc olunmalı 8 mühüm büdcə sənədi bunlardır: i) büdcəöncəsi bəyanat; ii) hökumətin büdcə layihəsi;

iii) təsdiqlənmiş büdcə; iv) vətəndaş büdcəsi; v) büdcə icrası üzrə aylıq yaxud rüblük hesabatlar; vi) büdcə icrası üzrə yarımillik icmal; vii) büdcə icrası üzrə illik yekun hesabat; viii) audit hesabatı.

Anketə daxil edilən suallar dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi üzrə dünya təcrübəsi əsasında işlənilib. Açıq Büdcə İndeksi 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 (*The Organization for Economic Co-operation Development (OECD)*) “Fiskal Şəffaflıq üzrə Ən Yaxşı Təcrübələr” sənədi
- “Fiskal Şəffaflıq üzrə Qlobal Təşəbbüs”ün prinsipləri – büdcə siyasətinin həyata keçirilməsində ictimai iştirakın təmin edilməsi üçün.

Sualların cavabları əsasən 5 variant (müəyyən qrup suallarda isə 3 variant) üzrə qiymətləndirilir. Anket suallarını qiymətləndirilməyə cəlb edilən ölkələrdə qeyri-hökumət təşkilatlarında və akademik qurumlarda çalışan müstəqil tədqiqatçılar cavablandırırlar. Hər bir cavab təsdiqləyici faktlarla əsaslandırılmalıdır.

Yekun reyting cədvəlinin qurulması zamanı Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı topladıqları balların kəmiyyətindən asılı olaraq ölkələri 5 qrupa bölür: (1) 81-100 bal – tam və hərtərəfli büdcə açıqlığına malik ölkələr; (2) 61-80 bal - əhəmiyyətli, zəruri səviyyədə büdcə açıqlığına malik ölkələr; (3) 41-60 bal – büdcə açıqlığının məhdud səviyyəsinə malik ölkələr; (4) 21-40 bal – büdcə açıqlığının minimal səviyyəsinə malik ölkələr; və nəhayət (5) 0-20 bal – büdcə açıqlığının çox məhdud (*scant*) olduğu ölkələr.

Qeyd etmək lazımdır ki, Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatı Açıq Büdcə İndeksinin açıqlanmasına 2006-cı ildən start verib. Ondan sonra 2008, 2010, 2012 və 2015-ci illərdə belə reyting açıqlanıb. 2017-ci il üzrə açıqlanan reyting artıq altıncıdır.

Reytingin metodologiyası, nəticələri və hər bir ölkə üzrə anket sorğusunun cavabları ilə bağlı Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatının saytından ([Open Budget Survey 2017](#)) daha geniş məlumat əldə etmək olar.

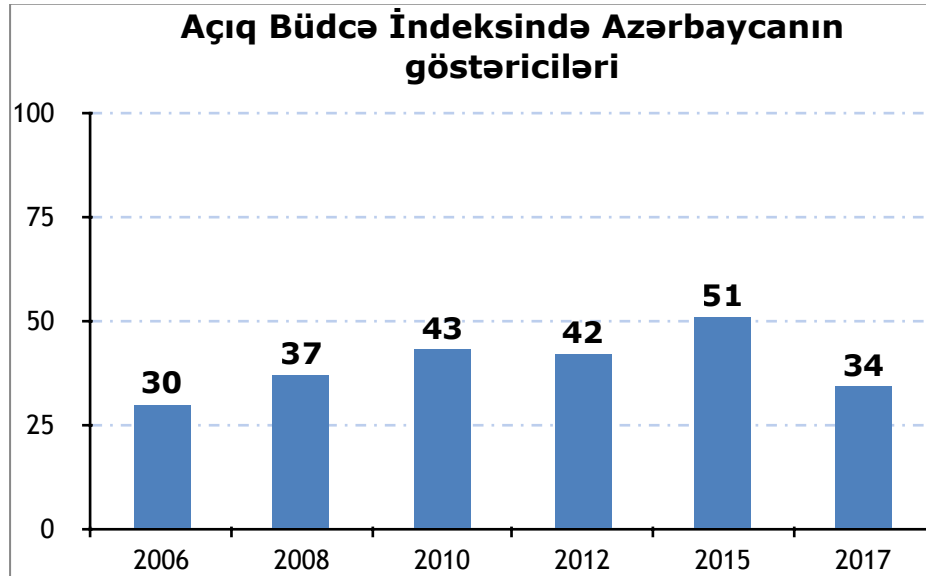
2. **ABİ-2017-də Azərbaycanın mövqeyi barədə qısa məlumat**

2017-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksində Azərbaycan 34 balla minimal büdcə açıqlığına malik ölkələr qrupunda yer alıb. Həm də Azərbaycanın reyting göstəricisi sorğuya cəlb edilən ölkələr üzrə 2017-ci ilin ortalama göstəricisindən (42 bal) 8 bənd aşağı olub.

Bu göstərici ilə Azərbaycan reytingə cəlb edilən Avropa və Mərkəzi Asiya ölkələrindən yalnız Tacikistanı (30 bal) qabaqlaya bilib. Azərbaycanın qonşu ölkələri olan Gürcüstan Respublikası (82 bal) birinci (tam büdcə açıqlığına malikdir), Rusiya Federasiyası (72 bal) ikinci (kifayət qədər büdcə açıqlığına malikdir), Türkiyə (58 bal), Moldova (58 bal), Qırğızstan Respublikası (55 bal), Ukrayna (54 bal) və Qazaxstan (53 bal) isə üçüncü qrupda (məhdud büdcə açıqlığına malikdir) yer alıblar.

Ekspertlərin fikrincə, büdcə şəffaflığı səviyyəsinin qiymətləndirilməsi üçün olan 109 sualın yalnız 23-ü üzrə (21.1%) Azərbaycan standartlara tam əməl etdiyi halda, 55-i üzrə (50.5%) standartlara əməl etməyib.

2006-cı ildən bu prosesə qatılan Azərbaycanın həmin reytinglərdə olan mövqeyi aşağıdakı kimi dəyişib:



Diqram 1. 2006-2017-ci illər dövründə Açıq Büdcə İndeksində Azərbaycanın göstəriciləri
(Mənbə: <https://www.internationalbudget.org/>)

Diqramdan görüldüyü kimi, 2006-cı ildə Açıq Büdcə İndeksində cəmi 30 bal toplayan Azərbaycan növbəti qiymətləndirmələrdə reytingini hər dəfə bir az yaxşılaşdırıb (2012-ci il istisna olmaqla) və 2015-ci ildə 51 balla 3-cü qrupda (məhdud büdcə açıqlığı) yer alıb. Amma son qiymətləndirmədə, yəni 2017-ci ilin reytingində, Azərbaycan nəinki irəliləyə bilməyib, əksinə, hətta 17 bal itirməklə yenidən ikinci qrupa qayıdıb.

Müqayisə aparılarda məlum olur ki, 2015-ci il üzrə qiymətləndirmə zamanı büdcə məlumatlarının açıqlığı və əlçatanlığı üzrə 109 sualın 30-na “standarta əməl edilmir” cavabı verilmişdisə, 2017-ci ildə belə cavabların sayı 55 olub. Eyni zamanda bunu da vurğulamalıyıq ki, həm əvvəlki, həm də son qiymətləndirmə zamanı 8 əsas büdcə sənədindən 2-si – (i) büdcə öncəsi bəyanat və (ii) büdcə icrası ilə bağlı yarım illik icmal - Azərbaycanda tərtib edilməyib. Yəni bu 2 sənədin işlənilməməsinin ölkənin göstəricisinin pisləşməsində rolu olmayıb (amma ölkə üzrə ümumi reytingin belə aşağı olmasında ciddi rolu olub). Başqa sözlə, pisləşmə Azərbaycanın əvvəllər müəyyən irəliləyişlərə nail olduğu sənədlər üzrə baş verib. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı ekspertləri Azərbaycanda 3 əsas büdcə sənədi üzrə vəziyyətin xüsusilə pisləşməsini qeyd ediblər:

- i) vətəndaş büdcəsi internetdə tələb olunan müddətdən gec yerləşdirilib (bu sənəd üzrə sorğuda olan dörd sualın dördünə də mənfi (yəni standarta əməl edilmir) cavab verilib;
- ii) hökumətin büdcə təklifi (yəni büdcə layihəsi) çox məhdud informasiya ilə dərc olunub (bu sənəd üzrə sorğuda olan 54 sualın 23-nə “standarta əməl edilmir” cavabı verilib, halbuki 2015-ci ildə belə cavabların sayı cəmi 5 olmuşdu);
- iii) büdcə icrası üzrə aylıq və rüblük hesabatlar üzrə məlumatlılıq azalıb (bu sənəd üzrə sorğuda olan 9 sualın 5-i “standarta əməl edilmir” kimi cavablandırılıb, halbuki 2015-ci ildə belə cavabların sayı 2 olmuşdu).

Bu 3 büdcə sənədi üzrə vəziyyətin pisləşməsində iki amilin rolunu xüsusi qeyd etməliyik:

- 1) büdcə məlumatlarının açıqlanmasına qarşı tələblərin daha konkret müəyyən edilməsi;
- 2) indeksin hesablanması üçün qiymətləndirilməsi aparılan təqvim ilində baş verən büdcə proseslərinin xüsusiyyətləri.

Birinci amillə bağlı qeyd etməliyik ki, büdcə məlumatlarının açıqlanma səviyyəsi qiymətləndirilən zaman, onların çap formatı yox, məhz məsul qurumların rəsmi internet saytlarında yerləşdirilən məlumatlar əsas götürülür, həm də belə məlumatların maşınla oxuna bilməsi tələb olunur. Azərbaycanda hökumətin büdcə layihəsi ilə bağlı internet resurslarında yerləşdirdikləri məlumatlar minimum səviyyədə olub, həmçinin həmin məlumatların maşınla oxunması mümkün olmayıb.

İkinci amillə bağlı qeyd etməliyik ki, 2017-ci il üzrə Açıq Büdcə İndeksi 2016-cı təqvim ilində (yanvarın 1-dən dekabrın 31-dək) baş verən büdcə proseslərinin öyrənilməsi və qiymətləndirilməsi əsasında aparılıb. 2016-cı il iqtisadi baxımdan o qədər gərgin il olub ki, hətta büdcə prosesləri ilə bağlı qanunvericiliyin müddətlə bağlı tələblərinə əməl edilməyib. Bu gərginlik dünya bazarında neftin qiymətinin aşağı düşməsi, ölkə iqtisadiyyatında baş verən böhran prosesləri ilə bağlı olub.

Bununla yanaşı indeksdə qiymətləndirilən səkkiz büdcə sənədindən ikisinin (“Büdcəöncəsi bəyanat” və “Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal”) Azərbaycanda ümumiyyətlə hazırlanmaması ölkə reytinginin aşağı olmasında mühüm rol oynayır.

ABİ-nin hesablanması zamanı açıqlıq dərəcəsi qiymətləndirilən səkkiz əsas büdcə sənədindən yeddisinin hazırlanmasında və ictimaiyyətə açıqlanmasında əsas məsul qurum Maliyyə Nazirliyi, birində isə Hesablama Palatasıdır.

ABİ-2017-də səkkiz əsas büdcə sənədinin açıqlığının Azərbaycandakı durumunun qiymətləndirilməsi üzrə sorğu suallarına verilən cavab variantlarının sayı aşağıdakı cədvəldə təqdim olunub:

ABİ-2017-də Azərbaycanda səkkiz əsas büdcə sənədinin açıqlığı üzrə sorğu suallarına verilən cavab variantlarının sayı

Büdcə sənədləri	Sualların sayı	Variantlar üzrə cavabların sayı				
		Standarta tam əməl olunur	Qismən əməl olunur	Minimum cəhdlər var	Əməl edilmir	Tətbiq edilə bilmir
Büdcəöncəsi bəyanat	6				6	
Hökumətin büdcə layihəsi	54	12	3	15	23	1
Təsdiqlənmiş büdcə	6	2	3		1	
Vətəndaş büdcəsi	4				4	
Büdcə icrası üzrə cari hesabatlar	9	2	1	1	5	
Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal	9				9	
Büdcə icrası üzrə illik yekun hesabat	14	5	3	1	5	

Audit hesabatı	7	2	1	2	2	
Yekun	109	23	11	19	55	1

(Mənbə: <http://survey.internationalbudget.org/#profile/AZ>)

Növbəti indekslərdə Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün bu sənədlərin hər biri üzrə mövcud vəziyyəti qiymətləndirək.

3. Bütçə sənədlərinin açıqlığı üzrə vəziyyət və onun yaxşılaşdırılması üzrə tövsiyələr¹

3.1. “Bütçəöncəsi bəyanat” sənədi üzrə:

Sənədlə bağlı tələblər əsasən aşağıdakılardır:

1. Bu sənəd bütçə layihəsi (zərfi) qanunverici orqanın (Milli Məclisin) müzakirələrinə təqdim ediləndən ən azı 1 ay qabaq müvafiq səlahiyyətli hökumət qurumunun (Nazirlər Kabinetinin yaxud Maliyyə Nazirliyinin) saytında dərc edilməlidir;
2. Sənədin adı “___-cu il üçün dövlət bütçəsi layihəsinin hazırlanması üzrə əsas parametrlər” kimi yaxud buna oxşar başqa formada ola bilər;
3. Sənəddə aşağıdakı məlumatların olması zəruridir:
 - makroiqtisadi göstəricilərin (nominal ÜDM, inflyasiya (İQİ), ÜDM-un real artımı, faiz dərəcəsi və s.) proqnozu. Bunlardan əlavə məşğulluq və işsizlik səviyyəsi, ÜDM deflyatoru, neftin qiyməti, tədiyə balansının cari hesabı, valyuta kursu, ÜDM artımının sektor və sahə quruluşu üzrə proqnozların olması da məqsədəuyğundur;
 - hökumətin xərclər siyasəti və onun prioritetləri barədə məlumatlar (xərc istiqamətləri üzrə ümumi məlumatlar);
 - hökumətin bütçə gəlirləri (fiskal) siyasətinin əsas istiqamətləri və bütçə daxilolmaları üzrə qiymətləndirmələr;
 - dövlət borcları üzrə proqnozlar (yeni borclanmalar, ümumi borcların məbləği, ödəniləcək faizlər və borca xidmət xərcləri);
 - növbəti 2-3 il üçün xərclər üzrə ümumi məlumatlar (xərclər smetası).

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: bu sənəd üzrə altı sualın altısına da “standarta əməl edilmir” cavabı olub. Bu o deməkdir ki, belə sənəd Azərbaycan hökuməti tərəfindən dərc edilməyib.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Son illər Maliyyə Nazirliyi dövlət və icmal bütçələri üzrə layihələrin təqdimatını hazırlayıb öz saytında dərc edir². Burada “Bütçəöncəsi bəyanat” sənədində nəzərdə tutulan bütün məlumatlar əksini tapır. Lakin bu sənəd bütçə layihəsi Milli Məclisə təqdim edildikdən sonra dərc olunur.

¹ **Qeyd:** 2018-ci il dövlət bütçəsi ilə bağlı “Vətəndaş bütçəsi” hazırlanıb vaxtında Maliyyə nazirliyinin saytına qoyulduğundan onunla bağlı araşdırma aparılmayıb.

² <http://www.maliyye.gov.az/node/2240>

Mövcud maneələr: Yuxarıda göstəriləyi kimi, ABİ üzrə qiymətləndirmə zamanı “Büdcəöncəsi bəyanat” sənədinə qoyulmuş tələb əsasən bu sənəd Azərbaycanda ən gec sentyabrın 15-dək dərc olunmalıdır. Çünki “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 13-cü maddəsinə əsasən, növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi (ona əlavə edilmiş digər sənədlərlə birlikdə) cari ilin oktyabr ayının 15-dən gec olmayaraq Milli Məclisin müzakirəsinə təqdim edilir.

Həmin Qanunun 11-ci maddəsinə (*dövlət büdcəsi layihəsinin tərtibi prosesi və büdcə təqvimi*) əsasən növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin layihəsi və sonrakı üç il üçün icmal büdcənin göstəriciləri cari ilin sentyabr ayının 15-dək Nazirlər Kabinetinə, sentyabrın 25-dək isə Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edilməlidir.

Təvsiyələr: Büdcəöncəsi bəyanatın tələblərə uyğun vaxtda (yəni sentyabrın 15-dək) dərc edilməsi üçün “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun 11-ci maddəsində (büdcə təqvimində) dəyişiklik edilməlidir. Qanuna dəyişikliklərin iki variantı mümkündür:

- 1) dövlət başçısı ilə razılaşdırılmış büdcə layihəsinin parametrləri barədə məlumatları (büdcəöncəsi bəyanatı) dərc etmək üçün qanunda büdcə təqvimi ilə bağlı dəyişiklik edilməli və layihənin prezidentə təqdim edilməsi müddəti sentyabrın 10-dək müəyyən edilməlidir (büdcə layihəsinin Nazirlər Kabinetinə təqdim edilməsi müddəti avqustun 30-dək (yaxud sentyabrın 1-dək) müəyyən edilə bilər). Eyni zamanda Qanunun həmin maddəsinə əlavə etmək olar ki, büdcə layihəsinin əsas parametrləri ilə bağlı məlumatlar (təqdimat yaxud büdcəöncəsi bəyanat kimi) sentyabrın 15-dən gec olmayaraq dərc olunur;
- 2) ya da Qanunun 11.15-ci maddəsində dövlət və icmal büdcələrin layihəsi və sonrakı üç il üçün icmal büdcənin göstəricilərinin cari ilin sentyabrın 15-dək Nazirlər Kabineti ilə yanaşı həm də Hesablama Palatasına təqdim edilməsi nəzərdə tutulur. Bu maddəyə bir bənd ya da xüsusi göstəriş əlavə etməklə Maliyyə Nazirliyinə səlahiyyət vermək olar ki, həmin müddətədək növbəti ilin dövlət və icmal büdcələri, büdcə-vergi siyasətinin əsas istiqamətləri, habelə makroiqtisadi göstəricilər üzrə əsas məlumatları özündə əks etdirən büdcəöncəsi bəyanatı ictimaiyyət üçün açıqlasın.

Bütün hallarda, büdcəöncəsi bəyanatın dərc edilməsi qanunvericilikdə dəyişikliyin olmasını zəruri edir. Qanunvericilikdə dəyişiklik isə uzun zaman və müzakirələr tələb edir, yəni bu ilki büdcə prosesində buna nail olmaq mümkün olmayacaq.

Lakin gələcəkdə bu sənəd üzrə ABİ-də ölkəmizin mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün növbəti illərdə qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklərin edilməsi zəruri olacaq.

3.2. “Hökumətin büdcə layihəsi” sənədi üzrə:

Səkkiz əsas büdcə sənədi üzrə ümumilikdə 109 sualın demək olar yarısı – 54-ü – hökumətin büdcə layihəsinin əhatəliliyi ilə bağlı suallardır.

Sənədlə bağlı tələblər əsasən aşağıdakılardır:

1. Hökumətin büdcə layihəsi və ona əlavə edilmiş sənədlər yalnız o zaman əlçatan hesab olunur ki, bu sənədlər qanunvericilik orqanında müzakirə olunan dövrdə ictimaiyyət üçün açıq və heç bir əlavə xərc çəkmədən əlçatan olsun;

2. Bütçə layihəsi və ona əlavə edilmiş sənədlər o zaman dərc edilmiş hesab olunur ki, bunlar müvafiq icra hakimiyyəti qurumunun (məsələn, Maliyyə Nazirliyinin) veb-saytında yerləşdirilmiş olsun. Həm də bu zaman rəqəm məlumatlarının maşınla oxunan formatda təqdim edilməsi məqsədəuyğundur;
3. Hökumətin bütçə layihəsi və ona əlavə edilən sənədlər müvafiq bütçə ilinin başlanmasına heç olmasa 3 ay (yaxud ən azı 2 aydan az olmayaraq) qalmış dərc edilməlidir;
4. Bütçə layihəsi və ona əlavə edilən sənədlərdə aşağıdakı məlumatların təqdim edilməsinə diqqət yetirilir:
 - bütçə xərclərinin beynəlxalq standartlara uyğun inzibati, funksional və iqtisadi təsnifatının olması;
 - bütçə proqramları üzrə xərclər (habelə əvvəlki və sonrakı illər üzrə göstərilməklə);
 - növbəti bir neçə il üzrə xərclər smetası;
 - bütçə gəlirlərinin daxilolma mənbələri üzrə təsnifatı (vergi və qeyri-vergi gəlirləri, sektoral yanaşma), habelə əvvəlki illərlə müqayisə;
 - dövlət borcları və gözlənilən dəyişikliklər barədə ətraflı məlumatlar;
 - makroiqtisadi proqnozlar və bütçənin makroiqtisadi proseslərə həssaslıq analizi;
 - yeni siyasi təşəbbüslərin xərclərə və gəlirlərə təsirlərinin qiymətləndirilməsi;
 - bütçə xərclərinin və proqram xərclərinin əvvəlki illərlə müqayisəsi;
 - cari ilin dəqiqləşdirilmiş bütçə məlumatları;
 - icmal bütçə məlumatları;
 - bütçələrarası transferlər haqqında məlumatlar;
 - xərclərin alternativ təqdimatı (yaş, cins, regional, gəlir səviyyələri və s. kimi amillər üzrə xərclər);
 - dövlət müəssisələrinə verilən subsidiya və transferlər haqqında məlumatlar;
 - kvazifiskal fəaliyyətlər barədə məlumat;
 - hökumətin malik olduğu maliyyə aktivləri (siyahısı və dəyəri göstərilməklə) və qeyri-maliyyə aktivləri (siyahısı) haqqında məlumatlar;
 - hökumətin gələcək öhdəlikləri və uzunmüddətli dövrdə dövlət maliyyəsinin dayanıqlı inkişaf perspektivləri haqqında məlumat;
 - donor yardımları haqqında məlumat;
 - vergi güzəştləri barədə məlumat;
 - bütçənin hökumətin uzunmüddətli məqsədləri ilə əlaqələndirilməsi;
 - bütçənin qeyri-maliyyə nəticələri barədə məlumatlar;
 - əhalinin yoxsul təbəqələrinin dəstəklənməsinə yönəlik siyasətlər barədə məlumatlar və s.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: Yuxarıda təqdim edilmiş cədvəldən göründüyü kimi, son qiymətləndirməyə (ABİ-2017) görə hökumətin bütçə layihəsi üzrə 54 sualın 12-nə “standarta tam əməl olunur”, 3-nə isə “standarta qismən əməl olunur” cavabları verilib. 15 sualın cavabı “standarta əməl edilməsinə minimum cəhdlər var” və 23 sualın cavabı isə “standarta əməl edilmir” kimi olub. Bu nəticə ölkəmizdə yalnız bütçə layihəsinin (qanun layihəsinin) dərc

edilməsi (Maliyyə Nazirliyinin veb-saytında yerləşdirilməsi), büdcə layihəsinə əlavə edilmiş digər sənədlərin isə dərc edilməməsi ilə bağlıdır.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Hökumətin büdcə layihəsinin əhatəliliyi üçün açıqlanmalı (dərc olunmalı) məlumatların siyahısı ilə tanış olanda məlum olur ki, əslində “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 12-ci maddəsində (“*Dövlət büdcəsinin layihəsi ilə birlikdə hazırlanan və təqdim olunan sənədlər*”) büdcə layihəsinə əlavə edilən sənədlərin siyahısında da qeyd olunan məlumatları əks etdirən sənədlərin demək olar hamısı (çox cüzi istisnalarla) öz əksini tapıb, yəni həmin məlumatları əks etdirən sənədlərin hazırlanması və büdcə layihəsinə əlavə edilməsi ölkə qanunvericiliyinin tələbləri sırasındadır. Maliyyə Nazirliyi və Azərbaycan hökumətinin hər il hazırlayıb Milli Məclisin müzakirələrinə təqdim etdiyi büdcə zərfində qanunda nəzərdə tutulan həmin sənədlərin (və məlumatların) hamısı olur.

Eyni zamanda “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 14-cü maddəsinə (“*Dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsinin dərc edilməsi*”) əsasən “növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi aşağıdakı sənədlərlə birlikdə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinə daxil olduğu tarixdən 10 gün ərzində mətbuatda dərc edilir:

- 1) növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi və qanun layihəsinə dair izahat;
- 2) Azərbaycan Respublikasının növbəti büdcə ili və gələn üç il üzrə iqtisadi və sosial inkişaf konsepsiyası və proqnoz göstəriciləri;
- 3) büdcə-vergi siyasətinin əsas istiqamətləri;
- 4) dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına maliyyələşdirilməsi nəzərdə tutulan məqsədli proqramlar;
- 5) büdcə gəlirləri təsnifatının, funksional, iqtisadi və inzibati təsnifatların paraqrafları səviyyəsində gəlirlərin və xərclərin layihəsi;
- 6) dövlət borcları və dövlət zəmanəti ilə digər öhdəliklərə dair məlumat;
- 7) növbəti il üzrə icmal büdcənin funksional və iqtisadi təsnifata uyğun olaraq paraqraflar səviyyəsində layihəsi;
- 8) növbəti il üzrə dövlət büdcəsinin və icmal büdcənin, habelə sonrakı üç il üzrə icmal büdcənin layihələrinə uyğun olaraq mühüm investisiya layihələrini özündə əks etdirən dövlət investisiya proqramının layihəsi;
- 9) Azərbaycan Respublikasının ərazisi üzrə toplu maliyyə balansı;
- 10) qanunvericiliyə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən təsdiq olunması nəzərdə tutulduğu hallarda növbəti büdcə ili üzrə büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələri haqqında qanun layihələri.

Yəni mövcud qanunvericilik bu sənədlərin oktyabrın 25-dən gec olmayaraq dərc edilməsini nəzərdə tutur (Qanunun 13-cü maddəsinin tələbinə görə büdcə layihəsi və ona əlavə edilmiş sənədlər toplusu oktyabrın 15-dən gec olmayaraq Milli Məclisə təqdim edilməlidir).

Göründüyü kimi büdcə layihəsinin və ona əlavə edilmiş sənədlər toplusunun dərc edilməsi ilə bağlı mövcud qanunvericilikdə nəinki ciddi problem yoxdur, əksinə, qanunvericilik sənədlərin dərc edilməsini tələb edir. Amma nədənsə indiyədək Azərbaycanda yalnız növbəti il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi dərc olunub (burada isə son dərəcədə məhdud informasiya olur), digər sənədlər heç bir zaman dərc edilməyib.

Əslində bu sənədlərin dərc edilməsi ilə bağlı texniki məhdudiyyətlər də olmamalıdır. Çünki bütün bu sənədlər qanunvericiliyin tələblərinə uyğun olaraq müvafiq hökumət qurumları (əsasən

Maliyyə Nazirliyi və İqtisadiyyat Nazirliyi) tərəfindən hazırlanır, hətta çap formatında Milli Məclisin deputatlarına da paylanır. Lakin çap olunmuş həmin sənədlər yalnız xidməti istifadə üçün nəzərdə tutulur və geniş ictimaiyyət üçün əlçatan deyil. ABİ üzrə qiymətləndirmələr zamanı bu sənədlərin çap formatında nəşr edilməsi yox, elektron formatında veb-saytda yerləşdirilməsi tələb olunur ki, bu da işi asanlaşdıran amil hesab olunur. Çünki minlərlə səhifə həcmində olan materialların çap edilərək yayılması həqiqətən çox böyük maddi xərc tələb etdiyi üçün bunu reallaşdırmaq problem idisə, indiki halda həmin sənədlərin sadəcə olaraq Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilməsi kifayət edir (dünya ölkələrinin əksəriyyətinin təcrübəsində bu sənədlər maliyyə nazirliklərinin yaxud digər oxşar funksional qurumların saytlarında yerləşdirilir).

Beləliklə, ölkəmizin mövcud qanunvericiliyinin tələblərinə uyğun olaraq yuxarıda qeyd edilmiş 10 sənədin elə qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş müddətdə dərc edilməsi (Maliyyə Nazirliyinin veb-saytında yerləşdirilməsi) növbəti ABİ-də Azərbaycanın mövqeyinin ciddi şəkildə yaxşılaşmasına (*ən azı 15-20 bal irəliləməsinə*) imkan verə bilər.

Mövcud maneələr. Yuxarıda qeyd edilən imkanlardan istifadə hökumətin büdcə layihəsi üzrə ABİ-nin bütün tələblərini yaxşılaşdırmağa imkan vermir. Belə ki, ABİ-də bu sənədlərdə açıqlanması tələb olunan bir sıra məlumatlar var ki, Azərbaycanın mövcud büdcə qanunvericiliyi və büdcə praktikası növbəti indeksin hazırlanması dövründə həmin məlumatların açıqlanmasını mümkünsüz edir. Belə ki, Azərbaycanın büdcə praktikasında Orta Müddətli Xərclər Çərçivəsi və nəticəyə yönəlik büdcə mexanizmləri hələ tətbiq olunmadığından ABİ-də bunlarla bağlı sualların müsbət cavablandırılması mümkünsüzdür. Amma Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 6 dekabr 2016-cı il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi”ndə bu istiqamətdə nəzərdə tutulan fəaliyyətlərin icrası 2020-ci ildən sonra həmin sualların da müsbət cavablandırılmasına ümid yaradır.

Bununla yanaşı, ABİ-də açıqlanma səviyyəsi qiymətləndirilən aşağıdakı məlumatların Azərbaycanda dərc edilməsi üçün “Büdcə sistemi haqqında” Qanununun 12-ci maddəsinə aşağıdakı məlumatları əks etdirən sənədlərin hazırlanması və büdcə layihəsi zərfinə daxil edilməsi ilə bağlı tələb əlavə edilməlidir:

- xərclərin alternativ təqdimatı (yaş, cins, regional, gəlir səviyyələri və s. kimi amillər üzrə xərclər);
- kvazifiskal fəaliyyətlər barədə məlumat;
- hökumətin malik olduğu qeyri-maliyyə aktivləri (siyahısı) haqqında məlumatlar;
- hökumətin gələcək öhdəlikləri və uzunmüddətli dövrdə dövlət maliyyəsinin dayanıqlı inkişaf perspektivləri haqqında məlumat;
- büdcənin hökumətin uzunmüddətli məqsədləri ilə əlaqələndirilməsi;
- büdcənin qeyri-maliyyə nəticələri barədə məlumatlar.

Təvsiyələr: Hökumətin büdcə layihəsinin tamlığı üzrə növbəti ABİ-2019 reytingində Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün **2 alternativ təklif** irəli sürülür:

- 1) “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 14-cü maddəsinin tələbinə uyğun olaraq **2019-cu il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsini və ona əlavə edilərək Milli Məclisə təqdim olunan 10 sənədi (siyahı yuxarıda verilib) oktyabr ayının 25-dən gec olmayaraq Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirmək** və ictimaiyyətə sərbəst şəkildə (heç bir ödəniş olmadan və əlavə mürəkkəb prosedurlar yaradılmadan) onlarla tanış

olmaq imkanı vermək. Nə qanunvericilik, nə institusional, nə də texniki baxımdan buna maneə ola biləcək hər-hansı obyektiv məhdudiyyətlər görünmür;

2) Əgər hər-hansı obyektiv və ya subyektiv səbəblərdən bu 10 sənədin hamısının bütöv şəkildə dərc olunması mümkün olmazsa, onda **ən azı aşağıdakı mühüm sənədlərin qeyd edilən müddətdə Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilməsini** təmin etmək olar:

- 2019-cu il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi
- 2019-cu il dövlət büdcəsi xərclərinin inzibati bölgüsü (dövlət büdcəsi haqqında qanunun qüvvəyə minməsi ilə əlaqədar prezidentin müvafiq fərmanında göstərilir);
- 2019-cu il dövlət büdcəsi layihəsinə izahat (izahatda 2019-cu il büdcə gəlirləri və xərclərinin 2017-ci ilin faktiki və 2018-ci ilin gözlənilən (yaxud dəqiqləşdirilmiş) göstəriciləri ilə müqayisəsini verməklə);
- Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il və növbəti üç il üzrə iqtisadi və sosial inkişaf konsepsiyası və proqnoz göstəriciləri (büdcə-vergi siyasətinin əsas istiqamətləri daxil olmaqla);
- dövlət büdcəsinin vəsaiti hesabına maliyyələşdirilməsi nəzərdə tutulan məqsədli proqramların icmalı;
- dövlət büdcəsi xərclərinin funksional bölmələr səviyyəsində və ümumilikdə iqtisadi təsnifatı;
- dövlət borcları və dövlət zəmanəti ilə digər öhdəliklərə dair məlumat;
- Dövlət İnvestisiya Proqramı;
- 2019-cu il və növbəti 3 il üzrə dövlət büdcəsi xərclərinin smetası və s.

Bu qeyd edilənlər müvafiq sənədlərin elə bir minimumudur ki, ölkənin indeksdəki mövqeyinin bir qədər yaxşılaşmasına müəyyən töhfə verə bilər.

Uzunmüddətli dövrdə (yəni ABİ-2021-dək) indeksdə Azərbaycanın mövqeyinin köklü şəkildə yaxşılaşdırılması üçün büdcə qanunvericiliyinə dəyişikliklər və əlavələr edilməsi, dərc olunan büdcə sənədlərinin siyahısının genişləndirilməsi zəruridir.

3.3. “Büdcə icrası üzrə cari hesabatlar” sənədi üzrə:

Büdcə icrası üzrə cari hesabatların qiymətləndirilməsi üçün 9 sual cavablandırılır.

Sənədlə bağlı tələblər əsasən aşağıdakılardır:

1. büdcə icrası üzrə cari hesabatlar aylıq və ya rüblük ola bilər;
2. belə hesabatlar dövlət büdcəsindən maliyyələşən inzibati vahidlər üzrə ayrı-ayrılıqda yaxud xəzinədarlıq üzrə vahid formada ola bilər;
3. cari hesabatlar hesabat dövründən 3 ay gec olmayaraq dərc edilməlidir (vəb-saytda yerləşdirilməlidir);
4. Büdcəicrası üzrə cari hesabatlarda aşağıdakı məlumatların təqdim edilməsinə diqqət yetirilir:
 - faktiki xərclərin inzibati, iqtisadi və funksional təsnifatının verilməsi (bu təsnifatlardan hər üçünün verilməsi “standarta tam əməl edilməsi”, ikisinin verilməsi “standarta qismən

əməl edilməsi”, heç olmasa birinin verilməsi isə “standarta əməl edilməsinə minimum cəhd” hesab olunur);

- fərdi proqramlar üzrə faktiki xərclər haqqında məlumat;
- ilin əvvəlindən hesabat dövrünədək olan faktiki xərclərin müvafiq xərc proqnozları və əvvəlki ilin müvafiq dövrü ilə müqayisəsi;
- daxilolma mənbələri (vergi növləri, qeyri-vergi daxilolmalarının növləri və s.) və kateqoriyaları (vergi və qeyri-vergi, sektorlar və s. üzrə) üzrə faktiki büdcə daxilolmaları haqqında məlumat;
- ilin əvvəlindən hesabat dövrünədək olan faktiki daxilolmaların müvafiq daxilolma proqnozları və əvvəlki ilin müvafiq dövrü ilə müqayisəsi;
- hesabat dövrü üçün dövlət borcları və öhdəliklərinin vəziyyəti - i) hökumətin xalis yeni borcları; ii) ümumi ödənilməmiş borclar; iii) faiz ödənişlərinin məbləği - haqqında məlumatlar (bunların ya hər üçü, ya ikisi, ya da heç olmasa biri hesabatda olmalıdır);
- ümumi ödənilməmiş borcların tərkibi haqqında məlumat.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: 2017-ci ildə bu sənədlər üzrə qiymətləndirmədə Azərbaycan üzrə 2 sualın cavabı “standarta tam əməl olunur” (faktiki xərclərin və daxilolmaların proqnoz və əvvəlki ilin müvafiq göstəriciləri ilə müqayisəsinin aparılması ilə bağlı), 1 sualın cavabı “qismən əməl olunur” (cari hesabatların rüblük təqdim edilməsi ilə bağlı) və 1 sualın cavabı isə “minimum cəhdlər var” (faktiki gəlirlər haqqında daxilolmaların mənbələri üzrə məlumatların verilməsi ilə bağlı) kimi olub. Qalan 5 sualın cavabı isə “standarta əməl edilmir” olub.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Azərbaycanda büdcə işi praktikasında Maliyyə Nazirliyi dövlət büdcəsinin icrasına dair (operativ) rüblük məlumatlar hazırlayıb öz saytında yerləşdirir. Bu hesabatlarda, artıq yuxarıda qeyd olunduğu kimi, minimum məlumatlar olur. Halbuki bu məlumatları genişləndirmək və ABİ-nin qiymətləndirilməsində ölkənin mövqeyinin yaxşılaşdırılmasına nail olmaq üçün hər hansı bir qanunvericilik problemi ortada yoxdur.

Belə ki, “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun “*Dövlət büdcəsinin icrası barədə hesabat*” adlı 20-ci maddəsinin 20.1-ci bəndinə əsasən dövlət büdcəsinin icrası barədə aylıq hesabat, hesabat ayından sonrakı ayın 25-dək tərtib olunmalı və müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarına və Hesablama Palatasına təqdim edilməlidir. Hesabatda dövlət büdcəsinin icrası funksional və iqtisadi təsnifat əsasında ilin əvvəlindən artan yekunla əks etdirilməsi tələb olunur. Lakin aylıq hesabatların dərc edilməsi nəzərdə tutulmur.

Qanunun qeyd edilən maddəsinin 2-ci bəndində isə göstərilir ki, dövlət büdcəsinin icrası barədə rüblük hesabat növbəti rübün birinci ayının sonunadək tərtib edilərək Milli Məclisə, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarına və Hesablama Palatasına təqdim olunur. Rüblük hesabatda başqa göstəricilərlə yanaşı, gəlir və xərclərin icrasının həmin dövr üçün təsdiq olunmuş təyinatla müqayisəli təhlili verilir. Xərclərin maliyyələşdirilməsində faktiki göstəricilərlə təsdiq olunmuş rəqəmlər arasında fərq yaranıqda, hesabatda bu fərqlə bağlı izahat və dövlət əhəmiyyətli layihələrə dair məlumatlar da əks olunur. Qanunda rüblük hesabatın dərc edilməsi nəzərdə tutulur.

Göründüyü kimi, mövcud qanunvericilik büdcə icrası barədə rüblük hesabatlarda faktiki olaraq ABİ-də qiymətləndirilən bütün məlumatların olmasını tələb edir.

2011-ci ilədək Maliyyə Nazirliyi xarici dövlət borcu haqqında məlumatları ətraflı şəkildə saytına yerləşdirirdi. 2011-ci ildən sonra isə məlumatın həcmi məhdudlaşdırıldı, yalnız borcun ümumi məbləği haqqında məlumat verilməyə başlandı. Son illər nazirlik rübdə 1 dəfə borclar haqqında ayrıca məlumatı saytında dərc edir, lakin bu hesabatlar çox ümumi xarakter daşıyır. Həmin hesabatları ABİ-də qiymətləndirilən və yuxarıda qeyd olunan məlumatlarla tamamlayıb genişləndirməklə dərc etmək, xüsusilə bunu büdcə icrası ilə bağlı rüblük hesabatlara əlavə etmək olar.

Amma nazirlik dövlət daxili borcları haqqında rüblük hesabatları və rüblük məlumatları ictimaiyyətə təqdim etmir.

Mövcud maneələr. Hazırda qüvvədə olan büdcə qanunvericiliyi dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatların dərc olunmasını nəzərdə tutmadığından Azərbaycanda aylıq hesabatlılıq mexanizminə keçid qanunda dəyişikliklərin edilməsini zəruri edir.

Amma mövcud qanunvericilik dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı rüblük hesabatların hazırlanması, məzmununun genişləndirilməsi və dərc edilməsinə nəinki maneə yaratmır, əksinə, artıq yuxarıda qeyd olunduğu kimi, bunu tələb edir. Dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı rüblük hesabatların hazırlanması, ABİ-nin qiymətləndirdiyi məlumatların hesabatda daxil edilməsi və onun dərc edilməsi ilə bağlı Maliyyə Nazirliyinin bütün institusional və texniki imkanlara malik olduğunu söyləmək olar.

Təvsiyələr: ABİ-2019 reytingində büdcə icrası üzrə cari hesabatların tamlığının qiymətləndirilməsi zamanı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün **2 alternativ təklif** irəli sürülür:

- 1) “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun **20.2-ci maddəsinin tələblərinə tam uyğun məzmununda rüblük hesabatların hazırlanması və dərc edilməsi.** Bununla yanaşı, dövlət xarici borcu haqqında nazirliyin rüblük məlumatlarının tərkibini həm də dövlət daxili borclar haqqında məlumatlarla, habelə hesabat dövründə yeni alınmış borclar, bütün borcların ümumi məbləği və faiz ödənişlərinin məbləği haqqında məlumatlarla zənginləşdirməklə onu büdcə icrası barədə rüblük hesabatlara əlavə etməklə dərc etmək əhəmiyyətli ola bilər;

Əgər 1-ci variantın reallaşdırılmasında hər hansı texniki və ya başqa xarakterli maneələr olarsa, onda:

- 2) Maliyyə Nazirliyinin son illər dərc etdiyi **dövlət büdcəsinin icrasına dair operativ hesabatları aşağıdakı məlumatlarla zənginləşdirməklə** dərc etmək:
 - büdcənin faktiki daxilolmalarının durumu haqqında məlumatları daxilolma mənbələri üzrə, müvafiq dövr üçün təsdiq edilmiş proqnoz göstəricilərlə və ötən ilin müvafiq dövrünün oxşar göstəriciləri ilə müqayisəli şəkildə cədvəl formasında təqdim etmək;
 - dövlət büdcəsinin faktiki xərclərinin funksional və ümumi iqtisadi təsnifatını müvafiq dövr üçün təsdiq edilmiş proqnoz göstəricilərlə və ötən ilin müvafiq dövrünün oxşar göstəriciləri ilə müqayisəli şəkildə cədvəl formasında təqdim etmək;
 - mühüm dövlət əhəmiyyətli layihələr yaxud ayrı-ayrı proqramlar üzrə faktiki xərclər haqqında məlumat;
 - dövlət xarici borcu haqqında nazirliyin rüblük məlumatlarının tərkibini həm də dövlət daxili borclar haqqında məlumatlarla, habelə hesabat dövründə yeni

alınmış borclar, bütün borcların ümumi məbləği və faiz ödənişlərinin məbləği haqqında məlumatlarla zənginləşdirməklə onu büdcə icrası barədə rüblük hesabatlara əlavə etmək.

3.4. “Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal” sənədi üzrə:

Büdcə icrası üzrə yarımillik icmal sənədinin də tamlığının qiymətləndirilməsi üçün 9 sual cavablandırılır.

Sənədlə bağlı tələblər əsasən aşağıdakılardır:

Yarımillik icmal sənədində ilkin makroiqtisadi proqnozlara nəzərən iqtisadiyyatın mövcud vəziyyəti qiymətləndirilməli, dövlət büdcəsinin gəlirlərinin, xərclərinin və dövlət borclarının dəqiqləşdirilmiş göstəriciləri təqdim olunmalıdır.

Yarımillik icmal sənədi ilin birinci yarısının məlumatları əsasında hazırlanır. Bu sənədin avqustun 10-dan sentyabrın ortalarında olan müddət ərzində (mümkün olan ən tez müddətdə) dərc edilməsi daha məqsədəuyğundur.

Bu sənəd daxilində aşağıdakı məlumatların olması qiymətləndirilir:

- cari maliyyə ili üçün dəqiqləşdirilmiş makroiqtisadi proqnozlar, habelə ilkin proqnozlarla dəqiqləşdirilmiş proqnozlar arasındakı kənarlaşmaların izahı;
- büdcənin dəqiqləşdirilmiş xərclər smetası, habelə dəqiqləşdirilmiş xərclərlə ilkin xərclər smetası arasındakı kənarlaşmaların izahı;
- dəqiqləşdirilmiş xərclər smetasının funksional, inzibati və iqtisadi təsnifatı;
- fərdi proqramlar (büdcə proqramları, mühüm dövlət əhəmiyyətli layihələr, ayrı-ayrı büdcə bənefisiarları və s.) üzrə dəqiqləşdirilmiş xərclər smetası;
- büdcə daxilolmaları üzrə (habelə əksər daxilolma mənbələri və kateqoriyaları üzrə) dəqiqləşdirilmiş göstəricilər;
- dövlət borcları və öhdəlikləri ilə bağlı dəqiqləşdirilmiş göstəricilər.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: Azərbaycanda indiyədək heç bir zaman büdcə icrası ilə bağlı yarımillik icmal sənədi dərc olunmayıb. Buna görə də ABİ-2017-də bütün sualların cavabı Azərbaycan üçün “standarta əməl olunmur” cavabı olub.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Növbəti il üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi ilə birlikdə Milli Məclisə təqdim edilən büdcə zərfinin ayrı-ayrı sənədlərində yarımillik icmalda əksini tapmalı olan bütün məlumatlar olur. Həmin sənədlərdə cari ilin ötən dövründə (8 ayı üzrə) makroiqtisadi vəziyyət qiymətləndirilir, cari ilin dövlət büdcəsinin gəlirlər və xərclərinin (bütün təsnifatlar üzrə) dəqiqləşdirilmiş göstəriciləri, iyulun 1-nə dövlət borcları və dövlət zəmanəti ilə digər öhdəliklərə dair məlumat təqdim olunur.

Büdcə zərfində təqdim olunan bu məlumatların 8 aylıq dövrü əhatə etməsi ilə bağlı hər hansı bir qanunvericilik və ya başqa normativ tələb yoxdur. Əslində büdcə zərfində bu məlumatların yarımillik dövrü əhatə etməsi də mümkün görünür. Yəni Maliyyə Nazirliyi yarımillik icmal sənədində nəzərdə tutulan bütün məlumatları bir dəfə hazırlamaqla bunu həm yarımillik icmal sənədi kimi dərc edə bilər, həm də Milli Məclisə təqdim edilən büdcə zərfinə məhz bu

məlumatları daxil edə bilər. Bu halda büdcə icrasının yarımillik icmalı yuxarıda qeyd edilmiş müddətdə ayrıca dərc edilməsi (Nazirliyin saytında yerləşdirilməsi) təmin edilməlidir.

Göründüyü kimi, bu sənədin hazırlanması və dərc edilməsi ilə bağlı Maliyyə Nazirliyi üçün hər hansı texniki maneə yaxud problem yoxdur.

Mövcud maneələr: “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda büdcə icrası haqqında yarımillik icmalın hazırlanması və dərc edilməsi ilə bağlı heç bir göstəriş yoxdur, yəni ölkəmizin mövcud qanunvericiliyində belə bir sənədin hazırlanması və dərc edilməsi nəzərdə tutulmur. İndiki halda bu sənədin hazırlanmasına və dərc edilməsinə ən böyük maneə də elə budur. Bu baxımdan ABİ-2019-un hazırlanması dövründə qanunvericilikdə bu istiqamətdə dəyişikliyin edilməsi mümkünsüz görünür.

Təvsiyələr: Bu sənəd üzrə ABİ-2019-da ölkəmizin mövqeyinin yaxşılaşmasına nail olmaq üçün Maliyyə Nazirliyi büdcə layihəsi ilə birlikdə Milli Məclisə təqdim olunan büdcə zərfindəki “Cari ilin 8 ayında Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsinin icrasına dair (operativ) arayış”-ı 8 ayı yox, 6 ayın məlumatları əsasında işləməklə, habelə onu yuxarıda qeyd olunan zəruri məlumatlarla tamamlamaqla (dövlət borcları haqqında məlumatlar (bunlar onsuz da 6 ay üçün hazırlanır), proqnozların dəqiqləşdirilməsi və s.) belə bir adla vermək olar: “Cari ilin 6 ayında Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsinin icrasına dair yarımillik icmal (arayış)”. Yalnız bu sənədin ABİ-də qiymətləndirilməsi üçün həmin sənəd avqust-sentyabr aylarında ayrıca sənəd kimi nazirliyin saytında dərc olunmalıdır.

Bu variantın reallaşdırılmasının mümkün olub-olmamasından asılı olmayaraq, sonrakı indekslərdə ölkənin reytinginin yaxşılaşması üçün Maliyyə Nazirliyi “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun 20-ci maddəsinə dövlət büdcəsinin icrasına dair yarımillik icmal hesabatının hazırlanması, belə icmalın məzmunu, onun dərc edilməsi müddətləri və bu işin müvafiq icra hakimiyyəti qurumuna (yəni Maliyyə Nazirliyinə) həvalə edilməsi ilə bağlı bəndin əlavə edilməsi təklifi ilə Milli Məclisə müraciət etməlidir.

3.5. “Təsdiqlənmiş büdcə” sənədi üzrə:

Təsdiqlənmiş büdcə sənəd(lər)inin tamlığının qiymətləndirilməsi üçün 6 sual cavablandırılır.

Sənədlə bağlı tələblər. Təsdiqlənmiş büdcə dedikdə hökumətin (icra hakimiyyətinin) təqdimatı əsasında qanunverici orqan (Milli Məclis) tərəfindən təsdiq edilmiş və ölkə prezidenti tərəfindən imzalanmış büdcə sənəd(lər)i (qanun və digər aktlar) nəzərdə tutulur.

Təsdiqlənmiş büdcə o zaman ictimaiyyət üçün açıq və əlçatan hesab olunur ki, bu sənədlər qanunvericilik orqanı tərəfindən təsdiqləndikdən sonra 3 ay müddətində səlahiyyətli dövlət orqanının (Maliyyə nazirliyinin) saytında yerləşdirilmiş olsun (həmin sayta bütün vətəndaşların sərbəst və ödənişsiz daxil olmaq imkanı olmalıdır). Bununla yanaşı saytda yerləşdirilmiş təsdiqlənmiş büdcə məlumatlarının maşınla oxunubilmə imkanı da qiymətləndirilir.

Təsdiqlənmiş büdcə ilə bağlı dərc olunmuş sənəddə aşağıdakı məlumatların olması qiymətləndirilir:

- xərclərin hər 3 təsnifləşdirilməsi (funksional, inzibati və iqtisadi təsnifləşdirmələr) üzrə xərclər smetasının təqdim edilməsi;
- büdcə proqramları üzrə xərclər smetasının olması;
- kateqoriyalar üzrə (vergi və qeyri-vergi gəlirləri kimi) daxilolmaların məbləğinin göstərilməsi;

- büdcə daxilolmaların fərdi mənbələr üzrə təqdim edilməsi;
- hökumətin borcları və öhdəliklərinin vəziyyəti üzrə 3 məlumatın ((i) büdcə ili ərzində hökumətin zəruri hesab etdiyi xalis yeni borcların məbləği, ii) büdcə ilinin sonuna gözlənilən ümumi ödənilməmiş borcun məbləği, və iii) büdcə ili ərzində faiz ödənişlərinin məbləği) sənədlərdə əks olunması səviyyəsi.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: ABİ-2017-də bu sənəd üzrə Azərbaycanın durumu qiymətləndirilərkən 2 sualın cavabı “standarta tam əməl olunur” (təsdiq olunmuş büdcə vaxtında dərc olunur; təsdiqlənmiş büdcə üzrə dərc olunmuş sənədlərdə daxilolmalarının fərdi mənbələri təqdim olunur) 3 sualın cavabı “standarta qismən əməl olunur” (dərc olunmuş sənədlərdə: xərclər smetası ən azı 2 təsnifatda verilir; proqramlar üzrə xərclər smetası verilir; hökumətin borcları üzrə tələb olunan 3 məlumatdan 2-si verilir) və 1 sualın cavabı isə “standarta əməl olunmur” (büdcə daxilolmaları kateqoriyalar üzrə verilmir) olub.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Azərbaycanda dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi Milli Məclisdə müzakirə edilib təsdiqləndikdən sonra qəbul edilmiş qanun dövlət başçısı tərəfindən imzalanır. Növbəti ilin dövlət büdcəsi haqqında qanun və həmin qanunun tətbiqi ilə əlaqədar prezidentin müvafiq fərmanı növbəti büdcə ili başlamazdan öncə (dekabrın son on günlüyündə) mətbuatda dərc olunur. Dərc olunan qanunda dövlət büdcəsinin xərclərinin funksional təsnifatı, mədaxil mənbələri üzrə gəlirlərin məbləği, il ərzində cəlb ediləsi borcların yuxarı limiti, il ərzində baş tutacaq faiz ödənişləri haqqında məlumatlar, prezidentin sərəncamında isə xərclərin inzibati təsnifatı barədə məlumatlar olur. Büdcə xərclərinin iqtisadi təsnifatı üzrə smetası, büdcə proqramları üzrə xərclər smetası, ilin sonuna dövlət borcunun gözlənilən məbləği və büdcə daxilolmalarının kateqoriyalar üzrə məbləğləri həmin sənədlərdə əks olunur. Əslində təsdiq olunmuş büdcə ilə bağlı dərc olunan sənədlərdə əksini tapmayan bu məlumatların hamısı hökumətin qanunverici orqana (Milli Məclisə) təqdim etdiyi büdcə zərfində olur. Həmin məlumatların təsdiqlənmiş büdcə üzrə dərc olunan sənədlərə daxil edilməsi lazımdır.

Büdcə sistemi haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununun 16-cı maddəsinin 1-ci bəndində növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi haqqında qanunla təsdiq olunan əsas göstəricilərin siyahısı verilib. Orada qanunla təsdiq olunan göstəricilərin siyahısında “funksional və iqtisadi təsnifata uyğun olaraq paraqraflar səviyyəsində xərclərin məbləği” də qeyd olunub, yəni bu o deməkdir ki, büdcə xərclərinin iqtisadi təsnifatı (paraqraflar səviyyəsində) əslində qanunda əks olunmalı və təsdiq olunmalıdır. Beləliklə, qanunvericiliyin bu tələbinə baxmayaraq, nədənsə dövlət büdcəsi haqqında illik qanunlarda (nə layihələrində, nə də təsdiqlənmişdə) büdcə xərclərinin iqtisadi təsnifatı verilmir.

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 16-cı maddəsinin 2-ci bəndinin tələbinə uyğun olaraq dövlət büdcəsi xərclərinin inzibati təsnifatı Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən təsdiq olunur.

Büdcə sistemi haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununun 16.3-cü maddəsinə əsasən “növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi təsdiq edildikdən və qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada imzalandıqdan sonra mətbuatda dərc olunur”. Qanunda təsdiq edilmiş büdcə ilə bağlı hansı məlumatların dərc edilməsi ilə bağlı hər-hansı tələb yaxud məhdudiyət müəyyən edilməyib. Təsdiq edilmiş büdcə haqqında qanun imzalandıqdan sonra dərc olunur, lakin qanunda büdcə xərclərinin inzibati təsnifatı olmur (inzibati təsnifatın təsdiq olunmasını qanunun

tələbi deyil). Həmin qanunun tətbiqi ilə bağlı prezidentin fərmanında büdcə xərclərinin inzibati təsnifatı verilir. Büdcə haqqında qanun və prezidentin müvafiq fərmanı mətbuatda dərc olunur.

Yeri gəlmişkən, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2018-ci il tarixli Fərmanı ilə “Ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması Qaydası” təsdiq edilib və 2020-ci ildən onun tətbiqi nəzərdə tutulur. Bu qaydaların tətbiqi də proqramlar üzrə xərclər smetası haqqında məlumatların açıqlığını təmin edə biləcək addım hesab edilə bilər.

Mövcud maneələr: Dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilən proqramlar üzrə xərclər smetası və büdcə gəlirlərinin kateqoriyalar üzrə məbləği barədə məlumatlar qanunla (yaxud prezident tərəfindən) təsdiq olunan göstəricilər siyahısında yoxdur.

Təvsiyələr:

- 1) Təsdiqlənmiş büdcə sənədi üzrə növbəti indeksin hesablanması zamanı Azərbaycan mövqeyini yaxşılaşdırmaq üçün “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 16.1.6-cı altbəndinin tələbinə uyğun olaraq, iqtisadi təsnifatın paragrafları səviyyəsində xərclərin məbləği növbəti (2019-cu) ilin büdcə haqqında qanununa daxil edilə bilər;
- 2) Bununla yanaşı “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 16.1-cı bəndində verilən təsdiq olunmalı büdcə göstəricilərinin siyahısına bunlar əlavə edilsin: i) büdcə proqramları üzrə xərclər smetası (məbləği); ii) büdcə gəlirlərinin kateqoriyalar üzrə məbləği (vergi və qeyri-vergi gəlirləri; neft və qeyri-neft sektoru üzrə daxilolmalar və s.).

3.6. “Büdcə icrası üzrə yekun (illik) hesabat” sənədi üzrə:

Büdcə icrası üzrə yekun illik hesabat sənədinin tamlığının və açıqlığının qiymətləndirilməsi üçün ekspertlər 14 sualı cavablandırırlar.

Sənədlə bağlı tələblər. Maliyyə ili başa çatdıqdan sonra icra hakimiyyəti (hökumət) tərəfindən hazırlanan və büdcənin icra durumu, habelə maliyyə ili ərzində büdcənin icrası ilə bağlı hökumətin fəaliyyətləri barədə məlumatları əks etdirən bu sənəd həlledici əhəmiyyət daşıyır.

Büdcə icrası üzrə yekun illik hesabat o zaman ictimaiyyət üçün açıq və əlçatan hesab olunur ki, bu sənəd müvafiq (aid olduğu) maliyyə ilinin başa çatmasından sonra 1 ildən gec olmayan müddətdə səlahiyyətli dövlət orqanının (Maliyyə Nazirliyinin) saytında yerləşdirilmiş olsun (həmin sayta bütün vətəndaşların sərbəst və ödənişsiz daxil olmaq imkanı olmalıdır). Bununla yanaşı saytda yerləşdirilmiş yekun hesabat məlumatlarının maşınla oxunabilmə imkanı da qiymətləndirilir.

Büdcə icrası üzrə yekun illik hesabatda aşağıdakı məlumatların olması qiymətləndirilir:

- xərclər üzrə təsdiq edilmiş büdcə (habelə qanunverici orqanın təsdiq etdiyi dəyişikliklər nəzərə alınmaqla) ilə faktiki icra edilmiş büdcə arasında olan fərqlər barədə məlumat;
- xərclərin hər 3 təsnifatı üzrə xərclər smetası;
- büdcə proqramları üzrə xərclər smetası;
- büdcə gəlirləri üzrə təsdiq edilmiş büdcə (habelə qanunverici orqanın təsdiq etdiyi dəyişikliklər nəzərə alınmaqla) ilə faktiki icra edilmiş büdcə arasında olan fərqlər barədə məlumat;
- mənbələr və kateqoriyalar üzrə büdcə daxilolmalarının məbləği;

- dövlət borcları ilə bağlı ilkin qiymətləndirmələrlə faktiki nəticələr arasında olan kənarlaşmalar barədə məlumat;
- maliyyə ili üzrə ilkin makroiqtisadi proqnozlarla faktiki nəticələr arasında olan kənarlaşmalar barədə məlumat;
- il ərzində daxil edilən resurslar üzrə qeyri-maliyyə məlumatlarının ilkin qiymətləndirmələri ilə faktiki nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat;
- qeyri-maliyyə nəticələri üzrə il ərzində gözlənilən nəticələrlə ilin sonunda əldə edilmiş faktiki son nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat;
- əhalinin daha həssas təbəqələrinin dəstəklənməsinə yönəlik siyasi strategiyalar üzrə proqnozlaşdırılan nəticələrlə faktiki son nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat;
- büdcədən kənar fondlar üzrə ilkin qiymətləndirmələrlə (proqnozlarla) ilin sonuna faktiki son nəticələr arasında fərqlər haqqında məlumat.

Bu məlumatlardan əlavə hökumətin maliyyə hesabatının onun illik hesabatının tərkib hissəsi kimi yoxsa ayrıca hesabat kimi təqdim olunması da qiymətləndirilir.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: ABİ-2017-də bu sənəd üzrə Azərbaycanın vəziyyəti qiymətləndirilərkən 5 sualın cavabı “standarta tam əməl olunur”, 3 sualın cavabı “standarta qismən əməl olunur”, 1 sualın cavabı “standarta əməl edilməsinə minimum cəhdlər var”, qalan 5 sualın cavabı isə “standarta əməl olunmur” olub.

Qiymətləndirmə zamanı cavabları “standarta əməl olunmur” kimi olan məlumatlar aşağıdakılar olub:

- maliyyə ili üzrə ilkin makroiqtisadi proqnozlarla faktiki nəticələr arasında olan kənarlaşmalar barədə məlumat;
- il ərzində daxil edilən resurslar üzrə qeyri-maliyyə məlumatlarının ilkin qiymətləndirmələri ilə faktiki nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat;
- qeyri-maliyyə nəticələri üzrə il ərzində gözlənilən nəticələrlə ilin sonunda əldə edilmiş faktiki son nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat;
- əhalinin daha həssas təbəqələrinin dəstəklənməsinə yönəlik siyasi strategiyalar üzrə proqnozlaşdırılan nəticələrlə faktiki son nəticələr arasında kənarlaşmalar barədə məlumat.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün: ABİ-2019 indeksi 2017-ci ilin dövlət büdcəsinin icrası barədə yekun illik hesabatının qiymətləndirilməsi əsasında hazırlanacaq. 2017-ci il üzrə dövlət büdcəsinin icrası üzrə qanun artıq təsdiq olunub. Buna görə də burada ABİ-2019 indeksində bu sənəd üzrə ölkənin mövqeyinin yaxşılaşdırılması üzrə tövsiyələr vermək artıq gecdir. Bununla belə bunu da qeyd etməliyik ki, “Azərbaycan Respublikasının 2017-ci il dövlət büdcəsinin icrası haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiqi barədə dövlət başçısının fərmanında ilk dəfə olaraq 2017-ci ildə dövlət büdcəsi xərclərinin faktiki inzibati təsnifatı təqdim olunub. Bu yenilik ABİ-2019-da bu sənəd üzrə qiymətləndirmədə əlavə bal götürməyə imkan verə bilər.

Mövcud imkanlar: Bu sənəd üzrə ABİ-nin 2019-cu ildən sonrakı qiymətləndirmələrində Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşmasına nail olmaq üçün imkanlar kifayət qədər genişdir. Belə ki:

- 1) dövlət büdcəsinin icrası haqqında qanun layihəsi ilə birlikdə hökumətin qanunverici orqana (Milli Məclisə) təqdim etdiyi “İzahat” sənədində büdcənin gəlir və xərcləri, habelə makroiqtisadi göstəricilər üzrə proqnozlarla faktiki nəticələr arasında müqayisəli məlumatların demək olar hamısı əks olunur, kənarlaşmalar (fərqlər) göstərilir və izahatı verilir. Lakin həmin izahat sənədi Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilmədiyindən və

ictimaiyyətdə açıqlanmadığından qiymətləndirmə zamanı nəzərə alınmır. Həmin sənədin Maliyyə Nazirliyinin saytına yerləşdirilməsini təmin etmək olar;

- 2) Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2018-ci il tarixli Fərmanı ilə “Ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması Qaydası” təsdiq edilib və 2020-ci ildən tətbiqi nəzərdə tutulur. Bu qaydaların tətbiqi proqram-nəticəli büdcə mexanizminin tətbiqi üçün imkan yaradır ki, bu da gələcəkdə büdcə xərclərinin gözlənilən nəticələrini və faktiki son nəticələrin müqayisəli şəkildə açıqlanması üçün yeni imkanlar açır.

Mövcud maneələr: Büdcə icrası barədə aylıq, rüblük və illik (yekun) hesabatların hazırlanması “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddəsi ilə rəqləmləndirilir. Həmin Qanunun 20.6-cı bəndində Milli Məclisin müvafiq hesabat ili üzrə dövlət büdcəsinin icrası barədə qanunda təsdiq etməli olduğu göstəricilərin siyahısı verilib. Həmin siyahıda hökumətin büdcə fəaliyyətinin qeyri-maliyyə nəticələri ilə bağlı göstəricilər əks olunmayıb.

Qanunun 20.7-ci bəndində göstərilir ki, “icmal büdcənin icrası barədə rüblük və illik hesabatlar (büdcənin gəlirləri, xərcləri, dövlət borcunun məbləği, kreditlər və s. məlumatlar da daxil olmaqla) mətbuatda dərc edilir”. Göründüyü kimi, burada da büdcə icrası barədə dərc olunan hesabatlarda əks olunmalı məlumatların tərkibi çox məhduddur.

Təvsiyələr: ABİ-2021 və sonrakı indekslərdə bu sənəd üzrə Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 20-ci maddəsinin 20.6-cı və 20.7-ci bəndlərinə əlavələrin edilməsi məqsəduyğundur. Qanunun 20.6-cı maddəsində büdcə icrası üzrə illik yekun hesabatla bağlı Milli Məclisin təsdiq etməli olduğu göstəricilərin siyahısı genişləndirilməli, 20.7-ci bəndində isə büdcə icrası üzrə illik hesabatın mətbuatda dərc olunması zamanı büdcə icrası ilə bağlı hökumətin illik yekun hesabatının tam formada (həm büdcənin icrası barədə qanun, həm də büdcə icrası barədə izahat sənədi) mətbuatda dərc edilməsi (yəni Maliyyə Nazirliyinin saytında yerləşdirilməsi) nəzərdə tutulmalıdır.

3.7. “Audit hesabat” sənədi üzrə:

Audit hesabatı sənədinin tamlığının və açıqlığının qiymətləndirilməsi zamanı 7 sual cavablandırılır.

Sənədlə bağlı tələblər. Audit hesabatı o zaman ictimaiyyət üçün açıq və əlçatan hesab olunur ki, bu sənəd müvafiq (aid olduğu) maliyyə ilinin başa çatmasından sonra 18 aydan gec olmayan müddətdə Hesablama Palatasının saytında yerləşdirilmiş olsun (həmin sayta bütün vətəndaşların sərbəst və ödənişsiz daxil olmaq imkanı olmalıdır). Bununla yanaşı saytda yerləşdirilmiş yekun hesabat məlumatlarının maşınla oxunabilmə imkanı da qiymətləndirilir.

Audit hesabatı üzrə aşağıdakı məlumatların açıqlığı qiymətləndirilir:

- ali audit qurumunun həyata keçirdiyi audit tədbirlərinin tərkibi (büdcə vəsaitlərinin qanunauyğun istifadəsinin audit, maliyyə audit və icra audit);
- büdcə xərclərinin auditlə əhatə olunma səviyyəsi;
- büdcədən kənar fondların auditlə əhatə səviyyəsi;
- illik auditin icmalının olması;
- ali audit qurumunun tövsiyələrinə hökumətin reaksiyası.

ABİ-2017-də sənədlə bağlı durum: ABİ-2017-də bu sənəd üzrə Azərbaycandakı vəziyyətlə bağlı 2 sualın cavabı “standarta tam əməl olunur”, 1 sualın cavabı “standarta qismən əməl

olunur”, 2 sualın cavabı “standarta əməl edilməsinə minimum cəhdlər var”, qalan 2 sualın cavabı isə “standarta əməl olunmur” olub. Standarta əməl olunmaması Hesablama Palatasının aşkara çıxardığı problemlərə və onun tövsiyələrinə hökuməti reaksiyası ilə bağlı suallardır.

Sənədlə bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatası özünün 2017-ci ildəki fəaliyyəti haqqında hesabatında³ ABİ-2017 haqqında məlumatı yerləşdirib, habelə burada “Audit hesabatı” bölməsi üzrə sualların cavablarına münasibət bildirib. Hesabatda bildirilir ki, “Hesablama Palatası illik fəaliyyəti ilə bağlı Hesabatlarda hesabat ilində başa çatdırılmış hər bir nəzarət tədbiri üzrə qurumlar tərəfindən Kollegiya qərarlarının və Hesablama Palatasının təqdimatlarının icra vəziyyəti barədə ayrı-ayrılıqda məlumat verir və bu hesabatlar rəsmi internet səhifəsində yerləşdirilir. Eyni zamanda, hesabatlarda ötən illərdə aparılmış nəzarət tədbirlərinin nəticələri üzrə davam edən tədbirlər barədə də məlumatlar əks etdirilir. Bu məqamlar isə qiymətləndirmə zamanı düzgün olmayaraq nəzərə alınmamışdır”⁴. Doğrudur ki, Hesablama Palatası hər il fəaliyyəti haqqında hesabat hazırlayır və bunu öz saytında yerləşdirməklə ictimaiyyətə açıqlayır. Həmin hesabatlarda palatanın hesabat ilindəki nəzarət, ekspert-analitik və başqa fəaliyyətləri, bu fəaliyyətlər zamanı müvafiq büdcə təşkilatlarına və aidiyyəti hökumət qurumlarına verdiyi təklif və tövsiyələr, habelə nəzarət tədbirlərinin nəticələri üzrə büdcə təşkilatlarında həyata keçirilən fəaliyyətlər barədə məlumatlar olur. Həmin hesabatlarda dövlət büdcəsinin layihəsinə və büdcənin icrası barədə hökumətin hesabatına verilən rəylərdə büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində Hesablama Palatasının hökumətə ünvanladığı təklif və tövsiyələr göstərsə də, hökumətin həmin təkliflərə reaksiyası haqqında məlumatlar olmur. Yaxşı olardı ki, həmin hesabatlara Hesablama Palatasının büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində əvvəlki illərdə irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrdən hökumət tərəfindən qəbul edilən və reallaşdırılanları barədə məlumatlar əlavə edilmiş olsun.

ABİ-2019 hazırlanarkən Hesablama Palatasının 2017-ci ilin dövlət büdcəsi ilə bağlı həyata keçirdiyi audit fəaliyyətləri qiymətləndiriləcək. Hesablama Palatası 2017-ci il dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı hökumətin hesabatına hazırladığı rəyi may-iyun aylarında sayta yerləşdirib⁵. Bununla yanaşı Hesablama Palatası həmin rəyi əsas götürərək və əlavə təhlil işləri əsasında “Azərbaycan Respublikasının 2017-ci il dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı Hesabat” hazırlayıb və saytında yerləşdirib⁶. Hesabatda dövlət büdcəsindən ayrılmış vəsaitlərin inzibati təsnifatı üzrə icrası ilə bağlı ətraflı məlumatlar təqdim edilib. Orada qeyd olunur ki, “Hesabatın hazırlanmasında əsas məqsəd növbəti il üçün dövlət büdcəsinin layihəsinin qəbulu prosesində nəzərə alınması məqsədilə Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi üçün ətraflı məlumatların təqdim edilməsi, dövlət vəsaitlərinin icrası ilə bağlı şəffaflığın artırılması və hesabatlılığın gücləndirilməsidir”.

Audit hesabatı sənədi üzrə cavabı “standarta əməl edilmir” olan suallardan biri də anketin 101-ci sualıdır. Bu sualda hökumətin Hesablama Palatasının təklifləri əsasında atdığı addımlar barəsində hesabat verib-verməməsi, habelə belə hesabat olduğu təqdirdə onu ictimaiyyətə açıqlayıb-açıqlanmaması qiymətləndirilir. Təəssüf ki, indiyəcən hökumətin nə hesabat

³ <http://sai.gov.az/1/nesr/25>

⁴ Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının 2017-ci ildə fəaliyyəti haqqında Hesabat. Bakı, 2018. səh. 20

⁵ <http://sai.gov.az/1/rej/57>

⁶ <http://sai.gov.az/upload/files/ICRA-2017-HESABAT2.pdf>

sənədlərində, nə də Milli Məclisə təqdim etdiyi büdcə layihəsi ilə bağlı büdcə zərfinə daxil olan sənədlərdə və büdcə icrası ilə bağlı hesabatda Hesablama Palatasının büdcə prosesinin və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi üzrə verdiyi təkliflərə münasibəti əksini tapmayıb. Halbuki real təcrübədə Hesablama Palatasının bu sahədə verdiyi bir çox təklif və tövsiyələrinin büdcə prosesinin normativ-hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsində istifadə olunduğunu söyləmək olar. Hökumətin özünün fəaliyyəti haqqında Milli Məclisə təqdim etdiyi illik hesabatla yaxud büdcə layihəsi ilə birlikdə təqdim olunan büdcə zərfinə yaxud büdcənin icrası barədə hesabatla bununla bağlı məlumatın əlavə edilməsi, habelə bu sənədlərin müvafiq qurumların saytlarında yerləşdirilməsi mümkündür.

2018-ci il iyunun 29-da Hesablama Palatası haqqında yeni qanun qəbul olunub və palatanın səlahiyyətləri və audit çərçivələri genişləndirilib.

Mövcud maneələr: Hesablama Palatası haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununda (29 iyun 2018-ci il) Hesablama Palatasının nəzarət və audit fəaliyyətinin nəticələrinin müvafiq qurumlara təqdim edilməsi və bunlara baxılması ilə bağlı müddəalar əks olunub (maddə 22, 23, 26, 27 və 28). Qanunun 24-cü maddəsində (“Hesablama Palatasının büdcə prosesində iştirakı”) palatanın büdcə prosesində iştirakı reqlamentləşdirilir, lakin burada büdcə prosesinin və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi üzrə palatanın irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrə müvafiq icra qurumlarının reaksiyası ilə bağlı heç bir tələb və ya norma müəyyən edilməyib.

Tövsiyələr: ABİ üzrə gələcək qiymətləndirmələrdə audit sənədi və büdcəyə nəzarət üzrə Azərbaycanın reytinginin yüksəlməsinə nail olmaq üçün:

- 1) Hesablama Palatasının illik hesabatına büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində Palatanın əvvəlki illərdə irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrə hesabat ilində hökumətin reaksiyası (həmin təkliflər əsasında hesabat ilində büdcə prosesində və büdcə qanunvericiliyində edilən dəyişikliklər) barədə məlumat əlavə edilsin;
- 2) Büdcə layihəsinə və büdcənin icrası ilə bağlı hesablara Hesablama Palatasının verdiyi rəylərdə, habelə müvafiq hesablarda büdcə prosesi və büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində Hesablama Palatasının irəli sürdüyü təklif və tövsiyələrə hökumətin reaksiyası (həmin təkliflər əsasında hesabat ilində büdcə prosesində və büdcə qanunvericiliyində edilən dəyişikliklər) barədə məlumatlar hökumətin illik fəaliyyəti ilə bağlı Milli Məclisə təqdim etdiyi illik hesabatla yaxud büdcə layihəsi ilə birlikdə təqdim olunan büdcə zərfinə yaxud büdcənin icrası barədə hesabatla daxil edilsin. Bununla bağlı “Hesablama Palatası haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 24-cü maddəsinə zəruri müddəə əlavə edilsin.

4.

İctimai iştirakçılıq

Açıq Büdcə İndeksində büdcə sənədlərinin ictimaiyyət üçün əlçatanlıq səviyyəsi ilə yanaşı həm də büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq səviyyəsi qiymətləndirilir. ABİ-2017-də büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üzrə Azərbaycanın göstəricisi 100 mümkün baldan cəmi 11 bal olub. Bu göstərici üzrə demək olar bütün postsovet ölkələri qeyri-kafi iştirakçılıq səviyyəsinə malik olublar (Rusiya və Qazaxstan 13, Gürcüstan 22, Qırğızstan isə 37 bal toplayıb), amma Azərbaycan yalnız Tacikistanı (7 bal) qabaqlaya bilib.

İctimai iştirakçılıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi üzrə 18 sualdan yalnız 1-nin cavabı “standarta əməl olunur” olduğu halda, 14-nün cavabı “standarta əməl edilmir” və 3-nün cavabı isə “minimum cəhdlər var” kimi olub. Yəni İndeksin nəticələrinə əsasən, Azərbaycanda icra hakimiyyəti və qanunverici orqan büdcə proseslərinə (ehtiyacların qiymətləndirilməsi və büdcə planlaşdırılması, büdcə təhlilləri, büdcə dinləmələri və müzakirələri, büdcə icrasının monitorinqi və s.) vətəndaş cəmiyyətinin cəlb edilməsinə və ictimai iştirakçılığın təmin edilməsinə maraq və cəhd göstərmirlər.

İctimai iştirakçılıqla bağlı Azərbaycanın mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün:

Mövcud imkanlar: “İctimai iştirakçılıq haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bütün dövlət qurumlarının yanında vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərindən təşkil olunmuş ictimai şuralar yaradılmalıdır. Artıq bir sıra nazirliklərdə bu istiqamətdə işlər həyata keçirilməkdədir. Maliyyə nazirliyi və büdcə proseslərində iştirak edən digər dövlət qurumları müstəqil vətəndaş cəmiyyəti üzvlərinin iştirakı ilə belə şuralar yaradıb, bunları büdcə proseslərinə cəlb edə bilər.

Mövcud maneələr: İctimai iştirakçılıq indeksi üzrə Azərbaycanın bu qədər aşağı göstəriciyə malik olmasında, heç şübhəsiz, 2014-cü ildən sonra ölkəmizdə vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyətinə yaradılan məhdudiyyətlərin və problemlərin təsiri olmuşdur. 2014-cü ilədək ölkənin vətəndaş cəmiyyəti (məsələn, Milli Büdcə Qrupu, müstəqil media qurumları və s.) hökumətin büdcə layihəsi ilə bağlı təhlillər apararaq müvafiq hökumət qurumlarının təmsilçilərinin və deputatların iştirakı ilə müzakirələr, habelə deputatların iştirakı ilə büdcə dinləmələri təşkil edir, dövlət büdcəsinin icrasının monitorinqi ilə bağlı layihələr həyata keçirir, mediada büdcə təhlilləri ilə çıxış edirdilər. Təsadüfi deyil ki, məhz vətəndaş cəmiyyətinin fəaliyyətinə yaradılan məhdudiyyətlər və problemlər üzündən son illər Azərbaycanın beynəlxalq şəffaflıq təşəbbüslərində iştirakında ciddi problemlər yaşanır (belə ki, Azərbaycan yaranandan bəri üzv olduğu beynəlxalq MHŞT prosesindən 2016-cı ildə kənarlaşıb, habelə ölkəmizin Açıq Hökumət Tərəfdaşlığında iştirakının davam etdirilməsi isə hələ də müzakirə olunur).

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununda dövlət büdcəsinin hazırlanması və müzakirələri mərhələlərində, habelə büdcə icrasının monitorinqi proseslərində geniş iştirakçılığın, xüsusilə vətəndaş cəmiyyətinin iştirakçılığının təmin edilməsini nəzərdə tutan xüsusi tələblər yoxdur. Qanunda belə tələblərin və normaların olmaması büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın təmin edilməsinə ən böyük maneədir.

Təvsiyələr:

- 1) Maliyyə Nazirliyinin yanında vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərindən təşkil olunmuş ictimai şuraların yaradılması nazirliyin işinin sürətləndirilməsi üçün məqsədəuyğundur. Həmin şuranın üzvləri həm büdcə proseslərinə fəal cəlb edilsin, həm də müxtəlif maraq qruplarının iştirakı ilə büdcə dinləmələrinin təşkili işi həmin şuralara həvalə edilə bilər;
- 2) Müxtəlif nazirliklərin və başqa icra hakimiyyəti qurumlarının yanında yaradılan ictimai şura ilə müvafiq qurumlar üzrə büdcə planlaşdırılmasına və büdcə dinləmələrinin təşkilinə cəlb edilə bilərlər;
- 3) Hökumətin büdcə layihəsinin qanunverici orqanın (Milli Məclisin) komitələrindəki müzakirələrinə vətəndaş cəmiyyətinin təmsilçilərinin iştirakı təmin edilsin;
- 4) “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununa dövlət büdcəsi prosesində, büdcənin icrasının müstəqil monitorinqinin təşkilində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakçılığının təmin edilməsini nəzərdə tutan, habelə müvafiq qurumların ayrı-ayrı

maraq qruplarının iştirakı ilə büdcə dinlmlərini təşkil etmələrini tələb edən norma və tələblər əlavə edilsin.