Vüqar Gülməmmədov
Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının sədri

Büdcə vəsaitlərinin səmərəli, qənaətli və məqsədli istifadəsi öz aktuallığı ilə dövlət maliyyə sisteminin əsas vəzifəsi hesab olunur. Belə ki, son illərdə müşahidə olunan sistemli maliyyə böhranı xərclərin konsolidasiyasını zəruri etmişdir və bu, büdcə xərclərinin qənaətli istifadəsi ilə yanaşı, məqsədli istifadə alətlərinin tətbiqini də nəzərdə tutur. Büdcə xərclərinin ünvanlılığının və məqsədliliyinin təminolunma səviyyəsi isə son nəticədə vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadəsini təmin edir.

Təyinatdankənar istifadə

diaqnostikası və hüquqi problemlər

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti cənab İlham Əliyev tərəfindən Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsinə 5 aprel 2016-cı il tarixində edilmiş dəyişikliklər büdcə vəsaitlərinin təyinatı üzrə istifadəsinin təmin edilməsinin əhəmiyyətini bir daha göstərməkdədir. Belə ki, bu dəyişikliklərlə Cinayət Məcəlləsində (maddə 308-1) dövlət büdcəsinin, məqsədli büdcə fondlarının və ya büdcədənkənar dövlət fondlarının vəsaitindən təyinatı üzrə istifadə olunmaması ilə bağlı cəza tədbirləri nəzərdə tutulmuşdur.

Büdcə vəsaitlərinin yalnız təyinatı üzrə istifadəsi Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının həyata keçirdiyi nəzarət tədbirlərində diqqət yetirilən əsas məsələlərdəndir və vəsaitlərin təyinatdankənar istifadə hallarının aradan qaldırılması ilə bağlı təkliflər də Hesablama Palatası tərəfindən müxtəlif illərdə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə təqdim olunmuşdur.

Ümumilikdə mövcud təcrübələrin və nəzəriyyələrin təhlili büdcə vəsaitlərinin təyinatdankənar istifadəsinin mürəkkəb strukturlu iqtisadi kateqoriya olduğunu göstərir. Həmin kateqoriyanın detallı şəkildə təsviri və tam açıqlanması, başqa sözlə, dəqiq tərifinin verilməsi bu maliyyə nöqsanının mümkün baş-

vermə hallarının müəyyən edilməsinə və bu halların hüquqi statusunun təyin olunmasına şərait yaradır.

Dünya təcrübəsində büdcə vəsaitlərinin məqsədli və ya təyinatı üzrə istifadəsi həmin vəsaitlərin yalnız büdcə qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş məqsədlərə yönəldilməsini nəzərdə tutur. Başqa sözlə, vəsaitlərin müəyyən edilmiş məqsədlərə tam və ya qismən uyğun olmayan istiqamətlərə yönəldilməsi onların təyinatının dəyişdirilməsi kimi qəbul edilir.

Vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməməsi halı təcrübədə iki istiqamətə bölünür: vəsaitin dövlətin funksiya və məqsədlərinin yerinə yetirilməsi ilə bağlı olmayan istiqamətlərə yönəldilməsi və büdcə sistemi ilə müəyyən edilmiş prosedur və müddətlərə riayət edilməməsi.

Mövcud təcrübələrin təhlili göstərir ki, vəsaitin dövlətin funksiya və məqsədlərinin yerinə yetirilməsi ilə bağlı olmayan istiqamətlərə yönəldilməsinin aşağıdakı halları mövcuddur:

- *vəsaitlərin müvafiq büdcə ilinə aid gəlir və xərclərin təsdiq edilmiş smetaları ilə nəzərdə tutulmayan məqsədlərə yönəldilməsi;*
- *büdcə vəsaitlərinin maliyyələşdirilməsi digər mənbələr, o cümlədən büdcədənkənar vəsaitlər hesabına həyata keçirilməli olan xərclərə yönəldilməsi;*
- *dotasiya, subvensiya və subsidiyaların, həmçinin büdcə kreditlərinin təsdiq edilmiş məqsədə deyil, digər istiqamətlərə yönəldilməsi.*

Vəsaitin büdcə sistemi ilə müəyyən edilmiş prosedur və müddətlərə riayət edilməməsi ilə təyinatının dəyişdirilməsi hallarına isə aşağıdakılar aid edilir:

- *büdcə vəsaitlərinin iqtisadi və funksional təsnifatın müvafiq icazə olmadan yerdəyişməsi;*
- *büdcə vəsaitlərinin hüquqi-normativ sənədlərdə nəzərdə tutulmuş şərtlərə uyğun olmayan məqsədlərə yönəldilməsi.*

Maliyyə qanunvericiliyi və inzibatçılığı sahəsində bir sıra oxşar amilləri nəzərə alaraq Rusiya Federasiyası, Ukrayna, Qazaxıstan və Qırğızıstan respublikalarında büdcə vəsaitlərinin təyinat üzrə istifadəsi ilə qəbul edilmiş təcrübə tərəfimizdən təhlil edilmişdir. Təhlil bu dövlətlərin müxtəlif qanunvericilik aktlarında, o cümlədən büdcə qanunvericiliyində və cinayət məcəllələrində bu halların konkret olaraq müəyyən edildiyini göstərir. Qruplaşdırma apararaq deyə bilərik ki, vəsaitin təyinatının dəyişdirilməsi onların aşağıdakı sənədlərlə müəyyən edilmiş istiqamətlərə tam və ya qismən uyğun olmaması kimi qəbul edilməlidir:

1. *Büdcə xərclərinin inzibati və funksional bölgüsünün müəyyən edildiyi büdcə haqqında qanun;*
2. *Xərclərin bölmə, köməkçi bölmə, paraqraf, maddə və yarımmaddələr üzrə iqtisadi təsnifatının, başqa sözlə, iqtisadi təsnifat kodunun müəyyən edildiyi VBT;*
3. *Maliyyə-büdcə fəaliyyətinin istiqamətlərini müəyyən edən xərclər smetası;*
4. *Büdcə vəsaitlərinin verilmə şərtlərini müəyyən edən hər hansı bir normativ akt.*

Azərbaycan Respublikasında dövlət büdcəsi müvafiq qanunlarla təsdiqlənir. Həmin qanunlar büdcə xərclərinin baş kredit sərəncamçılarını və funksional istiqamətlər üzrə bölgüsünü təsdiq edir. Büdcə qanunvericiliyinin tərkib hissəsi olan Vahid Büdcə Təsnifatı dövlət büdcəsinin gəlir və xərclərinin iqtisadi, funksional və inzibati təsnifatını müəyyənləşdirir.

Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyinə əsasən dövlət büdcəsindən, həmçinin məqsədli büdcə fondlarından ayrılan vəsaitdən təyinatı üzrə istifadə olunmaması, dövlət borcalmaları və dövlət zəmanəti verilmiş öhdəlik üzrə cəlb olunmuş vəsaitdən təyinatı üzrə istifadə edilməməsi bu əməlləri törətmiş şəxslərin qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada cinayət və inzibati məsuliyyətə cəlb edilməsi üçün əsasdır.

Belə ki, Azərbaycan Respublikası İnzibati Xətalar Məcəlləsinin 410-cu maddəsinə əsasən dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilən təşkilatların maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətində maliyyə qaydalarının pozulması, o cümlədən dövlət büdcəsindən, həmçinin məqsədli büdcə fondlarından ayrılan vəsaitdən təyinatı üzrə istifadə olunmaması hallarına görə cərimələr nəzərdə tutulur. Həmin məcəllənin 411-ci maddəsinə əsasən isə əsas və təkrar borcalan tərəfindən dövlət borcalmaları və dövlət zəmanəti verilmiş öhdəlik üzrə cəlb olunmuş vəsaitdən təyinatı üzrə istifadə edilməməsi dövlətə az miqdarda ziyan vurduqda inzibati xəta nəticəsində vurulmuş ziyanın (əldə edilmiş gəlirin) iki mislindən dörd mislinədək miqdarda cərimə edilir.

Azərbaycan Respublikası Cinayət Məcəlləsinə əsasən isə yuxarıda qeyd edilmiş dəyişikliklərlə yanaşı, əsas və təkrar borcalan tərəfindən dövlət borcalmaları və ya dövlət zəmanəti verilmiş öhdəlik üzrə cəlb olunmuş vəsaitdən təyinatı üzrə istifadə edilməməsi nəticəsində dövlətə xeyli miqdarda ziyan vurulduqda cəza tətbiq edilir. Göstərilənləri nəzərdən keçirdikdə aydın olur ki, qanunvericilikdə dövlət vəsaitlərinin təyinatı üzrə istifadə edilməməsinə görə məsuliyyət nəzərdə tutulsa da, dövlət vəsaitlərinin təyinatı üzrə istifadə edilməməsinin anlayışı və açıqlanması verilməmişdir.

Azərbaycan Respublikası büdcə qanunvericiliyinin təhlili nəticəsində də dövlət vəsaitlərinin təyinatı üzrə istifadə edilməməsi və ya təyinat dəyişikliyinin anlayışını konkret müəyyən etmək mümkün deyil. Bu isə hüquq-mühafizə orqanları tərə-

findən Cinayət Məcəlləsinin tələblərinin təmin edilməsində problemlər yarada bilər.

Belə ki, "Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 18-ci maddəsinə, eyni zamanda, Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2004-cü il 24 may tarixli 75 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmiş "Dövlət büdcəsinin tərtibi və icrası Qaydaları"na əsasən dövlət büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların vəzifəli şəxsləri tabeliyində olan müəssisələrin həyata keçirdikləri maliyyə əməliyyatlarına, xərc normalarına və müvafiq maliyyə qaydalarına riayət etməmələrinə görə məsuliyyət daşıyırlar. Eyni zamanda, həmin qaydalarla məqsədli büdcə fondlarının vəsaitinin təyinatı üzrə istifadə olunması və onların başqa məqsədlər üçün xərclənməsinə yol verilməməsi göstərilmişdir.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1997-ci il 10 mart tarixli 16 nömrəli Qərarı ilə təsdiq edilmiş "Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsindən maliyyələşən idarə və təşkilatların büdcədənkənar vəsaitləri haqqında Əsasnamə"yə, həmçinin "Büdcədənkənar vəsaitlərin formalaşdırılması, istifadə edilməsi, uçota alınması və hesabatın təqdim olunması qaydaları haqqında Təlimat"ına əsasən büdcədənkənar vəsaitlər ciddi surətdə təyinatı üzrə xərclənir.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2003-cü il 2 iyun tarixli 74 nömrəli Qərarı ilə təsdiq edilmiş "Dövlət büdcəsinin Ehtiyat Fondunun vəsaitindən istifadə Qaydaları"na əsasən də Ehtiyat Fondundan vəsait almış təşkilatlar həmin vəsaitin öz təyinatı üzrə düzgün xərclənməsinə bilavasitə məsuliyyət daşıyırlar. Həmçinin göstərilmişdir ki, fondun vəsaiti təyinatı üzrə istifadə edilməlidir və onun başqa məqsədlər üçün xərclənməsinə yol verilmir. Dövlət borcalmaları və dövlət zəmanəti verilmiş öhdəlik üzrə cəlb olunmuş vəsaitdən təyinatı üzrə istifadəni və onların vaxtında qaytarılmasını təmin etməyən şəxslər Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyində nəzərdə tutulan qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

Göstərilənləri nəzərə alaraq, yuxarıda sadalanan normativ-hüquqi aktların müvafiq müddəalarını araşdırdıqda büdcə vəsaitlərinin, məqsədli büdcə fondlarının vəsaitinin, büdcədənkənar vəsaitlərin, borcalmaların və dövlət zəmanəti verilmiş öhdəlik üzrə cəlb olunmuş vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməməsinin anlayışını müəyyən etmək qeyri-mümkündür.

Eyni zamanda, qeyd olunmalıdır ki, büdcə vəsaitlərinin təyinatdankənar istifadəsi halları ilə mübarizə büdcə xərclərinin optimallaşdırılması istiqamətində tədbirlərin effektivliyini təmin etmək üçün də bir zərurətdir.

Hesablama Palatası kənar maliyyə nəzarətinin həyata keçirilməsi zamanı audit olunan qurumlarda vəsaitin təyinatının dəyişdirilməsi hallarına, demək olar ki, əksər hallarda rast gəlməkdədir. Ali audit orqanı olaraq Hesablama Palatası beynəlxalq təcrübəyə əsaslanaraq vəsaitlərin büdcə haqqında qanunvericilik aktları, o cümlədən Vahid Büdcə Təsnifatının müəyyən etdiyi istiqamətlərə tam və ya qismən uyğun olmayaraq istifadəsini təyinatın dəyişdirilməsi halı kimi qəbul etmişdir.

Hesablama Palatası tərəfindən 2014-2015-ci illərdə həyata keçirilmiş nəzarət tədbirləri nəticəsində müvafiq olaraq 18 mln. manat və 49 mln. manat məbləğində vəsaitin Vahid Büdcə Təsnifatının iqtisadi və funksional təsnifat kodunun dəyişdirilməsi ilə icra edildiyi müəyyən olunmuşdur. 2016-cı ilin altı ayı üzrə isə bu məbləğ 26,8 mln. manat təşkil etmişdir.

Hesablama Palatasının nəzarət tədbirlərinin nəticələri üzrə məlumatların təhlili təyinat dəyişikliyinin daha çox icra prosesində rast gəlinməsi ilə yanaşı, problemin proqnozlaşdırılma dövründə də mövcud olduğunu göstərir. Eyni zamanda, qeyd edək ki, vəsaitlərin icrası zamanı təyinatın dəyişdirilməsi bir çox hallarda yenə də proqnozlaşdırma prosesinə əsaslı yanaşmanın tətbiq edilməməsi ilə bağlıdır. Belə ki, büdcə sərəncamçıları tərəfindən proqnoz hesablamalarının tərtibində xərc istiqamətlərinə təsir edən faktorların ötən illər üzrə icra səviyyələrinin nəzərə alınmaması nəticədə xərclərin düzgün proqnozlaşdırılmamasına, icra prosesində təyinatın dəyişdirilməsinə gətirib çıxarır.

Mövcud təcrübələrin təhlili bu istiqamətdə nöqsanlarla mübarizədə vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməməsi hallarının konkret müəyyənləşdirilməsi, həmin hallar üzrə cəzaların konkretləşdirilərək sərtləşdirilməsi ilə yanaşı, büdcə xərclərinə nəzarət mexanizmlərinin də aydın şəkildə normativ-hüquqi aktlarda əks etdirilməsinin vacib olduğunu göstərir. Bunu dövlət maliyyə nəzarəti sisteminin ayrı-ayrı qollarının funksiya və səlahiyyətlərində fərqlər də tələb edir.

Eyni zamanda, qeyd olunanlar Vahid Büdcə Təsnifatının xərclərin istiqamətlərinin daha detallı və konkret göstərilməklə təkmilləşdirilməsini zəruri edir. Belə ki, təsnifatın tərtib olunmasında məqsəd vəsaitlərin təyinatı üzrə xərclənməsini təmin etməkdir. Təsnifatda konkret maddə və ya yarımmaddələrdə dəqiq olmayan ifadələrdən (məsələn, sair, digər) istifadə olunması əlavə və çox zaman subyektiv izahlara imkan verməklə vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadəsində də müəyyən problemlərə şərait yaradır.

Beləliklə, mövcud ədəbiyyatların və təcrübələrin təhlili vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadə edilməməsi istiqamətlərini aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq imkanı verir:

1. *Vəsaitlərin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti ilə bağlı xərclər smetasında nəzərdə tutulmamış istiqamətlərə yönəldilməsi;*
2. *Büdcə təsnifatı ilə nəzərdə tutulmuş istiqamətlər üzrə vəsaitlərin müəyyən edilmiş qaydaya uyğun olmadan yerdəyişməsi;*
3. *Digər mənbələr hesabına maliyyələşdirilməli olan xərclərin büdcə vəsaitləri hesabına ödənilməsi;*
4. *Büdcə təşkilatlarının fəaliyyəti ilə bağlı olmayan xidmət və işlərin ödənilməsi;*
5. *Subsidiya və subvensiyaların verilməsi şərtlərinə riayət edilmədən istifadəsi;*
6. *Obyekt və tikintilərin maliyyələşdirilməsinə ayrılan vəsaitlərin nəzərdə tutulmamış qaydada istifadəsi və siyahıya daxil edilməmiş tikintilərə yönəldilməsi, həmçinin layihə-smeta sənədlərində nəzərdə tutulmayan xərclərin maliyyələşdirilməsi;*
7. *Məqsədli büdcə fondlarının və ehtiyat fondların vəsaitlərinin, həmçinin məqsədli proqramlara ayrılmış vəsaitlərin büdcənin digər bölmələrində nəzərdə tutulmuş istiqamətlərə yönəldilməsi;*
8. *Gəlir gətirən fəaliyyətdən əldə edilmiş vəsaitlərin xərclər smetasında nəzərdə tutulmamış məqsədlərə yönəldilməsi;*
9. *Xəzinə hesablarında ilin sonuna olan qalığın nəzərdə tutulmadığı halda istifadəsi;*
10. *Malların (işlərin və xidmətlərin) orta bazar qiymətlərindən baha qiymətə alınması.*

Azərbaycan Respublikasının büdcə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində atılan addımlar büdcə vəsaitlərinin təyinatı üzrə istifadəsi ilə bağlı halların da konkretləşdirilməsini nəzərdə tutmalıdır. Bu halların təsnifləşdirilməsi, həmçinin qanunvericiliklə konkret və birmənalı olaraq təsbit olunması dövlət vəsaitlərinin səmərəli, qənaətli və məqsədli istifadəsinin təmin edilməsinə, sonda isə nəticəliliyin yüksəldilməsinə şərait yaradar. Belə yanaşmanın tətbiqi vəsaitlərin xərc istiqamətlərinin şəffaflaşdırılmasına, maliyyə inzibatçılığının və hesabatlılığın gücləndirilməsinə gətirib çıxarar.