

Büdcə şəffaflığı və Azərbaycan üçün yeni çağırışlar

22May 2020



İncilab Əhmədov

İncilab Əhmədov, iqtisad elmləri doktoru, professor. Avrasiya Bilik Mərkəzinin direktoru, Xəzər Universiteti.

Hələ təfərrüatını tam təsəvvür edə bilmədiyimiz yeni bir dövrə qədəm qoyuruq. Amma, deyəsən, aydındır ki, əvvəlki kimi hesabını soruşmadan dövlət vəsaitini sağa-sola xərcləmək praktikasına son qoymaq ilk növbədə hökumətə lazım olacaq. Əksini təsəvvür etmək belə çətinidir. “Niyə məhz indi” sualını qısa cavablandırmağa çalışaq.

İlk öncə, hələ də miqyası tam bəlli olmayan koronavirusun qlobal təsirləri bizim üçün seçim imkanı qoymadı. O, doğrudan da qorxuncdur və ən böyük təhlükəsi məhz bizim kimi zəif və asılı iqtisadiyyatlara tuşlanıb. İkinci məsələ budur ki, postneft dövrü artıq bizim kimi iqtisadiyyatı təbii resurslardan asılı ölkələr üçün acı reallıqdır və pandemiya bu perspektivi daha yaxın etdi. Üçüncüsü, Azərbaycan qonşu neft ölkələrindən (Rusiya, İran, Qazaxıstan) fərqli olaraq nefti tükənməkdə olan ölkədir, təbii qazdan gözləntilər isə nə qədər ümidverici olsa da, o neftin renta gücünə malik deyil. Kifayətdir xatırladaq ki, təxminən eyni dövrdə işlənməyə başlanan 2 nəhəng layihədən biri “Azəri-Çıraq Günəşli” (AÇG) (1994) layihəsi ölkəyə 145 mlrd. dollardan çox vəsait gətirdiyi halda, digər nəhəng qaz layihəsi “Şahdəniz”(1996) indiyə qədər cəmi 2 mlrd. dollar vəsait əldə etməyə imkan verib. Mübahisə etmək olar ki, “Şahdəniz” layihəsinin bütün gəlirləri qeydə alınmır, məsələn təxminən 3 mlrd. dollara yaxın vəsait kondensat kimi AÇG-nin hesabına yazılır, 2 mlrd. dollar da barter kimi daxili bazara ötürülür. Hətta bu halda belə bu nəhəng qaz layihəsinin dövlətə gətirdiyi gəlir 10 mlrd. dolları ötmür. Halbuki AÇG-nin indiyə qədər çəkilən 46 mlrd. dollar xərcləri fonunda “Şahdəniz”in **xərcləri** demək olar ki, ona yaxındır (32 mlrd. dollar). Dördüncü səbəb budur ki, ölkə iqtisadiyyatı yalnız neftdən asılı deyil. O, həm də dövlət

sektorundan tam asılıdır. İndiyə qədər nə normal qeyri-neft sektoru qura bildik, nə də özəl sektor. Deməli bütün ümidlər dövlət büdcəsinin səmərəli və hesabatlı xərclənməsinə qalır.

Dövlət büdcəsi stereotiplərin əksinə olaraq, yalnız dövlət vəsaitinin yığılımı və xərclənməsi deyil. Bir qayda olaraq, neft-qaz resurslarından asılı ölkələrdə dövlət büdcəsinin ölkə iqtisadiyyatında rolu digər ölkələrlə müqayisədə daha böyükdür. Əsas şərtləndirici amil kimi burada neft gəlirlərinə rəğmən dövlətin böyük maliyyə imkanları və bunun müqabilində digər, həm özəl, həm də qeyri-neft iqtisadiyyatının müqayisədə qat-qat zəif olmasını göstərmək olar. İqtisadçılar bunu “holland sindromu”u və ya daha geniş “resurslar lənət”i adlandırırlar. Burada obyektiv səbəblərdən dövlətin əlində cəmlənən böyük vəsait ona iqtisadi və sosial inkişafa töhfə verməyə adi halda olduğundan daha çox imkan yaradır. Belə çıxır ki, əsasən minoritar vergi ödəyicilərinin hesabına fəaliyyət göstərən dövlətlərdən fərqli olaraq, neftdən asılı iqtisadiyyatlarda dövlətin iqtisadi hakimiyyəti müəyyən mənada fəvqəlgücə malikdir. Məhz bu maye hakimiyyətin hesabına iqtisadiyyata külli miqdarda dövlət investisiyaları qoyulur və paralel olaraq həm də sabitlik qorunur. Amma, paradoksal səslənsə də, neft potensialı üzərində qurulan bu fəvqəlgüc eyni zamanda çox kövrəkdir, çünki kənar şoklardan tam asılıdır. Bütün bunlar dövlət büdcəsinin şəffaf idarəetməsini ikiqat aktual edir.

Niyə beynəlxalq şəffaflıq indekslərində geridəyik? Dünyada büdcə prosesinin şəffaflığını 2006-cı ildən bəri Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı (İBP) Açıq Büdcə İndeksi (OBİ) vasitəsi ilə ölçür. Bu illər ərzində adı çəkilən indeksdə yaxşı yerlərdə olmasaq da (2006-cı il 100 mümkün baldan -30, 2008 -36, 2010 – 43, 2012- 42, 2015- 51, 2017- 34, 2019 – 35) son zamanlar vəziyyət daha da **pisləşib**. Qısa səbəbi budur ki, OBİ-nin ölçdüyü 8 büdcə sənədinin hələ də 2-si ümumiyyətlə hazırlanmır, hökumətin büdcə layihəsinin əlçatan elektron versiyası İndiyə qədər mövcud deyildi, dövrü icra hesabatları əhatəli deyil, parlamentin büdcə üzərində nəzarətliliyi zəif, ictimaiyyətin isə büdcə prosesində iştirakçılığı demək olar ki, sıfıra bərabərdir. Düzdür ötən ilin sonundan hökumət artıq onlayn sənədləri yerləşdirməklə bu istiqamətdə müəyyən irəliləyiş edib və deyəsən digər çatışmazlıqları da aradan götürməkdə israrlıdır. Ən azından Maliyyə Nazirliyinin bu sahədə son zamanlar ciddi cəhdləri (Orta Müddətli Büdcə Xərcləmələrinin

tətbiqi ilə bağlı görülən işlər buna misaldır) buna əsas verir. Amma sual olunur, niyə son 15 ildə büdcə şəffaflığı məsələsi arxa plana çəkilməmişdi və niyə məhz indi hökumət ciddi-cəhdlə itkiləri bərpa etmək istəyir. Yenə qısa cavabı iqtisadi konyunkturada axtarmaq lazımdır. Neft qiymətlərinin “göydə” olduğu zamanlarda büdcə şəffaflığı zərurət deyildi və müəyyən mənada arzuolunmaz idi. Xərcləmələr öz axarı ilə həyata keçirilir, böyük həcmli dövlət investisiyalarının səmərəliliyinin bir sıra hallarda sual altında olması isə hökumətdə xüsusi narahatlıq doğurmurdu. Elə təsəvvür var idi ki, “göydəndüşmə pullar” həmişəlikdir.

Amma şəffaflıq və hesabatlılıq indekslərində arzuolunmaz yerlərdə qərarlaşmağımızın səbəbi yalnız neft amili deyil. Misal kimi qonşu [Rusiyanı](#) göstərmək olar ki, bir qayda olaraq şəffaflığı, hesabatlılığı və ümumiyyətlə yaxşı idarəçiliyi ilə seçilməyən şimal qonşumuz yuxarıda adı çəkilən son indeksdə mövqeyini 3 bal yaxşılaşdıraraq, 74 balla 117 ölkə arasında 14-cü yerdə möhkəmlənib. Bu ilk baxışdan paradoksal görünən nümunənin cavabı var. Cavab isə ondan ibarətdir ki, büdcə işi Rusiyada möhkəm institutlaşdırılmış prosesdir. Başqa sözlə, büdcə prosesini tənzimləyən qanun və qaydalar mövcuddur və habelə müvafiq sənədlər rutin qaydada, qanunvericiliyə uyğun olaraq açıqlanır və bunun üçün xüsusi təşəbbüs nümayiş etdirməyə ehtiyac qalmır. Bəli, Rusiyada dövlət idarəçiliyinin formal institutlarının missiya və məramı, onların bir-biri ilə əlaqəli şəkildə fəaliyyət göstərməklə yanaşı, burada həm də beynəlxalq tələbləri izləyərək, öz işini onlara uyğun qurması bir qədər təəccüblü görünsə də faktdır. Ən azı büdcə prosesi sahəsində. Lakin bu o deməkdir ki, bununla Rusiya dövlət büdcəsində korrupsiyanın miqyasını azalda bilir. Xeyr, əksinə Rusiya məhz bu sahədə antirekorda imza atır. 2019-cu il üçün “Korrupsiya Qavrayış İndeks”ində Rusiya 147-ci yerdədir. Müqayisə üçün Azərbaycan bu [indeksdə](#) nisbətən yaxşı – 129-cu yerdə qərarlaşıb.

Onda sual olunur, madam şəffaflıq nəticə etibarlı ilə korrupsiyanın qarşısını ala bilmirsə, onda onun faydası nədir? Əvvəla, qeyd edək ki, Rusiyanın Açıq Büdcə İndeksində nisbətən yüksək mövqeyi doğrudan da əksər ekspertlər üçün müəyyən mənada sürprizdir və burada nəyinsə yerində olmadığı vurğulanır. Böyük ehtimalla bu o istisna halıdır ki, büdcə sənədlərinin detallı məlumatlarla hazırlanması və zamanında açıqlanması öz sözünü deyir və bu mənada indeksin tələblərinə cavab verir. Amma bu heç də indeksin özünü şübhə altına qoymağa əsas vermir.

Kifayətdir ki, indeksə Yeni Zelandiyanın başçılıq etdiyini, ilk beşlikdə İsveçlə yanaşı qonşu Gürcüstanın qərarlaşdığını, postsovet qonşularımızdan Tacikistanın isə cəmi 30 balla 117 ölkə arasında 101-ci yerdə olmasını göstərək.

İkincisi və daha vacibi odur ki, şəffaflıq dövlət büdcəsindən qaynaqlanan korrupsiyanın qarşısının alınmasında ilk və zəruri şərt olsa da, yalnız şəffaflığı təmin etməklə korrupsiyaya son qoymaq və bütövlükdə yaxşı idarəçiliyə nail olmaq mümkün deyil. Bunun üçün ən azı, şəffaflığın hesabatlılığa keçməsi mütləq şərtidir. Amma, o da qeyd edilməlidir ki, şəffaflıqla hesabatlılıq arasında xətti asılılıq yoxdur. Yəni, başqa sözlə, şəffaflığı təmin etməklə avtomatik olaraq mütləq hesabatlılığın təmin olunmasını söyləmək olmur. Bunun üçün digər institutlar və instrumentlər işə salınmalıdır. Və əsas institusional alət burada ictimai iştirakçılıqdır. Təsadüfi deyil ki, məhz ictimai iştirakçılıq komponenti üzrə [Rusiyanın](#) adı çəkilən indeksdə balı ən aşağıdır –100 mümkün baldan-22. Müqayisə üçün qeyd edək ki, Azərbaycanda bu rəqəm cəmi 9-dur. Ümumiyyətlə, postsovet məkanında ictimai iştirakçılıq ən zəif bənddir. Baxmayaraq ki, yaxşı nümunələr də var. Açıq Büdcə İndeksində bu bir qayda olaraq o ölkələrdir ki, orada müəyyən sosial mobillik seyr edilir. Bunlar Qırğızıstan, Gürcüstan, Ukrayna və Moldovadır.

İctimai iştirakçılıq ilk növbədə hökumətin qərarları üçün legitimlik zəmini yaradır. Yerlərdən gələn siqnallar vasitəsilə real sosial mənzərəni daha aydın dəyərləndirmək olur. Bu baxımdan, məsələn, ictimai dinləmələr aşağıdan yuxarı məlumat kanalı rolunu oynayaraq, Orta Müddətli Xərcləmələr Çərçivəsi kontekstində uzunmüddətli strateji planlamayı daha uğurlu həyata keçirmək üçün mühüm şərtidir. Bunsuz OMXÇ-nin özü sual altında qalır.

Soruşa bilərsiz, azad seçki mühiti olmayan şəraitdə iştirakçılıq institutunun işə salınması mümkündürmü? Əlbəttə, ideal halda adı çəkilən institutlar əsas baza prinsiplərinə söykənməli və cəmiyyətin azad seçim imkanları ilə vəhdət təşkil etməlidir. Məhz bu vəhdət hökuməti yalnız şəffaf və hesabatlı yox, həm də cavabdeh olmağa vadar edir. Ancaq reallıqda bu prinsiplər pozulur və odur ki, bütün dediklərimiz elə bil ki, yarımçıq xarakter daşıyır və bu səbəbdən də gözlənilən effekti vermir. Beləliklə, yaxşı idarəetmə və korrupsiyadan azad, yüksək rifah cəmiyyətinin bərqərar olması üçün şəffaflıq-hesabatlılıq-cavabdehlik

triadası mütləqdir. Əks halda özü-özlüyündə şəffaflıq problemləri həll etmir, bir sıra ekspertlərin qeyd etdiyi kimi, “zombi şəffaflıq”a çevrilir.

Sual oluna bilər, hesabatlılıq və cavabdehliyin hələ ki obyektiv səbəblərdən təmin edilmədiyi şəraitdə, şəffaflıq cəmiyyətin fundamental problemlərini həll etməyə qadirdirmi? Cavab belədir ki, yuxarıda göstərilən triadanı təmin etmək üçün istənilən halda şəffaflıqdan başlamaq lazımdır. Məhz şəffaflıq bu vacib konstruksiyada ilk və müstəsna rol oynayır. Şəffaflıq dövlət büdcəsinin idarəedilməsi ilə bağlı əyintiləri görməyə və səhvləri düzəltməyə imkan yaradır. Sizcə hansı yaxşıdır, koronavirusu qadağan edən Türkmənistan hakimiyyəti, ya cəmiyyəti ilə birgə mübarizə yolları axtaran qərb hakimiyyətləri? Odur ki, “şəffaflıq cəmiyyətin hansı ümdə problemlərini həll edir?” kimi skeptik sualın əvəzinə, onu nəyin bahasına olur-olsun bərqərar etmək lazımdır.

Bəs şəffaflığın təmin edilməsinə tələbat varmı? Şəffaflığın artırılmasına cəmiyyətdə tələbat olmalıdır. Tələbat isə o zaman yaranır ki, hökumətin qərarlarına təsir etmək imkanı yaransın. Belə çıxır ki, hələ belə tələbat yoxdursa, şəffaflığın da olub-olmamasının iqtisadiyyatın və ya sosial həyatın yaxşılaşmasına təsiri yoxdur. Digər tərəfdən qərarlara təsir etmək imkanı o zaman yaranır ki, tam və dürüst məlumata malik olasan. İlk addım kimi hökumət Açıq Büdcə İndeksinin tələblərindən irəli gələn boşluqları doldura bilər. Və bunu yalnız xüsusi təşəbbüs kimi yox, institutlaşdırılmış rutin bir iş olaraq qurmaq lazımdır.

İqtisadçılara görə, bir sıra hallarda təklif tələbin yaranması üçün şərtidir. Bazara təklif edilən ilk smartfon bunun bariz nümunəsidir. Orta statistik azərbaycanlının dövlət büdcəsinə marağının yetərincə olmaması burada maneə ola bilməz. Kifayətdir ki, onunla keyfiyyətli səviyyədə maraqlanan və büdcənin təkmilləşməsinə töhfə verə bilən, az sayda da olsa hazırlıqlı vətəndaşlar toplumu olsun. Əsas başlamaqdır və bu iş yalnız hökumətin və ya Maliyyə Nazirliyinin vəzifəsi olmamalıdır. İndiyə qədər büdcə prosesindən kənar qalan Milli Məclis üçün bununla yaxşı bir şans yaranır.

Bütün bunlara baxmayaraq büdcə şəffaflığı niyə vacibdir? Dövlət büdcəsi hər bir ölkənin ən böyük sosial-iqtisadi sənədidir. Büdcə ilk növbədə cəmiyyətin

gözləntilərinin maliyyə güzgüsüdür. Prioritetləri hökumət formalaşdırsa da, onları vətəndaşların adından edir və məhz bunun legitimliyi üçün büdcə sənədi qanun statusunu alır. Dövlət büdcəsi dövlətin hər bir vətəndaşının marağını özündə əks etdirməlidir və bu maraqları əks etdirməyin kifayət qədər mexanizmləri mövcuddur. Amma hətta bu preferensiyalar sənəddə düzgün əks olunubsa belə, büdcənin xərcləmələri cəmiyyət üçün izlənen və qiymətləndirilə bilən olmalıdır.

Son zamanlar gündəmdən düşməyən korrupsiya ilə mübarizə fonunda, əsasən büdcə vəsaitlərinin mənimsənilməsinin şahidiyik. Amma nəticə ilə mübarizə aparmaqdansa, zamanında büdcə prosesi şəffaf və hesabatlı olsaydı, korrupsiya üçün bu qədər geniş imkan açılmazdı. Büdcə prosesinin açıq müzakirəsi, onun hesabatlarının müstəqil qiymətləndirilməsi problemsiz ötürməyəcək. Bu işə səriştəsiz, hətta qərəzli yanaşma olsa belə, başlamağa dəyər. Hökumətin fəaliyyətinə ədalətsiz olaraq kölgə salmaq istəyənləri (hər bir cəmiyyətdə bunsuz olmur), bəhanə edib şəffaflıqdan vaz keçmək dalana dirənmək deməkdir. Çünki, qarşılığında hökumətə və bütövlükdə hakimiyyətə inam və etimad yaranar. İndi bu əvvəlki dövrlərdən qat-qat vacibdir.