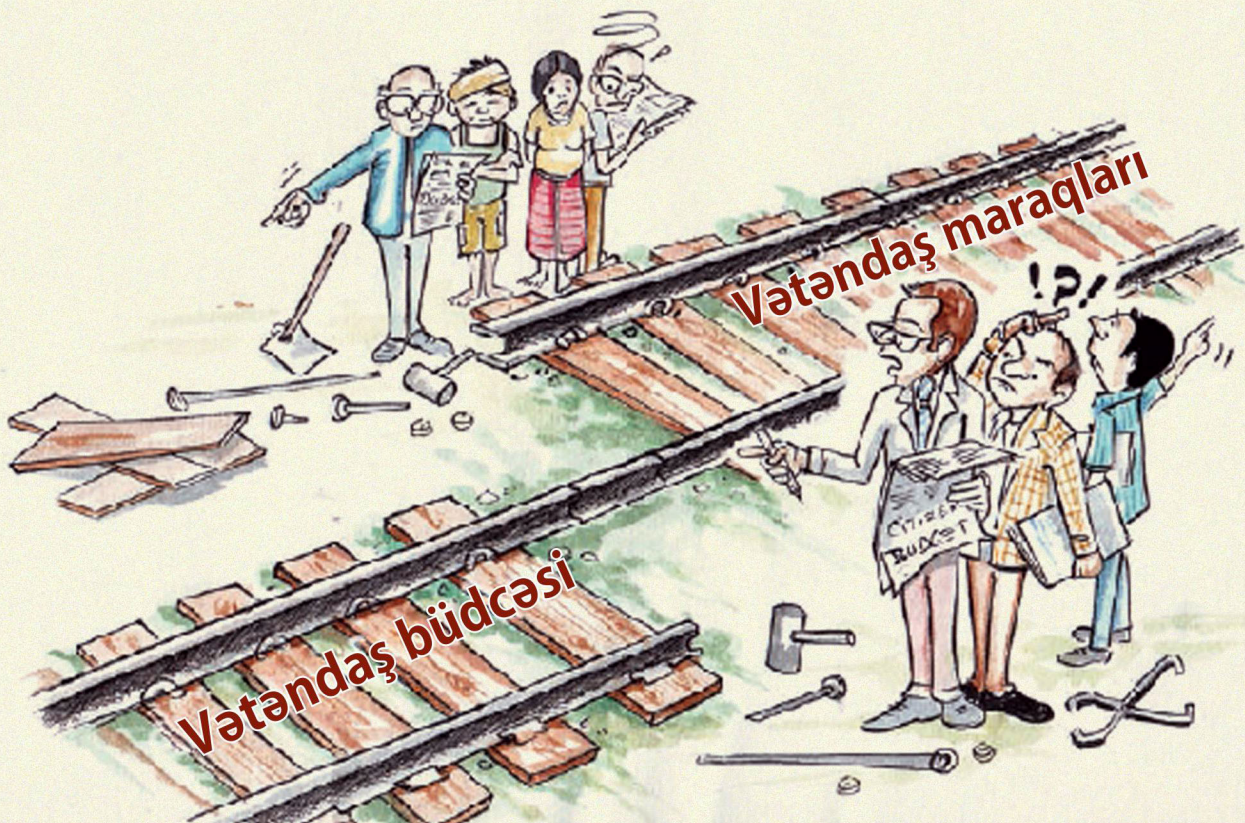




Açıq Büdcə İndeksi: Beynəlxalq büdcə təcrübəsi və Azərbaycan



Açıq Büdcə İndeksi: Beynəlxalq büdcə təcrübəsi və Azərbaycan

Kənan Aslanlı

Açıq Büdcə İndeksi: Beynəlxalq büdcə təcrübəsi və Azərbaycan

Bu tədqiqat Milli Büdcə Qrupu və Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyinin birgə həyata keçirdiyi "Sənin pulun, sənin gələcəyin: Azərbaycanda dövlət maliyyə siyasəti və idarəetməsinin təkmilləşdirilməsi" layihəsi çərçivəsində hazırlanıb. Tədqiqatın məqsədi Azərbaycanın Beynəlxalq Büdcə İndeksində mövqeyinin yaxşılaşdırılması üçün beynəlxalq büdcə təcrübəsinin öyrənilməsi və tətbiqinə töhvə verməkdir.

Müəllif: Kənan Aslanlı

Korrektor: Ceyran Abbasova

**Avropa İttifaqı və
Oksfam Böyük Britaniya
maliyyələşdirib**

ISBN 978-9952-26-781-5

© Azad İqtisadiyyata Yardım İctimai Birliyi, 2014

Mündəricat

Qısaltmalar	4
Xülasə	5
Giriş	9
Açıq Büdcə İndeksi nədir?	11
Azərbaycanın Açıq Büdcə İndeksində performansı.....	12
Büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın əsas prinsipləri	15
Büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üzrə Cənubi Koreya təcrübəsi	18
Büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın digər nümunələri.....	23
Büdcə öncəsi bəyanatın hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə.....	26
Hökumətin büdcə layihəsinin məzmunu üzrə beynəlxalq təcrübə.....	27
Büdcə icrası ilə bağlı hesabatların hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə.....	29
Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə.....	31
Audit hesabatının hazırlanması və kənar nəzarət üzrə beynəlxalq təcrübə.....	34
Yekun nəticələr	36
Azərbaycan üçün tövsiyələr	38
Büdcə işi ilə bağlı onlayn mənbələr	40
Əlavə 1. "Açıq Büdcə İndeksi 2012" üzrə ölkələrin sıralaması	41

Qisaltmalar

AAİ	<i>Ali Audit İnstitutu</i>
BBTT	<i>Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı Təşkilatı (IBP)</i>
BVF	<i>Beynəlxalq Valyuta Fondu</i>
HP	<i>Hesablama Palatası</i>
İƏİT	<i>İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı</i>
NATV	<i>Cənubi Koreya Parlamentinin Televiziyası</i>
OBS	<i>Açıq Büdcə Sorğusu (Open Budget Survey)</i>
SMS	<i>Qısa mesaj sistemi</i>
ÜDM	<i>Ümumi Daxili Məhsul</i>

Xülasə

Əsas məqsədi büdcə sənədlərinin əlçatanlığı, büdcə şəffaflığı, büdcə hesabatlılığı və büdcə iştirakçılığı üzrə yeganə müstəqil qlobal alət olan açıq büdcə indeksi və açıq büdcə sorğusunun təqdim etdiyi mütərəqqi beynəlxalq təcrübə nümunələrini Azərbaycanda büdcə sahəsinə marağı olan vətəndaş cəmiyyətinin və hökumətin nəzərinə çatdırmaq olan bu araşdırma sənədi özündə təklif və tövsiyələri də birləşdirir.

Ölkənin sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə və kompleks inkişafa yönəlik maliyyə aləti olan büdcənin formalaşması, müzakirəsi, icrası və nəzarət mərhələlərində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakı xüsusi önəmə malikdir. Burada həm sırası vətəndaşlar, həm də cəmiyyətin daha təşkilatlanmış aktiv hissəsi olan qeyri-hökumət təşkilatları, media, həmkarlar ittifaqları, siyasi partiyalar, biznes assosiasiyalar daha fəal olmalıdırlar. Onların dövlət maliyyəsinin daha şəffaf və effektiv idarə olunmasına nail olmaq üçün apardıqları bütün işlərin yekunu büdcə vəkilliyi fəaliyyətidir. Effektiv büdcə vəkilliyi üçün tədqiqata əsaslanan faktların zənginliyinin mövcudluğu olduqca önəmlidir. Qlobal miqyasda büdcə məsələlərini əhatə edən əsas tədqiqat aləti olan Açıq Büdcə İndeksi (*Open Budget Index*) xüsusi sorğu vasitəsilə ölkələrin büdcə prosesinin şəffaflığını və əsas büdcə sənədlərinin əlçatanlığını ümumi şəkildə ölçməyə və digərləri ilə müqayisə etməyə imkan verən indeksdir. Bu indeks bütün dünyada büdcə şəffaflığının və hesabatlılığının bütün dünyada tam müstəqil ekspertlər tərəfindən qiymətləndirildiyi yeganə müqayisəli və müntəzəm indeksdir. İndeks hesablanarkən Açıq Büdcə Sorğusunun (*Open Budget Survey*) sualları əsas götürülür və bu sorğu dünyanın 100 ölkəsində büdcə şəffaflığını, iştirakçılığı və büdcəyə effektiv nəzarətin vəziyyətini öyrənən sorğu alətidir.

Sorğu 125 sualdan ibarətdir və onu tərəfdaş ölkələrdə müstəqil araşdırmaçılar tərtib edir. Bu suallardan 95-i hökumətin büdcə prosesinin müxtəlif mərhələlərində açıqlamalı olduğu 8 əsas büdcə sənədinin (*büdcəöncəsi bəyanat, hökumətin büdcə layihəsi, təsdiqlənmiş büdcə, vətəndaş büdcəsi, aylıq və ya rüblük hesabatlar, yarımillik hesabat, illik yekun hesabat, audit hesabatı*) ictimaiyyətə açıqlığı və əhatəliliyi ilə birbaşa olaraq bağlıdır. Qalan 30 sual isə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq imkanları, habelə qanunverici orqanın və ali audit qurumunun büdcənin formalaşması və büdcəyə nəzarət mərhələsində oynadığı rolla əlaqəlidir. Sorğu hansısa ekspertin fikrini deyil, büdcə şəffaflığı, hesabatlılığı və iştirakçılığı ilə bağlı açıq müşahidə oluna bilən faktların ölçülməsini əhatə edir. İndeksdə ölkələrin balı 0-dan 100-ə qədər

intervalda dəyişərək daha yüksək bal büdcə sənədlərinin açıqlığını göstərir. Açıq Büdcə Sorğusu isə yalnız büdcə sənədlərinin açıqlığını deyil, həm də effektiv büdcə nəzarəti və büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı da qiymətləndirir. Neft-qaz ölkəsi olan Azərbaycan üzrə açıq büdcə indeksinin ölkə hesabatında hökumətin vacib büdcə sənədləri olan “büdcəöncəsi bəyanat” və “vətəndaş büdcəsi”ni hazırlayıb yayımlaması, büdcənin icrası ilə bağlı hesabatların və digər büdcə sənədlərinin əhatəli olmaması, habelə qanunverici orqanın və Hesablama Palatasının büdcə prosesi üzərində ciddi nəzarət qura bilməməsi xüsusilə vurğulanır. Habelə, həmin sənəddə Azərbaycan hökumətinə, parlamentinə və ali audit qurumuna ictimai dinləmələrin keçirilməsi, əhalinin büdcə prosesi ilə bağlı rəyinin davamlı öyrənilməsi və büdcə iştirakçılığının hüquqi mexanizmlərinin formalaşdırılması vasitəsilə büdcə prosesində geniş ictimai iştirakçılığın gücləndirilməsi tövsiyə olunur.

Azərbaycanda hökumətin cəmiyyətə açıqlamalı olduğu 8 əsas büdcə sənədinin 6-sı indeksin nəticələri açıqlanana qədər ictimaiyyət üçün əlçatan idi, vətəndaş büdcəsi və büdcə öncəsi bəyanat sənədi isə əlçatan deyildi. Daha sonra isə (2013-cü ilin sonlarında) Azərbaycan hökuməti mütərəqqi bir addım ataraq 2014-cü il üçün vətəndaş büdcəsini yayımladı. Vətəndaş büdcəsi büdcə ili ərzində baş verəcək fəaliyyətlər və planlarla bağlı vətəndaşların məlumatını artırmaq və düzgün qavrayışını təmin etmək məqsədilə büdcə sənədinin qeyri-texniki dil və əlçatan formatda hazırlanan sadələşdirilmiş versiyasıdır. Maliyyə Nazirliyin yayımladığı “Vətəndaşın büdcə bələdçisi” ümumən vətəndaş büdcəsi üçün olan əsas tələblərə cavab verir. Ancaq sənədin dili gələcəkdə bir qədər də sadələşdirilməli, dizaynı daha da təkmilləşdirilərək vizuallıq bir qədər də artırılmalıdır, eni zamanda sənədin çapı üçün heç bir texniki məhdudiyyət olmamalıdır. Hələlik tam əlçatan olmayan yeganə büdcə sənədi büdcə öncəsi bəyanat olsa da, hökumət buna xeyli oxşar olan büdcə sənədini yayımlayır (dövlət və icmal büdcələrin layihələrinin təqdimatı). Hökumət bu sənəddə öz siyasətləri ilə büdcəni fiskal siyasət çərçivəsində bir-biri ilə əlaqələndirməlidir. İlk növbədə hökumət özü bu sənədi büdcə öncəsi sənəd kimi təqdim etməlidir və həmin sənəd mütləq qaydada büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməmişdən 1 ay öncə açıqlanmalıdır. Sənədin missiyası ondan ibarətdir ki, ölkədə büdcə öncəsi debatlar başlasın. Azərbaycanda isə Maliyyə Nazirliyinin açıqladığı dövlət büdcəsi və icmal büdcəsi layihəsinin təqdimatı büdcə zərfi parlamentə göndərilən ərəfədə açıqlanır. Azərbaycanda həm büdcə öncəsi bəyanat, həm də büdcə hesabatları vasitəsilə hökumət cəmiyyətə daxili və xarici dövlət borcları və onların strukturları barəsində daha çox məlumat verməlidir. Habelə, Azərbaycanda dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar fondların layihələri parlamentə təqdim ediliyi kimi tam formada Maliyyə Nazirliyi tərəfindən ictimaiyyətə açıqlanmalıdır.

Azərbaycanda büdcənin gəlir və xərclərinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatlar açıqlanmır. Rüblük və yarımillik hesabatların açıqlanmasında son illər bir qədər qeyri-müntəzəmlik

müşahidə olunub, illik hesabatlar isə məzmunları tam əhatəli olmasa da müntəzəm açıqlanıb. İndeksin nəticələrində audit hesabatların da tam əhatəli olmadığı ortaya çıxır. Açıq Büdcə Sorğusunda isə Hesablama Palatasının dövlət maliyyəsindən istifadə üzərində effektiv nəzarəti və vətəndaşlarla qarşılıqlı kommunikasiyaları zəif qiymətləndirilir.

Büdcə prosesinin icraya nəzarət fazasında Hesablama Palatası əvvəlki ilin büdcəsinin icra vəziyyətini və hökumətin maliyyə performansını qiymətləndirərək audit hesabatı hazırlayır. Bu hesabat eyni zamanda spesifik agentliklərin büdcəsinə və hökumətin fəaliyyətinin qeyri-maliyyə aspektlərini də əhatə etməlidir. Azərbaycanda Hesablama Palatası özünün internet sahifəsində vətəndaşların quruma müraciətləri barədə məlumat versə də, həmin məlumatlar nəticəsində atılan addımların nədən ibarət olması bilinmir. Hesablama Palatası ayrı-ayrı dövlət qurumlarının maliyyə fəaliyyətinin yekunlarını audit yoxlamasından keçirərkən, habelə müxtəlif illər üzrə dövlət büdcəsinin layihəsinə və icrasına rəy verərkən ortaya çıxardığı dövlət maliyyəsindən sui-istifadə halları, sadəcə, fakt olaraq qalmamalıdır. Cəmiyyətə maliyyə-audit fəaliyyətinin yekunları barədə ətraflı məlumat verilməli və vaxtaşırı mətbuat üçün brifinqlər verilməlidir. Hesablama Palatasının öz fəaliyyətində hakimiyyətin icraedici qolundan tam müstəqilliyi, dövlət maliyyəsinin mümkün qədər daha çox hissəsinin əhatə olunması (gəlirlərin və xərclərin bütün təsnifatlar, layihələr və proqramlar üzrə əhatəliliyi) də açıq büdcə sorğusunda önə çıxan məsələlərdəndir. Hesablama Palatası və hökumət hər biri ayrı-ayrılıqda dövlət maliyyəsi üzərində kənar nəzarətin nəticələri və çatışmazlıqların ortadan qaldırılması tədbirləri barədə hesabatlar hazırlayıb ictimaiyyətə təqdim etməlidirlər.

Dövlət maliyyəsinin effektiv idarə olunması üçün məlumatların açıqlığı təkbəşinə kifayət deyil. Şəffaflığın hökumətin hesabatlılığı ilə nəticələnməsi üçün vətəndaşların və qeyri-hökumət təşkilatlarının büdcə ilə bağlı qərarların qəbul edilməsi prosesində və büdcə monitorinqi prosesində iştirak etmək imkanları olmalıdır. Müstəqil büdcə nəzarəti və büdcə prosesində vətəndaş iştirakçılığı mexanizmləri tam olaraq institusionallaşmalıdır. Azərbaycanda büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın hüquqi əsasları qismən formalaşdırılmağa başlasa da, realıqda büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq mövcud deyil. Sorğunun əhatə etdiyi ölkələr arasında yalnız Cənubi Koreya 100 balndan 92 bal toplayıb və bu, həmin ölkədə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üçün geniş imkanların olduğunu ifadə edir. Cənubi Koreya ictimai iştirakçılıq sahəsində həqiqətən innovasiya sayıla biləcək üsullar tətbiq edir. Burada yerli müraciətlər əsasında maliyyə naziri yerlərdəki şəraiti öyrənmək üçün ayrı-ayrı bölgələrə və qurumlara səfərlər edir. İctimai iştirakçılıq sahəsində digər qabaqcıl ölkə olan Trinidad və Tobaqoda müxtəlif ictimai forumlar təşkil edilir, Yeni Zelandiya isə vergidən yayınma halları və maliyyə fırıldaqçılığı ilə bağlı vətəndaşların dövlət qurumları ilə əllərində olan məlumatları paylaşmaları üçün qaynar xətt açıb və müxtəlif sorğularla vətəndaşların büdcə ilə bağlı fikirlərini öyrənir.

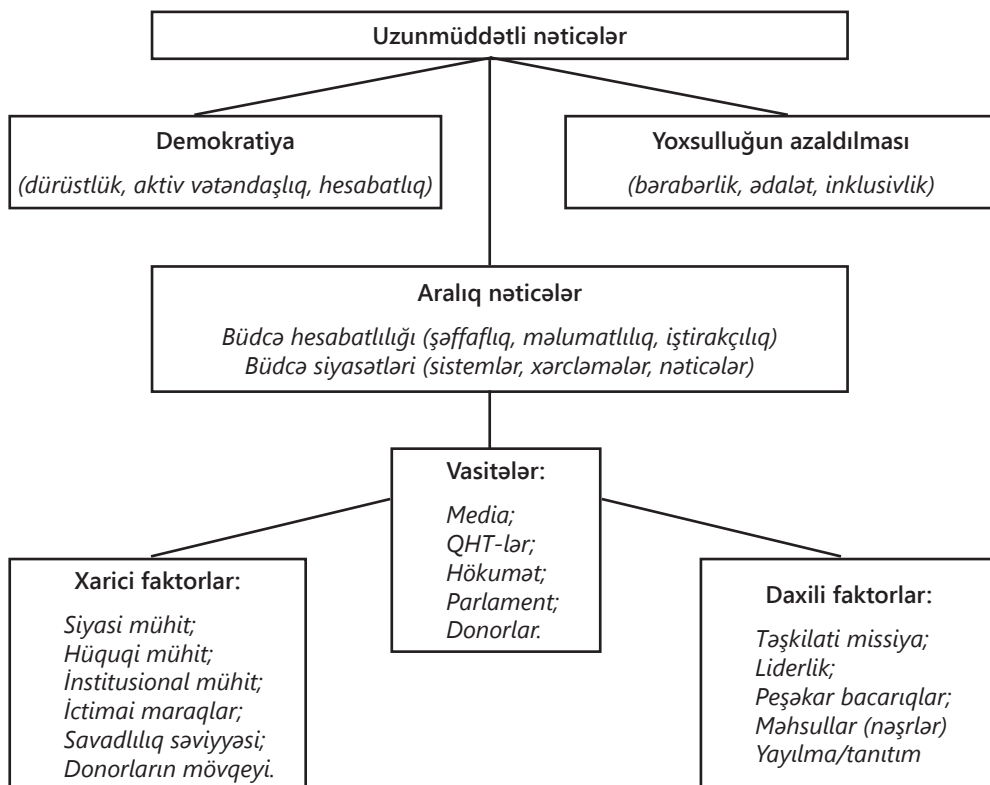
Açıq büdcə indeksi və açıq büdcə sorğusu bu tədqiqat sənədində toxunulan büdcə şəffaflığı, büdcə hesabatlılığı və iştirakçılıq problemlərini təsvir etməklə kifayətlənmir. Bununla yanaşı, problemlərdən çıxış yollarını da beynəlxalq təcrübə əsasında hökumətlərə tövsiyə edir. Belə ki, Azərbaycanda “Büdcə öncəsi bəyanat” (pre-budget statement) Açıq Büdcə indeksində nəzərdə tutulan zaman çərçivəsində, yəni büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməzdən bir ay əvvəl hökumət tərəfindən ictimaiyyətə açıqlanmalıdır. Maliyyə Nazirliyinin hazırladığı “Vətəndaşın büdcə bələdçisində” (citizens budget) konkret proqramlar üzrə informasiyalar artırılmalı, sənədin dili daha da sadələşdirilməli və onun yayılması və çapı üçün hər hansı texniki məhdudiyyət qoyulmamalıdır. Dövlət büdcəsi üzrə qanun layihələrinin, aralıq büdcə hesabatlarının və icra olunmuş büdcə üzrə hesabatların məzmunu, strukturu və əhatəliliyi daha da zənginləşdirilməli, bütün mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının büdcələri Maliyyə Nazirliyi və ya Nazirlər Kabineti tərəfindən detallı şəkildə açıqlanmalıdır. Maliyyə Nazirliyi dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatları müntəzəm olaraq öz internet sahifəsində yerləşdirməli və bu hesabatlarda gəlirlərin və xərclərin tam təsnifatı əhatə olunmalıdır. Dövlət və icmal büdcələrin layihələrinin hazırlanmasında yerli ehtiyacların ödənməsi mərhələsindən dövlət büdcəsinin kassa icrasına qədər bütün mərhələlərdə vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları dinləmələr, forumlar və ya yazılı məsləhətləşmələr formasında iştirak edə bilməlidirlər.

Parlamentdə və Hesablama Palatasında ictimaiyyət nümayəndələrinin iştirakı ilə geniş tərkibdə açıq büdcə dinləmələri həyata keçirilməlidir və bununla yanaşı həmin dinləmədə hökumətə verilən təkliflərin aqibəti ilə bağlı da vətəndaş cəmiyyəti məlumatlandırılmalıdır. Dövlət büdcəsinin və büdcədənəkar fondların layihələri parlamentə təqdim edildiyi formada Maliyyə Nazirliyi tərəfindən internet sahifəsi vasitəsilə onlayn versiyada ictimaiyyətə açıqlanmalıdır. Parlament yalnız büdcə layihəsi müzakirə olunanda və təsdiqlənəndə deyil, büdcə icra olunanda da onun üzərində nəzarət imkanları əldə etməli, habelə parlamentdəki büdcə müzakirələrinin dəqiq rəqlamenti müəyyən olunmalıdır. Hesablama Palatasının rəyləri və audit hesabatları bütün büdcədənəkar fondları və dövlətin büdcədənəkar maliyyə əməliyyatlarını əhatə etməlidir (indiki halda Palatanın Dövlət Neft Fondunun büdcəsi üzrə rəyləri açıqlanmır və orada hər hansı auditin aparılması haqda məlumatlar da verilmir). Parlament, Hesablama Palatası və hökumət vətəndaşlardan dövlət maliyyəsinin istifadəsi ilə bağlı daxil olan müraciətlərin, təkliflərin, sorğuların və şikayətlərin necə araşdırılması mexanizmlərini işləyib hazırlamalıdır. Büdcə qanunvericiliyi beynəlxalq və yerli təşkilatların hesabatlarındakı təkliflər və beynəlxalq normalar istiqamətində təkmilləşdirilərək ictimai iştirakçılıqla bağlı işlək hüquqi baza formalaşdırılmalıdır.

Giriş

Ölkənin sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə və kompleks inkişafa yönəlik maliyyə aləti olan büdcənin formalaşması, müzakirəsi, icrası və nəzarət mərhələlərində vətəndaş cəmiyyətinin iştirakı xüsusi önəmə malikdir. Burada həm sırası vətəndaşlar, həm də cəmiyyətin daha təşkilatlanmış aktiv hissəsi olan qeyri-hökumət təşkilatları, media, həmkarlar ittifaqları, siyasi partiyalar, biznes assosiasiyalar daha fəal olmalıdırlar. Onların dövlət maliyyəsinin daha şəffaf və effektiv idarə olunmasına nail olmaq üçün apardıqları bütün işlərin yekunu büdcə vəkilliyi fəaliyyətidir. Vətəndaş cəmiyyətinin ictimai əhəmiyyətə malik büdcə vəkilliyi və büdcə təhlili fəaliyyətlərinin uzun müddətli müxtəlif məqsədləri və bunlara təsir edə biləcək müxtəlif faktorları mövcuddur. Burada vəkillik fəaliyyətini aparan təşkilatların daxili mühiti ilə bağlı faktorlarla yanaşı, xarici mühit faktorları da mövcuddur.

Vətəndaş cəmiyyətinin büdcə vəkilliyi fəaliyyətinin nəticələri, vasitələri və təsir faktorları



Son nəticədə vətəndaş cəmiyyətinin büdcə vəkilliyi büdcə prosesinin şəffaflığı və büdcə sənədlərinin açıqlığı vasitəsilə cəmiyyətdə mövcud olan həlli vacib mühüm problemlərlə büdcə prioritetlərinin uzlaşdırılmasına və korrupsiyanın miqyasının daha da azaldılmasına yönəldilməlidir¹. Büdcə vəkilliyinin effektiv aparılması üçün büdcə sənədlərinə, hesabatlara, faktlara, əhatəli araşdırmalara və müqayisəli indekslərə ehtiyac duyulur ki, vəkillik fəaliyyətinin sonunda istənilən nailiyyətlər əldə oluna bilsin. Büdcə prosesinin formalaşma mərhələsindən başlayaraq icra və audit mərhələsinə qədər bütün mərhələlərində iştirak etməklə vətəndaş cəmiyyəti aşağıdakılara nail ola bilər:

- *ictimai ehtiyaclar və prioritetlər istiqamətində daha güclü ictimai seçimlərə gətirib çıxara biləcək kritik informasiyaları çoxaltmaq;*
- *büdcə məlumatlarını toplamaq, anlaşılan formatda sistemləşdirmək və yaymaqla büdcə müzakirələrinə daha çox insanı cəlb etmək;*
- *daha çox insana təlimlər keçməklə onların müstəqil şəkildə büdcə sənədlərini təhlil etmələrinə və anlamalarına töhfə vermək;*
- *hökumətə texniki yardım göstərməklə onun büdcə siyasəti üzrə sərəfəsini artırmaq;*
- *büdcə layihəsi və büdcə icrası ilə bağlı alternativ rəylər hazırlamaq və yaymaq;*
- *sosial-iqtisadi məqsədlərə çatmaq naminə ictimai maliyyə resursları üzərində qərar verən hökumət rəsmilərinin hesabatlığı;*
- *hökumətdə, parlamentdə və ali audit qurumunda proqram menecerləri səviyyəsində yeni tərəfdaşlar tapmaq.*

Yuxarıda sadalanan fəaliyyətlər və hökumət-vətəndaş cəmiyyəti əməkdaşlığı ölkədə daha açıq büdcənin (büdcə prosesi və büdcə sənədləri) formalaşmasına gətirib çıxarsa bunun vasitəsilə son nəticədə dövlətlə vətəndaş arasında inamın möhkəmlənməsi baş verir. Ancaq bütün bunların baş verməsi üçün ölkədə büdcə prosesinin iştirakçılıq səviyyəsi və büdcə sənədlərinin açıqlığı üzrə qiymətləndirmə və müqayisələr aparmaq imkanı formalaşmalıdır. Məhz bunun üçün beynəlxalq büdcə şəffaflığı təşəbbüsləri və açıq büdcə qiymətləndirmələri təhlil edilməli və buradan həm vətəndaş cəmiyyəti, həm də hökumət üçün nəticələr çıxarılmalıdır.

Bu tədqiqatın əsas məqsədi büdcə sənədlərinin əlçatanlığı, büdcə şəffaflığı, büdcə hesabatlığı və büdcə iştirakçılığı üzrə yeganə müstəqil qlobal alət olan açıq büdcə indeksi və açıq büdcə sorğusunun təqdim etdiyi mütərəqqi beynəlxalq təcrübə nümunələrini Azərbaycanda büdcə sahəsinə marağı olan vətəndaş cəmiyyətinin və hökumətin nəzərinə çatdırmaqdır.

¹ Sanjeev Khagram, Paolo de Renzio and Archon Fung. "Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World". (p 3). 2013
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Political-Economy-of-Transparency-Participation-and-Accountability.pdf>

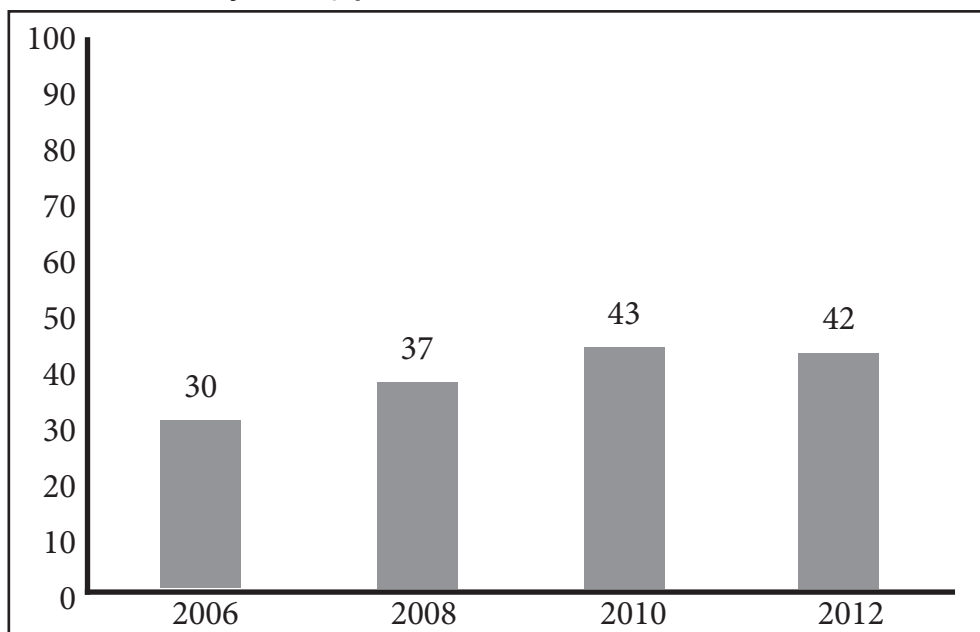
Açıq Büdcə İndeksi nədir?

Açıq Büdcə İndeksi (*Open Budget Index*) xüsusi sorğu vasitəsilə ölkələrin büdcə prosesinin şəffaflığını və əsas büdcə sənədlərinin əlçatanlığını ümumi şəkildə ölçməyə və digərləri ilə müqayisə etməyə imkan verən indeksdir. Bu indeks bütün dünyada büdcə şəffaflığının və hesabatlığının bütün dünyada tam müstəqil ekspertlər tərəfindən qiymətləndirildiyi yeganə müqayisəli və müntəzəm indeksdir. İndeks ABŞ-ın Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı (*International Budget Partnership*) təşkilatı tərəfindən hazırlanır və indeks hesablanarkən Açıq Büdcə Sorğusunun sualları əsas götürülür. Açıq Büdcə Sorğusu (*Open Budget Survey*) dünyanın 100 ölkəsində büdcə şəffaflığını, iştirakçılığı və büdcəyə effektiv nəzarətin vəziyyətini öyrənən sorğu alətidir. Sorğu 125 sualdan ibarətdir və onu tərəfdaş ölkələrdə müstəqil araşdırmaçılar tərtib edir. Bu suallardan 95-i hökumətin büdcə prosesinin müxtəlif mərhələlərində açıqlamalı olduğu 8 əsas büdcə sənədinin (*büdcəöncəsi bəyanat, hökumətin büdcə layihəsi, təsdiqlənmiş büdcə, vətəndaş büdcəsi, aylıq və ya rüblük hesabatlar, yarımillik hesabat, illik yekun hesabat, audit hesabatı*) ictimaiyyətə açıqlığı və əhatəliliyi ilə birbaşa olaraq bağlıdır. Qalan 30 sual isə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq imkanları, habelə qanunverici orqanın və ali audit qurumunun büdcənin formalaşması və büdcəyə nəzarət mərhələsində oynadığı rolla əlaqəlidir. Sorğu hansısa ekspertin fikrini deyil, büdcə şəffaflığı, hesabatlığı və iştirakçılığı ilə bağlı açıq müşahidə oluna bilən faktların ölçülməsini əhatə edir. İndeksdə ölkələrin balı 0-dan 100-ə qədər intervalda dəyişərək daha yüksək bal büdcə sənədlərinin açıqlığını göstərir. Açıq Büdcə Sorğusu isə yalnız büdcə sənədlərinin açıqlığını deyil, həm də effektiv büdcə nəzarəti və büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı da qiymətləndirir.

Azərbaycanın Açıq Büdcə İndeksində performansı

2013-cü ildə bütün dünyada Açıq Büdcə İndeksinin 2012-ci il üçün yeni nəticələri açıqlandı. Azərbaycan indeks üzrə 100 mümkün baldan 42 bal toplayaraq qiymətləndirmədə iştirak edən 100 ölkə arasında 58-ci yerdə qərarlaşıb (bu açıq büdcə indeksinin 2012-ci il üzrə ortalama səviyyəsindən (43 bal) 1 bal azdır). Bu nəticəyə əsasən Azərbaycan hökuməti dövlət büdcəsi ilə bağlı əsas sənədləri ictimaiyyət üçün yalnız qismən açıq və cəmiyyətə məhdud informasiya ötürür. Qeyd edək ki, "Açıq Büdcə İndeksi 2010"-da Azərbaycan 100 mümkün baldan 43 bal toplayaraq 94 ölkə arasında 52-ci yeri tutmuşdu. Yeni indeks üzrə ölkəmizin topladığı balda cəmi 1 bal azalma qeydə alınıb². Açıq Büdcə İndeksinin 2008-ci il üzrə nəticələrində Azərbaycan 37 balla 85 ölkə arasında 50-ci yer, indeksin 2006-cı il üçün nəticələrinə görə isə 30 balla 59 ölkə arasında 45-ci yeri tutub.

Azərbaycanın Açıq Büdcə İndeksindəki nəticələri (2006-2012)



Ümumiyyətlə, qiymətləndirilən 100 ölkədən 77-də büdcə şəffaflığının baza standartları belə tam təmin olunmur. İndeksdə neft və qaz gəlirlərindən asılı ölkələr arasında performansı daha yüksək olanları Norveç və Rusiyadır. Digər bir neft-qaz ölkəsi

² <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

olan Azərbaycan üzrə açıq büdcə indeksinin ölkə hesabatında hökumətin vacib büdcə sənədləri olan “büdcəöncəsi bəyanat” və “vətəndaş büdcəsi”ni hazırlayıb yayımlaması, büdcənin icrası ilə bağlı hesabatların və digər büdcə sənədlərinin əhatəli olması, habelə qanunverici orqanın və Hesablama Palatasının büdcə prosesi üzərində ciddi nəzarət qura bilməməsi xüsusilə vurğulanır. Habelə, həmin sənəddə Azərbaycan hökumətinə, parlamentinə və ali audit qurumuna ictimai dinləmələrin keçirilməsi, əhalinin büdcə prosesi işlə bağlı rəyinin davamlı öyrənilməsi və büdcə iştirakçılığının hüquqi mexanizmlərinin formalaşdırılması vasitəsilə büdcə prosesində geniş ictimai iştirakçılığın gücləndirilməsi tövsiyə olunur³.

2012-ci il Açıq Büdcə İndeksində qiymətləndirilən 8 əsas büdcə sənədi və Azərbaycanda onların ictimaiyyətə açıqlıq vəziyyəti⁴

Sənədin adı və təsviri	İctimai açıqlıq vəziyyəti
Büdcəöncəsi bəyanat (pre-budget statement) – parlamentə təqdim edilən büdcə layihəsinin əsas parametrləri barədə, habelə hökumətin iqtisadi siyasəti ilə büdcə siyasətinin əlaqələndirilməsi barədə məlumatlar öz əksini tapır.	Açıqlanmır (hökumətin açıqladığı dövlət büdcəsi layihəsinin təqdimatı bu sənədə xeyli oxşardır)
Hökumətin büdcə layihəsi (executive's budget proposal) – hökumətin vergilər və digər mənbələr hesabına gəlirləri artırmaq, habelə prioritet sahələrdə xərcləmələr aparmaq planlarını təqdim edir.	Açıqlanır (büdcə zərfi tam açıqlanmır, yalnız dövlət büdcəsi haqqında qanun layihəsi açıqlanır)
Təsdiqlənmiş büdcə (enacted budget) – parlamentdə təsdiqlənən və hökumətə gəlirləri artırmaq, xərcləmələr etmək və borc götürmək səlahiyyəti verən hüquqi sənəd.	Açıqlanır (əhatəlilik tam deyil)
Vətəndaş büdcəsi (citizens budget) – büdcə gəlirləri və xərcləri barədə geniş ictimaiyyətə anlaşılan məlumat verən qeyri-texniki sənəd.	Açıqlanır (Açıq Büdcə İndeksi 2012-nin nəticələri açıqlananda bu sənəd hələ açıqlanmışdı)
Aylıq və ya rüblük hesabatlar (in-year reports) – aylıq və ya rüblük dövriyyədə faktiki gəlirlər, xərclər və borclanma üzrə dəyişiklikləri görməyə və proqnozla real rəqəmləri müqayisə etməyə imkan verən büdcə icrası hesabatı.	Açıqlanır (əhatəlilik tam deyil)
Yarımillik hesabat (mid-year review) – büdcə ilinin yarısına görə büdcənin icrasının və büdcə siyasətinə təsir edən iqtisadi fərziyyələrin təhlili sənədi.	Açıqlanır (əhatəlilik tam deyil)
İllik yekun hesabat (year-end report) – təsdiqlənmiş büdcə ilə müqayisədə büdcənin faktiki illik icrasını təqdim edən sənəd.	Açıqlanır (əhatəlilik tam deyil)
Audit hesabatı (audit report) – büdcənin gəlir və xərclərinin icrasının müstəqil kənar nəzarət orqanı və ya ali audit qurumu tərəfindən yoxlanılmasının nəticələrini özündə əks etdirən hesabat.	Açıqlanır (əhatəlilik tam deyil)

Mənbə: “Açıq Büdcə İndeksi 2012”-də Azərbaycan üzrə hesabat

³ Open Budget Survey 2012, Azerbaijan Country Report, p.4

⁴ İndeksin hesablanması və sorğunun doldurulmasında Azərbaycan tərəfdən yerli tərəfdaş Milli Büdcə Qrupunun üzvü olan İctimai Vəsaitin Monitoringi Mərkəzi olmuşdur. Tədqiqat əsasən 2011-ci ilin dekabrına qədər büdcə prosesində və büdcə sisteminə olan dəyişiklikləri əhatə etmişdir.

Azərbaycanda hökumətin cəmiyyətə açıqlamalı olduğu 8 əsas büdcə sənədinin 6-ı indeksin nəticələri açıqlanana qədər ictimaiyyət üçün əlçatan idi, vətəndaş büdcəsi və büdcəöncəsi bəyanat sənədi isə əlçatan deyildi. Daha sonra isə (2013-cü ilin sonlarında) Azərbaycan hökuməti mütərəqqi bir addım ataraq 2014-cü il üçün vətəndaş büdcəsini yayımladı⁵. Vətəndaş büdcəsi büdcə ili ərzində baş verəcək fəaliyyətlər və planlarla bağlı vətəndaşların məlumatını artırmaq və düzgün qavrayışını təmin etmək məqsədilə büdcə sənədinin qeyri-texniki dil və əlçatan formatda hazırlanan sadələşdirilmiş versiyasıdır. Maliyyə Nazirliyin yayımladığı "Azərbaycan Respublikasının 2014-cü il dövlət və icmal büdcələri üzrə Vətəndaşın büdcə bələdçisi" ümumən vətəndaş büdcəsi üçün olan əsas tələblərə cavab verir. Ancaq sənədin dili gələcəkdə bir qədər də sadələşdirilməli, dizaynı daha da təkmilləşdirilərək vizuallıq bir qədər də artırılmalıdır, eni zamanda sənədin çapı üçün heç bir texniki məhdudiyyət olmamalıdır.

Hələlik tam əlçatan olmayan yeganə büdcə sənədi büdcə öncəsi bəyanat olsa da, hökumət buna xeyli oxşar olan büdcə sənədini yayımlayır (dövlət və icmal büdcələrin layihələrinin təqdimatı). İlk növbədə hökumət özü bu sənədi büdcəöncəsi sənəd kimi təqdim etməlidir və həmin sənəd mütləq qaydada büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməmişdən bir ay öncə açıqlanmalıdır. Sənədin missiyası ondan ibarətdir ki, ölkədə büdcə öncəsi debatlar başlasın. Azərbaycanda isə Maliyyə Nazirliyinin açıqladığı dövlət büdcəsi və icmal büdcəsi layihəsinin təqdimatı büdcə zərfi parlamentə göndərilən ərəfədə açıqlanır⁶.

⁵ <http://maliyye.gov.az/node/1666>

⁶ <http://maliyye.gov.az/node/1128>

Büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın əsas prinsipləri

Dövlət maliyyəsinin effektiv idarə olunması üçün məlumatların açıqlığı təkbəşinə kifayət deyil. Şəffaflığın hökumətin hesabatlılığı ilə nəticələnməsi üçün vətəndaşların və qeyri-hökumət təşkilatlarının büdcə ilə bağlı qərarların qəbul edilməsi prosesində və büdcə monitorinqi prosesində iştirak etmək imkanları olmalıdır⁷. Müstəqil büdcə nəzarəti mexanizmləri isə tam olaraq institusionallaşmalıdır. Açıq Büdcə Sorğusuna (*Open Budget Survey – OBS*) daxil olan bəzi suallar məhz büdcə prosesində vətəndaş iştirakçılığı ilə bağlıdır ki, burada da iştirakçılığın aşağıdakı mühüm prinsipləri əsas götürülür:

- *İctimai iştirakçılıq büdcə prosesinin bütün mərhələlərində (formalaşma, müzakirə, büdcənin icrası, nəzarət) baş verməlidir.*
- *Büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq qanunverici orqan və ali audit qurumu ilə yanaşı mərkəzi hökumətin bütün səlahiyyətli qurumları ilə dialoq çərçivəsində baş verməlidir.*
- *Büdcə prosesində vətəndaş iştirakçılığı hüquqi əsaslara malik olmalıdır və belə hüquqi çərçivə heç bir fərdə və ya qrupa qarşı ayrı-seçkilik nəzərdə tutmamalıdır.*
- *Büdcə prosesində iştirakçılığın və ictimai məsləhətləşmələrin məqsədi, miqyası və mexanizmi ilə bağlı hökumət əvvəlcədən cəmiyyətə kifayət qədər informasiya təqdim etməlidir.*
- *Büdcə prosesinin mərhələlərinə və ictimai qrupların xüsusiyyətinə müvafiq olaraq ictimai iştirakçılığın fərqli mexanizmləri tətbiq edilməlidir.*
- *Hökumət ictimaiyyəti onların iştirakçılıq prosesindəki təkliflərinin sonrakı aqibəti barədə məlumatlandırılmalıdır və bununla bağlı ayrıca hesabat yayımlamalıdır.*

Azərbaycanda büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın hüquqi əsasları qismən mövcuddur. Belə ki, büdcə layihələri tam hazırlandıqdan sonra "Büdcə sistemi haqqında" Qanunun növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsinə dair sənədlərin Milli Məclisə təqdim edilməsi (13-cü maddə) və növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi layihəsinin müzakirəsi və təsdiqi (15-ci maddə) üzrə müvafiq maddələrdə və qanunun digər əlaqəli maddələrində vətəndaşların və ictimai birliklərin büdcə prosesində iştirakı

⁷ "Global Stock-Take of Social Accountability Initiatives for Budget Transparency and Monitoring", World Bank 2013

nəzərdə tutulmur. 15-ci maddədə bildirilir ki, "növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsi layihəsinin müzakirəsi və təsdiqi Milli Məclisin Daxili Nizamnaməsinə uyğun olaraq həyata keçirilir. Milli Məclisin iclasında növbəti büdcə ili üzrə dövlət büdcəsinin müzakirəsində icra hakimiyyəti orqanları iştirak edir"⁸.

Ancaq "İctimai iştirakçılıq haqqında" Qanun (22 noyabr 2013-cü il) ictimai iştirakçılığın bu formalarının tətbiqini nəzərdə tutur: ictimai şura; ictimai müzakirə; ictimai dinləmə; ictimai rəyin öyrənilməsi; hüquqi aktların layihələrinin ictimai müzakirəsi və yazılı məsləhətləşmə. Qanuna əsasən "Milli Məclisə təqdim edilən qanun layihələrinə dair ictimai dinləmə və ictimai müzakirə Milli Məclisin Aparatı tərəfindən təşkil edilir. Milli Məclisin Aparatında qeydiyyatda alınmış bütün qanun layihələrini komitələrə göndərdikdən sonra üç gün ərzində özünün internet sahifəsinin xüsusi bölməsində yerləşdirir. Milli Məclisin internet sahifəsinin xüsusi bölməsində qanun layihəsi ilə birlikdə onu təqdim edən subyekt, layihənin qeydiyyat nömrəsi, göndərildiyi 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 yerləşdirir. Qanun layihələrinə dair təqdim olunmuş rəy, irad və təkliflərin nəzərə alınmasının nəticələri üzrə ictimaiyyəti məlumatlandırır. Mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanlarının hazırladıqları hüquqi aktların layihələrinə dair ictimai dinləmə və ictimai müzakirə müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyən etdiyi qaydada keçirilir"⁹.

Büdcə müzakirələrində istinad edilən Milli Məclisin Daxili Nizamnaməsinin daimi komitələrin hüquqlarını müəyyən edən 39-cü maddəsində qeyd edilir ki, "Komitənin qanun və qərar layihələrinin hazırlanması üçün zəruri olan sənədləri və materialları mərkəzi və yerli icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarından, yerli özünüidarə orqanlarından, dövlət və qeyri-dövlət müəssisələri, idarələri və təşkilatlarından tələb etmək, onların nümayəndələrini (ekspertlərini) komitənin iclaslarına dəvət etmək hüququ vardır"¹⁰.

"Milli Məclisin komitələri haqqında" Qanunun daimi komitələrin iclaslarını tənzimləyən 5-ci maddəsində isə qeyd olunur ki, "Komitənin iclasları bir qayda olaraq açıq keçirilir. Müstəsna hallarda komitənin qərarı ilə onun qapalı iclasları keçirilə bilər. Komitənin açıq iclaslarında dəvət olunmuş şəxslər və kütləvi informasiya vasitələrinin nümayəndələri iştirak edə bilərlər. Komitənin iclasına qanunvericilik təşəbbüsü qaydasında qanun və qərar layihələrini təqdim etmiş dövlət orqanlarının nümayəndələri, maraqlı icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının, yerli özünüidarə orqanlarının

⁸ <http://maliyye.gov.az/node/34>

⁹ <http://meclis.gov.az/?/az/legislation/view/2524>

¹⁰ <http://meclis.gov.az/?/az/content/39>

nümayəndələri, siyasi partiyaların, həmkarlar ittifaqları birliklərinin, ictimai birliklərin nümayəndələri, alimlər, ekspertlər, mütəxəssislər və iştirakı zəruri hesab olunan başqa şəxslər dəvət oluna bilər. Bu halda komitə dəvət olunan şəxsləri müzakirə olunan sənədlərlə təchiz edir”¹¹.

Azərbaycanda büdcənin kassa icrasını Maliyyə Nazirliyinin Dövlət Xəzinədarlığı Agentliyi dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirir. Agentliyin əsasnaməsinin 4-cü maddəsinə görə “Agentlik öz vəzifələrini yerinə yetirərkən və hüquqlarını həyata keçirərkən bilavasitə və öz səlahiyyətləri çərçivəsində mərkəzi, yerli icra hakimiyyəti və yerli özünüidarəetmə orqanları, habelə beynəlxalq və qeyri-hökumət təşkilatları ilə qarşılıqlı əlaqədə fəaliyyət göstərir”.

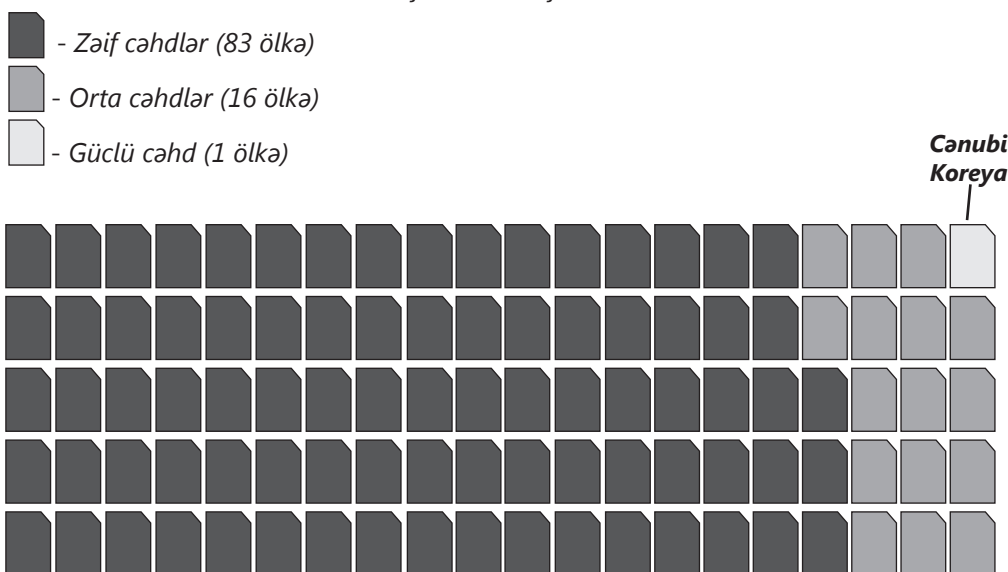
Yuxarıdakı normativ hüquqi sənədlər və “Açıq hökumətin təşviqi üzrə Milli Fəaliyyət Planı” büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı hüquqi baxımdan mümkün etsə də, bu normaların tətbiqi problemlidir. Ancaq fraqmentar xarakterli olsa da, müxtəlif qeyri-hökumət təşkilatları (məsələn, Milli Büdcə Qrupunda təmsil olunan təşkilatlar) müxtəlif vaxtlarda bəzi millət vəkillərinin seçildikləri bölgələrdə büdcə layihələrinin müzakirə edildiyi ictimai müzakirələr təşkil ediblər.

¹¹ <http://meclis.gov.az/?/az/content/40>

Büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üzrə Cənubi Koreya təcrübəsi

2012-ci il üzrə Açıq Büdcə Sorğusunda (*OBS 2012*) əvvəlki illərdən fərqli olaraq büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq məsələsinə geniş yer ayrılıb. "OBS 2012" nəzərdə tutur ki, ictimai iştirakçılıq büdcə prosesinin bütün mərhələlərində baş verməlidir, bütün əlaqədar qurumları əhatə etməlidir və konkret hüquqi əsasları olmalıdır. Sorğu çərçivəsində aparılan qiymətləndirmələr göstərir ki, bir çox ölkələr büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üçün çox az və ya məhdud imkanlar təqdim edirlər. 2012-ci ildə sorğunun keçirildiyi 100 ölkə üzrə ictimai iştirakçılıq indikatorlarının ümumi balı 100-dən cəmi 19 olub.

Hökumətin vətəndaşları büdcə işinə cəlb etmək cəhdləri



Mənbə: Açıq Büdcə Sorğusu 2012-nin infoqrafikası

Sorğunun əhatə etdiyi ölkələr arasında yalnız Cənubi Koreya 100 balndan 92 bal toplayıb və bu, həmin ölkədə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq üçün geniş imkanların olduğunu ifadə edir. Cənubi Koreya ictimai iştirakçılıq sahəsində həqiqətən innovasiya sayıla biləcək üsullar tətbiq edir. Burada yerli müraciətlər əsasında maliyyə naziri yerlərdəki şəraiti öyrənmək üçün ayrı-ayrı bölgələrə və qurumlara səfərlər edir.

İctimai iştirakçılıq sahəsində digər qabaqcıl ölkə olan Trinidad və Tobaqoda müxtəlif ictimai forumlar təşkil edilir, Yeni Zelandiya isə vergidən yayınma halları və maliyyə fı-

rıldaqqılığı ilə bağlı vətəndaşların dövlət qurumları ilə əllərində olan məlumatları paylaşmaları üçün qaynar xətt açıb və müxtəlif sorğularla vətəndaşların büdcə ilə bağlı fikirlərini öyrənir.

"Açıq Büdcə Sorğusu 2012" qiymətləndirməsi Cənubi Koreyada büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın güclü olduğunu ortaya çıxarıb. Bu ölkədə Strategiya və Maliyyə Nazirliyinin (*Ministry of Strategy and Finance*) büdcə formalaşması mərhələsində ictimaiyyətin iştirakını təmini etməsi üçün rəsmi tələb mövcuddur. Bunun üçün nazirlik Fiskal Siyasət üzrə Məsləhət Şurasını təsis edib və bu şura mərkəzi və yerli hökumət strukturlarının nümayəndələri və müstəqil ekspertlərdən ibarətdir. Müstəqil ekspertlər universitetlərdən olan mütəxəssislər, fərdi çalışan maliyyə peşəkarları və ya vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları nümayəndələri ola bilərlər.

Cənubi Koreyada və Azərbaycanda büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın vəziyyəti¹²

Tələblər	Azərbaycanda mövcud vəziyyət	Cənubi Koreyada mövcud vəziyyət
<i>Konsultasiyadan əvvəlki proses</i>		
İctimai iştirakçılıq üçün formal tələb	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
İctimai iştirakçılığın məqsədlərinin aydın ifadəsi	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
Ali Audit İnstitutu (AAİ) tərəfindən hesabatlardan əlavə audit tapıntıları üzrə məlumat	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
<i>Konsultasiya prosesi</i>		
Büdcə planlaşdırması mərhələsində ictimai iştirakçılıq üçün hökumətin hazırladığı mexanizmlər	Mövcud deyil	Mövcuddur, amma təkmilləşməlidir
Makroiqtisadi və büdcə çərçivəsi üzrə qanunverici orqanda ictimai dinləmə	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
Ayrı-ayrı dövlət agentliklərinin və nazirliklərin büdcəsi üzrə qanunverici orqanda ictimai dinləmə	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
Qanunverici orqandakı büdcə dinləməsi zamanı ictimaiyyətin nümayəndələrinin öz fikirlərini ifadə etmək imkanları	Mövcud deyil	Mövcuddur, amma təkmilləşməlidir
Büdcənin icrası mərhələsində ictimai iştirakçılıq üçün hökumətin hazırladığı mexanizmlər	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
Büdcənin kənar auditi zamanı ictimai iştirakçılıq üçün AAİ-nin hazırladığı mexanizmlər	Zəifdə olsa mövcuddur	Mövcuddur və güclüdür
<i>Konsultasiyadan sonrakı proses</i>		
Hökumət tərəfindən ictimaiyyətdən gələn təkliflərin necə dəyərləndirilməsi barədə məlumatın yayılması	Mövcud deyil	Mövcuddur, amma təkmilləşməlidir
Qanunverici orqanın büdcə dinləmələrinin nəticələri ilə bağlı hesabat yayımlaması	Mövcud deyil	Mövcuddur və güclüdür
AAİ tərəfindən ictimaiyyətdən gələn təkliflərin necə dəyərləndirilməsi barədə məlumatın yayılması	Zəif də olsa mövcuddur	Mövcuddur və güclüdür

Mənbə: Açıq Büdcə İndeksi 2012, Cənubi Koreya və Azərbaycan üzrə milli hesabatlar

¹² İctimai iştirakçılıqla bağlı bu tələblər Cənubi Koreya üzrə Açıq Büdcə Sorğusunun müvafiq bölməsində verilib. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/South-Korea_-Questionnaire_OBS2012.pdf

Büdcə icrası prosesində hökumət nümayəndələri tərəfindən büdcə vəsaitlərinin mənimsənilməsi, qeyri-qanuni istifadəsi və israfı faktlarını ölkənin Strategiya və Maliyyə Nazirliyinə operativ şəkildə bildirən şəxslər üçün mükafatlandırma sistemi mövcuddur. Əgər bu faktların araşdırılması nəticəsində daha böyük mənimsəmələrin qarşısı alınarsa, bu mükafat (*remuneration package*) daha böyük olur və hətta 2 milyon dollara da çatdırıla bilər. Hökumət vətəndaşların həmin məlumatları əsasında qənaət edilən vəsaitlə bağlı ayrıca hesabat hazırlayır.

Korrupsiya ilə mübarizə aparan hökumət Anti-Korrupsiya və Mülki Hüquqlar Komissiyası ilə birbaşa olaraq dövlət büdcəsi vəsaitlərinin məmurlar tərəfindən təyinatı uyğun istifadə olunmaması ilə bağlı faktları araşdırır və vətəndaşların mükafatlandırmasının ümumi şərtlərini müəyyən edir. Bu işlərin nəticəsi həm məlumatı verən vətəndaşa bildirilir, həm də həmin Komissiya illik hesabatına daxil edilir. Bütün bunlarla yanaşı hər bir vətəndaş büdcə siyasəti (*büdcənin formalaşması və icrası*) də daxil olmaqla iqtisadi siyasətlə bağlı daim öz təkliflərini bu nazirliyə təqdim edə bilər və nazirlik həmin təklif müəlliflərinin hər birinə ayrı-ayrılıqda rəsmi cavablar da verir. Koreya hökuməti vətəndaşların dövlət siyasəti və büdcə vəsaitlərindən qeyri-düzgün istifadə ilə bağlı məlumatları paylaşması üçün "e-people" adlanan onlayn vətəndaş iştirakçılığı platforması da qurub¹³.

Büdcə prosesinə ictimaiyyətin aktiv cəlb edilməsinə ən əyani bir nümunə 2012-ci il üzrə dövlət büdcəsinin formalaşması prosesi olub. Belə ki, Koreya Strategiya və Maliyyə Nazirliyi 22-29 iyun 2011-ci il tarixlərində "2012-ci ilin dövlət büdcəsinin formalaşması və dövlətin fiskal idarəetmə planının yenilənməsi üzrə Açıq Forum" təşkil edib. Nazirlik əvvəlcədən press-reliz yayaraq bu tədbirlər silsiləsinin məqsədinə və formatına aydınlıq gətirərək bildirib ki, əsas məqsəd vətəndaşların özünün hesab edəcəyi "iştirakçı büdcə"lərini formalaşdırmaqdır. Büdcə üzrə müzakirələrdə aktiv iştirak etməklə vətəndaşların (*büdcənin yekun benefisiarları olaraq*) xüsusən təhsil, məşğulluq və sosial rifah sahəsindəki təklifləri və rəyləri büdcə layihəsi formalaşarkən nəzərə alınır. İştirakçılıq metodları sorğular, ictimai dinləmələr və qrup görüşləridir. Forum ölkənin iri media qurumları və dövlət siyasətini işıqlandıran KTV kanalı vasitəsilə yayımlanıb.

Koreya hökuməti vətəndaşların dövlət büdcəsi də daxil olmaqla iqtisadi siyasətlə bağlı fikirlərini toplamaq üçün daha çox sorğulara və ictimai dinləmələrə üstünlük verir. Ancaq geniş ictimai nümayəndələri (*akademik dairələr, media, vətəndaş cəmiyyəti, müstəqil peşəkarlar*) cəlb etmək üçün hər bir agentlik və ya nazirlik öz nəzdində "Məsləhət Komitəsi" (*Advisory Committee*) təsis edir ki, bu da ictimaiyyətin təkliflərini dövlət qurumlarına çatdırmağın və onların rəyini öyrənməyin bir mexanizmidir. "Məsləhət Komitə"lərinə ictimaiyyətin nümayəndələri seçilərkən hansı sektora mənsubiyyətlə yanaşı, gender, demoqrafik segment və keçmiş karyera kimi faktor-

¹³ <http://www.mosf.go.kr/service/service05.jsp#epeopleFrameFocus>

lar da nəzərə alınır. 2010-cu ildə cəmiyyətin fikrini öyrənmək üçün mühüm büdcə prioritetlərindən olan təhsil, ətraf mühit, innovasiya kimi sahələrdə 10-dan çox açıq ictimai dinləmələr keçirilib. Koreya parlamenti olan Milli Assambleyanın öz televiziya kanalı var (NATV) və burada önəmli ictimai dinləmələr yayımlanır. Büdcə məsələsinin ictimai əhəmiyyəti nəzərə alınaraq bu sahədə baş tutan büdcə dinləmələri bir qayda olaraq NATV-də canlı yayımlanır. Məsələn, 2011-ci ilin büdcə layihəsi ilə bağlı ictimai dinləmə parlamentin Büdcə və Maliyyə Hesabları Xüsusi Komitəsində 15 noyabr 2010-cu ildə keçirilib və NATV ilə canlı yayımlanıb¹⁴.

Büdcə və Maliyyə Hesabları Xüsusi Komitəsində hökumətin büdcə layihəsi ilə bağlı qızğın debatlar təşkil olunur və burada icraedici hakimiyyətin hər bir qurumu öz mövqeyini ifadə edə bilər. Daha sonra parlamentin digər bütün komitələri hər bir nazirlik və agentlikdən olan nümayəndələr ilə birgə hökumətin büdcə layihəsini nəzərdən keçirir. Qeyd etmək lazımdır ki, heç də parlamentin plenar sessiyaları və komitələrin bütün iclasları geniş ictimaiyyətə açıq deyil. Ancaq jurnalistlər və vətəndaş cəmiyyəti təmsilçiləri müşahidəçi qismində əvvəlcədən razılıq alınmaqla iştirak edə bilərlər. Geniş ictimaiyyətin istənilən nümayəndəsi isə yazılı şəkildə öz rəyini parlamentə göndərə bilər. Parlamentin və onun daimi komitələrinin bütün iclasları üzrə stenoqramlar Milli Assambleya haqqında akta uyğun olaraq cəmiyyətə açıqlanır və deputatlara da paylanır. Daimi komitələr öz səlahiyyət sahələri üzrə büdcə dinləmələri keçirməklə yanaşı, dolayısı ilə büdcə ilə bağlı olan (yəni əlavə büdcə resursları tələb edən fəaliyyətlər) məsələlər üzrə də ictimai dinləmə və ya açıq seminar keçirə bilərlər. Bu halda onların stenoqramları da mütləq ictimaiyyətə açılmalıdır və bəzi hallarda hətta parlamentin televiziya kanalında yayımlana bilər¹⁵.

Audit və Nəzarət Şurası (*Board of Audit and Inspection*) Koreyanın müstəqil kənar audit qurumu olaraq öz fəaliyyətində ictimaiyyətlə sıx kommunikasiya qurur və bunun üçün iki vasitədən istifadə edir. Bunlardan biri vətəndaşın ərizə ilə quruma müraciət etməsidir, digəri isə hökumət təşkilatları və məmurlara qarşı fırıldaqçılıq və pozuntular barədə qaynar xətt vasitəsilə məlumat əldə etməkdir. Eyni zamanda, Audit və Nəzarət Şurası geniş ictimaiyyətin və ya vətəndaş cəmiyyəti qruplarının tələbi ilə dövlət qurumlarında audit apara bilər. Bu və ya digər dövlət orqanında kənar audit tələb edən vətəndaşlar bunun üçün Şuraya ən azı 300 vətəndaşın imzaladığı yazılı müraciət təqdim etməlidirlər. Müraciət daxil olduqdan sonra Şurada daxili məsləhətləşmə prosesi başlayır. Bunun nəticəsində Şura qərar verməlidir ki, onlar vətəndaşların müraciətini qəbul edib audit planlarına daxil edirlər, yoxsa bundan imtina edirlər. Müraciətin qəbul edilməsi üçün onun müəllifi olan vətəndaşlar əsaslandırılmış dəlilləri də Şuraya təqdim etməlidirlər və onların qiymətləndirilməsi əsasında yekun qərar verilir.

¹⁴ <http://budget.na.go.kr>

¹⁵ http://www.assembly.go.kr/renew09/info/inf/record_list.jsp?M_idx=1_01

Bütün bu mexanizmlərin özü də vətəndaşların büdcə prosesinin sonuncu mərhələsi olan nəzarət mərhələsində iştirakları deməkdir. Koreya Audit və Nəzarət Şurasının (*Board of Audit and Inspection*) 2010-cu ildəki hesabatında göstərilir ki, quruma ictimaiyyətdən 171 fakt daxil olub və bunların 26-sı audit aparılması üçün qəbul edilib¹⁶. Bütövlükdə isə quruma 2002-2012-ci illər arasında toplam 1320 müraciət daxil olub və onların 41.4%-i üzrə yoxlama tədbiri həyata keçirilib. Audit və Nəzarət Şurası apardığı audit yoxlamalarının nəticələri və audit siyasəti haqqında ictimaiyyəti tanış etmək üçün İctimai İnformasiya Ofisi təsis edib. Vətəndaşların sorğusu əsasında Şura tərəfindən audit yoxlaması aparılarkən nəticələrlə bağlı müraciətçi məlumatlandırılır. Habelə onun illik hesabatında cəmiyyətdən daxil olan məlumatlarla bağlı əhatəli məlumatlar verilir.

Cənubi Koreya açıq büdcə sorğusunda bütün dünya üzrə büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı daha təkmil tətbiq edən yeganə ölkə kimi göstərilir. Bu ölkədə həm hökumətin, həm parlamentin, həm də ali audit institutunun ictimai iştirakçılıq üçün aydın və reallıqda praktik tətbiq edilə bilən mexanizmləri (açıq ictimai müzakirələr, yerli hökumətlər səviyyəsində iştirakçılıq və ərazilərə səfərlər (*field trips*), fiskal siyasət üzrə məşvərət görüşləri, parlamentdə ekspertlər üçün açıq dinləmələr, büdcə yayınmaları üzrə məlumatlandırma mərkəzi və ali audit qurumu vasitəsilə iştirakçılıq) vardır¹⁷.

¹⁶ <http://english.bai.go.kr/>

¹⁷ Young Kyu Kang and Saw Young (Sandy) Min. "Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea". (p 2). World Bank PREM notes No.3, June 2013
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Kang-and-Min-Public-Participation-in-the-Budget-Process-in-ROK.pdf>

Büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın digər nümunələri

Trinidad və Tobaqonun Maliyyə Nazirliyi "post-büdcə forumları" da daxil olmaqla müxtəlif mexanizmlər tətbiq etməklə fərqli fokus qruplar üzrə (*fermerlər, gənclər və s.*) ictimaiyyətin büdcə ilə bağlı fikirlərini toplayır və onların suallarını cavablandırır. Bundan başqa vətəndaşlar büdcə ilə bağlı fikirlərini Maliyyə Nazirliyinə telefon zəngləri, sms mətnləri, facebook sosial şəbəkəsi və nazirliyin veb sahifəsi vasitəsilə bildirə bilirlər. Yeni Zelandiyanın hökumət agentlikləri büdcənin icrası və dövlət xidmətlərinin çatdırılması barədə sorğular keçirir və ictimai məsləhətləşmələr aparırlar. Onlar öz veb sahifələri vasitəsilə büdcə layihəsi müzakirə olunan və icra olunan ərafədə anonim qanun pozuntusu xəbərlərini və şikayətləri də qəbul edirlər. Botsvana əslində innovasiya sayıla biləcək konsultasiya forumları vasitəsilə cəmiyyəti büdcə formalaşması prosesinin tərkib hissəsinə çevirir¹⁸.

Beynəlxalq təcrübədə hökumətin büdcə layihəsini parlamentə təqdim etməsindən sonra qanunverici orqanda ictimai dinləmələr təşkil etməsi və büdcə müzakirəsi mərhələsində ictimai iştirakçılığı təmin etməsi bir ənənə halını alıb. Kenyanın qanunverici orqanı da məhz bu təcrübəni tətbiq edir. Kenya konstitusiyasına əsasən parlamentin büdcə komitəsi büdcənin müzakirəsi və revizə edilməsi üçün ictimaiyyətin iştirakçılığını təmin etməlidir. Büdcə komitəsi ilk dəfə 2011-ci ildə büdcə xərclərini, vergi gəlirlərini və makroiqtisadi proqnozları müzakirə etmək üçün silsilə ictimai dinləmələr keçirib. İctimaiyyətə tamamilə açıq olan bu dinləmələrdə hökuməti yüksək rütbəli məmurlar təmsil etmişlər. Tədbirdə daha da geniş iştirakçılığa nail olmaq üçün büdcə komitəsi ölkənin aparıcı qəzetlərində pullu elanlar vermiş və bu məqsədlə radiolardan da istifadə olunmuşdur¹⁹.

Almaniya parlamentinin büdcə komitəsinin ictimai dinləmələrində (*müzakirə mövzularını komitə müəyyən edir*) müstəqil iqtisadçıların, biznes birliklərinin, həmkarlar təşkilatlarının, işçi federasiyalarının, dövlət qulluqçuları assosiasiyalarının fikirləri dinlənilir. Cənubi Afrikanın büdcə üzrə parlament dinləmələri təcrübəsində isə bütün maraqlı tərəflərin istədikləri halda öz mövqelərini əks etdirən təqdimatlar edə bilməsi elementi mövcuddur. Qırğızıstan Maliyyə Nazirliyinin yanında "İctimai Müşahidə Şurası" ("Keneş") fəaliyyət göstərir. Vətəndaş cəmiyyəti təmsilçilərindən, akademik təşkilatlardan olan alimlərdən, özəl sektor nümayəndələrindən və fərdi ekspertlərdən

¹⁸ <http://www.opengovguide.com/country-examples/botswana-has-developed-a-%E2%80%9Cbudget-pitso%E2%80%9D-forum/>

¹⁹ <http://internationalbudget.org/kenya/>

ibarət 11 üzvü olan Şurada fəaliyyət müddəti iki ildir²⁰. Bu müddət ərzində Şura üzvləri dövlət maliyyəsinin effektiv və şəffaf idarə olunması üçün təkliflər təqdim edər və ümumi prosesə nəzarət edə bilirlər.

**Açıq Bütçə İndeksi vətəndaş cəmiyyətinin bütçə vəkilliyini necə gücləndirdi?
Honduras və Konqo nümunələri**

Açıq Bütçə İndeksinin 2006-cı ildə açıqlanan nəticələrində Honduras 100 mümkün balda 38-ni toplamışdı. 2008 və 2010-cu illərdə isə ölkənin indeksdəki performans 11 bal azaldı. Halbuki bu müddətdə ölkədə informasiya əldə etmək haqqında qanun da qəbul edilmişdi. Beynəlxalq Bütçə Tərəfdaşlığı təşkilatının (IBP) yerli tərəfdaş təşkilatı olan CIPRODEH (El Centro de Investigación Promoción de los Derechos Humanos) bu informasiyaları xeyli ictimailəşdirdi və bütçə vəkilliyini Hondurasın Mərkəzi Amerikada ən aşağı bütçə şəffaflığına malik olması tezisi üzərində qurdu. Bundan sonra maliyyə naziri və onun müavini təşkilatın nümayəndələri ilə görüşdü və bu görüşdən sonra Honduras Milli Antikorrupsiya Şurası açıq bütçə indeksini özünün hökumətin fəaliyyətini qiymətləndirmə fəaliyyətində bir indikator kimi qəbul etdi. Honduras hökumətinin istəyi ilə IBP, onun yerli tərəfdaş və Çikaqo Universitetinin rəy sorğuları ilə məşğul olan bir mərkəzi birgə şəkildə bu ölkənin dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi sistemini, onun açıqlığını və vətəndaşların mövqeyini detallı öyrənərək hesabat hazırladı. Bu hesabatlar əsasında Honduras hökuməti 2012-ci ildə "Fiskal şəffaflığın və idarəetmənin təkmilləşdirilməsi Planı"nı təsdiqlədi və bu sənəddə açıq bütçə indeksində qiymətləndirilən 8 sənədin hamısını beynəlxalq standartlara uyğun hazırlamağı öhdəsinə götürdü.

Daxili konfliktlərdən xeyli ziyan çəkən Konqo Demokratik Respublikası 2008-ci ilin açıq bütçə indeksinin qiymətləndirməsində 0 bal toplamışdı. Daha sonra yerli tərəfdaş REGED (Réseau Gouvernance Economique et Démocratie) ölkənin Maliyyə Nazirliyində nazir ilə görüşmüş və nazirlik bütçə şəffaflığının artırılmasında maraqlı olduğunu bildirib. Həyata keçirilən davamlı seminarlar və tədqiqatlardan sonra Konqo hökuməti tədricən yeni bütçə sənədlərini (vətəndaş bütçəsi, aralıq bütçə hesabatları və təsdiqlənmiş bütçə sənədi) hazırlayıb açıqlamağa başlamışdır.

Mənbələr:

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Final-one-page-Honduras-case-study.pdf>

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/One-pager-DRC-case-study.pdf>

Nəhayət, bir çox ölkələrdə ali audit qurumu maliyyə nəzarətində ictimai iştirakçılığın innovativ metodlarını tətbiq edir. İndoneziyanın ali audit qurumu yeni maliyyə auditinin prioritetlərini keçirdiyi konsultativ görüşlərdə ictimaiyyət nümayəndələri ilə məsləhətləşir. Qurum apardığı sorğular, televiziya proqramları, çap mediası və öz jurnal vasitəsilə prioritetlərini inklusiv şəkildə müəyyən edir və audit tapıntılarını yayımla-

²⁰ <http://www.minfin.kg/ru/novosti/koomduk-baykoochu-kenesh/mamlekettik-organdardyn-aldyndagy-koomduk-baykoochu.html>

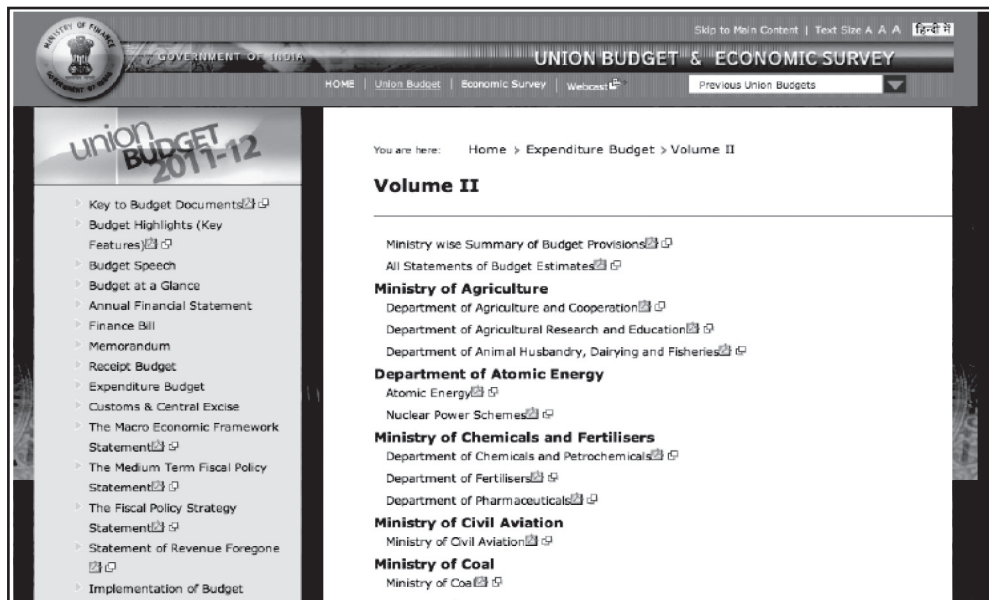
yır. Filippinin ali audit qurumu isə öz veb sahifəsi vasitəsilə "maliyyə intizamının pozulması xəbərdarlığı" sistemi ("*fraud alert*") qurub. Vətəndaşlardan daxil olan xəbərdarlıq məlumatları nəticəsində başlanılan araşdırmalar və görülmən tədbirlər barədə ayrıca məlumat verilir. Kolumbiyanın ali audit qurumu isə ictimai iştirakçılığa anti-korrupsiya siyasətinin mühüm bir elementi kimi baxaraq büdcə audit prosesi barədə qeyri-hökumət təşkilatlarının məlumatlılığını seminarlar və təlimlər vasitəsilə artırır. Daha sonra ali audit qurumunun əməkdaşları qeyri-hökumət təşkilatlarının nümayəndələri ilə birgə audit planını hazırlayır. Vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələri audit hesabatlarındakı tövsiyələrin hökumət tərəfindən necə yerinə yetirilməsini də izləyirlər.

Büdcəöncəsi bəyanatın hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə

Açıq Büdcə İndeksinin və sorğusunun tələblərinə əsasən büdcə planlaşması və formalaşması mərhələsinin yekunu olaraq “büdcəöncəsi bəyanat” hazırlanır və yayılır. Sənəddə hökumət öz siyasətləri ilə büdcəni fiskal siyasət çərçivəsində bir-biri ilə əlaqələndirir. Bu proses detallı proqram maliyyələşməsindən öncə büdcə layihəsinin əsas parametrlərini də müəyyən edir. Bəyanat növbəti ilin büdcəsinə dair əhalidə olan gözləntilərin daha relevant olmasına imkan verir, büdcə xərclərinin dəyişən prioritetlərini əsaslandırır və büdcəöncəsi debatların baş verməsini təşviq edir. İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (İƏİT) tələblərinə əsasən hökumət “büdcəöncəsi” bəyanatı büdcə layihəsi parlamentə təqdim olunmamışdan ən geci 1 ay öncə açıqlamalıdır. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı təşkilatı isə tövsiyə edir ki, hökumət növbəti ilin büdcə layihəsini parlamentə yeni fiskal il başlamazdan ən azı 3 ay qabaq təqdim etsin. Cənubi Afrika Respublikasında “büdcəöncəsi” bəyanat sənədi (*Ortamüddətli Büdcə Siyasəti Bəyanatı*) yeni büdcə ili başlamazdan 4 ay öncə ictimaiyyətə təqdim edilir. Büdcəöncəsi bəyanat növbəti büdcə ili və sonrakı 2 il üçün hökumətin iqtisadi və fiskal siyasətləri üzrə planları əks etdirir. Sənəddə makroiqtisadi parametrlər – ÜDM-in proqnoz edilən artım səviyyəsi, işsizlik səviyyəsi və əmək bazarında işləyənlərin sayı, inflyasiya və faiz dərəcələri öz əksini tapır. Bununla yanaşı “büdcəöncəsi” bəyanat büdcə gəlirləri, büdcə xərcləri, büdcə defisiti və ya büdcə artıqlığı, habelə borclarla bağlı məlumatları əhatə edir. Azərbaycanda büdcəöncəsi bəyanat adlı ayrıca sənəd büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməzdən ən azı 1 ay əvvəl açıqlanmasa da, dövlət və icmal büdcə layihələrinin təqdimatı sənədləri əsasında belə bir sənəd hazırlamaq və onu vaxtında ictimaiyyətə açıqlamaq mümkündür. Əlavə olaraq qeyd edək ki, Azərbaycanda həm büdcəöncəsi bəyanat, həm də büdcə hesabatları vasitəsilə hökumət cəmiyyətə daxili və xarici dövlət borcları və onların strukturları barəsində daha çox məlumat verməlidir.

Hökumətin büdcə layihəsinin məzmunu üzrə beynəlxalq təcrübə

Artıq qeyd edildiyi kimi, hökumətin büdcə layihəsi hökumətin vergilər və digər mənbələr hesabına gəlirləri artırmaq, habelə prioritet sahələrdə xərcləmələr aparmaq planlarını təqdim edir. Bu sənəd növbəti ilin büdcəsi üzrə xərclərin iqtisadi, funksional, inzibati və proqram təsnifatını, eyni zamanda gəlirlərin təsnifatını əhatə etməlidir. Bu zaman büdcə təsnifatı üzrə milli qanunvericilikdən və beynəlxalq normalardan kənarlaşmalar tamamilə yolverilməzdir. Hindistan təcrübəsində hökumətin tərkibində yer alan 106 nazirlik və departamentlərin hamısının tam proqram əsaslı büdcə layihəsi Maliyyə Nazirliyinin veb-saytında yerləşdirilir.



Mənbə: Hindistan Maliyyə Nazirliyi

Eyni təcrübə Böyük Britaniya, Honduras, Peru, Qvatemala və Fransada da tətbiq edilir ki, bu ölkələrin nümunələrində növbəti büdcə ili və daha sonrakı 2 və ya 3 il üçün gəlir və xərclər tam şəkildə proqramlar üzrə onlayn rejimdə ictimaiyyətə təqdim edilir. Burada hər bir dövlət proqramı və ya xərclərin proqram vahidi üzrə görülmək işlər və gözlənilən nəticələrə görə performans indikatorları (Peru nümunəsi) öz əksini tapır. Büdcə layihələri beynəlxalq təcrübədə kvazi-fiskal maliyyə əməliyyatlarını, hökumətin zəmanətli kreditlər üzrə öhdəliklərini də tam əhatə etməlidir. Büdcədən kənar bütün

fondlar dövlət büdcəsi ilə eyni vaxtda eyni prosedurlar üzrə açıqlanmalı, müzakirə və təsdiq edilməlidir. Makroiqtisadi vəziyyətin və gözləntilərin büdcə göstəricilərinə təsirini ehtiva edən "həssaslıq analizi" (*"sensitivity analysis"*) və yoxsulluğun azaldılması istiqamətindəki proqramların maliyyələşməsi məsələsi də büdcə layihəsində əks olunmalıdır. Bir sıra ölkələrdə hökumətin büdcə layihəsi tam, bəzilərinə isə qismən açıqlanır. Ancaq yuxarıdakıları nəzərə alaraq qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar fondların layihələri parlamentə təqdim ediliyi kimi, yəni tam formada Maliyyə Nazirliyi tərəfindən ictimaiyyətə açıqlanmalıdır.

Büdcə icrası ilə bağlı hesabatların hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə

Açıq Büdcə İndeksində əsasən büdcə ili ərzində hökumət büdcənin icrası ilə bağlı aylıq və rüblük hesabatlar yayımlamalıdır ki, burada da proqnozlaşdırılan və faktiki büdcə gəlirləri və xərclərinin müqayisəsi verilməli və kənarlaşmaların səbəbi göstərilməlidir. Aylıq və rüblük hesabatlar büdcə monitorinqinə imkan verən bir şəkildə, yəni funksional təsnifata uyğun olaraq bütün inzibati qurumlar və dövlət proqramları üzrə açıqlanmalıdır. Qazaxıstan və Qırğızıstanda müvafiq olaraq funksional və inzibati təsnifat üzrə aylıq büdcə icrası hesabatları açıqlanır. Çilidə aylıq və rüblük büdcə hesabatları bütün nazirlikləri və dövlət proqramlarını əhatə edir. Hökumətlər eyni qaydada büdcə ilinin ilk 6 ayı başa çatandan sonra da yarımillik büdcə icrası hesabatını açıqlamalıdır. Burada əsas diqqət büdcə proqnozlarında bütün təsnifatlar üzrə edilən dəyişikliklərə və büdcənin icrasındakı əsas risklərə yönəldilir. Qana, Cənubi Afrika Respublikası, Papua Yeni Qvineya nümunələrində biz həm proqnoz və faktiki göstəricilərin müqayisəsini, həm də borc vəsaitləri ilə bağlı əlavə məlumatları görə bilirik. Büdcə ili bitdikdən sonra hökumət 6 ay ərzində illik yekun büdcə hesabatını açıqlamalıdır. Bu hesabatda büdcə xərcləri, büdcə gəlirləri, büdcə kəsiri, borclanma, qeyri-maliyyə aktivləri və əməliyyatları və makroiqtisadi parametrlərlə bağlı aktual göstəricilər, habelə planlaşdırılan göstəricilərlə yaranan fərqin izahı üzrə məlumatlar öz əksini tapır. Bəzi ölkələrdə (məsələn, Rusiya) hökumət bütün inzibati qurumların xərcləmələri, gəlir toplanması və borclanmaya gedilməsi ilə bağlı məlumatlarını sistemləşdirib vahid hesabat hazırlayır. Digər ölkələrdə (məsələn, Qırğızıstan, Timor-Leste) isə hər bir inzibati qurum və ya nazirlik üzrə aylıq, rüblük, yarımillik və illik büdcə icrası hesabatı tərtib edilir.

Azərbaycanda büdcənin gəlir və xərclərinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatlar açıqlanmır. Rüblük və yarımillik hesabatların açıqlanmasında son illər bir qədər qeyri-müntəzəmlik müşahidə olunub, illik hesabatlar isə məzmunları tam əhatəli olmasa da müntəzəm açıqlanıb.

Açıq Büdcə İndeksi metodologiyasında nəzərə alınan mühüm beynəlxalq sənədlərdən olan Beynəlxalq Valyuta Fondunun (İMF) 2007-ci ildə qəbul etdiyi "Resurs gəlirlərinin idarə olunması üzrə mütərəqqi fiskal şəffaflıq təcrübələri" sənədində neft-qaz və ya minerallarla zəngin ölkələrin hökumətlərinə tövsiyə edilir ki, büdcə hesabatlarında ümumi fiskal balansla yanaşı əsas fiskal dayanıqlılıq göstəricisi kimi "*qeyri-neft (qeyri-resurs) büdcə kəsiri*" göstəricisinə də yer verilsin. Habelə, neft, qaz və mineralların qiymətinin dəyişməsinin büdcə gəlirlərinə və xərclərinə təsiri və atılacaq preventiv

addımlar da büdcə sənədlərində aydın şəkildə ifadə edilməlidir²¹. Sənəddə göstərilir ki, dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı hesabatlarda təbii sərvətləri idarə edən dövlət şirkətlərinin də maliyyə göstəriciləri öz əksini tapmalıdır və ali audit qurumu bu şirkətlərin auditini aparıb vaxtaşırı parlamentə hesabatlar təqdim etməlidir.

Azərbaycanda parlamentə təqdim olunan büdcə zərfində və dövlət (icmal) büdcəsi layihəsinin təqdimatı sənədində büdcə gəlirlərinin neft və qeyri-neft sektoru üzrə bölgüsünə, habelə qeyri-neft gəlirlərinin qeyri-neft ÜDM-də və büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisi kimi anlayışlara rast gəlmək mümkündür. Ancaq qeyri-neft büdcə kəsirinin dövlət büdcəsi ilə büdcədənəkar fondlar arasında transfertlərinin və bütövlükdə dövlət büdcəsi xərclərinin limitləşdirilməsi üçün bir indikator kimi qəbul edilməsinə ehtiyac duyulur.

²¹ <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf>

Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması üzrə beynəlxalq təcrübə

Açıq Büdcə İndeksinin metodoloji şərtlərinə əsasən hökumətlərin nəşr etməli və yaymalı olduqları "vətəndaş büdcəsi" ("*citizens budget*") büdcə ili ərzində baş verəcək fəaliyyətlər və planlarla bağlı vətəndaşların məlumatını artırmaq və düzgün qavrayışını təmin etmək məqsədilə büdcə sənədinin qeyri-texniki dil və əlçatan formatda hazırlanan sadələşdirilmiş versiyasıdır.

Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması əsasən 5 mərhələdən ibarət bir prosesdir²²:

1. *Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması üzrə strategiyanın işlənməsi.* Hökumət ilk öncə vətəndaş büdcəsinin bir sənəd kimi məqsəd və vəzifələrini müəyyən etmək, eyni zamanda sənədin hazırlanmasının planlaşdırılması üzərində düşünməlidir.
2. *Potensial istifadəçilərlə məsləhətləşmələrin aparılması.* Vətəndaş büdcəsi insanların maraqlarına və ehtiyaclarına cavab verdikdə onlar bu sənədi oxuyacaqlar. Potensial istifadəçilərlə məsləhətləşmələr vətəndaşların ehtiyaclarının və sənədin strukturunun hazırlanmasında mühüm rol oynayır. Hökumət həm vətəndaş büdcəsi, həm də bütövlükdə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıqla bağlı vətəndaş cəmiyyəti ilə keçirdiyi məsləhətləşmələrin məqsədini, auditoriyasını, zamanlamasını, formatını və fokusunu dəqiq müəyyən etməlidir.
3. *Vətəndaş büdcəsinin nəşr olunması.* Hökumət büdcə rəqəmləri və məsləhətləşmələr zamanı əldə edilən fikirləri uzlaşdıraraq vətəndaş büdcəsini dizayn edir, tərtib edir və nəşr edir.
4. *Vətəndaş büdcəsinin yayılması.* Vətəndaş büdcəsi bir sənəd kimi oxunmursa, anlaşılmırsa və praktik olaraq istifadə olunmursa belə bir sənədi hazırlamağa dəyməz. Hökumətlər mürəkkəb büdcə məlumatlarını sadə və anlaşılan vətəndaş büdcəsinə çevirməkdə adətən çətinlik çəkirlər.
5. *Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması, onun nəşri və yayılması prosesinin təhlili və növbəti ilin vətəndaş büdcəsinin tərtibi üzrə planlaşdırma.* Vətəndaş büdcəsinin hazırlanması müntəzəm illik fəaliyyətdir və hər bir buraxılış bir öncəki ilin təcrübəsindən çıxan dərslərə əsaslanmalıdır.

Vətəndaş büdcəsi həm hökumətin parlamentə təqdim etdiyi büdcə layihəsinə, həm də artıq təsdiq edilmiş büdcəyə əsasən hazırlana bilər. Ancaq hökumətlər büdcə

²² <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

layihəsinin xülasəsinə vətəndaş büdcəsi kimi təqdim etməməlidirlər. Bu sənədin müxtəlif formaları ola bilər, ancaq onların hamısında əsas məqsəd vətəndaş büdcəsinin əhalinin mümkün qədər geniş seqmentində başa düşülən şəkildə hazırlanması olmalıdır. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı Təşkilatının (BBTT) tövsiyələrinə əsasən vətəndaş büdcəsi aşağıdakı əsas istiqamətlər üzrə informasiyaları özündə əks etdirməlidir:

- *Büdcə gəlirləri ilə bağlı informasiyalar;*
- *Büdcə xərcləri və onların prioritetlərinin əsaslandırılması;*
- *Sektorlar üzrə büdcə məlumatları və konkret hədəfi olan dövlət proqramlarının şərh;*
- *Büdcə prosesinin mərhələlər üzrə təqvim və qısa izahat;*
- *Büdcə ilə bağlı vətəndaşlara daha çox informasiya verə biləcək hökumət nümayəndəsinin əlaqə məlumatları;*
- *Büdcə rəqəmlərinin əsaslandığı iqtisadi proqnozlar və fərziyyələr;*
- *Büdcə terminologiyasının qısa izahatı.*

Müxtəlif ölkələr vətəndaş büdcəsinin yayılması zamanı çap formatında sənədin yayılması ilə yanaşı televiziya, radio, internet və hətta SMS texnologiyalarından da istifadə edirlər. BBTT tövsiyə edir ki, hökumət 10 ən mühüm büdcə faktını müəyyən edə bilər və onları SMS vasitəsilə vətəndaşlar arasında yayıla bilər. Yaxud icma səviyyəsində yerli məktəbin tikintisinə ayrılan vəsaitlər qısa mesajlar vasitəsilə yayıla bilər ki, vətəndaşlar xərcləmələrlə məktəbin keyfiyyətini müqayisə edib dolayı monitorinq apara bilsinlər. Vətəndaşlar isə öz növbəsində maraqlandıqları büdcə məlumatlarını SMS və e-mail sorğuları vasitəsilə daha rahat və operativ şəkildə ala bilərlər.

Açıq büdcə indeksinin 2012-ci il hesabatında qiymətləndirilən 100 ölkədən 25-də vətəndaş büdcəsi hazırlanır və ictimaiyyətə təqdim edilir. Açıq büdcə indeksində xüsusilə yüksək performansla malik ölkələrdən bəzilərinə vətəndaş büdcəsi ilə bağlı xeyli mütərəqqi təcrübələr mövcuddur. Məsələn, Cənubi Afrika Respublikasında ölkənin Milli Xəzinədarlıq Departamenti tərəfindən onlayn rejimdə yayılan "Xalqın büdcə bələdçisi" (*People's budget guide*) adlanan bu qısa sənədin əvvəlində büdcəyə anlaşılan tərif verilir²³. Daha sonra isə əsas büdcə xərcləri və vergi gəlirləri, habelə onların adi vətəndaşın gündəlik həyatına mümkün təsirləri barədə vizual təsvirlərlə müşayiət olunan məlumatlar verilir.

Açıq büdcə indeksinin 2012-ci il qiymətləndirmə cədvəlində 100 baldan 93 bal toplayaraq dünyada 1-ci olan Yeni Zelandiyada isə "Maliyyə nazirinin büdcə üzrə icmalı" adlanan sənəd (*Minister's Executive Summary*) vətəndaş büdcəsi olaraq qəbul edilir²⁴. Bu

²³ http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/guides/Eng%20PGB%202011_.pdf

²⁴ <http://www.treasury.govt.nz/budget/2011/execsumm>

sənəd Cənubi Afrikanın analoji sənədi qədər sadə dildə yazılmasa da, orada büdcənin xərc prioritetləri iqtisadi baxımdan daha ətraflı əsaslandırılıb. Yeni Zelandiyada "Vergi ödəyiciləri üçün əsas faktlar"da açıqlanır ki, burada da büdcə gəlirləri, vergi dərəcələri, büdcə xərcləri və makroiqtisadi göstəricilərlə bağlı əsas faktlar sistemləşdirilərək verilmişdir²⁵. Braziliyanın 2012-ci ildə yayımladığı vətəndaş büdcəsində (90 səhifə) dövlət büdcəsinin vətəndaşlar üçün xüsusilə maraqlı olan funksional xərcləmələri ilə yanaşı ayrı-ayrı regionların büdcəsi ilə bağlı da ətraflı məlumat öz əksini tapmışdır.

Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyi 2013-cü ilin sonunda 2014-cü il üzrə vətəndaş büdcəsini ("Azərbaycan Respublikasının 2014-cü il dövlət və icmal büdcələri üzrə Vətəndaşın büdcə bələdçisi", 65 səhifə) öz internet sahifəsində yerləşdirdi²⁶. Belə bir sənədin hazırlanaraq yayılması mütərəqqi addımdır və vətəndaş büdcəsi ilə bağlı BBTT-nin tələblərinə müəyyən dərəcədə cavab verir. Ancaq eyni zamanda sənədin dizaynı daha da təkmilləşdirilərək onun oxunaqlılığının artırılmasına, sənədin dilinin daha da sadələşdirilməsinə, məqsədli proqramlar və sosial xərcləmələrlə bağlı daha ətraflı məlumatın verilməsinə və sənədin çap edilməsinə mane olan texniki baryerin ortadan qaldırılmasına ehtiyac duyulur. Bunlarla yanaşı, Maliyyə Nazirliyinin növbəti illər üçün vətəndaş büdcəsini hazırlayarkən potensial istifadəçilər və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları ilə məsləhətləşmələr aparması arzuolunandır.

²⁵ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-New-Zealand-Key-Facts.pdf>

²⁶ <http://maliyye.gov.az/node/1666>

Audit hesabatının hazırlanması və kənar nəzarət üzrə beynəlxalq təcrübə

Büdcə prosesinin icraya nəzarət fazasında ali audit institutu (Hesablama Palatası) əvvəlki ilin büdcəsinin icra vəziyyətini və hökumətin maliyyə performansını qiymətləndirərək audit hesabatı hazırlayır. Bu hesabat eyni zamanda spesifik agentliklərin büdcəsini və hökumətin fəaliyyətinin qeyri-maliyyə aspektlərini də əhatə etməlidir. İƏİT-in normalarına əsasən ali audit institutu büdcə ilinin tamamlanmasından sonrakı 6 ay ərzində bütün inzibati qurumlar üzrə (nazirliklər, komitələr, departamentlər, agentliklər, fondlar) auditini tamamlamalıdır. Açıq Büdcə Sorğusunda (sorğunun bəzi sualları illik audit hesabatının açıqlanmasının zamanlamasını müəyyən edir) audit hesabatının “ictimai əlçatan” kimi qiymətləndirilməsi üçün bu sənəd büdcə ilinin bitməsindən sonrakı 2 il ərzində açıqlanmalıdır. Bəzi ölkələrdə audit hesabatları çox gec açıqlanır ki, bu da hesabatın əhəmiyyətini xeyli azaldır.

Beynəlxalq təcrübədə və həmçinin Açıq Büdcə İndeksinin yekun hesabatlarında kənar nəzarət orqanı olan ali audit qurumlarının öz illik audit planlarını müəyyən edərkən vətəndaşlardan daxil olan informasiyaları da bir mənbə kimi qəbul etmələri və hətta audit prosesinə şahid kimi vətəndaş cəmiyyəti nümayəndələrinin cəlbə təcrübəsi mövcuddur. Məsələn, Hondurasın Ali Hesablamalar Tribunalı (*Supreme Tribunal of Accounts*) audit aparılacaq dövlət qurumlarının seçilməsində, audit nəticələri ilə bağlı ictimai müzakirələrdə, habelə audit aparılan qurumda institusional boşluqların aradan qaldırılması üçün təkliflərin hazırlanmasında vətəndaşların iştirakını təmin edir (bunun üçün zəruri olan qanunvericilik təkmilləşdirmələri də aparılıb).

Ali audit qurumlarının bir qayda olaraq hesabat verdikləri parlamentlər isə xalq adından büdcənin icrası üzərində ən ali nəzarəti həyata keçirən bir təsisat olaraq vətəndaşlar üçün büdcə dinləmələri təşkil etməli, öz nəzdində ixtisaslaşmış büdcə ofisi təsis etməklə büdcənin daha keyfiyyətli tədqiqini təmin etməli, büdcə qanunvericiliyinin mütəmadi təkmilləşdirilməsinə səy göstərməli və hökumətə büdcənin icrası üzrə müntəzəm informasiya sorğuları göndərməlidir. Ali audit institutlarının ictimaiyyətlə əlaqələr və media ilə işə yönəlik xüsusi siyasəti və ya əhatəli strategiyası da ola bilər. Bunun üçün ali audit institutlarının ictimai informasiya ofisi (*public information office*) qurula və qurumun geniş hesabatlarının vətəndaşlar üçün daha sadə və lakonik versiyası hazırlana bilər.

Azərbaycanda dövlət maliyyəsi üzərində kənar nəzarəti həyata keçirən Hesablama Palatası 1999-cu ildə formalaşib və birbaşa olaraq parlament qarşısında hesabatlıdır.

Hesablama Palatasının funksiyaları dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin layihələrinə rəy vermək, dövlət büdcəsi və büdcədən kənar dövlət fondlarının büdcələrinin gəlir və xərc maddələrinin həcmi, strukturu və təyinatı üzrə vaxtında icrasına nəzarəti həyata keçirmək, dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabat və qanun layihələrinə rəy vermək və digər funksiyalardan ibarətdir²⁷. Açıq Büdcə Sorğusunda Hesablama Palatasının dövlət maliyyəsindən istifadə üzərində effektiv nəzarəti zəif qiymətləndirilir²⁸.

Azərbaycanda Hesablama Palatası özünün internet sahifəsində vətəndaşların quruma müraciətləri barədə məlumat versə də, həmin məlumatlar nəticəsində atılan addımların nədən ibarət olması bilinmir. Hesablama Palatası ayrı-ayrı dövlət qurumlarının maliyyə fəaliyyətinin yekunlarını audit yoxlamasından keçirərkən, habelə müxtəlif illər üzrə dövlət büdcəsinin layihəsinə və icrasına rəy verərkən ortaya çıxardığı dövlət maliyyəsindən sui-istifadə halları sadəcə fakt olaraq qalmamalıdır. Cəmiyyətə maliyyə-audit fəaliyyətinin yekunları barədə ətraflı məlumat verilməli və vaxtaşırı mətbuat üçün brifinqlər verilməlidir. Hesablama Palatasının öz fəaliyyətində hakimiyyətin icraedici qolundan tam müstəqilliyi, dövlət maliyyəsinin mümkün qədər daha çox hissəsinin əhatə olunması (gəlirlərin və xərclərin bütün təsnifatlar, layihələr və proqramlar üzrə əhatəliliyi) da açıq büdcə sorğusunda önə çıxan məsələlərdəndir. Habelə büdcə məlumatlarının açıqlanmasında, hökumətin performansının yüksəlməsində Hesablama Palatası daha ciddi rol oynaya bilər. Hesablama Palatası və hökumət hər biri ayrı-ayrılıqda dövlət maliyyəsi üzərində kənar nəzarətin nəticələri və çatışmazlıqların ortadan qaldırılması tədbirləri barədə hesabatlar hazırlayıb ictimaiyyətə təqdim etməlidirlər. Hesablama Palatası hesabatlığın zəif olduğu xərcləmə istiqamətləri üzrə (hüquq-mühafizə orqanlarının xərcləmələri, dövlət investisiya layihələri və s.) ayrıca hesabatlar hazırlaya bilər. Habelə, qurum özünün rəylərində və audit hesabatlarında büdcədən kənar dövlət fondlarının və dövlət qurumlarının büdcədən kənar maliyyə əməliyyatlarının yoxlanılması barədə məlumatlar verməli, eyni zamanda hökuməti daha ciddi idarəetmə reformlarına sövq etməlidir²⁹.

²⁷ <http://ach.gov.az/?/az/content/148/>

²⁸ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-AzerbaijanCS-English.pdf>

²⁹ Zöhrab İsmayıl, Kənan Aslanlı. "İctimai vəsaitlər üzərində kənar nəzarət: beynəlxalq təcrübə və tövsiyələr" Təqdimatı, 17 yanvar 2014, Bakı

Yekun nəticə

Açıq Büdcə İndeksi xüsusi sorğu vasitəsilə ölkələrin büdcə prosesinin şəffaflığını və əsas büdcə sənədlərinin əlçatanlığını ümumi şəkildə ölçməyə və digərləri ilə müqayisə etməyə imkan verən indeksdir. Bu indeks bütün dünyada büdcə şəffaflığının və hesabatlılığının bütün dünyada tam müstəqil ekspertlər tərəfindən qiymətləndirildiyi yeganə müqayisəli və müntəzəm indeksdir. Azərbaycan üzrə açıq büdcə indeksinin ölkə hesabatında hökumətin vacib büdcə sənədləri olan “büdcəöncəsi bəyanat” və “vətəndaş büdcəsi”ni hazırlayıb yayımlamaması, büdcənin icrası ilə bağlı hesabatların və digər büdcə sənədlərinin əhatəli olmaması, habelə qanunverici orqanın və Hesablama Palatasının büdcə prosesi üzərində ciddi nəzarət qura bilməməsi xüsusilə vurğulanır. 2013-cü ilin sonlarında Azərbaycan hökuməti mütərəqqi bir addım ataraq 2014-cü il üçün vətəndaş büdcəsini yayımladı. Vətəndaş büdcəsi büdcə ili ərzində baş verəcək fəaliyyətlər və planlarla bağlı vətəndaşların məlumatını artırmaq və düzgün qavrayışını təmin etmək məqsədilə büdcə sənədinin qeyri-texniki dil və əlçatan formatda hazırlanan sadələşdirilmiş versiyasıdır. Maliyyə Nazirliyinin yayımladığı “Azərbaycan Respublikasının 2014-cü il dövlət və icmal büdcələri üzrə Vətəndaşın büdcə bələdçisi” ümumən vətəndaş büdcəsi üçün olan əsas tələblərə cavab verir. Ancaq sənədin dili gələcəkdə bir qədər də sadələşdirilməli, dizaynı daha da təkmilləşdirilərək vizuallıq bir qədər də artırılmalıdır, eyni zamanda sənədin çapı üçün heç bir texniki məhdudiyyət olmamalıdır.

Hələlik tam əlçatan olmayan yeganə büdcə sənədi büdcəöncəsi bəyanat olsa da, hökumət buna xeyli oxşar olan büdcə sənədini yayımlayır (dövlət və icmal büdcələrin layihələrinin təqdimatı). İlk növbədə hökumət özü bu sənədi büdcəöncəsi sənəd kimi təqdim etməlidir və həmin sənəd mütləq qaydada büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməmişdən bir ay öncə açıqlanmalıdır. Sənədin missiyası ondan ibarətdir ki, ölkədə büdcəöncəsi debatlar başlasın. Azərbaycanda isə Maliyyə Nazirliyinin açıqladığı dövlət büdcəsi və icmal büdcəsi layihəsinin təqdimatı büdcə zərfi parlamentə göndərilən ərəfədə açıqlanır.

Azərbaycanda büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın hüquqi əsasları qismən mövcuddur. Mövcud normativ hüquqi sənədlər büdcə prosesində ictimai iştirakçılığı hüquqi baxımdan mümkün etsə də, bu normaların tətbiqi problemlidir. Ancaq vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları büdcə vəkilliyi fəaliyyətləri ilə büdcə prosesində ictimai iştirakçılıq imkanlarının artırılmasına cəhdlər göstəriblər. Bundan sonrakı mərhələdə vətəndaş

cəmiyyəti bir tərəfdən hökumətin büdcə siyasətinin daha şəffaf və hesabatlı olması üçün vəkillik fəaliyyəti həyata keçirməli, digər tərəfdən isə vətəndaşlar arasında büdcə ilə bağlı məlumatların yayılmasına və bununla da büdcə savadlılığının yüksəlməsinə nail olmalıdır. Açıq büdcə indeksinin 2012-ci il üzrə qiymətləndirməsi dünya ölkələri üzrə büdcə prosesində ictimai iştirakçılığın yalnız Cənubi Koreyada güclü tətbiq olunduğunu ortaya çıxarıb. Azərbaycanda dövlət büdcəsinin və büdcədən kənar fondların layihələrindən ibarət büdcə zərfi tam formada Maliyyə Nazirliyi tərəfindən ictimaiyyətə açıqlanmır. Həmçinin, Azərbaycanda büdcənin gəlir və xərclərinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatlar açıqlanmır. Rüblük və yarımillik hesabatların açıqlanmasında son illər bir qədər qeyri-müntəzəmlik müşahidə olunub, illik hesabatlar isə məzmunları tam əhatəli olmasa da müntəzəm açıqlanıb. İndeksin nəticələrində audit hesabatların da tam əhatəli olmadığı ortaya çıxır. Açıq Büdcə Sorğusunda isə Hesablama Palatasının dövlət maliyyəsindən istifadə üzərində effektiv nəzarəti və vətəndaşlarla qarşılıqlı kommunikasiyaları zəif qiymətləndirilir.

Açıq büdcə indeksi və açıq büdcə sorğusu bu tədqiqat sənədində toxunulan büdcə şəffaflığı, büdcə hesabatlığı və iştirakçılıq problemlərini təsvir etməklə kifayətlənmir. Bununla yanaşı problemlərdən çıxış yollarını da beynəlxalq təcrübə əsasında hökumətlərə tövsiyə edir.

Azərbaycan üçün tövsiyələr

- *“Büdcəöncəsi bəyanat” (pre-budget statement) Açıq Büdcə indeksində nəzərdə tutulan zaman çərçivəsində, yəni büdcə layihəsi parlamentə təqdim edilməzdən bir ay əvvəl hökumət tərəfindən ictimaiyyətə açıqlanmalıdır;*
- *Maliyyə Nazirliyinin hazırladığı “Vətəndaşın büdcə bələdçisində” (citizens budget) konkret proqramlar üzrə informasiyalar artırılmalı, sənədin dili daha da sadələşdirilməli və onun yayılması və çapı üçün hər hansı texniki məhdudiyyət qoyulmamalıdır;*
- *Dövlət büdcəsi üzrə qanun layihələrinin, aralıq büdcə hesabatlarının və icra olunmuş büdcə üzrə hesabatların məzmunu, strukturu və əhatəliliyi daha da zənginləşdirilməli, bütün mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının büdcələri Maliyyə Nazirliyi və ya Nazirlər Kabineti tərəfindən detallı şəkildə açıqlanmalıdır;*
- *Maliyyə Nazirliyi dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı aylıq hesabatları müntəzəm olaraq öz internet sahifəsində yerləşdirməli və bu hesabatlarda gəlirlərin və xərclərin tam təsnifatı əhatə olunmalıdır;*
- *Dövlət və icmal büdcələrin layihələrinin hazırlanmasında yerli ehtiyacların ödənməsi mərhələsindən dövlət büdcəsinin kassa icrasına qədər bütün mərhələlərdə vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları dinləmələr, forumlar və ya yazılı məsləhətləşmələr formasında iştirak edə bilməlidirlər;*
- *Parlamentdə və Hesablama Palatasında ictimaiyyət nümayəndələrinin iştirakı ilə geniş tərkibdə açıq büdcə dinləmələri həyata keçirilməlidir və bununla yanaşı həmin dinləmədə hökumətə verilən təkliflərin aqibəti ilə bağlı da vətəndaş cəmiyyəti məlumatlandırılmalıdır;*
- *Dövlət büdcəsinin və büdcədənəknar fondların layihələri parlamentə təqdim edildiyi formada Maliyyə Nazirliyi tərəfindən internet sahifəsi vasitəsilə onlayn versiyada ictimaiyyətə açıqlanmalıdır;*
- *Parlament yalnız büdcə layihəsi müzakirə olunanda və təsdiqlənəndə deyil, büdcə icra olunanda da onun üzərində nəzarət imkanları əldə etməli, habelə parlamentdəki büdcə müzakirələrinin dəqiq rəqlamenti müəyyən olunmalıdır;*
- *Hesablama Palatasının (HP) rəyləri və audit hesabatları bütün büdcədənəknar fondları və dövlətin büdcədənəknar maliyyə əməliyyatlarını əhatə etməlidir (indiki*

halda HP-nin Dövlət Neft Fondunun büdcəsi üzrə rəyləri açıqlanmır və orada hər hansı auditin aparılması haqda məlumatlar verilmir);

- *Parlament, Hesablama Palatası və hökumət vətəndaşlardan dövlət maliyyəsinin istifadəsi ilə bağlı daxil olan müraciətlərin, təkliflərin, sorğuların və şikayətlərin necə araşdırılması mexanizmlərini işləyib hazırlamalıdırlar;*
- *Büdcə qanunvericiliyi beynəlxalq və yerli təşkilatların hesabatlarındakı təkliflər və beynəlxalq normalar istiqamətində mütəmadi təkmilləşdirilərək ictimai iştirakçılıqla bağlı işlək hüquqi baza formalaşdırılmalıdır.*

Büdcə işi ilə bağlı onlayn mənbələr:

1. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı (International Budget Partnership)
<http://internationalbudget.org>
2. Fiskal Şəffaflıq üzrə Qlobal Təşəbbüs (Global Initiative for Fiscal Transparency)
<http://fiscaltransparency.net/>
3. Büdcə şəffaflığı, hesabatlığı və iştirakçılığı üzrə Qlobal Hərəkət (Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation)
<http://globalbtap.org>
4. İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının büdcə portalı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/>
5. Dövlət Xərcləri və Maliyyə Hesabatlığı (Public Expenditure and Financial Accountability)
<http://pefa.org/>
6. Beynəlxalq Valyuta Fondunun büdcə şəffaflığı portalı (International Monetary Fund)
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/>
7. Açıq Hökumət Tərəfdaşlığı İşçi Qrupu (OGP Working Group)
<http://fiscaltransparency.net/category/ogp-gift-fowg/>
8. Büdcə Siyasəti və Prioritetləri Mərkəzi (Center on Budget and Policy Priorities)
<http://www.cbpp.org/>
9. Milli Büdcə Qrupunun büdcə portalı
<http://www.budget.az/budget/>
10. Timor-Leste Büdcə Şəffaflığı Portalı (Timor-Leste Budget Transparency Portal)
<http://budgettransparency.gov.tl/publicTransparency>

Əlavə 1. "Açıq Büdcə İndeksi 2012" üzrə ölkələrin sıralaması

Nº	Ölkələr	Açıq büdcə indeksində (2012) topladığı bal	Büdcə informasiyası açıqlığının səviyyəsi
1.	Yeni Zelandiya	93	çox yüksək
2.	Cənubi Afrika	90	çox yüksək
3.	Böyük Britaniya	88	çox yüksək
4.	İsveç	84	çox yüksək
5.	Norveç	83	çox yüksək
6.	Fransa	83	çox yüksək
7.	ABŞ	79	yüksək
8.	Cənubi Koreya	75	yüksək
9.	Çexiya	75	yüksək
10.	Rusiya	74	yüksək
11.	Sloveniya	74	yüksək
12.	Braziliya	73	yüksək
13.	Almaniya	71	yüksək
14.	Hindistan	68	yüksək
15.	Slovakiya	76	yüksək
16.	Çili	66	yüksək
17.	Bolqarıstan	65	yüksək
18.	Uqanda	65	yüksək
19.	İspaniya	63	yüksək
20.	İndoneziya	62	yüksək
21.	Portuqaliya	62	yüksək
22.	Xorvatiya	61	yüksək
23.	Meksika	61	yüksək
24.	İtaliya	60	orta
25.	Polşa	59	orta
26.	Əfqanıstan	59	orta
27.	Kolumbiya	58	orta
28.	Banqladeş	58	orta
29.	Pakistan	58	orta
30.	İordaniya	57	orta
31.	Peru	57	orta
32.	Papua Yeni Qvineya	56	orta
33.	Gürcüstan	55	orta
34.	Namibiya	55	orta
35.	Ukrayna	54	orta
36.	Honduras	53	orta

37.	Malavi	52	orta
38.	Monqolustan	51	orta
39.	Qvatemala	51	orta
40.	Argentina	50	orta
41.	Kosta Rika	50	orta
42.	Türkiyə	50	orta
43.	Bosniya-Herseqovina	50	orta
44.	Qana	50	orta
45.	Botsvana	50	orta
46.	Keniya	49	orta
47.	Filippin	48	orta
48.	Qazaxıstan	48	orta
49.	Rumıniya	47	orta
50.	Mozambik	47	orta
51.	Tanzaniya	47	orta
52.	Albaniya	47	orta
53.	Şri Lanka	46	orta
54.	Nepal	44	orta
55.	El Salvador	43	orta
56.	Liberiya	43	orta
57.	Mali	43	orta
58.	Azərbaycan	42	orta
59.	Nikaraqua	42	orta
60.	Sierra Leone	39	minimal
61.	Serbiya	39	minimal
62.	Malayziya	39	minimal
63.	Trinidad-Tobaqo	38	minimal
64.	Mərakeş	38	minimal
65.	Venesuela	37	minimal
66.	Tailand	36	minimal
67.	Timor-Leste	36	minimal
68.	Makedoniya	35	minimal
69.	Livan	33	minimal

70.	Ekvador	31	minimal
71.	Dominikan	29	minimal
72.	Sao Tome Principe	29	minimal
73.	Anqola	28	minimal
74.	Burkina Faso	23	minimal
75.	Zimbabve	20	çox məhdud
76.	Qırğızıstan	20	çox məhdud
77.	Vyetnam	19	çox məhdud
78.	Konqo Demokratik Respublikası	18	çox məhdud
79.	Tacikistan	17	çox məhdud
80.	Nigeriya	16	çox məhdud
81.	Kamboca	15	çox məhdud
82.	Misir	13	çox məhdud
83.	Əlcəzair	13	çox məhdud
84.	Boliviya	12	çox məhdud
85.	Tunis	11	çox məhdud
86.	Çin	11	çox məhdud
87.	Yəmən	11	çox məhdud
88.	Kamerun	10	çox məhdud
89.	Seneqal	10	çox məhdud
90.	Ruanda	8	çox məhdud
91.	Fici	6	çox məhdud
92.	Zambiya	4	çox məhdud
93.	İraq	4	çox məhdud
94.	Niger	4	çox məhdud
95.	Çad	3	çox məhdud
96.	Benin	1	çox məhdud
97.	Səudiyyə Ərəbistanı	1	çox məhdud
98.	Ekvatorial Qvineya	0	çox məhdud
99.	Myanmar	0	çox məhdud
100.	Qatar	0	çox məhdud

QANUN NƏŞRLƏR EVİ

Bakı, AZ 1102, Tbilisi pros., 76
Tel: (+994 12) 431-16-62; 431-38-18
Mobil: (+994 55) 212 42 37
e-mail: info@qanun.az
www.qanun.az