

EHTİYAT BÜDCƏ FONDLARI BEYNƏLXALQ TƏCRÜBƏDƏ

Giriş

Azərbaycan Respublikasının büdcə qanununda nəzərdə tutulan v  digər ölkələrin müvafiq büdcə bəndlərindən bir sıra zəruri cəhətlərinə görə fərqlənən büdcə maddələrindən biri Ehtiyat fondlar və onun tərkib hissəsi olan Azərbaycan Prezidentinin ehtiyat fondu ilə baęlı b nddir. Bir çox ölkələrin büdcə qanunlarının müvafiq bəndləri ilə müqayisədə Azərbaycan Respublikasının büdcə qanunda bu xərc maddəsi büdcənin nisbətən daha böyük hissəsini (7%)  hat  edir. Ehtiyat fondun tərkibində “Prezidentin ehtiyat fondu”-nun ayrzca nəzərdə tutulması halına isə, demək olar ki, heç bir ölkənin büdcə qanununda rast gəlinmir. Bu baxımdan, beynəlxalq təcrübədə ehtiyat fondlar, onlardan istifadə qaydaları və şəffaflyq v  hesabatlılyęın təmin olunması mexanizmlərinin öyrənilməsi Azərbaycan Respublikası büdcəsinin müvafiq bəndini təhlil etmək baxımından zəruri əhəmiyyət kəsb edir.

Araşdırma bir sıra ölkələrin büdcə qanununda nəzərdə tutulan ehtiyat fondlarının təhlilinə v  beynəlxalq təcrübədə ehtiyat fondların m  yy nl şdirilm , x rcl nm , şəffaflyq v  hesabatlılyq mexanizmlərinin təqdim olunmasına həsr olunub. Araşdırma məqsədilə Dünya Bankı, İqtisadi  m kdaşlyq və İnkişaf Təşkilatı (İƏİT) v  Beynəlxalq Maliyyə Fondu (BMF) kimi dünyanın nüfuzlu maliyyə institutlarının büdcə sistemi və milli büdcə qanunları ilə baęlı t vsiiyy l rind n, eləcə də, 20-y  qədər müxtəlif dövlətin büdcə qanunlarından istifadə olunub. Repr zentativliyi qorumaq məqsədilə araşdırmaya inkişaf etmiş və inkişaf etməkdə olan, post-sovet v  post-sosialist, habelə əsas gəlir mənbələrini mədən sənayesi təşkil edən dövlətlər cəlb olunub.

1. Milli büdcə qanunlarında nəzərdə tutulan ehtiyat fondların müqayisəli təhlili: beynəlxalq təcrübədə ehtiyat fondların məqsədləri, həcmi, istifadəsi və bu fondlar üzrə hesabatlılıq

1.1 Ehtiyat fondlar: Məqsədləri

Bir çox dövlətlərin büdcə sistemi haqqında qanunları və digər müvafiq qanunvericilik aktları, qaydaları və normaları büdcə xərclərindən istifadədə səlahiyyəti olan dövlət orqanlarına konkret situasiyalarda büdcədə nəzərdə tutulandan artıq xərcləmələrə yol vermələrini əks etdirir. Milli büdcə sistemi qanunlarına dair mütəmadi araşdırmalar aparən və öz tövsiyyələrini hazırlayan beynəlxalq təşkilatlar da büdcədə əvvəlcədən planlaşdırılması çətin olan bəzi xərclər üçün xüsusi ehtiyat fondlarının ayrılmasını məqsədəuyğun hesab edirlər. Bununla belə, beynəlxalq təşkilatlar bu cür büdcə maddələri üzrə səlahiyyətli orqanların öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə hallarının qarşısını almaq məqsədilə, bu cür maddələr üzrə məhdudiyyətlərin nəzərdə tutulmasının zəruri olduğunu qeyd edirlər (İƏİT 2004: 111-112). Ümumiyyətlə, İƏİT (2004) və BMF (2007) kimi beynəlxalq təşkilatlar bu cür xərclərdən istifadəni xüsusi hallarla, fəvqəladə hallar, təbii fəlakətlər və digər bu cür vəziyyətlərlə məhdudlaşdırırlar. Beynəlxalq Maliyyə Fondu hətta bu cür xərc maddələrini büdcənin 1-3% həcmində müəyyənləşdirilməsini və bu fond üzrə səlahiyyətlərin müvafiq ölkələrin maliyyə nazirlərinə həvalə edilməsini tövsiyyə edir (BMF 2007: 13).

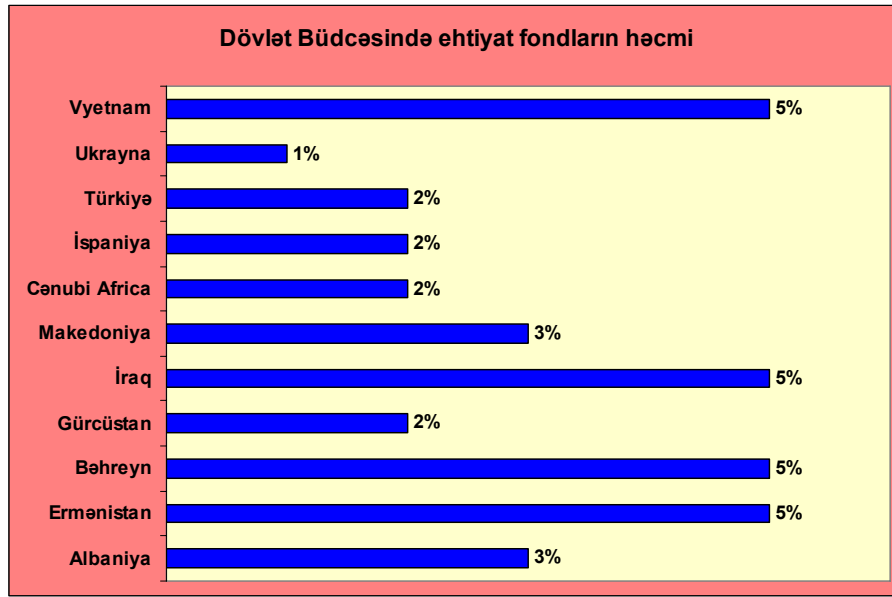
Bir sıra dövlətlərin milli büdcə qanunlarını müqayisə edərkən ehtiyat fondların həcmi və onlar üzrə səlahiyyətin hansı orqana həvalə edilməsi ilə bağlı bir sıra fərqli cəhətlərin müşahidə olunmasına baxmayaraq, ümumilikdə milli büdcələrdə nəzərdə tutulan ehtiyat fondlarının əsas məqsədləri beynəlxalq maliyyə qurumlarının bununla bağlı tövsiyyələri ilə üst-üstə düşür. Başqa sözlə, demək olar ki, əksər dövlətlərin milli büdcə qanunlarında

ehtiyat fondlar büdcədə əvvəlcədən nəzərdə tutulmayan və ya proqnozlaşdırılmayan, lakin büdcə ili ərzində baş verə biləcək hər hansı bədbəxt hadisələrin, fəvqəladə halların və bu kimi vəziyyətlərin aradan qaldırılması məqsədilə nəzərdə tutulur. Bu cür müddəalara Kanada, Almaniya, İspaniya, Yaponiya, İngiltərə və bu kimi inkişaf etmiş dövlətlərin büdcə qanunlarında, siyasi quruluşu və iqtisadi inkişaf yolu Azərbaycana yaxın olan post-sovet və post-sosialist ölkələrinin (məs: Ukrayna, Gürcüstan, Ermənistan, Moldova və Bolqariya), eləcə də neft və digər təbii ehtiyatlarla zəngin olan dövlətlərin (məs: Qana, İraq, Birləşmiş Ərəb Əmirlikləri və Venesuela) büdcə qanunlarında da açıq şəkildə rast gəlmək mümkündür.

1.2 Ehtiyat fondlar: Həcmələri

Ayrılmış büdcə xərclərindən səmərəli istifadə etmək və büdcə maddələri üzrə səlahiyyətə malik orqanların artıq xərclərə yol verməsinin qarşısını almaq məqsədi ilə, ehtiyat fondların məbləğinin mümkün qədər büdcənin kiçik bir hissəsi həcmində müəyyənləşdirmək zəruridir. BMF (2007) bu məqsədlə ehtiyat fondların həcmi ümumi büdcə xərclərinin 1-3%-i həcmində müəyyənləşdirməyi tövsiyə edir. Buna baxmayaraq, bir sıra dövlətlərin büdcə qanunlarının təhlili göstərir ki, ümumilikdə milli büdcə qanunlarında nəzərdə tutulan ehtiyat fondların həcmi ümumi büdcənin 1-5%-i həcmində dəyişir. Aşağıdakı diagramda müxtəlif dövlətlər üzrə ehtiyat fondların ümumi büdcədə həcmi əks olunub:

DİAQRAM 1



Buna baxmayaraq, bir sıra dövlətlərin (məs: Bolqarıstan, Xorvatiya, Moldova və Birləşmiş Ərəb Əmirlikləri) büdcə sistemi haqqında qanunlarında ehtiyat fondların həcmi konkret olaraq göstərilmir və bu cür xərc maddələri hər ilin büdcə ilinin əvvəlində müvafiq orqanlarla müzakirələr nəticəsində müəyyən edilir. Bəzi dövlətlər (məs: Fransa) isə fəvqəladə halların baş verdiyi zaman müvafiq orqanın göstərişinə əsasən bu cür halların aradan qaldırılması məqsədilə büdcəyə müvafiq dəyişiklik edilir.

1.3 Ehtiyat fondlar üzrə səlahiyyətlər

Bir sıra dövlətlərin büdcə sistemi qanunlarının təhlili göstərir ki, ehtiyat fondlardan istifadə səlahiyyətləri həmin qanunlarda açıq şəkildə müvafiq dövlət orqanlarına həvalə olunur. Hər hansı bir orqanın öz hüquqlarından sui-istifadə etməsinin qarşısını almaq və hesabatlılığı artırmaq məqsədilə bu cür xərclərdən istifadə zamanı iki və daha artıq dövlət orqanının belə xərclər üçün razılıq verməsi və təsdiqləməsi tələb olunur. Təhlillər göstərir ki, əksər dövlətlərdə ehtiyat fondları üzrə səlahiyyət maliyyə nazirliyinə, nazirlər kabinetinə və ya parlamentə həvalə olunur. Bir çox hallarda isə ehtiyat fondlarından istifadə səlahiyyətinə malik müvafiq orqan bunun üçün parlamentin və ya nazirlər kabinetinin yaxud ali icraedici orqanın razılığını alır.

CƏDVƏL 1

#	ÖLKƏNİN ADI	EHTİYAT FONDLARDAN İSTİFADƏ SƏLAHİYYƏTİNƏ MALİK ORQAN	EHTİYAT FONDLARDAN İSTİFADƏYƏ RAZILIQ VERƏN ORQAN
1	Almaniya	Müvafiq büdcə icraçıları	Maliyyə Nazirliyi
2	Yaponiya	Nazirlər kabineti	Parlament
3	Korea	Nazirliklər	Parlament və Prezident
4	Albaniya	Müvafiq büdcə icraçıları	Maliyyə Nazirliyi və Nazirlər Kabineti
5	Ermənistan	Müvafiq büdcə icraçıları	Nazirlər kabineti
6	Bəhreyn	Nazirliklər	Nazirlər kabineti
7	Bolqarıstan	Müvafiq büdcə icraçıları	Nazirlər Kabineti
8	Xorvatiya	Nazirliklər	Baş Nazir, Maliyyə Naziri və Parlament
9	Gürcüstan	Nazirliklər	Prezident və Parlament
10	İraq	Nazirliklər	Maliyyə Naziri və Nazirlər Kabineti
11	Makedoniya	Maliyyə Nazirliyi	Nazirlər kabineti
12	Moldova	Prezident	Parlament
13	Cənubi Afrika	Nazirlik	Milli Gəlir Fondu
14	İspaniya	Nazirlik	Xəzinə Nazirliyi və Nazirlər Kabineti
15	Türkiyə	Maliyyə Naziri	-
16	Birləşmiş Ərəb Əmirlikləri	Nazirlik	Nazirlər Kabineti
17	Ukrayna	Nazirlər kabineti	Müvafiq olaraq, Nazirlər Kabineti, Krım Muxtar Respublikasının Nazirlər Şurası, Yerli Dövlət Administrasiyasının və İcra Orqanlarının müvafiq radaları
18	Venesuela	Prezident	Nazirlər Şurası

Bəzi dövlətlərdə isə ehtiyat fondlardan istifadə nisbətən ümumi qanuna uyğunluqdan fərqlidir. Belə ki, Serbiyanın büdcə qanununun 49-cu maddəsinə əsasən, milli icraedici orqan və yerli idarəetmə orqanlarının rəhbərləri maliyyə nazirinin və ya yerlərdə maliyyə məsələlərinə məsuliyyət daşıyan hər hansı orqanın təklifi ilə ehtiyat fondlardan istifadə edə bilər, lakin milli icraedici orqanın və ya yerli özünüidarəetmə orqanlarının ehtiyat fondlardan bu cür istifadəsi ümumi fondun 10%-ə qədər məbləği ilə məhdudlaşdırılır. İstifadə olunacaq məbləğ ehtiyat fondların 10%-ni keçdiyi təqdirdə, bu cür xərclər parlament və ya yerli özünüidarə orqanları şurasının qərarı ilə istifadə oluna bilər. Buna oxşar məhdudluq Vyetnamın büdcə sistemi qanununda da rast gəlmək mümkündür. Qanunun 5-ci maddəsinə əsasən, müvafiq

qurumların ehtiyat fondundan müstəqil şəkildə istifadəsi bir milyon donq (Vyetnamın pul vahidi)¹ ilə məhdudlaşdırılır. Qanuna görə ehtiyat fondlardan istifadə xərcləri bu məbləği keçdiyi təqdirdə, maliyyə nazirliyi və baş nazirin müvafiq icazəsi alınmalıdır.

1.4 Şəffaflıq və hesabatlılıq

Büdcənin digər bir çox maddələrində olduğu kimi, ehtiyat fondlarından istifadə olunan vəsaitlər üzrə şəffaflıq və hesabatlılığın təmin olunması zəruridir. Araşdırmaya cəlb olunmuş dövlətlərin büdcə sistemi haqqında qanunlarının təhlili göstərir ki, əksər ölkələrin qanunlarında ehtiyat fondlardan istifadə səlahiyyətinə malik orqanların bu xərclərdən istifadə etmələrinə dair dövrü hesabat təqdim etmələri tələb olunur və bununla da şəffaflıq və hesabatlılıq bu və ya digər formada realizə edilir.

Belə ki, əksər ölkələrin qanunlarında bu xərclərdən istifadəyə dair müvafiq orqanların qanunverici orqan (parlament) qarşısında hesabat verməsi nəzərdə tutulur. Belə ki, Albaniya, Ermənistan, Xorvatiya, Gürcüstan, Cənubi Afrika, İspaniya və Vyetnam kimi dövlətlərin büdcə qanunlarında nəzərdə tutulan müvafiq maddələrə görə, ehtiyat fondların istifadəsi barədə Parlamentə hesabat təqdim edilməlidir. Bəhreyn və İraq kimi dövlətlərdə isə, bu cür hesabatlar Nazirlər Kabinetinə təqdim edilir. Bununla yanaşı, bəzi ölkələrdə (məs: Venesuela və Kanada) hesabatlılıq və şəffaflıq ehtiyat fondun vəsaitlərindən istifadə barədə mətbuatda davamlı məlumatların dərc olunması ilə təmin edilir. Belə ki, Venesuelanın büdcə qanununun 53-cü maddəsinə əsasən, ehtiyat fondun xərclərindən istifadəyə dair qərar dövlətin rəsmi qəzetində (“Official Gazette of the Bolivarian Republic of Venezuela”) nəşr olunur. Buna baxmayaraq, bəzi dövlətlərdə (Makedoniya, Moldova və Birləşmiş Ərəb Əmirlikləri) bu cür hesabatlılıqla bağlı büdcədə hər hansı bir spesifik tələb nəzərdə tutulmur. Bunu aşağıdakı cədvəldən daha aydın görmək olar:

¹ 1000 Donq = 0,06 ABŞ dolları

CƏDVƏL 2

#	Ölkənin adı	Hesabatlılıq və şəffaflığın təmin olunması mexanizmi
1	Albaniya	Maliyyə Naziri ehtiyat fondlardan istifadəyə dair Parlamentə dövrü hesabat təqdim edir.
2	Ermənistan	Növbəti maliyyə ilinin May ayının 1-nə qədər Nazirlər kabineti Parlamentə müvafiq əsaslandırma da daxil olmaqla ehtiyat fondlarından istifadəyə dair hesabat təqdim edir.
3	Bəhreyn	Ehtiyat fondlarda istifadə edildikdən sonra bir ay müddətində Nazirliklər bu cür xərclərə dair geniş hesabat hazırlayıb Nazirlər kabinetinə təqdim edirlər.
4	Xorvatiya	Maliyyə nazirliyi ehtiyat fondlardan istifadəyə dair hökumətə aylıq, parlamentə isə rüblük hesabatlar təqdim edir.
5	Gürcüstan	Maliyyə nazirliyi Parlamentin maliyyə və büdcə işi üzrə komitəsinə ehtiyat fondlardan istifadəyə dair rüblük hesabatlar təqdim edir.
6	İraq	Ehtiyat fondlardan istifadəyə dair hesabatlar milli qanunverici orqana təqdim edilir.
7	Serbiya	Ehtiyat fondlardan istifadəyə dair hesabat Parlamentə təqdim olunur.
8	Cənubi Afrika	Ehtiyat fondlardan istifadə olunacaq məbləğ barədə Parlamentə və Baş Auditora hesabat təqdim olunmalıdır.
9	İspaniya	Hökumət Xəzinə Nazirliyinin vasitəsilə ehtiyat fondlardan istifadəyə dair Parlamentə rüblük hesabatlar təqdim edir.
10	Türkiyə	İlin yekunlaşmasından sonra 15 gün müddətində Maliyyə Nazirliyi ehtiyat fondlardan istifadə olunmuş xərclərin məzmunu, məbləğini və ondan istifadə etmiş təşkilatların adlarını elan edir
11	Ukrayna	Ukrayna Xəzinədarlığı ehtiyat fondlarından istifadəyə dair Ukrayna Ali radasına, Nazirlər Kabinetinə, Hesablama Palatasına və Maliyyə Nazirliyinə aylıq hesabat təqdim edir.
12	Venesuela	Ehtiyat fondlarından istifadəyə dair qərar milli qəzetdə dərc olunur.
13	Vyetnam	Ehtiyat fondlardan istifadəyə dair hökumət Parlamentin Mərkəzi Büdcə Ehtiyatı üzrə Komissiyasına aylıq, Parlamentə isə onun ən erkən keçirilən sessiyasında hesabat təqdim edir.

Nəticə

Beynəlxalq təşkilatların büdcə sistemi ilə bağlı tövsiyələri və bir sıra dövlətlərin büdcə qanunlarının təhlili büdcədə nəzərdə tutulan ehtiyat fondlar barədə aşağıdakı qənaətlərə gəlməyə əsas verir:

- 1) Büdcədə nəzərdə tutulan ehtiyat fondları mümkün qədər büdcənin kiçik bir hissəsini əhatə etməli və bu xərclərin həcmi büdcənin təqribən 1-3%-i həcmində olmalıdır;
- 2) Ehtiyat fondların istifadəsi ilə bağlı konkret məqsədlərin (əsasən gözlənilməyən fəvqəladə halların aradan qaldırılması) nəzərdə tutulması zəruridir;
- 3) Ehtiyat fondlardan istifadə zamanı hesabatlılıq, şəffaflıq və xərclərə nəzarət baxımından ölkənin ali qanunverici orqanının, parlamentin, icazəsi zəruridir;
- 4) Ehtiyat fondlardan istifadəyə, xərclərin həcminə və istiqamətlərinə dair sadəcə illik deyil, həmçinin rüblük və ya aylıq hesabatların təqdim olunması zəruridir;
- 5) Bununla yanaşı, şəffaflığın daha yüksək səviyyədə təmin etmək məqsədilə bu cür xərclərdən istifadəyə dair qərarlar, xərclərin həcmi və məqsədləri ilə bağlı məlumatlar mətbuatda davamlı şəkildə çap olunmalıdır.