

Ələkbər Göyüş oğlu Əlverdiyev
Bakı, Azərbaycan
aliakbar.alverdiyev@gmail.com

BÜDCƏ İDARƏÇİLİYİNİN İNKİŞAFININ ƏSAS İSTİQAMƏTLƏRİ VƏ ONUN SƏMƏRƏLİLİYİNİ ARTIRAN AMİLLƏR

Xülasə

Məqalədə yeni büdcə mexanizminə keçidin aktuallığı ifadə edilir və bu mexanizmin tətbiqinin büdcə qanunvericiliyinə, büdcə sisteminə və büdcə prosesinə təsiri araşdırılır. Yeni yanaşmalar nəticəsində, xüsusən büdcənin xərclər hissəsində həm nəzarət güclənəcəkdir, həm də səmərəlilik artacaqdır ki, bunlarda mövzunun çox aktual olduğunu göstərir. Eyni zamanda məqalədə bu istiqamətdə müvafiq işi aparan nazirliklərə müəyyən tövsiyələr hazırlanmışdır ki, bu tövsiyələrin nəzərə alınması yararlı ola bilər.

Açar sözlər: *büdcə, büdcə prosesi, nəticələrə yönəlik büdcələşmə, ortamüddətli büdcə planlaşdırılması, proqram-məqsədli metod*

Main directions of developing of budgeting management and the factors of increasing its efficiency

Summary

The article highlights the urgency of the transition to a new budget mechanism and examines the impact of this mechanism on budget legislation, the budget system and the budgeting process. As a result of new approaches, especially in budget expenditures, the control will be activated, and the effectiveness will increase, which indicates that the problem is very urgent. At the same time, some recommendations have been developed for ministries involved in relevant work in this regard, so it may be useful to take these recommendations into account.

Key words: *budget, budget process, results-oriented budgeting, medium-term budget planning, program-target method*

Giriş

Dövlət maliyyəsinin əsasını təşkil edən büdcə idarəçiliyində indiki dövrə kimi ənənəvi (xərc) büdcələşmə metodundan istifadə edilməkdədir ki, burada da ciddi problemlər müşahidə edilir. Bu metoddan istifadədə əsas məqsəd maliyyə resurslarının məqsədli və təyinatı üzrə xərclənməsini təşkil etməkdir və nəticə etibarilə maliyyə resursları təyinatı üzrə istifadə edilir. Bu metod dünya praktikasında bir çox ölkələrdə, xüsusilə MDB məkanı ölkələrində tətbiq edilir, lakin yüksək nəticələrin və səmərənin əldə olunması heç də asan məsələ hesab olunmur [4]. Başlıca çatışmazlıq kimi dövlət maliyyə idarəetməsində olan digər strukturların, xüsusilə nazirliklərin məsuliyyət yükünün çox az olması və onların təşəbbüskarlıq ideyasından uzaq qalması vacib amil kimi nəzərə çarpır. Eyni zamanda, maliyyə qərarlarının qəbul edilməsi məsuliyyətini birbaşa yuxarı səviyyələrdə dayanan qurumlar daşıyır ki, bu zaman əlavə problemlərin mövcudluğu nəticəsində daha dəqiq qərarların qəbul olunması mümkün olmur. Tamamilə mərkəzləşmiş idarəçiliyin fəsadları olduqca böyük olur və vəsaitlərin əsassız şəkildə xərclənməsi üçün ciddi stimullar olur. Azərbaycanda büdcə planlaşdırılması, ictimai maliyyə vəsaitlərinin istifadəsi və nəzarət məhz ənənəvi (xərc) büdcələşdirmə modeli əsasında aparılır ki, bu da bəzi problemlərin yaranmasına gətirib çıxarır. Bu baxımdan artıq yeni yanaşmalara, üsullara müraciət edilməli və dövlət maliyyəsinin idarə edilməsində ciddi islahatlar aparılmalıdır. Dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi üzrə yeni dövrün çağırışlarına cavab verən çevik idarəçilik modelinin formalaşdırılması üçün dövlət büdcəsinin xərclər hissəsinin təsnifləşdirilməsinin daha dəqiq və aydın şəkildə təkmilləşdirilməsinə nail olunmalı, xərcləmələr üzrə yeni mexanizmlər işlənəli, fəaliyyət istiqamətləri oxşar olan və bir-birini təkrarlayan dövlət qurumlarının konsolidasiyası aparılmalı, dövlət aparatının saxlanılması xərcləri maksimum dərəcədə optimallaşdırılmalı və büdcə yükünün azaldılması istiqamətində addımlar atılmalıdır. Əsas islahat büdcə sistemindən başlamalı və büdcənin hər qəpiyinin hesabatlılığını təmin etməyə imkan verən nəticəyə yönəlik büdcə mexanizmi və proqram-məqsədli metodun tətbiqinə şərait yaradan yeni büdcə qanunvericiliyi qəbul edilməli və büdcəyə səmərəli nəzarəti təmin edə bilən yeni funksiyalar yaradılmalı və müvafiq orqanların səlahiyyətlərinə daxil edilməlidir. Daima maliyyə problemlərini yaşayan bir çox ölkələr və ABŞ təcrübəsi göstərir ki, proqram-məqsədli metodun tətbiqi ilə büdcə kəsinin hətta yüksək səviyyədə olduğu şəraitdə belə büdcə idarəçiliyində ciddi problemlər yaşanmır. Proqram-məqsədli metodun növləri kimi “inzibati” və “müqavilə” modelindən istifadə olunur [7]. Müqavilə modelində müxtəlif müsabiqələr keçirilir və təxsisatların bölgüsü ciddi rəqabət mexanizminin

mövcudluğu şəraitində aparılır. Bu modeldən Böyük Britaniya, Avstraliya, Yeni Zelandiya, Kanada, Cənubi Afrika və Skandinaviya ölkələri istifadə edir. Bu model daha çox dövlət idarəetməsində parlament idarəçiliyinə sahib olan ölkələr üçün xarakterikdir. Yuxarı orqanların qərarları əsasında qəbul edilən və aktlarda nəzərdə tutulmuş şəkildə icra olunan proqramlar isə inzibati modelə aid olunur. Burada çox sayda olmayan (adətən 100-150 proqram) proqramlar icra olunur və dəqiq şəkildə nəzərdə tutulan nəticələrə əsasən xərclərin strukturu müəyyən edilir. İnzibati model Rusiyada, İtaliyada, Fransada, Braziliya istifadə olunur və belə bir model əsasən dövlət idarəetməsində prezident idarəçiliyinə sahib olan ölkələr üçün xarakterikdir. Proqram-məqsədli metod nəticəəsaslı büdcə mexanizminin tərkibində ən ciddi təsirlərə malik bir metoddur. Nəticəəsaslı büdcə mexanizmində xərclər proqramlara, xidmətlərə, fəaliyyətlərə və onun nəticələrinə bağlanır. Planlaşdırma yuxarıdan-aşağıya prinsipi əsasında aparılır. Yuxarıdan-aşağı prinsipində mərkəzləşdirilmiş idarəetmə aparatından bütün digər nazirliklərə maliyyələşdirməylə bağlı məhdudiyyətlər tətbiq edilir və nazirliklər ortamüddətli planlaşdırılma dövründə bu məhdudiyyətlərin çərçivəsindən kənara çıxıb bilmirlər. Bu cür yanaşma ilə mövcud olan resurslara əsasən etibarlı və əsaslı proqnozlar verilir ki, bütün bu proqnozlar dəqiq makroiqtisadi qiymətləndirilmə əsasında meydana çıxır. Həddindən artıq olan optimistik proqnozların verilməsinin qarşısını alınması üçün elə mexanizmlər olmalıdır və yaradılmalıdır ki, inzibati və siyasi təzyiqlər minimuma endirilsin. Bu planlaşdırmadan istifadə edən ölkələr arasında İsveçi qeyd etmək olar ki, onlar artıq 15 ildir ki, aşağıdan-yuxarıya prinsipini ləğv etməklə, birbaşa yuxarıdan-aşağıya prinsipinə keçidi təmin etdilər və kifayət qədər əla nəticələr əldə edə bildilər.

Dövlət büdcəsinin gəlir və xərc hissəsinin təhlili. İlk öncə qeyd edək ki, müasir dövrdə dövlət büdcəsinin təşkili və idarə edilməsində planlaşdırılma və proqnozlaşdırılma ən vacib məsələ kimi diqqəti cəlb edir. Məlumdur ki, büdcə vasitəsilə ÜDM-in yenidən bölgüsü baş verir və burada büdcə gəlirlərinin yaradılması və bu vəsaitlərdən istifadə təşkil edilir. Məlumdur ki, büdcə mexanizmi vasitəsilə maliyyə vəsaiti toplanarkən və istifadə olunan zaman dövlətlə hüquqi və fiziki şəxslər arasında maliyyə münasibətləri yaranır. Bu maliyyə münasibətləri dövlətin maliyyə-büdcə siyasəti tədbirlər sistemi vasitəsilə tənzimlənir. Büdcə siyasəti ÜDM-in büdcə vasitəsilə istifadə edilən hissəsini tam müəyyən edir və bu siyasət nəticəsində büdcə xərclərinin strukturu və onun müxtəlif büdcə həlqələri arasında bölüşdürülməsi, büdcə kəsiri, dövlət borcununun idarə edilməsi məsələləri tam şəkildə müəyyən edilir. Sırr deyildir ki, ölkəmizdə son illərdə ÜDM-in artım tempində neft gəlirlərinin təsiri açıq aşkar olmuşdur. ÜDM-in artması xüsusilə, 2000-ci ildən etibarən büdcə göstəriciləri çərçivəsində daima gəlir və xərclərin artımına şərait yaratmışdır. Aşağıdakı cədvəldə ilkin olaraq ölkəmizin illər üzrə büdcə göstəricilərinə nəzər yetirək:

Cədvəl 1.

2000-2018-ci illər üzrə dövlət büdcəsinin əsas göstəriciləri, milyon manatla

Göstəricilər	2000	2006	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2018
Ümumi daxili məhsul (nominal ÜDM)	4718.1	18746.2	42465.0	54743.7	58182.0	59014.1	54352.1	60393.6	79797.3
Dövlət büdcəsinin gəlirləri	714.6	3868.8	11403.0	17281.5	19496.3	18400.6	17498.0	17505.7	22508.9
Dövlət büdcəsinin xərcləri	764.0	3790.1	11765.9	17416.5	19143.5	18709.0	17784.5	17751.3	22731.6
Dövlət büdcəsinin kəsiri (-) və ya profisiti (+)	- 49.4	78.7	- 362.9	- 135	352.8	- 308.4	- 286.5	- 245.6	- 222.7
Dövlət büdcəsi kəsirinin ÜDM-də çəkisi, faizlə	1	-	0.9	0.2	-	0.5	0.5	0.4	0.3

Mənbə: Statistika Komitəsinin materialları əsasında hazırlanmışdır.

Göstəricilərə baxaraq qeyd etmək olar ki, ümumi daxili məhsul, dövlət büdcəsinin gəlirləri, dövlət büdcəsinin xərcləri daima artım tempi göstərmişdir. Lakin 2015 və 2016-cı illərdə bu göstəricilərdə geriləmələr müşahidə olunmağa başladı. Əsas səbəblərdən biri kimi 2015-ci ildən etibarən global iqtisadi

artımın zəifləməsi və dünya əmtəə (enerji) qiymətlərinin kəskin şəkildə ucuzlaşması hesab olunmuşdur. 2016-cı ildə isə bu proses daha da mürəkkəbləşmişdir. Beləliklə 2016-cı ildə dünya ölkələri üzrə ÜDM-in real artım tempi 2014-cü illə müqayisədə 0.3% azalaraq 3.1% təşkil etmişdir. Azərbaycan iqtisadiyyatının da dünyadan təcrid olunmadığını və global proseslərdən kənar qalmadığını ifadə edərək görə bilərik ki, son nəticədə ölkəmizdə 2014-ci illə müqayisədə 2015-ci ildə ÜDM-də geriləmə baş vermiş, büdcə kəsiri müşahidə olunmuş və dövlət büdcəsinin kəsiri ÜDM-də 0.5 % təşkil etmişdir. Neftin qiymətinin aşağı düşməsi ilə ölkə iqtisadiyyatına dəymiş mənfi təsirlərdən başqa son illərdə neft sektoru üzrə real artım tempi də müşahidə edilməmişdir. ARDNŞ (SOCAR) şirkətinin verdiyi məlumatlara görə, 2016-cı ildə ölkə üzrə neft hasilatının həcmi 41034.5 min ton (2015-ci ildə 41586.0) təşkil etmişdir ki, bu göstərici 2016-cı ilin büdcə zərfinə daxil olan məlumatlarda göstərilən neft hasilatının proqnozlaşdırılan həcmi (40744.9 min ton) göstəricisinə yaxın bir göstərici olmuşdur. Statistik məlumat bazasının təhlili göstərir ki, ümumiyyətlə neft hasilatının pik həddi 2010-cu ildə baş vermiş və bu rəqəm 50795.5 min ton təşkil etmişdir. Beləliklə 2016-cı il üzrə hasilat 2010-cu illə müqayisədə 19.2% azalmışdır. 2018-ci ildə yenidən dövlət büdcəsinin gəlirləri və xərcləri üzrə ciddi artımlar müşahidə edilmişdir, lakin burada müəyyən risklər mövcuddur. Belə ki, əvvəlki illərlə müqayisədə 2018-ci ildə büdcə xərclərinin artım tempi nominal ÜDM-in artım tempini 15.8 faiz bənd üstələmişdir. Dövlət xərcləmələrinin artımı fonunda ÜDM-in artımının zəif olması onu göstərir ki, məcmu təklif artır, onun müqabilində isə tələb hələ formalaşmamışdır. Bu, o deməkdir ki, bir neçə ildən sonra büdcəni azaltmaq lazım gəlsə, ÜDM-in həcmində kəskin azalma baş verə bilər.

Dövlət büdcəsinin icrası haqqında hesabatlara nəzər salaraq qeyd edək ki, xüsusilə 1995-2000-ci illər arasında büdcənin icrasında daima kəsir müşahidə edilmişdir. Əsas səbəblər gəlirlərin aşağı səviyyədə olması, planlaşdırmanın lazımı səviyyədə təşkil edilməməsi, xərclər üzərində nəzarət mexanizmlərinin olmaması, dövlət büdcəsi üzrə qanunvericiliyin həmin dövrün tələblərinə cavab verməməsi hesab olunur. 1995-ci ildən etibarən xəzinədarlıq sisteminin mərhələli tətbiqinin başlaması belə mövcud vəziyyətə birdən birə ciddi təsir edə bilməzdi. 1999-cu ilin 18 may tarixində isə “Dövlət büdcəsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının xüsusi qanunu qəbul edilmişdir ki, bu qanun “Büdcə sistemi haqqında” ilk qanuna kömək məqsədi daşımışdır. Xəzinədarlıq sisteminin tədricən formalaşdırılması və neft fondunun vəsaitlərinin 2000-ci ilin əvvəlindən etibarən büdcəyə girişinin təmin edilməsi nəticəsində artıq hökumət sonrakı illərdə bir çox problemləri asanlıqla həll etməyə başlayacaqdır. Xəzinədarlıq sisteminin mövcudluğu birinci növbədə maliyyə vəsaitlərinin idarə edilməsi üzrə düzgün maliyyə planlaşdırmasının tətbiqi ilə nəticələndi və burada büdcə kəsirinin ya aradan qaldırılması, ya da kəsirin minimallaşdırılmasına nail olundu. Azərbaycanda qurulan xəzinədarlıq sistemi ilk növbədə Maliyyə Nazirliyinə birbaşa olaraq büdcə gəlirlərinin və xərclərinin, pul-valyuta vəsaitlərinin dəqiq bölgüsünü aparmağa şərait yaratdı. Bu funksiyaların reallaşması çərçivəsində xəzinədarlıq orqanları burada statistik olaraq aylıq, rüblük, illik proqnozlar verir.

Ortamüddətli büdcə planlaşdırılması, nəticəsiz büdcə mexanizmi, proqram-məqsədli metod. Son illər ərzində dünya ölkələrində yayılmış büdcə ilə bağlı əsas islahat ortamüddətli büdcə planlaşdırılmasının tətbiq edilməsidir. Ortamüddətli büdcə planlaşdırılması zamanı ortamüddətli (perspektiv) büdcə plan sənədi hazırlanır ki, bu sənəddə minimum üç il ərzində aparılmış büdcə proqnozları ilə səfərbər ediləcək bütün büdcə gəlirlər haqqında informasiya və ortamüddətli dövr üçün əldə ediləcək bütün borclar və büdcənin xərcləri haqqında bütün lazımi məlumatlar mövcud olur. İnkişaf etmiş ölkələr praktiki olaraq ortamüddətli planlaşdırma metodlarından istifadə etməyə başladılar ki, bu da büdcə ilində təyinatlar üzrə xərclərin idarə olunması prinsipinin proqram-məqsədli metod əsasında yaranan nəticələrin idarə olunması prinsipi ilə əvəzlənməsinə şərait yaratdı. Fikrimizcə, dövlət büdcəsinin icrası mərhələsinə nəzarət edən orqanlar (Dövlət Xəzinədarlıq Agentliyi və Dövlət Maliyyə Nəzarəti Xidməti) artıq yalnız xərclər üzrə nəzarəti həyata keçirməməlidir, həm də qarşıya qoyulan məqsədlər üzrə nəticələrin əldə olunması ilə bağlı maliyyə nəzarətini həyata keçirməli olacaqdır ki, bu islahatın aparılması artıq maliyyə nəzarəti anlayışının mahiyyətini dəyişəcəkdir.

Azərbaycanda büdcə sistemi üzrə vəsaitlərin hərəkəti yaradılmış xəzinədarlıq sistemi üzrə nəzarətdə saxlanılır. Xəzinədarlıq sistemi bir maliyyə kateqoriyası olaraq dövlət maliyyəsinin əsasını təşkil edən büdcə iqtisadi kateqoriyası ilə birbaşa qarşılıqlı əlaqədədir, ona görə də büdcə daxilində yeni islahatların, yanaşmaların, mexanizmlərin, alətlərin tətbiqi xəzinədarlıq sisteminin fəaliyyətində də yeni dəyişikliklərin yaranmasına səbəb ola bilər. Fikrimizcə, Azərbaycanda büdcə və xəzinədarlıq sistemi ilə bağlı olan islahatların mərkəzində aşağıda qeyd olunan əsas istiqamətlər dayanmalıdır:

- Nəticələrə yönəlik büdcələşdirmə mexanizminin tətbiqi;
- Ortamüddətli xərc çərçivələrinin tətbiqi;
- Proqram-məqsədli metodun tətbiqi
- Dövlət büdcəsinin icrası üzrə büdcə uçotunda hesablama metodunun tətbiqi.

Yuxarıda qeyd edilən istiqamətlər üzrə inkişafa nail olmaq üçün ölkəmizdə vahid büdcə təsnifatı, mühasibat uçotu, öhdəliklərin qəbul edilməsi, proqram-məqsədli metodun yaradılması və tətbiqi, ortamüddətli maliyyə planlaşdırılması üzrə təkmilləşdirmələr aparılmalı, yeni normativ sənədlər qəbul edilməli, mövcud olan sənədlər üzrə lazımi dəyişikliklər aparılmalıdır. Bəzi ölkələrin praktikasında qeyd olunur ki, bu istiqamətlər üzrə kompleks tədbirlərin paralel şəkildə aparılması olduqca çətin bir məsələ hesab olunur və bu istiqamətlərin tam tətbiqi üçün müəyyən bir dövr hədəf götürülməli və burda pillə-pillə işlər görülməlidir.

Göstərilən istiqamətlər üzrə ciddi bir şəkildə müvafiq qərarların qəbuluna da başlanılmışdır. Belə ki, ölkə Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə strateji yol xəritəsi” sənədində konkret olaraq görülməli tədbirlər siyahısında ortamüddətli xərc çərçivələrinin yaradılması, nəticələrə yönəlik büdcələşdirmə mexanizminin yaradılması və tətbiqi ön plana çəkilmişdir [2]. Qarşıya qoyulan hədəflər çərçivəsində ən vacib məsələ hər iki istiqamət üzrə atılan addımların ümumi büdcə sistemində, dövlət büdcəsi icrası sistemində hansı yeniliklərə səbəb olacağı və xəzinədarlıq sistemində hansı dəyişikliklərin müşahidə olunması ilə bağlı olacaqdır.

Ortamüddətli xərc çərçivəsi, nəticələrə yönəlik büdcələşdirmə, proqram-məqsədli metod dövlət büdcəsinin idarə edilməsi üzrə tamamilə yeni bir yanaşma formalaşdıracaqdır. Bu islahat nəticəsində xəzinədarlıq sistemi daxilində xüsusilə, büdcənin xərclər üzrə icrası zamanı bəzi dəyişikliklərin baş verəcəkdir və fikrimizcə, bu dəyişikliklər aşağıdakılar kimi olacaqdır:

--- xəzinədarlıq orqanları burada büdcə xərcləri üzrə dövlətin adından büdcə təşkilatları qarşısında onların məqsədli proqramları üzrə öhdəlikləri qəbul edəcəkdir və burada artıq uzunmüddətli öhdəliklərin də qəbulu baş verəcəkdir;

--- uzunmüddətli öhdəliklərin mövcudluğu zamanı xərclər üzrə dövlət büdcəsinin icrasında uzunmüddətli müqavilələrin qeydiyyatı reallaşdırılacaqdır;

--- xəzinədarlıq orqanları vahid büdcə təsnifatı daxilində yaradılmış prioritet təşkil edən proqram təsnifatı üzrə müxtəlif xərc əməliyyatlarını aparacaqdır;

--- büdcə proqramları üzrə tələb olunan büdcə vəsaitlərinin xəzinədarlıq orqanları qarşısında əsaslandırılması və qiymətləndirilməsi baş verəcəkdir;

--- xəzinədarlıq orqanları icra edilən proqramlar çərçivəsində həm uçot funksiyalarını yerinə yetirə bilər, həm də proqramların icrası üzrə yaranan nəticələri və göstəriciləri üzrə qiymətləndirmə imkanlarına sahib ola bilərlər.

Nəticələrə yönəlik büdcə mexanizmi dövlət büdcəsinin icrası mərhələsi üzrə üzrə planlaşdırmanın, icranın, nəzarətin elə bir metodologiyasını özünə daxil edir ki, dövlətin iqtisadi siyasətində olan prioritetlərdən asılı olaraq büdcə xərclərinin bölüşdürülməsi və istifadəsi cəmiyyətdə gözlənilən konkret nəticələrin əldə olunmasına şərait yaratmalıdır. Nəticələrə yönəlik büdcə mexanizmində büdcə xərclərinin planlaşdırılması aparılarkən xüsusilə proqram-məqsədli büdcələşdirmə metodundan xüsusilə istifadə olunur. Burada orta və uzunmüddətli büdcə planlaşdırması proqram-məqsədli metoda əsaslandıqda daha effektiv olur. Bu üsul büdcə planlaşdırmasının ölkənin sosial-iqtisadi inkişafının proqnozlaşdırılması və uzunmüddətli məqsədli proqramlarla integrasiya edilməsini nəzərdə tutur. İslahatların aparılmasını təmin etmək baxımından bu proqramların formalaşması, reallaşdırılması və onların nəticələrini qiymətləndirmək üçün müvafiq metodoloji bazanın və hüquqi sənədlərin hazırlanması və qəbul edilməsi zəruridir.

Proqram-məqsədli metodun tətbiqi üçün əlbəttə ki, vahid büdcə təsnifatında ayrıca proqram təsnifatının yaradılması labüddür. Ona görə də, ölkəmizdə 2005-ci ildən qüvvədə olan vahid büdcə təsnifatına yenidən baxılmalıdır və burada burada büdcə xərclərinin proqram təsnifatı yaradılmalıdır. Bu təsnifatın daxilində proqramlar, alt-proqramlar üzrə qruplaşdırılma aparılmalı və bu proqramların adı təsbit edilməli və həyata keçiriləcək illər dəqiq qeyd edilməlidir. Qəbul ediləcək yeni vahid büdcə təsnifatında mütləq büdcə kəsrinin maliyyələşmə mənbələri və dövlət borcu (daxili və xarici) üzrə ayrıca təsnifatda mütləq yaradılmalıdır. Aşağıdakı cədvəl vasitəsilə büdcə təsnifatının tərkibini müxtəlif ölkələr üzrə müqayisə edə bilərik [11] :

Cədvəl 2.

Müxtəlif ölkələrdə büdcə təsnifatının tərkibinin müqayisəli təhlili

Təsnifat Ölkələr	İqtisadi	Funksional	İnzibati	Büdcə kəsrinin maliyyələşmə mənbələri	Proqram	Digər
Albaniya	Var	Var	Var	Var	Var	Coğrafi (regional, yerli və s.)

Azərbaycan	Var	Var	Var	-	-	Gəlirlərin təsnifatı
Gürcüstan	Var	Var	Var	-	-	Maliyyə və qeyri-maliyyə aktivlərinin təsnifatı
Qazaxıstan	Var	Var	Var	Var	-	-
Kosovo	Var	-	Var	Var	Var	Layihə
Qırğızıstan	Var	Var	Var	-	-	-
Moldova	Var	Var	Var	-	Var	Investisiya subyektləri üzrə donorların təsnifatı
Çernoqoriya	Var	Var	Var	Var	Var	Layihə
Serbiya	Var	Var	Var	Var	Var	Alt-proqram
Tacikistan	Var	Var	Var	Var	-	-
Ukrayna	Var	Var	Var	Var	Var	Gəlir təsnifatı, Yerli büdcələrin xərcləri üzrə müvəqqəti təsnifat

Mənbə: Pempal.org

Müqayisə aparsaq görərik ki, bir çox ölkələr büdcə təsnifatının tərkibində proqram təsnifatını yaratmış və büdcənin icrasını səmərəli təşkil etmək üçün ondan istifadə edirlər. Bütün ölkələr bir qayda olaraq büdcə təsnifatında funksional, iqtisadi, inzibati təsnifatdan istifadə edirlər. Dövlət büdcəsinin icrasını nəzarətdə saxlamaq üçün isə birbaşa olaraq iqtisadi təsnifata üstünlük edirlər. Lakin proqram təsnifatı yaradılsa büdcənin icrası zamanı səmərəliliyin əldə olunması üçün həm proqram, həm də iqtisadi təsnifat xüsusilə nəzarətdə saxlanılmalıdır.

Nəticəsiz büdcə mexanizminə keçid təmin edildikdə büdcə uçotu üzrə də müəyyən yeniliklər edilməlidir. Azərbaycanda dövlət büdcəsinin icrası zamanı büdcə uçotu üzrə xəzinədarlıq modifikasiya edilmiş kassa metodundan istifadə edir. Müasir zamanda qərb ölkələrində artıq birbaşa olaraq hesablama metoduna keçid tamamilə təmin edilmişdir [8]. Baxmayaraq ki, nəticəsiz büdcə mexanizmi və proqram-məqsədli metoddan istifadə zamanı büdcə uçotunda hesablama metodundan yox, kassa metodundan istifadə davam etdirilə bilər. Nəticələrə yönəlik büdcələşdirmədə ölkələr birbaşa olaraq hesablama metodunu tətbiq edir ki, hesablama metodunda vəsaitlərin daxil olması və ya ödənişlərin aparılması tarixindən asılı olmayaraq əməliyyat və hadisələr baş verdiyi məqamlarda qeydə alınacaqdır. Hesablama metodunun tətbiqi nəticəsində dövlət onun aktivləri və öhdəlikləri barədə daha geniş informasiya əldə etmiş olacaqdır. Kreditor borcların daha yaxşı idarə edilməsi baxımından planlaşdırma və dövlət büdcəsinin icrası zamanı hesablama metodundan istifadə önəmlidir. Hesablama metodunda öhdəliklərin qəbulu artıq xərc kimi əvvəldən tanınır və faktiki xərclərdən qabaq onların qeydiyyatı aparılır. Hesablama metodu vasitəsilə öhdəliklər barədə daha geniş bir əhatəyə malik məlumatlar əldə etmək mümkün olacaqdır. Burada balans hesabatı təşkil olunan zaman aktiv hesablar yaradılır və aktiv hesabların tərkibində dövlət gəlirləri, dövlət mülkiyyətində olan bütün material və qeyri-material aktivlər tamamilə əks olunur. Balans hesabatının digər hissəsi olan passiv hesablarda isə xərc maddələri qeyd olunur. Hesablama metodu vasitəsilə yaradılan aktiv və passiv hesabların bərabərliyi çərçivəsində cari büdcə ilində kassa xərclərinin hədlərini hesablamaq mümkün olacaqdır. Azərbaycanda dövlət büdcəsinin icrası mərhələsi zamanı büdcə təşkilatları təsdiq edilmiş smeta çərçivəsində ayrılan vəsaitləri hal-hazırda uçotun hesablama metodu əsasında icra edirlər. Beləliklə də, büdcə təşkilatları proqramlar çərçivəsində büdcə vəsaitlərindən istifadə zamanı hesablama metodunun tətbiqi üzrə ciddi problemlər yaşamayacaqdır.

Dövlət büdcəsinin icrasında uçot və hesabatlılıq. Dövlət büdcəsinin icrası mərhələsində uçot elə bir vasitədir ki, bu zaman dövlətin bütün pul vəsaitlərinin hərəkəti bütövlükdə qeydə alınır və bütün maliyyə əməliyyatları müvafiq kitablarda əks etdirilərək sonda büdcə hesabatının hazırlanması üçün şərait yaradır. Dövlət büdcəsinin icrasının uçotunu büdcə uçotunun tərkibinə daxil etmək olar ki, buraya büdcə təşkilatlarının gəlir və xərc smetasının icrasının uçotu da daxildir. Hazırda Azərbaycanda xəzinədarlıq sistemində büdcə uçotunun təşkili və aparılması təmin olunur ki, burada büdcə uçotunun hər iki tərəfinə ciddi nəzarət təmin olunur. Ənənəvi olaraq büdcə uçotuna elə bir sistem kimi baxılır ki, burada dövlətin bütün pul vəsaitlərinin daxilolma və xaricolma əməliyyatlarının qeydiyyatı aparılır [8].

Dövlət büdcəsinin icrasının uçotu, həm də büdcə təşkilatlarının gəlir və xərc smetasının icrası mühasibat uçotunun hesablar planına əsasən aparılır. Dövlət büdcəsinin icrasını aparən orqan (adətən xəzinədarlıq) və büdcə təşkilatları üçün vahid hesablar planının mövcud olması daima aktual məsələ kimi diqqəti çəkir. Beynəlxalq təcrübədə hökumət sektorunda mühasibat uçotunun hesablar planı indi elə bir şəkildə hazırlanır ki, büdcə təsnifatı hesablar planının əsas komponenti olmalıdır. İqtisadi təsnifat burada xüsusilə böyük rol oynayır ki, bu təsnifat hesablar planının əsas elementi kimi özündə büdcələşdirmə, mühasibat uçotu, büdcə-vergi təhlili və statistik hesabatlılığı özündə birləşdirir.

Dövlət büdcəsinin icrası haqqında tam və əhatəli hesabatlılığın təmin edilməsi Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2004-cü il 6 oktyabr tarixli 149 nömrəli Qərarı ilə təsdiq edilmiş Vahid Büdcə Təsnifatının təkmilləşdirilməsindən birbaşa asılıdır və burada proqram təsnifatı əlavə edilməklə yanaşı, həm də eyni zamanda iqtisadi və funksional təsnifat beynəlxalq təcrübədə istifadə edilən Dövlət Maliyyə Statistikasının (DMS) tələblərinə tam şəkildə uyğunlaşdırılmalıdır.

Dövlət büdcəsinin icrası üzrə avtomatlaşdırma və elektron tətbiqetmə. Dövlət büdcəsinin icrası və büdcə uçotunun beynəlxalq praktikada nəzərdə tutulan şəkildə aparılması üçün ölkəmizdə bu istiqamət üzrə avtomatlaşdırılma aparılmışdır. Qeyd etmək lazımdır ki, Xəzinədarlıq üzrə İnformasiya İdarəetmə Sistemi (XIİS) vahid büdcə təsnifatının ən vacib hissəsi olan iqtisadi və funksional təsnifatı tamamilə əhatə edir [3]. XIİS-də iqtisadi təsnifat üzrə birinci sırada gəlirlər, ikinci sırada xərclər, üçüncü sırada qeyri-maliyyə aktivləri, maliyyə aktivləri, öhdəliklər dayanır.

Aktivlərin xalis dəyərinin artmasına gətirib çıxaran əməliyyatlar büdcə gəlirləri kimi təsnifləşdirilmişdir. Bura vergilər, sosial ayırmalar, qrantlar, digər gəlirlər daxildir. Aktivlərin xalis dəyərinin azalmasına gətirib çıxaran bütün əməliyyatlar büdcə xərcləri kimi təsnifləşdirilmişdir. Bura əməyin ödənişi, malların (işlərin və xidmətlərin) satın alınması, köhnəlmə, faiz üzrə ödənişlər, subsidiyalar və cari transferlər, qrantlar və digər ödənişlər, təqaüdlər və sosial müavinətlər, digər xərclər daxildir.

Qeyri-maliyyə aktivlərinin satın alınması, maliyyə aktivləri ilə əməliyyatlar, öhdəliklər üzrə maliyyə əməliyyatları xərc kimi tanınmur və aktivlərin xalis dəyərinə onların heç bir təsiri yoxdur. Ehtiyatların və ya pul vəsaitlərinin dəyişilməsinə təsir edən əməliyyatlar, mühasibat müxəbirləşməsi formasında Baş Kitabın hesablarında öz əksini tapır. Bu hesablara gəlir hesabları, xərc hesabları, öhdəlik və aktivlərin həcm və dəyərinin dəyişilməsini əks etdirən hesablar, balans hesabları (bu hesablara maliyyə aktiv və öhdəliklərinin, həmçinin qeyri-maliyyə aktivlərinin uçotu üzrə hesablar aid edilir) daxildir. Qeyd etmək lazımdır ki, büdcə gəlirləri və xərcləri üzrə təsnifat bu hesablar sistemində əks olunmur. Bu hesablar planı iqtisadi təsnifatı tamamilə əhatə edir və beynəlxalq təcrübədə hesablar planı əsasən iqtisadi təsnifat əsasında yaradılır. Aşağıdakı cədvəl vasitəsilə XIİS-də Baş kitabın hesablar planının ümumiləşdirilmiş formasına nəzər yetirək [3]:

Cədvəl 3.

XIİS-də Baş kitabın hesablar planı

Baş kitabın hesabları		
1.	Gəlir hesabları	Nəticə hesabları
2.	Xərc hesabları	Nəticə hesabları
3.	Dəyər dəyişilməsi hesabları	Nəticə hesabları
4.	Həcm dəyişilməsi hesabları	Nəticə hesabları
5.	Balans hesabları	Balans hesabları

Mənbə: Maliyyə Nazirliyinin 13 fevral 2013-cü il tarixli “İ-25”№-li Əmri ilə təsdiqlənən XIİS-in tənzimlənməsi üzrə metodiki sənəd əsasında hazırlanmışdır.

Gəlir, xərc, dəyər dəyişilməsi, həcm dəyişilməsi hesabları nəticə hesablarına aiddir. Növbəti maliyyə ilinə keçdikdə bütün hesablar bağlanır və onların qalığı, son nəticə hesabı olan aktivlərin xalis dəyəri hesabında əks olunur. Dəyər dəyişilməsi hesabları və həcm dəyişilməsi hesabları ilin sonunda aktivlərin xalis dəyəri hesabı ilə bağlanan nəticə hesablarına aid edilir. Dəyər və həcm dəyişilməsi hesabları konkret aktiv və öhdəliklərin qiymətləndirilməsi üçün istifadə edilir.

Balans hesabları “yığım hesabları” olub, növbəti maliyyə ilinə keçdikdə həmin hesabların son qalığı özlərinə aid edilir. Balans hesablarına qeyri-maliyyə aktivlərinin uçotu hesabı, maliyyə aktivləri, maliyyə öhdəlikləri, nəticə hesablarının bağlanması hesabı, aktivlərin xalis dəyəri hesabı daxildir. Bu hesablarda ilk və son qalıqlar, həmçinin, bütün əməliyyatlar üzrə dövryyələr öz əksini tapır.

Göründüyü kimi, XIİS-də hesablar planı faktiki olaraq ictimai sektor üçün mühasibat uçotunun beynəlxalq standartları (İSBMUS) və hökumətlər üzrə statistik hesabatlar sisteminin (Dövlət Maliyyə Statistika (DMS)) tələblərinə tamamilə uyğundur və onların əsasında yaradılmışdır. Lakin ölkəmizdə Hesablama Palatasının verdiyi rəydə ifadə edilir ki, Milli Hesablar Sisteminin Dövlət Maliyyə Statistika (DMS) ilə uzlaşdırılmanın əsasını təmin edən Vahid Bütçə Təsnifatı ilə uyğunluq təşkil etməməsi bütçənin təhlilində çətinliklər yaradır. Ona görə də ilkin olaraq bütçə təsnifatının Dövlət Maliyyə Statistika (DMS) ilə tam uzlaşmasına nail olunmalıdır.

Azərbaycanda XIİS-in tətbiqi konkret olaraq aşağıdakı üstünlükləri yaratmışdır:

--- dövlət üçün hərtərəfli şəkildə maliyyə hesabatlarının hazırlanmasına nail olundu;

--- Maliyyə Nazirliyi daxilində və digər nazirliklərlə məlumat bazasında maliyyə və bütçə məlumatlarına inteqrasiya əldə edildi;

--- mühasibat uçotu və hesabatlılıq üzrə beynəlxalq standartların (İSBMUS/DMS) tələblərinə cavab verən bir sistemin təşkili təmin edildi;

--- kassa idarəetməsinin yüksəldilməsi, likvidliyin təmin olunması, proqnozlaşdırılma və planlaşdırmanın yüksək səviyyədə təşkilinə nail olundu ;

--- Mərkəzi Bank vasitəsilə mərkəzləşdirilmiş maliyyə vəsaitlərinin ödəmə sisteminin icra olunması və Mərkəzi Bankla real vaxt rejimində (şəbəkə vasitəsilə) uzlaşma yaradılması mümkün oldu;

--- Gömrük Komitəsi və Vergilər Nazirliyinin gəlir məlumatlarının əhatəli bir şəkildə XIİS-ə inteqrasiyasına nail olunmuşdur;

--- Hesablama Palatası və ya audit təşkilatı kimi fəaliyyət göstərən digər qurum tərəfindən bütün maliyyə razılaşmalarının yoxlanılması üçün imkan yaradılmışdır;

--- bütün xərclərinin bütçəyə müvafiq olunması təmin edilmiş, öhdəlik, mal alışı və sifariş sənədinin reallaşdırılması, kreditör borcunun ödənilməsi və avans ödənişlərin aparılması avtomatlaşmış rejimdə işlənir.

Beləliklə, XIİS Azərbaycan Respublikasının dövlət bütçəsinin sistemik icrasını, kassa və dövlət xərclərinin idarə edilməsini tamamilə asanlaşdırmışdır.

Nəticə. Yeni mexanizmlərin, yeni yanaşmaların tətbiqi bütçə menecmentində ciddi dəyişikliklərin baş verməsinə gətirib çıxaracaqdır. Burada ən əsas dəyişiklik ondan ibarət olacaqdır ki, bütçə çərçivəsində vəsaitlər həm təyinatı ilə istifadə olunmalıdır, eyni zamanda həm də həmin vəsaitlərdən istifadə artıq ciddi nəticə və sosial səmərənin əldə olunması ilə müşahidə edilməlidir. Yeni yanaşma nəticəsində bütçə qanunvericiliyinin tərkibinə daxil olan bəzi sənədlərdə də dəyişikliklər aparılmalıdır. Ölkəmizdə proqram-məqsədli metodun tətbiq edilməsi üçün vahid bütçə təsnifatında ayrıca proqram təsnifatının yaradılması labüddür. Proqram təsnifatının yaradılması ilə burada digər təsnifatlara nisbətən (funksional,iqtisadi) prioritetliyə malik olan təsnifat kimi məhz proqram təsnifatı çıxış edəcəkdir. Proqram əsaslı bütçələşmə ilə artıq birmənalı şəkildə müzakirə və debatlar xərc maddələri ətrafında deyil, proqramlarda qarşıya qoyulan konkret və qiymətləndirilə bilən məqsədlər ətrafında aparılacaqdır. Nəticəəsaslı bütçə mexanizminin tətbiqi, xüsusən bütçə sistemi üzrə bütçə planlaşdırılmasında, bütçə uçotu, hesabatlılığın təmin edilməsində ciddi dəyişikliklərin yaranmasına səbəb ola bilər. Maliyyə Nazirliyi bu mexanizmə keçidi tam təmin edərsə, onun tərkib hissəsində vacib rol oynayan xəzinədarlıq yeni funksiyalar yerinə yetirə bilər ki, bu funksiyalar həm bütçənin icrasında nəzarəti gücləndirə bilər, həm də bütçənin icrası zamanı proqramlar üzrə səmərəli nəticələrin alınmasına şərait yarada bilər.

Ədəbiyyat

1. “Bütçə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu (2 iyul 2002-ci il).
2. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarix Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi”.
3. Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyinin 13 fevral 2013-cü il tarixli İ-25№-li Əmri ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlığın İdarəedilməsinin İnformasiya Sisteminə (XIİS-ə) keçid dövrü üçün metodik göstərişlər”, Bakı-2013.
4. «Бюджетирование, ориентированное на результат» / И.А. Азизова. – Ташкент, 2010. – 144 с.
5. Белев С.Г., Дешко М.А., Минеев А.Н., Могучев Н.С., Тищенко Т.В, Худько Е.В, Хрусталеv А.А, «Международный опыт включения долгосрочных целевых программ в бюджетный процесс», Москва 2015.
6. “Среднесрочное бюджетное планирование” - Ё.Ш. Файзуллаев, И.А.Азизова, - Ташкент, 2010 - 148 с.

7. Давыдова, Л.В. Методологические основы обоснования программного бюджета региона / Л.В.Давыдова, Т.Ю. Ткачева // Финансы и кредит. - 2016. №23. - с. 36-49.
8. Babazadə İ.V. Büdcə xərclərinin səmərəliliyinə dair müasir elmi-nəzəri yanaşmalar, AMEA İqtisadiyyat İnstitutu, “Elmi əsərlər” toplusu, Bakı, 2018, №1.
9. Dövlət büdcəsinin layihəsi və icrası haqqında Hesablama Palatasının rəyləri, <http://sai.gov.az>
10. Budget.az
11. Pempal.org
12. <http://Maliyye.gov.az>

Rəyçi: dos. D.Məmmədova

Göndərilib: 04.08.2020

Qəbul edilib: 06.08.2020