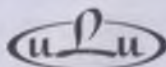


H.X.ƏSƏDOV, S.T.TALIBOV

**DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN
İDARƏEDİLMƏSİ VƏ XƏZİNƏDARLIĞIN
TƏŞKİLİ PROBLEMLƏRİ**



Bakı-2005

ƏSƏDOV H.X., TALİBOV S.T.

- Ə 84 **Dövlət xərclərinin idarəedilməsi və xəzinədarlığın təşkili problemləri.** Azərb. dilində. Ön söz müəllifləridir. B.: ULU, 2005, 432 s.

Kitabda sivil bazar münasibətlərinə keçid dövründə həyata keçirilən zəruri islahatların tərkib hissəsi kimi maliyyə sektorunda dövlət vəsaitlərinin daha səmərəli istifadəsi, xərclərin çevik idarə edilməsi və onun təsirlilik səviyyəsinin daha da artırılması imkanlarından və onun əsas icra mexanizmi kimi xəzinədarlıq sisteminin təşkili problemlərindən bəhs edilir.

Ə 0605010204-02
090 - 2005

Az 2



© Müəlliflər. "ULU" İKF, 2005

Xalqımızın ümummilli lideri Heydər Əliyevin iqtisadi inkişaf strategiyasının həyata keçirilməsi nəticəsində Azərbaycanın müstəqil dövlət kimi formalaşması üçün möhkəm iqtisadi baza yaradılmış, iqtisadiyyatın sivil bazar münasibətlərinə keçirilməsi üçün zəruri islahatların həyata keçirilmə tempi sürətlənmişdir. Hazırda bu strategiya uğurla davam etdirilir, makroiqtisadi sabitlik möhkəmlənir, iqtisadiyyatda 1996-ci ildən başlayan artım davam edir və sosial-iqtisadi inkişafda özəl bölmənin rolu daha da artır.

2004-cü ilin sonlarında Nazirlər Kabinetinin 2004-cü ilin yekunlarına həsr edilmiş geniş iclasda Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İ.Əliyevin qeyd etdiyi kimi «Hamımız yaxşı bilir ki, Azərbaycanda xalqımızın ümummilli lideri Heydər Əliyev tərəfindən başlamış və uğurla davam etdirilən iqtisadi islahatlar ölkəmizə böyük uğurlar gətirdi, bizim maliyyə bazarımız gücləndi». Bu deyilənlərin bariz nümunəsi kimi qeyd etmək lazımdır ki, həyata keçirilən çoxşaxəli islahatlar nəticəsində 1995-ci ildən 2004-ci ilə qədər Azərbaycanda ümumi daxili məhsul 2.1 dəfə, dövlət büdcəsinin həcmi 3.5 dəfə, xarici ticarət dövriyyəsi 5.5 dəfə, orta aylıq əmək haqqı 7.7 dəfə, təyin olunmuş aylıq pensiyaların orta məbləği 6.9 dəfə artmışdır. Bütün maliyyə mənbələri hesabına Azərbaycan iqtisadiyyatına 22 milyard ABŞ dollarından çox sərmayə qoyulmuşdur. Belə uğurlu iqtisadi islahatların aparılması ölkənin iqtisadi ehtiyaclarını daha böyük həcmdə ödəməyə, həmçinin müdafiə qabiliyyətinin gücləndirilməsinə daha böyük məbləğdə əlavə vəsait ayırmağa imkan verir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin qeyd etdiyi kimi «... Ümumiyyətlə, müstəqil siyasətin aparılması üçün iqtisadi potensial əsas şərtidir.

... Xalqımızın ümummilli lideri məhz öz potensialımıza istinadən, öz gücümüzə güvənərək Azərbaycanı anarxiyadan, böhrandan, iqtisadi tənəzzüldən bugünkü tərəqqi yoluna gətirib çatdırmışdır.

... Azərbaycanda Heydər Əliyev tərəfindən yaradılmış çox güclü iqtisadi baza və gələcək inkişaf üçün yaradılmış çox əlverişli mühit vardır».

Məhz bu əlverişli mühit iqtisadiyyatın bütün sahələrində olduğu kimi maliyyə sektorunda da məqsədyönlü islahatların həyata keçirilməsinə, dövlət vəsaitlərinin daha səmərəli istifadə olunmasına, xərclərin çevik idarə olunmasına və onun təsirlilik səviyyəsini daha da artırmağa imkan vermişdir.

Ümumiyyətlə, dövlət xərclərinin idarəedilməsi həmişə mübahisə doğuran mövzulardan biridir. Sabitlik və inkişaf dövrlərinə nisbətən böhran vəziyyətlərində bu mövzu ən aktual məsələlərdən birinə çevrilir və ölkə əhalisinin istisnasız olaraq hamısının bu və ya digər səviyyədə maraqlarına toxunur. Bu zaman vergiödəyiciləri kimi dövlət qarşısındakı öhdəliklərin vaxtında yerinə yetirilməsindən daha çox vətəndaşları dövlətdən əmək haqqı, yardım, müavinət, pensiya və s. şəklində böyük məbləğdə vəsait əldə etmək maraqlandırır ki, böhran hallarında bu istək maraqdan çox narazılığa çevrilir. Nəzərə alsaq ki, dövlət xərclərinin keyfiyyəti və effektivliyi əhalinin dövlətə və hökumətə göstərdiyi etimadın və inamın əsas meyarlarından biridir, onda bu məsələlərin ətraflı araşdırılması və aktuallığı daha da artır.

Dövlət xərclərinin idarəedilməsinin siyasi məqsədlərdən dövlətin iqtisadi siyasətinin formalaşdırılmasının və həyata keçirilməsinin aparıcı alətlərindən birinə çevrilməsi, habelə bütün dünyada iqtisadiyyatın əsasən bazar münasibətlərinin prinsip və metodları əsasında fəaliyyət göstərməsi və ya bu prosesə keçidin başlaması, ölkənin idarəedilməsində demokratik dəyərlərin üstünlük təşkil etməsi və vətəndaş cəmiyyətinin qurulması bu xərclərin idarəedilməsinin aşkarlıq şəraitində düzgün və səmərəli təşkil olunmasının əhəmiyyətini daha da artırır.

Hazırda dünyada dövlət xərclərinin idarəedilməsinin standart və ya şablon forması mövcud deyildir. Hər bir ölkənin inkişaf səviyyəsindən, tarixi ənənələrindən və mövcud iqtisadi durumun vəziyyətindən asılı olaraq dövlət xərclərinin tənzimlənməsi üzrə bu və ya digər alətlərin istifadəsinə daha çox üstünlük verilir və onların tətbiq səviyyəsi idarəetmənin müxtəlif mərhələlərində fərqli xarakterə malikdir. Lakin bununla belə dövlət xərclərinin idarəedilməsinin və onun tənzimlənməsinin ümumi prinsipləri, metodları və vasitələri mövcuddur ki, keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə onların ətraflı araşdırılmasına və istifadə edilməsinə kəskin ehtiyac duyulur.

Bu ehtiyacı qismən də olsa ödəmək üçün bu kitabı Sizin istifadənizə verərək bildiririk ki, o, hər hansı bir oxucunun müəyyən marağını ödəmək iqtidarına malikdirsə, müəlliflər bunu özlərinə böyük şərafət biləcəklər.

I hissə

DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİNİN NƏZƏRİ VƏ METODOLOJİ ƏSASLARI



İQTİSADİYYATIN DÖVLƏT TƏNZİMLƏNMƏSİNİN MAHİYYƏTİ, ZƏRURİLİYİ VƏ SƏMƏRƏLİLİYİ

1. Dövlətin iqtisadi rolu və onun inkişaf istiqamətləri

Yarandığı ilk gündən dövlət yalnız siyasi funksiyaların həyata keçirilməsi ilə kifayətlənməmiş, həmişə iqtisadi subyektlərin fəaliyyətinə aktiv müdaxilə etməklə cəmiyyətin iqtisadi həyatının tənzimlənməsinə səy göstərmiş və bununla da özünün siyasi hakimiyyətinin dayanıqlığını möhkəmləndirməyə çalışmışdır. Başqa sözlə xarakterindən və formasından asılı olmayaraq istənilən dövlət quruculuğunda hüquqi normalar siyasi hakimiyyətin dayaqını təşkil edən hakim təbəqənin və ya onların təmsil etdikləri sosial qrupların maraqları baxımından müəyyən edilmişdir.

Əgər keçən əsrin əvvəllərində də dövlət əsasən cəmiyyətdə müəyyən olunmuş qayda-qanunun gözlənilməsinə nəzarət edirdisə, sonradan dövlətin cəmiyyətdəki rolu və vəzifələrinin artması ilə əlaqədar olaraq onun funksiyaları cəmiyyətin maraqlarının gözlənilməsi istiqamətində genişləndi. Belə ki, keçən əsrin ortalarında dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsi əsasən makroiqtisadi göstəricilərin tarazlaşdırılması və tənzimlənməsinə, iqtisadiyyatda dövlət sektorunun payının artmasına yönəldilmişdi ki, bu siyasət nəticəsində dövlət mülkiyyətinin genişləndirilməsi, dövlət büdcəsinin həcmnin artması, makroiqtisadi nisbətlərin tənzimlənməsi üçün pul-kredit mexanizmlərindən geniş istifadə olunması mümkün oldu. Sonradan dövlət özünün iqtisadi siyasətinə artım tempinin stimullaşdırılması üçün tədbirlər planını da əlavə etdi ki, bu da ümumi iqtisadiyyatda dirçəliş meyllərinin yaranmasına səbəb oldu. Bununla əlaqədar olaraq məşğulluq səviyyəsinin yüksəldilməsini, qiymətlərin sabitləşməsinə və ölkələrarası iqtisadi əlaqələrin tarazlaşdırılmasını dövlət özünün əsas məqsədləri kimi qəbul edərək cəmiyyətdə iqtisadi münasibətlərdən daha çox, sosial münasibətlərin tənzimlənməsinə müdaxilə etdi. Hətta bəzi dövlətlərin (Almaniya, Fransa və İspaniya) ali qanunvericilik aktlarında «sosial dövlət» termini öz əksini tapmaqla müasir istehsalda «insan» faktoru ön plana çəkildi. Həyata keçirilən sosial siyasət cəmiyyətdə siyasi güzəştlərin əldə olunmasına, sosial ziddiyyətlərin yumşaldılmasına və aradan qaldırılmasına, vətəndaş cəmiyyətinin formalaşmasına təkan verdi.

Lakin sonradan «sosial dövlət» siyasətinin «səmərəli dövlət» siyasətilə əvəz edilməsinə ciddi ehtiyac duyuldu. Buna səbəb dövlət xərc-

lərinin ehtiyac olmadan kəskin şişirdilməsi və nəticədə büdcə kəsirinin böyük həcmdə artırılması idi. Bu isə büdcənin səmərəsiz xərclərdən təmizlənməsini, onların dövlətin üzərindən götürülərək digər təsərrüfat subyektlərinin üzərinə keçirilməsini, əhalinin sosial ödəmələrinin yalnız büdcə vəsaiti hesabına deyil, digər təsərrüfat subyektlərinin vəsaitləri hesabına aparılmasını tələb edirdi. Aparılmış tədqiqatlar göstərirdi ki, böyük həcmdə dövlət vəsaitlərinin sosial problemlərin həllinə yönəldilməsi iqtisadi səmərəliliyin səviyyəsinə mənfi təsir göstərir, bəzi hallarda isə iqtisadiyyatda durğunluq hallarının yaranmasına və inkişafına səbəb olur. Qərbi Avropa ölkələrindən fərqli olaraq «iqtisadi möcüzə» adlandırılan Cənubi-Şərqi Asiya ölkələrində əldə olunmuş yüksək nailiyyətlər də bunu təsdiq edirdi. Ona görə də həmin dövrdə əksər inkişaf etmiş ölkələrdə «səmərəli dövlət» siyasəti həyata keçirilməyə başladı ki, bu prosesdə dövlət iqtisadi artımın əsas mənbəyi kimi yox, onun sürətləndiricisi, tərəfdaşı və köməkçisi kimi çıxış edirdi. Dövlət sosial sahənin inkişafı üzrə bütün maddi məsuliyyəti öz üzərinə götürməkdən imtina etdi və bunun nəticəsində sərbəstləşən vəsaiti iqtisadi aktivliyin stimullaşdırılmasına yönəltdi. Başqa sözlə, dövlət siyasətinin əsas qayəsini iqtisadi artımın yüksəldilməsi təşkil etdi ki, yalnız onun əldə olunmasından sonra dövlət sosial problemlərin həllinə diqqət yetirməyə başladı. Beynəlxalq iqtisadi əlaqələrin mürəkkəbləşməsi, ictimai istehsalın həcmnin dönmədən artırılması və bu artım səviyyəsinin mütəmadi saxlanılması hazırda dövlətin iqtisadiyyatda aktiv fiskal, monetar və investisiya siyasəti yeritməsini tələb edirdi.

Son zamanlar dünyada baş verən qlobalaşdırma prosesi nəticəsində meydana gələn xarici mənfi təsirlərin aradan qaldırılması, beynəlxalq maliyyə bazarlarının və institutların daxili iqtisadiyyatın inkişafına birbaşa təsirinin yumşaldılması, iqtisadiyyatın regionlaşdırılmasında iştirakın təmin olunması və s. kimi məsələlər dövlətin iqtisadiyyata aktiv müdaxiləsini şərtləndirir və bu məsələlərin kompleks və səmərəli həlli iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin əsasını təşkil edir.

Göründüyü kimi iqtisadi qüdrətindən və inkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq hazırda dünyada elə bir ölkə tapmaq mümkün deyildir ki, dövlət tərəfindən cəmiyyətin iqtisadi həyatına bu və ya digər səviyyədə müdaxilə edilməsin, aktiv büdcə-vergi siyasəti həyata keçirilməsin, pul-kredit sahəsində münasibətlər tənzimlənməsin, cəmiyyət üçün vacib olan sosial və digər vacib məsələlərin həll edilməsi məqsədilə tədbirlər görülməsin.

Hər bir ölkənin formalaşması və təkamülü prosesində dövlətin tənzimləyici rolu və istifadə etdiyi mexanizmlər müxtəlifdir. İnkişaf

etmiş ölkələrdə bazar iqtisadiyyatı öz-özünü tənzimləmə sistemi ilə dövlət tərəfindən makroiqtisadi tənzimləmə mexanizminin bir-birini şərtləndirən və tamamlayan münasibətlərinin nisbəti kimi formalaşmışdır.

İnkişaf etməkdə olan ölkələrdə isə bu münasibətlər təhrif olunmaqla qeyri-səmərəli və bəzən də daxili ziddiyyətə malik olan təsərrüfat sistemi kimi fəaliyyət göstərir. Bunun başlıca səbəbi həmin ölkələrdə bazar iqtisadiyyatına keçidin çox qısa zaman kəsiyində və mürəkkəb siyasi vəziyyətdə qurulması, habelə uzun illər ərzində formalaşan və sistem şəklində fəaliyyət göstərən iqtisadi və sosial münasibətlərin yeni şəraitdə tamamilə iflasa uğramasıdır.

Sivil bazar münasibətlərinə malik olan ölkələrdə vətəndaş cəmiyyətinin qurulması dövlət quruculuğunun başlıca qayəsidir. Ona görə də burada dövlət marağı ayrı-ayrı təsərrüfat subyektlərinin mənafeyi ilə uzlaşır və əksər hallarda üst-üstə düşür, daxili iqtisadi tələbat inkişafın dinamikliyini təşkil edir, özünü tənzimləmə dövlət tənzimləməsinin aparıcı həlqəsinə çevrilir, dövlət və cəmiyyət ümumi sistemin bərabər hüquqlu tərəfdaşları kimi çıxış edir. İnkişaf etməkdə olan ölkələrdə isə yaranmış mövcud iqtisadi şəraitə uyğun olaraq zəruri maddi və maliyyə ehtiyatlarının çatışmazlığı, cəmiyyətlə qarşılıqlı münasibətdə dövlətin aparıcı rola malik olması, ölkə inkişafının iqtisadi amillərdən daha çox siyasi amillərlə müəyyən olunması xarakterikdir. Məhz bu amillər həmin ölkələrdə dövlətin idarəedilməsi üçün çoxlu sayda məcburetmə və güc tədbirlərindən istifadə olunmasını şərtləndirir. Bunun nəticəsində bəzi ölkələrdə məcburetmənin təşkili vasitəsi kimi avtoritar və totalitar siyasi sistemlər və rejimlər yaranır.

Belə təhlükələrin aradan qaldırılması üçün inkişaf etməkdə olan ölkələrdə dövlət quruculuğunun ən əsas vəzifəsi müvafiq dövlət idarəetmə institutlarının təsis edilməsi, onların inkişafı və cəmiyyətdə rolunun artırılması, bu qurumların ictimai-siyasi və iqtisadi həyata müsbət təsirinin təşkilidir. Dövlətin cəmiyyətdə rolunun səmərəli və güclü olması üçün onun həyata keçirdiyi iqtisadi siyasətin əsasını yalnız ayrı-ayrı qrupların və ya formalaşmaqda olan özəl sektorun maraqları deyil, bütün cəmiyyətin maraqları təşkil etməlidir. Yalnız bütün cəmiyyətin maraqlarını nəzərə almaqla yaradılan vətəndaş cəmiyyəti dövlətin bütün institutları və bürokratik idarəetmə aparatı üzərində etibarlı nəzarəti təmin edə, onları cəmiyyətin və bütün vətəndaşların mənafeyi naminə səmərəli işləməyə vadar edə bilər.

Dövlət cəmiyyətdə idarəetmənin yalnız qəbul olunmuş qanunlar əsasında həyata keçirilməsinə, bununla da qanunların aliliyinin göz-

lənilməsinə zamanət verməli, vətəndaşların mülkiyyət hüququnu qorumaq və bunun üçün lazım olan qərarların qəbulu zamanı şəffaflığı təmin etməlidir. Öz növbəsində özəl sektor dövlətə çatacaq maliyyə vəsaitlərinin vaxtında və tam ödənilməsində mövcud qanunvericiliyin tələblərini təmin etməli, işçilərin sosial təminat məsələlərinin həllində dövlətin yaxın tərəfdaşlarına çevrilməlidir. Belə münasibətlər nisbətinin gözlənilməsi cəmiyyətin ayrı-ayrı təbəqələri arasında mütənəsibliyin təmin olunmasına, sosial təbəqələşmənin qarşısının alınmasına, əhəlinin ölkənin iqtisadi həyatında aktivliyinin yüksəlməsinə yardım edir. Bütün bu qeyd edilənlər cəmiyyətin inkişafı üçün səmərəli sosial-iqtisadi strategiyanın hazırlanmasına və konkret iqtisadi proqramların həyata keçirilməsinə, ictimai maraqların uzlaşdırılmasına və iqtisadi həyatın demokratikləşdirilməsinə imkan verir ki, yalnız bununla dövlət öz söylərini cəmiyyətin mənafeyi və milli kapitalın bütün ölkə vətəndaşlarının rifahı nəminə işləməsi üçün zəruri şəraitin yaradılmasına yönəldə bilər.

Müasir iqtisadi elmdə dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsinin üç konsepsiyası mövcuddur:

- *neokeysian nəzəriyyəsi* dövlətin iqtisadiyyata aktiv müdaxiləsinə üstünlük verir. Bu nəzəriyyəyə görə iqtisadiyyatdakı dövrü inflyasiya və böhranlar icmal dövlət xərclərinin və pul təklifinin ümumi həcmindəki kəskin dəyişikliklərə görə baş verir. Ona görə də onlar büdcə-vergi tənzimlənməsi üzrə alətlərdən çevik istifadə etməklə dövlətin aktiv stabilləşdirmə siyasətinin həyata keçirilməsini ən vacib şərt kimi irəli sürürlər;

- *monetar nəzəriyyə* iqtisadiyyatdakı böhranların və inflyasiyanın dövrü olaraq baş verməsinin başlıca səbəbi kimi öz təbiətinə uyğun olaraq dövriyyədə olan pul kütləsindəki dəyişiklikləri qəbul edir. O, iqtisadi inkişafın idarəedilməsini dövlətin çox dar bir sahədə, yalnız pul tədaviyünün idarə olunması yolu ilə aparılmasını təklif edir. Tədavildəki pulun miqdarı istehsalın həcminə və qiymətlərin səviyyəsinə ciddi təsir göstərdiyinə görə bu nəzəriyyədə büdcə-vergi tənzimlənməsindən istifadə edilməsinə etinasız yanaşılır;

- *səmərəli gözləmə nəzəriyyəsi* isə bazar iqtisadiyyatının özünü tənzimləmə mexanizminə əsaslanaraq ümumiyyətlə iqtisadiyyata dövlət müdaxiləsinə qəbul etmir və bütün proseslərin bazara xas olan qanun və mexanizmlərin köməyiylə effektiv tənzimləndiyini iddia edir.

2. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin zəruriliyi və metodları

İnkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində çoxlu sayda sosial-iqtisadi problemlər mövcuddur ki, onların bazar iqtisadiyyatına xas olan mexanizmlərin vasitəsilə həll edilməsi qeyri-mümkündür və buna görə də təcili dövlət müdaxiləsini tələb edir. Ümumiyyətlə, dünya təcrübəsi göstərir ki, iqtisadiyyatın idarəedilməsi üçün bazar mexanizmi ilə yanaşı həmişə, indiki şəraitdə isə daha çox iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi mexanizmi istifadə edilir.

Bazar bütövlükdə iqtisadi sistemi əhatə və ya onu əvəz etmir. Sadəcə olaraq o, iqtisadi subyektlərin hərəkət davranışını əlaqələndirən mexanizmlərdən biridir. Ona görə də ümumi iqtisadi sistemin əsas tərkib elementlərindən biri kimi bazar dövlət tənzimləmə mexanizmi ilə birlikdə istifadə olunur və müxtəlif dövrlərdə bu mexanizmlərin nisbətləri dəyişir.

İqtisadiyyat yalnız özünü tənzimləyən bazar sistemi deyil, onun tənzimlənməsi zamanı ayrı-ayrı iqtisadi subyektlərin fəaliyyətinin qarşılıqlı surətdə əlaqələndirilməsi nəzərə alınır. Bu əlaqələndirmə prosesi hər şeydən əvvəl dövlət tənzimlənməsi yolu ilə həyata keçirilir. İqtisadiyyatın tənzimlənməsi mexanizmində struktur elementlərinin nisbəti dövlət tənzimlənməsinin xüsusi çəkisinin artması istiqamətində dəyişir. Bu dəyişmənin daima yüksələn xətt üzrə olmamasına baxmayaraq göstərilən meyl güclənməkdədir. Bunu isə daha çox aşağıdakı amillər şərtləndirir:

- istehsal prosesinə əsas resurslardan biri kimi əlavə torpaq sahələrinin cəlb edilməsinin çətinləşməsi və gələcəkdə onun tükənmə ehtimalı;

- cəmiyyətin inkişafında ətraf mühitin qorunmasının vacib amilə çevrilməsi və son zamanlar ekoloji fəlakətin təhlükəli həddə çatması;

- dünyada təbii ehtiyatların qeyri-bərabər bölüşdürülməsi və demografik strukturun gərginləşməsi;

- bazar iqtisadiyyatının fəaliyyət mexanizmindəki çatışmazlıqlar nəticəsində iqtisadiyyatda baş verən durğunluq hallarının qarşısının alınması zəruriliyi;

- ictimai tələbatı ödəmək üçün bazardan başqa daha səmərəli tənzimləmə mexanizmlərinin tətbiqi zəruriliyi;

- iqtisadiyyatın dayanıqlı inkişafını təmin etmək üçün xarici təsirlərin tarazlaşdırılmasının zəruriliyi.

Hazırda iqtisadi, mədəni, tarixi inkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq bütün ölkələrdə dövlət bir çox iqtisadi funksiyaları yerinə yetirir ki, onlardan ən vacibləri kimi aşağıdakıları göstərmək olar:

- bazar iqtisadiyyatının səmərəli formalaşdırılması və fəaliyyət göstərməsi üçün zəruri iqtisadi qanunvericilik aktlarının qəbul edilməsi və müvafiq hüquqi bazanın yaradılması;

- iqtisadi subyektlərin fəaliyyətində bazar mexanizminin tələblərinin gözlənilməsi və rəqabətin dəstəklənməsi;

- əhəlinin az təminatlı və yoxsul təbəqəsinin sosial müdafiəsinin və ehtiyaclarının etibarlı qorunması üçün ümumi daxili məhsulun yenidən bölüşdürülməsi;

- milli məhsulun optimal strukturunun formalaşdırılması üçün perspektiv inkişaf istiqamətləri nəzərə alınmaqla mövcud ehtiyatların iqtisadi subyektlərin və sahələrin real ehtiyaclarına uyğun bölüşdürülməsinin tənzimlənməsi;

- iqtisadi şəraitin dəyişmə ehtimalı nəzərə alınmaqla iqtisadiyyatın sabitləşdirilməsi, həmçinin iqtisadi artımın stimullaşdırılması üçün zəruri tədbirlərin həyata keçirilməsi;

- sahibkarlıq fəaliyyətinin dövlətin potensial imkanları daxilində təşviqləndirilməsi.

Dövlətin qeyd olunan funksiya və vəzifələri əsasən bazar iqtisadiyyatının ona xas olan mexanizmlər əsasında formalaşması və fəaliyyət göstərməsi üçün zəruri şəraitin yaradılmasına yönəlməsini təşkil etməklə yanaşı onun cəmiyyət quruculuğuna mənfi təsirinin aradan qaldırılmasını və fəaliyyətinə zəruri düzəlişlərin aparılmasını təmin etməlidir.

İnkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, onlarda bazar iqtisadiyyatı təbii təkamül yolu ilə formalaşdığı üçün dövlət iqtisadi fəaliyyətə artıq tam hazır olan bazar mexanizmi sisteminə qoşularaq onun qanunlarının tələblərini nəzərə almaqla və iqtisadi tənzimlənmə vasitələrindən istifadə etməklə özünün tənzimləyici rolunu həyata keçirir.

Dövlətin iqtisadi funksiyalarının təhlili göstərir ki, onun iqtisadi rolu yalnız dövlət sektorunun idarəedilməsi ilə bitmir və iqtisadiyyatın bütövlükdə, yəni bütün sahələrin vahid sistem kimi tənzimlənməsini nəzərdə tutur. Ona görə də əksər ölkələrdə həyata keçirilən dövlət-sizləşdirmə və özəlləşdirmə prosesi nəticəsində dövlət sektorunun cəmiyyətə azalması baş versə də bu proses dövlətin tənzimləyici rolunu həm azalda, həm də artırma bilər.

Bazar iqtisadiyyatında dövlət sektorunun mövcudluğu mənfəət və cari iqtisadi səmərəlilik əldə edilməsi ilə bağlı olmadığı üçün iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsində dövlətin sahibkarlıq funksiyası aparıcı mövqeyə malik deyildir.

Qeyd olunduğu kimi bazar iqtisadiyyatı mexanizmi iqtisadi sistemin bütün sahələrini əhatə etmək və onları bazar qanunlarına uyğun fəaliyyət göstərməyə vadar etmək imkanında deyildir. İstənilən ölkənin iqtisadiyyatında elə sahə və bölmələr vardır ki, onların fəaliyyəti kommersiya xarakteri daşımadığı üçün bazar qanunlarının tələblərinə uyğun inkişaf etmək imkanında deyildirlər, yaxud bazar mexanizmlərinin bu sahələrdəki fəaliyyəti kifayət etmir. Dünya təcrübəsi göstərir ki, ictimai tələbatın ödənilməsinə yönəldilmiş məhsul və xidmət istehsalı, xarici təsirlərin və əlaqələrin tənzimlənməsi prosesi bu sahələrə aiddir. Bütün ölkələrdə dövlət milli müdafiə və ictimai asayişin təhlükəsizliyini, ümumdövlət idarəetmə sahələrinin inkişafını və bu sahələrin cəmiyyət üçün zəruri olan xidmətlərinə ictimai tələbatın ödənilməsini öz üzərinə götürür. Dövlət milli iqtisadiyyatda ekoloji təhlükəsizliyin təmin olunmasına və insanların sosial-iqtisadi hüquqlarının reallaşdırılmasına təminat verir, struktur və regional uyğunsuzluğun aradan qaldırılmasına yardım edir, beynəlxalq iqtisadi münasibətlərin səmərəli inkişafını təmin edir.

Məhsul və xidmətlərə ictimai tələbatın ödənilməsində dövlətin rolu onların yalnız dövlət sektorunda istehsalının təşkili ilə bitmir. Səmərəlilik səviyyəsindən asılı olaraq dövlət öz istehsalı ilə yanaşı özəl sektorda da onların istehsalını stimullaşdırmaq və ya hazır məhsul kimi satın almaq imkanına malikdir.

Təbii ki, iqtisadiyyatın dövlət sektorunun miqyası, onun sahəvi və regional strukturu çoxlu sayda amillərin təsiri altında tez-tez dəyişir. Ona görə də dövlət özünün ən başlıca vəzifəsi kimi yüksək iqtisadi səmərəni, cəmiyyətin bütün təbəqələrinin mənafeyini nəzərə almağa və sosial müdafiəni təmin etməyə imkan verən dövlət sektorunun optimal həddini müəyyən etməli və onu daima dəstəkləməlidir.

Məlum olduğu kimi iqtisadiyyatın dövlət sektorunun ictimai mənafeyi təmin edən sahə kimi özəl sektordan əsas fərqli cəhəti onun iqtisadi səmərəsinin az olmasıdır ki, bu da həmin sahənin fəaliyyətində iqtisadi mexanizmlərin uğurla tətbiq olunması üçün daha münasib təşkilati formaların seçilməsi və tətbiqini tələb edir.

Inkişaf etmiş ölkələrlə müqayisədə zəif inkişaf etmiş ölkələrdə yüksək sahibkarlıq mühiti formalaşmadığı, əhalidə sərmayə qoyuluşu üçün lazım olan maliyyə resursları olmadığı, müvafiq daxili və xarici işgüzar iqtisadi əlaqələr yaranmadığı və sosialyönümlü bazar iqtisadiyyatına keçidin ilkin şərtləri zəruri tələbatı ödəmədiyi üçün onların iqtisadiyyatında dövlət sektorunun daha böyük xüsusi çəkiyə malik olması tələb edilir. Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə

isə dövlət sektorunun iqtisadiyyatdakı xüsusi çəkisi mövcud iqtisadi duruma uyğun olaraq daha da çox olur. Belə ölkələrdə dövlətin iqtisadi fəaliyyəti daha çox iqtisadiyyatın stabilləşdirilməsi funksiyasının yerinə yetirilməsinə və bölüşdürmə proseslərinin səmərəli tənzimlənməsinə yönəlmiş olur.

Qeyd etmək lazımdır ki, iqtisadi elmdə dövlətin iqtisadiyyatda əsas stabilləşdirmə funksiyası kimi antiinhisar siyasətinin həyata keçirilməsi, inflyasiya səviyyəsinin aşağı salınması və işsizliyin aradan qaldırılması üçün zəruri tədbirlərin görülməsi göstərilir. Hazırda əksər ölkələrdə inflyasiya tempinin və işsizlik səviyyəsinin aşağı salınaraq məqbul həddə saxlanılması üçün əsas tənzimləyici mexanizm kimi məcmu dövlət xərclərinin səmərəli və çevik idarə olunmasından istifadə edilir.

Lakin göstərilən iqtisadi mexanizmlərin keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə tətbiq olunması çox çətin və hətta bəzi hallarda qeyri-mümkündür. Belə ki, bu ölkələrin iqtisadiyyatında hökm sürən inflyasiya ümumi ictimai-iqtisadi sistemin böhranı nəticəsində yaranır və bir çox hallarda hiperinflyasiyaya çevrilir. Bundan başqa bu ölkələrdə kifayət qədər rəqabətli bazar mühiti və normal bazar institutları formalaşmamışdır. Bazar iqtisadiyyatına xas olan mexanizmlər fəaliyyət göstərmədiyi üçün azad sahibkarlığın inkişaf etdirilməsinə uzunmüddətli dövr tələb olunur.

Bütün bunlar həmin ölkələrdə iqtisadi tənzimlənmə zamanı dövlətin aşağıdakı məsələlərin həllinə xüsusi diqqət yetirməsini tələb edir:

- bazar iqtisadiyyatının normal fəaliyyəti üçün zəruri olan infrastrukturun və mexanizmlərin yaradılması;
- səmərəli fəaliyyət göstərən və cəmiyyətin inkişafında önəmli rol oynayan qeri-dövlət sektorunun yaradılması;
- bazar mexanizmlərinə xas olan prinsiplərə əsaslanmaqla səmərəli fəaliyyət göstərən dövlət sektorunun yaradılması.

Bütün ölkələrdə vətəndaş cəmiyyətinin qurulmasına xidmət edən ədalətli bölüşdürmənin həyata keçirilməsi dövlətin əsas iqtisadi funksiyalarından biridir. Bu funksiya əhəlinin ayrı-ayrı sosial təbəqələrinin gəlirləri arasında kəskin fərqlərin aradan qaldırılmasına yönəldilir. Cəmiyyətin bütün üzvlərinə layiqli həyat səviyyəsini, firavanlıq və sakitlik əhval-ruhiyyəsini təmin etmək, sosial ziddiyyətlərin kəskinləşməsinin qarşısını almaq və təlatümlərə yol verməmək üçün dövlət bölüşdürmə funksiyasından istifadə edir və əldə olunan gəlirlərin müəyyən hissəsini müvafiq mexanizmlərin köməyiylə yenidən bölüşdürməklə ehtiyacı olan təbəqələrin tələbatına yönəldir.

Dövlətin iqtisadi tənzimlənməsində adətən *iki metoddan* istifadə

edilir: *inzibati və dolayı*. *İnzibati metod* zamanı iqtisadi fəaliyyətin subyektlərinə qarşı dövlət icra üçün məcburi olan vasitələrdən-sərəncam və göstərişlərdən istifadə edir. *Dolayı metodda* isə dövlət istehlakçıların iqtisadi maraqlarına təsir edərək onlar üçün əlverişli və ya əksinə məqbul olmayan fəaliyyət çərçivəsi müəyyən etməklə təsir göstərir. Göründüyü kimi inzibati metod iqtisadi seçimdə subyektlərin sərbəstliyini əhəmiyyətli dərəcədə məhdudlaşdırırsa, dolayı metod həmin seçim sərbəstliyini tamamilə təsərrüfat subyektlərinin öhdəsində qoyur.

İnkişaf etmiş ölkələrdə dövlət tənzimlənməsi tamamilə dolayı metoda əsaslanırsa, inkişaf etməkdə olan və keçid iqtisadiyyatına malik ölkələrdə daha çox inzibati metodlardan istifadə olunur. Bəzi sahələrdə isə inzibati metodun tətbiqi məcburi xarakter daşıyır. Məsələn, antiinhisar siyasətini tətbiq etməklə inhisarçılığın qarşısının alınması, cəmiyyətin ekoloji təhlükəsizliyinin təmin olunması və təbii resursların qorunması, əhəlinin sağlamlığı üçün zəruri tədbirlərin görülməsi, əmək şəraitinin mühafizəsi və ona nəzarət üzrə ümummilli standartların hazırlanması, əhaliyə normal həyat səviyyəsinin təmin olunması üçün şəraitin yaradılması məqsədilə ən vacib minimum göstəricilərin (təminatlı minimum əmək haqqı, sosial ayırmalar və ödəmələr) əldə olunması və onların normal həddə saxlanılması, dünya təsərrüfat sistemində ölkənin milli maraqlarının müdafiəsi belə məsələlərdəndir.

Qeyd etmək lazımdır ki, dünyada yalnız bazar mexanizmləri əsasında fəaliyyət göstərən ideal iqtisadiyyat mövcud deyildir və dövlət sektorunun xüsusi çəkisindən, habelə ölkənin ümumi inkişaf səviyyəsindən asılı olaraq iqtisadiyyata dövlətin müdaxilə səviyyəsi tənzimlənmənin intensivlik dərəcəsinə uyğun olaraq fərqlidir. Lakin dövlət sektorunun ümumi iqtisadiyyatın zəruri tərkib hissəsi kimi daima mövcudluğu dövlətin müdaxiləsini qaçılmaz amilə çevirir. Dövlət müdaxiləsinin labüdlüyünü şərtləndirən amillər kimi aşağıdakıları göstərmək olar:

- rəqabətə əsaslanmaqla hamıya eyni hüququ təmin etmək və müasir cəmiyyətə daha humanist xarakter vermək cəhdi;
- çox böyük kapitala və var-dövlətə malik olan zümrənin demokratik dövlətdən daha çox hakimiyyət səlahiyyətlərini öz əlində cəmləşdirməsinin qarşısının qətiyyətlə alınması zəruriliyi;
- iqtisadiyyatda dövrü olaraq çətinlik və böhran halları baş verərkən daha böyük miqyasda dövlət müdaxiləsinin qaçılmaz olması;
- sosial partlayışların qarşısının alınması zəruriliyi;
- cəmiyyətdə mənəvi dəyərlərin qorunub saxlanılması zəruriliyi.

Yüksək inkişaf etmiş dünya ölkələrində bazar iqtisadiyyatının for-

malaşması prosesi təkamül yolu ilə onun öz daxili qanunları əsasında təbii baş verir və dövlətə yalnız tənzimləyici rolu ayrılırdı. Başqa sözlə, dövlətin bazar iqtisadiyyatının tənzimlənməsi prosesinə qoşulması tədricən baş verirdi.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə isə bu proses tamamilə tərsinə baş verdi. Belə ki, dövlətin bilavasitə nəzarətində olan iqtisadiyyatın müəyyən hissəsi dövlətsizləşdirmə və özəlləşdirmə yolu ilə dövlət sektorundan alınaraq bazar mexanizmlərinin idarəsinə verildi. Bu proseslərin səmərəli həyata keçirilməsinə dövlət tam məsuliyyət daşıdığı üçün ona çox böyük rol ayrıldı. Demək olar ki, tamamilə dövlət nəzarətində olan iqtisadiyyatın qısa zaman kəsiyində bazar iqtisadiyyatına xas olan qanun və mexanizmlərin köməyi ilə yeni iqtisadi sistemə dövlət tərəfindən keçirilməsi faktiki olaraq qeyri-mümkündür. Bazar iqtisadiyyatının mövcud olmadığı bir dövrdə bu keçid prosesi formalaşmaqda olan bazar tərəfindən deyil, dövlətin bilavasitə özü tərəfindən həyata keçirilir və dövlət faktiki olaraq keyfiyyətə yeni funksiyaları yerinə yetirməyə məcbur olur.

3. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin səmərəliliyi və ona təsir edən amillər

Milli iqtisadiyyatın inkişafının müxtəlif mərhələlərində mövcud olan iqtisadi durumun vəziyyətindən asılı olaraq dövlət tənzimlənməsi prinsip və metoduna görə bir-birindən kəskin fərqlənir. Fərqli iqtisadi tənzimlənmə mexanizmlərinin tətbiqi müxtəlif sosial-iqtisadi nəticələrlə müşayiət olunan fərqli səmərənin əldə olunmasını şərtləndirir. Dövlət tənzimlənməsinin səmərəliliyinin müəyyən edilməsi əldə olunan nəticələrin səviyyəsindən bilavasitə asılı olur ki, onun qiymətləndirilməsi iqtisadi və sosial yanaşma metodunun xarakterindən asılı olaraq fərqli dəyərə malik olur.

Dövlət tənzimlənməsinin iqtisadi səmərəliliyinin müəyyən olunması zamanı hər şeydən əvvəl əldə olunmuş nəticənin sosial-iqtisadi məqsədə uyğunluğu, həmçinin bu uyğunluğun məqbul səviyyəsi əsas götürülür. Bundan başqa tənzimlənmə zamanı dövlət öz məqsədinə nail olmaq üçün müəyyən məbləğdə vəsait xərcləməli olur ki, bu xərclərin minimuma endirilməsi səmərəlilik səviyyəsinə birbaşa təsir göstərən amilə çevrilir.

Sosial səmərəliliyin əsas göstəricilərindən biri olan ədalətlik prinsipinin gözlənilməsi barədə cəmiyyətin irəli sürdüyü tələblər dövlət tənzimlənməsinin iqtisadi səmərəliliyinin artırılması imkanını məh-

-9588-
dudlaşdırır. Ona görə də tənzimlənmənin səmərəliliyi və ədalətliliyi arasında çox mürəkkəb həll tələb edən və hər bir ölkədə mövcud siyasi-iqtisadi durumla şərtlənən seçim problemi yaranır. Hər hansı dövlət tərəfindən ədalətlik prinsipinin əldə rəhbər tutulması heç də həmişə cəmiyyət üzvləri və iqtisadi subyektlər arasında yüksək bərabərlik səviyyəsinin əldə olunmasına gətirib çıxarmır. Buna səbəb ədalətlik prinsipinin qiymətləndirilməsi zamanı subyektlər tərəfindən müxtəlif meyarlardan istifadə olunmasıdır. Məsələn, bəzi subyektlər tərəfindən ədalətliliyin qiymətləndirilməsi zamanı son nəticənin səviyyəsi əsas götürülürsə, digərləri tərəfindən bu nəticənin əldə olunması üçün yaradılmış şərait, o cümlədən iqtisadi fəaliyyətin sərbəstliyi və mülkiyyət hüququnun müdafiəsi ön plana çəkilir. Bununla əlaqədar olaraq dövlətin iqtisadi tənzimlənməsi zamanı ədalətliliyin müxtəlif cəhətləri və meyarları arasında tarazlığın yaradılması tələb olunur ki, bu da mövcud ehtiyatlardan iqtisadi cəhətdən optimal istifadə olunmasına heç də kömək etmir.

Ümumiyyətlə, dövlət tənzimlənməsi xüsusi növ fəaliyyət sahəsi olduğu üçün burada iştirak edən hər bir dövlət orqanı və səlahiyyətli şəxs xüsusi marağa və qiymətləndirmə üslubuna malikdir. İqtisadi siyasət bu şəxslərin və dövlət orqanlarının siyasi qərarma əsasən formalaşır ki, həmin qərarlar cəmiyyətin ictimai mənafeyi baxımından iqtisadi tənzimlənmənin səmərəlilik və ədalətlik prinsiplərinə həmişə uyğun olmur. Odur ki, iqtisadi siyasətin hazırlanması zamanı onun icra olunması üçün siyasi iradənin mövcudluğu və formalaşmış iqtisadi mühitin spesifikasiyi ciddi surətdə nəzərə alınmalıdır.

İctimai, siyasi və iqtisadi sahələrdə dünyada baş verən global dəyişikliklərlə əlaqədar olaraq bütün ölkələrdə iqtisadi durumun tez-tez dəyişməsi dövlət tənzimlənməsində zəruri iqtisadi qərarların qəbulu zamanı qeyri-müəyyənliyi və risk dərəcəsini xeyli artırır.

Bu problemlərin həll edilməsi və dövlətin iqtisadi tənzimlənməsində zəruri səmərəliliyin təmin olunması üçün ona təsir göstərən amillərin tələbləri tənzimlənmə prosesində nəzərə alınmalıdır. Belə amillərdən biri və ən başlıcası dövlət tənzimlənməsinin əsas məqsəd funksiyasının və bu məqsədə çatma yollarının düzgün formalaşdırılmasıdır.

Dövlət tənzimlənməsinin dünya təcrübəsi göstərir ki, məqsəd funksiyasının formalaşdırılmasının ən düzgün yolu ümumi məsələlərin içərisindən ən vaciblərinin seçilməsi və ilk növbədə onların icrasına üstünlük vermə metodundan istifadə edilməsidir. Bu xüsusilə keçid iqtisadiyyatının tənzimlənməsində xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Belə ki, həmin ölkələrdə dövlət tənzimlənməsinin başlıca məqsədinin müəy-

yən edilməsinə strateji vəzifələrin yerinə yetirilməsindən daha çox cari şərait böyük təsir göstərir. Keçid iqtisadiyyatına malik ölkələrdə iqtisadi siyasətin hazırlanması institusional və struktur dəyişiklikləri, iqtisadiyyatın liberallaşdırılması da daxil olmaqla çox mürəkkəb sistem dəyişiklikləri şəraitində baş verir. İqtisadiyyatın dayanıqsızlığı şəraitində tənzimləmə funksiyasını həyata keçirmək üçün dövlət uzunmüddətli səmərəli strategiyanın hazırlanmasından daha çox yaranmış cari problemlərin vaxtında aradan qaldırılması ilə məşğul olur. Əks halda bu problemlərin sayı çoxaldıqca iqtisadi siyasətin prioritetlik və növbəlilik prinsipləri əsasında hazırlanması lazım gəlir ki, bu da tənzimləmə prosesinin səmərəli təşkilinə çox ciddi mənfi təsir göstərir.

Bundan başqa dövlətin tənzimlənmə imkanı bazar iqtisadiyyatında, xüsusilə də keçid dövründə məhduddur. Bir neçə geniş miqyaslı məqsədə dərhal və birdəfəlik nail olunması üçün dövlətin malik olduğu vəsait və onun sərəncamında olan tənzimləmə mexanizmləri kifayət etmir. Məşhur hollandiyalı iqtisadçı Y.Tinberqenə görə məqsədlərin sayı dövlətin sərəncamında olan ehtiyatdan, yəni iqtisadi siyasət alətlərinin sayından çox olmamalıdır.

Əksər ölkələrdə dövlət tənzimlənməsi üzrə təcrübə əldə edildikcə tənzimlənmə zamanı istifadə edilən məqsəd funksiyalarının sayı tədricən azalmağa doğru dəyişir. XX əsrin 50-60-cı illərində məqsəd funksiyası 8 müxtəlif göstərici üzrə (dövlət xərclərinin həcmi, real əmək haqqının dəyişmə tempi, məşğulluq səviyyəsi, gəlirlərin bölüşdürülməsi indikatoru, iqtisadiyyata cəlb edilmiş investisiyanın həcmi, məcmu tələb, istehsalın ümumi səviyyəsi, tədiyyə balansı) optimal səviyyənin əldə olunmasını nəzərdə tuturdusa, 70-ci illərdə bu funksiya yalnız 4 göstərici üzrə (tam məşğulluq səviyyəsinin əldə olunması, qiymətlərin sabilliyi, tədiyyə balansında idarəolunmayan kəsirin aradan qaldırılması, iqtisadi inkişafın dayanıqlığı) optimal səviyyənin əldə olunmasını nəzərdə tutdu.

Hazırda bir çox inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət tərəfindən 2 əsas strateji məsələnin (mütləq iqtisadi artıma nail olunması və idarəolunmayan inflyasiya ilə mübarizə) həlli ilə məqsəd funksiyası məhdudlaşdırılır.

Ümumiyyətlə, iqtisadi siyasətin məqsədlərinin məhdudlaşdırılması və icra zamanı prioritetlərin müəyyən olunması onunla bağlıdır ki, dövlətin səlahiyyətində olan tənzimləmə mexanizmlərinin əksəriyyəti iqtisadiyyata ziddiyyətli təsir göstərir. Məsələn, məlumdur ki, sərt pul siyasəti inflyasiyanın qarşısının alınmasına səbəb olmaqla bərabər faiz dərəcəsinin artmasına və istehsalın artım tempinin zəifləməsinə gətirib

çıxarır. Əksinə, yeni iş yerlərinin yaradılmasına və sosial ödənişlərin aparılmasına böyük həcmdə büdcə vəsaitlərinin ayrılması əhalinin maddi vəziyyətini və əmək bazarında ümumi vəziyyəti yüngülləşdirsə də digər tərəfdən iqtisadiyyata inflyasiya təzyiqini artırır. Ona görə də əksər ölkələrdə antiinflyasiya tənzimlənməsinin mənfi təsirini aradan qaldırmaq üçün iqtisadi və siyasi tənzimləmə mexanizmlərindən eyni vaxtda istifadə olunur.

Qeyd etmək lazımdır ki, məqsəd funksiyalarının sayının azalmasına baxmayaraq dövlətin iqtisadiyyata təsirli müdaxiləsi getdikcə güclənir və dövlət tənzimlənməsinin ümumi iqtisadi sistemdə rolu artır.

Dövlətin iqtisadi tənzimlənməsinin səmərəlilik səviyyəsinə vaxt amili də ciddi təsir göstərir. İqtisadi siyasətin səmərəli hazırlanması üçün ayrı-ayrı tənzimləmə mexanizmlərinin məqsəd funksiyasına yalnız təsir dərəcəsi barədə deyil, dövlətin həm də bu təsirin tezliyi barədə məlumata malik olması çox vacibdir. Məlum olduğu kimi bu mexanizmlər məqsəd funksiyasına birbaşa təsir göstərmir. Onlar arasında öz qanunları ilə fəaliyyət göstərən bütöv iqtisadi sistem mövcuddur və dövlət tənzimlənməsinin obyektı olan bu iqtisadi sistem öz fəaliyyətində müəyyən ətalətə malikdir.

İstənilən iqtisadi prosesin reallaşdırılması zəruri miqdarda resurs və vaxt sərfini tələb edir. Bununla əlaqədar olaraq dövlət tənzimlənməsinin müxtəlif forma və metodlarından istifadə zamanı gecikmə effekti yaranır. Məsələn, dövlət tənzimlənməsinin monetar və fiskal mexanizmləri iqtisadi inkişafa birdən deyil, laq adlanan müəyyən aralıq vaxtıdan sonra təsir göstərir. Laqların baş vermə dövrü isə tətbiq olunan mexanizmin və tənzimlənmənin konkret prosesin spesifikliyindən asılı olaraq müxtəlifdir və onların düzgün qiymətləndirilməsi dövlət tənzimlənməsinin təşkili zamanı böyük əhəmiyyət kəsb edir. Başqa sözlə, dövlət xüsusi mexanizmlərin köməyi ilə tənzimlədiyi prosesin yalnız hansı nəticələrə gətirib çıxaracağını deyil, həm də bu nəticələrin nə vaxt əldə olunacağını əvvəlcədən bilməlidir.

Dövlətin iqtisadi tənzimlənməsində daxili və xarici laqlar bir-birindən fərqləndirilir. Daxili laq dedikdə problemin yaranması və onun həlli üçün lazım olan zəruri tədbirlərin görülməsi arasında olan aralıq vaxt nəzərdə tutulur. Bəzi hallarda daxili laqa həmçinin bu və ya digər tənzimləyici mexanizmlərdən istifadə olunması barədə qərarın qəbul edilməsi üçün lazım olan aralıq vaxtı da daxil edilir. Məsələn, büdcə-vergi siyasəti uzunmüddətli daxili laqa malikdir, çünki büdcə xərclərində və ya vergi dərəcələrində hər hansı əsaslı dəyişikliyin aparılması ölkə parlamenti tərəfindən təsdiq edilməlidir ki, bu da qanunların müvafiq

qaydada qəbul edilməsi ilə bağlı uzun qanunvericilik prosedurasını tələb edir.

Xarici laq qəbul edilmiş qərarların tətbiqi ilə müəyyən konkret nəticələrin əldə edilməsi arasında olan aralıq vaxtı göstərir. İstənilən ölkədə iqtisadi siyasət mexanizmlərinin tətbiqi xərclərin, gəlirlərin və məşğulluq səviyyəsinin dərhal dəyişməsinə səbəb olmur. Xarici laqın müddəti dövlət tənzimlənməsi mexanizmlərinin strukturundan və istifadə olunan mexanizmlərin ətalətliliyindən asılıdır. Məsələn, məcmu tələbə birbaşa təsir göstərən büdcə siyasəti üçün xarici laqın müddəti tələb dinamikasına dolayı təsir göstərən pul-kredit siyasətindən xeyli qısadır.

Göründüyü kimi xarici laq iqtisadi sistemin müxtəlif subyektləri arasında qarşılıqlı təsirin müddəti haqqında ümumiləşdirilmiş xarakteristika verir. Məlum olduğu kimi makroiqtisadi siyasətin hazırlanması zamanı onun məqsəd və mexanizmlərini xarakterizə edən iriləşdirilmiş göstəricilərdən istifadə olunur. Lakin belə göstəricilər çox vaxt vəziyyəti təhrif edir. Məsələn, büdcə xərcləri eynicinsli olmadığı üçün bu xərclərin hər bir növünün öz laq müddəti vardır. Elm və yeni texnologiyaya sərf edilən xərc ən yaxşı halda 5-8 ildən sonra müsbət nəticə verir. Bu müddət isə ümumi makroiqtisadi siyasətin əsas göstəricilərindən biri kimi məcmu dövlət xərclərinə məxsus olan orta laq müddətindən demək olar ki, bir neçə dəfə çoxdur.

İqtisadi siyasətin həyata keçirilməsi zamanı uzunmüddətli laqlar onlardan iqtisadiyyatın tənzimlənməsi üçün istifadə olunmasını çətinləşdirir. Çünki hər hansı mexanizmdən istifadə olunması haqqında qərarın çıxarılması müddətilə nəticələrin əldə olunması müddəti arasında iqtisadi vəziyyətin özü bəzi hallarda tamamilə dəyişir. Nəticədə ölkənin konkret durumundan asılı olaraq tətbiq edilən iqtisadi siyasət iqtisadiyyatın stimullaşdırılmasına, yaxud əksinə böhranların və tənəzzülün baş verməsinə səbəb ola bilər.

İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin səmərəliliyinə təsir göstərən amillərdən biri də multiplikator effektidir. Bu effekt tənzimlənmə obyektlərinin struktur elementlərinin qarşılıqlı əlaqəsini və bir-birinə təsirini göstərir. İqtisadiyyatda elə mexanizmlər mövcuddur ki, onun təsiri nəticəsində göstəricinin ilkin səviyyəsilə müqayisədə bir neçə dəfə çox nəticə əldə etmək mümkün olur.

Multiplikator iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi mexanizmlərinin səmərəliliyini və nəticəliliyini göstərir. İqtisadi tənzimlənmənin həyata keçirilməsi zamanı məqsəd və mexanizmləri əhatə edən müxtəlif multiplikatorlardan istifadə olunur. Aparılmış tədqiqatlar göstərir ki, mul-

tiplikatorun müxtəlif zaman kəsiyində tənzimlənmə prosesinə təsir dərəcəsi müxtəlifdir. Bəzi hallarda multiplikatorun qarşıya qoyulmuş məqsədin tez bir zamanda əldə olunmasına imkan verməsinə baxmayaraq, əksər hallarda məqsədə çatma tədricən təmin olunur.

Dövlət tənzimlənməsinin multiplikator effekti həmçinin qısa və uzunmüddətli dövrlərdə müxtəlif olur. Belə ki, tənzimlənmə qarşısında qoyulmuş məqsədin əldə olunmasından sonra tətbiq olunan mexanizmlər tənzimlənməyə əks istiqamətdə təsir göstərir. Məsələn, uzunmüddətli dövr üçün büdcə vəsaitləri hesabına iqtisadi inkişafın stimullaşdırılması mənfi inflyasiya effektinə səbəb olur və bu da multiplikator effekti vasitəsilə iqtisadi artımın dayanmasına və bəzi hallarda isə azalmasına gətirib çıxarır.

Eyni zamanda iqtisadi tənzimlənmənin ayrı-ayrı mexanizmlərinin multiplikator effekti eyni deyildir. Məsələn, inflyasiya tempinin təsirinə görə qiymət üzrə pul multiplikatorunun səviyyəsi büdcə multiplikatorundan çox olur. İqtisadi artıma münasibətdə isə onlar əksinə təsir göstərir, yəni milli gəlir üzrə büdcə multiplikatorunun səviyyəsi pul multiplikatorundan çox olur.

Göründüyü kimi dövlətin iqtisadi tənzimlənməsi müxtəlif elementləri: məqsəd, metod, mexanizm, multiplikator və s. özündə birləşdirən bütöv sistemdir. Cəmiyyətdə sosial-iqtisadi problemlərin həlli sistemin bu elementləri arasında əlaqələrin düzgün qurulmasından və bu sistemin mövcud iqtisadi mühitə uyğunlaşma səviyyəsindən asılı olur. Lakin bununla belə qeyd etmək lazımdır ki, dövlətin tələb olunan səviyyədən artıq iqtisadiyyata aktiv müdaxiləsi müəyyən mənfi nəticələrə gətirib çıxara bilər. Bu hər şeydən əvvəl dövlət tənzimlənməsi üçün zəruri olan idarəetmə qərarlarının düzgün hazırlanması və reallaşdırılmasına xidmət edən məlumatların əldə olunması məhdudluğu, bütün iqtisadi subyektlərin fəaliyyətinə tam nəzarətin təmin edilə bilməməsi, ictimai-siyasi proseslərin tənzimlənməyə mənfi təsiri ilə bağlıdır. Bütün bunlar son nəticədə hər bir ölkədə formalaşmış konkret iqtisadi mühitə uyğun olaraq dövlətin iqtisadi tənzimlənməsinin optimal forma və metodlarının seçilməsini ən aktual məsələlərdən birinə çevirir.

Mövcud iqtisadi durum kimi obyektiv amillə yanaşı iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinə ayrı-ayrı dövlət institutları tərəfindən ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlərin həllinə təşkilati mənafe baxımından yanaşılması, ölkədaxili siyasi vəziyyət və hakimiyyət uğrunda mübarizənin səviyyəsi, mövcud hökumətin reytingi, dövlət məmurlarının peşəkarlığı və təcrübəsi, baş verən iqtisadi dəyişikliklərə onların adekvat reaksiya vermək bacarığı və s. kimi subyektiv amillər də ciddi təsir göstərir.

İQTİSADİYYATIN DÖVLƏT SEKTORU VƏ ONUN SƏMƏRƏLİ İDARƏEDİLMƏSİNƏ TƏSİR EDƏN AMİLLƏR

1. İqtisadiyyatın dövlət sektorunun əhatə dairəsi və onun əsas göstəricilərinin xarakteristikası

İqtisadiyyatın dövlət sektoru bütövlükdə iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsində həlledici rola malik olmaqla yanaşı eyni zamanda özəl sektora məqsədyönlü təsir göstərmənin ən yaxşı alətidir. Dövlət sektoru tamamilə və ya qismən mərkəzi və yerli dövlət orqanlarına məxsus olan təsərrüfat obyektləri kompleksini özündə əks etdirir. Başqa sözlə iqtisadiyyatın dövlət sektoru dövlət mülkiyyətində olan və dövlət orqanları və ya onların təyin etdiyi şəxslər tərəfindən idarə olunan, iqtisadi fəaliyyəti həyata keçirən müəssisə və təşkilatların yığınıdır.

Dövlət sektoru bazar iqtisadiyyatının inkişafına qədər əsasən poçt, nəqliyyat, silah istehsalı və s. kimi sahələri əhatə etməklə bir çox ölkələrdə mövcud idi, lakin milli iqtisadiyyatın aparıcı həlqəsinə çevrilməmişdi. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi formalaşdıqca dövlət özəl bölmə üçün əlverişli olmayan, lakin ölkə iqtisadiyyatı üçün həmişə zəruri olan və böyük əhəmiyyət kəsb edən sahələrdə, xüsusilə infrastruktur, ağır sənaye və s. kimi sahələrdə təsərrüfat obyektlərini özəl qurumlardan satın almağa, həmçinin öz vəsaiti hesabına yenilərini yaratmağa başladı. Bəzi ölkələrdə dövlət sektoru əsasən ayrı-ayrı sahə və müəssisələrin milliləşdirilməsi nəticəsində yarandı (Fransa, İtaliya, Böyük Britaniya, Avstriya), digər ölkələrdə isə dövlət iflası uğrayan təsərrüfat obyektlərini satın almağa yaxud yenilərini yaratmağa başladı (ABŞ, İsveç, Yaponiya). Ona görə də birinci qrup ölkələrdə dövlət sektorunun ümumi milli sərvətdə xüsusi çəkisi ikinci qrupa nisbətən xeyli çoxdur.

Dövlət sektorunun əhəmiyyətli hissəsini infrastruktur obyektləri təşkil edir ki, onların da əksər hissəsi qeyri-rentabellidir. Dövlət sektorunun digər hissəsini təşkil edən xammal və energetika sahələri üzrə dövlət müəssisələri böyük həcmdə investisiya tələb etsə də kapitalın dövriyyə sürəti bu sahələrdə çox aşağıdır. Ona görə də dövlət müəssisələrinin rentabelliği özəl sektorla müqayisədə adətən aşağı olur. Dövlət sektorunun başqa bir sahəsini qarışıq dövlət-özəl şirkət və səhmdar cəmiyyətləri təşkil edir ki, onların səhm paketində dövlətin payı müxtəlif olur.

Qeyd etmək lazımdır ki, bazar iqtisadiyyatı şəraitində özəl sektorun

fəaliyyət prinsiplərindən fərqli olaraq öz fəaliyyətində digər prinsipləri əsas götürən sahələrin mövcudluğu dövlət sektorundan ümumdövlət iqtisadi məsələlərin səmərəli həll edilməsi üçün istifadə olunmasına münbir zəmin yaradır.

Infrastruktura, energetika, xammal sahələri, elmi-tədqiqat işlərinin təşkili, kadr hazırlığı, ətraf mühitin qorunması kimi sahələrdə dövlət sektorunun fəaliyyəti hər hansı mənfəətin əldə olunmasına yönəldilməyib, əksinə bu fəaliyyətlərin təşkili bilavasitə dövlət vəsaiti hesabına təmin edilir. Ona görə də dövlət sektoru ucuz nəqliyyat, rabitə, elektrik enerjisi və digər kommunal xidmətlərin tədarükçüsünə çevrilir ki, bununla dövlət özəl sektoru səmərəsiz resurs sərfindən və əlavə xərc itgisindən xilas edir.

Dövlət sektoru iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsində aktiv istifadə edilir. Məsələn, iqtisadi şəraitin pisləşdiyi, tənəzzül və böhranların baş verdiyi anlarda iqtisadiyyata özəl sektor tərəfindən kapital qoyuluşları azalarkən, dövlət bu istiqamətdə vəsait qoyuluşunu artırır. Bununla da dövlət istehsalın aşağı düşməsinin və işsizliyin artmasının qarşısının alınmasına ciddi təsir göstərir.

Milli iqtisadiyyatda struktur siyasətinin həyata keçirilməsində də dövlət sektoru əhəmiyyətli rol oynayır. Dövlət yeni iqtisadi obyektlər yaratmaqla, köhnə obyektlərdə isə rekonstruksiya və genişlənmə tədbirləri həyata keçirməklə özəl kapitalın can atmadığı sahə və regionlarda iqtisadi inkişafı təmin edir, bu sahələrin zəruri kadrlarla təminatını yaxşılaşdırır.

Bütövlükdə dövlət sektoru özəl sektorun tamamlayıcı hissəsi kimi iqtisadiyyatın səmərəliliyinin artırılmasına əhəmiyyətli təsir göstərməklə yanaşı daxili məhsulun yenidən bölüşdürülməsinin ən vacib alətinə çevrilir.

Dövlət sektorunun həcmi, onun milli iqtisadiyyatda payı yalnız yeni tikilən və satın alınan müəssisə və obyektlərin hesabına deyil, həm də istənilən ölkənin iqtisadiyyatı üçün xarakterik olan özəlləşdirmə prosesi nəticəsində ciddi dəyişir və bu meyl keçən əsrin 80-90-cı illərində xüsusilə güclənmişdir. Bütün bunlar hər bir ölkədə dövlət sektorunun əhatə dairəsinin və bu sektoru xarakterizə edən konkret göstəricinin dəqiq müəyyən edilməsinə mənfi təsir göstərir.

Hazırda beynəlxalq maliyyə institutları tərəfindən dövlət sektorunun milli iqtisadiyyata makroiqtisadi təsiri araşdırılarkən bir sıra iriləşdirilmiş göstəricilərdən, əsasən də «dövlət idarəetmə sektorunun büdcə əməliyyatlarından» və ya qısaca «dövlət idarəetmə sektorundan» istifadə olunur.

Beynəlxalq Valyuta Fondunun (BVF) «Büdcə-vergi sahəsində şəffaflığın təmin edilməsi üzrə praktikanın gözlənilməsi» Kodeksində dövlət idarəetmə sektoru ilə iqtisadiyyatın digər sektorları arasında dəqiq sərhəddin müəyyən edilməsinin böyük əhəmiyyətə malik olması xüsusi vurğulanmışdır. Qeyd olunur ki, dövlət idarəetmə sektoru bütövlükdə dövlət idarəetmə orqanlarına uyğun gəlməli və mərkəzi hökuməti, aşağı dövlət idarəetmə orqanlarını, habelə büdcədən kənar əməliyyatları əhatə etməlidir.

BVF-nun «Dövlət maliyyəsinin statistikasına» üzrə təlimatda isə bu makrogöstəricinin bütün səviyyələrdə (mərkəzi və yerli) idarəetmə orqanlarının fəaliyyətini və dövlət idarəetməsinə aid olmayan strukturların kvazifiskal əməliyyatlarını əhatə etməsi qeyd olunur.

Göründüyü kimi dövlət idarəetmə orqanları sektoru idarəetmə orqanlarının əməliyyatlarının ümumi həcmi, vergi qoymanın iriləşdirilmiş (ümumi) yükünü, dövlət resurslarının bölüşdürülməsini və borc vəsaitlərinə dövlət tələbatının səviyyəsini əks etdirməlidir. Büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsinin maliyyə planlaşdırılmasında həlledici rola malik olduğunu nəzərə alaraq son zamanlar borc vəsaitlərinə dövlət tələbatının düzgün müəyyən olunmasına xüsusi diqqət yetirilir.

İlk baxışdan dövlət idarəetmə sektorunun çox sadə struktura malik olmasına baxmayaraq, onun tərkib elementlərinin təcrübədə dəqiq müəyyən edilməsi zamanı bir sıra problem və çətinliklər meydana çıxır. Bunun əsas səbəbi dövlət sektoruna xas olan bir sıra vacib xərclərin bu sektordan kənarda xüsusi və ya büdcədən kənar fondlar vasitəsilə aparılması, bəzi kvazifiskal əməliyyatların isə bank sistemi vasitəsilə həyata keçirilməsidir. Hazırda bu cür əməliyyat və xərclərin tam həcmi müəyyən edilməsi və onların konsolidə olunmuş yekuna daxil edilməsi çox ciddi çətinliklərlə üzləşir.

İqtisadiyyatın dövlət sektorunun əhatə dairəsinin minimum standart norması mövcud olmadığı üçün istifadə olunan məlumatların etibarlılığı və dolğunluğu çox aşağı səviyyədədir və bəzi hallarda isə ziddiyyətli xarakter daşıyır. Bu problemi şərtləndirən əsas səbəblər aşağıdakılardır:

- bir sıra büdcədən kənar fondlar xüsusi qanunvericilik aktları əsasında yaradılır, onlarda mühasibat uçotu və təsnifat sisteminin xüsusi qaydaları tətbiq olunur. Bunlar isə məlumatların konsolidasiyası zamanı çox ciddi problemlərin yaranmasına səbəb olur;

- bəzi dövlət əməliyyatları üzrə hesabatlar ciddi kənarlaşmalarla tərtib edilir ki, bu da dövlət əməliyyatlarının ümumi səviyyəsinin düzgün müəyyən edilməsinə mənfi təsir göstərir;

- mərkəzi hökumətin bəzi xərcləri yerli idarəetmə orqanlarına transfert formasında həyata keçirilir. Lakin buna baxmayaraq dövlət idarəetmə sektorunda xərclərin konsolidasiyası zamanı bu transfertlərin iki dəfə uçota alınması hallarına yol verilir;

- bir sıra ölkələrdə hələ də «ikili büdcələrdən»- dövrü xərcləri əhatə edən büdcədən və inkişaf büdcəsindən istifadə edilir. Qısamüddətli dövr üçün belə bölgü real görünsə də ümumiyyətlə bu cür təcrübə makroiqtisadi tənzimlənmədə riski artırmaqla yanaşı resursların səmərəli bölüşdürülməsinə də mənfi təsir göstərir;

- bəzi ölkələrdə dövlət borcuna xidmət mərkəzi bank və ya kommersiya bankları vasitəsilə ayrıca aparılır;

- bəzi hallarda xərc təsnifatında buraxılan nöqsanlarla əlaqədar onların uçota alınmasında və ya əks etdirilməsində, həmçinin maliyyələşmə əməliyyatları ilə xərc arasında dəqiq sərhəddin müəyyən edilməsində çətinliklər yaranır. Məsələn, əksər hallarda ssuda borclarının bağlanması xərc kimi göstərilir, xalis kreditləşmə üzrə əməliyyatlar büdcəyə daxil edilmir və s.;

- kvazifiskal əməliyyatların büdcəyə konsolidə olunması üçün onların dəqiq məbləğinin müəyyən edilməsi və zəruri məlumatların əldə olunması bir sıra hallarda qeyri-mümkün olur.

Göstərilənləri nəzərə alaraq qeyd etmək lazımdır ki, dövlət sektorunun əhatə dairəsini xarakterizə edən makrogöstəricilərin müəyyən edilməsi üçün arzuədilən və real mümkün olan imkanlar ciddi araşdırılmalı və onlar arasındakı nisbətlər balanslaşdırılmalı, bütün qeyri-büdcə və kvazifiskal əməliyyatların konsolidə olunmasına cəhd edilməlidir. Bu göstəricilər dövlətin iqtisadi siyasətinin hazırlanmasında və iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsində istifadə olunan mexanizmlərin əsasını təşkil etməlidir.

2. Dövlətin iqtisadi siyasətinin əsas xarakteristikası

Bütün cəmiyyətin maddi rifahının yüksəldilməsinə yönəldilmiş və elmi cəhətdən əsaslandırılmış iqtisadi siyasətin həyata keçirilməsi dövlətin ən vacib funksiyalarından biridir. İqtisadi siyasət iqtisadi inkişafın konkret məqsədlərinə nail olmaq üçün dövlət tərəfindən həyata keçirilən müxtəlif tədbirlər yığınının özündə əks etdirərək mürəkkəb struktura və mexanizmə malikdir.

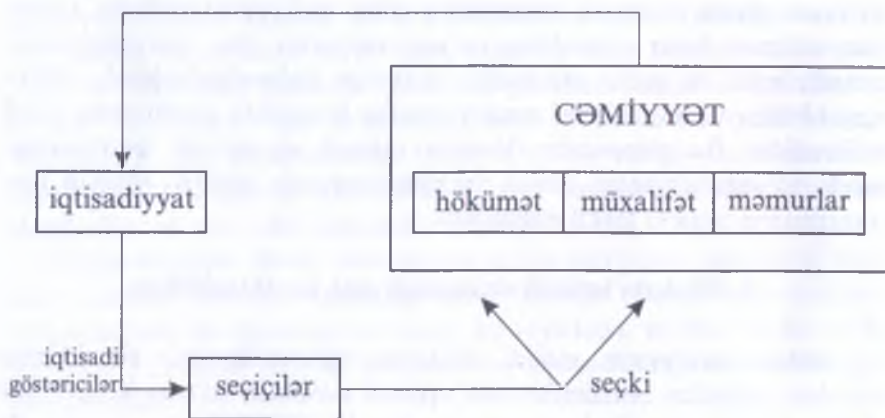
Ümumi şəkildə iqtisadi siyasət mexanizmində ən vacib mərhələ və elementlər kimi aşağıdakıları fərqləndirmək olar:

- iqtisadi siyasətin formalaşması prosesi;

-əldə edilmiş nəticələrdən asılı olaraq düzəlişlərin aparılmasını nəzərdə tutan reallaşdırma, qiymətləndirmə və əks-əlaqə mexanizmi.

Bazar iqtisadiyyatında iqtisadi siyasətin formalaşdırılması prosesi inkişaf etmiş siyasi demokratiya sisteminə əsaslanır. Bu sistem çox partiyalılıq və nümayəndəli demokratiyanı nəzərdə tutur. Çox partiyalılığın mövcudluğu iqtisadi siyasətin dinamik şəkildə formalaşması prosesinin ən vacib elementidir. Bu demək olar ki, cəmiyyətdə mövcud olan müxtəlif iqtisadi maraqların təbii ifadəsidir. Eyni zamanda çox partiyalı sistemin mövcudluğu dövlət orqanlarının fəaliyyəti üzərində müxtəlif ictimai təşkilatların nəzarətinin təmin edilməsinə, hakimiyyətin inhisara alınmasının və durğunluq hallarının baş verməsinin qarşısını almağa əlverişli şərait yaradır. Son nəticədə bütün bunlar iqtisadi siyasətin hazırlanması zamanı ali məqsəd kimi cəmiyyətin bütün üzvlərinin mənafeyinin nəzərə alınmasını tələb edir.

İstənilən ölkədə iqtisadi siyasətin formalaşmasının ən vacib elementi kimi dövlət hakimiyyət orqanları çıxış edir. Bu özündə hökuməti, xüsusi dövlət qurumlarını, parlamenti və onun komissiyalarını və s. birləşdirir. Bu cür çoxşaxəli qurumlar cəmiyyətin müxtəlif təbəqələrinin maraqları və dövlətin iqtisadi siyasəti arasında birbaşa və əks əlaqəni təmin edir. Bu baxımdan iqtisadi siyasətin formalaşması prosesini ən ümumi şəkildə aşağıdakı kimi göstərmək olar:



Seçki prosesində seçicilər hökumət orqanlarına öz namizədliyini irəli sürmüş bu və ya digər şəxsin iqtisadi platformasına səs verməklə öz rəyini bildirirlər. Bununla da onlar iqtisadi siyasətin ayrı-ayrı istiqamətlərini deyil, bütövlükdə bu və ya digər iqtisadi siyasəti qəbul etmiş olurlar. İqtisadi siyasət üzrə qərarların qəbulu və icrası zamanı maraqlı tərəflər- təşkilatlar və ayrı-ayrı seçicilər qrup halmda birləşərək

hökuməti və ali qanunverici orqanı onları təmin edən qərarların qəbul edilməsinə təşviqləndirirlər. Maraqlı qrupların bu hərəkəti lobbilik adlanır və son zamanlar bir sıra dövlətlərdə iqtisadi siyasətin formalaşmasında nəzərə çarpacaq amilə çevrilmişdir.

İqtisadi siyasətin formalaşması prosesində onun ən vacib məqsəd və istiqamətləri müəyyən olunur. Məqsədlər ümumi və xüsusi məqsədlərə bölünür ki, ümumi məqsədlər formalaşan hökumətin iş üslubundan və ya fəaliyyət dövründən asılı olmayaraq adətən dəyişmir. Bu məqsədlər ölkə qarşısında duran strateji vəzifələrin layiqincə yerinə yetirilməsinə xidmət edir:

- cəmiyyətin sosial-iqtisadi inkişafı üçün əlverişli şəraitin yaradılması;
- ölkə əhalisinin bütün təbəqələrinin həyat səviyyəsinin yüksəldilməsi;
- dünya təsərrüfat sistemində milli iqtisadiyyatın rəqabət qabiliyyətinin artırılması.

İqtisadi siyasətin bütün istiqamətlərinin reallaşdırılması adətən daha çox ümumi məqsədlərin əldə olunmasına yönəldilir. Lakin bununla yanaşı ölkənin inkişaf səviyyəsindən və formalaşmış iqtisadi mühitin xüsusiyyətindən asılı olaraq iqtisadi sistemin konkret xüsusi məqsədləri də mövcud olur ki, onlar daha çox taktiki və cari vəzifələrin həll olunmasına yönəldilirlər:

- yüksək və stabil iqtisadi artım tempinin saxlanılması;
- işsizliyin azaldılması və tam məşğulluğa nail olunması;
- inflyasiyanın azaldılması və qiymətlərin sabitləşdirilməsi;
- mövcud istehsal imkanlarından tam istifadə olunması;
- elmi-texniki yeniliklərdən istifadə etməklə müasir istehsal sahələrinin yaradılması;
- elmi-texniki tərəqqinin stimullaşdırılması, elmin və texnikanın inkişaf etdirilməsi;
- bazar infrastrukturunun yeniləşdirilməsi;
- rəqabət və sahibkarlığın dəstəklənməsi;
- gəlirlərin ədalətli bölüşdürülməsi, xarici ticarət və tədiyyə balansında kəsirin maksimum azaldılması.

Ümumi məqsədlərdən fərqli olaraq iqtisadi siyasətin konkret məqsədləri müxtəlif amillərin təsiri altında dəyişdiyi üçün bu siyasətin prioritetləri də vaxt keçdikcə dəyişikliyə uğrayır. Məsələn, inkişaf etmiş Qərbi Avropa ölkələrində XX əsrin 50-60-cı illərində iqtisadi siyasətin əsas məqsədi cari dövr üçün işsizliklə mübarizə idisə, 70-80-ci illərdə pul kütləsinin sabit artım tempinə nail olunması, başqa sözlə inflyasiya ilə mübarizə idi.

Bazar iqtisadiyyatının inkişafı prosesində iqtisadi siyasətin müxtəlif istiqamətləri formalaşmışdır. Bu istiqamətlərin çoxsaylı təsnifatı mövcuddur, lakin bu istiqamətlər arasında qarşılıqlı sıx əlaqə olduğu üçün həmin təsnifatlar şərti xarakter daşıyır. Məsələn, işsizliyin azaldılmasına yönəldilmiş məşğulluq siyasətini ayrıca istiqamət kimi də müəyyən etmək olar, yaxud sosial və ya struktur siyasətinin tərkibinə də aid etmək olar.

Bazar iqtisadiyyatının indiki mərhələsində dövlətin iqtisadi siyasətinin aşağıdakı əsas istiqamətləri fərqləndirilir:

- büdcə-vergi (fiskal) siyasəti;
- pul-kredit (monetar) siyasəti;
- xarici-iqtisadi siyasət;
- struktur siyasəti.

Bu istiqamətlərin hər biri öz növbəsində iqtisadi siyasətin müxtəlif növ və formalarını əhatə edir. Məsələn, xarici-iqtisadi siyasət xarici ticarət siyasətini, valyuta siyasətini, xarici kapitalın idarəedilməsi siyasətini və s. əhatə edir.

İqtisadi siyasətin bu və ya digər istiqamətinin xarakteristikası bir çox amillərlə müəyyən edilərək daha çox aşağıdakılardan asılıdır:

- iqtisadi siyasətin reallaşdırılması üçün hansı metod və ya alətlərdən istifadə edilir;

- iqtisadi şəraitdən asılı olaraq bu alətlər hansı vəzifələrin icrası üçün istifadə olunur;

- bu alətlər hansı əhatə dairəsinə malikdir;

- iqtisadi siyasətin həyata keçirilməsi hansı dövr üçün nəzərdə tutulur;

- onun icrası daxili yaxud xarici iqtisadi əlaqələrə istiqamətlənir.

Bu meyarlardan asılı olaraq dövlətin iqtisadi siyasətinin hazırlanmasında aşağıdakı xarakteristikalar tətbiq olunur:

- stimullaşdırıcı (ekspansionist), ləngidici (restriktiv), stabilləşdirici;

- makroiqtisadi, mikroiqtisadi;

- qısamüddətli, ortamüddətli, uzunmüddətli;

- daxili, xarici.

Qeyd olunanlardan makroiqtisadi və mikroiqtisadi siyasətin xarakteristikasının araşdırılması sonrakı təhlillər üçün daha çox maraq doğurur. Məlum olduğu kimi makroiqtisadi nəzəriyyə iqtisadi artım tempi, işsizlik səviyyəsi, inflyasiya tempi, dövlət xərclərinin və gəlirlərinin səviyyəsi və s. kimi ümumi iqtisadi göstəricilər arasında qarşılıqlı əlaqəni, başqa sözlə bütövlükdə iqtisadiyyatı öyrənir. Ona görə

də makroiqtisadi siyasət hökumətin bütövlükdə iqtisadiyyata təsir göstərən və ümumiqtisadi göstəricilərin dəyişdirilməsinə yönəldilən tədbirlər toplusunu göstərir. Makroiqtisadi siyasətə ənənəvi olaraq fiskal və monetar siyasəti aid edirlər.

Mikroiqtisadi nəzəriyyə istehsalçılarla istehlakçıların qarşılıqlı münasibətini və davranışını, habelə məhsulların və istehsal faktorlarının qiymətinin formalaşmasını öyrənir. Beləliklə, mikroiqtisadi siyasət-hökumətin ayrı-ayrı istehsalçı və istehlakçıların müxtəlif bazarlarda davranışının dəyişdirilməsinə və rəqabət mexanizminin fəaliyyəti üçün əlverişli şəraitin yaradılmasına yönəldilən tədbirləri əhatə edir. Məsələn, sosial və demoqrafik siyasət, antiinhisar siyasəti və s. mikroiqtisadi siyasətin metodlarının ümumiqtisadi səviyyəni əhatə etməsinə və bütöv iqtisadiyyat həddində fəaliyyət göstərməsinə baxmayaraq təsərrüfat fəaliyyətinin ayrı-ayrı subyektlərinə yönəldirlər. Məsələn, antiinhisar üzrə qanunvericilik aktları bütöv ölkə iqtisadiyyatında fəaliyyət göstərməsinə baxmayaraq, onlar adətən rəqabəti məhdudlaşdıran və qiymətləri əsassız qaldıran subyektlərə qarşı yönəldirlər.

Əldə edilən nəticə baxımından iqtisadi siyasətin qeyd edilən hər iki növü ikili xarakter daşıyır, yəni hər ikisi makroiqtisadi və mikroiqtisadi effektdə malikdirlər. Belə ki, hökumətin mikroiqtisadi xarakterli tədbirləri özəl subyektlərin qiymət, kapital qoyuluşu, əmək haqqı səviyyəsinin müəyyən edilməsi, kredit götürülməsi və s. sahələrdə qəbul etdikləri qərarlara bilavasitə təsir göstərir, yəni mikroiqtisadi effektdə malikdir. Lakin uzun müddət ərzində əldə olunmuş mikroiqtisadi effekt eyni zamanda makroiqtisadi göstəricilərin- iqtisadi artım tempinin, istehlak və yığım səviyyəsinin və s. dəyişməsinə gətirib çıxarır, başqa sözlə mikroiqtisadi siyasətin makroiqtisadi effekti əldə olunur. Ona görə də müəyyən iqtisadi siyasətin həyata keçirilməsi onun reallaşdırılması üçün lazım olan mexanizmlərin mövcudluğunu nəzərdə tutmalıdır.

İqtisadi siyasətin reallaşdırılması mexanizmi iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin əsasını təşkil edib inzibati-hüquqi və iqtisadi metodlarla tənzimlənmə sisteminə əsaslanır.

Uyğun olaraq iqtisadi sistemin həyata keçirilməsinin bütün metodlarını da iki ümumi qrupda birləşdirmək olar:

- iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin inzibati-hüquqi metodları;
- iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin iqtisadi metodları.

İqtisadiyyatın inzibati-hüquqi metodlarla tənzimlənməsi hər şeydən əvvəl iqtisadi sistemin reallaşdırılması zamanı hüquqi norma və hədləri müəyyən edən mülki qanunvericiliyi nəzərdə tutur. Bu qanunvericilik

mülkiyyət, sahiblik, şəxslər haqqında qanunları, vergi, bank fəaliyyəti, antiinhisar, xarici ticarət və s. sahələrdəki qanunvericiliyi nəzərdə tutur.

Tənzimlənmənin iqtisadi metodları isə adətən aşağıdakıları özündə cəmləşdirir:

- iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin büdcə-vergi metodları;
- iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin pul-kredit metodları;
- iqtisadi inkişafın planlaşdırılması və proqramlaşdırılması.

3. Fiskal siyasət, onun əsas prinsipləri, funksiyaları və istiqamətləri

Bazar iqtisadiyyatında dövlət tənzimlənməsinin əsas maliyyə bazasını büdcə təşkil edir. Büdcə milli gəlirin yenidən bölüşdürülməsi hesabına özündə dövlətin malik olduğu vəsaitlərin mərkəzləşdirilmiş fond şəklində cəmləşdirilməsinə və bu vəsaitlər hesabına öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün müvafiq xərcləri həyata keçirməyə imkan verir. Səmərəli icranı təmin etmək üçün həyata keçirilən müxtəlif növ xərc, gəlir və borclanma əməliyyatları büdcədə bir-birilə ciddi surətdə əlaqələndirirlər. Məzmunca fərqli olmalarına baxmayaraq həyata keçirilən iqtisadi siyasətin əsas tərkib elementlərindən biri kimi onlar büdcədə eyni mahiyyətə malik olub dövlət funksiyalarının səmərəli yerinə yetirilməsinə xidmət edirlər.

Dövlət büdcəsi dövlət gəlirlərinin daxil olma mənbələri və xərc vəsaitlərinin əsas istiqamətləri göstərilməklə müəyyən dövr, adətən bir il üçün tərtib edilən dövlətin gəlir və xərc smetalarıdır. Başqa sözlə, dövlət büdcəsi dövlətin cari il üçün qanun qüvvəsinə malik olan əsas maliyyə planı olub iqtisadi siyasətin mərkəzləşdirilmiş ifadəsidir. Ona görə də büdcə siyasəti dövlətin iqtisadi siyasətinin ən vacib tərkib hissəsini təşkil edir və daha çox aşağıdakı məsələlərin həll edilməsinə yönəldilir:

- iqtisadi artım üçün şəraitin yaradılması;
- maliyyə sabitliyinin təmin olunması;
- investisiya aktivliyinin stimullaşdırılması;
- büdcənin gəlir hissəsinin artırılması;
- dövlət xərclərinə qənaət olunması;
- büdcə kəsirinin azaldılması və profisitinin təmin olunması.

Ümumiyyətlə, büdcə siyasəti özündə ölkə iqtisadiyyatının ayrı-ayrı sahələrinin tarazlığını saxlamaq və inkişafını stimullaşdırmaq, ümumi iqtisadi aktivlik səviyyəsinə təsir etmək üçün dövlətin gəlir və xərc səviyyələrinin tənzimlənməsini əks etdirir. Büdcə siyasəti hər şeydən

əvvəl dövlət xərclərinin, vergi dərəcələrinin və dövlət borclarının idarəedilməsi siyasətidir. Bütçə siyasətinin strateji məqsədi iqtisadi artımın əldə olunmasına və əhalinin rifah halının yüksəldilməsinə yönələn iqtisadi siyasətin əsas alətlərindən biri kimi dövlət bütçəsinin rolunun artırılmasıdır.

Bu məqsədə uyğun olaraq bütçə siyasətinin əsas vəzifələri və funksiyaları aşağıdakılardır:

- iqtisadi siyasətin prioritet istiqamətləri üzrə dövlətin maliyyə resurslarının bütçədə cəmləşdirilməsi və onların sahə, ərazi və əhali qrupları arasında yenidən bölüşdürülməsi;

- iqtisadi artım, vergi tənzimlənməsinin təkmilləşdirilməsi, monetizasiya səviyyəsinin yüksəldilməsi, ödəməmələrin və barter mübadiləsinin minimuma endirilməsi, kapitalın gizli yolla ölkədən çıxarılmasının qarşısının alınması, bütçənin xərc hissəsinin və kəsirin maliyyələşmə mənbələrinin məhdudlaşdırılması hesabına dövlət bütçəsinin tarazlaşdırılmasına nail olunması;

- dövlətin hakimiyyət funksiyalarını həyata keçirmək üçün ona məxsus olan institutların (orqanların) saxlanılması;

- ölkə üçün ən vacib istiqamətlər üzrə investisiya fəaliyyətinin stimullaşdırılması;

- əhalinin yoxsul təbəqəsinin, pensiyaçıların və böyüməkdə olan nəslin sosial müdafiəsinin təmin olunması;

- bütçədən maddi istehsalın ayrı-ayrı sahələrinə dövlət dotasiyaları kimi verilən qeyri-səmərəli xərclərin azaldılması;

- vergiqoymanın təkmilləşdirilməsi hesabına bütçənin gəlir hissəsinin artırılması və vergi ödənişlərinin tam həcmdə icrası üzərində nəzarətin gücləndirilməsi;

- dövlət vəsaitlərindən səmərəli və məqsədyönlü istifadə edilməsi üzərində təsirli maliyyə nəzarət sisteminin yaradılması;

- iqtisadiyyatda və bütçədə borc yükünün azaldılması, dünya və daxili maliyyə bazarları iştirakçılarında dövlətin həyata keçirdiyi bütçə siyasətinə və dövlət borclanma siyasətinə inamın yaradılması, habelə dövlət borcu üzrə ödəmələrə görə yaranmış öhdəliklərin tam yerinə yetirilməsi hesabına dövlət borcları üzrə səmərəli idarəetmə sisteminin yaradılması.

İqtisadi artımın təmin edilməsi üçün bütçə siyasəti iqtisadiyyatın müxtəlif sahələri arasındakı maliyyə əlaqələrinə və axınlarına aktiv təsir göstərməlidir. Bütçə sistemi dövlətin maliyyə üzrə məqsəd və maraqlarını reallaşdıran münasibətlərdə aparıcı mövqeyə malik olmalıdır. Ona görə də bütçə siyasətinin prioritet istiqamətini əlverişli

makroiqtisadi şəraitin yaradılması və əsaslandırılmış maliyyə islahatlarının aparılması yolu ilə real sektorda müəssisələrin maliyyə sağlamlaşdırılmasına nail olunması təşkil etməlidir.

Bu məqsədlərə çatmaq üçün iqtisadi artımın təmin olunması və inflyasiyanın azaldılmasının zəruri şərti olan kəsirsiz büdcənin formalaşdırılmasına, həmçinin dövlət borcunun müsbət dinamikasının təmin olunmasına və ona xidmət səviyyəsinin azaldılmasına, vergi sahəsində islahatların aparılmasına, dövlət maliyyəsinin stabilləşməsinə, dövlətə inamın artmasına və maliyyə resurslarının investisiya sektoruna yönəldilməsinə istiqamətlənmiş büdcə siyasətinin ardıcıl həyata keçirilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Buna nail olmaq üçün büdcə sisteminin yaradılması zamanı bir sıra prinsiplərin tələblərinin gözlənilməsi əsas şərtlərdən biri kimi çıxış edir, o cümlədən:

- vahidlik prinsipi- ölkədə vahid büdcə sistemi mövcud olmalı, dövlətin bütün xərcləri və gəlirləri büdcədə cəmləşdirilməli, eyni formaya malik olan maliyyə sənədlərindən və büdcə təsnifatından istifadə edilməlidir;

- tamlıq prinsipi- büdcənin hər bir maddəsində həmin təyinat üzrə bütün məsrəflər və daxilolmalar nəzərə alınmalıdır;

- reallıq prinsipi- daha çox dövlətin gəlir mənbələrinin mövcud imkanlarının həqiqi vəziyyətini əks etdirməklə real faktlara əsaslanmalıdır;

- aşkarlıq prinsipi- dövlətin əsas xərcləri və gəlirlərinin mənbələri haqqında məlumatlar mütəmadi olaraq əhaliyə çatdırılmalıdır.

Bir sıra ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, müasir şəraitdə bu prinsiplərdən bəzilərinin tələbləri heç də həmişə gözlənilmir. Belə ki, dövlət büdcəsi ilə yanaşı həmin ölkələrdə çoxlu sayda sosial və büdcədən kənar fondlar mövcuddur ki, bu da vahidlik və tamlıq prinsiplərinin tələblərinə ziddir. Lakin bununla yanaşı bəzi ölkələrin dövlət büdcələrində müxtəlif məqsədlərə xidmət edən və bir sıra funksiyaların yerinə yetirilməsində əsas mənbə rolunu oynayan büdcə fondlarından istifadə edilir ki, onların malik olduğu vəsaitlərin əsas sərəncamçıları kimi dövlət idarəetmə orqanları çıxış edir.

İnkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq büdcə sistemi adətən aşağıdakı funksiyaları yerinə yetirir:

- fiskal funksiya – dövlətə özünün xüsusi gəlirləri olmadan fəaliyyət göstərmək üçün zəruri maliyyə bazasını yaratmağa imkan verir;

- iqtisadi tənzimləmə funksiyası – büdcənin əsas gəlir mənbəyi olan vergilərdən istifadə etməklə dövlətə özünün iqtisadi siyasətini həyata keçirməyə imkan verir;

- sosial funksiya – milli gəlirin yenidən bölüşdürülməsi üçün dövlət büdcəsindən istifadə olunmasını nəzərdə tutur.

Səmərəli büdcə-vergi siyasətini həyata keçirmək və iqtisadiyyata məqsədyönlü təsir göstərmək üçün dövlətin ən çox istifadə etdiyi alətlərdən biri dövlət büdcəsidir. Lakin uzun illər ərzində inkişaf etmiş ölkələrdə büdcə neytral xarakter daşımış, bazar iqtisadiyyatının təbii inkişafında yalnız köklü dəyişikliklərin aparılması tələb olunduqda bu alətdən istifadə olunmuşdur. Neytral büdcə konsepsiyası dövlətin büdcə siyasətini yalnız tarazlaşdırılmış büdcənin tərtib olunmasına bağlayırdı və fiskal amillərlə istehsal prosesinə aktiv təsir göstərməkdə neytral mövqedə dururdu. Sadəcə olaraq büdcənin normal icrası iqtisadiyyatın səmərəli fəaliyyəti kimi qəbul olunurdu. Ona görə də büdcə yalnız maliyyə məsələlərini – pul vəsaitlərinin toplanmasını və onun ayrı-ayrı tədbirlərin maliyyələşdirilməsi üçün bölüşdürülməsini həll edirdi.

Lakin büdcənin bu cür sərt qaydalarla sadə cədvəl formasında müəyyən edilməsi siyasəti özünəməxsus ciddi nöqsanlara malik idi:

- iqtisadi əməliyyatların səmərəliliyi aşağı düşürdü və onların həcmi və həyata keçirilmə müddətini məhdudlaşdırırdı;

- müəssisələrə vergi güzəştləri maliyyə cəhətdən əməliyyatlarla eyniləşdirilirdi;

- iqtisadi vəziyyətin dəyişməsinə dövlət büdcəsinin çevik reaksiya vermə imkanını daha da məhdudlaşdırırdı;

- böhran vəziyyəti zamanı gəlirlərdə ciddi problemlərin yaranması ilə əlaqədar olaraq dövlət xərclərinin azaldılması iqtisadiyyatda tənəzzül prosesinin baş vermə ehtimalını daha da gücləndirirdi.

İlk dəfə olaraq Keyns nəzəriyyəsi maliyyə funksiyaları ilə yanaşı büdcə alətlərindən iqtisadiyyatın stabilləşdirilməsi üçün geniş istifadə olunmasını irəli sürdü. Onun əsasını «funksional maliyyə» konsepsiyası təşkil edirdi ki, bu da büdcə siyasətinin hazırlanması və reallaşdırılmasında maliyyə ilə yanaşı daha çox məsələlərin iqtisadi tərəfinin və əsas məsələ kimi iqtisadiyyatın tarazlığının nəzərə alınmasını təklif edirdi. Yalnız bu halda büdcənin müsbət və ya mənfi balansla malik olmasından asılı olmayaraq makroiqtisadi sabitliyi təmin etmək mümkündür. Göründüyü kimi büdcə kəsirinin mənfi hal kimi qiymətləndirilməsinə baxmayaraq ondan böyük həcmdə istifadə edilməsi, yəni böhran və tənəzzül dövrlərində iqtisadi sağlamaşdırmanın zərərinə iqtisadiyyatın maliyyə sağlamaşdırılmasının həyata keçirilməsi yol-verilməz hal kimi qiymətləndirilir. Başqa sözlə bu konsepsiyaya görə uzunmüddətli dövrdə iqtisadi stabilləşmə məsələsini köklü surətdə

həll etmədən büdcə kəsiri problemini həll etmək qeyri-mümkündür. Dövlətin büdcə siyasətinə iqtisadi yanaşmanın mahiyyətini məhz qiymətləndirmə təşkil edir.

Büdcə siyasətinin səmərəlilik səviyyəsi onun həll etdiyi məsələlərin xarakteri ilə müəyyən edilir. Belə ki, büdcə siyasəti maliyyə problemlərini həll edərsə, onda onun səmərəlilik göstəriciləri dövlət maliyyəsinin vəziyyətini əks etdirən büdcə kəsiri və dövlət borcu olur. Əgər büdcə siyasəti iqtisadi məsələlərin həllinə, yəni makroiqtisadi tarazlığın əldə olunmasına yönəldilsə, onda ÜDM-in artımı və özəl investisiyanın həcmi, inflyasiya və işsizlik kimi göstəricilər səmərəlilik səviyyəsini müəyyən edirlər.

Məsələn, 80-ci illərdə amerika hökumətinin həyata keçirdiyi büdcə siyasəti xüsusilə uzunmüddətli dövr üçün aşağıdakı uğurlu nəticələrə gətirib çıxartmışdı: büdcə kəsiri ilə inflyasiya arasında 70-ci illərdən mövcud olan möhkəm əlaqənin qırılması, iqtisadi artıma kömək edən investisiya və sahibkarlıq fəaliyyətinin daha geniş vüsət alması, əhalinin real gəlirlərinin çoxalması, rəqabət qabiliyyətinin artmasına kömək edən əsaslı texniki və təşkilati yenidənqurma işlərinin həyata keçirilməsi, ümumi daxili investisiyanın təqribən yarısını təşkil edən xarici kapitalın ölkə iqtisadiyyatına cəlb edilməsi.

Lakin bu büdcə siyasəti həmin dövrdə bir sıra mənfi nəticələrə də gətirib çıxarmışdı: cəmiyyətdə sosial təbəqələşmədə kəskin fərqlər yaranmışdı, ciddi maliyyə çətinlikləri və böyük məbləğdə (təqribən 220 mlrd dollar) büdcə kəsiri mövcud idi. Lakin məşhur amerika iqtisadçısı A.Lafferin qeyd etdiyi kimi ümumiyyətlə böyük məbləğdə büdcə kəsirinin mövcudluğu öz-özlüyündə problem deyildir. O, baş verənlərin barometridir. Ona görə də büdcə kəsiri yalnız müəyyən şəraitdə iqtisadi vəziyyətin pisləşməsində katalizatora çevrilə bilər ki, bu da hər şeydən əvvəl onun maliyyələşmə üsulundan asılıdır. Bazar iqtisadiyyatına keçid zamanı büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsində əsasən iki metoddan istifadə edilirdi: Mərkəzi Bank tərəfindən hökumətin kreditləşdirilməsi (pul emissiyası) və beynəlxalq kredit təşkilatlarından borc vəsaitlərinin cəlb edilməsi. Bu metodların hər ikisi əhalinin gəlir səviyyəsinə uyğun olmayan dolayı vergilərin güclənməsini nəzərdə tutduğuna görə daha çox yoxsul və sosial cəhətdən az müdafiə olunan təbəqələrin maraqlarına zərbə vurur. Bundan başqa həm qısa, həm də uzunmüddətli dövr üçün büdcənin digər xərc maddələrinə nisbətən dövlət borcu və faiz ödəmələrini artırdığı üçün hər iki metod məqbul hesab edilmir. Lakin bu heç də daxili və xarici borclanmadan, büdcə kəsirinin inflyasiya xarakterli maliyyələşdirilməsindən imtina

etməyə əsas vermir. Zəruri hallarda bu metodlar vergiqoyma bazasını genişləndirməyə kömək edən iqtisadi artım, maliyyə stabilliyi, əlverişli inflyasiya mühitinin yaradılması və s. kimi tədbirlərlə birlikdə kompleks şəkildə istifadə olunmalıdır.

Ona görə də hazırda inkişaf etmiş ölkələrdə daha çox aşağıdakı üsullardan istifadə edilir:

- qiymətli dövlət kağızlarının buraxılması və rezidentlər arasında yerləşdirilməsi;

- istiqrazların özəl banklara satılması.

Birinci halda dövlət əhalidən borc alaraq əlavə tələb yaradır və bununla da istehsalı stimullaşdırır.

İkinci halda isə dövlətin özəl bankda satdığı istiqrazları Mərkəzi Bank alır və bununla da dövlət xərclərinin artırılması üçün əlavə stimulyarlanır.

Göründüyü kimi səmərəli budcə siyasətinin həyata keçirilməsi daha çox budcə kəsiri və dövlət borcunun tənzimlənməsini nəzərdə tutur.

İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsində ən çox istifadə olunan fiskal mexanizmlərdən biri də səmərəli vergi siyasətinin həyata keçirilməsi, vergi dərəcələrinin müəyyən olunmasında və müxtəlif növ tədiyyə növlərinin tətbiq olunmasında çevikliyin artırılmasıdır.

Dövlət budcəsi gəlirlərinin ən vacib hissəsini vergilər təşkil edir. Vergilər dövlət tərəfindən alınan və fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən həyata keçirilən məcburi ödənişlərdir.

Vergilər fiskal və iqtisadi funksiyaları yerinə yetirirlər. Vergilərin fiskal funksiyası dövlətin normal fəaliyyəti üçün şərait yaradan zəruri məbləğdə pul fondunun yaradılmasına xidmət edir. İqtisadi funksiya isə milli gəlirin yenidən bölüşdürülməsi yolu ilə onlardan iqtisadiyyata təsir etmək üçün istifadə olunmasına imkan verir. Bu funksiyalar vergi münasibətlərinin müxtəlif tərəflərini əks etdirirlər. Fiskal funksiya vergiödəyicilərinin dövlət qarşısındakı öhdəliklərini, iqtisadi funksiya isə dövlətin vergiödəyiciləri qarşısındakı öhdəliklərini göstərir.

Vergilər birbaşa və dolayı, dövlət və yerli kimi növlərə bölünür. Vergiqoymanın təşkilati-hüquqi norma və metodlar yığımı vergi mexanizmini təşkil edir. Dövlət vergi mexanizminə həmin ölkədə mövcud olan vergi qanunvericiliyinə uyğun hüquqi forma verir. Vergi növləri və onların hesablanma prinsipləri (vergi dərəcəsi və vergiqoyma bazası) vergi sisteminin əsas elementləridir. Vergi dərəcəsi vergi şəklində budcəyə köçürülməli olan gəlirin müəyyən hissəsini göstərir. Bu dərəcə gəlir məbləğinə adətən müəyyən faizlə müəyyən edilir. Vergi dərəcələri qanunvericilik aktları ilə təsbit olunur və gəlirin hər bir

növü üzrə adətən uzunmüddətə müəyyən edilir. Vergi dərəcələrinə onların dövlətin iqtisadi siyasətinin məqsəd və vəzifələrinə uyğun gəlmədiyi hallarda yenidən baxılır. Bu zaman onun dərəcəsi artma və azalma istiqamətində dəyişə bilər. Ümumiyyətlə, istənilən ölkədə vergi dərəcələrinin elə səviyyələrinin müəyyən olunmasına cəhd edilir ki, onlar həm iqtisadiyyatın inkişafını, həm də büdcəyə maksimum dərəcədə vəsaitin daxil olmasını təmin etməyə imkan vermiş olsun.

Vergiqoyma bazası ümumi gəlirin vergiyə cəlb olunan hissəsini, daha doğrusu vergi dərəcələrinin tətbiq olunduğu gəlirin məbləğini göstərir. Vergiqoyma bazası qanunvericiliklə müəyyən olunmuş hallarda, məsələn güzəştlər nəzərə alınmaqla dəyişə bilər.

İnkişaf etmiş ölkələrin vergi sistemi üçün aşağıdakılar xarakterikdir: vergiqoymanın progressiv xarakter daşması, ölkədə iqtisadi şəraitdən asılı olaraq vergi dərəcələrinin tez-tez dəyişməsi, müxtəlif vergi güzəştlərinin mövcudluğu, vergiyə cəlb edilməyən ilkin məbləğin əvvəlcədən müəyyən edilməsi. Bunlar vergi sisteminin daha çevik və səmərəli müəyyən edilməsinə, onun diferensial qaydada tətbiq olunmasına kömək edir.

Vergi sistemi dövlət tərəfindən iqtisadiyyata təsir etmək üçün istifadə edilir. Vergi siyasətinin klassik prinsipləri hələ XVIII əsrin sonlarında A.Smit tərəfindən aşağıdakı kimi müəyyən edilmişdir:

- vətəndaşlar dövlət himayəsi və müdafiəsi altında istifadə etdikləri gəlirə uyğun dövlətə dəstək verməlidirlər, yəni vergi ödəməlidirlər;

- vergilər ixtiyari olmamalı, müddətinə, məbləğinə və ödəmə növünə görə dəqiq müəyyən edilməlidir;

- hər bir vergi elə üsulla və vaxtda alınmalıdır ki, onun ödənilməsi vaxtına və formasına görə ödəyiciyə tam əlverişli olsun;

- vergi siyasəti elə qurulmalıdır ki, əvvəlcə büdcə xərcləri müəyyən edilsin, yalnız bundan sonra bu xərcləri örtməyə imkan verən gəlirlər müəyyən olunsun. Dövlət xərcləri cəmiyyətin maraqlarını əks etdirməlidir, çünki məhz bu, dövləti ucuz edərək vergiləri azadlıq rəmzinə çevirir.

Qeyd etmək lazımdır ki, vergi sisteminin iqtisadiyyata təsirinin ən vacib aləti vergi güzəştləridir. İnkişaf etmiş ölkələrdə onların sayı 100-ə yaxındır.

Bu güzəştlər regional (əgər müəssisə geridə qalmış ərazidə fəaliyyət göstərsə) və ya seçmə (əgər onlar prioritet xarakter daşıyan elmtutumlu və ya ixrac yönümlüdürsə) xarakter daşıyır.

Vergi güzəştləri hər şeydən əvvəl vergi dərəcələrinin aşağı salınmasında özünü göstərir.

Bundan başqa onlar vergi kreditləri formasında, yəni ümumi məbləğdən ilkin vergilərin çıxılması şəklində də ola bilərlər. Məsələn, bu və ya digər sahədə elmi-tədqiqat və təcrübə-konstruktor işlərinin inkişafına çəkilən məsrəf artımının müəyyən hissəsi vergiqoymadan azad oluna bilər.

Vergi güzəştləri vergi ödənişlərinin təxirə salınması və ondan tam azad olunması şəklində də özünü göstərir.

Vergi güzəştlərinin növü kimi sürətləndirilmiş amortizasiyanı, daha doğrusu əsas vəsaitlərin sürətlə bərpa edilməsini də qəbul etmək olar. İlk dəfə bu amortizasiya 1942-ci ildə ABŞ-da, sonralar isə 1948-ci ildə Almaniyada, 1960-cı ildə Fransada, 1962-ci ildə Böyük Britaniyada tətbiq edilmişdir.

Sürətli amortizasiya sistemi amortizasiya normasını artırmaqla müəssisələrə mənəvi köhnəlməyədək əsas vəsaitlərin dəyərini qaytarmağa, amortizasiya vəsaitlərindən kapital yığımı və avadanlıqların yeniləşdirilməsi üçün istifadə etməyə imkan verir. Bununla belə sürətli amortizasiya zamanı amortizasiya fonduna yalnız köhnəlmiş əsas vəsaitlərin bərpa məbləği deyil, həm də mənfəətin vergidən yayınan hissəsi də düşür. Ona görə də inkişaf etmiş ölkələrdə sahibkarlıq fəaliyyəti üçün əlverişli mühitin yaradılması məqsədilə bu tədbirdən seçmə qaydasında istifadə edilir.

Dövlətin müxtəlif vergi tədbirləri ziddiyyətli nəticələrə gətirib çıxarır. Bir tərəfdən onlar iqtisadiyyatda elmi-texniki tərəqqini, struktur dəyişikliklərini və iqtisadi artımı stimullaşdırır, digər tərəfdən isə dövlət büdcəsinin mədaxili böyük məbləğdə vəsait itgisinə məruz qalır. Məsələn, ABŞ federal büdcəsi 1987-1991-ci illərdə korporasiyalara verilmiş vergi güzəştləri nəticəsində 110,0 mlrd dollar məbləğində vəsaitdən məhrum olmuşdu ki, bu da dayanıqlı büdcə kəsirinə və inflyasiyanın daha da güclənməsinə gətirib çıxarmışdı.

Bundan başqa yüksək vergi dərəcələri və vergiqoymanın proqressiv sistemi investisiya və yığımın səviyyəsinə də mənfi təsir göstərir, nəticədə iqtisadi sistemin səmərəliliyi aşağı düşür. Çünki, investisiya və yığım hər şeydən əvvəl daha böyük gəlirə malik olan əhali təbəqələrinin marağına toxunur.

Son zamanlar əksər inkişaf etmiş ölkələrdə vergiqoyma sistemində dəyişikliklər aparılır. Bu dəyişikliklərin əsas məzmunu milli gəlirin yenidən bölüşdürülməsi səviyyəsinin azaldılması üçün daha çox gəlir vergisi üzrə proqressiv sistemin tətbiqinə üstünlük verilməsindən və investisiya fəaliyyətinin stimullaşdırılması üçün mənfəət vergisinin dərəcəsinin azaldılmasından ibarətdir.

Müasir şəraitdə vergi sisteminə başlıca tələb- onun dayanıqlığı, bazar mexanizminə münasibətdə neytrallığı və bütün təsərrüfat subyektlərinə səmərəli fəaliyyət üçün bərabər şəraitin təmin edilməsidir. İqtisadi artımın təmin edilməsinə və dövlət büdcəsinin mədaxil hissəsinin genişləndirilməsinə yönəldilən və bir çox ölkələrdə geniş tətbiq olunan vergi islahatları daha çox aşağıdakı məsələlərin həllinə yönəldilmişdir:

- əsassız vergi güzəştlərinin və qeyri-səmərəli vergilərin ləğv edilməsi hesabına bütün vergiödəyiciləri üçün vergiqoyma şərtlərinin bərabərləşdirilməsi və vergi sisteminin ədalətliliyinin gücləndirilməsi;

- vergi yükünün bütün vergiödəyiciləri arasında bərabər bölüşdürülməsi hesabına daha intizamlı vergi ödəyicilərinin ümumi vergi yükünün zəiflədilməsi, əsas vergi növləri üzrə dərəcələrin daha da aşağı sahınması üçün imkanın yaradılması;

- investisiya aktivliyinin artırılması və istehsalın genişləndirilməsi aləti kimi gəlirlərin stimullaşdırılması funksiyasının gücləndirilməsi;

- vergi və rüsumların ümumi sayının azaldılması hesabına vergi sisteminin sadələşdirilməsi, onların hesablanma və ödənmə qaydalarının unifikasiya edilməsi.

Vergi sisteminin təkmilləşdirilməsi iqtisadiyyatın monetarlaşdırma səviyyəsinin artması ilə birlikdə dövlət gəlirlərinin ÜDM-də payının artmasına, iqtisadiyyatda vergi yükünün azaldılması şəraitində əsas alətlərdən biri kimi onun rolunun yüksəlməsinə kömək edəcəkdir.

DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN ÜMUMİ XARAKTERİSTİKASI

1. Dövlət xərclərinin makroiqtisadi göstəricilərə təsiri

Məlum olduğu kimi dövlət tərəfindən iqtisadiyyatın birbaşa tənzimlənməsi büdcə-vergi siyasətinin alətləri ilə həyata keçirilir. Bu siyasətin son məhsulu kimi dövlət büdcəsi və onun xərcləri həmişə sosial-iqtisadi maraqların daşıyıcıları olan müxtəlif təbəqələr arasında tarazlığı əks etdirir. İqtisadiyyatın inkişaf səviyyəsindən və onun mövcud imkanlarından asılı olmayaraq istənilən ölkədə dövlət xərclərinin səmərəli idarə olunması bütün dövrlərdə ən vacib problemlərdən biri hesab edilir. Bu hər şeydən əvvəl ölkənin sosial həyatının və ayrı-ayrı sahələrin fəaliyyəti və inkişafının dövlət tərəfindən maliyyələşdirilməsi üçün ayrılan vəsaitlərin real tələbata uyğun olmaması ilə bağlıdır. Ona görə də xərclərin idarə edilməsi bütövlükdə dövlətin, o cümlədən dövlət büdcəsinin qarşısında duran vəzifələrə uyğun həyata keçirilməlidir. Dövlət xərcləri dedikdə mal, iş və xidmət alışlarından və transferlərdən ibarət olan pul şəklində dövlət məsəfləri nəzərdə tutulur. Müasir şəraitdə ümumi xərc həcmnin müəyyən edilməsindən onların bölüşdürülməsi və maliyyələşdirilməsində bütüm mərhələlərdə idarəetmə qərarlarının qəbul edilməsi üçün lazım olan resursların məhdudluğu üzündən xərclərin idarə edilməsi prosesi daha da mürəkkəbləşmişdir.

İstənilən ölkədə istehsalın səviyyəsi ümumi xərclərdən birbaşa asılıdır. Ümumi xərclərin yüksək səviyyəsi sahibkarlara böyük həcmdə mal istehsalının əlverişli olduğunu göstərir. Bu həm də maddi və əmək ehtiyatlarının maksimum həcmdə istifadə olunduğunu göstərir. Lakin məcmu xərclər tam məşğulluğu və qiymət sabitliyini təmin edən istehsal səviyyəsindən aşağı və ya yuxarı ola bilər. Bu isə öz növbəsində işsizliyə və ya inflyasiyaya gətirib çıxarır.

Özəl sektorda ümumi xərclərin səviyyəsi tam məşğulluq üçün çox aşağı ola bilər. Belə hallarda hökumət özəl sektordakı xərcləri elə tamamlamalıdır ki, o tam məşğulluğu təmin edə bilsin. Dövlət öz sərəncamında olan vasitələrdən – dövlət xərcləri və vergilərdən istifadə etməklə ictimai rifahı təmin etmək üçün resursların yenidən bölüşdürülməsi yolu ilə buna nail olur. Belə ki, dövlət bir tərəfdən ictimai məhsul və xidmət istehsalına öz xərclərini artırır, digər tərəfdən isə özəl xərcləri artırmaq üçün vergiləri azaldır.

Bununla yanaşı dövlət xərclərinin səviyyəsi istehsal imkanlarından

çox olduqda əlavə məcmu xərclər inflyasiya yaratdığı üçün belə hallarda dövlət bu xərclərin əhəmiyyətli dərəcədə azaldılmasına nail olmalıdır. Bunun üçün dövlət öz xərclərini kəskin surətdə azaldır yaxud özəl sahədə xərc səviyyəsini azaltmaq üçün vergi yükünü çoxaldır.

Ümumiyyətlə, xərclərin idarəedilməsi prosesi aşağıdakı mərhələləri əhatə etməlidir:

- əsaslandırılmış büdcə siyasətinin və onun ali məqsədinin, habelə onların reallaşdırılması üçün lazım olan resursların müəyyən edilməsi;
- büdcə siyasətinin səmərəli həllini təmin etmək məqsədilə resursların optimal bölüşdürülməsi;
- konkret məsələlərin daha effektiv üsullarla həllinin təşkil edilməsi.

Praktikada bu mərhələlər büdcənin tərtibi və icrası prosesində bu və ya digər səviyyədə nəzərə alınır. Eyni zamanda xərclərin idarəedilməsinə mədaxil və məxaric üzrə imkanların tam səfərbərliyə alınması, dövlətin malik olduğu resursların bölüşdürülməsi, onlardan səmərəli istifadə edilməsi, vacib idarəetmə qərarlarının qəbul edilməsini təmin edəcək informasiya sisteminin yaradılması kimi məsələlərin həll olunduğu proses kimi də baxmaq olar.

Bütövlükdə dövlət xərcləri dörd qrup üzrə təsnifatlaşdırılır: idarəetmə xərcləri; müdafiə və hüquq-mühafizə orqanlarının saxlanılması xərcləri; sosial xərclər; dövlətin iqtisadi siyasətinin həyata keçirilməsi ilə bağlı xərclər. Dövlət quruculuğunun inkişafının istənilən dövründə xərclərin təsnifatlaşdırılması zamanı təkcə xərclərin ümumi həcmimin deyil, həm də onların səmərəli tərkibi və strukturunun müəyyənləşdirilməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir. Yalnız dövlət xərclərinin bu parametrlərini müəyyən etməklə dövlət tərəfindən qoyulmuş vəzifələrin öhdəsindən layiqincə gəlmək olar.

Dövlət xərclərinin strukturu tarixən konkret şəraitin tələbatına uyğun müəyyən edilmişdir. Məsələn, I və II Dünya müharibələri zamanı hərbi xərclərin məbləği kəskin artmışdı. Sonralar isə dövlət xərclərinin artmasına iqtisadi və sosial amillər ciddi təsir göstərdi. İnkişaf etmiş ölkələrdə bu amillər dövlət xərclərinin artmasının əsas səbəbi kimi çıxış edirlər. Hazırda dövlət xərclərinin ÜDM-də xüsusi çəkisi ABŞ-da 36%, Yaponiyada - 33%, Almaniyada - 46%, Böyük Britaniyada - 43%, Fransa və İtaliyada - 50%, Kanadada - 44%, İsveçdə - 60% təşkil edir.

Hazırkı şəraitdə inkişaf etmiş ölkələrin dövlət xərclərinin strukturu sosial proqramların xeyrinə dəyişir. Demək olar ki, əksər ölkələrdə büdcə xərclərinin strukturunda birinci yeri sosialyönlü: pensiya və təqaüd, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və s. kimi xərclər tutur. Dövlətin

həyata keçirdiyi iqtisadi və ya büdcə siyasətinin başlıca məqsədləri-mövcud sosial-iqtisadi durumun stabilləşdirilməsi, möhkəmləndirilməsi və dəyişən şəraitə uyğunlaşdırılması məhz bunlarda özünü büruzə verir. Bu xərclər bazar iqtisadiyyatına xas olan sosial qruplar arasındakı kəskin fərqləri ciddi surətdə yumşaltmaq üçün şərait yaratmışdır. Məsələn, ABŞ-da hərbi xərclər- 28%, təsərrüfat xərcləri- 6.7%, dövlət borcu üzrə xərclər- 13.7% təşkil edirsə, sosial sahəyə yönələn xərclər ümumi xərcin 47.3%-ni təşkil edir. Digər ölkələrdə isə sosial sahəyə yönəldilən vəsaitlər ümumi dövlət xərcinin təqribən 50%-ni təşkil edir.

Dövlət xərcləri büdcənin tərtibi və təsdiqi zamanı ümumi həcmi dəqiq müəyyən edilməklə planlaşdırılan və əvvəlcədən nəzərdə tutula bilməyən xərclərə bölünür. Sonuncu məqsədlərə vəsait ayrılmasını təmin etmək məqsədilə adətən dövlət büdcəsində ümumi xərcin 3-5%-ni təşkil edən hökumətin xüsusi ehtiyat fondu yaradıhr və daha çox qabaqcadan planlaşdırılması mümkün olmayan tədbirlərin maliyyələşdirilməsinə (təbii fəlakət, sel və daşqınlar nəticəsində dəymiş ziyanın ödənilməsi və s.) istifadə olunur.

Dövlət xərclərinin həcm və strukturunun səmərəli tənzimlənməsi ölkədə makroiqtisadi sabitliyin səviyyəsinə çox ciddi təsir göstərir. Ona görə də bu sabitliyin qorunub saxlanılması üçün xərclərin tənzimlənməsinin prioritet istiqamətləri dəqiq müəyyən edilməli və xərclərin idarəedilməsində əsas diqqət onların müəyyən edilməsinə yönəldilməlidir. Reallaşdırılmasına ciddi ehtiyac duyulan belə prioritet istiqamətlərə aşağıdakıları aid etmək olar:

- icmal dövlət büdcəsində xərclərin mərkəzləşdirilmə səviyyəsinin müəyyən edilməsi (maliyyə resursları balansında mərkəzləşdirilmiş xərclərin ümumi xərc məbləğinə və ÜDM-ə faizlə nisbəti);

- mərkəzi icra orqanları tərəfindən dövlət vəsaitlərinin yalnız qanunvericilikdə təsbit olunmuş və onlara verilmiş səlahiyyətlər həddində bölüşdürülməsi;

- xərclərin sahə strukturunun nəzərə alınması və onların cari və əsaslı xərclər üzrə bölüşdürülməsi;

- cari xərclərin məsrəf elementləri və digər istiqamətlər üzrə qruplaşdırılması.

Bu məsələlərin həll edilməsi zamanı dövlətin büdcə siyasətinin orta və uzunmüddətli prioritetləri də əsas götürülməlidir. Belə ki, konkret dövrün tələbinə uyğun dövlət xərcləri sahəsində siyasətin hazırlanması daha çox dövlət xərclərinin təsnifləşdirmə səviyyəsindən asılıdır. Xərc təsnifatının elmi cəhətdən əsaslandırılması onların dəqiq planlaşdırılması üçün əlverişli şərait yaradır. Öz növbəsində döv-

lət xərclərinin iqtisadi səmərəsi daha çox onların planlaşdırılma metodikasının keyfiyyətindən asılıdır. Dövlət öz xərclərinin həcm və strukturunu tənzimləməklə iqtisadiyyatın inkişaf tempinə və ölkədə makroiqtisadi sabitliyə təsir göstərmək imkanı qazanır. Bu zaman təbii ki, prioritet istiqamət kimi investisiya xərcləri və mütərəqqi texnologiyaların inkişafı ilə bağlı xərclər əsas götürülür.

Dövlət xərcləri sahəsində tarazlaşdırılmamış siyasətin həyata keçirilməsi büdcə kəsirinin əsassız olaraq artmasına və bununla da dövriyyədə pul kütləsinin çoxalmasına səbəb olur. Bunlar isə ölkə iqtisadiyyatında çox böyük arzuolunmaz nəticələrə gətirib çıxarır. Xüsusilə iqtisadiyyatda böhranların baş verdiyi və dövlət büdcəsinin gəlir hissəsinə əlavə vəsaitlərin cəlb olunması üzrə imkanların tükəndiyi hallarda dövlət xərclərinə münasibətdə tarazlaşdırılmamış siyasətin həyata keçirilməsi ölkədə ümumi makroiqtisadi vəziyyəti son dərəcə pisləşdirir. Keçmiş SSRİ və Şərqi Avropa ölkələrinin təcrübəsi buna əyani sübutdur.

Hazırkı şəraitdə dövlət xərclərinin optimallaşdırılması sahəsində orta və uzunmüddətli xüsusi dövlət proqramlarının hazırlanması və həyata keçirilməsi ən vacib məsələlərdən biridir. Bir çox ölkələrdə son zamanlar bu istiqamətdə özünəməxsus proseslər baş verir. Xərclərin ifrat dərəcədə dövlət əlində cəmləşdirilməsinin iqtisadiyyatın inkişafı üçün ciddi əngələ çevrildiyini nəzərə alaraq inkişaf etmiş ölkələrdə büdcə vəsaiti hesabına saxlanılan çoxlu sayda sosial sahə üzrə təşkilatların dövlətsizləşdirilməsi və ya özəlləşdirilməsi yolu ilə büdcə xərclərinin ümumi həcmnin azaldılması üçün ciddi tədbirlər həyata keçirilir. Ona görə də son zamanlar demək olar ki, faktiki olaraq bütün ölkələrdə dövlət xərclərinin payının azaldılması prosesi baş verir. Bu hər şeydən əvvəl inkişaf etmiş ölkələrdə həyata keçirilən sosial-iqtisadi siyasətlə bağlıdır ki, onun da əsasını iqtisadiyyatın bütün sahələrində üstünlüyün özəl sektora verilməsi və bununla da ölkə iqtisadiyyatının bütövlükdə normal inkişafı üçün əlverişli şəraitin yaradılması təşkil edir.

Dövlət xərclərinin ÜDM-də payının azaldılması bir tərəfdən hökuməti xərc üzrə əlavə ağır yükdən azad edir, digər tərəfdən özəl sektorun sürətlə inkişaf etməsinə imkan verir. Təcrübə göstərir ki, dövlət xərclərinin ÜDM-də payının çox olduğu ölkələrdə iqtisadiyyat kifayət qədər aşağı tempdə inkişaf edir. Dövlət xərclərinin ÜDM-də payının az olduğu ölkələrdə isə əksinə iqtisadiyyatda əhəmiyyətli artım müşahidə edilir.

Dövlət xərclərinin tənzimlənməsinin ən vacib və makroiqtisadi

sabitliyə birbaşa təsir göstərən istiqamətlərindən biri bu xərclərin hakimiyyət səviyyələri üzrə düzgün bölüşdürülməsidir. Hər bir dövlətdə xərclərin hakimiyyət səviyyələri üzrə bölüşdürülməsi məsələsinin həlli fərqli xüsusiyyətə malikdir. Lakin buna baxmayaraq büdcə islahatlarının həyata keçirilməsi və xərclərin hakimiyyət səviyyələri üzrə bölüşdürülməsi zamanı ümumi bir qanunauyğunluq meyli müşahidə olunur ki, onun tələbləri dövlət xərclərinin idarəedilməsində hökmən nəzərə alınmalıdır: büdcə xərcləri mövcud qanunvericiliklə müvafiq hakimiyyət səviyyəsinə verilmiş səlahiyyətlərə qeyd-şərtsiz uyğun olmalıdır.

Dövlət xərclərinin tənzimlənməsinin ən vacib istiqamətlərindən biri də onun sahələr üzrə, həmçinin cari və əsaslı xərclər üzrə bölüşdürülməsidir ki, ölkədə mövcud olan makroiqtisadi sabitlik daha çox bu xərclərin nisbətindən asılıdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, bütün ölkələrdə dövlət xərcləri siyasəti öz mühafizəkarlığı ilə seçilir. Bir qayda olaraq cəmiyyətin sosial inkişafı gəlirlə müqayisədə xərclərin daha sürətli artımını tələb edir ki, bu da gəlir, xərc və büdcə kəsinin daha uzun müddətə planlaşdırılmasına səbəb olur.

Xərc siyasətinin reallaşdırılması elementlərindən biri də institusional büdcə maliyyələşdirilməsinin məqsədyönlülüüyü və strukturunun qiymətləndirilməsidir. Keçid dövrünü yaşayan bütün MDB ölkələrində tamamilə büdcə vəsaiti hesabına fəaliyyət göstərən çox saylı büdcə təşkilatları şəbəkəsi mövcuddur ki, onların bir çoxunun fəaliyyətində məqsəd heç də ictimai məhsul və xidmətin yaradılmasına yönəldilməmişdir, başqa sözlə bu qurumların sayı əsassız olaraq şişirdilmişdir. Ona görə də maliyyələşmələrin və dövlət vəsaitlərindən istifadənin səmərəliliyinin artırılması və xərclərin optimallaşdırılması üçün büdcə təşkilatlarının inventarizasiyası aparılmalı, dövlət funksiyalarının səmərəli icrasını təmin edəcək sistemə nail olmaq məqsədilə büdcə təşkilatlarının sayı optimal səviyyəyə endirilməlidir.

Bundan başqa xərclərin xarakterinə uyğun olaraq mərkəzi hökumətin funksiyalarına xas olmayan bir çox səmərəsiz xərclərdən təmizlənməklə və onların bələdiyyə səviyyəsinə endirilməsinə nail olmaqla dövlət büdcəsinin makroiqtisadi göstəricilərə təsir səviyyəsini daha da artırmaq mümkündür. Bu zaman dövlətin iqtisadi siyasətinin həyata keçirilməsi ilə bağlı xərclərin strukturu və məqsədyönlülüüyü xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Real sektorun inkişafı üçün dövlət vəsaitlərinin ayrılması dövlət sektorunun həcmindən asılı olaraq kəskin surətdə dəyişir. Məsələn, Qərbi Avropa ölkələrində bu sektorun xüsusi

çəkisi çox olduğu üçün dövlət xərclərinin çox hissəsi subsidiya şəklində milliləşdirilmiş müəssisələrin saxlanılmasına və inkişafına yönəldilirdi, birbaşa investisiya qoyuluşları isə ümumi investisiyanın 10-20%-ni təşkil edirdi. Son zamanlar milliləşdirilmiş müəssisələrin özəlləşdirilməsi təsərrüfatlara kapital qoyuluşunu və dövlət müəssisələrinə verilən subsidiyaların həcmi kəskin sürətdə azaltmağa imkan vermişdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, təsərrüfat məqsədləri üçün ayrılan xərclərin içərisində aqrar sektor daha çox seçilir. Həç bir dövlət fermerlərin və kəndlilərin müflisləşməsində maraqlı deyildir. Şəraitdən asılı olaraq bəzi hallarda dövlət himayədarlıq funksiyasının yerinə yetirilməsindən uzaqlaşaraq daxili bazara külli miqdarda xarici kənd təsərrüfatı məhsullarının idxal olunmasına imkan verməsinə baxmayaraq, adətən hökumət öz ölkəsində orta və iri fermer təsərrüfatlarının formalaşmasında daha çox maraqlı olur.

Daxili dövlət borcuna xidmət xərcləri, kənd təsərrüfatı tədbirlərinin maliyyələşdirilməsinə çəkilən xərclər, dövlət və özəl müəssisələrə ayrılan kredit və subsidiyalar, infrastrukturaya obyektlərinin yaradılması və təkmilləşdirilməsi xərcləri büdcə tənzimlənməsinin dəyişən məqsədinə xidmət edir. Bu xərclərin həcmi investisiya qoyuluşunun səviyyəsinə çox ciddi təsir göstərir. Adətən böhran və tənəzzül dövrlərində təsərrüfat məqsədinə dövlət xərclərinin həcmi bir qayda olaraq artır, iqtisadiyyatda dirçəliş meylləri gücləndikcə əksinə azalır.

İxracın kreditləşməsinə, onların sığortalanmasına çəkilən dövlət xərcləri ixracı stimullaşdırır və uzunmüddətli dövrdə tədiyyə balansını yaxşılaşdırır, iqtisadiyyat üçün yeni xarici bazarların əldə olunmasına imkan verir, milli valyutanın möhkəmlənməsinə kömək edir, xaricdən daxili bazara yalnız zəruri malların gətirilməsini təmin edir. Bunlar dövlət xərcləri siyasətinin xarici iqtisadi yönümünü müəyyən edir.

Ümumiyyətlə, iqtisadiyyatın dövlət xərcləri vasitəsilə tənzimlənməsinin real təsiri aşağıdakılardan asılıdır:

- ümumi xərc məbləğinin nisbi səviyyəsi;
- bu xərclərin optimal strukturu;
- xərc edilən vəsaitin hər bir vahidinin istifadə effektivliyi.

2. Dövlət xərclərinin optimallaşdırılması və resursların strateji bölüşdürülməsi

Dövlət xərclərinin səmərəli idarəedilməsi və onun keyfiyyətə yeni səviyyəyə yüksəldilməsi büdcə vəsaitlərindən istifadənin effektivliyinin artırılmasını, sosialyönümlü xərclərin keyfiyyətinin yüksəldilməsini,

büdcə subsidiyaları və dotasiyalarının optimallaşdırılmasını nəzərdə tutur. Əsas məsələ dövlətin büdcə siyasətinin reallaşdırılmasına imkan verən dövlət borcu və faiz ödənişlərindən başqa digər büdcə xərclərinin xüsusi çəkisinin artırılmasıdır.

Perspektivdə dövlət xərclərinin artırılması imkanı əsasən üç amillə müəyyən ediləcəkdir: konsolidə edilmiş büdcədə vergilərin yığım səviyyəsinin yüksəldilməsi, dövlət borcuna xidmətin həcmnin azaldılması, daxili və xarici xalis borclanmanın minimuma endirilməsi. Bütün bu parametrlərin hamısının nəzərə alınması zəruriliyi dövlət xərclərinin sürətlə artırılması imkanını əhəmiyyətli dərəcədə məhdudlaşdırır.

Ona görə də xərclər sahəsində dövlət siyasəti büdcə təxsisatlarının optimal həcmi və strukturu nəzərə alınmaqla həyata keçirilməli, sosial-iqtisadi inkişafın prioritet istiqamətlərinin reallaşdırılması təmin olunmalıdır. Dövlət resursları hər şeydən əvvəl ölkənin milli təhlükəsizliyi, əhalinin sosial müdafiəsi və struktur dəyişikliklərinin reallaşdırılmasının asılı olduğu prioritet sahələrdə cəmləşməlidir. Dövlət investisiya xərcləri sənayenin xammal bazasından yüksək texnologiyaya malik sahəyə çevrilməsinə imkan verən perspektiv sahələrin dəstəklənməsinə yönəldilməlidir.

Dövlət xərclərinin optimallaşdırılması üçün bütün xərclər daha çox aşağıdakı struktur dəyişikliklərinin reallaşdırılmasına yönəldilməlidir:

- pensiya islahatını, təhsilin müasirləşdirilməsini, həmçinin səhiyyə və mədəniyyət sahəsində müsbət dəyişiklikləri nəzərdə tutan sosial sahədə ciddi islahatların həyata keçirilməsi;

- ordunun və hüquq-mühafizə orqanlarının yenidən qurulması;

- əlverişli investisiya və sahibkarlıq mühitinin yaradılması, iqtisadi artımı stimullaşdıran makroiqtisadi siyasətin və struktur dəyişikliklərin həyata keçirilməsi yolu ilə iqtisadiyyatın modernləşdirilməsi;

- bazar iqtisadiyyatının prinsiplərinə uyğun daşınmaz əmlak bazasının formalaşdırılması;

- təbii inhisar sahəsində müvafiq islahatların həyata keçirilməsi.

Büdcələrarası münasibətlərin səmərəli qurulması və dövlət maliyyəsi sahəsində qərarların qəbul edilməsi zamanı mərkəzləşdirilmənin gücləndirilməsi və ümumdövlət mənafeyinin önə çəkilməsi dövlət xərclərinin keyfiyyətini və büdcə vasitəsilə yenidən bölüşdürülən maliyyə axınlarının səmərəliliyini ciddi surətdə yüksəltməyə imkan verir. Bütün ölkə ərazisində vahid büdcə siyasətinin yeridilməsi büdcənin tarazlaşdırılma səviyyəsini artırmağa, büdcə kəsirini əhəmiyyətli dərəcədə azaltmağa və məqsədyönlü idarəetməyə, büdcə təşkilatları tərəfindən yaradılan kreditor borclarını kəskin surətdə azaltmağa, əvəz-

ləşdirmə və digər qeyri-pul formasında hesablaşmaları dayandırmağa, icmal büdcəyə bütün növ mənbələrdən daxilolma və xərclərin nəzərə alınması hesabına büdcə inzibətçiliyim gücləndirməyə əlverişli zəmin yaradır.

Dövlət xərclərinin səmərəliliyinin və məqsədyönlülüynün təmin olunması üçün qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş büdcə-vergi intizamına əməl olunması, vəsaitlərdən qoyulmuş tələblər gözlənilməklə istifadə olunması üzərində nəzarətin gücləndirilməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir. Büdcə gəlirlərinin və dövlətin borcalma imkanlarının məhdudluğunu nəzərə alaraq dövlət vəsaitlərinin büdcədən kənar aralıq və ya müvəqqəti bank hesablarında saxlanılmasının qarşısı qətiyyətlə alınmalı, büdcənin kompleksliyi təmin olunmalıdır. Vəsaitlərdən istifadə üzrə sərt büdcə məhdudiyyətləri qoyulmalı, makroiqtisadi parametrlərə uyğun büdcə limitləri müəyyən edilməklə həmin limitlər daxilində kredit sərəncamçıları kimi büdcə təşkilatlarının vəsaitlərdən təyinatına və məqsədyönlü sərbəst istifadə etməsinə imkan yaradılmalıdır.

Məhdud dövlət vəsaitlərinin dövlət büdcəsindən başqa xüsusi təyinatlı əlavə büdcələrdə nəzərə alınmasının, bununla da vəsaitlərin müxtəlif proqramlar səviyyəsində səpələnməsinin qarşısı alınmalıdır ki, bu da müvafiq institusional dəyişikliklərin və ciddi təşkilati tədbirlərin həyata keçirilməsini, habelə müvafiq hüquqi bazanın yaradılmasını tələb edir. Dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirən orqanlar tərəfindən normativ-hüquqi aktlarda və sənədlərdə təsbit edilmiş tələblər və qaydaların yerinə yetirilməsi, sahə nazirlikləri tərəfindən maliyyələşmə və xərc tələblərinin ilkin maliyyə sənədlərilə əsaslandırılmasına nəzarət edilməsi təmin edilməlidir. Xərclərin yaranmış real borca uyğun həyata keçirilməsi, dövlət vəsaiti hesabına alışların mövcud qanunvericiliyin tələblərinə uyğun aparılması və bu zaman maliyyə intizamına ciddi əməl edilməsi müvafiq dövlət orqanının cari fəaliyyətində ali məqsədə çevrilməlidir.

Son zamanlar inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət xərclərinin optimallaşdırılması orta və uzunmüddətli büdcə planlaşdırılmasına əsaslanır. Bu isə təkcə dövlətin cari xərclərinin səmərəli icrasının təşkil edilməsini deyil, həm də gələcək xərclərə, xüsusilə əsaslı xərclərə tələbatın və perspektivdə gəlirlərin səviyyəsində baş verə biləcək bütün dəyişikliklərin nəzərə alınmasını tələb edir.

Dövlət xərclərinin optimallaşdırılması üzrə görülən tədbirlərin səmərəliliyi son nəticə kimi vəsaitlərdən məqsədyönlü istifadənin səviyyəsi ilə, başqa sözlə xərc edilən dövlət vəsaitinin hər bir vahidinin

istifadə effektivliyi ilə müəyyən olunur ki, bu da dövlətin malik olduğu məhdud resursların ilk növbədə strateji məqsəd və vəzifələrin yerinə yetirilməsini şərtləndirir.

Resursların strateji bölüşdürülməsi üçün aşağıda qeyd edilən bir sıra prinsiplərin tələbləri gözlənilməlidir:

- dövlət büdcəsinin kompleks xarakter daşması;
- resursların bölüşdürülməsində obyektiv meyarlardan istifadə edilməsi;
- bölüşdürmə zamanı prioritetliyin gözlənilməsi üçün dolğun məlumat bazasının yaradılması;
- sahə nazirliklərinin real ehtiyacları haqqında məlumatlara malik olunması;
- əvvəlcədən müəyyən edilmiş strategiyamın dövrü olaraq təhlil edilməsi.

Dövlət büdcəsi yalnız o zaman kompleks və əsaslandırılmış hesab edilir ki, onun tərtibi və təsdiqi zamanı bütün resurslara və xərclərə prioritetlik prinsipi əsasında baxılsın. Bu cür yanaşma dövlət xərclərinin idarəedilməsində gözlənilməz problemlərin və subyektiv çətinliklərin yaranması hallarının qarşısını almağa, əvvəlcədən müəyyən edilmiş istiqamətlər üzrə büdcənin icrasını təşkil etməyə, ikili büdcələrdən istifadənin aradan qaldırılmasına real zəmin yaradır.

Büdcənin tərtibi formasından asılı olmayaraq resursların bölüşdürülməsində obyektiv meyarlar əvəzinə siyasi təsəvvürlərin tətbiqi vəsaitlərdən istifadə effektivliyini heçə endirməklə yanaşı, dövlət xərclərinin tənzimlənməsində ciddi problemlərin yaranmasına gətirib çıxarır. Bu meyarların düzgün tətbiqi isə öz növbəsində formalaşmış iqtisadi mühitə və həyata keçirilən iqtisadi siyasətə uyğun strateji vəzifələrin yerinə yetirilməsinə imkan verəcək prioritetlər haqqında ətraflı və dolğun məlumatın əldə olunmasını, sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatlarının real tələb və ehtiyac nisbətlərinin obyektiv qiymətləndirilməsini tələb edir. Əvvəlcədən seçilmiş strategiyanın dövrü olaraq təhlili əldə edilən nəticədən və baş vermiş dəyişikliklərin səviyyəsindən asılı olaraq cari dövr üçün dövlət xərclərinin idarəedilməsi taktikasına və resursların bölüşdürülməsi planına zəruri düzəlişlərin aparılmasına, büdcənin gəlir hissəsində əldə olunan məhdud artımın ən zəruri ehtiyacların ödənilməsinə, vəsaitlərin xüsusi təyinatlara və məqsədlərə ayrılmasının qarşısını almağa kömək edir.

Strategiyanın dövrü olaraq təhlili maddi rifah və ictimai məhsulə tələbin ödənilməsi üzrə dövlət təkliflərinin təşkili səviyyəsini yüksəltməyə, son nəticədə dövlət xərclərinin strukturunun optimallaşdırılmasına

və büdcənin səmərəsiz xərclərdən tamamilə təmizlənməsinə imkan yaradır. Belə təhlillər zamanı daha çox aşağıdakı məsələlərin həllinə diqqət yetirilir: nə qədər resurs bölüşdürülmüşdür, hara və necə sərf edilmişdir, nə əldə olunmuşdur, alternativ tədbirlər mövcud idimi və onların tətbiqindən nə əldə etmək olardı, hansı problemlər meydana çıxdı və necə həll olundu və s.?

Göründüyü kimi dövlət xərclərinin idarəedilməsi müəyyən nəticələrin əldə olunmasına yönəldilmiş konkret tədbirlərin həyata keçirilməsini tələb edir ki, bu da büdcənin tərtibi, təsdiqi və icrası prosesində müvafiq standart proseduraların və konkret işlərin müəyyənləşdirilməsini şərtləndirir.

3. Ümumi makroiqtisadi modeldə dövlət xərclərinin yeri

Dövlətin iqtisadiyyata müdaxiləsi və xərclərin idarəedilməsi üzrə riyazi modelini qurmaq üçün bütün iqtisadi alətləri deyil, yalnız dövlət gəlirləri və xərclərini nəzərdən keçirək.

Gəlir və xərclər üzrə dövlətin ümumi iqtisadi fəaliyyətini aşağıdakı əsas kateqoriyalarla xarakterizə etmək olar:

- gəlirlər üzrə – mal, iş və xidmətlərin satışı; vergilər; ictimai borcun yaradılması.

- xərclər üzrə – mal, iş və xidmətlərin alışı; subsidiya və transfertlər üzrə ödənişlər; ictimai borcun örtülməsi.

Göründüyü kimi dövlət istənilən hər hansı bir təşkilat kimi ictimai rifahın alınmasında aktiv iştirak edir. Dövlətin digər iqtisadi subyektlərlə münasibətləri iki tərəfli xarakter daşıyır: hesablaşmalar və transfertlər.

Transfertlər özəl sektorun malik olmadığı dövlətçilik funksiyasının həyata keçirilməsi üçün nəzərdə tutulmuş vergi yığmaq və pul yaratmaq xüsusiyyətlərindən irəli gəlir. Vergi daxilolmaları özəl sektorun dövlətə transfert ödənişlərini göstərir. Dövlətin özəl sektora xalis transfertləri isə (subsidiya, pensiya, təqaüd və s.) dövlət xərci kimi qəbul edilir.

Vergi və mal (iş və xidmət) satışı formasında dövlət gəlirləri dövlət sektorunda ümumi xərcləri ödəmədikdə dövlət borcu yaranır. Bu və ya digər üsullarla həmin borcu bağlamaqla dövlət tərəfindən ictimai borc yaradılır, başqa sözlə gəlir və xərclərin manipulyasiyası hesabına dövlət iqtisadi fəaliyyətə çox ciddi təsir göstərmək imkanı qazanır.

Gəlir və xərclərdən istifadə etməklə dövlətin fiskal siyasət modelini qurmaq üçün ümumi makroiqtisadi eynilikdən istifadə edək:

$$y = C + I + G + X_n \quad (1)$$

$$X_n = E - I_m \quad (2)$$

Burada, y – cəmiyyətin malik olduğu gəlirin məbləğini (ÜDM – ümumi daxili məhsulu və ya ÜMG – ümumi milli gəliri), C – istehlakı, I – investisiyanın həcmi, G – dövlət xərclərini, X_n – xalis ixracı, E – ixracı, I_m – idxalı göstərir.

Dövlətə bütün vergi borclarını T_v , özəl sektora bütün transfert ödənişlərini T_t ilə işarə etsək, onda xalis dövlət daxilolmalarını (T) aşağıdakı kimi göstərmək olar:

$$T = T_v - T_t \quad (3)$$

Burada aşağıdakı məqamları nəzərə almaq lazımdır:

Əvvəla vergilərin mövcudluğu milli gəlir (y) və sərəncamda qalan gəlir (y_d) terminlərindən istifadəni zəruri edir.

Sərəncamda qalan gəlir ($y_d = y - T$) bütün vergi və transfert ödənişlərini çıxıldıqdan sonra yerdə qalan ÜMG-i göstərir. Əgər sərəncamda qalan gəliri istehlak və yığının cəmi ($y_d = C + S$) kimi göstərsək, onda milli gəlir sərəncamda qalan gəlirlə xalis vergilərin cəminə ($y = y_d + T$) bərabər olacaqdır. Onda məcmu təklifi (AC və ya y) aşağıdakı kimi göstərmək olar:

$$y = C + S + T \quad (4)$$

Digər tərəfdən məcmu tələbi (AD)

$$AD = C + I^* + G \quad (5)$$

kimi göstərmək olar. Burada I^* – xalis investisiyanın optimal səviyyəsini göstərir. Başqa sözlə, məcmu tələb özəl sektorun tələbi ($C + I^*$) ilə dövlət sektorunun tələbi (G) cəminə bərabərdir.

Beləliklə, iqtisadiyyatın tarazlı inkişafına nail olmaq üçün məcmu təklif məcmu tələbə bərabər olmalıdır:

$$y = C + I^* + G \quad (6)$$

və ya

$$C + S + T = C + I^* + G \quad (7)$$

Buradan,

$$S + T = I^* + G \quad (8)$$

Göründüyü kimi investisiyanın həcmi (I^*) özəl sektordakı yığımla (S) dövlət sektorundakı yığının ($T - G$) cəminə bərabərdir:

$$I^* = S + (T - G) \quad (9)$$

İndi isə dövlət xərcləri və vergilərin multiplikativ təsirini nəzərdən keçirək. Tutaq ki, dövlət öz xərc və vergilərinin səviyyəsini müəyyən edir, yəni $G = G_0$ və $T = T_0$. İnvestisiyanın həcmi iqtisadi mühitin səviyyəsindən asılı olmayan ekzogen parametr kimi müəyyən edilir: $I^* = I^*_0$.

Bu şərtlər daxilində gəlirin müəyyən edilməsinin sadə modeli aşağıdakı kimi göstərilə bilər:

$$y = C + I^* + G \quad (10)$$

$$C = C_a + C_{yyd} \quad (11)$$

$$y_d = y - T \quad (12)$$

Burada (10)-cu tənlik əsas makroiqtisadi eyniliyi, (11)-ci tənlik istehlak funksiyasını, (12)-ci tənlik isə sərəncamda qalan gəliri göstərir. Bu iqtisadi modeldə altı dəyişəndən istifadə edilir ki, onun üçü (y , C , y_d) endogen, üçü isə (I^* , G , T) ekzogen xarakter daşıyır. (11) və (12)-ci tənlikləri (10)-da nəzərə alıb sadə riyazi çevirmələr aparmaqla bu sistemi aşağıdakı kimi göstərmək olar:

$$y_0 = \frac{C_a}{1 - C_y} + \frac{1}{1 - C_y} I^* + \frac{1}{1 - C_y} G_0 - \frac{C_y}{1 - C_y} T_0 \quad (13)$$

İndi isə büdcənin tənzimlənməsi formalarını tədqiq etmək üçün (13)-cü tənliyi ətraflı nəzərdən keçirək. Qeyd etmək lazımdır ki, bu tənzimlənmə müxtəlif formalarda həyata keçirilə bilər:

- dövlət xərclərinin (G) həcmi dəyişməklə əldə etmək olar;
- vergilərin (T) dərəcəsini dəyişməklə əldə etmək olar;
- hər ikisinin məbləğini dəyişməklə əldə etmək olar.

Tutaq ki, gəlirlər sabit qalmaqla ($T = \text{const}$) dövlət xərclərinin G_0 -dan G_1 -ə qədər artması nəticəsində ($\Delta G = G_1 - G_0$) büdcədə dəyişiklik baş verir. Bu halda (13)-cü tənlik aşağıdakı formaya malik olur:

$$y_1 = \frac{C_a}{1 - C_y} + \frac{1}{1 - C_y} I^* + \frac{1}{1 - C_y} G_1 - \frac{C_y}{1 - C_y} T_0 \quad (14)$$

(14)-dən (13)-ü çıxsaq aşağıdakını almış olarıq:

$$y_1 - y_0 = \frac{1}{1 - C_y} (G_1 - G_0) \quad (15)$$

və ya

$$y = \mu \Delta G \quad (16)$$

$$\mu = \frac{1}{1 - C_y} \quad (17)$$

burada μ dövlət xərclərinin multiplikatorunu göstərir.

(16)-dan göründüyü kimi dövlət xərclərinin ΔG dəyişməsi gəlirin Δy həcmində dəyişməsinə səbəb olur ki, bu dəyişmə məbləği dövlət xərclərinin dəyişmə məbləği ilə dövlət xərcləri multiplikatorunun hasilinə bərabərdir. μ yalnız dövlət xərcləri hesabına deyil, istənilən avtonom xərcin bir vahid dəyişməsi hesabına gəlirin nə qədər dəyişməsinə müəyyən edir və onun müəyyən olunmasında əsas amil istehlaka meyllilik həddidir (C_y).

İndi isə həyata keçirilən digər büdcə siyasətini nəzərdən keçirək. Tutaq ki, dövlət xərclərinin səviyyəsi sabit saxlanılmaqla ($G = \text{const}$) hökumət vergi dərəcələrində dəyişiklik aparmaqla vergilərin ümumi səviyyəsini T_0 -dan T_1 -ə qədər dəyişir ($T_1 > T_0$). Bu dəyişikliyi (13)-də nəzərə alaq:

$$y_1 = \frac{C_a}{1 - C_y} + \frac{1}{1 - C_y} I^* + \frac{1}{1 - C_y} G_0 - \frac{C_y}{1 - C_y} T_1 \quad (18)$$

(18)-dən (13)-ü çıxsaq aşağıdakı tənliyi alırıq:

$$y_1 - y_0 = - \frac{C_y}{1 - C_y} (T_1 - T_0) \quad (19)$$

və ya

$$y = -C_y \mu \Delta T \quad (20)$$

(20)-dən göründüyü kimi vergi məbləğinin artırılması (azaldılması) gəlirin səviyyəsini multiplikatorla istehlaka meyllilik həddinin hasilı səviyyəsində və ya vergi multiplikatorunun məbləği səviyyəsində azaldır (artırır). Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət xərclərinin multiplikatorunun səviyyəsi həmişə vergi multiplikatorunun məbləğindən böyük olur. Bunun əsas səbəbi vergilərin azaldılması hesabına əldə olunan gəlirin tamamilə istehlaka yönəldilməməsi və ya onun bir hissəsinin yığım kimi istifadə olunmasıdır.

İndi isə həyata keçirilən büdcə-vergi siyasətinin dövlət büdcəsinə təsirini nəzərdən keçirək. Bunun üçün reallığa uyğun olaraq (3)-cü tənlikdə istifadə etdiyimiz T_v və T_t -ni ekzogen parametrlər kimi deyil,

vergilərin mərkəzləşdirilmiş qaydada dövlət tərəfindən müəyyən edil-məsini və onların səviyyəsinin hər şeydən əvvəl ÜMG-dən asılı olmasını qəbul edək.

Tutaq ki, vergi daxilolmaları $T_v = t_v y$ ilə müəyyən edilir. Burada t_v – vergi dərəcələrini göstərir ($0 < t_v < 1$). Transfertlərin məbləği isə $T_t = t_t$ səviyyəsində müəyyən olunur. Onda (3) tənliyinə əsasən aşağıdakı m-alariq:

$$T = T_v - T_t = t_v y - t_t = -t_t + t_v y \quad (21)$$

Göründüyü kimi vergilərin məbləği həm vergi dərəcələrindən (t_v), həm də transfertlərin səviyyəsindən (t_t) asılıdır.

Əgər dövlət xərcləri vergilərdən çoxdursa, onda büdcə kəsiri əmələ gəlir, yəni

$$d = G - T \quad (22)$$

Əksinə dövlət xərcləri vergilərdən az olduqda isə müsbət büdcə balansı, yəni profisit əmələ gəlir:

$$pr = -d = T - G \quad (23)$$

İndi isə (21)-i (22)-də nəzərə almaqla büdcə kəsirini müəyyən edək:

$$d = G - T = G - (-t_t + t_v y) = G + t_t - t_v y \quad (24)$$

Bu kəmiyyətlərin (G , t_t , t_v) büdcə kəsirinə necə təsir göstərdiyini ətraflı nəzərdən keçirək.

1. dövlət xərclərinin (G) büdcə kəsirinə (d) təsiri

Tutaq ki, vergi dərəcələri və transfert məbləği dəyişilmədən ($\Delta t_t = \Delta t_v = 0$) dövlət xərcləri artmışdır ($\Delta G > 0$). Dövlət xərclərinin dəyişməsi gəlirin səviyyəsində müvafiq dəyişikliyə səbəb olduğu üçün (24)-ü aşağıdakı kimi yazmaq olar:

$$\Delta d = \Delta G - t_v \Delta y \quad (25)$$

(16)-nı (25)-də nəzərə alaraq:

$$\Delta d = \Delta G - t_v \mu' \Delta G \quad (26)$$

və ya

$$\Delta d = (1 - t_v \mu) \Delta G \quad (27)$$

Büdcə kəsirinin artımı (Δd) dövlət xərclərinin artımından (ΔG) az olduğu üçün $\Delta G < 1$ olur. Bu ona görə baş verir ki, dövlət xərclərinin artması nəticəsində əhalinin gəlirləri də artır və deməli vergi daxilolmaları da artır ki, bu da əlavə dövlət xərclərinin həyata keçirilməsinə imkan verir.

2. Transfərtlərin (t) büdcə kəsirinə (d) təsiri

Tutaq ki, dövlət xərcləri və vergi dərəcələri dəyişilmədən ($\Delta G = \Delta t_v = 0$) dövlət transfərtlərin səviyyəsini artırır. Bu zaman baş verən dəyişiklik aşağıdakı kimi olacaqdır:

$$\Delta d = \Delta t_t - t_v \Delta y \quad (28)$$

(20)-ni (28)-də nəzərə alaq:

$$\Delta d = \Delta t_t - t_v C_y \Delta \mu' \Delta t_t \quad (29)$$

və ya

$$\Delta d = (1 - t_v C_y \Delta \mu') \Delta t_t \quad (30)$$

Göründüyü kimi büdcə kəsirinin dəyişməsi transfərtlərin dəyişmə səviyyəsindən az olur.

3. Vergi dərəcələrinin (t_v) büdcə kəsirinə (d) təsiri

Tutaq ki, dövlət xərcləri və transfərtlərin səviyyəsi dəyişilmədən ($\Delta G = \Delta t_t = 0$) vergi dərəcələri artırılır ($t_v > 0$). Onda büdcədə baş verən dəyişiklik aşağıdakı kimi olacaqdır:

$$\Delta d = -\Delta(t_v y) \quad (31)$$

Bu halda vergi dərəcələri azaldıqca və ya vergi daxilolmaları artıqca büdcə kəsiri azalacaqdır.

Beləliklə, dövlət xərclərinin artırılması hesabına milli gəlirin artım məbləği transfərtlərin artımı və ya vergi dərəcələrinin azalması hesabına əldə edilən milli gəlirin artım məbləğindən çox olur. Büdcə kəsirinin səviyyəsi isə dövlət xərclərinin artımına nisbətən vergilərin həmin məbləğ qədər azalması zamanı daha çox olur.

İndi isə tarazlaşdırılmış büdcə siyasətinin həyata keçirilməsi zamanı bu parametrlərin gəlirə təsir səviyyəsini araşdıraq. Tutaq ki, dövlət xərclərində (G), transfərtlərin səviyyəsində (t_t), vergi dərəcələrində (t_v) və investisiyanın səviyyəsində (I^*) dəyişikliklər baş verir. Onda bu

dəyişikliklər gəlirdə ekzogen dəyişənlərdə baş verən kənarlaşmalarda öz əksini tapmaqla aşağıdakı icmal multiplikativ effektdə malik olacaqdır:

$$\Delta y = C_y \mu' \Delta t_t + \mu' \Delta G + \mu' \Delta I^* - C_y \mu' y \Delta t_v \quad (32)$$

Bu dəyişiklikləri büdcə kəsirində də nəzərə alsaq:

$$\Delta d = \Delta G + \Delta t_t - t_v \Delta y - y \Delta t_v \quad (33)$$

Əgər tarazlaşdırılmış büdcə siyasəti həyata keçirilsə, onda $\Delta d = 0$ olur. Başqa sözlə

$$\Delta G + \Delta t_t - t_v \Delta y - y \Delta t_v = 0 \quad (34)$$

Buradan

$$\Delta t_v = \frac{\Delta G + \Delta t_t - t_v \Delta y}{y} \quad (35)$$

t_v -i (32)-də nəzərə alsaq:

$$y = C_y \mu' \Delta t_t + \mu' \Delta G + \mu' \Delta I^* - C_y \mu' y \frac{\Delta G + \Delta t_t - t_v \Delta y}{y} \quad (36)$$

Tutaq ki, transfertin məbləği dəyişmir, yəni $\Delta t_t = 0$ olur, onda (36)-nı müvafiq sadə riyazi çevirmələri nəzərə almaqla aşağıdakı kimi yazmaq olar:

$$\Delta y = \frac{(1 - C_y)}{1 - C_y \mu' t_v} \Delta G + \frac{\mu'}{1 - C_y \mu' t_v} \Delta I^* \quad (37)$$

Əgər $\mu' = \frac{1}{1 - C_y(1 - t_v)}$ olduğunu nəzərə alsaq, onda həmin

ifadəni (37)-də yerinə qoyub sadələşdirmə aparmaqla aşağıdakı almaq olar:

$$\Delta y = \Delta G + \frac{1}{1 - C_y} \Delta I^* \quad (38)$$

Beləliklə (38) tənliyinə əsasən aşağıdakı nəticələri qeyd etmək olar: *dövlət tarazlaşdırılmış büdcə siyasəti yeritdikdə və ya büdcə kəsirini bir səviyyədə saxlamaq və ya müsbət balansla malik olmaq istədikdə Xaavelmo teoreminə əsasən dövlət xərclərinin multiplikatoru vahidə bərabər olur. Digər tərəfdən investisiyanın həcmində hər hansı dəyişiklik gəlirdə multiplikativ dəyişikliyə səbəb olur, başqa sözlə gəlirin stabil-ləşdirilməsi siyasəti büdcənin tarazlaşdırılması siyasəti ilə uyğun gəlmir.*

Fəsil 4

BÜDCƏNİN TƏRTİBİ

1. Büdcənin tərtibi üzrə makroiqtisadi və siyasi məsələlər

Büdcənin tərtibi büdcə siyasətinin ardıcıl həyata keçirilməsini təmin edən ən güclü vasitədir. Büdcə dövlətin maliyyə-iqtisadi nəzarət aləti olmaqla yanaşı həm də onun həyata keçirdiyi büdcə siyasətinin mahiyyətini və əsas istiqamətlərini bir mənalı müəyyən edən rəsmi sənəddir, çünki büdcədə çoxlu sayda müxtəlif sahə proqramları və genişçəşidli dövlət fəaliyyətinin növləri üzrə xərclənməsi nəzərdə tutulan dövlət vəsaitlərinin nisbi səviyyəsi müəyyən edilir. Lakin dövlət xərclərinin effektiv idarəedilməsini təmin edəcək siyasi qərarların qəbulu prosesi öz mürəkkəbliyi ilə fərqlənir və bu prosesdə rəsmi dövlət nümayəndələri ilə yanaşı müxtəlif maraqları təmsil edən çoxsaylı kənar orqanlar və şəxslər də iştirak edirlər. Ona görə də siyasətin formalaşması üzrə bütün proseduraları büdcənin tərtibi prosesi ilə mexaniki birləşdirmək cəhdləri uğursuz və yanlış addımdır. Belə cəhdlər büdcənin planlaşdırılması, proqramlaşdırılması və tərtibi üzrə kompleks sistemlə tamamlanmalı, iqtisadi və büdcə-maliyyə reallıqlarını nəzərə almalı olan siyasətlə dövlət siyasətinin prioritetlərini əks etdirməli olan büdcə arasında dəqiq qarşılıqlı əlaqə müəyyən olunmalıdır.

Büdcənin tərtibi prosesi artıq formalaşmış siyasət əsasında həyata keçirilməli və eyni zamanda onun icrasını aydın əks etdirən əsas və operativ alətə çevrilməlidir. Siyasət üzrə təkliflər büdcənin tərtibi prosesindən kənarda hazırlanmalı və baxılmalıdır. İllik büdcələrin köməyi ilə siyasətin həyata keçirilməsi uzunmüddətli strateji məsələlər üzrə deyil, daha çox qısamüddətli məsələlərin həllində böyük əhəmiyyət kəsb edir, çünki siyasi mübahisələrin uzunmüddətli müzakirəsində subyektiv maliyyə mülahizələrinin təsiri daha çox olur.

Sahəvi siyasətin formalaşdırılmasına məlumatların müfəssəl təhlili əsasında hazırlanmış ciddi və real strategiya ilə yanaşı ümumi strateji sxem də böyük təsir göstərir. Bu sxem çərçivəsində sahəvi nazirlik və təşkilatlar özlərinin aşağıda qeyd edilənləri əhatə edən xüsusi strateji planlarını hazırlamalıdırlar: mövcud qanunvericiliyin tələblərinə uyğun nazirliklərin səlahiyyətləri, fəaliyyət məqsədləri (nəticələr və vəzifələr) və bu məqsədlərə çatmanın yolları, müəyyən edilmiş məqsədlərə nail olmaq üçün həyata keçiriləcək konkret tədbirlərin siyahısı, məsrəflərin ümumi qiymətləndirilməsi.

Resursların müxtəlif sektorlar arasında bölüşdürülməsindən sonra hər bir nazirlik üzrə vəsaitlərin xərc proqramları və strateji plana

uyğun olan fəaliyyət planı tərtib edilməlidir. Bu cür strateji planlaşdırma statik xarakter daşımamalı və müəyyən dövr üçün həyata keçirilən birdəfəlik tədbir olmamalı, əksinə dinamik xarakterə malik olmaqla çoxlu sayda zəruri qurum və səlahiyyətli nümayəndələrin iştirakı təmin edilməlidir. Yüksək səviyyədə həyata keçirilən strateji planlaşdırma fasiləsiz proses olub müxtəlif məqsədli proqramların icrasına nəzarət edən orqanın gündəlik həyata keçirdiyi əməliyyatlar üçün əsas rolunu oynayır. Təəssüf ki, əksər hallarda bu məqsədyönlü fəaliyyət bürokratik formalizmə çevrilir, dəqiq və aydın hesablamalara əsaslanan siyasət və onun alətlərini qeyri-real təsəvvürlər və təkliflər əvəz edir. Ümumi strateji planın hazırlanması və qiymətləndirilməsində sınaqdan çıxarılmış ən yaxşı üsul formasından asılı olmayaraq bu planın strukturunda sadəliyin saxlanmasıdır.

Həyata keçirilən siyasətin müxtəlif qurumların təklif və arzularının deklarativ təsviri yox, canlı və real olması üçün onun formalaşması prosesi büdcənin tərtibi prosesi ilə üzvi surətdə əlaqələndirilməlidir. Buna nail olmaq üçün ən azı aşağıdakı qaydalara əməl edilməlidir:

- siyasətdə aparılan dəyişikliklərin resurslara təsirinin müvafiq siyasi qərarların qəbul olunmasınadək müəyyən olunması. İstənilən iqtisadi subyekt özünün yeni siyasətini təklif edərkən onun ümumdövlət xərclərinə, o cümlədən onun öz xərclərinə, həmçinin digər subyektlərin xərclərinə təsirini dəqiq müəyyən etməlidir.

- dövlət vəsaitlərinin xərclənməsinə aid olan bütün təkliflərin hökumətdə müzakirəsinə və həmin xərclərin səviyyəsi barədə rəsmi məlumatların verilməsinə qədər Maliyyə Nazirliyi ilə əvvəlcədən məsləhətləşmənin aparılması.

Büdcənin tərtibi prosesi çərçivəsində Maliyyə Nazirliyi ilə hökumətin mərkəzi aparatı arasında həm siyasi, həm də texniki səviyyədə sıx qarşılıqlı fəaliyyətin qurulması tələb olunur. Bu prosesdə mərkəzi aparatın rolu əvvəlcədən müəyyən edilmiş prinsiplərə uyğun büdcənin tərtibini təmin etmək, sahə nazirlikləri ilə Maliyyə Nazirliyi arasında mübahisə və ziddiyyətləri həll etmək, büdcənin tərtibi prosesində müvafiq tərəflərin hərtərəfli iştirakını təmin etməkdir. Bir neçə təşkilatın maraqlarına toxunan məsələlərin səmərəli və çevik həll edilməsi üçün təşkilatlararası komitənin yaradılması praktikasından da istifadə edilə bilər. Ən vacib məsələ ondan ibarətdir ki, büdcənin tərtibi prosesində iştirak edən hər bir subyekt ona ayrılmış vəzifələri formal şəkildə deyil, məsuliyyətlə həyata keçirmək imkanına və bütün zəruri vəsaitlərə malik olsun.

Büdcənin tərtibi prosesinin istənilən mərhələsində işgüzar məs-

ləhətləşmə və müzakirənin aparılması hökumətin öz strategiyasını və dövlət büdcəsini hərtərəfli əsaslandırmağa, habelə onların qanunvericilik orqanları tərəfindən daha diqqətlə araşdırılması prosesini gücləndirməyə imkan verir. Parlamentin komitə və komissiyalarında büdcənin səmimi işgüzarlıq şəraitində müzakirəsi bu və ya digər siyasətin məqsədyönlülüüyü üzrə geniş məsləhətləşmənin səmərəli mexanizmi ola bilər.

Hökumət həyata keçirdiyi siyasət və icra etdiyi büdcə haqqında daha dolğun məlumata malik olmaq üçün həmçinin əks-əlaqə vasitəsilə kənar təşkilatlardan, o cümlədən qeyri-hökumət təşkilatlarından, elmi-tədqiqat institutlarından və s. müvafiq təklif və rəylər almalıdır. Məsələn, büdcə siyasətinin müzakirəsi üçün faydalı mexanizmlərdən biri cəmiyyətin müxtəlif sahələrinin nümayəndələrindən ibarət olan məsləhət şurasının yaradılmasıdır. Siyasətin ən vacib və ciddi məsələləri üzrə hökumət xüsusi qruplar da yarada bilər. Hökumət öz siyasətinin qiymətləndirilməsi üzrə tədqiqatların təşkili, müşavirələrin aparılması və s. məqsədilə maraqlı şəxsləri və təşkilatları, habelə vətəndaş cəmiyyətlərini müvafiq məlumatlarla təchiz edir, onlarla etibarlı əks-əlaqənin qurulmasını təmin edir. Strateji planların hazırlanması zamanı maraqlı şəxslərlə, təşkilatlarla dövlət təşkilatlarının sıx əlaqəsinin qurulması bu planların effektivliyini artırır. Qeyd etmək lazımdır ki, büdcənin tərtibi və icrası üzrə zəif proseduralara malik olan ölkələrdə dövlət vəsaitlərinin səmərəli və təyinatına istifadəsini təmin etmək, vəsaitlərdən sui-istifadənin qarşısını almaq və s. üçün qeyd edilən əks-əlaqə prinsipi ən vacib mexanizmlərdən biridir.

Bununla yanaşı nəzərə almaq lazımdır ki, bu cür məsləhətləşmələr ilə büdcənin tərtibi prosesi arasında birbaşa heç bir əlaqə olmamalıdır. Büdcənin tərtibi dəqiq müəyyən edilmiş qaydalara uyğun təşkil edilməli, onun vaxtında və müəyyən edilmiş müddətdə başa çatdırılması təmin olunmalı, konkret maraqlı şəxslərin lüzumsuz təsirlərinin qarşısı qətiyyətlə alınmalı, prosesdə iştirak mütləq hal kimi qəbul olunmalıdır.

Həyata keçiriləcək büdcə siyasətinin məqsəd və vəzifələri, makroiqtisadi göstəricilər vaxtında ictimaiyyətə çatdırılmalıdır, çünki istər qanunvericilik orqanları, istərsə də əhali hökumətin fəaliyyəti haqqında məlumatla təmin olunmaq hüququna malikdir. Bu, yalnız hökumətin tabelik və şəffaflıq səviyyəsini artırmaq üçün deyil, həm də vətəndaş cəmiyyətində ictimai razılığın əldə olunması üçün lazımdır. Belə razılıq dayanıqlı və səmərəli dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi, həmçinin məqsədli proqramların yerinə yetirilməsi üçün möhkəm zəmin yaradır.

Bir sıra ölkələrdə hökumətin büdcə siyasətinin əsasını təşkil edən makroiqtisadi qiymətləndirilmə onların dəqiqlik və etibarlılığının müəyyən olunması üçün inistəqil ekspertlər qrupuna təqdim edilir. Bəzi ölkələrdə isə (məsələn Böyük Britaniyada) belə qiymətləndirmə dövlətin baş müfəttişi tərəfindən yoxlanılır və onun tam müstəqillik statusu qiymətləndirməyə vətəndaşların inamının səviyyəsini daha da artırır.

Dövlət siyasətinin formalaşmasında həmin ölkələrdə hökumətin büdcə-vergi siyasətini məhdudlaşdıran mövcud qanun və qaydaların tələbləri ciddi surətdə nəzərə alınmalıdır. Məsələn, büdcənin «qızıl» qaydasının tələbinə əsasən dövlət borclanmasının həcmi kapital qoyuluşu xərclərinin həcmindən çox olmamalıdır. Bu isə gəlir və xərc səviyyələrinin bərabər olmasının, yaxud gəlirlərin cari büdcə üzrə xərclərdən çox olmasının mütləq qaydada təmin edilməsini tələb edir. Bir sıra hallarda qanunvericiliyə uyğun olaraq icmal büdcənin tarazlaşdırılması təmin olunmalıdır. Hakimiyyətdə koalisiya hökumətinin olduğu ölkələrdə isə bir qayda olaraq qərarların qəbulu prosesi qeyri-mərkəzləşdirilmiş xarakter daşdığı üçün parlament komitələri və komissiyaları qanunvericilik orqanından daha çox danışıqların uzlaşdırılması üzrə mərkəz rolunu oynayır.

İcrası çox ciddi gözlənilməli olan qaydalardan biri vəsaitlərin mütəmadi xərclənməsidir ki, bu da hökumətin büdcəni iqtisadi mühitin tələblərinə uyğunlaşdırmaq imkanını ciddi surətdə məhdudlaşdırır.

Avropa İttifaqı çərçivəsində Maastrixt müqaviləsi bir sıra konkret büdcə meyarları, o cümlədən büdcə kəsiri/ÜDM, dövlət borcu/ÜDM nisbətələrini müəyyən edir. Bu meyarlar Avropa İttifaqı üzvləri üçün çox böyük əhəmiyyətə malik olan və icrası məcburi gözlənilməli olan göstəricilər hesab edirlər.

Bir sıra ölkələrin (məsələn Yeni Zelandiya) qanunvericilik aktları mütləq qaydada büdcə məqsədləri müəyyən etmir, lakin bu meyarlara «iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmış səviyyə, dövlət borclanmasının, borcunun mümkün səviyyəsi» və s. kimi göstəricilər aid edirlər. Büdcə siyasətində belə məqsədlərin müəyyən olunması hökumətin gəlir və xərc səviyyəsini müəyyən etməyə, həmçinin perspektiv qiymətləndirməni aparmağa imkan verir. Bu göstəricilər və məlumatlar büdcənin parlamentə göndərilməsindən ən azı üç ay qabaq dərc edilir. Böyük Britaniyada isə büdcə-maliyyə sabilliyinin təmin olunması məqsədilə 1998-ci ildə Büdcə Məcəlləsi qəbul edilmişdir ki, onun əsas məqsədi büdcə siyasəti sahəsində şəffaflığın və təşkilati tabelik üzrə məsuliyyətin artırılmasına nail olmaqdır.

2. Makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanması

Yaxın perspektiv üçün ortamüddətli fiskal məqsədlərin müəyyən olunması büdcənin formalaşdırılması üçün əsas rolunu oynayır, hökumətə özünün büdcə-vergi siyasətini aydın təsvir etməyə, qanunvericilik orqanları və vətəndaşlar tərəfindən hökumətin apardığı siyasət üzərində nəzarətin həyata keçirilməsinə imkan verir. Bütün bunlar son nəticədə hökumətin siyasi və maliyyə məsuliyyətinin daha da artırılmasına gətirib çıxarır.

Fiskal məqsədlər aşağıdakı sahələri əhatə etməlidir:

- büdcənin cari vəziyyəti (məsələn, büdcə kəsiri yaxud gəlirin xərcdən artıqlığı);
- büdcənin dayanıqlığı (məsələn, vergi daxilolmalarının, xərclərin yaxud borcun ÜDM-ə nisbəti);
- büdcənin zəif nöqtələri (məsələn, xarici borcun strukturunun təhlili).

Perspektiv üçün büdcə-maliyyə qiymətləndirilməsinin aparılması və fiskal məqsədlərin müəyyən edilməsi zamanı onlar idarəetmə orqanları səviyyəsində bölünməli və beynəlxalq standartda uyğun dövlət idarəetmə sektoru anlayışından istifadə edilməlidir. Büdcə-maliyyə qiymətləndirilməsi dövlət idarəetmə sektoru və kvazifiskal əməliyyatları əhatə edən konsolidə olunmuş hesabı əhatə etdiyi üçün hökumət zamanəti nəticəsində yaranan şərti öhdəliklərlə bağlı gələcək xərclər də nəzərə alınmalıdır. Bəzi hallarda büdcə-vergi qiymətləndirilməsinə yalnız idarəetmə sektoru daxil edilir ki, bu da büdcənin vəziyyəti barədə təhrif olunmuş mənzərə yaradır və büdcə kəsiri kimi ağır yükü yerli idarəetmə orqanlarının üzərinə yönəltməyə imkan verir. Ona görə də dövlət sektorunun ümumi maliyyə tələbatlarını müəyyən etmək üçün «dövlət sektorunun konsolidə olunmuş hesablarının» tərtibi böyük əhəmiyyət kəsb edən məsələyə çevrilir.

Beynəlxalq Dövlət Maliyyəsinin Statistikası (DMS) üzrə metodologiyaya uyğun hazırlanmış dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyat cədvəli dövlət maliyyəsinin vəziyyətinin qiymətləndirilməsi üçün əsas alət hesab edilir və burada bütün gəlirlər, xərclər və ya məsrəflər, maliyyələşmə əməliyyatları cəmləşdirilir, həmçinin əsas maddələr üzrə qalıq məbləğləri əks etdirilir. Dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyatlarının ortamüddətli qiymətləndirilməsi ortamüddətli büdcə-maliyyə göstəricilər sistemini təşkil edir ki, bu da makroiqtisadi göstəricilər sisteminin əsas tərkib elementləridir. Dövlət idarəetmə orqanlarının

əməliyyatları DMS metodologiyasına əsasən iki uçot prinsipi əsasında: kassa və hesablanma metodları ilə uçota alınır (Cədvəl 1).

Büdcə kəsiri/profisiiti büdcənin ümumi vəziyyətini xarakterizə edən və ən çox istifadə olunan göstəricidir. Onun müəyyən olunması üzrə siyasətin əsas vəzifəsi büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsinin qeyri-inflyasiya yolu ilə, özəl sektorun sıxışdırılmasına yol verilmədən, dövlət borcu üzrə baş verəcək artımın nəzarətə götürülməsi yolu ilə həyata keçirilməsidir.

Avropa İttifaqında büdcə kəsiri anlayışı kimi dövlət idarəetmə sektorunda borc götürülən vəsaitin xalis məbləği başa düşülür. Bu göstərici ümumi xərc məbləği ilə alınmış kapital aktivlərinin xalis məbləğinin cəmindən ümumi gəlir məbləğinin çıxılması yolu ilə müəyyən edilir. Kəsirin müəyyən edilməsi zamanı bir sıra maliyyə əməliyyatları, məsələn səhmlərin və xüsusi kapitalın satılması/alınması gəlir/xərcə daxil edilmir. Faizlər hesablanma metodu ilə müəyyən edilir, öhdəliklər isə müvafiq qaydada uçota alınır.

Göründüyü kimi DMS (1986) variantında kassa metoduna əsasən hesablanmış büdcə kəsiri/profisiiti xərclər (ödəmələr) ilə siyasətin həyata keçirilməsi məqsədilə kreditləşmənin/borclanmanın (kreditləşmə minus ödəmə) xalis məbləği cəmindən əldə edilən gəlirlər çıxılmaqla hesablanır.

Avropa İttifaqından fərqli olaraq DMS-də büdcə kəsirinin yuxarıda göstərilən təyini yalnız kassa əməliyyatlarını əhatə edir və siyasətin aparılması məqsədilə həyata keçirilən dövlət büdcəsinin balans maddələri üzrə maliyyə əməliyyatları da bura daxil edilir (məsələn, özəlləşdirmə proqramının reallaşdırılması ilə əlaqədar olaraq şirkətin səhm və xüsusi kapitalının satışı). Kəsirin bu göstəricisi ödəmələr üzrə vaxtı keçmiş köhnə borcları və konsolidə edilməyən dövlət borclarını nəzərə almadığı üçün bir sıra ölkələrdə «öhdəlik bazasında kəsir» adlanan büdcə kəsiri göstəricisi hesablanır. Bu göstərici kassa metodu əsasında təsdiq mərhələsində müəyyən edilmiş xərc məbləği ilə əldə olunmuş gəlir məbləğinin fərqi kimi müəyyən olunur. Belə uçota alınmış öhdəliklərin tərkibinə həmçinin başa çatdırılmayan çoxillik müqavilələr və mal-materialların hələ göndərilmədiyi sifarişlər də daxil edilir.

Dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyat cədvəli

Kassa metodu əsasında (DMS 1986)	Hesablanma metodu əsasında (DMS 2001)
Gəlirlər və qrantlar <i>Gəlirlər</i> Vergi daxilolmaları (sosial sığorta ayırmaları daxil olmaqla) Cari qeyri-vergi daxilolmaları Əsaslı daxilolmalar (əsas fondların satışı daxil olmaqla) <i>Qrantlar</i> Xərclər və ödəmələr çıxılmaqla kreditləşmə <i>Cari xərclər</i> Mal və xidmətlər Fəhlə və qulluqçulara əmək haqqı İşverənlərə ayırmalar Sair mal və xidmətlər Faizlərin ödənilməsi Subsidialar Transfərtlər Əsaslı xərclər və transfərtlər <i>Ödənişlər çıxılmaqla kreditləşmə</i> Kassa metodu əsasında kəsir (-)/gəlirin artıqlığı (+) Maliyyələşmə <i>Daxili</i> Bank sektoru Sair <i>Xarici</i> Araş maddəsi: köhnə borc məbləğlərinin dəyişməsi Ödənilən köhnə borc Yeni yaradılan köhnə borc * Xalis kreditləşmə/borclanma = ümumi əməliyyat qalığı + kapital aktivləri alışıının ümumi məbləği * Xalis kreditləşmə/borclanma Avropa Şurasının 475/2000 nömrəli qərarında dövlət idarəetmə sektorunun büdcə kəsiri kimi müəyyən edilmişdir.	Cari əməliyyatlar və əsaslı transfərtlər <i>Gəlirlər</i> Vergilər Sosial sığorta ayırmaları Qrantlar Sair daxilolmalar <i>Xərclər</i> Fəhlə və qulluqçulara əmək haqqı Mal və xidmətlərdən istifadə Faizlər Subsidialar Qrantlar Sosial xərclər Transfərtlər və digər xərclər Ümumi əməliyyat qalığı (gəlirlər – əsas fondların amortizasiyası istisna olmaqla xərclər) Əsas kapitalın amortizasiyası Xalis əməliyyat qalığı (gəlirlər – əsas fondların amortizasiyası daxil olmaqla xərclər) Kapital aktivləri ilə əməliyyatlar Əsas kapital aktivlərinin xalis alışı Əsas kapitalın alışı minus əsas kapitalın satışı minus əsas kapitalın amortizasiyası Ehtiyat həcmnin dəyişməsi Sair qeyri-maliyyə aktivlərinin xalis alışı Xalis kreditləşmə/borclanma* (gəlirlər – kapital aktivləri ilə əməliyyatların xalis məbləği) Maliyyə aktivləri və öhdəliklər (maliyyələşmələr) ilə əməliyyatlar Siyasət məqsədlərinə maliyyə aktivləri alışıının xalis məbləği Siyasi tədbirlər nəzərə alınmaqla qalıq (xalis kreditləşmə/borclanma – siyasətin həyata keçirilməsi üçün maliyyə aktivlərin xalis alışı) Likvidliyin idarə edilməsi üçün maliyyə aktivlərinin xalis alışı <i>Daxili</i> Mərkəzi bank və maliyyə korporasiyaları Sair <i>Xarici</i> Öhdəliklərin xalis qəbulu <i>Daxili</i> Mərkəzi bank və maliyyə korporasiyaları Sair <i>Xarici</i>

Vaxtı keçmiş borcların məbləğinin dəqiq qiymətləndirilməsi üçün mal-materialların hələ göndərilmədiyi sifarişlərin məbləğini faktiki həyata keçirilmiş xərc məbləğlərindən ayırmaq lazımdır. Kəsirin öhdəlik əsasında hesablanması üçün bir sıra ölkələrdə vaxtı keçmiş borclar haqqında məlumatların verilməsi üzrə xüsusi sistem yaradılmışdır, lakin bu sistem borc öhdəliklərinin uçotu üzrə tam məlumatın əldə olunmasını təmin etmir.

DMS (2001) metodologiyasına uyğun olaraq dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyat cədvəli üç əsas qalığı əhatə edir:

- xalis əməliyyat qalığı;
- xalis kreditləşmə/borclanma məbləği;
- siyasət tədbirləri nəzərə alınmaqla qalıq.

Xalis əməliyyat qalığı əməliyyatların həyata keçirilməsi nəticəsində xüsusi kapitalın dəyərində baş verən dəyişikliyi göstərir və büdcə-vergi siyasətinin əsaslandırılmasına xidmət edir. Lakin əsas kapitalın amortizasiyasının müəyyən olunması çətin olduğu üçün təcrübədə daha çox ümumi əməliyyat qalığı istifadə olunur.

Xalis kreditləşmə/borclanma hökumətin maliyyələşmə tələbatının həcmi müəyyən edən əsas göstəricidir.

Siyasət tədbirləri nəzərə alınmaqla qalıq göstəricisi isə hesablanma metodu əsasında müəyyən edilir və kassa metodu ilə hesablanan kəsirə/profitsitə ekvivalent göstəricidir. Bu göstərici siyasi qərarların nəticələrinin maliyyə cəhətdən təhlil edilməsi üçün çox faydalıdır.

Büdcə kəsirinin müxtəlif üsullarla müəyyən edilməsi müxtəlif məqsədlərə xidmət edir. Kassa metodu ilə hesablanan kəsir pul kütləsinin həcmi ilə, başqa sözlə pul-kredit siyasətinin məqsəd və vəzifələrilə birbaşa əlaqədardır. Lakin Avropa İttifaqının standartına (1995) uyğun müəyyən edilmiş kəsir dövlət maliyyəsinin vəziyyətini daha ətraflı qiymətləndirməyə imkan verir, çünki o qeyri-pul xarakterli əməliyyatları da əhatə etməklə dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə əməliyyatlarını lazımi şəkildə müəyyən edir.

Beləliklə, gəlir, xərc və maliyyələşmə əməliyyatlarının büdcə təsnifatında düzgün müəyyən edilməsi və kifayət qədər müfəssəl əks etdirilməsi şərti ilə büdcə kəsirinin müxtəlif üsullarla hesablanması ona verilən şərhlərin əsaslılığını müəyyən etməyə imkan verir.

Hökumətin həyata keçirdiyi siyasətin büdcə-maliyyə əsaslandırılması üzrə göstəricilərə dövlət borcu/ÜDM, ümumi vergi daxilolmaları/ÜDM, sosial təminat üzrə öhdəliklərin ehtiyatla təmin olunmayan xalis həcmi və s. daxildir.

Ümumi vergi daxilolmaları/ÜDM və dövlət xərcləri/ÜDM nisbətləri dövlət idarəetmə orqanlarının iqtisadiyyatda xüsusi çəkisini xarakterizə edən vacib göstəricilərdir. Bir çox dövlətlər özəl sektorun genişlənməsinə kömək etmək üçün öz qarşılıqlarında iqtisadi siyasətin ən vacib məsələsi kimi bu nisbətlərin azaldılmasını qoymuşlar.

Hesablanma metodu əsasında uçotun aparılması dövlət idarəetmə orqanlarına onların öz aktiv və öhdəliklərini, xüsusi kapitallarını, habelə bu göstəricilərin büdcə-vergi siyasətinin əsaslandırılmasına təsirini daha yaxşı qiymətləndirməyə imkan verir. Məsələn, aktiv və öhdəliklərin həcmində baş verən dəyişikliklər birbaşa dövlət siyasətindən asılıdır. Lakin xüsusi kapitalın səviyyəsindəki dəyişikliklər həmçinin digər iqtisadi amillərin təsiri nəticəsində baş verdiyi üçün qısamüddətli büdcə-vergi siyasətinin məqsədlərinin qiymətləndirilməsində bu göstəricidən meyar kimi istifadə etmək çox təhlükəlidir.

Büdcənin zəif yerlərinin qiymətləndirilməsi xüsusilə o dövlətlərdə zəruri olur ki, onlar qısamüddətli kapital axınlarının milli iqtisadiyyata cəlb edilməsindən daha çox fayda əldə edərək ondan asılı vəziyyətdə olurlar. Belə qiymətləndirmə dövlət borcunun ödənilməsi müddətinin, istifadə edilə biləcək valyuta ehtiyatlarının həcmi və s. təhlilinə əsaslanmalıdır.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət idarəetmə orqanlarının fiskal vəzifələri hərtərəfli nəzərə alınan və bir-birinə uyğunlaşdırılan ortamüddətli makroiqtisadi göstəricilər sistemi həddində müəyyən edilməlidir. Bu göstəricilər sisteminə adətən perspektiv üçün tədiyyə balansının, iqtisadiyyatın real sektorunun, büdcə hesablarının və pul-kredit sektorunun qiymətləndirilməsi daxildir. İqtisadi artım, büdcə kəsiri/profitsi, tədiyyə balansı, valyuta kursu, inflyasiya, dövlət və özəl sektorlar arasında kredit resurslarının bölüşdürülməsi, xarici borclanma siyasəti və s. kimi məsələlərin perspektiv qiymətləndirilməsində bu sistem əsas nəzarət aləti kimi istifadə olunur. Perspektiv makroiqtisadi qiymətləndirmə iqtisadi subyektlər arasındakı münasibətlərin müəyyənləşdirilməsində mövcud olan real vəziyyətə əsaslanmalıdır.

Bu qiymətləndirmə iqtisadi subyektlərin fəaliyyətini təsvir edən və milli hesablar sisteminə uyğun tərtib edilən iqtisadiyyatın formal modeli əsasında həyata keçirilir. Belə modellərin mürəkkəblik səviyyəsi yalnız ölkənin texniki imkanlarından, müvafiq iqtisadi alətlərin mövcudluğundan, milli hesabların və digər zəruri statistik məlumatların keyfiyyətindən deyil, həm də perspektiv qiymətləndirmənin məqsədli təyinatından və miqyasından asılıdır. Makroiqtisadi qiymətləndirmənin hazırlanmasında hökumət özünün əsas vəzifəsi kimi makroiqtisadi mə-

sələlərin formalaşdırılması və onların yoxlanılması üçün ümumi cərcivəni müəyyən edir. Mürəkkəb ekonometrik modellər faydalı olsa da perspektiv makroiqtisadi qiymətləndirmənin hazırlanması üçün onların tətbiqi zəruri şərt hesab olunmur. Ona görə də makroiqtisadi modellər nisbətən sadə olmalıdır.

Modellərin hazırlanması ilə yanaşı əldə olan məlumatların ciddi surətdə təhlil edilməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Məsələn, bir sıra dövlətlərdə gəlirlərin proqnozlaşdırılması mürəkkəblik səviyyəsindən asılı olmayaraq makroiqtisadi modelin köməyi ilə əldə olunan ümumi göstəricilər əsasında deyil, ayrı-ayrı vergi növlərinin və onların proqnoz göstəricilərinin müfəssəl təhlilinə əsasən həyata keçirilir.

Ona görə də makroiqtisadi qiymətləndirmə milli hesablar sisteminin, həmçinin dövlət idarəetmə sektorunun və tədiyyə balansının statistik məlumatların dəqiqliyindən və vaxtında əldə olunmasından asılıdır. Bundan başqa milli statistika orqanının, mərkəzi bankın, özəl sektora aid təşkilatların hazırladığı iqtisadi məcmuələrdən də istifadə edilməlidir. Belə məlumatlar makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanmasının ilkin mərhələsində əldə olunmalı və onların əsasında əldə edilmiş nəticələrin dəyərləndirilməsi həyata keçirilməlidir.

Makroiqtisadi göstəricilərlə yanaşı mümkün fiskal risklərin büdcənin tərtibi zamanı nəzərə alınması onun səmərəliliyinə birbaşa təsir göstərən amillərdən biri hesab edilir. Belə ki, hökumət öz iqtisadi siyasətini həyata keçirərkən təbii fəlakət, xarici iqtisadi mühitdə baş verən dəyişikliklər və s. kimi fiskal risklərlə üzləşir. Bütün bunlar hökuməti əlahiddə tədbirlər görməyə, o cümlədən icra zamanı təsdiq edilmiş büdcəyə yenidən baxmağa və ya sekvestr mexanizmini tətbiq etməyə vadar edir. Bəzi hallarda, məsələn hökumətin verdiyi zəmanətlərin idarə olunması ilə bağlı fiskal riskləri qiymətləndirmək asan olduğu üçün onları standart qiymətləndirmə alətlərinin köməyi ilə etmək mümkündür.

Fiskal məqsədləri və büdcə parametrlərini əsaslı şəkildə müəyyən etmək üçün mövcud fiskal və iqtisadi risklər, habelə onların büdcəyə mümkün təsiri barədə məlumat əldə edilməlidir. Bununla yanaşı büdcəyə daxil ediləcək və proqnozlaşdırılması əvvəlcədən mümkün olmayan xərclər üçün ehtiyat vəsaitlərin həcmi müəyyən edilməlidir. Bu ehtiyat sırf fiskal riskləri, məsələn valyuta kursunun dəyişməsinin dövlət borcuna xidmət üzrə xərclərə təsirini zərərsizləşdirmək üçün istifadə edilməlidir. Eyni zamanda ehtiyat vəsaitlərin həcmi ümumi büdcənin 3-5%-i səviyyəsində məhdudlaşdırılmalıdır, əks halda büdcənin icrası

zamanı ehtiyat vəsaitləri ətrafında mürəkkəb siyasi oyunlar baş verir ki, bu da həmin vəsaitlərin fiskal əhəmiyyətini heçə endirir.

Büdcənin əsasını təşkil edən makroiqtisadi qiymətləndirmədə müxtəlif variantlar, o cümlədən neftin dünya qiymətinin dəyişilməsi və dünya iqtisadiyyatında baş verən dəyişikliklər nəzərə alınmalıdır, həmçinin dövrü olaraq valyuta kursu və faiz dərəcəsinə də baş verən dəyişikliklərin borca xidmət üzrə xərclərə təsirini yenidən qiymətləndirmək lazımdır. Xarici iqtisadi mühitdə baş verən dəyişiklikləri nəzərə almaq üçün kapital axınları ciddi surətdə yoxlanılmalı, şərti dövlət öhdəlikləri ilə bağlı risklər məcburi qiymətləndirilməlidir. Bundan başqa büdcə təşkilatları tərəfindən proqram və xərc smetaları tərtib edilərkən onların məsuliyyətində olan bu və ya digər siyasət və proqramların yerinə yetirilməsi ilə bağlı iqtisadi və maliyyə riskləri də qiymətləndirilməlidir.

Nəzərə alınmalıdır ki, ortamüddətli makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanması iterativ prosesdir. İlkin bazis variantını yaratmaq üçün əldə olan məlumatlar yığını kifayət etsə də yekun göstəricilər sisteminin əldə edilməsi məqsədilə bütün məqsəd və vəzifələrin uyğunlaşdırılması həyata keçirilməlidir. Bu prosesin gedişində yalnız bir məqsədin (məsələn büdcə kəsirinin) əsas kimi seçilməsi digər vacib məqsədləri faktiki olaraq ikinci dərəcəli, yaxud əhəmiyyətsiz edə bilər.

Perspektiv qiymətləndirmənin hazırlanması nəticəsində aşkar edilmiş problemlər (məsələn, iqtisadi artım və pul-kredit siyasəti üzrə müəyyən edilmiş məqsədlər arasında uyğunsuzluq olduqda) makroiqtisadi səviyyədə onların idarəedilməsi ilə məşğul olan qurumlar tərəfindən müzakirə edilməlidir. İlkin bazis variantının müfəssəl perspektiv qiymətləndirmə üçün zəruri olan əsas makroiqtisadi məlumatlara malik olmasına baxmayaraq sonrakı təhlil adətən bazis variantına müəyyən düzəlişlərin aparılmasını tələb edir. Bu iterasiya prosesi bü-tövlükdə makroiqtisadi göstəricilər sistemi həddində ümumi qarşılıqlı uzlaşmanın əldə olunmasına qədər davam etdirilir.

Ortamüddətli makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanması qeyri-diskret xarakterdə olmalıdır. Sahə nazirliklərinə müəyyən istiqamət vermək məqsədilə göstəricilər sistemi büdcənin tərtibi dövrünün əvvəlində hazırlanmalıdır. Büdcənin tərtibinin sonrakı mərhələlərində iqtisadi və maliyyə sahəsində baş vermiş dəyişiklikləri nəzərə almaq üçün bu sistem daha da təkmilləşdirilməlidir. Büdcənin icrası mərhələsində isə xarici iqtisadi mühitdə baş vermiş dəyişikliklərin və icra prosesində yaranan problemlərin təsirini nəzərə almaq üçün makroiqtisadi qiymətləndirmədə daimi düzəlişlər aparılmalıdır.

Əsas göstəricilər sisteminin hazırlanmasına əlavə olaraq dünya iqtisadiyyatındakı qiymətlərdə baş verən dəyişiklikləri nəzərə alan variantlar da hazırlanmalıdır. Makroiqtisadi parametrlərdə baş verən gözlənilməz dəyişikliklərlə əlaqədar olan risklərin əvvəlcədən qiymətləndirilməsi və ona veriləcək siyasi reaksiyanın müəyyən edilməsi də çox zəruridir.

Makroiqtisadi perspektiv qiymətləndirmənin hazırlanmasında adətən müvafiq siyasətin və texniki məsələlərin həllinə məsuliyyət daşıyan təşkilatlar iştirak edirlər. Bir qayda olaraq bu təşkilatlara Maliyyə Nazirliyi, Mərkəzi Bank, Xəzinədarlıq, İqtisadiyyat Nazirliyi, Milli Statistika orqanı və zəruri hallarda sahə nazirlikləri daxil edilir.

Bir çox ölkələrdə makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanmasına və perspektiv qiymətləndirilməsinə bir nazirlik və ya təşkilat (əsasən Maliyyə Nazirliyi) məsuliyyət daşıyır. Digər ölkələrdə isə bu məsuliyyət bir çox təşkilatlar arasında bölüşdürülür. Məsələn, Maliyyə Nazirliyi büdcənin qiymətləndirilməsinə, İqtisadiyyat Nazirliyi iqtisadiyyatın real sektoru üzrə qiymətləndirməyə, Mərkəzi Bank isə pul-kredit sahəsində və tədiyyə balansında proqnozun vəziyyətinə məsuliyyət daşıyır. Belə hallarda makroiqtisadi perspektiv qiymətləndirmə müxtəlif təşkilatlar tərəfindən hazırlanmış proqnozların konsolidə edilməsini özündə əks etdirir ki, bir çox hallarda bu yanaşmada qarşılıqlı əlaqələndirmə kifayət səviyyədə olmur. Məsuliyyətin səpələndiyi bu cür hallarda perspektiv qiymətləndirmənin müxtəlif variantlarını təhlil etmək, onların real vəziyyətə uyğunluq səviyyəsini müəyyən etmək və qarşılıqlı əlaqələndirmək, həmçinin zəruri dəyişiklikləri həyata keçirmək üçün koordinasiya qurumları (komitə və ya komissiya) və onların fəaliyyətində səmərəliliyi artırmaq üçün müxtəlif sahələr üzrə mütəxəssislərdən ibarət olan texniki heyət də yaradılır.

Təcrübə göstərir ki, makroiqtisadi göstəricilərin hazırlanması üzrə məsuliyyətin necə bölüşdürülməsindən asılı olmayaraq Maliyyə Nazirliyi bu göstəricilər sisteminin əsasını təşkil edən ortamüddətli fiskal göstəricilərə tam məsuliyyət daşımalıdır. İstənilən ölkədə Maliyyə Nazirliyi makroiqtisadi proqnozların təhlilini, müxtəlif makroiqtisadi və büdcə-maliyyə variantları ilə bağlı risklərin qiymətləndirilməsini, digər variantlarla müqayisə etmək və onların reallığa uyğunluğunu yoxlamaq məqsədilə özünün xüsusi makroiqtisadi variantının hazırlanmasını aparmaq üçün daxili imkanlara malik olmalıdır. Ona görə də əksər ölkələrdə Maliyyə Nazirliyinin nəzdində makroiqtisadiyyat və dövlət maliyyəsi sahəsində sərəfətli mütəxəssislərdən ibarət olan makroiqtisadi və büdcə-vergi siyasəti üzrə xüsusi qurum yaradılır.

3. Büdcənin optimal tərtib edilməsi üçün şərtlər

Büdcənin tərtibi prosesində büdcə siyasəti və müəyyən edilmiş prioritetlər arasında uyğunluğu təmin etmək üçün sahə və proqramlar üzrə növbəliliyin qoyulması və razılaşdırılmış qərarların qəbul edilməsi zəruri tələblərdən biridir ki, sonradan bu variantlar içərisindən ən optimalı seçilir. Büdcədən maliyyələşən nazirlik və təşkilatlar sahə proqramlarının həyata keçirilməsi zamanı texniki səmərəliliyin artırılmasına xüsusi diqqət yetirməli, büdcə prosesi isə onları öz fəaliyyətlərində səmərəliliyi artırmağa stimullaşdıran xüsusi vasitələri nəzərdə tutmalıdır. Belə ki, büdcənin tərtibi zamanı bir sıra şərtlərin yerinə yetirilməsi büdcənin optimallıq səviyyəsini daha da artırır ki, bu şərtlərə aşağıdakıları aid etmək olar:

- büdcənin tərtibi və icrası üzrə qərarların qəbul edilməsi prosesinin unifikasiya edilməsi;
- büdcənin reallıqlar əsasında tərtib edilməsi;
- büdcə tərtibinin bütün mərhələlərində məhdudiyyətlərin sərt qaydada tətbiqi;
- siyasətin dəyişməsinə diqqətin cəmləşdirilməsi.

Proseslərin unifikasiya edilməsinin zəruriliyi büdcənin optimal tərtibinin ən vacib şərtlərindən biridir. Büdcə sistemində xərclərin proqramlaşdırılması və resursların bölüşdürülməsinə dair qərarların hazırlanması mütəmadi baş verən fəaliyyət olmasına baxmayaraq büdcə bu prosesin daha harmonik icra olunmasında ən güclü alətlərdən biridir. Lakin büdcənin əsas funksiyasının yerinə yetirilməsini səmərəli təşkil etmək və əsas məqsədlərə nail olmaq üçün institusional mexanizmlər də tələb olunur. Büdcə prosesinin natamamlığının əsas səbəbi kapital qoyuluşu üzrə büdcənin tərtibinin təşkilati qaydasıdır. Bir sıra ölkələrdə kapital qoyuluşunun smetalarının tərtibinə məsuliyyəti bir nazirlik (məsələn, İqtisadiyyat Nazirliyi) daşıyır, əməliyyat xərclərinin smetasını isə digər nazirlik (məsələn, Maliyyə Nazirliyi) tərtib edir. Bu ölkələrdə vəziyyəti mürəkkəbləşdirən amillərdən biri kapital qoyuluşu üzrə büdcə ilə dövlət investisiya proqramlarının hazırlanması arasında əlaqənin olmamasıdır, yaxud onların müxtəlif metodların köməyi ilə tərtibidir.

İqtisadiyyatın inkişafı üçün yalnız investisiyanın həcmi deyil, həm də ondan istifadənin səmərəliliyi, həmçinin əsaslı və cari xərclərin adekvat uyğunluğu böyük əhəmiyyət kəsb edir. Özünün həyata keçirdiyi siyasətin makroiqtisadi nəticələrini nəzərə alması hökumət üçün zəruridir, çünki həm cari, həm də əsaslı xərclər məcmu tələbə təsir

göstərdiyinə görə borclanma sahəsində siyasət yalnız investisiya mülahizələrinə görə deyil, həm də makroiqtisadi və fiskal məqsədlərə uyğun formalaşdırılmalıdır.

Kapital qoyuluşlarının smetaları İqtisadiyyat Nazirliyi tərəfindən hazırlanan ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi adətən investisiya üzrə global maliyyə paketi hazırlayır və bunun əsasında kapital qoyuluşu üzrə büdcə tərtib edilir. Bəzi ölkələrdə bu eyni zamanda həm investisiyanın, həm də dövrü texniki xidmət və təmirin aparılması üçün tələb olunan resursların çatışmamasına səbəb olur. Ona görə də həmin ölkələrdə müasir büdcə sisteminin yaradılmasına nail olmaq və kapital qoyuluşu üzrə büdcənin tərtibi və icrası prosesini unifikasiya etmək məqsədilə beynəlxalq maliyyə təşkilatları onun tam şəkildə Maliyyə Nazirliyinin nəzarətinə verilməsini tövsiyyə edirlər. İqtisadiyyat Nazirliyinin büdcənin tərtibi zamanı müəyyən makroiqtisadi məsələlər üzrə məsləhət vermək imkanının olmasına baxmayaraq kapital qoyuluşu üzrə büdcənin tərtibi və investisiyanın proqramlaşdırılması prosesində onun birbaşa iştirakı əksər hallarda müəyyən siyasi səbəblərə görə mümkün olmur.

Bundan başqa çoxillik investisiya proqramlarının hazırlanması üçün xüsusi mexanizmlərin yaradılmasından qaçılmalıdır, çünki bu mexanizmlər xərclərin proqramlaşdırılması prosesinin natamamlığına gətirib çıxarır. Bəzi ölkələrdə investisiyanın proqramlaşdırılması üzrə Maliyyə Nazirliyindən kənar xüsusi mərkəzi orqanın yaradılmasına cəhdlər edilsə də onlar uğursuzluğa düşər olurlar. Buna səbəb kapital qoyuluşu üzrə büdcənin tərtibinə tam məsuliyyət daşıyan orqandan kənar hər hansı əlavə qurumun yaradılmasının özünü doğrultmamasıdır.

Büdcənin tərtibi ciddi əsaslandırma tələb edən və müxtəlif variantların içərisindən ən optimalının seçilməsi kimi çətin proseslə bağlıdır. Edilmiş seçim müəyyən qiymətə malikdirsə, edilməmiş seçim daha böyük qiymətə malik olduğuna görə büdcənin formalaşdırılması zamanı razılaşdırılmış qərarlar aşkarlıq şəraitində qəbul edilməlidir. Bu, icrasına daha çox üstünlük verilən proqramların yerinə yetirilməsinin səlisliyini təmin edir və büdcənin icrası zamanı proqramların idarə edilməsində kəsilmələrdən qaçmağa imkan verir. Siyasi təsəvvürlər, seçimdən kənarlaşma mexanizmləri, zəruri informasiyanın yoxluğu belə çətin seçimin vaxtında edilməməsinə və onun büdcənin icrası prosesində kəsilmələrinə gətirib çıxarır. Belə gecikmə şəraitində isə seçim prosesi daha da çətinləşir və nəticədə büdcə prosesinin səmərəliliyi aşağı düşür.

Dövlət gəlirlərinin həcmnin əsassız olaraq artırıldığı, mövcud öhdəliklərin təsir dərəcəsinin kifayət qədər nəzərə alınmadığı hallarda büdcənin icrası zamanı sonradan xərclərin kəskin şəkildə azaldılması məcburiyyəti yaranır. Gəlirlərin süni surətdə artırılması bəzi hallarda texniki amillərlə (məsələn, vergi siyasətinin dəyişməsi nəticəsində uçotun pis aparılması) əlaqədar baş versə də, əsasən bu sahə nazirliklərinin büdcəyə çoxlu sayda proqramları daxil etmək arzusunun irəli gəlir. Analoji olaraq xərc həcmnin azaldılması müvafiq maliyyələşmə ilə örtülməyən öhdəliklərin qeyri-real qiymətləndirilməsi nəticəsində, bəzi hallarda isə büdcənin icrası zamanı yeni proqramların işə salınması üçün əlavə vəsaitin tələb olunması üçün məqsədyönlü şəkildə edilir. Burada ən vacib məqam ondan ibarətdir ki, belə texniki «təkmilləşdirmələr» onların həlli zamanı mövcud olan institutsional problemlərin avtomatik həll edilməsinə gətirib çıxarır.

Həddən artıq nikbinliklə tərtib edilən büdcə vaxtı keçmiş borcların yığılmasına və qoyulmuş qaydalardan yan keçmək üçün lüzumsuz şəraitin yaranmasına səbəb olur. Maliyyə məhdudiyyətlərinə uyğun müəyyən edilmiş xərclərin səviyyəsi barədə məlumat büdcənin tərtibinin ilkin dövrlərində büdcə təşkilatlarına təqdim olunmalıdır, çünki real tərtib edilmiş büdcəni pis icra etmək mümkün olduğu halda, qeyri-real tərtib edilmiş büdcəni yaxşı icra etmək mümkün deyildir. Qeyri-real tərtib edilmiş büdcənin mənfi nəticələrini icra prosesində düzəltmək və ya aradan qaldırmaq üçün müvafiq mexanizm mövcud deyildir. Məsələn, sekvestr mexanizminin tətbiqi məhdud dövlət vəsaitinin həddən artıq çox olan fəaliyyət növləri və tədbirlər üzrə səpələnməsinə və vəsaitlərdən istifadə üzrə əldə olunacaq effektin itirilməsinə gətirib çıxarır. Mövcud vəsaitlərin seçmə yolu ilə normativlər əsasında xərclənməsi də ciddi səmərə vermir, büdcənin icrasında siyasi mülahizələrin və proqramların prioritetliyi əvəzinə mal satanlara daha çox üstünlüyün verilməsinə səbəb olur.

Həddən artıq nikbin büdcənin yaratdığı problemi yumşaltmaq üçün bəzi hallarda büdcənin tərkibində «əsas proqram» adlanan müəyyən hissə ayrılır və ona icra zamanı daha yüksək prioritetlik verilir. Bu metod yalnız büdcənin icrasında qeyri-müəyyənliyin çox olduğu və ya inflyasiyanın yüksək olduğu dövrlər üçün əhəmiyyətlidir. Cari xərclərin tərkibində əsas proqram kimi əmək haqqı və digər zəruri xərclər nəzərdə tutulur ki, sekvestr mexanizminin tətbiqi zamanı zəruri tələbatı ödəmək imkanında olmayan digər xərclər azaldılmaya məruz qalır. Bu da vəsaitlərin istifadə səmərəliliyini daha da aşağı salmaqla nəzərdə tutulmuş tədbirləri yerinə yetirməyə imkan vermir. Əsas/qeyri-

əsas proqramlar yanaşması investisiya xərcləri baxımından da səmərəli deyildir, çünki hətta qeyri-əsas proqramlara aid olan və aşağı səviyyədə tərtib edilmiş layihələrin icrasını sonradan dayandırmaq mümkün olmur. Bəzi hallarda isə qeyri-əsas layihələr güclü siyasi dayağa malik olduğu üçün təcrübədə hətta əsas layihələri sıxışdırma da bilir. Ona görə də ən yaxşı metod faktlara əsaslanmaqla yaranmış vəziyyəti real əks etdirən büdcənin tərtib edilməsidir.

Büdcənin tərtibi üzrə prosesin açıq təşkili mövcud maliyyə məhdudiyyətləri barədə Maliyyə Nazirliyinin hər hansı dəqiq göstərişi olmadan büdcə təşkilatları tərəfindən öz tələblərinin hazırlanması ilə başlanır. Bu tələblər yalnız «tələbatı» əks etdirdiyi üçün təcrübədə onlar adətən mövcud resursların mümkün həcmindən xeyli çox olurlar, çünki büdcə təşkilatlarının qənaət hesabına yeni növ fəaliyyətlərlə məşğul olmağa təminatları olmadığına görə onlarda vəsaitlərə qənaət edilməsi üçün ciddi stimulaşdırılmır. Yeni proqramlar ətraflı təhlil edilmədən sonrakı müzakirələr üçün sahəvi büdcələr üzrə tələblərə daxil edilir. Təklif edilən xərc maddələrinin üstün və çatışmayan cəhətləri barədə məlumatlara malik olmadığı üçün Maliyyə Nazirliyi büdcə təşkilatlarının təqdim etdikləri bütün təklifləri istədikləri formada bir qayda olaraq büdcə layihəsi üzərində işin başa çatdırıldığı mərhələdə azaltmaq məcburiyyətində qalır. Ən yaxşı halda büdcə layihələrini hökumətə təqdim etmə ərafəsində Maliyyə Nazirliyi sahə nazirliklərinə son göstərişi verirlər ki, bu da həmin nazirlikləri öz struktur bölmələrinin proqramlarını istədikləri şəkildə tələsik azaltmağa məcbur edir və sonradan əlavə büdcə vəsaitlərini əldə etmək üçün hökumət səviyyəsində «mübarizə» aparmağa vadar edir.

Belə açıq proseslərə büdcənin tərtibinə qeyri-mərkəzləşdirilmiş yanaşma adı ilə bəzi hallarda bəraət qazandırmağa cəhd edilir. Lakin əslində vəziyyət tamamilə əksinədir. Sahə nazirlikləri tərəfindən tələb olunan məbləğlər mövcud resursların həcmi aşdığına görə Maliyyə Nazirliyi təcrübədə daha böyük səlahiyyətə malik olaraq əlavə vəsaitlərin ayrılma təyinatını və onların yenidən bölüşdürülməsinin məqsəd yönümlüyünü müəyyən etmək hüququna malikdir. Büdcənin tərtibi prosesində məhdudiyyətlər nə qədər az olarsa nazirliklərin tələbləri ilə mövcud resursların məbləğləri arasında kənarlaşma bir o qədər çox olur ki, bu da Maliyyə Nazirliyinin sahəvi proqramların strukturunun müəyyən edilməsində rolunu daha da artırır.

Büdcənin tərtibi üzrə istənilən prosesdə müxtəlif istiqamətli maraqlar toqquşduğuna görə əlavə vəsaitlərin əldə edilməsi üçün sövdələşmələrin aparılmasına imkan yaranır. Lakin əsas hərəkətverici qüvvə

və kimi yalnız sövdələşmələr çıxış etdikdə bu vəsaitlərin bölüşdürülməsinə və vəsaitlərdən sui-istifadə hallarının gətirib çıxarır. Bundan başqa seçim real faktorlardan göstəricilərdən daha çox bu prosesin müxtəlif iştirakçılarının gücünə əsaslandığı üçün gizli sövdələşmələrin və yalançı razılaşma sayı daha da artır.

Büdcənin tərtibi üzrə yaranacaq daxili ziddiyyətlər üçün daha çox aşağıda qeyd edilən bir sıra arzuolunmazlaşmalardan və dolaylı yollardan istifadə edilir: bütün məbləğlər üçün məhdud vəsaitlərin çoxlu sayda proqramlar arasında səpələnməsi, dövlət gəlirlərinin həcmində sənədləşdirmə mövcud öhdəliklərin məbləğinin bilərəkdən azaldılması, həyata keçirilən qərarların qəbulunun icra prosesinə qədər təxirə salınması, xillik proqramlar üzrə xərclərin süni olaraq cari ilə cəmləşdirilməsi və s. Bu mexanizmlərə daha çox dövlət orqanları arasında qarşılıqlı əlaqə və fəaliyyətin zəif olduğu ölkələrdə rast gəlinir. Ona görə də proseslərin düzgün qurulması və onların təkmilləşdirilməsi büdcənin tərtibi prosesinə müsbət təsir göstərməklə yanaşı onun səviyyəsini də artırır.

Büdcənin tərtibi prosesinin ilk günlərindən sahə nazirlikləri üçün müəyyən edilmiş xərc limitlərinin çatdırılması büdcənin tərtibi üçün xarakterik olan «tələbat» formasından «imkan» formasına keçirilməsinə kömək edir. Bu, həmçinin nazirliklərə özlərinin prioritetlərini konkret proqram səviyyəsində resursların bölüşdürülməsi üzrə qərarların qəbul edilməsinə yönəltməyə kömək edir.

Bundan başqa büdcə üzrə konkret sərt məhdudiyyətlərin qeyd proseduru sahə nazirliklərinin sərbəstliyini və faktiki səlahiyyətlərini artırmaqla yanaşı büdcənin sahə strukturunun müəyyən sahələrdə Maliyyə Nazirliyinin rolunu əhəmiyyətli dərəcədə azaldır.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi büdcənin hazırlanması zamanı məqsədlər və makroiqtisadi göstəricilər sisteminin tərtibi məsələləri kimi çıxış edir. Bundan sonra büdcənin tərtibi prosesində Maliyyə Nazirliyi ilə sahə nazirlikləri arasında təkrar olunacaq əlaqə qeyd edilir. Ona görə də bu proses aşağıdakı üç yanasma şəklində təşkil edilməlidir:

- «yuxarıdan aşağıya» yanaşması aşağıdakılardan ibarət prosesdir: lət xərclərinə ayrılacaq resursların məcmu həcmində müəyyən edilmiş sahələr üzrə vəsaitlərin xərclənməsi məqsədilə qeyd edilmiş ilkin limitlərə prioritetlərin qoyulması; sahə nazirliklərinin limitlər barədə məlumatın çatdırılması və sahə büdcələrinin tərtibi.

təlimatı göstərişin verilməsi. Maliyyə Nazirliyi bu məsələlərdə əsas rol oynasa da siyasi qərarların qəbul edilməsi hökumətin səlahiyyətində olmalıdır.

- «aşağıdan yuxarıya» yanaşması sahəvi məqsədli proqramların formalaşdırılması və dəyərinin hesablanılmasını, həmçinin sahələr üzrə müəyyən edilmiş xərc limitləri dairəsində sahə büdcələrinin tərtib edilməsini özündə əks etdirir. Büdcə prosesinin bu hissəsinə əsas məsuliyyəti sahə nazirlikləri daşıyırlar.

- iterasiya prosesi və razılaşdırma mexanizmləri.

Bu proseslərin hər bir ölkənin spesifik xüsusiyyətlərinə uyğun təşkil edilməsinə baxmayaraq adətən büdcə prosesinə «yuxarıdan aşağıya» yanaşmasının tətbiqi, sonra isə ikinci və üçüncü yanaşmalardan istifadə edilməsi daha səmərəli nəticələr əldə etməyə imkan verir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, maddələr üzrə detallaşdırılmış büdcəyə mexaniki dəyişikliyin edilməsi, yəni müəyyən artımla büdcənin tərtib edilməsi çox pis nəticələrə gətirib çıxarır. Maliyyə Nazirliyi ilə sahə nazirlikləri arasında dialoq müəyyən maddələrin müzakirəsi və onlar ətrafında artma və ya azalma istiqamətində sövdələşmə ilə məhdudlaşdırılır. Bu formada büdcənin tərtibi onun əsas məqsədi olan xərclərə nəzarət üzrə müvafiq mexanizmi təşkil etməyə belə hətta imkan vermir.

Qeyd etmək lazımdır ki, büdcənin tərtibi prosesinə heç zaman sıfırdan başlanılmır. Borclara xidmət, investisiya üzrə çoxillik öhdəliklər, qanunvericilik aktları ilə təmin olunan pensiya və digər sosial xərclər, həmçinin hökumətin təhsil, səhiyyə, milli müdafiə və s. sahələri üzrə obyektlərə vəsaitlərin birdən dayandırmasının qeyri-mümkünlüyü ümumi xərc məbləğinin maksimum 5-10% həddində mümkün dəyişməsinə məhdudlaşdırır. Bütün proqramların hər il yenidən qiymətləndirilməsi qeyri-real və bahalı işdir. Ölkədə siyasi qüvvələrin nisbətində baş verən dəyişikliyə cavab olaraq büdcə təxsisatlarında baş verən gözlənilməz kənarlaşmalar proqramların səmərəli həyata keçirilməsini çətinləşdirir və tarazlaşdırmağa imkan vermir. Fövqəladə və böhran halları istisna olmaqla büdcənin tərtibi zamanı hökumət əsas diqqəti həyata keçirilən siyasətin yeni istiqamətlərinə və cəhdlərinə yönəltməli, səmərəsi az olan proqramlara sərf ediləcək vəsaitlərə qənaət etməli və digər mövcud proqramların səmərəliliyinin yüksəldilməsinə nail olmalıdır.

Bir çox büdcə variantlarında əvvəlcədən müəyyən edilmiş baza səviyyəsi ilə müqayisədə maliyyələşmələrdə artma və ya azalma istiqamətində mümkün ola biləcək dəyişikliklər (faktiki xərc, təxsisatların

ayrılması, cari xidmətlərin ödənilməsi, hazırlanmış siyasətin həyata keçirilməsinə məsrəflər) nəzərdə tutulur. Məlumatların bu şəkildə təsvir olunmasını «büdcənin müəyyən artımla tərtib edilməsi» metodu ilə eyniləşdirmək olmaz, çünki müxtəlif variantlar əsasında tərtib edilən büdcə layihələri siyasətin formalaşması və təhlili üzrə bütün zəruri məlumatları əldə etməyə imkan verir. Siyasətdəki və ya təqdim edilən xidmətin səviyyəsindəki dəyişikliklərə əsas diqqətin cəmləşdirilməsi büdcənin ətraflı öyrənilməsi ilə yanaşı icra olunan siyasətin də aydınlaşdırılmasına kömək edir.

Prinsipcə mövcud siyasətin həyata keçirilməsinə sərf edilən məsrəflər cari fəaliyyətin saxlanılmasına çəkilən məsrəflərdən, başqa sözlə cari səviyyədə nəticələri əldə etmək üçün istifadə edilən resursların cari dəyərindən fərqlənir. Məsələn, mövcud siyasət daxilində təhsil sahəsində məktəblilərin sayının artımı dərslər saatlarının artmasına və beləliklə daha yüksək səviyyədə xərclərə və nəticələrə gətirib çıxarır. Lakin mövcud siyasətin həyata keçirilməsinə sərf olunacaq gözlənilən xərclərin qiymətləndirilməsi heç də asan iş deyildir. Bundan başqa büdcə vəsaitlərinin mütəmadi çatışmadığı şəraitdə siyasətin həyata keçirilməsinə məsrəflərin həcmi çox ehtiyatlı şəkildə müəyyən edilməlidir. Ona görə də illik büdcənin tərtibi zamanı əksər hallarda əsas diqqət siyasətdəki arzu edilən dəyişikliklərə deyil, fəaliyyət səviyyəsində gözlənilən dəyişikliklərə (daha doğrusu məsrəf və nəticələrə) cəmləşdirilməlidir.

4. Büdcənin tərtibi prosesi

Büdcənin planlaşdırılması və tərtibi dövlət xərclərinin lazımi şəkildə idarəedilməsi prosesinin əsasını təşkil edir. Dövlət xərclərinin idarəedilməsi sisteminin tam səmərəliliyini təmin etmək üçün büdcəvergi və maliyyə intizamının dörd forması tələb olunur:

- makroiqtisadi məhdudiyyətlərə uyğunluğu təmin etmək üçün məcmu xərclərə nəzarət;
- xərc sahəsində siyasətin prioritetlərinə uyğun olaraq vəsaitlərin bölüşdürülmə effektivliyi;
- dövlət xidmətlərinin göstərilmə effektivliyi (istehsal effektivliyi);
- büdcənin idarəedilməsinin maliyyə məsrəflərinin minimuma endirilməsi, başqa sözlə büdcənin səmərəli icra edilməsi və kassa vəsaitləri və borcların idarəedilməsi üzrə effektiv metodların tətbiq edilməsi.

Büdcənin tərtibi birinci və ikinci bəndlərin yerinə yetirilməsinin əsas mexanizmidir. Üçüncü bənd inkişaf etmiş ölkələrdə büdcənin tərtibinin

elementlərindən biridir, dördüncü bənd isə mahiyyətə büdcənin icrası və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin problemlərini özündə əks etdirir. Qeyd etmək lazımdır ki, kassa axınlarının planlaşdırılması və büdcənin icrası üzrə istənilən sistem büdcənin qeyri-real və ya aşağı səviyyədə tərtibi nəticəsində yaranan problemləri yumşaltsa da onu tam aradan qaldırmaq imkanında deyildir.

Büdcənin tərtibi müəyyən edilmiş qrafikə uyğun olaraq vəzifə və məsuliyyətləri əvvəlcədən müəyyən olunmaqla səlahiyyətli təşkilat və ya şəxslər tərəfindən həyata keçirilən prosesdir. Bu prosesin səmərəli təşkil olunması və etibarlılığının təmin edilməsi üçün beynəlxalq standartın tərkib elementləri olan bir sıra prinsiplərin tələbləri, o cümlədən büdcədə təmliq, şəffaflığın, reallığın təmin olunması, siyasətin vəzifə və məqsədlərinin həll olunması, büdcənin icrası üzrə məsuliyyətin dəqiq müəyyən olunması gözlənilməlidir. Bu prinsiplərə əməl edilməni qiymətləndirmək üçün daha çox aşağıdakı suallara cavab axtarılmalıdır:

Təmliq üzrə:

- dövlət əməliyyatları tam əks etdirilmişdirmi?
- ümumi və xalis ifadədə qiymətlərin hansından istifadə edilir?

Şəffaflıq üzrə:

- büdcə təsnifatı nə qədər faydalıdır? Beynəlxalq standartda cavab verən və ayrı-ayrılıqda iqtisadi və funksional təsnifat mövcuddurmu?
- xərc siyasəti tədbirlərini proqramların strukturu ilə əlaqələndirmək sadədirmi?

Reallıq üzrə:

- büdcə real makroiqtisadi əsaslar üzərində qurulmuşdurmu?
- smetalar gəlirlərin əsaslandırılmış proqnozlarına uyğun tərtib edilmişdirmi? Onlar nə vaxt və kim tərəfindən tərtib edilmişdir?
- maliyyələşmə maddələri realdırmi?
- siyasət və proqram tədbirlərinin dəyərləndirilməsi real qiymətləndirilməklə aparılmışdırmi?
- planda məsrəflərin gələcək təsirləri necə nəzərə alınmışdır?
- siyasətin indiki və yeni tədbirləri arasında dəqiq məhdudiyyət vardırmi?
- büdcənin tərtibi prosesində xərc prioritetləri nə qədər dəqiq müəyyən edilmiş və razılaşdırılmışdır?

İnkişaf etmiş ölkələrdə büdcənin tərtibi zamanı təmliq və şəffaflıq prinsiplərinin gözlənilməsi üç əsas parametrin köməyiylə əldə olunur: illik dövr, bütövlük və universallıq.

Büdcə illik tərtib edilir, yalnız bir ili əhatə edir, hər il təsdiq edilir

və bir il ərzində icra edilir. Uzun müddət dəyişməz saxlanılan bu prinsip sonralar dəyişdirilmiş və hazırda əksər inkişaf etmiş ölkələrdə gəlir və xərclərin ortamüddətli proqnozları hazırlanmaqla və çoxillik perspektiv nəzərə alınmaqla illik büdcələr tərtib edilir.

Bütövlük parametrinə əsasən gəlir, xərc və borclanmanı məhdudlaşdıran amillərə illik büdcə tapşırıqlarını müəyyən etmək məqsədilə məcmu halında baxılmalı və büdcə dövlət əməliyyatlarını həyata keçirən bütün dövlət müəssisə və təşkilatlarını əhatə etməlidir. Əsas məqsəd bu əməliyyatların konsolidə edilmiş formada əks etdirilməsini və parlament tərəfindən bütöv sənəd kimi təsdiq olunmasını təmin etməkdir.

Universallıq parametrinə görə bütün resurslar vahid fonda daxil olmalı və xərc prosesində hökumətin cari prioritetlərinə uyğun bölüşdürülməli və istifadə edilməlidir. Beləliklə, konkret məqsədlər üçün vəsaitlərin ehtiyatlaşdırılmasının qarşısı alınmalıdır.

Bu üç parametr ona görə zəruridir ki, büdcənin tərtibi zamanı dövlət vəsaitlərinin xərclənməsi üzrə bütün təkliflər bir-birilə rəqabət aparmaq iqtidarında olsun və dövlət əməliyyatlarının bütün növləri üzrə prioritetləri əhatə etsin.

Bu parametrlər adətən dövlət xərclərinin səmərəli idarəedilməsinin dörd əsas məqsədinin ilk ikisinə: ümumi xərc məbləğinin müəyyən edilməsi zamanı makroiqtisadi məhdudiyyətin nəzərə alınmasına və resursların səmərəli bölüşdürülməsinin təmin olunmasına zəmin yaradır.

Büdcənin tərtibi prosesi (Şəkil 1) üzrə standart sistem prinsipinə aşağıdakı əsas mərhələlərdən ibarətdir:

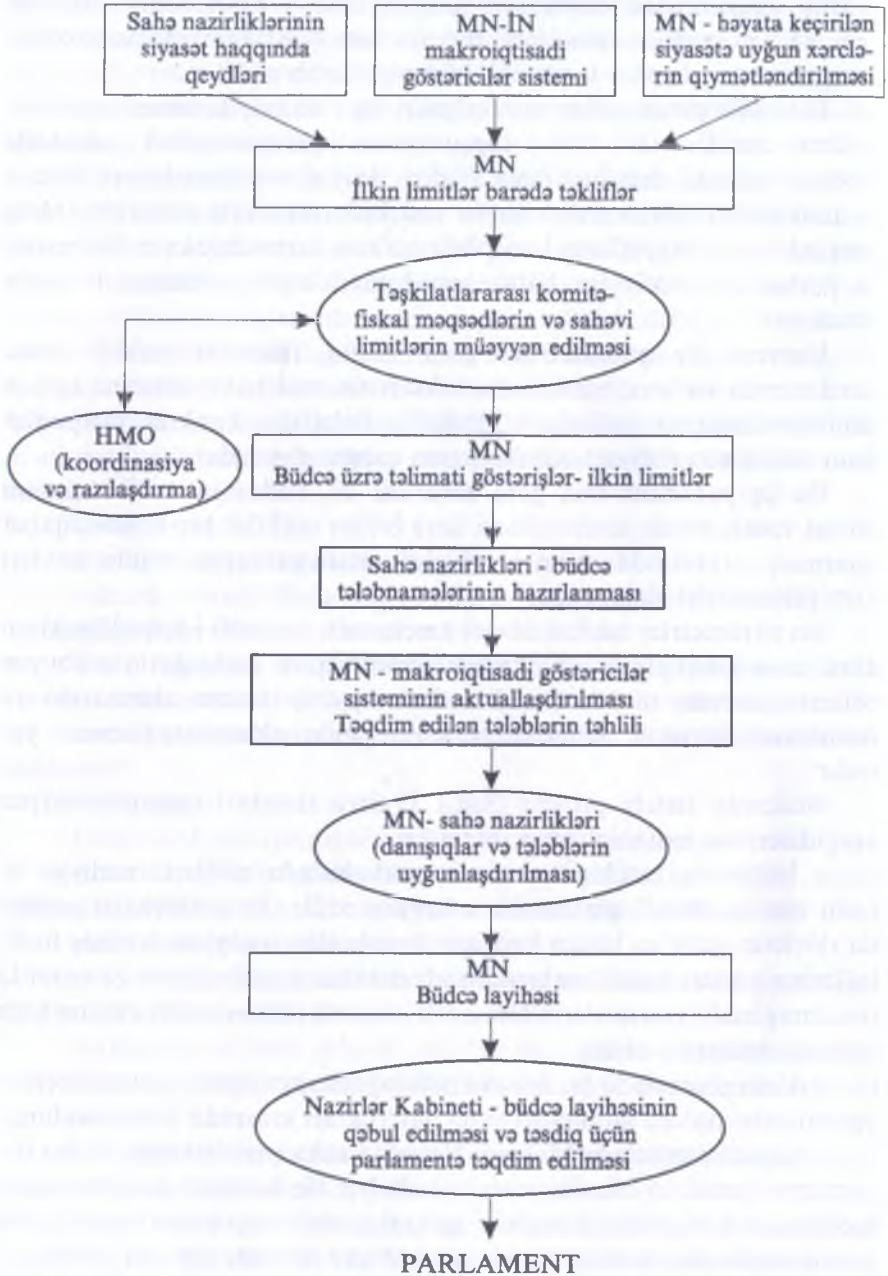
- büdcənin tərtibinin birinci mərhələsində növbəti maliyyə ili üçün makroiqtisadi göstəricilər müəyyən edilir. Bu göstəricilər əsasında dövlətin gəlir və büdcə kəsirinin əvvəlcədən müəyyən edilmiş məbləğlərinə əsasən mənfi makroiqtisadi nəticələrə gətirməyən və nəzərdə tutulmuş maliyyələşmələrin təminatlı icrasına imkan verən ümumi xərc məbləği müəyyən edilir;

- ikinci mərhələdə bu ümumi məbləğ müəyyən ehtiyat vəsaitlərinin yaradılması nəzərə alınmaqla sahə nazirlikləri arasında bölüşdürülür;

- üçüncü mərhələdə Maliyyə Nazirliyi sahə nazirliklərinə büdcə üzrə təlimati məktub hazırlayır və burada hər bir nazirliyə məcmu xərcin yuxarı həddi göstərilir, həmçinin makroiqtisadi məqsədlərə uyğun gələn xərc smetalarının təsdiqi barədə nazirliklərə təlimati göstəriş verilir;

- dördüncü mərhələdə sahə nazirlikləri öz tələblərini Maliyyə Nazirliyinə təqdim edirlər. Maliyyə Nazirliyi büdcə siyasətinə aid olan

Şəkil 1. Büdcənin tərtibi prosesi



(burada HMO- hökumətin mərkəzi orqanını, MN- Maliyyə nazirliyini, İN- İqtisadiyyat nazirliyini göstərir)

mövcud və yeni təkliflərin əsaslılığını yoxlamalı və ümumi xərc həddində onları qiymətləndirmək imkanına malik olmalıdır;

- beşinci mərhələdə danışıqlar aparılır, rəsmi və ikitərəfli görüşlər çərçivəsində qarşılıqlı razılaşma əldə olunur;

- altıncı mərhələdə hökumət/nazirlər kabineti ayrı-ayrı təkliflərin büdcəyə daxil edilməsini təsdiq edir və ümumi büdcə paketini parlamentə təqdim edir.

Əksər ölkələrdə bu mərhələlərin ümumi mahiyyəti barədə ətraflı məlumat olmasına baxmayaraq praktikada istifadə olunan metodlar tamamilə fərqli xarakterə malikdir. Məsələn, bir çox ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi tərəfindən sahə nazirliklərinə təlimati məktub göndərilənə qədər makroiqtisadi göstəricilər, büdcənin ilkin layihəsi, həmçinin sahə nazirlikləri üzrə xərc limitləri tərtib edilmir. Bu halda təlimati məktub inzibati mexanizm olub yalnız formal surətdə büdcənin tərtibi prosesinə başlamaq və büdcənin təqdim olunma qrafikini müəyyən etmək üçün istifadə edilir. Ona görə də əksər hallarda sahə nazirlikləri öz tələblərinə uyğun olaraq məktubda qeyd edilən məbləği süni surətdə artırmağa çalışırlar ki, bu da son nəticədə ümumi xərclərin artım istiqamətində güclü təzyiqə məruz qalmasına səbəb olur.

Büdcənin tərtibi sahəsində hazırda bir sıra müxtəlif problemlə xarakterli çatışmazlıqlar fərqləndirilir:

- mərkəzi hökumətin büdcəsi həqiqətdə vahid deyil. İkili büdcə dövrü xərclər büdcəsi və kapital məsrəflər yaxud «inkışaf» büdcəsi istifadə olunur ki, onlar müxtəlif büdcə təsnifatına və uçot qaydalarına əsasən tərtib olunurlar;

- xərc proqramlarının smeta dəyərinin əsasını təşkil edən makroiqtisadi məhdudiyyət büdcənin tərtibi prosesində nəzərə alınmır ki, bu da əsaslandırılması mümkün olmayan səhv addımdır;

- keçən və cari il üzrə büdcənin icrasının faktiki nəticələrinin qiymətləndirilməsi, əldə olunmuş təcrübənin təhlili aparılmır. Nəticədə büdcənin tərtibi keçən ilin büdcə smetalarının səhv olaraq sadəcə artımına gətirib çıxarır;

- xərc siyasətinin təhlili və proqramların prioritetliyinin müəyyən edilməsi üzrə məqbul metodika mövcud deyildir;

- ortamüddətli perspektiv üzrə planlaşdırmadan istifadə edilmir;

- xərclərin büdcədən kənar hesablar vasitəsilə yayındırılması üçün xüsusi büdcədən kənar fondlar istifadə edilir;

- kvazifiskal xərclər, şərti öhdəliklər və s. nəzərə alınmır;

- maliyyə subsidiyaları düzgün istifadə edilmir.

Çatışmazlıqların siyahısı və onların mümkün bir sıra nəticələri Cədvəl 2-də verilmişdir.

Büdcənin tərtibi üzrə mümkün çatışmazlıqlar və onların nəticələri

İdeal variant	Geniş yayılmış çatışmamazlıq	Büdcənin tərtibi zamanı yaranan çətinliklər
1	2	3
Dövlət əməliyyatları tam əhatə edilməklə vahid büdcənin tərtibi	İkili büdcə (ayrı-ayrılıqda inkişaf büdcəsi və dövrü xərclər büdcəsi); çoxsaylı büdcədənəknar fondlar	Konsolidə edilmiş büdcənin tərtibi zamanı çətinlik. Kapital və cari xərc anlayışlarının silinməsi. İki müxtəlif büdcənin mövcud olması xərc limitlərinin qeyd-şərtsiz gözlənilməsini və büdcənin stabilləşməsi proqramının hazırlanmasını çətinləşdirir.
Universallıq: bütün gəlirlər mərkəzi hökumətin fəaliyyətinin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulmuş fonda daxil olur	Xüsusilə büdcədənəknar fondların maliyyələşdirilməsi üçün istifadə edilən məqsədli vəsaitlər	Xərc sahəsində sərt prioritetlər dövlət resurslarının qeyrisəməmali bölüşdürülməsinə gətirib çıxarır. Bu həmçinin büdcənin stabilləşməsi məsələsini çətinləşdirir.
Keçən ilə xərclərin proqnoz və faktiki nəticələrinin məlum olması və təhlili; həcm göstəricilərinin mövcudluğu	Məlumatların olmaması; məlumatların Maliyyə Nazirliyinə təqdim edilməməsi və təhlil olunmaması	Faktiki nəticələrə uyğun olmayan məlumatlar çətinliyə gətirib çıxara bilər. Məsələn, bir qayda olaraq faktiki xərclər büdcə proqnozunda nəzərdə tutulmuş xərclərdən fərqlənir, işçilərin faktiki sayı ilkin büdcə proqnozundan əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənə bilər.
Makroiqtisadi əsasların tərtibi. Xərc kateqoriyaları üzrə qiymət indeksinin bölgüsü	Makroiqtisadi məhdudiyyətin kifayət qədər məlum olmaması. Proqram xərclərinin qiymətləndirilməsinin aşağı səviyyəsi	«Aşağıdan-yuxarıya» metodu üzrə büdcənin tərtibinə çıxarır ki, bu zaman büdcə daha çox büdcə təşkilatlarının tələbləri əsasında müəyyən olunur. Bu proqramların məqbul səviyyədə maliyyələşdirilməməsi ilə yanaşı vəsaitlərin artıq xərclənməsinə gətirib çıxarır

1	2	3
Çoxillik planlaşdırma	Yalnız cari ilə əsaslanma; gələcəkdə yaranacaq vəziyyət barədə təkliflərin olmaması	Büdcənin iqtisadi əsaslılığına mənfi təsir göstərə bilər: əsaslandırılmamış siyasətin aparılması uzunmüddətli perspektivdə qeyri-mümkündür. Digər tərəfdən planlaşdırmanın olmaması ona gətirib çıxarır ki, baş verməsi qaçılmaz olan problemlər yaxud kapital xərclərin dövrü xərclər üçün nəticəsi nəzərdən qaçır.
Resurslardan istifadə üzrə prioritetlərin müəyyən edilməsi proseduru büdcənin tərtibinin ilkin mərhələsində tətbiq olunur	Prioritetlərin müəyyən edilməsində məqsədyönlülüyün olmaması və ya prioritetlərin büdcənin tərtibinin ən gec mərhələsində müəyyən olunmasına cəhd edilməsi	Vəsaitlərin xərclənilməsi və ya kəsir üzrə məqsəd göstəricilərinin yerinə yetirilməsi zamanı prioritetlərin müəyyən edilməsi proseduru çox böyük əhəmiyyət kəsb edir. Əgər prioritetlər büdcənin «yuxarıdan-aşağıya» metodu ilə tərtibinin ilkin mərhələsində çatdırılmırsa, onda büdcə ilə müqayisədə artıq xərclərin baş verməsi ehtimalı mümkündür.
Təşkilatlar (inzibati), xərc məqsədləri (funksional) və xərclərin istifadəsi (iqtisadi) üzrə büdcə təsnifatı	Ardıcıl olmayan təsnifat, məsələn, funksional və iqtisadi parametrlərin qarışdırılması və ya büdcə təsnifatı ilə hesablar planının uyğun gəlməməsi	İqtisadi təsnifat büdcənin stabilizə edilməsi proqramlarının hazırlanması zamanı xüsusilə faydalıdır. Bəzi hallarda yalnız inzibati təsnifat mövcud olur, ona görə də büdcənin azaldılması təşkilatlar üzrə azaldılmanı tələb edir ki, bu da büdcənin stabilizə edilməsinin keyfiyyətini azaldır. Bundan başqa xərclərin müxtəlif maddələr arasında necə bölüşdürülməsini və onların təyinatını müəyyən etmək qeyri-mümkün olur.

Büdcənin tərtibinə büdcə sistemi haqqında qanunda və onunla bağlı qəbul edilmiş qanunvericilik aktlarında təsbit edilən metodlar/

yanaşmalar tətbiq edilir və onlar hər bir ölkənin xüsusiyyətindən asılı olaraq müxtəlif olurlar.

a) «Yuxarıdan-aşağıya» yanaşması

Əvvəldə qeyd edilən «yuxarıdan-aşağıya» və ya «aşağıdan-yuxarıya» yanaşmasının seçilməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir, çünki məhz bu yanaşma büdcənin tərtibi prosesində fiskal məqsədlərin və siyasi prioritetlərin xarakterini müəyyən edir. Bu isə öz növbəsində büdcə üzrə ilkin limitlərin vaxtında büdcə təşkilatlarına çatdırılmasını tələb edir. Bu limitlər Maliyyə Nazirliyi ilə sahə nazirlikləri arasında dialoqun ilk günlərində yaxud sahə nazirlikləri tərəfindən ilkin tələblər barədə məlumatlar təqdim edilərkən birinci iterasiyada müəyyən edilir. Yüksək maliyyə intizamının mövcud olduğu ölkələrdə bunun iki variantına rast gəlinir. Bəzi ölkələrdə sahə nazirlikləri sahəvi limitlər barədə məlumatı büdcənin tərtibi prosesinin əvvəlində alırlar. Büdcənin tərtibi doqquz aydan çox davam edən digər ölkələrdə isə limitlər iki qaydada müəyyən edilir. Birinci mərhələdə büdcənin tərkib hissəsi olan «sahə paketləri» barədə alınmış göstərişlərə əməl olunması üçün sahə nazirliklərinə müəyyən fəaliyyət sərbəstliyi verilir. İlkin tələblər barədə sahə nazirliklərinin təqdim etdikləri tələblərin qısa müzakirəsi və baxılmasından sonra ikinci mərhələdə Maliyyə Nazirliyi bu nazirliklərə onlar üçün müəyyən edilmiş məcburi limitlər barədə məlumatları təqdim edir.

Dövlət orqanları arasında sıx əməkdaşlığın, büdcənin tərtibi üzrə stabil və yaxşı təşkil edilmiş mexanizmlərin mövcud olduğu ölkələrdə bu variantların hər ikisi həyata keçirilə bilər, çünki sahə nazirlikləri özlərinin ilkin tələblərini hazırlayarkən mövcud maliyyə məhdudiyyətlərini bu və ya digər formada nəzərə alırlar. Bundan başqa büdcənin tərtibi demək olar ki, bir il ərzində davam etdiyi üçün son limitlərin prosesin əvvəlində müəyyən edilməsi çox çətindir.

Lakin büdcə intizamının yüksək olmadığı və dövlət orqanları arasında qarşılıqlı əlaqənin zəif olduğu ölkələrdə büdcənin tərtibi prosesinə maliyyə məhdudiyyətlərinin mərhələlərlə qoşulması bu prosesin tamamilə açıq təşkili variantına gətirib çıxara bilər. Ona görə də həmin ölkələrdə sahə paketlərinin son ölçüləri barədə sahə nazirliklərini prosesin əvvəlində məlumatlandırmaq məqsədəmüvafiq hesab edilir.

Adətən Maliyyə Nazirliyi sahə limitlərinin müəyyən edilməsinə məsuliyyət daşıdığı üçün o, öz hərəkətlərini mərkəzi hökumətlə əlaqələndirməli və müəyyən edilmiş limitlərin qəbul edilməsi üçün hökumətin müvafiq razılığını əldə etməlidir. Bəzi ölkələrdə, məsələn, İsveçdə

bu məlumatlar parlament tərəfindən təsdiq edilir və bununla da hüquqi qüvvəyə malik olur.

İlkin limitlərin hazırlanması əsasən müəyyən kəmiyyətlərin artırılması və azaldılması üzrə əməliyyatları özündə əks etdirir. Bu əməliyyatların səmərəliliyi daha çox mərkəzi icra orqanlarının əldə etdikləri məlumatların keyfiyyətindən və həyata keçirilməli olan düzəlişlərin dərəcəsindən asılıdır. Lakin bununla yanaşı bu əməliyyatlar aşağıdakı mərhələləri əhatə etməlidir:

- birincisi, makroiqtisadi və büdcə-maliyyə perspektivinə uyğun olan dövlət xərcləri üzrə ümumi limitlərin qiymətləndirilməsi;
- ikincisi, siyasətdə müəyyən zəruri dəyişikliyin aparılması üçün mövcud olan imkanın qiymətləndirilməsi. Bu hər şeydən əvvəl cari siyasətin sonrakı büdcəyə təsirinin, başqa sözlə dövlət siyasəti və proqramları üzrə xərclərin mövcud səviyyəsinin qiymətləndirilməsini əks etdirir. Bu mərhələdə hər hansı bir formada bazis büdcəsi tərtib edilməlidir. Bütün büdcə resurslarının proqnozlaşdırılan səviyyəsindən cari fəaliyyət üzrə məsrəfləri çıxdıqdan sonra müvafiq dəyişiklikləri həyata keçirmək üçün cəlb edilə biləcək vəsaitlərin potensial məbləği əldə edilir;
- üçüncüsü, sahələr üzrə xərclərə düzəliş imkanlarının aşkar edilməsi və aşağı prioritetliyə malik olan proqramların vəsaitlərinə qənaət edilməsi. Cari fəaliyyətin saxlanılmasına çəkilən xərclərdən vəsaitlərə nəzərdə tutulan qənaətin məbləği çıxılmaqla sahələr üzrə büdcə xərclərinin xalis ilkin məbləği alınır. Proqnozlaşdırılan büdcə resurslarının həcmindən xərclərin xalis ilkin məbləği çıxılmaqla fəaliyyət səviyyəsini artırmaq üçün istifadə oluna biləcək vəsaitlərin potensial məbləği alınır;
- dördüncüsü, hökumətin həyata keçirdiyi siyasətin prioritetlərinə uyğun olaraq fəaliyyətin genişlənməsi üçün istifadə oluna biləcək bütün vəsaitlərin sahələr üzrə bölüşdürülməsi.

Sahələrin fəaliyyətinin genişləndirilməsi üçün nəzərdə tutulan vəsaitlərlə sahələr üzrə büdcənin ilkin xərc məbləğini topladıqda sahəvi büdcə paketinin məbləği alınır ki, bu məbləğ hökumət səviyyəsində müzakirə olunmalı və sonra bu məbləğ barəsində Maliyyə Nazirliyi tərəfindən sahə nazirliklərinə məlumat verilməlidir. Yuxarıda qeyd olunan limitlərin müxtəlif komponentləri (xərclərin cari səviyyəsi, səmərəli istifadə hesabına vəsaitlərə qənaət edilməsi və s.) ilkin limitlərin qiymətləndirilməsində əsas addımları müəyyən edir. Bu komponentlərin hökumət daxilində müzakirə edilməsi məsələsi bir çox amillərdən, o cümlədən yuxarıda qeyd edildiyi kimi mövcud məlumatların keyfiyyətindən asılıdır.

İlkin limitlərin müəyyən edilməsi işi onun əsasını təşkil edən makroiqtisadi təhlil əsasında lazımi şəkildə həyata keçirilməlidir, çünki ümumiləşdirilmiş büdcə-maliyyə məsələlərini mövcud siyasi öhdəliklərdən irəli gələn məhdudiyyətlərdən kənarda formalaşdırmaq mümkün deyildir.

Bir sıra ölkələrdə bazis büdcəsi və ya «xidmətin cari səviyyəsi» üzrə büdcə tərtib edilir və bu büdcə baza rolunu oynamaqla ondan siyasətdəki dəyişikliklərin səviyyəsini müəyyən etmək üçün istifadə edilir. Bazis büdcəsi Maliyyə Nazirliyi tərəfindən tərtib edilir və ondan xərclər üzrə ilkin limitlərin müəyyən edilməsi üçün istifadə edilir. Sonra bu büdcə sahə nazirlikləri ilə sahəvi büdcənin ölçülərini müəyyən etmək üçün istifadə edilir.

İdeal variantda bazis büdcəsi yalnız cari səviyyəni saxlamaq üçün daxil edilən resurs və nəticələri deyil, həm də mövcud siyasətin aparılmasına çəkilməli olan bütün xərcləri əks etdirməlidir. Lakin bununla yanaşı sosial proqramlar istisna olmaqla praktikada bütün diqqətin xərclərin cari səviyyəsinə cəmləşdirilməsi həm sadə, həm də real nəticələrə gətirib çıxarır. Ona görə də bazis büdcəsi aşağıdakı elementlərdən ibarət olmalıdır:

- əməliyyat xərcləri üzrə: a) gözlənilən inflyasiya nəzərə alınmaqla təshih edilən cari maliyyə ilinin büdcəsi; b) başa çatma ərəfəsində olan investisiya proqramları üzrə dövr məsrəfləri; v) cari büdcə ili ərzində həyata keçirilən, lakin nəticəsi bütün il üçün qiymətləndirilməli olan tədbirlərin səmərəliliyi;

- sosial xərclər və transfertlər üzrə: sosial xidmətlərdən faydalananların gözlənilən sayı, vəsaitlərin xaricə köçürülməsi üçün valyuta kursu və s. kimi parametrlərin hazırlanması;

- əvvəlcədən müəyyən edilmiş parametrləri aşan investisiya layihələri üzrə: həyata keçirilən layihələr üzrə gələcək xərclər.

Bazis büdcəni tərtib etmək üçün Maliyyə Nazirliyi ən vacib proqramlar (xüsusilə sosial proqramlar və böyük həcmli investisiya layihələri) üzrə məlumatlara malik olmalıdır. Bu cür məlumatların hazırlanması Maliyyə Nazirliyini həm ilkin limitlərin müəyyən edilməsi, həm də sahə nazirlikləri ilə sahəvi büdcələrin müzakirəsi üçün lazımi alətlərlə təmin edir.

Son zamanlar Avstraliya və İsveçdə hər bir büdcə təşkilatından «səmərəliliyin dividendliyi», yəni öz fəaliyyətlərini həyata keçirmək üçün vəsaitlərin xərclənməsində (təqribən illik 1.5%) qənaətin təmin olunması tələb edilir. İlk baxışdan bu Maliyyə Nazirliyi tərəfindən büdcənin tərtibi prosesinin yekun mərhələsində xərclərin ümumi şəkildə azaldılmasına oxşayır ki, bu da qeyd olunduğu kimi arzu edilməyən

praktika hesab edilir. Lakin burada iki çox vacib fərq mövcudluğu nəzərə alınmalıdır:

- səmərəliliyin dividendliyi haqqında büdcə təşkilatlarına büdcənin tərtibi prosesinin ilk günlərində məlumat verilir və onlar çoxillik büdcənin tərtibi sistemi ilə üzvi surətdə əlaqələndirilir;

- qənaət edilmiş vəsaitlərin fəaliyyət növləri və xərc maddələri arasında bölüşdürülməsi tamamilə büdcə təşkilatlarının səlahiyyətində olur ki, bu da «yuxarıdan-aşağıya» yanaşmasının zorakı xarakterini zəiflədir.

İnkişaf etmiş ölkələrdə büdcə vəsaitlərinə əhəmiyyətli qənaət etmək və onlardan istifadənin səmərəliliyini artırmaq üçün potensial imkanlar mövcuddur. Keçid iqtisadiyyatına malik ölkələrdə bu mexanizmin tətbiqindən əvvəl ölkə daxilindəki iqtisadi durum diqqətlə təhlil edilməlidir. Cari büdcə sahə nazirliklərinin fəaliyyətini müvafiq səviyyədə saxlamaq imkanında deyilsə, onda səmərəliliyin tədricən artırılmasının təmin edilməsi yox, şübhəli proqramların tamamilə ləğv edilməsi hesabına dövlət xərclərinin strukturunun dəyişdirilməsi real məsələ kimi çıxış etməlidir. Bundan əlavə səmərəliliyin dividendliyi ilə xərclərin özbaşına ümumi azaldılması arasında yalnız o zaman fərq olmur ki, sahə nazirliklərinin özləri tərəfindən bu və ya digər çətin seçimin edilməsinə hazırlıqları nümayiş etdirilməsin. Təbii ki, bu halda səmərəliliyin dividendliyi mexanizmi vasitəsilə əldə olunacaq səmərəliliyin və vəsaitlərə qənaətin məbləği azalacaqdır. Qeyd etmək lazımdır ki, cari büdcədə mövcud resurslar ən zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün kifayət etmədikdə bu dividendliyin xidmət və ya proqramların keyfiyyətinin aşağı salınması hesabına əldə olunması təhlükəsi çox böyük olur.

Əksər ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi büdcə təşkilatlarına təlimati məktubu büdcənin tərtibi dövrünün əvvəlində göndərir. Büdcənin tərtibi prosesinin optimallığını təmin etmək üçün bu məktubda hökumətin fiskal məqsədləri və təklif olunan siyasət üzrə tədbirlər, habelə sahəvi büdcənin tərtibi üzrə göstərişlər, büdcə təşkilatlarının öz tələblərini formalaşdırmaq və Maliyyə Nazirliyinə təqdim etmək üçün sənəd nümunələri və bu tələblərin Nazirliyə təqdim olunmasının son tarixi əks etdirilir.

Beləliklə, büdcə üzrə təlimati göstəriş aşağıda qeyd edilən elementlərin hamısını və ya əksəriyyətini əhatə etməlidir:

- makroiqtisadi və maliyyə vəziyyəti barədə məlumat;
- ümumi büdcə kəsiri və digər fiskal məqsədlər və vəzifələrin xarakteristikası;
- büdcə üzrə prioritetlər;

- sahəvi büdcələr üzrə limitlər. Qiymətləndirmənin keyfiyyətindən asılı olaraq sahə limitləri cari fəaliyyəti/nəticələri (yaxud həyata keçirilən siyasəti) həmin səviyyədə saxlamaq üçün vəsaitlərə, gözlənilən qənaət üzrə vəsaitə və fəaliyyəti genişləndirmək üçün tələb olunan vəsaitə (yaxud siyasətin yeni istiqamətləri üzrə vəsaitə) bölünməklə verilə bilər;

- sahə nazirliklərinin büdcə üzrə təkliflərinin nümunəvi formaları;
- şəxsi heyətin saxlanılması, investisiya layihələri, sosial proqramlar və s. kimi əsas xərc maddələri və proqramlarının təqdim olunması üzrə konkret göstərişlər;

- əsas proqram/layihələrin həyata keçirilməsi qaydaları haqqında konkret məsləhətlər;

- büdcə tələblərinin nazirliklər tərəfindən hazırlanmasına imkan verən inflyasiya tempi, valyuta kursu, işsizliyin səviyyəsi kimi əsas iqtisadi ilkin şərtlərin xarakteristikası.

b) «Aşağıdan - yuxarıya» yanaşması

Sahə nazirlikləri Maliyyə Nazirliyi tərəfindən müəyyən edilən xərc limitləri həddində öz tələblərinin tərtib edilməsinə məsuliyyət daşıyırlar. Büdcənin gərginlik səviyyəsindən və sahə nazirlikləri tərəfindən onun hazırlanması prosesinin təşkili xüsusiyyətindən asılı olaraq yeni proqramlar üçün təxsisatların ayrılmasına əlavə tələblərin təqdim edilməsinə icazə verilə bilər. Lakin nazirliklərin tələbləri Maliyyə Nazirliyi tərəfindən müəyyən edilmiş limitə uyğun olmalı və əlavə tələbə daxil edilən sahə proqramlarının məbləği onların tam reallaşdırılması üçün kifayət etməlidir. Nazirliklərin vəsaitə qənaət etməsi real olduğu təqdirdə ayrılmış limitlər həddində proqramların həyata keçirilməsini təmin etmək üçün onlara qənaət olunmuş vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi üzrə fəaliyyət sərbəstliyi verilməlidir. Sahə nazirliklərinin büdcə tələblərinə baxılarkən aşağıdakı fərqlərə xüsusi diqqət yetirilir: mövcud fəaliyyət səviyyəsini yaxud həyata keçirilən siyasət üzrə sərf olunan xərcləri həmin səviyyədə saxlamaq üçün lazım olan vəsait, fəaliyyət səviyyəsinin və ya siyasətin dəyişməsi üzrə mövcud təkliflər və bu dəyişikliklərin dəyəri.

Büdcəyə yeni xərc maddələri və ya proqramların daxil edilməsi barədə qərar qəbul etməzdən əvvəl ortamüddətli perspektivdə onların büdcəyə təsirini qiymətləndirmək lazımdır. Bu xüsusilə dövrü məsrəflərin yaranmasına və ya gələcəkdə xərclərin artmasına gətirib çıxaran investisiya layihələri və sosial proqramların hazırlanması zamanı vacibdir. Belə qiymətləndirmə xərclərin çoxillik rəsmi proq-

ramlaşdırılmasının aparılıb-aparılmamasından asılı olmayaraq tələb edilir. Bunun üçün sahə nazirlikləri öz tələblərində çoxillik proqram və ya sosial proqramlar üzrə gələcək xərcləri sistematik olaraq əks etdirməli, Maliyyə Nazirliyi isə bu proqramların büdcəyə gələcək təsiri üzrə hesablamaları nəzərə almalıdır.

Sahə nazirliklərinin təqdim etdikləri tələblərdə aşağıdakılar göstərilməlidir:

- sahəvi siyasətin və gözlənilən nəticə/yekunun qısa təsviri;
- imkan daxilində proqramların yerinə yetirilməsinin və fəaliyyət səmərəliliyinin göstəriciləri. Bu göstəricilər sahə nazirliklərinin təşkilatı strukturuna və ya proqram və fəaliyyət növünün konkret təsnifatına uyğun olaraq müəyyən edilə bilər;

- siyasətdə və ya proqramda qoyulan məqsədə çatmaq yolları barədə məlumat;

- tərtib edilən büdcə üzrə xərclərin qiymətləndirilməsi. Bu qiymətləndirmələr Maliyyə Nazirliyi tərəfindən müəyyən olunan sahə limitlərinə uyğun olmalıdır və istənilən əlavə tələblər büdcədən əlavə göstərilməlidir. Qiymətləndirmələri keçən ilin faktiki məlumatları və cari ilin proqnozları ilə müqayisə etmək lazımdır;

- proqramların həyata keçirilməsi üzrə əldə olunan qənaət məbləği və irəli sürülən təkliflərin səmərəli reallaşdırılması üçün zəruri olan tədbirlərin siyahısı;

- ştat vahidlərinin sayı və şəxsi heyətin saxlanılması xərclərinin məbləği, həmçinin bu xərclərin hesablanması üçün istifadə edilən metodologiya. Bura həmçinin Pensiya fonduna ayırmalar və s. kimi əlavə xərcləri də daxil etmək lazımdır. Əmək haqqı və təqaüdlər üzrə proqnozlaşdırılan artım Maliyyə Nazirliyinin təlimati göstərişinə uyğun olmalıdır. Mükafat və xüsusi əlavələrin ödənilməsi üçün nəzərdə tutulan məbləğlər ayrıca göstərilməlidir. Bundan əlavə nazirliklər müvəqqəti işçilər və məsləhətçilərə çəkiləcək xərclərin qiymətləndirilməsini də bura daxil etməlidirlər;

- Maliyyə Nazirliyi tərəfindən müəyyən edilən məbləğdən çox olan kapital qoyuluşu üzrə layihə/proqramlar, həmçinin xarici mənbələr hesabına maliyyələşdirilən bütün belə layihələr üzrə: a) ümumi məsrəflər, 3-4-illik dövrə illik məsrəflər və göstərilən müddət qurtardıqdan sonra layihəni başa çatdırmaq üçün lazım olan istənilən əlavə məsrəflər; b) başa çatdıqdan sonra layihələr üzrə istismar xərclərinin qiymətləndirilməsi; v) layihənin mövcud olduğu bütün dövr ərzində öhdəliklərin (bağlanılmalı olan müqavilələrin) siyahısı. Öhdəliklərin planlaşdırılması zəruriyyət yarandıqda gələcəkdə öhdəliklərin qəbul olunmasına lazım olan icazəni əvvəlcədən hazırlamaq və təşkilatə rəh-

bərlik etmək üçün lazımdır. Maliyyə Nazirliyi bu cür gələcək xərclərin (məsələn, sabit və cari xərclər və nəzərdə tutulan inflyasiya tempi) və cari büdcə ili başa çatdıqda məsrəflərin qiymətləndirilməsini həyata keçirməyə imkan verən qaydanı müəyyən etməlidir;

- sahə nazirliklərinin büdcə tələblərinə sosial proqramların və sub-sidiyaların xarakteri haqqında məlumatları (məsələn, onlardan faydalananların sayı və hesablama üçün istifadə edilən metod) daxil etməlidirlər. Sosial proqramlar üzrə gələcək xərclər onların idarə edilməsinə məsul olan təşkilat tərəfindən dövrü olaraq hesablanılmalıdır. Bu, iqtisadi artım, demoqrafik proseslər və s. kimi amillərin təsirinin qiymətləndirilməsini, bütün qanun və qərarların nəzərə alınmasını tələb edir;

- alınmış və satılmış daşınmaz dövlət əmlakının dəyərinin qiymətləndirilməsi. Bu zaman sahə nazirliklərinə ictimai fayda gətirməyən belə aktivlərin vaxtında satılması üçün təşviqləndirici stimullar yaradılmalıdır.

Sahə nazirlikləri özünün yerli qurumlarında büdcələrin tərtibini koordinasiya etməli və onlara lazımi göstərişlər verməlidir. Yerli qurumlar tərəfindən təqdim edilən büdcə tələbləri yuxarıda qeyd edilən və sahə nazirliklərinin Maliyyə Nazirliyinə təqdim etdikləri tələblər üzrə müəyyən edilən meyarlara tam uyğun olmalıdır.

Sahə nazirliklərindən tələbin alınmasmdan sonra Maliyyə Nazirliyi onun hökumətin ümumi siyasətinə, qanunların tələbinə və xərc üçün müəyyən edilmiş limitlərə uyğunluğunu diqqətlə araşdırmalıdır. Nazirlik büdcənin tərtibi dövrü başlanandan sonra makroiqtisadi şəraitdə baş verən dəyişiklikləri də nəzərə almalıdır.

Büdcə tələblərini lazımi qaydada öyrənmək üçün aşağıdakılar tələb olunur:

- büdcə nazirlikləri tərəfindən təqdim edilən tələblərin diqqətlə öyrənilməsi: O, dövlət siyasətini əks etdirirmi? Bu proqram siyasətin hansı məsələlərini həll edəcək? Onun vəzifələri dəqiq müəyyən edilibmi? Proqram vəzifələri və nəticələri kəmiyyətə ölçülürmü? Onlara nəzarət etmək mümkündürmü?

- büdcə nazirliklərinin səlahiyyətli şəxsləri ilə təqdim edilən tələblərin müzakirə edilməsi;

- ideal variantda proqramın istismar rejimində necə işləməsi ilə tanış olmaq, proqram rəhbəri və istifadəçilərlə mövcud problemləri müzakirə etmək üçün yerlərə baş çəkilməsi;

- son zamanlar qəbul edilmiş siyasi qərarların, qanunvericilikdə və hökumət qərarlarında baş verən əhəmiyyətli dəyişikliklərin təsirinin təhlil edilməsi.

Büdcə tələblərinin müzakirəsi demək olar ki, həmişə ona gətirib

çıxarır ki, Maliyyə Nazirliyi sahə nazirliklərinin tələblərində müəyyən dəyişikliklərin aparılmasını təklif edir və bundan sonra müzakirə və danışıq dövrü başlayır. Maliyyə Nazirliyi ilə sahə nazirlikləri arasında rəsmi müzakirələr büdcə yığıncağı formasında da ola bilər. Daha böyük fikir ayrılıqları uyğun olaraq nazirlər səviyyəsində, bəzi hallarda isə hökumət səviyyəsində baxılmalı və tənzimlənməlidir.

v) Büdcənin tərtibi qrafiki və vəzifələrin bölüşdürülməsi

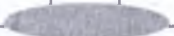
Yuxarıda qeyd edilən yanaşmalar arasında iterasiya addımlarını həyata keçirmək, sahə nazirliklərinə öz büdcələrini hazırlamaq və onlara ayrılmış xərc limitlərini gözləməyə imkan vermək məqsədilə kifayət qədər vaxt ayrılmalıdır. Əksər inkişaf etmiş ölkələrdə növbəti ilə büdcə üzrə təlimati göstəriş cari büdcə ili başlayandan dərhal sonra təşkilatlara göndərilir. Beləliklə, büdcənin tərtibinə onun qanunvericilik hakimiyyəti orqanlarının müzakirəsinə təqdim edilməsindən təqribən 9-10 ay əvvəl başlanılır. ABŞ-da konqressin xüsusi rolu nəzərə alınaraq büdcənin tərtibi prosesi təqribən 18 ay çəkir. Keçid iqtisadiyyatına malik olan bəzi ölkələrdə büdcənin tərtibinə ilin əvvəlindən başlanılsa da sahə limitləri barədə sonradan məlumat verilir, bundan başqa yuxarıda qeyd edildiyi kimi büdcə tərtibinin son anlarında xərclərin ucdan tutma azaldılması və ya ona özbaşına hər hansı düzəlişlərin edilməsi həyata keçirilir.

Büdcənin tərtibi dövrünün optimal müddətini müəyyən etmək çox çətindir, çünki bu daha çox həmin ölkənin ictimai-siyasi durumundan asılıdır. Bir tərəfdən nisbətən qısa təqvim (və ya xərc limitləri haqqında məlumatın göndərilməsi və büdcə tələblərinin təqdim edilməsi arasındakı müddət) sahə nazirliklərinə və onun yerli qurumlarına öz proqramlarının lazımi şəkildə hazırlanması və ya Maliyyə Nazirliyi və mərkəzi hökumətlə zəruri müzakirələrin aparılması üçün kifayət qədər vaxt verilməsini təmin etmir. Digər tərəfdən büdcənin tərtibinin kifayət qədər uzunmüddətli proseduru büdcənin köhnəlmiş iqtisadi və büdcə-maliyyə parametrlərinin qiymətləri əsasında tərtib edilməsinə gətirib çıxarır ki, bu da əvvəlki ilin büdcəsinin yerinə yetirilməsi nəticələrini nəzərə almağa imkan vermir.

Qeyri-stabil vəziyyət və yüksək inflyasiya ilə əlaqədar olaraq iqtisadi və büdcə-maliyyə parametrlərinin proqnozlaşdırılması aparılmayan ölkələrdə müxtəlif proqramlar arasında çətin seçimi etmək üçün daha çox vaxt tələb olunur. Ümumiyyətlə, belə ölkələrdə büdcənin tərtibinə ali qanunverici orqana büdcənin təqdim edilməsindən təq-

ribən 6 ay əvvəl təlimati göstərişin göndərilməsi ilə başlanılması daha məqsədəuyğundur. Lakin belə hallarda «qızıl qaydanı» və ya hər bir ölkənin spesifik ehtiyacını nəzərə almaqla büdcə təqviminin ona uyğunlaşdırılması üsulu mövcud deyildir.

Bütövlükdə büdcənin mümkün keçid qrafikini təxmini olaraq aşağıdakı kimi göstərmək olar:

	yan	fevr	mart	aprel	may	iyun	iyul	avq	sen	okt
Makroiqt. göstəricilər sistem. hazırlanması										
MN tərəfdən sahələr üzrə limitlərin hazırlanması										
Hökumət (NK) tərəfdən strategiya və limitlərin təsdiqi										
Büdcə üzrə təlimati göstərişin göndərilməsi										
Sahə nazirlikləri tərəfdən büdcə tələblərinin təqdim edilməsi										
Büdcə tələblərinin MN-də baxılması/müzakirəsi										
MN tərəfdən büdcə layihələrinin hazırlanması										
Büdcə layihəsinin hökumətdə baxılması										
Büdcənin qanunvericilik orqanlarına təqdim edilməsi										
Qanunvericilik orqanı tərəfdən büdcənin müzakirəsi və təsdiq edilməsi										

burada, dairə - prosesin qabaqcadan müəyyən edilmiş əvvəli və sonunu, üçbucaqlı isə hadisənin qabaqcadan müəyyən edilmiş konkret tarixini göstərir.

Büdcənin tərtibində müxtəlif təşkilatlar: hökumətin mərkəzi orqanı, Maliyyə Nazirliyi, sahə nazirliklərinin vacib idarələri, sahə nazirlikləri səviyyəsində isə onların yerli büdcə təşkilatları iştirak edir. Bəzi ölkələrdə büdcənin tərtibinə həmçinin parlament və ali təftiş təşkilatı da cəlb edilir. Büdcənin keyfiyyəti prosesin iştirakçıları olan müxtəlif institutlar arasında fəaliyyətin koordinasiya formasından və onun səmərəliliyindən asılıdır.

Büdcənin tərtibində tərəflərin vəzifələrinin bölüşdürülməsi onların hökumət daxilindəki vəzifələrinə uyğun gəlməlidir. Əsas qanunvericilik aktında (məsələn, Büdcə sistemi haqqında Qanunda) müəyyən edilməklə büdcənin icrası gedişində gözlənilməli olan tələb və şərtlərin dəqiq və mübahisə doğurmayan qaydaları mövcud olmalıdır. Əksər ölkələrdə mərkəzi icra orqanlarının təşkilati strukturu vəzifələrin aşağıdakı sxemə uyğun bölüşdürülməsinə imkan verir:

- Hökumətin mərkəzi orqanı, daha doğrusu Baş Nazirin aparatı və ya Nazirlər Kabineti büdcənin tərtibinin birbaşa praktiki məsələləri ilə məşğul olmur, lakin büdcə prosesində aparıcı mövqeyə malikdir. Prosesin institutsional iştirakçıları arasında yaranan ziddiyyət və konfliktləri aradan qaldırmaqla və bütün maraqlı tərəflərin prosesdə iştirakını təmin etməklə bu orqan proseslərin müəyyən edilmiş prosedurlara uyğun yerinə yetirilməsini təmin edir;

- Nazirlər Kabineti büdcənin müxtəlif variantlarının müzakirəsində və parlament qabağı büdcə layihəsinin bəyənilməsində də əsas rol oynayır;

- Maliyyə Nazirliyi büdcənin tərtibində aparıcı rola malikdir. O büdcə prosesinin hər bir mərhələsində fiskal məqsədlərin və siyasi məsələlərin lazımi şəkildə nəzərə alınması üzrə kifayət qədər səlahiyyətə və texniki imkanlara malik olmalıdır. Nazirlik fiskal məqsədləri və sahələr arasında strateji prioritetləri müəyyən etməli, sahə nazirliklərinin sahə proqramlarını və büdcə tələblərini tərtib etmək üçün direktiv göstərişlər hazırlamalı, bu tələbləri diqqətlə nəzərdən keçirməli və büdcə layihəsini tərtib etməlidir. Lakin Maliyyə Nazirliyi bu funksiyaları büdcə prosesinin digər iştirakçılarından kənarda əlahiddə şəkildə həyata keçirməməlidir. Bundan başqa, büdcənin tərtibi prosedurunun özü bu və ya digər siyasi seçimi etməməlidir. Maliyyə Nazirliyinin rolu sahəvi büdcə tələblərinin hərtərəfli təhlili əsasında resursların sahələr arasında necə bölüşdürülməsi barədə qərar qəbul etmək yox, hökumət səviyyəsində siyasi qərarların asan qəbul edilməsi üçün müvafiq təkliflərin hazırlanmasını təmin etməkdən ibarət olmalıdır.

Sahə nazirlikləri öz sahələrində dövlət siyasətinin müəyyən edil-

məsinə və onun həyata keçirilməsinə məsuliyyət daşıyırlar. Ona görə də onlar hökumətin müəyyən etdiyi göstəricilər sistemi həddində sahə siyasətinin və sahəvi büdcənin hazırlanmasına cavabdehlik daşımalıdırlar. Bundən əlavə Maliyyə Nazirliyi deyil, məhz onlar resursların bölüşdürülməsi barədə hərtərəfli qərarların qəbulu üçün zəruri olan məlumlarla və texniki imkanlara, həmçinin yeni proqramları qiymətləndirmək imkanına malik olmalıdırlar. Sahə nazirlikləri həmçinin tabe büdcə təşkilatlarına veriləcək direktiv göstərişlərin formalaşdırılmasına və onların büdcə layihələrinin diqqətlə araşdırılmasına məsuliyyət daşımalıdırlar. Tabe təşkilatlar öz büdcələrini birbaşa özlərinin yuxarı orqanlarından, yəni sahə nazirliklərindən aldıkları göstərişlər əsasında tərtib etməlidirlər. Bəzi hallarda nüfuzlu büdcə təşkilatları daha çox birbaşa Maliyyə Nazirliyi ilə işləməyə üstünlük verirlər ki, bu da sahə siyasətinin ardıcıl hazırlanması və yerinə yetirilməsini çox çətinləşdirir.

ORTAMÜDDƏTLİ PERSPEKTIV ÜÇÜN BÜDCƏNİN TƏRTİB EDİLMƏSİ

1. Məqsəd və əsas xarakterik xüsusiyyətlər

Praktiki olaraq bütün ölkələrdə dövlət büdcəsinin illik əsaslarla tərtib edilməsinə baxmayaraq bu ölkələrin hökumətləri tərəfindən illik dövrdən kənarda qalan şərait, o cümlədən dövlət gəlirlərinin gözlənilən həcmi, proqramların həyata keçirilməsi və dövlət siyasətinin aparılması üçün tələb olunan uzunmüddətli xərclər, büdcə-vergi siyasətinin ölkənin maliyyə imkanlarına uyğunluğu və xüsusilə bu siyasətin dövlət borcuna təsiri nəzərə alınmalıdır. Ortamüddətli perspektiv üzrə yanaşma həmçinin ona görə zəruridir ki, illik büdcənin vaxt çərçivəsi xərc sahəsində prioritetlərin təşhix edilməsi üçün çox qısadır. Büdcənin yekun tərtibi anında növbəti büdcə ilə əksər xərclər müəyyən edilmiş olur. Məsələn, əmək haqqı, pensiya, təqaüd, həmçinin dövlət borcuna xidmətin qısamüddətli perspektivdə dəyişdirilməsi qeyri-mümkündür. Digər xərclər isə yalnız kifayət qədər məhdud həcmdə, adətən ümumi xərc məbləğinin təqribən 5-10%-i həcmində dəyişdirilə bilər. Bu o deməkdir ki, xərc prioritetlərində hər hansı ciddi düzəlişlərin müvəffəqiyyətlə həyata keçirilməsi yalnız bir neçə il ərzində mümkün ola bilər. Məsələn, mövcud şəraitdən asılı olaraq ölkə əhalisinə sosial xidmətlərin adambaşına olmaqla hər bir üzvünə deyil, daha çox ehtiyacı olanlara məqsədli verilməsi barədə hökumət qərar verə bilər. Dövlət xərclərində bu cür dəyişikliyin nəticəsi sonrakı bir neçə ilə uzanır və ona görə də siyasətdə baş verən belə dəyişikliyi yalnız bir büdcə ilindən istifadə etməklə həyata keçirmək mümkün deyildir. Ortamüddətli büdcə-vergi qiymətləndirilməsi həmçinin siyasətdə dəyişdirilməsi nəzərdə tutulan tədbirlər və istiqamətlər barədə ictimaiyyətə əvvəlcədən məlumatın verilməsi üçün də lazımdır. Belə qiymətləndirmə olmadan dəyişən şəraiti nəzərə almaqla xərclərdə təcili düzəlişlərin aparılması daha çox qısamüddətli planda həcmi azaldılan resurs və fəaliyyət növlərinə yönəldilir.

İllik büdcənin tərtibini başa çatdırmaq, büdcə siyasətinin əsaslılığını yoxlamaq və siyasətdə arzu edilən dəyişiklikləri müəyyən etmək üçün ortamüddətli makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanması zəruridir. Makroiqtisadi vəziyyətin perspektiv qiymətləndirilməsi sadəcə makroiqtisadi göstəricilərin dəyişmə meylinin proqnozu deyildir. Perspektiv qiymətləndirmə büdcə-vergi, pul-kredit, valyuta kursu sahə-

sində, xarici borcun idarə edilməsi, özəl sektorun fəaliyyətinin tənzimlənməsi, onun inkişafına təkan verilməsi və dövlət müəssisələrinin yenidən qurulması sahələrində məqsədlərin formalaşdırılmasına və onlara çatmaq üçün lazım olan alətlərin müəyyən edilməsinə əsaslanır. Məsələn, inflyasiya səviyyəsinin azaldılması üzrə siyasi vəzifə adətən büdcə kəsirinin həcmi və büdcə/ÜDM nisbəti kimi məqsəd göstəriciləri ilə əlaqələndirilir, konkret alətlərin tərkibinə isə birbaşa və dolayı vergilər arasında nisbətə dəyişməsi və kredit siyasəti üzrə tədbirlərin həyata keçirilməsi daxildir. Makroiqtisadi göstəricilər sistemi dövlət hesablarının vəziyyətinin perspektiv qiymətləndirilməsini əks etdirir ki, onlar ortamüddətli fiskal göstəricilər sisteminin əsasını təşkil edir. Qiymətləndirmə cari ili və 3-4 illik gələcək dövrü əhatə edir, ortamüddətli fiskal göstəricilər sistemi isə gəlir və xərclərin iqtisadi kateqoriyaları üzrə geniş məlumatı özündə əks etdirir.

İllik büdcənin tərtibi zamanı əsas məsələ fiskal məqsədlərin dəqiq müəyyən edilməsi, habelə bütün vəzifə və prioritetləri əhatə edən ümumi strateji sxemlərin mövcudluğudur. Siyasi prioritetlərin büdcə dilinə çevrilməsi, faktiki xərclərin büdcə təxsisatlarına uyğunluğunun təmin edilməsi qabiliyyəti əhəmiyyətli dərəcədə ortamüddətli makroiqtisadi və büdcə-maliyyə qiymətləndirilməsinin, həmçinin dövlət gəlirlərinin proqnoz göstəricilərinin əsaslılıq səviyyəsindən asılıdır.

Bundan başqa büdcənin tərtibi zamanı çoxillik təsirə malik olan aşağıdakı amillər nəzərə alınmalıdır:

- dövrü xərclər də daxil olmaqla həyata keçirilən investisiya layihələri və proqramları üzrə gələcək xərclər;
- xərc səviyyəsi tez-tez dəyişən sosial proqramların maliyyələşdirilməsi üçün tələb olunan gələcək vəsaitlərin həcmi;
- gözlənilməz şərait, həmçinin açıq və ya gizli dövlət öhdəlikləri ilə əlaqədar olaraq gələcəkdə tələb olunan xərclərin artırılması;
- büdcə kəsirinin dövlət borcu üzrə xidmətə təsiri.

Bunları nəzərə alaraq əksər inkişaf etmiş ölkələrdə büdcələr ortamüddətli perspektiv üçün tərtib edilir. Bəzi ölkələrdə perspektiv üçün tərtib edilən smetalar müfəssəl proqramlara çevrilirlər, digər ölkələrdə isə daha ümumi səviyyədə tərtib edilirlər. Bir qayda olaraq ortamüddətli perspektiv üçün nəzərdə tutulan smetalar hər il yeniləşdirilirlər. Birinci il tamamilə illik büdcəyə uyğun gəlirsə, sonrakı illər üçün xərc proqnozları təxmini xarakter daşıyır. Proqnoz dövrünün uzunluğu 3-5 ili əhatə edir. Bununla yanaşı bir sıra ölkələrdə ortamüddətli perspektiv üçün smetaların tərtibi illik büdcənin tərtibi prosesinin ayrılmaz tərkib hissəsinə çevrilmişdir və xərclərə nəzarət üzrə ən vacib alətlərdən biri

hesab edilir. Digər ölkələrdə isə ortamüddətli perspektiv üçün smetalar siyasi qərarların qəbulu prosesində yalnız ilkin informasiya kimi istifadə edilir.

Perspektiv üçün proqnozlaşdırma gələcəkdə büdcə resurslarına və xərclərinə tələbatın qiymətləndirilməsini göstərirsə, planlaşdırma məqsəd və prinsiplərin formalaşdırılmasını bildirir. Əslində xərclərin ortamüddətli planlaşdırılması və proqnozlaşdırılmasında məqsəd dövlət xərclərinin aparılmasında maliyyə intizamının möhkəmləndirilməsidir. Bunun üçün aşağıdakı amillərin qarşılıqlı fəaliyyəti tələb olunur:

- büdcə-vergi siyasətinin ümumi məqsədlərinin müəyyən edilməsi və sonrakı bir neçə il ərzində bu məqsədlərə çatmaq üçün hökumətin atacağı addımlar barədə məlumatın verilməsi;

- hazırda həyata keçirilən dövlət xərcləri siyasətinin ortamüddətli nəticələri barədə daha keyfiyyətli informasiyanın təqdim edilməsi. Nəticədə həyata keçirilən büdcə-vergi siyasətinin məqsədlərinə nail olmaq üçün hökumətdə əlavə konkret resursların olmasına baxmayaraq onların həcmnin çox az olması və ya tələbatı ödəmədiyi aşkar olunur. Bu, əlavə vəsaitlər tələb edən nazirliklərin rəhbərliyində maliyyə intizamını artırmağa imkan verir və hökumətin büdcə siyasətinin gələcək məqsədlərinə çatmaq üçün hansı siyasi qərarların təcili qəbul olunması barədə məlumatlarla təmin edir;

- büdcə siyasətinə dəyişikliklərin edilməsi üçün daha geniş imkanların yaradılması. Bunun üçün bir ildən çox vaxt və dəyişikliklərin aparılmasına imkan verən alətlərin mövcudluğu tələb olunur;

- yaxın dövrlərdə qəbul edilmiş siyasi qərarların növbəti illərdə büdcəyə təsirinin aydınlaşdırılması (nəzərə almaq lazımdır ki, bu qərarlarla nəzərdə tutulan xərclər cari ilin büdcəsində tam nəzərə alınmaya da bilər). Bunlara aşağıdakıları misal göstərmək olar: a) dövlət investisiya layihələri çərçivəsində gələcək dövrü xərclər; b) maliyyə ilinin sonuna yaxın icrasına başlanılmış proqramlar (ona görə də ilkin mərhələdə bu proqramlara sərf olunacaq xərclər haqqında tam məlumat olmur); v) icrasına təxsisatların getdikcə daha da artması ilə əlaqədar olaraq gələcəkdə xərclərə təsir səviyyəsinin artdığı proqramlar; q) büdcəyə təsiri dərhal aşkar edilməyən, lakin sonrakı illərdə büdcədə nəzərə alınmalı olan siyasi qərarlar.

Bundan əlavə büdcə təşkilatlarına ayrılacaq təxsisatların məbləği barədə təqribi məlumatların verilməsi onlara öz maliyyələşmələrini daha dəqiq proqnozlaşdırmağa və gələcəkdə hansı maddələr üzrə qənaətin əldə olunması imkanını araşdırmağa, beləliklə də öz fəaliyyətlərində səmərəliliyin səviyyəsini yüksəltməyə kömək edir.

2. Ortamüddətli büdcə sistemi və onun tətbiqi təcrübəsi

Keçən əsrin 70-ci illərində ortamüddətli perspektivdə büdcənin tərtibinə hər şeydən əvvəl alət kimi baxılırdı ki, onun köməyi ilə sonrakı illərə yeni proqramları hazırlamaq və büdcədə bu proqramlar arasında vəsaitləri bölüşdürmək mümkün olurdu. Lakin belə büdcələri tərtib edən ölkələr iki əsas problemlə qarşılaşdılar: a) proqnozlaşdırılan dövr ərzində iqtisadi artım tempinin və resursların həcmnin süni surətdə şişirdilməsi meyli daha da güclənirdi; b) büdcə təşkilatları tərəfindən xərclərin ortamüddətli proqnozuna büdcədən müəyyən həcmdə vəsaitin əldə edilməsinə imkan verən hüquq kimi baxılırdı.

Bunlar proqnozun əsasını təşkil edən iqtisadi təkliflərin qeyri-real və ya həddən artıq nikbin olmasının aydın şəkildə hiss edildiyi yaxud siyasi prioritetlərin dəyişildiyi hallarda belə xərclərin azaldılma istiqamətində təshih olunmasını çətinləşdirirdi. Bu problemlərin bəzilərini nəzərdən keçirək.

Böyük Britaniya. XX əsrin 70-ci illərində ortamüddətli perspektiv üçün büdcələr nominal ifadədə deyil, real ifadədə təqdim edilirdi. İqtisadi artım tempi aşağı düşdükdə və inflyasiya tempi artdıqda xərc proqnozları avtomatik olaraq təshih olunurdu. Bu isə dövlət maliyyəsinə təzyiqi daha da gücləndirirdi. Bu dövrdə belə büdcələrin tərtibi növbəti büdcə ilində xərclərin artması və sonrakı illərdə isə təxsisatların azalması ilə xarakterizə olunurdu. Büdcə təşkilatları cari ilə büdcə təxsisatlarının həcmi saxlamaq üçün gələcək illərə xərclərin azaldılmasına həvəslə razılaşırdılar.

Kanada. Keçən əsrin 80-ci illərində istifadə edilməyə başlanılan xərclərin idarəedilməsi sistemi çərçivəsində beşillik büdcə proqramları tərtib edildi. Lakin nəticələr ürəkaçan olmadı. Bu sistemin uğursuzluğa düşər olmasının əsas səbəblərindən biri bir neçə il üçün tərtib edilən smetalara «proqram ehtiyatının» daxil edilməsi idi. Büdcə nazirlikləri bu siyasəti mövcud öhdəliklərdən daha çox vəsait xərclənməsi üzrə hökumətin niyyəti kimi qəbul etdilər. Belə ki, nazirliklərə bu ehtiyatda özlərinin müəyyən paylarını saxlamaq üçün müvafiq siyasi komitələrə xərclər üzrə yeni təkliflərini təqdim etmələri tövsiyə olunurdu. Beləliklə, xərclərin idarəedilməsi sistemi özünün bölüşdürücü funksiyasını itirməklə yanaşı yeni müqavilələrin bağlanılmasına və xərclər üzrə yeni təkliflərin hərəkətə gətirilməsinə əsaslanırdı.

Avstraliya. Keçən əsrin 70-80-ci illərində perspektiv smetalar illik büdcənin tərtibi prosesində elə bir əhəmiyyət kəsb etmirdi və sonrakı illərdə isə smetalara az diqqət yetirilirdi ki, bununla da onlar yalnız «arzuların siyahısı»na dönürdü. Əsas büdcə siyasətinin müxtəlif şə-

kildə şərh edilməsi müzakirə və danışıqları çox uzun və çətin edirdi, mübahisələr isə əksər hallarda hökumətin mərkəzi orqanı səviyyəsinə qaldırılırdı.

Qeyd edilən texniki problemlərlə yanaşı bəzi ölkələrin hökumətləri tərəfindən büdcə intizamının möhkəmləndirilməsinə biganə münasibəti ortamüddətli perspektivə tərtib edilən büdcədən gözlənilən nəticəni əldə etməyə imkan vermirdi. Bu büdcələrin tərtibi prosesində ən ciddi nöqsanlardan biri tələbata əsaslanan yanaşmadan istifadə edilməsi idi. Bu yanaşmanın tətbiqi ölkədə mövcud maliyyə məhdudiyyətlərini nəzərə almağa imkan vermir və müzakirələrin çox uzun və qanundan kənar yollara aparılmasına gətirib çıxarırdı. Bu problemlər perspektiv dövr üçün daha da mürəkkəbləşirdi, çünki cari büdcə ilə nisbətən sonrakı illər üçün tərtib edilən proqnozların məsuliyyəti daha azdır və təşkilatlar əsaslandırılmış tələblər əvəzinə «arzuların siyahısı»nı təqdim etməyə daha çox maraq göstərirdilər.

Qeyd edilən nöqsanları nəzərə alaraq keçən əsrin 80-ci illərinin ortalarından başlayaraq xərclərə nəzarəti gücləndirmək zərurəti orta müddətli perspektivə büdcənin tərtibi üzrə yeni proqramların hazırlanması aləti kimi istifadə olunmasına son qoydu və ondan daha çox sərt büdcə məhdudiyyətləri şəraitində resursların bölüşdürülməsi və xərclərə nəzarət aləti kimi istifadə edilməyə başladı. İnkişaf etmiş ölkələrin əksəriyyətində hökumət perspektiv büdcə tərtibini plandan proqnoza və proqramların genişləndirilməsi alətindən gələcək xərclərin həcmi məhdudlaşdıran amillərə yönəltdi. Bu öz əksini bir çox ölkələrdə istifadə edilən qaydalarda tapdı ki, həmin qaydalara uyğun olaraq siyasət dəyişilməz saxlanılırdı, daha doğrusu gələcək xərclərin smetaları sadəcə olaraq mövcud proqramlara uyğun tərtib edilirdi.

Həyata keçirilən siyasətə uyğun qəbul edilən öhdəliklərə yönəldilən və perspektiv üçün tərtib edilən smetalar büdcənin tərtibi prosesinin əsasını təşkil edir. Bu smetalar hətta arayış xarakterli sənədlər olduğu təqdirdə belə icrasına başlanılan proqramlara artıq gələcək resursların ehtiyat olunduğunu və yeni proqramların qəbul edilməsinə imkanın olmadığını bildirməklə çox qiymətli mənbə hesab edirlər.

Bununla yanaşı digər ölkələrdə xərclərə nəzarətin səmərəliliyini artırmaq üçün başqa yanaşmadan istifadə edilir. Məsələn, Kanadada ortamüddətli planın əvəzinə ikiillik plan dövrü istifadə edilməyə başladı. Buna səbəb hökumət tərəfindən qısamüddətli planlaşdırmanın büdcənin konsolidə edilməsi məsələlərinin həlli üçün daha faydalı hesab edilməsi idi. Böyük Britaniyada xərclərin maksimum mümkün həcmi qəti olaraq üçillik dövr üçün müəyyən edilir. İki ildən bir xərclərin perspektiv planına yenidən baxılır və xərclərin ortamüddətli proqramı

təzələnir. Bir neçə ilə tərtib edilmiş smetaların hər il təzələnməsini nəzərdə tutan yanaşma daha çox tətbiq edilir. Danimarka və Almaniya da bu yanaşmadan aşağıdakı kimi istifadə edilir:

Danimarka. Büdcənin tərtibi prosesinin əvvəlində Maliyyə Nazirliyi əmək haqqı xərcləri və qiymətlər üzrə təkliflər nəzərə alınmaqla perspektiv üçün tərtib edilmiş proqnozları təshih edir və onlardan növbəti ilə büdcənin tərtibində istifadə edir. Fevralda Maliyyə Nazirliyi hər bir sahə nazirliyi üzrə bir xərc limitini və məcmu xərc məbləğini yeni məqsəd göstəricisi kimi Nazirlər Kabinetinin müzakirəsinə təqdim edir. Bu limitlər müxtəlif nazirliklərin öz büdcə tələblərini tərtib etmək üçün əsas rolunu oynayır. Büdcənin müzakirəsi prosesində əsas diqqət razılaşdırılmış limit dairəsində fəaliyyət göstərməsi çətin olan nazirliklərin xərclərinin artırılıb-azaldılmasının müxtəlif variantlara yönəldilir.

Almaniya. İllik büdcə ortamüddətli maliyyə planına əsasən tərtib edilir və hər il parlamentin müzakirəsinə təqdim edilir. Həm plan, həm də büdcə dövlət idarəetmə orqanlarının bütün səviyyələrini təmsil edən səlahiyyətli şəxslərdən ibarət olan maliyyə planlaşdırılması üzrə Şura tərəfindən irəli sürülən büdcə təklifləri əsasında tərtib edilir. Bu planda hökumətin büdcə siyasəti qısaca təsvir olunur və 40 geniş kateqoriyadan ibarət olan gələcək xərclər göstərilir. Bu kateqoriyalar yaxın perspektiv üçün tərtib edilən büdcəyə daxil edilən hər bir xərc kateqoriyası üzrə xərc smetalarından formalaşdırılır və illik büdcə ilə yanaşı tərtib edirlər. Perspektiv üçün tərtib edilən xərc smetaları ortamüddətli məqsəd göstəricilərlə uyğunlaşdırılır, lakin hər bir büdcə təşkilatına ayrılan bütün vəsaitlərin cəmi büdcədə nəzərdə tutulan ümumi xərc məbləğindən az olur, çünki hər sonrakı ilə yeni proqramların həyata keçirilməsi və mümkün qiymət artımı ilə bağlı əlavə xərcləri ötmək məqsədilə ümumi ehtiyat vəsaiti nəzərdə tutulur.

Qeyd edildiyi kimi, ortamüddətli perspektivə büdcənin tərtibi metodologiyası müxtəlif ölkələrdə eyni deyildir və hər bir ölkədə istifadə edilən yanaşmalar siyasi mülahizələrdən və məsələlərin prioritetliyindən asılı olaraq zaman keçdikcə dəyişikliyə məruz qalır.

Xərc siyasətinin növbəti bir neçə ilə planlaşdırılması zamanı istifadə edilən smetaların formalaşdırılması iki üsulla həyata keçirilə bilər: a) siyasətin və planlaşdırmanın formalaşdırılması üçün əsas funksional və strateji kateqoriyalar üzrə ümumiləşdirmə; b) reallaşdırma aləti kimi struktur üzrə müfəssəl bölüşdürülməklə proqramların əks etdirilməsi.

Gələcəyi qabaqcadan planlaşdırmaq üçün növbəti illər üzrə tərtib edilmiş smetaların məlumatları prinsipə büdcə təşkilatları və proqramlar üzrə bölünməklə əks etdirilməlidir. Konkret təşkilat və

ya proqramların maliyyələşdirilməsinə ayrılacaq vəsaitlərin həcmnin təqribi göstərilməsinin üstünlüyü ondan ibarətdir ki, bu mexanizm təşkilatların onlar üçün müəyyən edilmiş xərc limitlərinə əvvəlcədən uyğunlaşmasını stimullaşdırır. Lakin bu məsələni müsbət həll etmək üçün xərc proqramları hərtərəfli təhlil edilməklə tərtib olunmuş gəlir proqnozlarına əsaslanmalıdır, çünki iqtisadiyyatın qeyri-stabil şəraitində bunu etmək çox çətindir. Büdcənin tərtibi zamanı gəlirlərin süni surətdə şişirdilməsi nəticəsində təxsisatların Maliyyə Nazirliyi tərəfindən dövrü olaraq sekvestrləşdirildiyi ölkələrdə ilkin vəzifə illik büdcənin tərtibi prosesinin təkmilləşdirilməsi olmalıdır.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan bir sıra ölkələrdə iqtisadi vəziyyətin stabiləşdirilməsinə hələ də nail olunmamışdır. Belə şəraitdə xərclərin müfəssəl proqramlarını tərtib etmək çox çətindir, çünki gələcək maliyyələşmələr haqqında danışıqlar hökumətin apardığı siyasətin məqsəd və konkret formasının müzakirəsi zəruriliyi ilə çulğalaşır. Məsələn, xərclərin ödənilməsi siyasətinin hökumət səviyyəsində müzakirə edilməsinə baxmayaraq son qərarın qəbul edilmədiyi vəziyyətdə ayrı-ayrı nazirliklər hansı yanaşmadan istifadə etməlidirlər? Sonrakı illər üçün xərc smetalarını hələ müzakirə səviyyəsində olan siyasətə uyğun yaxud cari ildə istifadə edilən köhnə siyasətə uyğun tərtib etməli? Bu cür qeyri-müəyyən şəraitdə tərtib edilən smetalar nəzərdə tutulmuş islahatların ləngiməsinə səbəb olur. Ona görə də xərc proqramlarının müfəssəl tərtibini uğurla başa çatdırmaq üçün hökumət səviyyəsində siyasətin məqsəd və prioritetlərində razılaşma əldə olunmalıdır.

Əksər hallarda ortamüddətli büdcə-vergi siyasətinin əsas funksional və strateji kateqoriyalar üzrə bölünməklə ümumiləşdirilmiş xərc smetaları ilə tamamlanması kompleks və müfəssəl xərc proqramlarının tərtib edilməsindən daha səmərəlidir.

Ümumiləşdirilmiş xərc smetaları kompleksi ortamüddətli xərclərin əsasını təşkil edir ki, onun tərkibinə aşağıdakılar daxildir:

- büdcənin iqtisadi təsnifatının əsas maddələri üzrə gəlir proqnozlarının bölgüsü;

- xərc smetalarında ən azı aşağıdakılar göstərməlidir: a) cari və əsaslı xərclər ayrıca göstərilməklə funksional və ya strateji kateqoriyalar üzrə xərc proqnozlarının bölgüsü; b) xüsusi əhəmiyyət kəsb edən sosial proqramların proqnozları; v) investisiya proqramları/iri layihələrə perspektiv məsrəflərin proqnozları. Bu xərc smetalarında az prioritetliyə malik olan maddələr ümumiləşdirilməklə bütün dövlət xərcləri əks etdirilməlidir;

- büdcənin digər məcmu göstəricilərinin (məsələn, faizlər və maliyyələşmə maddələri) proqnozları.

Ortamüddətli büdcə-vergi sistemi bütün dövlət idarəetmə sektorunu əhatə etməlidir. İdeal variantda ortamüddətli büdcə-vergi sistemi ilə büdcə sistemi üst-üstə düşməlidir, lakin praktikada xərclərin idarəedilməsi üzrə vəzifələrin bölgüsündən asılı olaraq müəyyən fərqlər də mümkündür. Lakin ortamüddətli büdcə sistemi ən azı mərkəzi hökumətin, o cümlədən büdcədənkanar fondların maliyyə əməliyyatlarını əhatə etməlidir. Hər bir sektor üçün müəyyən edilən illik limitlərin və xərc smetalarının hökumət tərəfindən təsdiqi büdcə siyasətinin formalaşması üçün əsas yaradır. Ortamüddətli büdcə sisteminin strukturunu Cədvəl 3-dəki kimi göstərmək olar.

Büdcənin tam tərtibindən sonra bu prosesin ikinci mərhələsi kimi parlament tərəfindən təsdiq edilən proqramlara gələcək xərclərin müfəssəl proqnozları tərtib edilməlidir. Büdcənin tərtibi prosesində onlardan proqramlara gələcək xərclər barədə məlumatlar toplamaq və təklif edilən tədbirlərin büdcəyə təsirinin mümkün nəticələrini qiymətləndirmək üçün istifadə edilə bilər. Qeyd edildiyi kimi bu proqnozlar büdcənin imkanları hesabına manevr etmənin çox məhdud olmasını yaxud ümumiyyətlə olmamasını göstərir. Onlardan növbəti ilə büdcənin tərtibi prosesində qiymətli mənbə kimi istifadə edilir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan bir sıra ölkələrdə mövcud çətin iqtisadi durumu nəzərə alaraq yaxın perspektiv üçün müfəssəl büdcə deyil, ayrı-ayrı sahələri əhatə edən proqramlar tərtib edilir ki, onun əsasmda ortamüddətli perspektivə xərclər smetasını tərtib etmək və resursların səmərəli bölüşdürülməsini həyata keçirmək mümkün olur.

3. Ortamüddətli perspektivə büdcənin tərtibinə dair əsas məsələlər və proseduralar

Ortamüddətli xərclər smetası tərtib edilərkən aşağıdakı məlumatlar nəzərə alınmalıdır: a) xərclərin mövcud səviyyəsi; b) gələcəkdə həmin həcmdə və keyfiyyətdə xidmət göstərilməsi üçün lazım olan əlavə xərclər; v) xidmətin həcmində və növündə dəyişiklik edildikdə tələb edilən əlavə xərc və ya vəsaitə qənaət.

a) və b) elementlərini həyata keçirilən/davam etdirilən siyasət kimi qəbul etmək mümkündürsə, v) elementini yeni siyasət və ya siyasətdə edilən dəyişiklik kimi qəbul etmək olar.

Həyata keçirilən siyasətlə əlaqədar məsrəflərə aşağıdakılar aid edilir:

- istifadəçilərin sayının gözlənilən dəyişməsini nəzərə almaqla hal-hazırda göstərilən eyni həcmdə xidmətə çəkilən məsrəflər;

Ortamüddətli büdcə sistemi

Ortamüddətli büdcə-vergi sistemi

Dövlət idarəetmə sektoru (fondlar və yerli hakimiyyət orqanları daxil olmaqla)

Ortamüddətli büdcə sistemi

Daxilolmalar üzrə proqnozlar	2004 faktiki	2005 büdcə	2006 proqnoz	2007 proqnoz	2008 proqnoz
Geniş funksional proqramlar üzrə xərc bölgüsü Ən vacib sektor/fəaliyyət sahəsi					
Müdafiə və təhlükəsizlik cari xərclər əsaslı xərclər					
Təhsil cari xərclər əsaslı xərclər					
Səhiyyə cari xərclər əsaslı xərclər					
Nəqliyyat cari xərclər əsaslı xərclər o cümlədən həyata keçirilən iri layihə: avtomagistral					
Əsas sosial proqramlar sosial təminat həyata keçirilən siyasətə uyğun +/- istiqamətində baş verən dəyişiklik					
Digər xərclər cari xərclər əsaslı xərclər					
Yuxarıda qeyd edilməyən və yerli hakimiyyət orqanlarına verilən dotasiya					
Ehtiyat					
Arayış üçün nəzərdə tutulan maddə: yuxarıda qeyd edilən maddələr Avropa İttifaqına (Aİ) daxil olanadək istifadə olunan fondları nəzərə alır: Aİ Milli valyutaya ekvivalentdə					
Faizlər Maliyyələşmə					

Arayış maddəsi: pensiya təminatı üzrə öhdəliklər/şərti öhdəliklər
Digər büdcə riskləri/vergilərin ödənilməsinə xərclər

- planla əhatə olunan dövr ərzində başa çatdırılacaq investisiya layihələri həddində dövrü xərclər;

- hazırda həyata keçirilən investisiya proqramlarına gələcək xərclər;

- demoqrafik meylləri nəzərə almaqla qəbul edilmiş qərarlara uyğun olaraq sosial proqramların həyata keçirilməsinə gələcək xərclər.

Həyata keçirilən siyasətə uyğun olaraq bir neçə il üçün nəzərdə tutulan xərc smetalarının tərtib edilməsi üçün böyük həcmdə informasiya tələb olunur. Bu proses illik baza büdcəsinin tərtibi prosesi ilə analojidir. Lakin baza büdcəsi yalnız mövcud xərc səviyyəsini nəzərə alırsa, yaxın perspektiv üçün zəruri olan əlavə xərclər də nəzərə alınmalıdır. Hazırda həyata keçirilən siyasətlə gələcəkdə aparılacaq yeni siyasət arasında bir çox hallarda fərqi müəyyən edilməsi çətin olduğu üçün o, smetaların tərtibi prosesini də mürəkkəbləşdirir. «Davam etdiriləcək siyasət» termini kifayət qədər aydın olmadığı üçün müfəssəl xərc proqramlarının tərtibi çoxlu sayda siyasi mübahisə və danışıqlara səbəb olur. İnvestisiya proqramlarında əhəmiyyətli düzəlişlərin aparılması təklif olunduqda isə bu yanaşma kifayət qədər məhdud olmalı və hüquqi tələblər gözlənilməklə tərtib edilmiş öhdəliklərlə əsaslandırılmalıdır.

Növbəti bir neçə ilə xərc smetalarının tərtibi prosesində planlaşdırma və proqnozlaşdırma baxımından üç müxtəlif yanaşmadan istifadə etmək olar:

- həyata keçirilən proqramlara perspektiv məsrəflərin (o cümlədən investisiya layihələri çərçivəsində dövrü xərclərin) «texniki» proqnozu;

- proqramların planlaşdırılması və tərtibinə «ciddi» yanaşma. Onun mahiyyətini aşağıdakılar təşkil edir: a) plan dövrü ərzində prioritet olmayan sahələrdə vəsaitlərə qənaətin planlaşdırılması və onun daha prioritet proqramların maliyyələşdirilməsinə yönəldilməsi; b) xərclər planı artıq həyata keçirilməkdə olan proqramlara, həmçinin maliyyələşdirilməsi məsələsi həll olunan və tərtib edilən illik büdcəyə daxil edilən proqramlara məsrəfləri nəzərdə tutmalıdır;

- proqramların planlaşdırılması və tərtibinə «müfəssəl» yanaşma. Bu yanaşma siyasət və proqram üzrə bütün dövr ərzində yeni tədbirləri və onlara çəkiləcək məsrəfləri dəqiq müəyyən etməlidir.

Təcrübə göstərir ki, yaxın perspektivə xərc proqramları tərtib edilərkən hər bir il üçün xərclərin bölüşdürülməsində mütənəsibliyin tam olaraq gözlənilməsi çox çətinidir. Bəzi hallarda hər hansı proqram və ya layihənin tərtib edilən büdcədən çıxarılması üçün Maliyyə Nazirliyi sahə nazirlikləri ilə razılaşdırılmış güzəşt variantı kimi onları ortamüddətli perspektivin tərkib hissəsi kimi növbəti büdcə ilinə daxil etməyə cəhd

edir. Lakin bu ona gətirib çıxarır ki, növbəti ildə büdcə təşkilatları həmin vəsaitləri özününkü hesab edir ki, bu da illik büdcənin tərtibi prosesini daha da çətinləşdirir. Həqiqətən bir sıra hallarda büdcənin parlament tərəfindən təsdiqinədək büdcə təşkilatları yaxın perspektivə tərtib edilmiş xərc smetalarının hüquqi sənəd olmamasına baxmayaraq, onları əsas kimi qəbul etməklə xərclər üzrə öhdəliklər götürürlər. Digər hallarda yuxarıda qeyd olunduğu kimi (məsələn, Böyük Britaniyada) büdcə təşkilatları cari ildə təxsisatın həcmi olduğu saxlamaq üçün növbəti illərə xərclərin azaldılmasına razılaşırlar. Gələcək illərə bu xərclərin azaldılması reallıqdan uzaq fərziyyəyə çevrilə bilər, çünki büdcə təşkilatları xərc səviyyəsinin saxlanılması üçün öz proqramlarına təkid edərək əksər hallarda buna nail olurlar.

Ona görə də ortamüddətli perspektivə xərc smetaları istisnasız olaraq hökumətin həyata keçirdiyi siyasətə uyğun qəbul edilmiş öhdəliklərə əsaslanmalı və sahə nazirliklərinə əsassız olaraq əlavə vəsait tələb etməyə imkan verməməlidir. Bu isə «ciddi» yanaşmanın daha çox tətbiq olunmasını şərtləndirir. Bu yanaşma konkret proqramlar üzrə qəbul edilən qanunvericilik aktlarında nəzərdə tutulmalı, sahə proqramları və investisiya layihələrində daha çox istifadə edilməlidir.

Ortamüddətli perspektivə tərtib edilən xərclər smetası mənfi təsir göstərəcək dəyişikliklərin aparılması zəruriyyətini aradan qaldırmaq üçün ehtiyatlı/bədbin proqnozlara əsaslanmalıdır. Əgər əvvəlki ildə büdcənin xərc smetalarında azaldılma istiqamətində tez-tez düzəlişlər aparılırsa, onlar həmin cari ilin büdcə prosesinin zəifləməsinə səbəb olur. Təcrübədə xərc smetalarında göstərilən məbləğlər sonrakı bir neçə ilə plan dövrünün birinci ilinin büdcə proqnozuna bərabər olmalı və sonrakı illərə proqnozlaşdırılan xərc səviyyəsindən isə az olmalıdır. Yaxın perspektivə tərtib edilən smetalar gözlənilməz xərclərə ehtiyat vəsaitini nəzərdə tutmalıdır. Bu ehtiyatın zəruri səviyyəsini hesablamaqla gözlənilməz xərclərin iki növünü ayırmaq olar:

- əsas makroiqtisadi parametrlərdə (məsələn inflyasiya tempi) və proqramların faktiki reallaşma prosesində (məsələn tikinti layihəsi çərçivəsində məsrəflərin gözlənilmədən artırılması) mümkün dəyişiklikləri nəzərə almaqla gözlənilməz xərclərin örtülməsi üçün texniki ehtiyat;

- hələ formalaşması başa çatmayan gələcək yeni proqramlara xərclərin örtülməsi üçün siyasi ehtiyat.

Bu ehtiyatlar tamamilə təxmini xarakter daşımali və gələcək təxsisatlar üçün heç bir hüquqi əsas verməməlidir.

Bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə zəruri hallarda yeniləşdirilməklə

smetaların tərtibinin xüsusi prosedurası hazırlanmışdır ki, illik büdcənin tərtibini yaxın perspektiv üçün büdcənin tərtibi ilə inteqrasiya etmək mümkün olsun. İdeal variantda bu proseduralar aşağıdakı xarakterik xüsusiyyətlərə malik olmalıdır:

- büdcənin tərtibi prosesində ilkin məsələ ortamüddətli perspektivə smetaların tərtib edilməsidir. Maliyyə Nazirliyi iqtisadi parametrlərdə, büdcənin icrası prosesində və xərclərin icmalında baş verəcək dəyişiklikləri nəzərə almaqla bu smetalarda göstəriləcək məsrəflərin məbləğində düzəlişlər edir. Eyni zamanda o, plan dövrü ərzində həyata keçirilən proqramlar çərçivəsində vəsaitlərə mümkün qənaətin qabaqcadan qiymətləndirilməsini tərtib etməlidir;

- smetaların tərtib edildiyi dövrün hər bir ilinə hökumətin apardığı siyasət və ona ediləcək dəyişikliklər əsasında hesablanan sahə limitləri müəyyən edilir. İllik büdcə və növbəti bir neçə ilə xərc smetaları sərt büdcə məhdudiyyətləri şəraitində tərtib edilir;

- həyata keçirilən siyasətlə ona ediləcək dəyişiklik və ya yeni tədbirlər arasında dəqiq fərq müəyyən edilir. İllik büdcə və sonrakı illər üçün tərtib edilən smetaların müzakirəsi prosesində əsas diqqət növbəti ilə siyasətdə aparılması planlaşdırılan dəyişikliklərə cəmləşdirilməlidir.

Şəkil 2-də növbəti illərə smetaların tərtibi prosesində həll edilən bəzi əsas məsələlər göstərilmişdir:

- əvvəlki ildə tərtib edilmiş smetalarda göstərilən məsrəflərin təshih edilməsi;

- ortamüddətli büdcə-vergi sisteminin hazırlanması və xərclər üzrə proqnozların tərtib edilməsi;

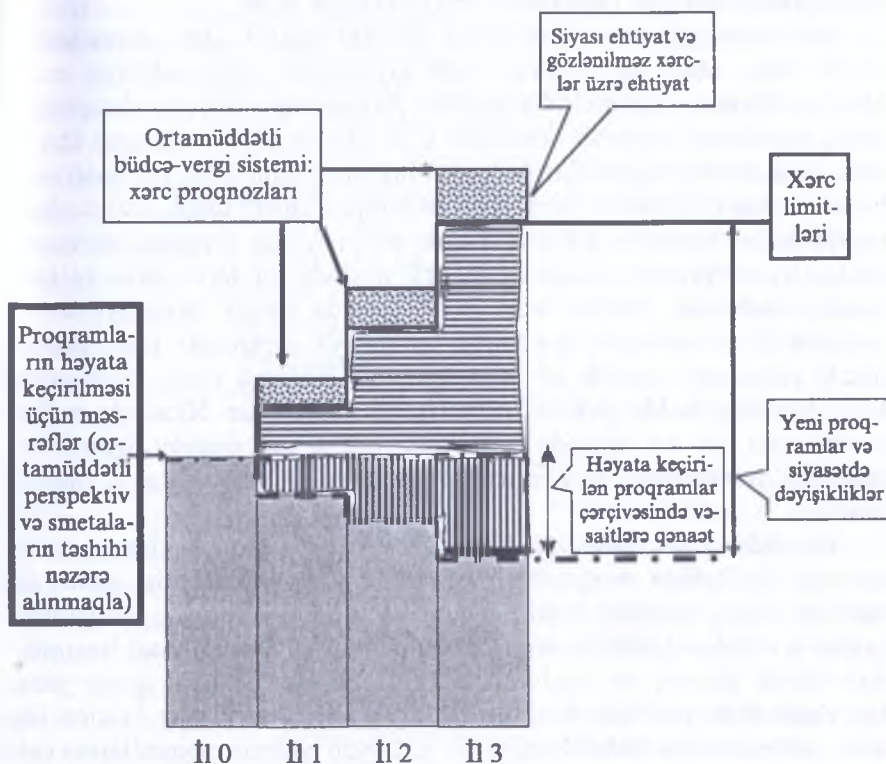
- xərc limitlərinin ümumi xərcin proqnozlaşdırılan məbləğindən aşağı müəyyən edilməsi. Bunda əsas məqsəd plan dövrünün birinci ili ərzində və siyasətdə baş verə bilən dəyişikliklərlə əlaqədar sonrakı illərdə gözlənilməz xərclər üçün zəruri ehtiyatın yaradılmasıdır;

- həyata keçirilən proqramlar çərçivəsində vəsaitlərə qənaət imkanının qiymətləndirilməsi;

- xərc limitləri və hazırda həyata keçirilən siyasətlə əlaqədar məsrəflər kimi ikili məhdudiyyət nəzərə alınmaqla büdcə və proqramların tərtib edilməsi.

Ortamüddətli perspektivə smetaların təzələnməsinin bu prosesi bir çox üstünlüklərə malik olmaqla təklif edilən tədbirlərin siyasətə mümkün təsirinin qiymətləndirilməsini və illik büdcənin maksimum ölçüsünün müəyyən edilməsini bir yerə cəmləşdirir. Lakin belə smetaların təzələnməsi üzrə nizamlanmış proseduralarm müəyyən edilməsi çox vaxt tələb etməklə yanaşı mürəkkəb məsələyə çevrilmişdir.

Şəkil 2. Ortamüddətli perspektivə xərc smetalarının tərtib edilməsi



Bu problemi müəyyən qədər praktiki olaraq həll etmək üçün növbəti bir neçə ilə smetalarm təzələnməsi prosesində sahə nazirlikləri və əsas funksional kateqoriyalar üzrə tərtib edilmiş iriləşdirilmiş xərc smetaları ilə kifayətlənmək olar. Lakin Maliyyə Nazirliyi büdcə prosesinin əvvəlində ortamüddətli büdcə sistemində ediləcək təshihlər üçün ətraflı məlumata malik olmalı və kifayət qədər ehtiyatlı davranmalıdır ki, sahə nazirliklərinin artan tələbinin gələcək xərclərə mənfi təsirini aradan qaldırmaq mümkün olsun.

Ortamüddətli perspektivə smetaların tərtibinə aid olan digər iki vacib məsələ onların tərtibi üçün əsas olan plan dövrünün uzunluğu və qiymətlərdən istifadə edilməsidir. Bir tərəfdən qeyri-müəyyənlik smetaların uzun müddət üçün tərtibini çətinləşdirir, digər tərəfdən dövlət siyasətinin prioritetlərini və investisiya proqramları üzrə dövrü məsrəflərin əsaslı qiymətləndirilməsini həyata keçirmək üçün plan dövrü kifayət qədər uzun olmalıdır. Makroiqtisadi vəziyyət və dövlət siyasətinin prioritetləri kifayət qədər stabildirsə, həmçinin nəzərdə tu-

tulmuş proseduralar tənzimlənilsə, onda qəbul edilə biləcək mümkün variant kimi 3-4 illik plan dövrü istifadə oluna bilər.

Belə smetalar adətən nominal ifadədə yaxud sabit qiymətlərdə tərtib edilir. Əgər bu smetalar sabit qiymətlərlə tərtib edilsə, onda Maliyyə Nazirliyi qiymət baxımından proqnozlara düzəliş edilməsinin dəqiq qaydasını müəyyən etməlidir. Cari qiymətlərlə smetaların tərtibi onların maliyyə proqnozlarına uyğunluğunu təmin edir. İnflyasiyanın böyük olduğu ölkələrdə smetaların nominal ifadədə deyil, real ifadədə tərtibi daha məqsədəuyğundur. Lakin inflyasiyanın səviyyəsi proqnozlaşdırılan səviyyədən çoxdursa, bu real ifadədə xərclərin əlavə azaldılmasını tələb edir. Keçən əsrin 70-ci illərində Böyük Britaniyada ortamüddətli perspektivə smetaların inflyasiya şəraitində real ifadədə tərtibi təcrübəsi göstərdi ki, belə smetalar büdcəyə güclü təzyiq göstərir. İstənilən halda yüksək inflyasiyaya malik olan ölkələrdə maliyyə intizamı zəif və büdcədə qeyri-müəyyənlik çox olduğu üçün ortamüddətli perspektivə xərc smetalarının faydalı olması dəqiq məlum deyildir.

Əvvəldə qeyd olunduğu kimi hökumətin həyata keçirəcəyi büdcə-vergi siyasətinin məqsədləri və müvafiq göstəricilərinin büdcə ilə birlikdə təsdiq edilmək üçün parlamentə təqdim olunması büdcə intizamının möhkəmləndirilməsi və məsuliyyətin gücləndirilməsi baxımından böyük əhəmiyyətə malikdir. Lakin hökumət kifayət qədər yaxşı hazırlanmayan müfəssəl xərc proqramları çərçivəsində öz üzərinə öhdəlik götürürsə, bu büdcə siyasətinin müəyyən edilmiş məqsədlərinə çatmağa imkan vermir. Analoji olaraq bir çox ölkələrdə müfəssəl «proqramlar haqqında qanunların» parlamentə təqdim olunması bu prosesin çevik və səmərəliliyinin aşağı düşməsinə gətirib çıxarmışdı.

Bir sıra ölkələrdə ortamüddətli perspektivə tərtib edilən smetalar gələcək xərclər üzrə öhdəliklərin idarəedilməsi üçün istifadə edilir. Bunun üçün daha çox büdcənin tərtibinin nizamlanmış proseduraları lazımdır. Əks halda sonrakı bir neçə ilə öhdəliklərin qəbulu və təsdiqini ayrıca proses həddində həyata keçirmək lazım gəlir. Məsələn, bu məqsədlə «gələcək xərclər üzrə öhdəliklərin təsdiq edilməsi» kimi xüsusi proseduranı nəzərdə tutmaq mümkündür.

Praktikada iqtisadi vəziyyətdən və dövlət siyasətinin prioritetlərindən asılı olaraq xərclərin proqnozlaşdırılmasının müxtəlif proseduralarından (o cümlədən, uzunmüddətli büdcə sisteminin tətbiqi, sahəvi proqramların tərtibi və s.) istifadə imkanı qiymətləndirilməlidir.

Konkret sahələr üzrə xərc proqramlarının tərtibinin üstünlüyü ondan ibarətdir ki, bütün diqqət məhz bu proqramların tərtib edildiyi ən zəruri sahəyə yönəlmiş olur. Sosial sahənin bütün xərc kate-

qoriyalarını əhatə edən sahəvi xərc proqramları və ya energetika sahəsi üçün sahəvi investisiya proqramlarının tərtibi inzibati sahədə müfəssəl xərc smetalarının tərtibindən daha vacibdir.

Xarici mənbələr hesabına maliyyələşdirilən layihələr və ya xarici yardımlar proqrama əvvəlcədən daxil edilməlidir. Xarici yardımdan asılı olan bir çox ölkələrdə keçən əsrin 80-ci illərindən başlayaraq yeniləşən dövlət investisiya proqramları tərtib edilir. Bir sıra ölkələrdə prioritet sektorlara donorların etdikləri yardımları koordinasiya etmək məqsədilə xərclərin və ya investisiyanın sahə proqramları həyata keçirilir. Donorların göstərdikləri yardımlar proqramlarda nəzərə alındıqda, bu sonrakı bir neçə ilə tərtib edilən büdcənin xərc smetalarına yeni proqramları daxil etməyə imkan verir. Lakin xərc proqramlarının tərtibi zamanı zəruri büdcə məhdudiyyətləri nəzərə alınmalıdır.

Əgər sahəvi xərc və ya investisiya proqramları lazımi qaydada tərtib edilməyibsə və büdcə prosesi ilə uyğunlaşdırılmayıbsa, onda bünlar vəsaitləri sahələr və ya xərc kateqoriyaları arasında mütəmadi bölüşdürməyə imkan vermir və büdcə intizamını zəiflədir. Büdcədən maliyyələşdirilən sahə proqramları və ortamüddətli xərc proqramları müxtəlif düzəliş və əlavələrin aparılmasına imkan verən və istənilən formada tərtib edilən şəkildə olmamalıdır.

Uzunmüddətli büdcə sistemi hazırda həyata keçirilən siyasətin mümkün nəticələrini qiymətləndirmək/yeni siyasət variantlarından istifadə etmək imkanlarını araşdırmaq üçün tələb oluna bilər.

Uzunmüddətli perspektivə büdcənin tərtibi zamanı həyata keçirilən cari siyasətin dəyişməz qalması nəzərdə tutulur. Belə ki, hazırda aparılan və ya müzakirəsi gedən siyasətə ediləcək konkret dəyişikliklərin mümkün nəticələri nəzərə alınmaqla alternativ variantlar da təqdim edilə bilər.

Belə uzunmüddətli büdcə sistemi xərclərin icrası zamanı mənfəi meylləri aşkar etməyə və aparılan siyasətin əsaslılıq dərəcəsini qiymətləndirməyə imkan verir. Onlar həmçinin demoqrafik vəziyyətin dəyişməsi və borc yükünün artması nəticələrini təhlil etmək üçün də faydalıdır. Bu sistemdə dövlət xərcləri üç kateqoriyaya bölünür: a) demoqrafik vəziyyətin dəyişməsindən asılı olan xərclər; b) demoqrafik vəziyyətin dəyişməsindən asılı olmayan və iriləşdirilmiş göstəricilər şəklində əks etdirilən xərclər; v) borclar üzrə faizlərin ödənilməsi. Bəzi ölkələrdə xüsusi «gələcək nəsillərin hesabı» tərtib edilir və hazırda həyata keçirilən siyasətin uzunmüddətli nəticələrini, habelə bu siyasətin məsrəflər və rifahların nəsillər arasında bölüşdürülməsinə təsirini qiymətləndirmək üçün istifadə edilir.

Fəsil 6

BÜDCƏNİN İCRASI

1. Büdcənin icra edilməsinin əsas məqsədləri

Büdcənin icrası özündə büdcədə nəzərdə tutulmuş siyasətin reallaşdırılması üçün resurslardan bilavasitə istifadə olunması mərhələsini əks etdirir. Əvvəldə qeyd olunduğu kimi yaxşı tərtib edilmiş büdcəni pis icra etmək mümkündürsə, pis tərtib olunmuş büdcənin yaxşı icra edilməsi qeyri-mümkündür. Məntiqi cəhətdən büdcə prosesinin birinci mərhələsi reallığa uyğun olan və hərtərəfli əsaslandırılmış yaxşı büdcənin tərtibidir. İcra prosesini isə sadəcə büdcənin ilkin variantına uyğunluğu təmin edən mexanizm kimi qəbul etmək olmaz, çünki bu, mürəkkəb icra prosesinin mahiyyətinin tamamilə bəsitləşdirilməsinə və hətta təhrif olunmasına gətirib çıxara bilər. İstənilən ölkədə hətta ən yaxşı proqnozlaşdırma sisteminin mövcudluğu şəraitində belə makroiqtisadiyyatda çox ciddi gözlənilməz dəyişikliklər baş verə bilər ki, onların büdcədə nəzərə alınması vacib şərtlərdən birinə çevrilər. Əlbəttə, bu dəyişikliklər layihələrin yerinə yetirilməsində və təşkilatların fəaliyyətində fasilələrin yaranmaması, bu və ya digər səviyyədə problemlərin yaranmasının qarşısının alınması üçün iqtisadi siyasətin ilkin məqsədlərinə uyğun nəzərə alınmalıdır. Büdcənin uğurlu icrası həmçinin bir çox digər amillərdən, o cümlədən makroiqtisadi şəraitdə baş verən dəyişikliklərə uyğunlaşma qabiliyyətindən və büdcənin icrası sahəsində müvafiq təşkilatın mövcud imkanlarından asılıdır. Büdcənin tərtibinə nisbətən icra prosesinə daha çox əmək sərf edilir ki, bu da büdcədə nəzərdə tutulmuş məhdudiyyət və limitlərlə yanaşı, icra prosesində əvvəllər toplanmış real təcrübənin nəzərə alınması üçün işlərin düzgün və səmərəli təşkilini tələb edir.

Ona görə də büdcənin səmərəli icra edilməsi üçün aşağıdakıların yerinə yetirilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir: a) həm iqtisadi, həm də fiskal siyasət baxımından qanunvericilikdə nəzərdə tutulan və müvafiq qaydada təsdiq edilən təxsisatlara uyğun büdcənin yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi; b) makroiqtisadi şəraitdə baş verən böyük həcmli dəyişikliklər nəzərə alınmaqla büdcəyə yenidən baxılması; v) icra zamanı meydana çıxan problemlərin həll edilməsi; q) resurslardan istifadənin səmərəli və faydalı idarə edilməsi.

Büdcə xərclərinin icrası sistemi məcmu xərclər üzərində ciddi nəzarətlə yanaşı büdcənin prioritet vəzifələrinə uyğun resurslardan səmərəli və düzgün istifadə olunmasını təmin etməlidir. Onun bütün

proseduraları fiskal məqsədlər arasında ziddiyyətlərin yaranmaması və yaxud yaranmış ziddiyyətlərin həll olunması üçün müvafiq qaydada tarazlaşdırılmalıdır.

Məcmu xərclər üzərində nəzarət büdcənin məqsəd göstəricilərinin müəyyən olunmasını tələb etdiyi üçün bu, əsasən büdcənin tərtibi prosesilə bağlıdır. Lakin bununla yanaşı icra prosesi büdcənin məqsəd göstəricilərinin və büdcə qanunu ilə təsdiq edilən qaydaların səmərəli yerinə yetirilməsini təmin etməlidir. Eyni zamanda o, büdcənin icrasının adətən Maliyyə Nazirliyinin məşğul olduğu və resurslar üzərində ilkin nəzarətə istiqamətlənmiş ənənəvi sistemini nəzərdə tutmalıdır. Bu qayda maliyyə nəzarətinin təmin olunmasına yönəldilsə də praktikada adətən iki növ problemin yaranmasına səbəb olur. Bir tərəfdən kifayət qədər müfəssəl nəzarət çox vaxt aparır, büdcənin çevikliyi azalır və təşkilatlara öz büdcələrini səmərəli yerinə yetirmək üçün lazım olan resursların bölüşdürülməsində maneə verməyə imkan vermir. Digər tərəfdən qaydaların gözlənilməsi üçün ənənəvi nəzarət büdcə intizamının təmin edilməsi üçün kifayət deyildir. Bu nəzarət daha çox alınmış malların (iş və xidmətlərin) dəyərinin ödənilməsinə cəmləşdirilir, halbuki ən ciddi problemlər tamamilə başqa sahələrdə (ştatların və müavinət alma hüquqlarının şişirdilməsi, ödəməmələr və s.) olur. Ona görə də büdcənin icrası üzərində nəzarətin təşkili qaydaları onlara əməl edilmənin kifayət qədər müfəssəl nəzarətini deyil, idarəetmədə ümumi səmərəli nəzarət sisteminin yaradılmasını tələb edir.

Bunlar nəzərə alınaraq adətən konkret sahələrdə, o cümlədən ödəmələr və dövlət alışları, kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi və xəzinədarlıq funksiyası, daxili audit və s. üzrə tələb olunan büdcə nəzarətinin metod və sistemləri deyil, bütövlükdə büdcənin icrası üzrə bütün mərhələlərin ümumi xüsusiyyətlərini və müəyyən edilmiş qaydaların gözlənilməsi üçün müvafiq nəzarətlə bağlı ümumi məsələlər nəzərdən keçirilir.

Belə məsələlərdən biri də artıq faktiki xərclənməyə yol verilməsi yaxud nəzərdə tutulmuş səviyyədə xərclərin icra edilməməsidir.

Artıq faktiki xərclənmə əksər hallarda xərclər üzrə öhdəliklərin qəbulu zamanı büdcə təxsisatı sərəncamçıları tərəfindən büdcədə müəyyən edilmiş xərc limitlərinin gözlənilməməsi nəticəsində baş verir. Xərclərin həyata keçirilməsi üçün təşkilatlar tərəfindən ayrılacaq təxsisatlar üzərində adətən ilkin nəzarət həyata keçirildiyinə görə belə artıq faktiki xərclənmə ödənilməyən borcların yaranmasına səbəb olur. Belə xərclənmə əksər hallarda həmçinin büdcədən kənar xərc mexanizmlərinin tətbiqi nəticəsində də yaranır. Bir sıra ölkələrdə xərc proseduraları o qədər böyük və mürəkkəb olur ki, onlardan yan keç-

mək üçün xüsusi «istisna halları üçün proseduralar» tərtib edilir. Bu proseduraların köməyi ilə həyata keçirilən ödənişlərin təxsisatlara uyğunluğu üzərində nəzarət edilmədiyinə görə onlar artıq faktiki xərc-lənmənin vacib mənbələrindən birinə çevrilirlər. Ona görə də büdcəyə əməl edilməməsinin qarşısını almaq məqsədilə audit və hesabat sistemləri daha da gücləndirilir, həmçinin büdcə xərclərinin icrasına səmərəli ilkin (baza) nəzarətin yaradılması istiqamətində tədbirlər həyata keçirilir, büdcənin əhatə dairəsi genişləndirilir. Son məqsəd «istisna halları» üçün nəzərdə tutulmuş proseduraların qarşısını almaq olduğu üçün həmin ölkələrdə nəzarət sisteminin sadələşdirilməsinə ehtiyac duyulur.

Artıq faktiki xərcənmə əksər hallarda büdcənin tərtibi zamanı buraxılmış nöqsanlarla əlaqədar olur. Bəzi ölkələrdə büdcənin tərtibi zamanı bir sıra elementlər, xüsusilə investisiya layihələri və pensiyalar üzrə xərc öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi müddəti yaxud inflyasiyanın əmək haqqına təsiri lazımi şəkildə nəzərə alınmır. Bundan əlavə lüzumsuz siyasi təzyiqlər büdcənin tərtibi, qəbulu və icrası prosesinə mənfi təsir göstərir. Bir sıra ölkələrdə icra orqanları və parlament büdcəyə birbaşa aidiyyəti olmayan, lakin onun üçün kifayət qədər ciddi maliyyə nəticələri verə bilən qanun və sərəncamlar qəbul edirlər. Bununla əlaqədar olaraq Maliyyə Nazirliyi büdcəyə təsir göstərəcək bütün qərar layihələrini və normativ sənədləri araşdırmaq və təhlil etmək imkanında olmalıdır. Büdcənin tərtibinin düzgün qaydası və adekvat institutsional təşkilatların mövcudluğu artıq faktiki xərc-lənmənin qarşısının alınmasında mütləq şərtlərdən biri kimi çıxış edir. Lakin zəif idarəetmə sisteminə malik olan ölkələrdə bu problemin müsbət həlli daha çox zəruri səviyyədə siyasi qətiyyət və iradənin mövcudluğundan asılı olur.

Bir sıra ölkələrdə xərclər üzrə dövlət büdcəsi bir çox maddələr, xüsusilə əmək haqqı ilə əlaqəsi olmayan maddələr üzrə tam icra edilmir. Bu heç də həmin ölkələrdə yaxşı büdcə intizamının mövcud olması demək deyildir. Belə ki, idarəetmədə çatışmazlıqların mövcud olduğu bu ölkələrdə dövlət büdcəsində vəsaitlərin böyük həcmdə kəsirlə xərc edilməsilə yanaşı iri həcmli büdcədən kənar xərclərin aparılması hallarına yol verilir.

Bir çox hallarda artıq faktiki xərcənmə, həmçinin vəsaitlərin böyük həcmdə kəsirlə xərcənilməsi büdcə və proqramların tərtibi zamanı bütün amillərin nəzərə alınmaması ilə bağlıdır. Şişirdilmiş büdcə və gəlirlərin qeyri-real proqnozları icra zamanı büdcəyə yenidən baxılmasına və «büdcənin dəfələrlə işlənilməsi» adlanan arzuolunmaz

praktikanın tətbiq edilməsinə gətirib çıxarır. Büdcə təsdiq edildikdən sonra Maliyyə Nazirliyi büdcənin icrasını onun tərtibi zamanı özünün formalaşdırdığı xüsusi qiymətləndirməyə əsasən həyata keçirir. Xəzinədarlıq isə büdcənin icrasını gəlirlərin səviyyəsi ilə müqayisə edir və faktiki daxilolmaların vəziyyətindən asılı olaraq dövlət büdcəsində nəzərdə tutulan vəsaitlərin istifadə edilməsinə icazə verir. Beləliklə, vəsaitlər Maliyyə Nazirliyi və xəzinədarlıq tərəfindən müəyyən edilmiş proseduralara uyğun büdcədən silinir.

Büdcənin icrası və vəsaitlərdən istifadə üzərində mövcud nəzarət alətlərinin təhlili büdcənin tərtibinə aid olan bütün məsələləri əhatə etməli, həmçinin sonradan «büdcənin dəfələrlə işlənilməsi» kimi məqsəduyğun olmayan riskləri, pul vəsaitləri üzərində nəzarət tələblərinin və xərc limitlərinin gözlənilməsi zəruriliyini nəzərə almalıdır. Bu məsələlərin konkret təşkili forması istisnasız olaraq hər bir ölkənin formalaşmış iqtisadi durumundan və spesifik xüsusiyyətindən asılıdır.

2. Büdcənin icra mərhələləri

Qanunverici orqan tərəfindən büdcə qəbul edildikdən sonra xərc dövrü başlayır ki, bu dövr aşağıdakı mərhələlərdən ibarətdir:

Təxsisatların bölüşdürülməsi və büdcə vəsaitlərinin sərəncamçılalarına kreditlərin açılması. Parlament tərəfindən büdcənin təsdiqindən sonra ayrı-ayrı xərc maddələri üzrə hüquqi cəhətdən tərtib edilmiş təxsisatlara uyğun olaraq nazirliklərə vəsaitləri xərcləmək üçün icazə verilir. Büdcə ilinin əvvəlinə parlament tərəfindən büdcənin təsdiq edilmədiyi hallarda hökumətə əvvəlki ildə həyata keçirilmiş kassa xərcinin on ikidə bir hissəsi ilə məhdudlaşdırılan «parlament tərəfindən təsdiq edilməyən icazə» əsasında vəsaitləri xərcləməyə icazə verilir. Əksər ölkələrdə parlament tərəfindən təsdiq edilən icazə bir il ərzində qüvvədə olur. Bəzi ölkələrdə (məsələn, bir sıra Millətlər birliyi ölkələrində) isə bu icazə xərc cədvəllərinin köməyiylə aylıq və ya rüblük əsasda müəyyən edilir. Vəsaitlər kassa limitləri haqqında bildiriş, hesablama orderlərindən çıxarış, vəsaitlərin avans hesablarına köçürülməsi və s. kimi mexanizmlərin köməyiylə buraxıla bilər. Bəzi ölkələrdə kreditlərin açılması iki mərhələdə aparılır: a) təxsisatların bölüşdürülməsi nəticəsində sahə nazirlikləri və baş idarələr tərəfindən istifadə edilə biləcək təxsisatların həcmi müəyyən edilir; b) vəsaitlərin bölüşdürülməsi sahə nazirlikləri və baş kredit sərəncəmçiləri tərəfindən ayrılmış təxsisatların onların tabeliyində olan təşkilatlar arasında bölüşdürülməsini nəzərdə tutur;

Öhdəliklərin qəbul edilməsi. Öhdəliklər mərhələsi gələcək ödənişlər barədə götürülmüş təəhhüdlərin məbləğini əks etdirir. Öhdəlik konkret malların (iş və xidmətlərin) göndərilməsi üçün müqavilənin bağlanması və ya sifarişin yerləşdirilməsini bildirir. Müxtəlif büdcə sistemlərində öhdəliklərin konkret müəyyən edilməsinin fərqli olmasına və xərclərin iqtisadi kateqoriyasından asılı olmasına baxmayaraq ümumilikdə büdcə öhdəliyi müqavilə şərtlərinin yerinə yetirilməsindən sonra ödənişlərin/kassa xərclərinin aparılmasını mütləq şəkildə müəyyənləşdirir.

Yüksək səviyyəli büdcə sistemində məlumatlar nəzarət olunan öhdəliklər üzrə saxlanılır, çünki əksər hallarda onlar son nəticədə faktiki xərclərdə əks olunur və gələcək kassa ödənişləri üzrə onların strukturu maliyyə planlaşdırılması üçün ciddi nəticələrə malik ola bilər. Lakin öhdəliklərin qəbulu mərhələsində müəyyən çətinliklər yaranır ki, onların nəzərə alınması vacib əhəmiyyətə malikdir:

- öhdəliyin mövcud olması faktiki olaraq malların göndərilməsinə və ya xidmətlərin göstərilməsinə təminat vermir, çünki müvafiq nazirlik və büdcə təşkilatı sonradan öz qərarını dəyişdirə yaxud mal göndərənə müqavilə şərtlərini poza bilərlər. Bu daha çox dövlət xərclərinin idarə edilməsi sisteminin pis təşkil edildiyi ölkələrə aiddir. Belə ki, bu ölkələrdə mal göndərənlərə ödənişlər üçün dövlət təminatı verilmir;

- öhdəliklərin xarakteri xərclərin iqtisadi kateqoriyasından asılı olaraq dəyişir. Bunun ən vacib xüsusiyyəti öhdəliklərin qəbulu ilə onlar üzrə kassa xərclərinin aparılması arasında ara müddətinin olmasıdır. Belə müddət fərqi əmək haqqı ilə yanaşı istehsal təyinatlı investisiya malları, cari mal və ya xidmətlərin alışına aiddir. Lakin ödənilməmiş borclar üzrə faizlərin yaxud əmək haqqı fondunun aylıq ödənişləri öhdəliklərin müxtəlif növlərindən biridir;

- öhdəliyin mövcudluğu ödənişin həmin maliyyə ilində aparılacağını əks etdirmir, çünki həmin ödəniş növbəti maliyyə ilində də aparıla bilər. Bu xüsusilə investisiya xərclərinə aiddir;

- bir çox ölkələrdə fəvqəladə proseduralar əvvəlcədən öhdəlik olmadan da xərclərin aparılmasına imkan verir;

- bəzi ölkələrdə öhdəlik termini kimi vəsaitlərin ehtiyatlaşdırılması, daha doğrusu gələcək xərclər üçün təxsisatların ayrılması barədə büdcə təşkilatlarının sifarişi başa düşülür. Mühəsibat uçotu baxımından bunun öhdəlik kimi qəbul edilməsi yol verilməzdir, çünki bu mərhələdə hələ müqavilə müvafiq qadada imzalanmamış olur. Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə bəzi hallarda öhdəliklərin büdcə təxsisatları qismində qəbul edilməsi kimi səhv yanaşmadan istifadə edilir;

- fransızdilli və bir sıra digər ölkələrdə öhdəliklər üzərində ikili nəzarət: sahə nazirlikləri və ya büdcə təşkilatları vasitəsilə inzibati nəzarət və Maliyyə Nazirliyi tərəfindən maliyyə nəzarəti mövcuddur. Maliyyə nəzarəti təxsisatlara uyğun olaraq öhdəliklərin qəbul edilməsini təsdiq edən audit qabağı prosesdir;

- bir çox sistemlərdə öhdəlik ya ümumiyyətlə qeyd edilmir, yaxud da öhdəliklər üzrə mühasibat uçotu konsolidə edilməmiş formada olur. Məsələn, sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatları öhdəlikləri yalnız daxili uçotda qeydə alırlar. Öhdəliklərin mərkəzləşdirilmiş uçotunun olmaması ödənişlər üzrə ödənilməmiş borcların yığılıb qalması təhlükəsini artırır, çünki öhdəliklərin qəbulu gələcək kassa vəsaitlərinin planlaşdırılmasına uyğunlaşdırılır.

Malların (iş və xidmətlərin) alışı və yoxlanılması. Bu mərhələ müqaviləyə uyğun olaraq tam həcmdə və ya hissələrlə malların göndərilməsini və xidmətlərin göstərilməsini, ödənişlər üçün işə təşkilata hesabların daxil olmasını göstərir. Malların fiziki göndərilməsi müəyyən müddətə onların yoxlanılmasını qabaqlaya bilər. Mal alışını həyata keçirən sahə nazirlikləri və ya büdcə təşkilatları adətən hesabların yoxlanılmasına maliyyə və inzibati məsuliyyət daşıyır, daha doğrusu müqavilə şərtlərinə tam uyğun olan malların alınması faktını təsdiq edirlər. Göründüyü kimi bu mərhələdə malların (iş və xidmətlərin) təchizatı həyata keçirilir və onların müqavilə və ya sifarişlərin şərtlərinə uyğunluğu yoxlanılır. Dövlətin aktivləri və öhdəlikləri artır və əgər həmin ölkədə mühasibat uçotu hesablanma metodu ilə aparılırsa bu əməliyyatlar uçotda müvafiq qaydada əks etdirilir. Hesablanma metodu əsasında mühasibat uçotu baxımından bu mərhələdə hesabın ödənişə qəbuluna dövlət sektorunun öhdəliyi kimi baxılır və buna görə də vəsaitlərin xərclənməsində ən vacib mərhələ hesab edilir. O özündə hesablanmış öhdəliyi ehtiva etdiyinə görə bu hələ kassa öhdəliyi deyildir, çünki əksər hallarda müqavilədə 30-60 gün ərzində xərclərin gecikməsi qəbul edilir. Ümumiyyətlə yoxlama mərhələsindəki xərclər hesablanmış (məsələn, ABŞ-da) və ya faktiki adlandırılır. Bu mərhələdə xərclər özündə öhdəliyi və yaranmış borcun məbləğini, başqa sözlə yoxlama mərhələsində xərc məbləği ilə kassa xərci/ödəniş arasındakı fərqi əks etdirir;

Ödənişin təsdiqi və ya ödəniş tapşırıqlarının tərtibi. Müxtəlif sistemlərdə bu mərhələ fərqli mənalara malikdir. Fransızdilli ölkələrdə əsas prinsip ondan ibarətdir ki, mal alışı üzrə sifarişi yerləşdirən məsul şəxs ödənişi təsdiq etmək səlahiyyətinə malik deyildir. Ödənişi aparan şəxs isə vəsaitlərin xərclənməsi prosesində konkret səlahiyyətlərə ma-

lik olan daimi mühasib olur. Hesab yoxlanıldıqdan sonra o, büdcə təşkilatları tərəfindən ödəniş üçün həmin mühasibə verilir və ödəniş tapşırıqları adətən mərkəzləşdirilmiş qaydada Maliyyə Nazirliyində cəmləşdirilir. Xərclərin idarəedilməsi məqsədləri üçün bu prosedura fərqi xüsusi əhəmiyyət kəsb etməsə də digər ölkələrlə müqayisədə ödəniş tapşırıqları haqqında fərqli institutsional mənbəni əks etdirir.

Əksinə bir sıra Latın Amerikası ölkələrində audit və ödəniş funksiyaları eyni təşkilat tərəfindən həyata keçirilir, başqa sözlə həmin təşkilat həmçinin öhdəliklərə münasibətdə ilkin audit funksiyasını həyata keçirir. Bu halda vəsaitlərin xərclənməsinin müxtəlif mərhələləri haqqında məlumat eyni bir təşkilatda cəmləşir.

Millətlər Birliyi ölkələrində ödəniş tapşırıqlarının hazırlanması maliyyə məsələləri üzrə işçinin səlahiyyətinə daxildir. Bu zaman müxtəlif üsullardan istifadə edilir: ödəniş tapşırıqları və çeklər qeyri-mərkəzləşdirilmiş formada sahə nazirlikləri tərəfindən həyata keçirilir və mərkəz qarşısında hesabat verilir yaxud xəzinədarlıq vasitəsilə mərkəzləşdirilmiş formada aparılır ki, bu zaman xəzinədarlıq həm hökumətin hesabları üzrə yekun hesabatı hazırlayır, həm də kassir rolunda çıxış edir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə vəziyyət fərqli formada olsa da onların əksəriyyətində xəzinədarlıq ödəniş tapşırıqlarının hazırlanmasına məsuliyyət daşıyır. Lakin bəzi ölkələrdə güc nazirlikləri hələ də sistemdə fərdi qaydada işləyirlər.

Ödəniş/kassa xərci. Bu mərhələdə ödənişlər müxtəlif alətlərin, o cümlədən çek, nağd hesablaşma, elektron formasında köçürmə, borc alətləri, barter müqavilələri, vergidən çıxılmalar və vaucherlər vasitəsilə aparılır. Lakin barter müqavilələri, vergidən çıxılmalar və pul qəbzləri ilə ödənişlərin aparılması praktikada özünü doğrultmadığı və şübhəli olduğu üçün arzu edilməz əməliyyatlar hesab edirlər. Bu alətlər vergi yığımının səviyyəsinə, habelə mal göndərənlər arasında sağlam rəqabət mühitinin formalaşmasına mənfi təsir göstərirlər. Belə ki, barter müqavilələri mal göndərənlər arasında rəqabətə maneçilik törədir. Pul qəbzləri xərc mərhələsində ödəniş alətindən daha çox inzibati vasitə kimi çıxış edir. Əksər ölkələrdə çeklərin köməyi ilə ödənişlər uçotda onların yazıldığı vaxt əks etdirildiyi üçün bu əməliyyatlar bank hesabları ilə dövrü olaraq üzləşdirilməlidir. İnkassasiya prosesində ödənilməmiş çeklərin sayı əhəmiyyətli dərəcədə çox olduğu təqdirdə ödənişlər yalnız bank qeydiyyatından keçmiş və ödənilməsi başa çatmış çeklər əsasında uçotda qeyd edilməlidirlər.

Əksər ölkələrdə ödəniş xəzinədarlığın vahid hesabı ilə aparılsa

da digər ölkələrdə sahə nazirliklərinin kommersiya banklarında olan hesabları vasitəsilə qeyri-mərkəzləşdirilmiş formada həyata keçirilir ki, bu yanaşma dövlət vəsaitlərinin hərəkətinin bank hesabları ilə üzləşdirilməsində ciddi problemlər yaradır.

Uçot mərhələsi. Kassa əməliyyatları kitablarda əks etdirilməklə başa çatdırılır ki, bu da öz növbəsində kassa metodu əsasında büdcə hesablarının üzləşdirilməsinə şərait yaradır. Bir sıra ölkələrdə uçot hesablanma metodu əsasında aparılır ki, onun kassa metodundan fərqlərini aşağıdakı kimi göstərmək olar:

- xərclər və öhdəliklər ödəniş aparılmadığı təqdirdə belə mallar və xidmətlər alındıqdan sonra əks etdirilir;

- gəlir və debitor borclar mal satıldıqdan sonra, hətta gəlir daxil olmadıqda belə əks etdirilir/nəzərə alınır.

Bir çox inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət xərcləri üzrə əməliyyatlar hesablanma metodu ilə aparılır ki, bunun əsas səbəbləri aşağıdakılardır:

- hesablanma metodu hökumətdən əvvəllər əsasən rədd edilən bir sıra sahələrə daha çox diqqət ayrılmasını tələb edir, o cümlədən özünün daşınmaz əmlakını və maliyyə aktivlərini nəzərə almaq, amortizasiya üzrə siyasəti müəyyən etmək və s. Bunların köməyiylə təqdim edilən xidmətin dəyəri haqqında daha yaxşı məlumatın əldə olunması təmin edilir;

- özəlləşdirilməsi mümkün olmayan və ya başa çatdırılmayan bir çox hökumət fəaliyyətləri daha çox kommersiya əsaslarına keçirilir: podratçılar tərəfindən işlərin yerinə yetirilməsi, xidmət haqqlarının tutulması və s. Burada işlər özəl sahəyə aid olan praktikaya daha çox uyğun gəlir ki, hesablanma metodunun köməyiylə nəticələri daha yaxşı əks etdirmək mümkün olur;

- Milli hesablar sistemi baxımından dövlət xərcləri hesablanma metodu ilə ölçülür: borc və deməli xərc ödəniş aparılan zaman yox, yalnız işlər yerinə yetirildiyi və məsrəflər üzrə öhdəliklərin təsdiqləndiyi hallarda yaranır.

Hesablanma metodu üzrə uçot mürəkkəb və idarəetmə baxımından çətin olduğu üçün əksər ölkələrdə onun tətbiqi məqsədə uyğun hesab edilmir.

Hesablar mərkəzləşdirilmiş (məsələn, fransızdilli və Latin Amerikasının ölkələrində, həmçinin baş mühasibin bürosu olan Birlik ölkələrində) və qeyri-mərkəzləşdirilmiş formada (məsələn, keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə) aparıla bilər. Bu ölkələr üzrə vəsaitlərin xərclənilməsi prosesi üzrə mərhələlərin oxşar və fərqli cəhətləri Cədvəl 4-də göstərilmişdir.

Vəsaitlərin xərclənilməsi prosesi üzrə mərhələlər

Mərhələnin adı	Millətlər Birliyi	Fransızdilli ölkələr	Latin Amerikası	Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələr
<i>Öhdəliklərin qəbul edilməsi</i>	Müqavilənin imzalanması, sifarişin yerləşdirilməsi. Məlumatlar mərkəzi uçot sistemində qeyd edilmir	Müqavilənin imzalanması, sifarişin yerləşdirilməsi. Maliyyə Nazirliyi və ya maliyyə-nəzarət idarəsi tərəfindən təsdiq edilir	Müqavilənin imzalanması, sifarişin yerləşdirilməsi. Məlumatlar etibarlı olmur və vaxtında verilmir	Əksər hallarda müqavilə olmadan sifarişin yerləşdirilməsi. Adətən bu mərhələdə heç bir uçot qeydi aparılmır
<i>Yoxlama</i>	Hesabın daxil olması. İşin başa çatdırılması və ya malların tam göndərilməsi yoxlanılır.	Hesabın daxil olması. İşin başa çatdırılması və ya malların tam göndərilməsi yoxlanılır.	Hesabın daxil olması. İşin başa çatdırılması və ya malların tam göndərilməsi yoxlanılır. Məlumatlar etibarlı olmur və vaxtında verilmir. İlk yoxlama tətbiq edilir.	Hesabın daxil olması. İşin başa çatdırılması və ya malların tam göndərilməsi yoxlanılır. Nəzarət idarəsi müəyyən hallarda ilkin yoxlama tətbiq edir.
<i>Ödəniş tapşırığı</i>	Xəzinədarlıq ödəniş tapşırığını emal edir və çek yazır yaxud bunlar birbaşa sahə nazirlikləri tərəfindən yerinə yetirilir.	Maliyyə Nazirliyinin tərkibinə daxil olan mühasib tərəfindən tapşırıqlar emal olunur və çek yazılır yaxud ödənilməmiş hesablara qeydlər edilir.	Ödəniş tapşırıqları emal edilir və çeklər yazılır.	Fərqli formaya malikdir: mərkəzləşdirilmiş formada xəzinədarlıq tərəfindən ödəniş tapşırıqları emal olunur və çek yazılır yaxud müvafiq büdcə təşkilatları tərəfindən həyata keçirilir.
<i>Nağd ödənişlər</i>	Çeklər inkassasiya edilir	Çeklər inkassasiya edilir	Çeklər inkassasiya edilir	Çeklər inkassasiya edilir
<i>Hesablar</i>	Əməliyyatlar hesablar üzrə aparılır	Əməliyyatlar hesablar üzrə aparılır	Əməliyyatlar hesablar üzrə aparılır	Əməliyyatlar hesablar üzrə aparılır: bəzi hallarda hesablar xəzinədarlıqda deyil, banklarda saxlanılır

Xərclərin xarakterindən və konkret ölkənin spesifik xüsusiyyətlərindən asılı olaraq xərclər üzrə öhdəliklər yuxarıda qeyd olunan öhdəliklər mərhələsinə uyğun gəlir, yaxud malların (iş və xidmətlərin) alınması/yoxlanılması mərhələsinə və ya sonrakı istifadə üçün vəsaitlərin inzibati qaydada ehtiyatlaşdırılmasına yaxud səlahiyyətlərin verilməsi prosedurasına uyğun müəyyən edilir. Bir sıra ölkələrdə, məsələn, ABŞ-da «xərclər üzrə öhdəliklərlə» (başqa sözlə inzibati öhdəliklərlə) «pul öhdəlikləri» arasında fərqlər mövcuddur. Belə ki, əgər «xərclər üzrə öhdəliklər» vəsaitlərin ehtiyatlaşdırılmasını nəzərdə tutursa, «pul öhdəlikləri» ödənişi tələb olunan və əvvəlcədən bağlanmış müqaviləyə, verilmiş sifarişə, alınmış xidmətə və s. kimi analoji əməliyyata uyğun gəlir. Çoxillik müqavilələr üzrə öhdəlik halında bu daha çox illik faktiki xərclərə və yaxud illik müqavilə tranşma uyğun gəlir.

Əksər hallarda öhdəlik termini kimi müqavilə şərtlərinə əsasən gələcəkdə aparılacaq ödənişlər üçün götürülən təəhhüdlər nəzərdə tutulur. Çoxillik müqavilə və onun illik tranşları arasında fərqlənməni göstərmək üçün «sonrakı müddətə öhdəlik» və «illik öhdəlik» ifadələrindən istifadə edilir. Hüquqi nöqteyi-nəzərdən öhdəlik «illik öhdəliyə» deyil, müqavilə və ya sifarişin məbləğinə uyğun gəlməlidir. Büdcənin icrası məqsədilə öhdəlik isə «büdcə öhdəliyi» kimi təxsisatların ayrılması tələbinə uyğun olaraq icra dövrünün ilkin mərhələsinə uyğun olmalıdır.

Borca xidmət, şəxsi heyətin saxlanması xərcləri, transfertlər və mal (iş və xidmət) alışıları üzrə bir sıra digər xərclər (məsələn, elektrik enerjisi və rabitə xidməti haqqının ödənilməsi) üzrə büdcə öhdəlikləri yoxlama mərhələsindəki xərclərə (məsələn, aylıq əmək haqqı fondu, hesablanmış faizlər, enerji üzrə haqqın ödənilməsi) uyğun gəlir. Bu xərc kateqoriyaları üçün öhdəliklər hadisələrin baş vermə istiqamətində (ştatlara qəbul, borcların yaranması, idarələrin qızdırılması və s.) yaranır. Beləliklə, qeyd edilən xərc kateqoriyaları üçün öhdəlik mərhələsi büdcənin icrasında yoxlama mərhələsi ilə birləşir.

Büdcənin icrasında öhdəliklər aşağıdakı kimi müəyyən edilir: a) hüquqi öhdəliklər. Bu zaman öhdəliklər mal (iş və xidmət) alışıları, investisiya layihələrinin yerinə yetirilməsi, texniki xidmət və s. üzrə müqavilə və sifarişlərə uyğun müəyyən edilir; b) yoxlama mərhələsində digər maddələr üzrə xərclər (kadrlar, borca xidmət, kommunal xidmətlərin ödənilməsi, transfertlər və s.).

Kiçik həcmli xərclərlə bağlı sifarişlərdə isə öhdəlik və yoxlama mərhələlərində müəyyən qarışıqlıq yaransa da onlar büdcənin icrasına nəzarət üçün istifadə edilən hesabatlarda ciddi maneələr yaratmır. Lakin bununla belə hər hansı təşkilatın və proqramın idarədilməsi üçün bütün hüquqi öhdəliklərə nəzarət edilməlidir. Bu zaman təxsisatların ehti-

yatlaşdırılmasının inzibati qaydası və yaxud çoxillik müqavilələrin illik tranşı hər hansı təşkilati struktura uyğun ola bilər, lakin xərc dövründə hüquqi öhdəliyə uyğun gələn mərhələ hökmən müəyyən edilməlidir.

Ona görə də müxtəlif proseslərdə müxtəlif mənalara malik olduğu üçün öhdəliyin onlara uyğun dəqiq müəyyənləşdirilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir:

- *kassa planlaşdırılması və kassa xərcləri* üçün büdcənin icrası dövründə ödənilmə müddəti başa çatın pul öhdəliklərinin dəqiq məbləği müəyyən edilməlidir. Məsələn, hər hansı dəftərxana ləvazimatının və ya bərk inventarın alışı üzrə sifariş həmin dövrdə həyata keçirilirsə, investisiya layihələri üzrə müqavilələr və deməli, hüquqi öhdəliklər bir neçə büdcə ilini əhatə edə bilər. Ona görə də pul vəsaitlərinin planlaşdırılması zamanı vacib amillərdən biri planlaşdırılan dövrdə borc yaradan öhdəliklərin xüsusi çəkisinin düzgün müəyyən edilməsidir. Çoxillik investisiya layihələri istisna olmaqla bu bir qayda olaraq təchizat üzrə hüquqi öhdəliklərdən ibarət olur;

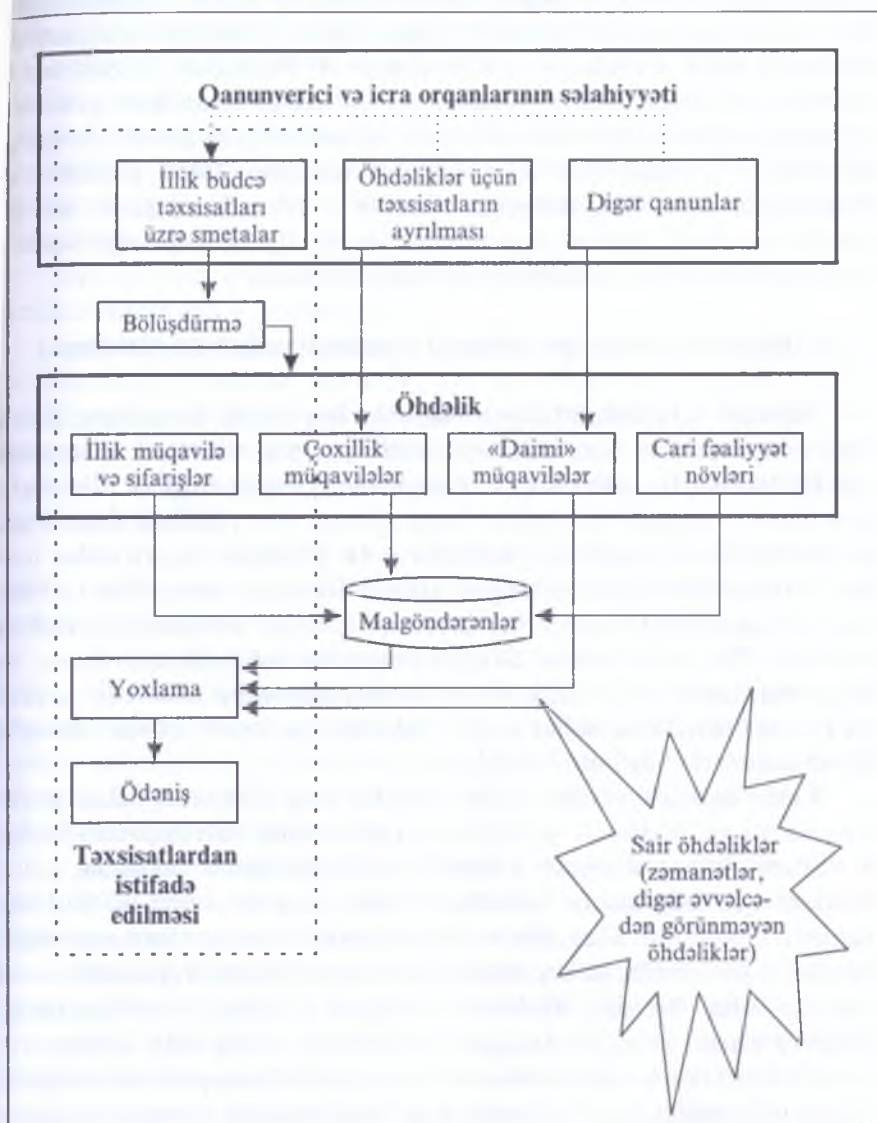
- *büdcənin tərtibi* zamanı gələcək dövrlər üçün çoxillik investisiya layihələrinə məsrəflər və mütləq qaydada zəruri olan xərclər yaxud heç bir dəyişikliyə məruz qalmadan istifadəsinə ehtiyac duyulacaq xərclər barədə müfəssəl məlumatla malik olunmalıdır. Hökumət dövlət qulluqçularına əmək haqqı, pensiya və müavinət üzrə xərcləri və ya yaranmış borcları ödəməyə mənəvi borcludur. Bundan başqa formasından asılı olmayaraq iqtisadi siyasətlə bağlı bütün öhdəliklər üzrə məsrəflərin dəqiq müəyyən edilməsi ən vacib məsələlərdən biridir;

- *büdcənin təhlili* üçün ödənilməmiş hesab-fakturaların məbləği, başqa sözlə yoxlama mərhələsindəki xərclərlə ödəniş arasındakı fərqin hesablanması zəruridir. Öhdəliklərlə ödənişlər arasındakı fərq yaranmış borcu təxmini qiymətləndirməyə imkan verir, çünki onun tərkibinə yerinə yetirilmiş sifarişlər hələ daxil deyildir;

- *proqramların idarəedilməsi* üçün həm öhdəliklər, həm də yoxlama mərhələsindəki xərclər barədə məlumatlar lazım olur. Kredit sərəncamçıları olan təşkilatlar sifarişlər və bağlanmış müqavilələrin yerinə yetirilməsini diqqətlə izləməlidirlər. Yoxlama mərhələsində xərclərin uçotu dəyərin əsas elementlərini müəyyən etməyə kömək etməklə yanaşı icrada olan proqramların nə qədər yerinə yetirilməsini göstərir və ödəniləcək xərclərin və müqavilələrin müvafiq qaydada idarəedilməsi üçün lazım olur;

- *xərclərə nəzarət* məqsədilə illik təxsisatlar əsasında nəzarət olunması mümkün olmayan borclara xidmət, şəxsi heyətin saxlanması və çoxillik investisiya layihələri üçün hüquqi öhdəliklərin müəyyən edilməsi xüsusilə çox vacibdir.

Şəkil 3. Bütəcə xərcələrinin icra edilməsi



Bəzi hallarda öhdəliklərin və yaxud həm yoxlama, həm də ödəniş mərhələsində xərclər üzərində nəzarətin üstünlüyü barədə geniş müzakirələr aparılır. Praktikada xərclərin bu mərhələləri eyni səviyyədə vacibdir və ona görə də zəruri məlumatların əldə edilməsinə və saxlanılmasına imkan verən xüsusi elektron sistemlər yaradılmışdır.

Şəkil 3-də xərc prosesinin müxtəlif mərhələləri və öhdəliklərin qəbul edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş müxtəlif mexanizmlər əks etdirilmişdir. İllik təxsisatlar üzərində nəzarətlə yanaşı büdcə öhdəliklərini nəzarətdə saxlamaq üçün aşağıdakılar tələb olunur: a) büdcənin düzgün tərtib edilməsi, həmçinin büdcə proqnozları ilə daimi öhdəliklər arasında uyğunluğu təmin edən iqtisadi siyasət barədə düzgün qərarların qəbul edilməsi; b) çoxillik öhdəliklər üzərində nəzarətin təşkil edilməsi; v) praktikada borc öhdəliklərinin əksəriyyəti formal müqavilə və ya sifariş üzrə deyil, normal iş şəraitində yaradıldığı üçün bu işlərə çevik və səmərəli rəhbərlik funksiyasının təşkil edilməsi.

3. Büdcə intizamının gözlənilməsi və məsuliyyətin bölüşdürülməsi

Müxtəlif ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi baş kredit sərəncamçılarına büdcə vəsaitlərinin xərclənməsi üçün icazənin verilməsi məqsədilə müxtəlif alətlərdən (məsələn, xərc sərəncamlarının verilməsi, büdcənin icra planı haqqında bildirişlərin göndərilməsi və s.) istifadə edir. Büdcə xərclərinin səmərəli icra edilməsi üçün Maliyyə Nazirliyi bu icazəni vaxtında və dəqiq müəyyən edilmiş formada verməlidir ki, təxsisatlardan istifadə zamanı hər hansı qarışıqlıq yaranmasına imkan olmasın. Pul vəsaitlərinin düzgün idarəedilməsi büdcənin icrası və kassa limitləri üzrə cari illik planın tərtib olunmasını tələb edir. Lakin bu planlar fəvqəladə hallar və ya büdcənin pis tərtibi istisna olmaqla büdcə icazələrinə uyğun olmalıdır.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan bir sıra ölkələrdə fiskal problemlərə və ya büdcənin şişirdilməsinə görə sahə nazirliklərinə büdcə kreditləri ehtiyac duyulan gündəlik maliyyələşmələr əsasında açılır. Mərkəzləşdirilmiş xəzinə sisteminə malik olan ölkələrdə isə bu mexanizm kreditlərin köçürüləcəyi təşkilatların istənilən formada seçilməsini və ya ödəniləcək hesabların istənilən şəkildə müəyyən edilməsini nəzərdə tutur. Bir sıra ölkələrdə bu seçimi aparmaq üçün Baş nazir, Maliyyə naziri və xəzinədarlığın rəhbərindən ibarət olan komitə yaradılır. Kreditlərin açılması büdcədə müəyyən edilmiş prioritet vəzifələr nəzərə alınmadan əksər hallarda siyasi mülahizələrə və müəyyən sahələrdəki böhran vəziyyətlərinə uyğun həyata keçirilir. Bu proses nəticəsində formalaşan faktiki «kassa büdcəsi» təsdiq edilmiş büdcəni əvəz edir və çox vaxt parlament tərəfindən qəbul edilmiş büdcədən kəskin fərqlənir.

Mövcud vəsaitlərin müəyyən «normalara» uyğun bölüşdürülməsi sisteminin çatışmayan digər cəhəti ondan ibarətdir ki, kredit sərən-

camçıları büdcəyə uyğun öhdəliklərin qəbulunu davam etdirməklə və bu zaman büdcə proseduralarının formal şərtlərinə əməl etməklə özlərinin ödənilməyən borc məbləğlərini artırır.

Sekvestr mexanizmi Maliyyə Nazirliyi tərəfindən kassa limitlərini təşhix etmədən büdcədə balansı dəyişdirmək məqsədilə təxsisatları dayandırmaq üçün istifadə edilir. Təxsisatları sekvestrləşdirən zaman cari öhdəliklər nəzərə alınır. Bəzi hallarda bu mexanizmin tətbiqi mövcud ehtiyacdən irəli gəlsə də o, büdcədə qeyri-müəyyənliyi artırdığına görə yalnız xüsusi hallarda tətbiq edilməlidir.

İcra zamanı büdcə tələblərinin gözlənilməsi üçün aşağıdakı əsas nəzarət növlərindən istifadə edilir:

- *öhdəlik (maliyyə nəzarəti) mərhələsində* aşağıdakıların yerinə yetirilməsini yoxlamaq lazımdır: a) vəsaitlərin xərclənilməsi barədə təklif səlahiyyətli şəxs tərəfindən təsdiq edilmişdir; b) təxsisatlar büdcədə nəzərdə tutulmuş məqsədlərə ayrılmışdır; v) müvafiq xərc kateqoriyasında kifayət qədər vəsait qalığı mövcuddur; q) xərclər düzgün təsnifləşdirilmişdir;

- *mal (iş və xidmətlərin) göndərilməsi zamanı (yoxlama mərhələsində)* malların (iş və xidmətlərin) müqavilədə göstərilən tələblər çərçivəsində alınmasını təsdiq edən sənədləşmə yoxlanılmalıdır;

- *ödənişlərin aparılmasına qədər* aşağıdakılar təsdiq edilməlidir: a) xərclər üzrə öhdəliklər düzgün tərtib edilmişdir; b) daxil olması gözlənilən malların (iş və xidmətlərin) alınması səlahiyyətli şəxs tərəfindən təsdiq edilmişdir; v) ödəniş haqqında ilkin sənədlər (hesab-faktura və s.) tam, düzgün və ödənişə imkan verən formada tərtib edilmişdir; q) kreditör düzgün göstərilmişdir;

- *yekun hesablaşmadan sonra (audit mərhələsində)* müvafiq xərclər ciddi təhlil edilməli və yoxlanılmalı, həmçinin normadan ixtiyari kənarlaşma hesabatda dəqiq əks etdirilməlidir.

Büdcədə icazə verilən proqramların yerinə yetirilməsi haqqında qərarlar əksər ölkələrdə olduğu kimi müvafiq sahə nazirlikləri tərəfindən qəbul edilməlidir. Lakin bir sıra ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi və digər mərkəzi icra orqanları tərəfindən həyata keçirilən nəzarət sahəvi siyasətin səmərəli aparılmasına maneçilik törədir. Ona görə də həmin ölkələrdə mərkəz ilə sahə nazirlikləri arasında münasibətlərin tarazlaşdırılması, səlahiyyət və vəzifələrin düzgün bölüşdürülməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Ayrılmış vəsaitlərin xərclənilməsini, mal (iş və xidmət) alışıların həyata keçirməklə sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatları müvafiq qanunvericiliyin və normativ sənədlərin tələbləri çərçivəsində büdcənin

icrasına məsuliyyət daşıyırlar. İcra məlumatlarının mərkəzləşdirilmiş formada Maliyyə Nazirliyində olmasına baxmayaraq məlumatların yığılması sahə nazirlikləri yaxud Maliyyə Nazirliyinin nəzarət mexanizmləri vasitəsilə həyata keçirilir. Bu məlumatlar axını konkret sistemdən asılı olaraq bir-birindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənə bilərlər.

Fransızdilli ölkələrdə bu məlumatlar nisbətən asan əldə olunur. Öhdəliklər Maliyyə Nazirliyi və ya maliyyə nəzarətçiləri (bunlar Maliyyə Nazirliyinin tabeliyində olmaya da bilərlər) tərəfindən təsdiq edilir. Hər iki halda Maliyyə Nazirliyi öhdəliklər haqqında konsolidə edilmiş hesabatla və bütün ödəniş tapşırıqlarının icrasını mərkəzləşdirmək imkanına malik olur, digər hallarda isə onlar maliyyə nəzarətçiləri tərəfindən təsdiq edirlər. Hər iki halda məlumatlar mərkəzləşdirilmiş qaydada əldə edildiyinə görə Maliyyə Nazirliyi kassa ödənişləri barədə mütəmadi hesabatlar hazırlamaq imkanına malik olurlar.

Birlik ölkələrində isə xəzinədarlıq və ya maliyyə departamenti sahə nazirliklərinə illik, rüblük və bəzi hallarda aylıq xərc cədvəlləri tərtib etməklə xərclərin təsdiqinə məsuliyyət daşıyırlar, nazirliklər isə öz növbəsində özlərinin xüsusi uçot kitablarını aparmaqla müqavilələr bağlayır və xərcləri həyata keçirirlər. Lakin inkişaf büdcəsi və dövrü xərclər üzrə büdcənin icrasına nəzarət müxtəlif nazirliklər tərəfindən aparıla bilər. Bununla yanaşı bir çox ölkələrdə büdcənin icrası üzrə əməliyyatların uçotu sahə nazirliklərinin baş mühasibi tərəfindən aparılır və onlar mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq nominal surətdə departamentin ştatında olurlar. Bu departamentə bilavasitə dövlət hesablarının aparılması, Maliyyə Nazirliyinin rəhbərliyinə hesabatların tərtib edilməsi və qanunverici orqana yekun hesabatların təqdim edilməsi həvalə edilmişdir.

Baş mühasibin departamenti adətən həmçinin kassir funksiyasını yerinə yetirir, çeklərin yazılması, nağd hesablaşmalara, digər ödəniş növlərinin həyata keçirilməsinə cavabdehlik daşıyır. Lakin:

- bəzi hallarda borca xidmət hesabları üzrə ödənişlər bu departamentdən kənardə aparılır və başqa ödəniş proseduraları tətbiq edilir;
- bəzən çeklərin yazılması qeyri-mərkəzləşdirilmiş formada sahə nazirliklərində departamentin işçiləri tərəfindən həyata keçirilir;
- bir sıra hallarda isə çeklərin yazılması mərkəzləşdirilmiş formada departament tərəfindən həyata keçirilir. Lakin bununla yanaşı çeklərin yazılmasının mərkəzləşdirilməsi ödənişlərin işlənməsində gecikmələrə səbəb ola bilər.

Latın Amerikası ölkələrində də həmçinin vəzifələr tamamilə səpələnmişdir. Çox vaxt Maliyyə Nazirliyi gəlirlərə və maliyyələşmə əmə-

liyyatlarına, digər nazirlik (İqtisadiyyat Nazirliyi) isə büdcəyə və ya ən azı inkişaf büdcəsinə cavabdehlik daşıyır. Güclü mühasibat qurumu dövlət vəsaitlərinin uçotu funksiyasına əlavə olaraq əksər hallarda ilkin və sonrakı audit yoxlamasını həyata keçirir. Ödəniş tapşırıqları mühasibatlıqdan keçir və bununla da büdcənin icrasına ümumi nəzarət təmin edilir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə isə son zamanlar xəzinədarlıq sistemi yaradılır və əvvəllər istifadə edilən dövlət planının tərkib hissəsi kimi büdcə və xərclər üzrə məqsəd funksiyaları mərkəzləşdirilmiş idarəetməyə keçirilir. Xəzinədarlıq büdcənin icrasına məsuliyyət daşıyan orqana çevrilir.

Bəzi hallarda sahə nazirliklərinin mərkəzi aparatı ilə təbə təşkilatlar arasında məsuliyyətin bölüşdürülməsi zamanı da müəyyən problemlər yaranır. Əksər hallarda mərkəzi aparatın layihə və proqramların idarəedilməsinə müdaxiləsi onların səmərəli reallaşdırılmasına imkan vermir. Bir sıra ölkələrdə güclü siyasi dayağa malik olan təşkilatlar təbə olduqları nazirliklərə hesabat vermədən özlərinin proqramlarını yerinə yetirirlər. Ona görə sahə nazirliklərində səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi dəqiq meyarlar əsasında aparılmalıdır. Belə ki, mərkəzi aparat həmin sahədə siyasətin koordinasiya edilməsinə tam məsuliyyət daşımalı, təbə təşkilatlar isə aparatın müvafiq nəzarəti altında, lakin lüzumsuz müdaxilələr olmadan öz işlərini yerinə yetirməlidirlər.

Büdcənin icrası həm siyasətin həyata keçirilməsi ilə bağlı fəaliyyəti, həm də büdcəyə rəhbərliklə bağlı məsələləri əhatə edir. Bu məsələlərin yerinə yetirilməsi ilə həm mərkəzi orqan, həm də büdcə təşkilatları məşğul olurlar. Büdcənin idarəedilməsi zamanı bu təşkilatların müvafiq məsuliyyət sahələri və təbəçilik üzrə səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi həyata keçirilməlidir.

Büdcənin icrası zamanı Maliyyə Nazirliyinin səlahiyyətlərinə aşağıdakılar daxil edilir:

- *büdcənin icrasına nəzarət sahəsində* – büdcə kreditlərinin açılması, xərclərin hərəkətinə nəzarət, il ərzində zəruri hallarda büdcənin yeni variantlarının hazırlanması, mərkəzləşdirilmiş ödəniş sisteminin idarə edilməsi və dövlətin bank hesablarına nəzarət, mərkəzləşdirilmiş əmək haqqı fondunun idarəedilməsi, dövlət hesablarının reyestrinin tərtib edilməsi və hesabatların hazırlanması;

- *siyasətin həyata keçirilməsi sahəsində* – ayrıca və ya baş kredit sərəncamçıları ilə birlikdə işlərin gedişinin təhlili, müvafiq hallarda siyasətə yenidən baxılması zəruriliyinin müəyyən edilməsi, parlamentin müəyyən etdiyi hədd daxilində təxsisatların yenidən bölüşdürülməsi barədə hökumətə təkliflərin hazırlanması.

Baş kredit sərəncamçıların səlahiyyətləri isə aşağıdakılardan ibarətdir:

- *büdcə inzibatchılığı sahəsində* – ayrılmış büdcə təxsisatlarının tabeçilikdə olan təşkilatlar arasında bölüşdürülməsi, malların (iş və xidmətlərin) alışı, alınmış mal və xidmətlərin yoxlanılması, ödəniş üçün sifarişlərin tərtib edilməsi, nəticələr barədə hesabatların tərtib edilməsi, icra barədə göstəricilərə nəzarət edilməsi, maliyyə hesabatlarının hazırlanması;

- *siyasətin həyata keçirilməsi sahəsində* – müvafiq proqramların yerinə yetirilməsinin dövrü olaraq yoxlanılması, yeni proqramların hazırlanması üzrə müvafiq qərarların qəbul edilməsi, həmçinin sahəvi proqramlar üzrə və yaxud büdcədə nəzərdə tutulmuş ümumi siyasət həddində resursların yenidən bölüşdürülməsi.

Bir qayda olaraq hər bir təşkilatda xərclərin təsdiqi üzrə səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi, müqavilələrin təsdiqi və sifarişlərin yerləşdirilməsi, alınmış malların və göstərilmiş xidmətlərin ödəniş verilmiş razılıq və spesifikasiyaya uyğun yoxlanılması mövcuddur. Bundan əlavə bir çox ölkələrdə büdcə təşkilatında səlahiyyətli şəxs tərəfindən müvafiq öhdəliyin qəbul edilməsinə və ödənişinin həyata keçirilməsinə qədər üçüncü şəxs tərəfindən ilkin yoxlama aparılır. İcra prosesinin bu cür təşkili müəyyən edilmiş qaydaların pozulması hallarının məhdudlaşdırılmasına və dövlət resurslarından səmərəli istifadənin təmin olunmasına yönəlmişdir.

Konkret ölkədən asılı olaraq öhdəliklər və uçot sistemi üzərində nəzarət müvafiq sahə nazirliklərində daxili, yaxud mərkəzi orqan (Maliyyə Nazirliyi, maliyyə nəzarəti üzrə idarə və s.) tərəfindən yerinə yetirilə bilər. Ona görə də əksər ölkələrdə ödənişlər xəzinədarlıq sistemi vasitəsilə aparılır, lakin mühasibat uçotuna nəzarət işlərində xəzinədarlığın iştirak səviyyəsi müxtəlif ölkələrdə fərqlidir. Bəzi ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi hər bir sahə nazirliyində maliyyə məsləhətçisi və ya büdcə üzrə mütəxəssisi təyin edir ki, bunda əsas məqsəd büdcənin icrasına müvafiq qaydada nəzarətin həyata keçirilməsi imkanını əldə etməkdir.

Ölkədə idarəetmə mədəniyyətinin səviyyəsindən asılı olaraq mərkəzləşdirilmiş ilkin nəzarət sahə nazirliklərində büdcənin gündəlik idarəedilməsinə mərkəzi orqanların həddindən artıq müdaxilə etməsinə, bəzi ölkələrdə isə hətta sahəvi büdcələrin tərtibinə gətirib çıxara bilər. Bundan əlavə mərkəzləşdirilmiş ilkin nəzarət büdcənin icrasında ləngimələrin yaranmasına və büdcənin icrası prosesinin tam avtomatlaşdırılmadığı şəraitdə isə səmərəli idarəetmənin təşkilində ma-

neələrin yaranmasına səbəb ola bilər. Maliyyə Nazirliyi tərəfindən sahə nazirliklərində maliyyə məsləhətçisi və ya büdcə üzrə mütəxəssisin təyin edilməsi onların bu nazirliklərin fəaliyyəti üzərində ilkin nəzarət funksiyasını həyata keçirmək səlahiyyətinə malik olduqda və ya Maliyyə Nazirliyi adından sahəvi büdcəni tərtib etmək tapşırığı verildikdə xüsusilə təhlükəlidir və ciddi problemlər yarada bilər. Habelə ölkədə idarəetmə işləri düzgün qurulmadıqda nəzarət mexanizminin mərkəzləşdirilməsi əks effektə malik olmaqla ölkədə korrupsiyanın artmasının əsas mənbələrindən birinə çevrilə bilər.

İllik təxsisatlar əsasında öhdəliklər və ödənişlər üzrə nəzarət əksər hallarda kifayət etmir, büdcə tələblərinin tam gözlənilməsini və maliyyə intizamına əməl olunmasını təmin etmir. Mühəsibat uçotu üzərində nəzarət təxsisatlardan sui-istifadə hallarının qarşısının alınmasında xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Lakin onun təşkil formasından asılı olmayaraq mühəsibat nəzarəti öhdəliklərin yuxarı səviyyədə qəbulu nəticəsində ödənilməyən böyük həcmli borcların yaradılmasının, həmçinin büdcədə nəzərdə tutulmayan xərclər üzrə öhdəliklərin qəbul edilməsinin qarşısını ala bilmir. Ona görə də şəxsi heyətin saxlanılması xərcləri üzərində nəzarətin təşkil olunması üçün xüsusi alətlər, məsələn, ştat cədvəli üzrə limitlər yaxud əməliyyat/«istismar» xərclərinə limitlər tələb olunur. Xərclər üzrə illik öhdəliklərə nəzarətin köməyi ilə çoxillik müqavilələr üzrə yerinə yetirilən investisiya proqramları üzrə artıq xərclənmələrin qarşısını almaq mümkün deyildir. Hətta mal (iş və xidmətlər) üzrə xərc sahəsində mərkəzləşdirilmiş ilkin nəzarət kifayət etmir. Belə ki, hökumətin cari xərclərinin böyük bir hissəsini təşkil edən kommunal xidmətlər üzərində nəzarəti büdcə proseduraları ilə deyil, daxili idarəetmə sistemi ilə gücləndirmək lazımdır. Büdcənin formal gözlənilməsi ilə yanaşı resursların qənaətlə və səmərəli istifadə edilməsi təmin olunmalıdır. Mərkəzləşdirilmiş nəzarətin məqsədlərindən biri Maliyyə Nazirliyi tərəfindən büdcənin icrasına nəzarətin həyata keçirilməsi imkanının yaradılmasıdır. Əslində isə texnikanın inkişafının müasir səviyyəsi mərkəzə büdcənin icrası haqqında bütün məlumatları, hətta əməliyyatların büdcə təşkilatlarının rəhbərləri tərəfindən birbaşa icra olunduğu təqdirdə belə cəld əldə etməyə imkan verir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrin əksəriyyətində xərclər üzərində nəzarət xüsusilə gücləndirilməlidir. Lakin büdcə tələblərinin gözlənilməsi üzrə problemləri həll etmək üçün bütün diqqəti təkə icra üzərində mərkəzləşdirilmiş nəzarətin yaradılmasına yox, vəsaitlərdən qənaətlə və səmərəli istifadə olunmasının daha geniş məsələlərinə cəmləşdirmək lazımdır. Bunun üçün etibarlı daxili nəzarət, daxili və xarici

audit sistemi yaradılmalıdır. Bu ölkələrin əksəriyyətində isə xərclərin normal idarəedilməsi üçün zəruri olan belə vacib strukturlar hələ də yaradılmamışdır.

4. Büdcənin icrası prosesində yaranan problemlər

İcra prosesində adətən aşağıdakı xarakterik problemlər yarana bilər:

- xərclərə nəzarət mexanizmindən yan keçməklə fövqəladə proseduraların sayının artması;
- bank çıxarışı ilə büdcə hesablarının üzləşdirilməsi zamanı yaranan çətinliklər. Bu isə öz növbəsində kassa xərcləri haqqında vaxtında və etibarlı məlumatların əldə olunmasına imkan vermir;
- ödənişlər üzrə borcların yığılması;
- fondların konsolidə edilməsinin mövcud olmaması;
- yardım axınlarının idarəedilməsi və onlar üzrə hesabatların aparılması ilə bağlı çətinliklər.

Fövqəladə proseduraların sayının tənzimlənməsi. Bir çox ölkələrdə korrupsiya təhlükəsi üzündən və ya informasiyanın xərc prosesində iştirak edən təşkilatlar arasında yayılmaması üçün hökumət nəzarət mərhələsinə “xüsusi” proseduralar əlavə edir. Vəsaitlərin xərclənməsi prosesi bu halda o qədər uzun xarakterə malik ola bilər ki, “təcili” xərclərin icra prosesini sürətləndirmək üçün “xüsusi” proseduralardan yan keçməklə fəaliyyət göstərilməsinə stimulyarana bilər. Bəzi Maliyyə Nazirlikləri tərəfindən çox vacib və siyasi xarakterli xərclərin yerinə yetirilməsi ilə bağlı xüsusi sürətləndirmə proseduraları qəbul edilir və ya onu qəbul etmək məcburiyyətində qalırlar.

Lakin fövqəladə proseduralardan istifadə zamanı tez-tez sui-istifadə hallarına yol verilir ki, onların qarşısı qətiyyətlə alınmalıdır. Bəzi hallarda bu prosedura məsul şəxslər tərəfindən öhdəlik götürülmədən sifarişlərin yerləşdirilməsi üçün istifadə edilir ki, hesab-fakturalar gözlənilmədən sonradan üzə çıxır. Bir sıra hallarda büdcə təşkilatları mal göndərənləri əlavə mal (iş və xidmət) göndərməyə/göstərməyə “razı” salırlar. Beləliklə, bu əməliyyatlarda təxsisat limitlərinə əməl olunması və ya xərclərin aparılması üçün dövlət vəsaitlərinin olub-olmaması məlum olmur. Bu isə ödənişlər üzrə borcların yaranmasına şərait yaradır. Bundan başqa belə hallarda dövlət xərclərinin hansı məqsədə xərclənməsini müəyyən etmək çətin olur, çünki müəyyən edilmiş formada xərclərin hesablarda qeydə alınması çox-çox sonralar həyata keçirilir. “Xüsusi” proseduraların sayının çoxalması uzunmüddətli

nəticələrə də gətirib çıxarır. Belə ki, bu proseduralar büdcə təşkilatlarını büdcə sistemindən və nəzarət prosesindən tam kənarda fəaliyyət göstərməyə təşviqləndirərək korrupsiya mənbəyinə çevrilirlər.

Eyni zamanda bu proseduralar əksər hallarda əlavə təxsisatların sui-istifadə edilməsinə də səbəb olur. Hər hansı sahə nazirliyi təsdiq edilmiş büdcədə nəzərdə tutulmuş limitdən artıq xərc etmək üçün əlavə təxsisatların ayrılması barədə parlamentin icazəsini almalıdır. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi bu icazələr il ərzində və ya maliyyə ili başa çatdıqdan sonra mütəmadi verilir. Bununla belə xərclər aralıq hesablar vasitəsilə maliyyələşdirilir ki, bu da büdcə vəsaitlərinin artıq xərc-lənməsinə səbəb olur.

Bütün bu qeyd edilənlər, həmçinin aşkarlığın təmin edilməsi bütün dövlət əməliyyatlarının büdcə çərçivəsində aparılması zəruriliyini tələb edir. İdeal variantda "xüsusi" proseduralardan və ya büdcəyə daxil edilməyən hesablardan istifadənin qarşısı tam alınmalıdır.

Büdcə və bank məlumatlarının üzləşdirilməsi. Standart mexanizmlərdən yan keçməklə "xüsusi" proseduralardan istifadə edilməsi kassa xərcləri üzrə bank çıxarışları ilə büdcə hesabları arasında üzləşmələrin aparılmasında yaranan çətinliklərin əsas mənbələrindən biridir. Lakin bununla yanaşı bank sistemindən daxil olan məlumatlarla Maliyyə Nazirliyindən əldə olunan məlumatlar arasında kənarlaşmaların yaranması üçün çoxlu sayda digər səbəblər də mövcuddur:

- əhatə dairəsinin müxtəlifliyi;
- dövlət hesablarının hazırlanmasında mövcud olan nöqsanlar;
- ödənilməmiş borclar problemi;
- hesablaşmalar zamanı ödənişi gecikdirilən vəsaitlərin məbləğinin

böyük həcmi.

Əksər hallarda mərkəzi hökumətin maliyyə hesabatlarına xüsusi fondların əməliyyatları və digər büdcədən kənar əməliyyatlar daxil edilmir. Lakin bununla belə Mərkəzi bank hökumətə aid edilən hesablar kimi dövlət təşkilatlarının hesabları ilə yanaşı özəl bölmənin hesablarını da qəbul edə bilər ki, bu da dövlət əməliyyatlarının əhatə dairəsinin fərqli olmasına səbəb olur.

Dövlət əməliyyatlarının uçota alınması zamanı mövcud gərginliyi aradan qaldırmaq üçün bir çox ölkələrdə mühasiblər müxtəlif sadələşdirmə üsullarından, o cümlədən xətt altı hesablardan, müvəqqəti əks etdirmək üçün aralıq hesablardan və s. istifadə edirlər. İnkişaf etməkdə olan ölkələrin əksəriyyətində isə hesabların tənzimlənməsində əhəmiyyətli gecikmələr mövcuddur ki, bu da uçot sisteminin etibarlılığını azaldır.

Bank hesabları ilə Maliyyə Nazirliyinin hesabatları arasında kənarlaşmaların yaranmasının ən geniş yayılmış səbəblərindən biri vəsaitlərin xərclənməsinin yekun mərhələsində xərclərin qeydə alınmasının əsassız olaraq gecikdirilməsinə cəhd edilməsidir. Aylıq və ya rüblük maliyyələşmə çərçivələrinin mövcudluğu bir çox ölkələrdə limitlərin maksimum gözlənməsi məqsədilə ödəniş proseslərində çeklərin inkassasiya edilməsi yaxud ödəniş tapşırıqlarının hazırlanması gecikdirilir. Bu metodlardan çoxlu sayda istifadə zamanı Maliyyə Nazirliyinin öhdəlikləri və kassa xərcləri müvafiq qaydada hesablarda düzgün əks etdirilmir və böyük həcmdə xərc üzrə ödənilməmiş borcların yaranmasına səbəb olur.

Üzləşmə zamanı kənarlaşmanın yaranmasının səbəblərindən biri də inkassasiya edilməyən çeklər üzrə xərclərin gecikdirilməsidir. Bu kənarlaşma icraya verilən çek və ödəniş tapşırıqlarının məbləği ilə alıcılar tərəfindən bank sistemi vasitəsilə inkassasiya edilmiş məbləğlər arasındakı fərq kimi müəyyən edilir. Bu məbləğlər ümumi xərcin az bir hissəsini təşkil etsə də üzləşmə zamanı nəzərə alınmalıdır.

Ödənilməmiş borcların müəyyən edilməsi və onların yaranmasının qarşısının alınması. Ödəmələr üzrə borclar istənilən xərc maddəsi üzrə yarana bilər. Əksər hallarda borcun alınmış mallar (iş və xidmətlər) üzrə özəl bölməyə xərclərin aparılması üzrə yaranmasına baxmayaraq bu mütləq şərt deyildir.

Ödənilməmiş borclar büdcə təşkilatlarına malların (iş və xidmətlərin) daxil olmasından və bu barədə hesab-fakturaların təqdim edilməsindən sonra, lakin onların dəyərinin müqavilədə nəzərdə tutulmuş güzəştli müddət ərzində (adətən 30-60 gün) ödənilmədiyi təqdirdə yaranır. Ödənilməsi gecikdirilmiş borcların müəyyən edilməsində xarakterik nöqsan ondan ibarətdir ki, mövcud uçot sistemi hansı hesab-fakturaların güzəştli müddəti keçməsinə müəyyən etməyə imkan vermir. Buna səbəb daxil olan hesabların baş kitabda və ya uçot registrlərində ətraflı əks etdirilməməsidir. Ona görə də əksər hallarda ödənilməsi gecikdirilmiş borclar dolayı yolla – daxil olmuş hesab-fakturaların ümumi məbləği ilə ödənilmiş hesabların məbləği arasındakı fərq kimi müəyyən edilir.

Praktikada gecikdirilmiş borcların həcmnin dəqiq müəyyən edilməsi çox çətindir, çünki ödəniş tapşırıqlarının yoxlanılmasından və icrasından sonra ödənişin bilavasitə yerinə yetirilməsi bir çox səbəblər üzündən gecikdirilə bilər (məsələn, mal göndərən normal müddətdə hesabı təqdim etmir və bununla da kredit vaxtını uzadır, sahə nazirliyi/büdcə təşkilatı malgöndərənə hesabı təqdim etməmək üçün təzyiq

göstərir və onu kreditora çevirir, sahə nazirliyi tərəfindən kassa limiti olmadan hesab təqdim edilir və s.).

Gecikdirilmiş borcların məbləği xərclər üzrə qəbul edilmiş öhdəliklərlə aparılmış ödəniş arasındakı fərq, yaxud keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə olduğu kimi təxsisatlar və aparılmış ödənişlər arasındakı fərq kimi müəyyən edilə bilməz, çünki hər iki metod bu göstəricinin şişirdilməsinə səbəb olur. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi xərclər üzrə bütün öhdəliklər faktiki olaraq xidmətlərin göstərilməsinə çevrilmir və öhdəliklə faktiki ödəniş arasındakı fərq xərclərin kateqoriyasından asılı olaraq əhəmiyyətli dərəcədə dəyişir. Ödəniş üçün hazırlanmış tapşırıqlar ilə inkassasiya edilmiş ödəniş tapşırıqları (yazılmış, lakin inkassasiya edilməmiş çeklərin məbləği həcmində təsəhhilər aparılmaqla) arasındakı fərq şəklində müəyyən edilən ödənişi gecikdirilmiş borc yalnız o halda real ola bilər ki, sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları daxil olmuş hesab-fakturaları yoxlayırlar və bu hesablar üzrə müvafiq ödəniş tapşırıqlarını dərhal icraya göndərirlər. Əgər bu qayda gözlənilmirsə, onda ödəniş tapşırığı hazırlanmayan bütün hesab-fakturalar sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları tərəfindən nəzərə alınmalıdır.

Fransızdilli ölkələrdə xərclər təxsisatların müvafiq maddələrinin debetləşdirilməsi yolu ilə xəzinə hesablarında qeyd edirlər. İkili yazı uçot sistemində ödənişi göstərən əks müxabirələşmə xərcin həyata keçirilmə qaydasından asılı olaraq müxtəlif hesablarda aparıla bilər. Nağd hesablaşmadan başqa bu ölkələrdə ödənişin tipik forması kimi kassa orderlərindən və əgər xəzinədarlıq tərəfindən ödəniş gecikdirilirsə aralıq hesab üzrə kredit müxabirələşməsindən istifadə edilir. Beləliklə, bu ölkələrdə ödənişi gecikdirilmiş borcları müəyyən etmək üçün xərcləri əks etdirən hesabların qalıqları çıxılmalıdır. Bura aralıq hesablar və kassa orderlərinin ödənilməyən məbləğləri qeyd edilən hesablar daxildir.

Latın Amerikası ölkələrində vəsaitlərin xərclənməsi prosesində yaranan ödənişi gecikdirilmiş borclar yoxlama mərhələsi ilə ödəniş mərhələsi arasındakı fərq kimi müəyyən edilir. Lakin bu borcların müəyyən edilməsi müvafiq məlumatların ya tam mövcud olmaması, yaxud da onların etibarlılığının az olması səbəbindən çox çətindir. Ona görə də ödənişi gecikdirilmiş borcların müəyyən edilməsi üçün yoxlama mərhələsində hazırlanan ilkin ödəniş tapşırığı ilə ödəniş mərhələsindən keçmiş ödəniş tapşırıqlarının məbləğlərinin müqayisəsi daha məqsədə uyğun metod hesab edilir.

Millətlər Birliyi ölkələrində ödənişi gecikdirilmiş borclar sadə gös-

tərci hesab edilmir. Ödəniş tapşırıqları malların (iş və xidmətlərin) daxil olmasından sonra adətən sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları tərəfindən hazırlanır. Təşkilatlar öhdəliklərin reyestrini aparmalı və öz sifarişlərini xəzinədarlıqda qeydiyyatda aldırmalıdırlar yaxud icazə verilmiş təxsisat həddində ödəniş tapşırıqlarını təqdim etməlidirlər. Lakin bu reyestrlər həmişə dolğun doldurulmur yaxud öhdəliklər qrafasında ümumiyyətlə məlumatlar olmur. Ona görə də malların faktiki daxilolmaları yazılmış ödəniş tapşırıqları ilə hissəvi yoxlanılır. Yuxarıda qeyd edildiyi kimi bu ölkələrdə çeklər və ya ödəniş tapşırıqları mərkəzləşdirilmiş qaydada sahə nazirlikləri tərəfindən tərtib edilə bilər. Mərkəzləşdirilmiş qaydada ödənişi gecikdirilmiş borcların müəyyən edilməsi müəyyən gecikmələrlə olsa belə böyük çətinlik törətmədiyi halda qeyri-mərkəzləşdirilmiş bu borclar xərc prosesinin sonuncu mərhələlərində çətinliklə müəyyən edilir və qeyri-dəqiqliyi ilə xarakterizə olunur.

Ümumiyyətlə, ödənişi gecikdirilmiş borclar aşağıdakı səbəblərə görə yığılıb qalır:

- büdcə təxsisatları qeyri-realdır və xərcləri örtmək üçün kassa vəsaitləri olmadığı halda sahə nazirliklərinə təsdiq edilmiş büdcə həddində öhdəlik qəbul etmə imkanı verilir;

- büdcə göstəriciləri real olsa da kassa planı və ya aylıq kassa limitləri qeyri-realdır yaxud xərclər üzrə öhdəliklərin il ərzində qəbul edilməsi qaydaları yoxdur;

- öhdəliklər qeyd edilmir və beləliklə də maksimum büdcə limitləri və ya müəyyən edilən kassa planına əməl edilmir;

- sahə nazirlikləri səmərəli işləmir və hesab-fakturalar emal olunmur.

Fasiləsiz ödənilməmiş borc yığınının yaradılmasının qarşısını almaq üçün Maliyyə Nazirliyi tərəfindən büdcənin və uyğun kassa planının real tərtib olunması, bütün xərclər üzrə müəyyən edilmiş rəsmi proseduraların tələblərinin gözlənilməsi, habelə vəsaitlərin xərc-lənilməsinin hər bir mərhələsində müvafiq məlumatların mərkəzləş-dirilmiş qaydada vaxtında daxil olması və təhlil edilməsi təmin olunmalıdır. Əksər hallarda bütün bunlara çoxlu miqdarda vaxt tələb olunduğu üçün bu amillər də ödənilməmiş borcların yaranmasının səbəblərindən birinə çevrilirlər.

Ödənişi gecikdirilmiş borcların məbləği məlum olduqda adətən xəzinədarlıq onların ödənilməsi məsuliyyətini öz üzərinə götürür və cari maliyyə ilinin xərc elementi kimi onun icrasını planlaşdırır. La-kin ödənilməmiş borc məbləğlərinin ləğv olunması ilə bağlı bir sıra mə-sələlər meydana çıxır:

- a) əgər sahə nazirliklərinə vəsait cari ilin büdcə təxsisatları hesabına ayrılırsa bu digər proqram və tədbirlərin maliyyələşmə məbləğlərinin azalmasına səbəb olur. Ödənişi gecikdirilmiş borc məbləğlərinin ləğv edilməsi yolu ilə borcların yığılmasının qarşısını almaq mümkündür. Lakin bununla belə bir sıra sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları ayrılmış vəsait hesabına əvvəlki öhdəlikləri bağlamaq əvəzinə yeni öhdəliklərin qəbul edilməsinə daha çox üstünlük verə bilərlər;

- b) digər tərəfdən ödənişi gecikdirilmiş borcların bağlanması üçün nazirliklərin büdcə təxsisatları azaldılmadan Maliyyə Nazirliyi tərəfindən məsələn, ehtiyat fondundan vəsait ayrılmaqla borcların ləğv edilməsini təmin etmək olar. Lakin bu “mənəvi risk” problemi yaradır. Belə ki, sahə nazirlikləri belə nəticəyə gələ bilərlər ki, onlar gələcəkdə ödənişi gecikdirilmiş borc yaratsalar bu məbləğlər Maliyyə Nazirliyi tərəfindən örtüləcəkdir;

- v) ödənişi gecikdirilmiş borcların maliyyələşdirilməsinin digər mümkün variantı dövlət borclanmasının köməyi ilə vəsaitin əldə edilməsidir. Bu məqsədlə aşağıdakı variantlardan istifadə edilir: kommersiya bankları tərəfindən nəzərə alın bilən sadə veksellər (bu mərkəzi bank tərəfindən yenidən nəzərə alın bilməz, çünki bu, kəsin emissiya vasitəsilə maliyyələşdirilməsinə gətirib çıxarır), xəzinə veksellərinin və daha uzunmüddətli istiqrazların buraxılması. Bu yanaşmanın üstünlüyü ondan ibarətdir ki, o büdcə təxsisatlarını pozmur və özəl sektor qarşısında yaranmış və ödənilməmiş borcların daha tez ləğv edilməsinə şərait yaradır. Lakin bununla belə bu yanaşma dövlət borcunu və hökumətin faiz ödəmələrini artırır, həmçinin “mənəvi risk” məsələsini yaradır. Bundan başqa xəzinə veksellərinin və istiqrazların buraxılması əksər hallarda ödənişi gecikdirilmiş borcların tam bağlanması ilə bağlıdırsa, sadə veksellər prioritetliyin müəyyən edilməsi (sadə veksellərin şərtlərinin dəyişdirilməsi yolu ilə) üçün istifadə edilir və yalnız diskontla inkassasiya olunur. Beləliklə, kassa xərcləri ilə müqayisədə kreditorlar müəyyən zərərə malik ola bilərlər. Həmçinin sadə veksellər aşkarlığın tam təmin edilməməsi ilə seçilir ki, bu da sui-istifadə və korrupsiya üçün imkan yaradır. Nəzərə almaq lazımdır ki, ödənişi gecikdirilmiş borclar heç bir halda vergi öhdəlikləri hesabına ləğv edilə bilməz, çünki bu vergi intizamını tam zəiflədə və borcların yığılıb qalmasını stimullaşdırı bilər;

- q) b) və v) variantlarına üstünlük verilməsinə baxmayaraq gələcəkdə ödənilməmiş borcların yaranmasının qarşısını almaq məqsədilə xərclərə nəzarət mexanizmi real surətdə gücləndirilməlidir. Bu isə öz növbəsində “mənəvi risk” problemini kəskin surətdə azaltmağa imkan

verir. Bu yanaşmanın məqsəduyğunluğu müəyyən təsirə malik olan bir çox digər amillərdən asılıdır: gecikdirilmə ilə müqayisədə ödənişin tez aparılmasının üstünlüyü, istənilən borcun vergi ödənişləri ilə qarşılıqlı əlaqəsi, maliyyələşmə qaydası və pul-kredit siyasətinin nəzərdə tutulan məqsədləri.

Vəsaitlərin konsolidə edilməsi. Əksər ölkələrdə dövlət vəsaitləri, məsələn vergi və gömrük daxilolmaları, daxili və xarici borclanmadan daxil olan vəsaitlər və s. Mərkəzi bankda açılmış vahid bank hesabına, başqa sözlə cari/vahid xəzinə hesabına daxil olur. Hesab edilir ki, bu nəinki büdcənin icrasını, kassa vəsaitləri və borcların idarəedilməsini asanlaşdırır, həmçinin dövlət vəsaitlərinin etibarlı saxlanılmasını təmin edir. Lakin bu müddəaların nəzəri əsası yoxdur. Ona görə də bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə dövlət vəsaitləri müqavilə əsasında kommersiya banklarında saxlanılır. Bununla da qeyd olunduğu kimi əksər ölkələrdə mövcud praktika və ya məqsəd Mərkəzi bankda vahid hesaba dövlət vəsaitlərinin səmərəli və cəld daxilolmasını təmin etməkdir.

İnkişaf etməkdə olan bəzi ölkələrdə dövlət vəsaitləri çox vaxt səpələnmiş olur, vahid xəzinə hesabı ilə yanaşı digər dövlət hesabları da mövcud olur. Məsələn, vahid xəzinə hesabı ilə yanaşı dövlət strukturlarına özəl banklarda hesab açmağa icazə verilir. Bu halda dövlət vəsaitləri banklarda depozit formasında saxlanıldığı halda, dövlət cari əməliyyatların icrasını təmin etmək məqsədilə fond bazarında borclanmaya girir və ya özəl sektorda ödənilməmiş borclar yığılır, çünki vahid xəzinə hesabında həmin anda pul vəsaiti olmur. Beləliklə, konsolidə edilmiş hesabatlar eyni zamanda istifadə edilməyən kassa qalıqlığının mövcudluğunu və ödənilməmiş borcların yığılmasını göstərir.

Vəsaitlərin bu cür səpəlməsi büdcə əməliyyatlarını zəiflədir və bir qayda olaraq əlavə məsrəflərlə müşaiət olunur. Bəzi hallarda hökumət yüksək faizlə vəsaitləri borc götürdüyü halda bank hesablarında istifadə edilməyən dövlət vəsaitləri yığılıb qalır və aşağı faizlə vəsait gətirir yaxud gətirmir. Kommersiya bankları isə dövlət vəsaitlərini yüksək mənfəət götürməklə elə dövlətin özünə borc verirlər.

Bu praktika köklü surətdə dəyişdirilməlidir. Birincisi, bütün dövlət təşkilatlarının bank hesabları Maliyyə Nazirliyinə/xəzinədarlığa məlum olmalıdır. İkincisi, bütün bu hesablar üzrə əməliyyatlar vahid xəzinə hesabı həddində konsolidə edilməlidir. Üçüncüsü, normal büdcə prosedurasından yan keçməklə fəaliyyət göstərən bütün bank hesabları ciddi surətdə bağlanılmalı və xəzinədarlıq sisteminə cəlb edilməlidir. Yalnız bu hesablar vasitəsilə aparılan əməliyyatları normal büdcə xərclərinə çevirmək və büdcə proseduralarına əməl etmək mümkündür.

Xarici yardımlardan istifadənin səmərəliliyi. İnkişaf etməkdə olan ölkələrin əksəriyyətində xarici maliyyələşmələrə tələbat ildən-ildə artır. Lakin bu maliyyə axınlarının çoxalması ilə münasibətdə həmin ölkələrin inzibati resursları uyğun gəlmir ki, bu da yardımların keyfiyyətlə idarə olunmasına imkan vermir və müəyyən problemlərin yaranmasına səbəb olur.

Bu problemlərin əksəriyyəti yardımların bölüşdürülməsində vaxt məhdudiyyəti ilə bağlıdır. Əmtəə formasında ölkəyə daxil olan yardımlar müxtəlif zaman kəsiyində: donorlar tərəfindən yüklənib yola salındıqdan sonra Mərkəzi bank tərəfindən limandan keçdikdən sonra, Maliyyə Nazirliyi tərəfindən malların satılmasından və vəsaitlərin dövlət bank hesabına daxil olmasından sonra qeydə alınır. Əgər bu yardım xammal şəklində edilirsə, onda o emal olunmalı, bölüşdürülməli, satılmalı və əldə edilmiş mənfəət dövlət hesabına köçürülməlidir. Bəzi hallarda əmtəə formasında yardımlardan daxil olmalar dövlətin vahid hesabına köçürülmür, "xüsusi milli valyutada vəsaitlər" hesabına köçürülür və bu hesab donorla hökumət tərəfindən birgə idarə edilir. Bir sıra hallarda isə bu hesablardan vəsaitlər yalnız donorların icazə verdiyi zaman istifadəyə buraxıla bilər. Bu maliyyələşmə mənbələrinə ümumi büdcənin dəstəklənməsi siyasəti kimi yox, yalnız yardım formalarından biri kimi baxılmalıdır.

Layihələr üzrə yardımlarda isə əvvəlcə hökumət tərəfindən donorun dəstəklədiyi layihənin icrası üçün müvafiq xərclər həyata keçirilir, sonradan isə bu xərclərin bərpası/maliyyələşdirilməsi üçün sifariş donora göndərilir. Lakin bu sifarişlərin baxılması və işlənilməsi prosedurası uzunmüddətli olduğu üçün, habelə böyük həcmdə inzibati resurs tələb etdiyi üçün icraçı büdcə təşkilatında daxili mənbələrə qənaət etmək məqsədilə onların donorlarla sıx əməkdaşlıq əlaqələrinin qurulması böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Digər geniş yayılmış təcrübələrdən biri donorlar tərəfindən xüsusi layihə hesablarının açılmasıdır. Donorlar tərəfindən verilən bütün vəsaitlər bu hesaba daxil olur və layihə ilə bağlı bütün xərclər bu hesab vasitəsilə aparılır. Bu yanaşma vəsaitlərin hərəkətinə nəzarəti asanlaşdırmaqla yanaşı layihələrin reallaşdırma tempinin tənzimlənməsində əsas alət kimi çıxış edir. Lakin bu hesablar dövlətin vahid xəzinə hesabından kənarda qaldığı üçün ümumi dövlət hesabının konsolidə edilməsi zamanı problemlər yarada bilər.

Xarici təchizatçılara göndərilmiş mallara (iş və xidmətlərə) görə yardım alan dövlət adından donorlar tərəfindən birbaşa ödənişlərin həyata keçirilməsi uçot sistemində daha ciddi problemlər yaradır. Bu

haldə hökumət donorun verdiyi informasiyadan tam asılı olur və layihənin peallaşdırılmasına, həmçinin onun maliyyələşdirilməsinə təsir etmək imkanında olmur. Əksər hallarda isə bu məlumatlar böyük gecikmələrlə daxil olur.

Digər problemlərdən biri yardım axınlarının daxilolma müddətindəki qeyri-müəyyənliklə bağlıdır. Büdcədə milli valyutada nəzərdə tutulan xarici yardımlar vaxtında daxil olmadıqda icra prosesində ciddi çətinliklər yaranır, bəzi hallarda isə ümumiyyətlə daxil olmur ki, bu da nəzərdə tutulmuş tədbirlərin həyata keçirilməsinə imkan vermir. Əksinə yardım gözlənilmədən vaxtından əvvəl daxil ola bilər ki, bu da hökuməti həmin vəsaitləri cari xərclərin icrasına yönəltməyə məcbur edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, donorların qrant və ssudaları üçün ayrıca bank hesablarından istifadə edilməsi tələbi qaldıqca maliyyələşmə və hesabların aparılması üzrə ümumi qaydanın müəyyən edilməsi qeyri-mümkündür.

5. Büdcə təxsisatlarının idarəedilməsi və büdcənin icrasının digər məsələləri

Xüsusilə öhdəliklər əsasında təxsisatların ayrılmasında müəyyən istisnaların olmasına baxmayaraq büdcənin klassik qaydası təxsisatların illik xarakteri ilə müəyyən edilir. İlin sonunda istifadə edilməyən təxsisatlar ləğv edilir. Təxsisatların illik qaydası maliyyə ilinin sonunda vəsaitlərin tələsik xərclənməsinə gətirib çıxarmasına baxmayaraq xərclərin ilin sonunda bu cür artması heç də idarəetmənin pis qurulmasını göstərmir, çünki bu alışıların düşünülmüş formada həyata keçirilməsi nəticəsində də ola bilər. Lakin bununla belə bu qaydanın ciddi şəkildə tətbiqi çox böyük mənfi nəticələrə malikdir. Məsələn, tamamilə yeni və ya büdcədən kənar fond yaradıla bilər, yaxud daha «çevik» qaydalar üzrə büdcənin idarəedilməsi üçün xüsusi özəl təşkilat təsis edilə bilər. İllik qayda sahə nazirliklərini növbəti ildə təxsisatların azaldılmaması məqsədilə ilin sonunda iqtisadi nöqtəy-nəzərdən planlaşdırılmayan və səmərəli olmayan xərclərin həyata keçirilməsinə stimullaşdırır.

Bundan qaçmaq üçün bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə son zamanlar əməliyyat xərclərinə təxsisatların illik xarakteri dəyişdirildi və əməliyyat xərclərinə sərf edilməmiş vəsaitlərin böyük olmayan müəyyən faizi növbəti maliyyə ilinə keçirilə bilər (məsələn, Avstraliya, Kanada, Skandinaviya ölkələrinin əksəriyyəti, Böyük Britaniya), bəzi ölkələrdə isə cari ildə qəbul edilən, lakin ödənişi növbəti ildə həyata

keçiriləcək öhdəliklərin ödənilməsi üçün vəsaitlərin müəyyən hissəsi növbəti ilə keçirilir (məsələn, İtaliya, Yaponiya, Yeni Zelandiya, ABŞ). Lakin daha çox kapital qoyuluşuna (və ya bəzi hallarda proqramlar üzrə xərclərə) təxsisatların müəyyən elementlərinin gələcək dövrə keçirilməsi, məcmu xərcləri əvvəlki səviyyədə saxlamaqla ilkin büdcə planı ilə müqayisədə layihələrin icrasında növbəliliyin dəyişdirilməsi praktikası daha geniş yayılmışdır.

Qalıqların keçirilməsi praktikasının tətbiqində əsas məqsəd ilin sonunda istifadə edilməmiş vəsaitlərin tələsik xərclənməsinin qarşısının alınmasıdır. Lakin bir sıra Skandinaviya ölkələrində və Avstraliyada növbəti ilə keçirilən qalıq müsbət və mənfi də ola bilər: artıq xərclənmə üzrə mənfi qalıq həmin təşkilatın növbəti maliyyə ilinin büdcəsində nəzərdə tutulmuş vəsaitin həmin məbləğ həcmində azaldılmasına gətirib çıxarır.

Bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə vəsaitlərdən istifadə səmərəliliyini artırmaq üçün həmçinin təşkilatlara təsdiq edilmiş büdcə həddində öz resurslarının idarə edilməsində daha geniş müstəqillik verilmişdir. Bundan başqa çoxillik dövrə xərclərin planlaşdırılması praktikasının tətbiq edildiyi bu ölkələrdə vəsait qalıqlarının keçirilməsi üsulundan daha geniş istifadə olunması meylə müşahidə edilir. Bu ölkələrdə dövlət resurslarından daha səmərəli və qənaətlə istifadəni təmin etmək üçün icmal xərclər üzərində nəzarətin təşkili hiss ediləcək ciddi problemlər yaratmır.

Lakin keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə bu imkanlar mövcud olmadığına görə vəsaitlərin növbəti ilə keçirilməsi onlar üzərində nəzarət zamanı problemlər yarada bilər. İllik qayda ilə ərzində ödənişlərin dövrü olaraq planlaşdırılmasını tələb edir ki, bu da əslində etibarlı büdcə sisteminin yaradılmasının əsasını təşkil edir. Əgər uçotun müvafiq proseduraları mövcud deyilsə, onda illik qaydanın dəyişdirilməsi iki büdcənin eyni zamanda icra olunmasına və qarışıqlığın yaranmasına gətirib çıxara bilər. Əməliyyat xərclərinin illik qaydasının dəyişdirilməsi məsələsi yalnız o ölkələrdə qoyula bilər ki, orada büdcənin tərtibi üzrə təkmil və məqbul iş qurulmuş olsun. İstənilən halda əməliyyat xərcləri üzrə təxsisatların növbəti ilə keçirilməsi onların kifayət qədər kiçik faizi həcmində məhdudlaşdırılmalı və təsdiq üçün müvafiq icra orqan-məhkəmə/Maliyyə Nazirliyinə təqdim olunmalıdır.

Kapital qoyuluşları üzrə xərcləri illik büdcə həddində idarəetmək çox çətinidir. Prinsipcə onlar üçün istifadə edilməmiş xərclərin ilin sonunda növbəti ilə keçirilməsi prosedurası yalnız büdcədə onların dəyərinin müvafiq səviyyədə qiymətləndirilməsinin aparıldığı təqdirdə

də mümkündür. Kapital xərcləri üçün vəsaitlərin keçirilməsi isə yalnız cari layihələrə aid edilməli və mərkəzi icra orqanı – hökumət/Maliyyə Nazirliyi tərəfindən təsdiq edilməlidir. Bundan əlavə əvvəlki ildə götürülən, lakin ödənilməyən öhdəliklər üzrə müvafiq ödəniş proseduraları mövcud olmalıdır. Həmçinin xüsusi fəaliyyət növləri mövcuddur ki, onlar üçün hər il yeniləşdirilən fondların yaradılması tələb olunur, lakin bu fondlarda mühasibat uçotu və hesabatı üzrə sərt qaydalar tətbiq olunmalıdır.

Avropa Şurasına daxil olan bir sıra ölkələrdə bəzi xərc kateqoriyaları üçün vəsaitlərin əvvəlcədən xərclənilməsinə icazə verilmişdir və onların icrası çox ciddi şərtlər əsasında aparılır. Digər ölkələrdə belə xərclərin idarəedilməsi üçün zəruri səviyyədə nəzarət mexanizmi olmadığı üçün vəsaitlərin qabaqcadan xərclənilməsinə icazə verilməsi çox ciddi problemlər yarada bilər.

Vəsaitlərin bir xərc maddəsindən digərinə keçirilməsi qaydası adətən büdcə haqqında ümumi qanunda və ya normativ maliyyə sənədlərində əks etdirilir. Bu qaydalarda vəsaitlərin keçirilməsi, o cümlədən sahə nazirlikləri tərəfindən müstəqil şəkildə aparıla bilən, Maliyyə Nazirliyinin təsdiqinə verilən, keçirilməsi ciddi şəkildə qadağan edilən formalara bölünməklə məhdudlaşdırılmalıdır. Bir sıra ölkələrdə vəsaitlərin maddələr arasında keçirilməsinin bu qaydalardan fərqli olmasına baxmayaraq büdcənin icrasında belə köçürmələr onun idarə edilməsində əsas istiqaməti təşkil edir. Bununla bağlı proseduraların yerinə yetirilməsi çox vaxt aparır və ona böyük həcmdə inzibati resurs sərf edilir.

Bəzi ölkələrdə minlərlə təxsisat növü mövcud olsa da onların təyinatı dar çərçivədə müəyyən edilmişdir. Təxsisatlar elə müəyyən olunmalıdır ki, büdcə hökumətin müəyyən etdiyi məqsədlərə uyğun yerinə yetirilsin. Lakin böyük sayda təxsisatlar əksər hallarda xərclər üzrə dövlət proqramlarının səmərəli yerinə yetirilməsinə mane olur. Ona görə də Avropa Şurasına daxil olan ölkələrdə büdcəyə daxil edilən təxsisatların sayı kəskin sürətdə azaldıldı (məsələn, İtaliyada onların sayı 6000-dən 800-ə qədər azaldıldı, Böyük Britaniyada isə onların sayı 100-dən azdır).

Proqrama daxil edilən resursların dəqiq müəyyən edilməsi müərkəb məsələdir. Siyasətin həyata keçirilməsi, proqramların daha səmərəli və qənaətlə yerinə yetirilməsi məqsədilə sahə nazirlikləri və idarələrinə büdcənin tərtibində əsas kimi götürülmüş siyasət həddində öz resurslarının idarəedilməsində kifayət qədər manevr etmə imkanı verilməlidir. Əvvəlcədən planlaşdırılmış xərclərin yerinə yetirilməsi

zamanı, xüsusilə investisiya xərclərində müəyyən problemlər (məsələn, gecikmələr) yarana bilər. Belə hallarda gecikdirilməsinə ehtiyac duyulan investisiya layihələri üzrə büdcə resurslarının digər layihələrə yenidən bölüşdürülməsi üçün müvafiq tədbirlər həyata keçirilməlidir ki, dövlət siyasətinin məqsədlərinə nail olmaq mümkün olsun. Bu çəviklik hər hansı müəyyən fəaliyyətin yerinə yetirilməsi üçün lazım olan resursların tərkibinə, habelə qoyulmuş kompleks məsələni təmin edən fəaliyyət və proqram növləri üzrə resursların bölüşdürülməsinə aid edilir. Lakin o, büdcədə nəzərdə tutulmuş siyasəti dəyişdirməməli və stabilləşdirmə məqsədlərinin əldə olunmasına mane olmamalıdır.

Bəzi inkişaf etmiş ölkələrdə əməliyyat xərcləri üçün bu yaxınlarda bloklarla təxsisatların ayrılması tətbiq edildi. Səhə nazirlikləri öz proqramlarını reallaşdırmaq və nəticələr əldə etmək üçün büdcəyə daxil edilən resursların optimal tərkibini müəyyən etmək hüququna malikdir. Səməreliliyi artırmaq məqsədilə onlara öz səhələrində resursların bölüşdürülməsi zamanı müəyyən müstəqilliyin verilməsi zəruridir, çünki bu, xidmətlərin göstərilməsində səməreliliyi artırmağa və xərcləri nəzarət altında saxlamağa imkan verir.

Büdcənin icrası prosesində bir çox dövlətlərdə parlament tərəfindən təsdiq edilmiş maddələr üzrə təxsisatların dəyişdirilməsinə ehtiyac yaranır. Bəzi hallarda bu cür dəyişikliklərin həyata keçirilməsinin məqsədəuyğun olmasına baxmayaraq xərc maddələri arasında təxsisatların tez-tez dəyişdirilməsi və əlavə smetaların həddindən çox istifadə edilməsi müəyyən çətinliklər yaradır və həmin ölkələrdə büdcə intizamının aşağı səviyyədə olduğunu göstərir.

Büdcədə təxsisatların maddələr üzrə müəyyən edilməsindən sonra vəsaitlərin bir maddədən digərinə keçirilməsi zərurəti yaranır. Məsələn, hava şəraiti ilə əlaqədar olaraq hər hansı bir kapital qoyuluşu layihəsi gecikdirilə, digər yerdə isə oxşar layihənin icrasının daha da sürətləndirilməsinə kəskin ehtiyac yarana bilər. Ona görə də ümumi büdcə qanununda vəsaitlərin ehtiyac olduğu təqdirdə yenidən bölüşdürülməsinin ümumi qaydaları müəyyən edilir. Bir iqtisadi alt kateqoriya və proqram həddində adətən vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi səlahiyyəti büdcə təşkilatlarının özünə verilir (məsələn, kommunal xidmətlərdən hər hansı birinin həcmi smetadan azdırsa, qalan vəsait digər növ kommunal xidməti haqqının ödənilməsinə yönəldilir), iqtisadi kateqoriyalar (məsələn, subsidiya və transfərdən mal (iş və xidmət) alışına yaxud icrasına eyni bir səhə nazirliyinin cavabdehlik daşıdığı iki layihə) arasında vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi üçün isə adətən Maliyyə Nazirliyinin/hökumətin razılığı tələb olunur. Bir sıra ölkələrdə

sahə nazirlikləri arasında vəsaitlərin köçürülməsinə isə Prezident və ya parlamentin razılığı tələb olunur.

Vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsinin qəbul edilən praktika olmasına baxmayaraq ondan çox istifadə edilməsi müəyyən mənfi nəticələrə gətirib çıxarır, çünki:

- həddən artıq yenidən bölüşdürmə əməliyyatı büdcənin lazımi səviyyədə tərtib olunmadığını göstərir. Bu cür əməliyyatlar böyük həcmdə inzibati resursların istifadəsinə səbəb olur və xərclərin səmərəli planlaşdırılmasına maneçilik törədir;

- bir məqsəd üçün aparılan yenidən bölüşdürülmənin digər məqsədə istifadəsi mövcud büdcə təsnifatının aşağı səviyyəsini əks etdirir;

- yenidən bölüşdürülmə nəticəsində bir xərc maddəsinin azaldılması digər xərc maddəsi üzrə artan xərclərin ödənişinə kifayət etmir.

Kifayət qədər çoxlu yenidən bölüşdürülmə əməliyyatları əlavə smetalardan tez-tez aktiv istifadə edilməsi problemi ilə əlaqədardır. Əlavə smetalər əksər ölkələrdə qanunvericiliyə uyğun olaraq aşağıdakı hallarda istifadə edilir: bu və ya digər maddə üzrə xərclər parlament tərəfindən təsdiq edilmiş büdcə təxsisatlarında nəzərdə tutulmuş məbləğdən çoxdursa və lazım olan əlavə məbləğlər yenidən bölüşdürmə hesabına təmin edilmirsə. Əsas prinsip ondan ibarətdir ki, əgər büdcə yaxşı səviyyədə tərtib edilibsə əlavə təxsisatlar tələb edilməməli, istənilən gözlənilməz xərclər fəvqəladə hallar üçün nəzərdə tutulmuş ehtiyat fondundan ödənilməlidir. Lakin əlavə təxsisatlar hətta inkişaf etmiş ölkələrdə belə tələb olunur. Ona görə də əlavə vəsaitlərdən istifadə zamanı aşağıdakı prinsiplər gözlənilməlidir:

- aralıq hesablardan istifadə zamanı büdcəyə daxil edilməyən əməliyyatların tətbiq olunmasındansa xərclərin əlavə smetalarda əks etdirilməsi daha məqsədəuyğundur. Əsas müddəə ondan ibarətdir ki, bütün xərclər parlament tərəfindən təsdiq edilərək qanun qüvvəsinə malik olmalıdır;

- mərkəzi icra orqanları (Nazirlər Kabineti, Maliyyə Nazirliyi) sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatlarının onlar üçün ayrılmış büdcə limitlərinə sözsüz əməl etmələrinə nail olmalıdırlar. Başqa sözlə bu orqanlar əlavə təxsisatların ayrılması barədə təşkilatların tələblərini yerinə yetirməməli, maliyyə ili ərzində az prioritetli xərclər üzrə vəsaitlərin büdcə təxsisatlarından artıq həyata keçirilmiş faktiki xərclərin örtülməsi üçün yenidən bölüşdürülməsinə sahə nazirliklərini təşviqləndirməlidirlər;

- praktikada əlavə vəsaitlərin ayrılmasına mövcud fakt kimi baxılmamalıdır. İlk razılıq olmadan ehtiyat fondunun vəsaiti hesabına büdcə təxsisatlarından artıq vəsaitlərin xərclənməsi, vəsaitlərin yeni-

dən bölüşdürülməsi və ya həmin xərc maddəsinə konkret əlavə vəsaitin ayrılması qanuna zidd hərəkətlər olduğu üçün onlara qarşı inzibati tədbirlər görülməlidir;

- əlavə vəsaitlər il ərzində müəyyən edilmiş müddətlərdə təsdiq edilməlidir. Ən optimal təcrübə ilin sonunda birdəfəlik bu məsələlərə baxılmasıdır. Bəzi ölkələrdə əlavə vəsaitlərin ayrılması ildə iki dəfə həyata keçirilir. İki dəfədən çox vəsaitlərin ayrılması praktikasının tətbiqi büdcənin tərtibi səviyyəsinin aşağı olmasını və onun məqbul icra edilməməsini göstərir.

Qeyd edildiyi kimi bir sıra xərc maddələri üzrə qənaət edilmiş vəsaitlərin digər maddələr üzrə xərclərin həyata keçirilməsi üçün istifadə edilməsinə imkanın yaradılması təşkilatlara vəsaitlərin qənaət edilməsi üçün stimulyer verir. Şübhəsiz ki, güclü daxili və xarici audit sisteminə, ənənəvi büdcə intizamına və çevik dövlət idarəetmə sisteminə malik olan ölkələrdə kredit sərəncamçılarına proqramların yerinə yetirilməsi məqsədilə zəruri olan resursların tərkibinin özləri tərəfindən müəyyən edilməsi imkanının verilməsi xüsusi əhəmiyyətə malikdir.

Lakin keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə bu sistemin tətbiqi yaranacaq çətinliklərlə əlaqədar məqsədəuyğun deyildir. Bir qayda olaraq belə ölkələrdə büdcənin reallaşdırılması zamanı yaranan problemin xarakteri və proqramların yerinə yetirilməsinə nəzarət üzrə daxili imkan nəzərə alınmaqla sahə nazirliklərinə öz sahələrində büdcə resurslarının yenidən bölüşdürülməsi imkanının məhdudlaşdırılması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Ona görə də həmin ölkələrdə büdcə təxsisatlarının iqtisadi kateqoriyaları üzrə xərc maddələri arasında vəsaitlərin dəyişdirilməsinin tənzimlənməsi daha məqsədəuyğundur. Bununla yanaşı belə tənzimlənmənin nəticələri ciddi təhlil və onun ən yaxşı formasına nail olunmalıdır. Bu ölkələrin bəzilərində təxsisatların digər xərc kateqoriyalarından şəxsi heyətin saxlanılmasına dəyişdirilməsinə, digər ölkələrdə isə əks prosesə icazə verilmir. Birinci halda bu mexanizm şəxsi heyətin saxlanılmasına xərclərin maksimum həcmi müəyyənləşdirmək üçün istifadə edilsə, ikinci halda bu həmin xərclərin müdafiəsinə yönəldilir. Maksimum səviyyənin müəyyənləşdirilməsi büdcə təşkilatlarına əlavə vəsait barədə məlumat verirsə, xərclərin müdafiəsi qəbul edilmiş öhdəliklərə uyğun olaraq büdcədə artıq xərclənməni məhdudlaşdırır və ödənilməmiş borcların yaradılmasının qarşısını alır.

Bu ölkələrdə əmək haqqı ilə bağlı olmayan, lakin əksər hallarda ödənilməmiş borclar yaradılan (məsələn, elektrik enerjisi və digər xidmət sahələri üzrə) bəzi xərc maddələrinin müdafiəsi üzrə xüsusi qaydaya malik olunması, yaxud müəyyən xərc kateqoriyalarının maksimum

səviyyəsinin müəyyənləşdirilməsi daha məqsədəuyğundur. Lakin bu qaydalar daimi tətbiq formasına malik olmamalı, ciddi ehtiyac duyulduğu hallarda istifadə edilməlidir, çünki büdcə tələblərinin gözlənilməsi üçün lazım olan problemlər növbəti illərdə problem xarakterli olmayan adi məsələlərə çevrilə bilər.

Son zamanlar xərclər üzrə çoxillik öhdəliklər üzərində nəzarət və monitorinq alətlərindən istifadə etmək məqsədilə sonrakı dövrlərə pul öhdəlikləri üçün icazələrin büdcəyə daxil edilməsi təklif edilir. Lakin onun tətbiqi müəyyən vaxt tələb edir. Əgər büdcəyə gələcək dövr üzrə belə öhdəliklər üçün icazə daxil edilirsə, onda bu öhdəliklərin maksimum səviyyəsi göstərilməklə daxili sənəd tərtib edilməlidir. Bu limitlər büdcənin tərtibi zamanı dövrü qiymətləndirilməli olan layihələrin gələcək dəyərləri üzrə müəyyən edilməlidir. Layihələrin dəyəri bu mənada bölünməz xərc kimi qəbul edilir ki, bu da təşkilatın işinin səmərəli qurulması üçün zəruri şərtlərdən biridir.

Çoxillik smetaların tərtibi sonrakı dövrlərə öhdəliklər üzrə təxsisatların onların təsdiq edilməsinə qədər hazırlanmasına imkan verir. Çoxillik xərclərin proqramları haqqında sənədlər büdcənin idarə edilməsində istifadə edilən sərt məhdudiyyətlər nəzərə alınmaqla hazırlanmalıdır. Çoxillik öhdəliklərə təxsisatların təsdiq edilməsi yalnız layihə və proqramların bölünməyən hissəsi üzrə tərtib edilməli, istənilən hər hansı proqramın bütün mərhələlərini əhatə etməməlidir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə xərclər üzrə çoxillik öhdəliklərə Maliyyə Nazirliyi tərəfindən ilkin nəzarətin təşkil edilməsi məqsədəuyğun hesab edilir. Böyük həcmdə müqavilə bağlayana qədər sahə nazirlikləri Maliyyə Nazirliyinə sorğu təqdim etməli və belə nəzarət öhdəliyə formal icazənin mövcudluğuna yaxud ən azı yuxarıda qeyd olunduğu kimi daxili sənədə əsaslanmalıdır. Xərclər üzrə çoxillik öhdəliklər uçotda illik təxsisatların istifadə edildiyi formada olduğu kimi əks etdirilməlidir.

Büdcənin icrasını nəzarətdə saxlamaq üçün həyata keçirilən əməliyyatların vaxtında və kompleks monitorinq edilməsi sisteminin yaradılması tələb olunur. Təxsisatların dövrü olaraq qeyd edilməsi və onlardan istifadəyə nəzarət olunması zəruri olduğu üçün təxsisatların uçotu ayrılmış, bölüşdürülmüş, artırılmış və ya azaldılmış təxsisatların həcmi, sonrakı dövrə öhdəliklər üzərində nəzarət üçün xüsusi proseduralar daxil olmaqla xərclər üzrə öhdəlikləri, yoxlama/təchiz etmə mərhələsində xərcləri və ödənişləri əhatə etməlidir. Bu sistem özündə dövlət uçot sisteminin yalnız bir elementini əks etdirməsinə baxmayaraq o, həm siyasətin formalaşdırılması, həm də büdcənin icrasına nəzarət üçün çox vacibdir.

Təşkilatlar, funksiyalar, proqramlar və iqtisadi kateqoriyalar üzrə xərc prosesinin hər bir mərhələsində büdcənin icrası haqqında maliyyə hesabatları aylıq tərtib edilməli, mövcud vəsaitlərin səmərəli idarə edilməsi üçün isə iriləşdirilmiş formada operativ hesabatların hazırlanması məqsəda uyğundur.

Büdcənin icrası zamanı rüblük və yarımillik dövrlərdə proqramların səmərəli reallaşdırılmasını təmin etmək və siyasətin həyata keçirilməsində yaranan problemləri aşkar etmək üçün ciddi və tam təhlil həyata keçirilməlidir. Bu təhlil maliyyə, fiziki, borclanma və s. göstəriciləri əhatə etməlidir. İnflyasiya nəticəsində dəyərin artımını, gözlənilməz çətinlikləri, layihələrin ilkin tərtibində buraxılmış səhvləri, büdcədə artıq xərclənməni və s. dəqiq müəyyən etmək lazımdır ki, onların qarşısını almaq üçün qabaqlayıcı cavab tədbirlərini hazırlamaq mümkün olsun.

Kapital qoyuluşları üzrə proqramların icrası əksər hallarda xarici maliyyələşmələrin cəlb edilməsindəki gecikmələrlə, onların reallaşdırılması üçün qeyri-real müddətin müəyyən edilməsilə, təbii fəlakət və digər qeyri-adi şəraitlə, xarici təchizatda yaranan çətinliklərlə və s. ilə üzləşir. Ona görə də daha əhəmiyyətli və problemli layihələrin yerinə yetirilməsi nəticələrinin yoxlanılması üçün xüsusi mexanizmlərin hazırlanması tələb olunur. Belə mexanizmlərə sahə nazirliklərində layihələrin yerinə yetirilməsi nəticələrinin mütəmadi olaraq aylıq və rüblük yoxlanılması, həmçinin ilin ortasında layihələrin icrasının sahə nazirlikləri və mərkəzi icra orqanlarının birgə iştirakı ilə aparılan ümumi təhlili daxildir.

Müəyyən proqramların reallaşdırılması və ya əsas makroiqtisadi hadisələr, məsələn, dünya iqtisadiyyatında baş verən dəyişikliklər, inflyasiya, faiz dərəcəsi və ya mübadilə kursu üzrə dəqiq proqnozun tərtib edilməsi əksər hallarda çox çətin olur. Bundan başqa büdcənin icrası zamanı onun tərtibində nəzərdə tutulmayan resurslardan istifadə edilməsinə ehtiyac yarana bilər. Bu problemlərin təsirini məhdudlaşdırmaq üçün vəsaitlərin xərc maddələri arasında dəyişdirilməsi qaydası çevik olmalı, həmçinin yuxarıda qeyd olunduğu kimi gözlənilməz hallar üçün büdcədə müəyyən ehtiyat fondu nəzərdə tutulmalıdır. Məsələn, borclara xidmət üzrə təxsisatların dəqiq limitləşdirilməsi mümkün deyildir, çünki faiz dərəcələrinin və mübadilə kurslarının dəyişdirilməsi onlara yenidən baxılmasını tələb edir.

İl ərzində büdcənin strukturunu dəyişdirən hallar baş verdikdə və ya ümumi xərc məbləğinin artımı qaçılmaz olduqda cari büdcəyə yenidən baxılır. Müxtəlif ölkələrdə büdcəyə yenidən baxılmasının fərqli

mexanizmləri istifadə olunur və onlar büdcə haqqında ümumi qanunda dəqiq əks etdirilir. Bu mexanizmin ümumi prinsiplərini aşağıdakı kimi göstərmək olar:

- büdcənin qanunverici orqan tərəfindən təsdiqindən sonra onun yenidən baxılması qanunvericilik qaydasında həyata keçirilməlidir;

- ilkin təxsisatların müəyyən faizini keçən və ya xərclərin ümumi məbləğinə təsir göstərən dəyişikliklər təsdiq üçün qanunvericilik orqanına təqdim edilməlidir;

- yaranmış problemin hökumət tərəfindən təcili həll edilməsi üçün baş verən dəyişikliklərin parlament tərəfindən təsdiq edilməsində istisna hallarda xərclərin icrasına icazə verilməsi prosedurasının yaradılması məsələsinə baxıla bilər. Lakin bu icazə müəyyən qaydalarla tənzimlənməli və vaxt cəhətdən məhdudlaşdırılmalı, həmçinin icra orqanı dəyişdirilmiş büdcəni təsdiq üçün parlamentə təqdim etməlidir;

- il ərzində büdcəyə yenidən baxılmasının sayı ciddi surətdə məhdudlaşdırılmalıdır (ən yaxşı halda ildə bir dəfə) və sahə nazirliklərindən daxil olan bütün tələbnamələrə bir yerdə baxılmalıdır. Bəzi ölkələrdə sahə nazirliklərindən daxil olan tələbnamələr Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq olunduqdan sonra əlavə fərdi smetaların hər biri parlamentə təqdim olunur. Ona görə də hər il çoxlu sayda əlavə təxsisatlar qəbul olunur. Büdcənin daimi yenidən işlənilməsinə tələb etdiyinə və icraya nəzarəti çətinləşdirdiyinə görə bu proseduraların tətbiqi arzuolunmaz nəticələrə gətirib çıxarır. Bundan başqa əksər hallarda sonradan məlum olur ki, hər hansı bir sahəyə ayrılmış əlavə təxsisatın digər prioritet sahələr üzrə bölüşdürülməsi daha yaxşı nəticələrin əldə olunmasını təmin etmiş olardı.

Ən vacib şərt ondan ibarətdir ki, yalnız büdcə xərcləri üzrə müəyyən edilmiş siyasətdə baş verən köklü dəyişiklik xərc səviyyələrində dayanıqlı düzəlişlərin aparılmasını şərtləndirməlidir. Lakin bəzi hallarda xərc səviyyələrini azaltmaq üçün süni surətdə büdcə təşkilatları tərəfindən təqdim edilən ödəniş sənədləri qeydə alınmır. Bu isə öz növbəsində ödənilməmiş borc məbləğlərinin artmasına səbəb olur. Ona görə də il ərzində xərc səviyyələrinin azaldılmasına cəhdlər öhdəliklərin qəbulu mərhələsində, başqa sözlə dövlətin əmlak öhdəliyi yarananadək edilməlidir. Göründüyü kimi bu istiqamətdə həyata keçiriləcək tədbirlər həm vaxt, həm də diskret xərclər sahəsində siyasətin dəyişdirilməsi baxımından məhduddur, bu da öhdəliklərin qəbulundan tam imtina edilməsinə imkan vermir.

Beləliklə, planlaşdırılmış və təsdiq edilmiş büdcəyə düzəlişlərin aparılmasında real çətinliklər mövcuddur ki, buna yalnız il ərzində büdcənin icrasına təsir göstərməklə nail olmaq mümkündür. Xərclərin bö-

yük əksəriyyətini təşkil edən və xarakterinə görə diskret olmayan bir çox iqtisadi maddələr qısa müddətli perspektivdə müəyyən edilmiş olurlar. Bu qeyri-diskret xərclərə əvvəlki illərin öhdəlikləri (bunları dəyişdirmək qeyri-mümkündür), digər qanunlarla tənzimlənən xərclər (məsələn, indeksasiya, pensiya və digər sosial güzəştlər barədə qanunlar; qısamüddətli perspektivdə işçilərin əmək haqqları, digər səviyyəli idarəetmə orqanlarına transfertlər) daxildir. Ona görə də cari maliyyə ilində xərclərin maksimum azaldılma imkanını müəyyən etmək üçün büdcənin sərtlik dərəcəsi, başqa sözlə xərclərin qeyri-diskret xarakteri müəyyən edilməlidir.

Ümumiyyətlə, təklif edilən istənilən tədbir ciddi surətdə təhlil edilməli və bu zaman aşağıdakılara xüsusi diqqət yetirilməlidir:

- məqsəd yeni öhdəliklərin səviyyəsinin dəyişdirilməsi olmalıdır. Bunun üçün xərc siyasətində məqsədyönlü müəyyən dəyişikliyin aparılması tələb olunur. Hətta bu dəyişiklik yalnız kapital qoyuluşu layihələrinin icrasına daha tez başlamaq üçün onun tarixinin əvvələ çəkilməsini (xərclərin səviyyəsini daha da artırmaq məqsədilə) və ya əmək haqqı üzrə artımların gecikdirilməsini (xərc səviyyəsinin əvvəlki səviyyədə saxlanılması məqsədilə) əhatə etdiyi təqdirdə belə öhdəliklərin səviyyəsinə təsir edən amillər kimi onlar nəzərə alınmalıdır;

- kapital qoyuluşu üzrə hər hansı layihənin başlanılmasını təxirə salmaq imkanı olduğu təqdirdə belə bu iqtisadi itgilərə (layihənin gecikdirilməsi), maliyyə itgilərinə (cərimə və sanksiyalar ilə bağlı), habelə donorların həmin layihələrə ümidlərinin azalmasına gətirib çıxara bilər;

- öhdəlik həddində əksər hallarda əsas diqqət əsaslı xərc maddələri üzərində cəmləşdirilir, çünki bu maddələr üzrə nəzərdə tutulmuş tədbirlər məqsəd aydınlığı ilə seçilir;

- digər xərc kateqoriyalarından biri olan cari mal (iş və xidmət) alışı üzrə də xərc səviyyəsinin azaldılması nəzərdə tutula bilər, lakin bu heç də asan məsələ deyildir. Əgər faiz nisbətilə ümumi azaldılma təklif edilərsə, onda sahə nazirlikləri əsas xərc maddələri üzrə daxil olan hesabları ödəməyə də bilərlər yaxud bu xərc maddələrində qeyri-real azaldılma apara bilərlər. Məqsəd Maliyyə Nazirliyini pis vəziyyətdə qoymaqla əlavə vəsait almağa məcbur etməkdir;

- büdcələrarası transfertlərin azaldılması praktikasından da qaçmaq lazımdır, çünki bu yanaşma yaranmış problemlərin bir idarəetmə səviyyəsindən digərinin üzərinə qoyulmasına və ümumilikdə dövlət idarəetmə sektorunda borclanma xərclərinin səviyyəsinin dəyişilməz qalmasına səbəb olur.

KASSA VƏSAİTLƏRİNİN PLANLAŞDIRILMASI VƏ İDARƏEDİLMƏSİ

1. Kassa vəsaitlərinin planlaşdırılmasının xüsusiyyətləri

Büdcədə nəzərdə tutulmuş təxsisatlar həddini aşmamaq, həyata keçirilən pul-kredit siyasətinə mənfi təsir göstərə biləcək gözlənilməz borclanmaların qarşısını almaq, il ərzində təshihəedici büdcə tədbirlərinin qəbul edilməsi zəruriliyini aşkar etmək üçün, habelə dövlət xərclərinin idarəedilməsinin ayrılmaz tərkib elementlərindən biri kimi kassa vəsaitlərinin planlaşdırılması və idarəedilməsinin təşkili çox zəruridir. İl ərzində planlaşdırılmış və faktiki xərc dinamikaları arasındakı kənarlaşmalar ciddi nəticələrə malik olur. Maliyyə ilində borclanma üzrə məcmu limitə əməl olunduğu təqdirdə belə qısa müddət ərzində planlaşdırılmış xərc səviyyəsinin gözlənilməməsi və ondan artıq xərcin həyata keçirilməsi borclanma sahəsində problemlərin yaranmasına və pul-kredit siyasətinin məqsədlərinin əldə olunmamasına gətirib çıxara bilər.

Dövlət xərclərinin həm vaxt, həm də məbləğ baxımından təshih edilmə imkanının mövcudluğu istənilən büdcə sistemində strateji əhəmiyyət kəsb edir. İl ərzində müfəssəl maliyyə planlaşdırılması və büdcənin icra edilməsinin səmərəli idarəedilməsi böyük əhəmiyyətə malikdir. Lakin planlaşdırma və idarəetmə o zaman uğurlu olur ki, büdcə sisteminin məlumatları tamlığı, etibarlılığı, dəqiqliyi və istifadəçilərə vaxtında təqdim edilməsi ilə seçilir, həmçinin Maliyyə Nazirliyinin müvafiq qurumları arasında və digər əlaqədar nazirliklərlə sıx əməkdaşlıq əlaqələri qurulmuş olur. Bu şərtlər inkişaf etməkdə olan ölkələrdə çox nadir hallarda yerinə yetirilir ki, bu da büdcə-vergi siyasəti üzrə tədbirlərin həyata keçirilməsini və kassa vəsaitlərinin idarə edilməsini çətinləşdirir. Ona görə də il ərzində xərclərin fasiləsiz maliyyələşdirilməsinin təmin edilməsi və ümumi büdcə-vergi siyasəti üzrə məqsəd göstəricilərinin gözlənilməsi üçün kassa vəsaitlərinin planlaşdırılması üzrə qoyulan əsas tələblər ciddi surətdə nəzərdən keçirilməlidir.

Kassa vəsaitlərinin planlaşdırılması aşağıdakı əsas məqsədlərin əldə olunmasına xidmət edir:

- borclanma üzrə xərcləri minimuma endirmək üçün il ərzində xərclərin fasiləsiz maliyyələşdirilməsinin təmin edilməsi;
- büdcə siyasətinin ilkin məqsəd göstəricilərinin yerinə yetirilməsi üçün şəraitin yaradılması;

- büdcə-vergi və pul-kredit siyasətinin fasiləsiz və uğurla həyata keçirilməsinin təmin olunması.

Bu məqsədlərin əldə olunmasına imkan verəcək kassa vəsaitlərinin planlaşdırılması və idarədilməsinin səmərəli sistemi aşağıdakıların yerinə yetirilməsini təmin etməlidir:

- gələcək gəlirlər və kassa vəsaitlərinin alternativ məsrəfləri nəzərə alınmaqla tələb olunan vəsaitlərin və ümumi xərcin həcmnin müəyyən olunması;

- sahə nazirliklərinə öz xərclərini səmərəli planlaşdırmaq imkanının verilməsi;

- gələcəyə istiqamətlənməklə makroiqtisadi şəraitin inkişafının əvəlcədən müəyyən edilməsi, əhəmiyyətli iqtisadi dəyişikliklərə uyğunlaşma və onların büdcənin icrası üçün mənfi nəticələrinin minimuma endirilməsi;

- kassa vəsaitlərinə sahə nazirliklərinin ehtiyacının vaxtında ödənilməsi;

- kompleksliliyin təmin olunması və kassa vəsaitlərində bütün daxil olmaların əhatə edilməsi;

- həm qısamüddətli, həm də uzunmüddətli kassa öhdəliklərinin ləğv edilməsi planının mövcud olması.

Nəzərə almaq lazımdır ki, məcmu gəlir və xərc smetalarının müfəssəl və hərtərəfli hazırlanması büdcənin icrasının hamar gedəcəyinə təminat vermir. Həyata keçiriləcək xərclərlə onların aparılmasına əsas verən kassa vəsaitlərinin daxil olması arasında kəskin vaxt fərqi meydana çıxı bilər ki, bu da müəyyən problemlərin yaranmasını şərtləndirir.

İdeal variantda dövlət xərclərinin kassa planı növbəti aya kassa vəsaitlərinin mədaxili (yəni vergilərdən daxilolmalar və vergiolmayan gəlirlər, borclanma vəsaitləri, o cümlədən dövlət qiymətli kağızların buraxılması, digər daxili və xarici borclanmalardan daxil olan vəsaitlər) və məxarici (yəni xərclər) üzrə gündəlik proqnozları əhatə edir.

Lakin inkişaf etməkdə olan bəzi ölkələrdə oxşar gündəlik sistemlər öz mahiyyətinə görə düzgün təşkil edilməmişdir və daha çox kassa büdcələrinin «fövqəladə» rejimini özündə əks etdirir, başqa sözlə növbəti günün ödənişləri həmin günün daxilolmaları hesabına örtülür. Kassa planlaşdırılmasının bu sistemi mövcud olsa da onlar daxilolma və ya borclanmalarda gözlənilməz çatışmazlıqlar baxımından öz əmək tutumlugu, ətalətliliyi və inzibatçılığı ilə seçilir. Bu sistemlər çoxlu sayda nöqsanlara malikdir və bütövlükdə onlar kassa ödənişlərini mövcud vəsaitlərin faktiki mədaxili həcmində məşğudlaşdırırlar. Bu isə öz

növbəsində resursların bölüşdürülməsində hissediləcək məsrəflərə (məsələn, büdcə təxsisatları ilə müqayisədə kassa limitlərinin kəskin azalmasına) və xidmətlərin vaxtında göstərilməməsinə gətirib çıxara bilər, çünki sahə nazirlikləri xidmətləri planlaşdırmaq üçün gələcək mümkün kassa vəsaitlərinin mədaxili haqqında kifayət həcmdə məlumata malik olmurlar. Bundan başqa, bu sistemdə ödəmələr üzrə vaxtı keçmiş borcların yığılıb qalması xarakterikdir. Ona görə də müvafiq icra orqanları tərəfindən kassa vəsaitlərinin idarədilməsi üzrə daha təkmil metodlar seçilməlidir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə son zamanlar məcmu kassa mədaxili proqnozlarına və məxarici üzrə limitlərə əsaslanan aylıq kassa planlarının köməkliyi ilə büdcənin icra edilməsinə daha çox cəhd göstərilir. Bunu şərtləndirən əsas amillər aşağıdakılardır:

- büdcənin icrasının ilkin məsələsi kassa vəsaitlərinin mədaxili və məxarici üzrə aylıq proqnozları əhatə edən və maliyyə ilinin başlanmasınadək illik kassa planının tərtib edilməsidir;

- əvvəlki dövrlərin dinamikası vergilərdən daxilolmaların və vergi olmayan gəlirlərin aylıq mümkün məbləğlərinin müəyyən edilməsini asanlaşdırır. Xarici borclanmanın nəzərdə tutulan/mümkün qrafiki əksər hallarda əvvəlcədən məlum olur ki, bu da məcmu daxilolmaların proqnozlaşdırılmasına imkan verir. Ötən dövrlərin xərc dinamikası adətən aylıq kassa məxarici üçün istinad kimi istifadə edilə bilər;

- əsaslı xərclərin qeyri-mütəmadi xarakter daşması, həm konkret kapital qoyuluşu layihələrinə, həm də ümumi büdcənin dəstəklənməsi məqsədlərinə donorlardan qrantların daxilolma müddətlərinin dəyişilməsi və yeni borc vəsaitlərinin daxil olma qrafikində baş verən dəyişikliklər müvafiq maliyyə ilindən asılı olaraq kassa mədaxili və məxaricinin aylıq dinamikasında dəyişikliklərə səbəb olur;

- ilkin proqnozlar bu və ya digər ayda ödənişi çatmış xərclərin ötürülməsi üçün kassa vəsaitlərinin çatışmazlığını göstərsə, onda müvafiq icra orqanı xərclər üzrə öhdəliklərin qəbulunu təxirə sala, gəlirlərin yığılmasını sürətləndirə yaxud borc götürülməsi üçün müvafiq tədbirlər həyata keçirə bilər. Bu variantlardan hər hansı birinin seçilməsi onların praktiki yerinə yetirilməsi mümkünliyindən və məsrəflərin səviyyəsindən asılı olaraq həyata keçirilir.

İllik kassa planı tərtib edildikdən sonra onun əsasında rüblük plan, bu hədd daxilində isə növbəti aya kassa vəsaitlərinin idarə edilməsinin əməliyyat planı tərtib edilir. Bu proses aşağıdakı kimi həyata keçirilir:

- rüblük proqnozlar və aylıq planlar faktiki gəlir və xərclər (bəzi

hallarda isə daxili və xarici borclanma təcrübəsi) nəzərə alınmaqla yenedən baxılır;

- rüblük proqnozlar növbəti bir və ya bir neçə aya xərclərin örtülməsi üçün kassa vəsaitlərinin çatışmazlığını göstərdikdə, xərclər üzrə öhdəliklərin təxirə salınması yaxud gəlirlərin yığılmasının sürətləndirilməsi məqsədilə müəyyən tədbirlər həyata keçirilir;

- növbəti aya dövlət xərclərinin örtülməsi üçün kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin əməliyyat planı ideal variantda kassa vəsaitlərinin gündəlik yaxud ən azı həftəlik mədaxil və məxaric proqnozlarını əhatə etməlidir. Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin bu planı ən azı həftəlik hazırlanmalı və təzələnməlidir.

Kassa resurslarının idarəedilməsinin aylıq əməliyyat planı əksər hallarda ayrı-ayrı nazirliklərin/büdcə təşkilatlarının bir sıra yaxud bütün xərcləri üçün müəyyən edilən aylıq kassa limiti kimi ifadə olunur. Bəzi hallarda (yalnız böhrandan çıxan yaxud nəzarətin bərpası zamanı deyil) kassa limitləri xərclərin ümumi iqtisadi kateqoriyaları və ya ayrı-ayrı xərc maddələri üzrə müəyyən edilə bilər. Bəzi inkişaf etmiş ölkələrdə bir sıra büdcə təşkilatlarının müəyyən köməkçi ümumiləşdirilmiş göstəriciləri üzrə (məsələn, əmək haqqının, kommunal xidmətin və mənzil fondunun ödənilməsi) limitlər müəyyən olunur. Belə kassa limitlərinin müəyyən edilməsinə çox vaxt «sərt» büdcə məhdudiyyətlərinin reallaşdırılması üsulu kimi baxılır. Lakin qeyd edildiyi kimi xərclərə nəzarət vasitəsi kimi kassa planının öhdəliklər nəzərə alınmadan müəyyən olunması səmərəli deyildir və əksər hallarda ödənilməmiş öhdəliklərin yığılıb qalmasına gətirib çıxarır.

Kassa planı hər rüb/ay üzrə baza göstəricilərinin/büdcə meyarlarının reallıq səviyyəsini müəyyən etməyə kömək edir. Bu plan vəsaitlərin hərəkətinə nəzarət etməyə, büdcə-vergi və pul-kredit siyasəti üzrə məqsəd göstəricilərinə əməl olunmasına imkan verir. Beləliklə, büdcə üzrə stabilləşmə proqramına nail olmaq üçün o, gəlir, xərc və öhdəlik üzrə ən son məlumatları nəzərə almaqla təshih oluna bilən kassa planı ilə tamamlanmalıdır.

Kassa planının mütəmadi aylıq təzələnməsi büdcənin ilkin məqsəd göstəricilərini yerinə yetirməyə kömək edir. Sonuncu proqnozlar gələn aylarda yaxud ilin sonunda məqsəd göstəricilərinin yerinə yetirilməyəcəyini əks etdirərsə, onda xərclərin azaldılması yaxud gəlirlərin artırılması üzrə tədbirlərin görülməsini zəruri edir. Kassa planı zəruri tədbirlərin səviyyəsi, növü və planlaşdırılması baxımından qərarların qəbulunu asanlaşdırır.

2. Maliyyə planları və proqnozları

Kassa vəsaitləri axınlarının maliyyə planlaşdırılması və müvafiq proqnozların tərtibi həm gəlir və xərc vəsaitlərinin uyğunluğunun təmin edilməsi, həm də borclanma planının hazırlanması üçün zəruridir. Maliyyə planlaşdırılması vaxtında həyata keçirilməli və kassa planları büdcə təşkilatlarının nəzərinə çatdırılmalıdır ki, onlar öz büdcələrini səmərəli icra etmək imkanına malik olsunlar. Bundan başqa borclarm idarəedilməsi üzrə qəbul edilmiş qərarların vaxtında və çevik qəbul edilməsi borclanma əməliyyatlarının dəyərini aşağı salmağa şərait yaradır.

Maliyyə planlaşdırılması illik kassa planını və büdcənin icrası planını, həmçinin aylıq kassa planı və proqnozlarını özündə əks etdirir. Bir çox ölkələrdə proqnozlaşdırılan xərclər göstərilməklə büdcənin icrası planı hazırlanır ki, bundan sonra xəzinədarlıq tərəfindən kassa planı hazırlanır. Bəzi hallarda büdcənin icrası planı olmadan öhdəliklərin qəbuluna və ödəniş üçün sifarişin təqdim olunmasına icazə verilmir, halbuki bu zaman mövcud vəsait axınlarının hərəkətinə kassa planı əsasında nəzarət edilir. Əksər ölkələrdə isə xəzinədarlıq tərəfindən yalnız kassa planı tərtib edilir. Bu metodların tətbiq formasından asılı olmayaraq bütün maliyyə ilini əhatə edən büdcənin icrası və ya kassa planı tərtib edilməli, mütəmadi bu planlar təzələnməli və sonrakı planlarla əlaqələndirilməlidir.

Kassa planında maliyyə axınlarının aylıq proqnozları əks etdirilir. Bu planda yeni borclanmalar istisna olmaqla dövlət tərəfindən ödəniş həyata keçirilməli olan kredit və istiqrazların örtülməsi, vaxtı keçmiş borcların ödənilməsi və bağlanmış kredit müqavilələrinə uyğun olaraq vəsaitlərin daxil olması nəzərə alınır.

Adətən kassa planları büdcənin icrası planına uyğun tərtib edilir, hər ay təzələnilir və bu zaman borclanma məbləğləri gəlir və xərclərin aylıq proqnozları əsasında müəyyən edilir. Aylıq kassa planları kassa metodu əsasında hazırlanır, bu planların aylar üzrə təzələnməsi texniki xarakter daşıyır, həmçinin valyuta kursları, faiz dərəcələri, iri investisiya layihələri üzrə ödəniş qrafikləri və örtülməmiş öhdəlik məbləğlərində baş verən dəyişikliklər nəzərə alınmaqla həyata keçirilir.

Aylıq xərc planlarının hazırlanması ödəniş və öhdəliklər üzərində müvafiq nəzarətin təşkilini tələb edir. Bu planlar vahid xəzinə hesabından pul ödənişlərinə limitlərin qoyulması və ya avans şəklində aylıq transfertlərin həcmnin müəyyən edilməsi üçün istifadə olunur. Fövqəladə hallar istisna olmaqla bu limitlər büdcənin icra planına uyğun

olmalıdır. Ona görə də kassa planının hazırlanması və onun təzələnməsi xəzinədarlıqla digər aidiyyatı qurumlar arasında sıx əməkdaşlıq əlaqələrinin mövcudluğu şəraitində həyata keçirilir və onun səmərəlilik səviyyəsinə müsbət təsir göstərir. Lakin bununla belə büdcənin daha səmərəli və təsirli icrasını təmin etmək üçün kassa planının tərtibi və həyata keçirilməsində aşağıdakı prinsiplər gözlənilməlidir:

- proqramların reallaşdırılmasına hazırlaşmaq üçün təşkilatlar onların istifadəsinə ayrılacaq vəsaitlər barədə məlumatla malik olmalıdırlar;

- vəsaitlər vaxtında və gecikdirilmədən ayrılmalıdır. Mövcud vəsaitlərlə bağlı problem olduğu təqdirdə vəsaitlərin ayrılması üzrə kassa planına yenidən baxılmalı, eyni zamanda bu plan sahə nazirliklərinin nəzərinə çatdırılmalıdır, başqa sözlə vəsaitlərin gecikdirilməsi şəklində qapalı qərarlar qəbul edilməməlidir;

- mərkəzdən uzaqda yerləşən büdcə təşkilatlarına xüsusi diqqət yetirilməli və vəsaitlərin ayrılması üzrə müvafiq planlaşdırılmanın aparılması, digər zəruri tədbirlərin həyata keçirilməsi təmin olunmalıdır.

Büdcənin icrası və kassa planı müfəssəl işlənilməli və real tərtib edilməlidir. Ona görə də bu planların hazırlanması zamanı aşağıdakı məqamlara xüsusi diqqət yetirilməlidir:

- mövcud öhdəliklər üzrə tələb olunan vəsaitlər nəzərə alınmalıdır;

- öhdəliklər nəzərə alınmadan mövcud vəsaitlərdən istifadə vaxtı keçmiş borcların yaranmasına səbəb olur. Bir çox ölkələrdə vəsaitlərin xərcənlənməsi üzrə aylıq kassa limitlərinin qoyulması zamanı öhdəliklərin büdcə təxsisatları yaxud aylıq kassa limitləri əsasında qəbulu həll edilməmiş qaldığı üçün dövlət xərclərinin idarəedilməsində müəyyən problemlər yaranır;

- kassa və büdcənin icrası planları maliyyə ilində qəbul edilən öhdəliklər üzrə ödəniş müddətlərini və öhdəlikdə nəzərdə tutulmuş şərtləri nəzərə almalıdır. Bəzi ölkələrdə büdcə sadəcə rublər üzrə dörd hissəyə bölünür yaxud hər ay büdcənin 1/12 hissəsi həcmində vəsait ayrılır. Bu isə məqbul praktika hesab oluna bilməz. Məsələn, investisiya layihələrinin reallaşdırılmasına ayrılan vəsait məbləğləri aylar üzrə çox ciddi şəkildə fərqlənə bilər ki, buna səbəb müxtəlif amillər, məsələn, müqavilədə nəzərdə tutulmuş ödəniş qrafikləri yaxud işlərin faktiki icra tempi ola bilər;

- öhdəliklərdə düzəlişlərin aparılması üçün çoxlu vaxt tələb olunur. Kassa limitlərinin daxil edilməsi hər şeydən əvvəl öhdəliklərin deyil, ödənişlərin təzələnməsinə imkan verir, çünki mal (iş və xidmət) alışırla ilə bağlı olan öhdəliklərin təshih edilməsi üçün bir ay kifayət etməyə də

bilər. Ona görə də vaxtı keçmiş borclardan qaçmaq üçün aylıq kassa limitləri rüblük və illik qəbul edilən öhdəliklərə uyğun olmalıdır.

Vəsaitlərin aylıq ayrılması üzrə əməliyyatların tənzimlənməsi həddən artıq yüksək məbləğə malik olan öhdəliklərin qəbulu ilə bağlı problemlərin həlli üçün kifayət etmir. Xüsusi hallar istisna olmaqla aylıq kassa xərcləri rüblük proqnozlar əsasında tərtib edilməlidir. Beləliklə, kassa planı növbəti dövrlərə nəzərdə tutulmuş planlarla iki mərhələdə əlaqələndirilməli və təzələnməlidir: bütün maliyyə ilində hər rüb həddində; rüblük kassa limitlərinə uyğun olaraq cari rübün hər bir ayı həddində. Bu prosedura müxtəlif iki plan hazırlanarkən kassa planının büdcənin rüblük icrası planına uyğunluğunu təmin etməyə imkan verir.

Daxilolmaların bölüşdürülməsi üzrə proqnozlar aylar üzrə hazırlanmalıdır. Bu proqnozlar mütəmadi olaraq hər ay yenidən baxılmalı və təzələnməlidir, çünki makroiqtisadi şəraitdə yaxud vergi qanunvericiliyində baş verən dəyişikliklər gəlirlərin yığılmasına ciddi təsir göstərir.

Daxilolmaların aylıq proqnozlarını hazırlamaq üçün idarəetmə və təhlillərin aparılması üzrə təcrübənin mövcudluğu tələb olunur ki, vergi qanunvericiliyində baş verən dəyişiklikləri müvafiq qaydada nəzərə almaq mümkün olsun. Bu işlər makroiqtisadi təhlilə məsul olan vergi və gömrük orqanları ilə xəzinədarlıq arasında sıx əməkdaşlıq şəraitində aparılmalıdır. Bir sıra ölkələrdə vergi orqanları tərəfindən hazırlanan aylıq proqnozlara iqtisadi təhlildən daha çox inzibati tədbirlər daxil edilir. Onlar maliyyə ilində planlaşdırılan büdcə daxilolmalarının bölüşdürülməsini göstərsələr də parlament tərəfindən büdcənin təsdiqindən sonra iqtisadi və büdcə-vergi siyasətində baş verən dəyişiklikləri nəzərə almırlar.

Səmərəli proqnozlaşdırmanın ən vacib şərtlərindən biri təsirli nəzarət/müşahidə sisteminin yaradılmasıdır. Bu sistemin köməyi ilə gəlirlərin yığılmasına əsas tədiyyə növləri üzrə nəzarət olunur və proqnozların tərtibi zamanı qəbul olunan baza göstəricilərinə baş verən dəyişikliklər nəzərə alınmaqla təshih olunurlar. İl ərzində ayrı-ayrı dövrlərdə daxilolmalar üzrə tərtib olunan proqnozlar gəlirlərin qiymətləndirilməsinə və vergilərin yığılması hesabatına, aparılan iqtisadi araşdırmaların nəticələrinə və s. əsaslanmalıdır. Qısamüddətli proqnozlaşdırma alətlərinin, xüsusilə qısamüddətli makroiqtisadi və vergilərin proqnozlaşdırılması modellərinin istifadə edilməsi də çox faydalı hesab edilirlər.

Gəlir proqnozları həmçinin vergiolmayan gəlirlərin proqnozlarını da əhatə etməlidir. Bu proqnozlar onların yığılmasına və idarəedilməsinə

məsul olan orqanlarla xəzinədarlıq tərəfindən birgə tərtib olunurlar.

Kassa axınlarının aydaxili bölüşdürülməsi də müvafiq qaydada qiymətləndirilməlidir ki, xəzinə veksellərinin və dövlət istiqrazlarının satış müddətlərini müəyyən etmək mümkün olsun.

Borclara xidmət və əmək haqqlarının ödənilməsi üzrə aydaxili proqnozların müəyyən olunması çətinlik törətmir. Digər xərc növləri üçün isə öhdəliklərin və ödəniş vaxtı çatmış xərclərin müvafiq qaydada uçotunun aparılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Mərkəzləşdirilmiş ödəniş sistemində öhdəliklərlə xərclərin üzləşdirilməsi üzrə müvafiq nəzarətin olmadığı hallarda xəzinədarlıq tərəfindən əsas diqqət böyük məbləğə malik olan ödənişlərin proqnozlaşdırılmasına yönəldilməli və digər ödənişlərin isə təxmini qiymətləndirilməsi aparılmalıdır.

Gəlirlər üzrə aydaxili proqnozların hazırlanması xəzinədarlıq tərəfindən deyil vergi orqanları tərəfindən aparılmalıdır, çünki vergi ödəyicilərinin vergi intizamına reaksiyası daxilolmaların aydaxili bölüşdürülməsinə ciddi təsir göstərən amillərdən biridir.

Aydaxili proqnozlar hər həftə yenidən baxılmalı və təzələnməlidir. Bu mexanizm mövcud vəsaitlərin idarəedilməsini yaxşılaşdırmağa imkan verir və xərclərin müəyyən edilmiş prioritetlər üzrə yönəldilməsini təmin edir.

3. Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin mərhələləri

Kassa vəsaitlərinin səmərəli və çevik idarəedilməsi üçün aşağıdakı mərhələlərdən istifadə edilir:

- kassa planının hazırlanması;
- kassa planının icrası və ona nəzarət;
- kassa planına yenidən baxılması və onun təzələnməsi.

Kassa planının hazırlanması. Bu planın yüksək səviyyədə hazırlanmasını təmin etmək üçün əsas diqqət dolğun məlumat bazasının yaradılmasına yönəldilməlidir. Aşağıdakı orqanlardan/mənbələrdən bu məlumatlar daxil olduğuna görə onların dəqiqliyi, reallığı və əhatə dairəsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir:

- kassa vəsaitlərinin mədaxil və məxarici üzrə sonuncu məlumatlar mühasibat sistemindən və ya xüsusi hesabatlardan əldə edilir. Bu məlumatlar günün əvvəlinə və sonuna olmaqla vahid xəzinə hesabındakı məlumatlarla üzləşdirilir;

- vahid xəzinə hesabına bütün daxilolmaların proqnozları gəlir yığan təşkilatların məlumatları, xarici təşkilatlardan daxilolmalar isə borcların idarəedilməsi üzrə qurumun məlumatları əsasında hazırlanır;

- xərclər əmək haqqı və digər kateqoriyalara bölünməklə sahə nazirliklərinin kassa vəsaitlərinə tələbləri barədə proqnozlar. Bu proqnozlar sahə nazirlikləri tərəfindən maliyyə ili ərzində zəruri hallarda yenidən baxıla bilər;

- xarici maliyyələşmə və xalis daxili borclanma haqqında məlumatlar (yeni xəzinə veksellərinin buraxılması və mövcud xəzinə veksellərinin vaxtının uzadılması). Bu məlumatlar borcun idarəedilməsi üzrə yaradılan qurumdan alınır və Mərkəzi bankla, makroiqtisadi siyasəti həyata keçirən digər qurumlarla birgə tərtib edilir.

Qeyd edilən məlumatlar əsasında vahid xəzinə hesabı və digər dövlət hesabları üzrə kassa vəsaitlərinin mədaxil və məxaricinin proqnozlaşdırılan ümumi məbləği hesablanır. Nəticədə büdcə kəsiri yaranıqda xəzinədarlıq Mərkəzi bankla birlikdə mümkün maliyyələşmə mənbələrini yenidən nəzərdən keçirir, onun məbləği və müddəti məsələləri ilə yanaşı pul-kredit siyasətinin məqsədlərinə uyğunluğunu araşdırır. Bu təhlil əsasında bütün plan dövrünə ödənişlər üzrə ümumi xərc mənbələri barədə təkliflər hazırlanır.

Kassa planları aylar üzrə hazırlanır və rüblük əsaslarla növbəti iki ay üzrə proqnozların istiqamətləri müəyyən edilir. Müasir informasiya texnologiyasına malik olan ölkələrdə vahid xəzinə hesabı üzrə vəsaitlərin mədaxili və məxaricinin gündəlik və həftəlik proqnozları hazırlanır. Bu proqnozlar dövlət borclanması üzrə əməliyyatların proqramlaşdırılmasını yaxşılaşdırmağa imkan verir. Maliyyə planlaşdırılması bütün büdcə dövrünü əhatə etməlidir. Sonuncu rüb üçün planlaşdırma həddi ən azı növbəti büdcə ilinin birinci rübünü də əhatə etməlidir ki, iki büdcənin ardıcılığını təmin etmək mümkün olsun.

Kassa planının icrası və ona nəzarət. Xəzinədarlıq sahə nazirlikləri arasında ümumi limitlərin bölüşdürülməsi planını hazırlayır və bu sahə limitləri rəsmi surətdə nazirliklərə təqdim olunur. Bundan sonra baş kredit sərəncamçıları bu limitləri tabe təşkilatları arasında bölüşdürür. Hazırda əksər ölkələrdə xəzinədarlıq üzrə inteqrasiya edilmiş informasiya sistemi tətbiq edilir ki, onların əsasını sahə nazirliklərinin avtomatlaşdırılmış mühasibat/xəzinə kitabları təşkil edir. Maliyyə Nazirliyi xarici və daxili borclanma üzrə nəzarət sisteminin yaradılması və fəaliyyətinə cavabdehlik daşıyır.

Kassa planına yenidən baxılması və onun təzələnməsi. Hər ayın sonunda kassa planına xəzinədarlıq tərəfindən yenidən baxılır və növbəti aylar üzrə o təzələnilir. Bu zaman mədaxil və məxaric üzrə faktiki və proqnoz göstəriciləri arasında baş verən istənilən kənarlaşma ətraflı araşdırılır, onların təkrarlanması ehtimalı qiymətləndirilir və zəruri

təshihedici tədbirlər görülür. Təzələnən plana makroiqtisadi dəyişikliklər üzrə bütün yeni vacib məlumatlar daxil edilir.

Kassa planında nəzərdə tutulan aylıq daxilolmalar əhəmiyyətli dərəcədə azdırsa, onda növbəti aya keçən proqnoz məbləğləri azaldılma istiqamətində təshih olunurlar. Bunun nəticəsində xərc limitləri də azalırlar. Növbəti aylar üzrə yenidən baxılmış proqnozlar barədə sahə nazirliklərinə müvafiq məlumatlar verilir ki, onlar gələcək üçün öz xərc planlarında aidiyyatı düzəlişlər apara bilsinlər. Bu prosedura hər ay üçün tətbiq edilir.

Kassa planının optimal forması müvafiq ölkənin büdcə siyasətinin əsas vəzifələri nəzərə alınmaqla tərtib edilməlidir. Beləliklə, həyata keçirilən siyasətin prioritetləri kassa planının gəlir və xərclərinin əsas maddələrini müəyyən edir. Bu zaman maliyyə planlaşdırılmasının aşağıdakı bir sıra arzu edilən prinsipləri xüsusi ilə qeyd edilməlidir:

- **maliyyə planlaşdırılmasına kompleks yanaşma.** Qeyd etmək lazımdır ki, gəlirlərin proqramlaşdırılması yalnız büdcə üzrə daxilolmaları deyil, istənilən digər pul vəsaitlərinin mədaxilini əhatə etməlidir. Belə ki, vergilərdən daxilolmalar və vergiolmayan gəlirlərdən başqa daxili borclanma və qrant şəklində daxilolmalar, həmçinin maliyyələşmə mənbələrində nəzərdə tutulmuş vəsaitlər də kassa planına daxil edilməlidir. Bu mənada borclar və qrantlar üzrə məlumatların tamlığı və aktuallığı təmin edilməlidir;

- **kassa planlarının makroiqtisadi parametrlərlə bağlılığı.** Kassa planı üzrə proqnozlar əsas makroiqtisadi parametrlərdə, o cümlədən inflyasiya, valyuta kursu və faiz dərəcəsində baş verən bütün vacib dəyişiklikləri nəzərə almalıdır. Ona görə də xəzinədarlıq makroiqtisadi proqnozlarla məşğul olan təşkilat və qurumlarla sıx əməkdaşlıq etməlidir. Zəruri hallarda xarici ödənişləri həyata keçirmək üçün milli valyutaya tələbatda zəruri düzəlişlər edilməlidir;

- **bölünmə dərəcəsi.** Kassa planının məqsədi resurslardan istifadə üzrə qərarların qəbulu və təhlili prosedurasının sadələşdirilməsi olduğu üçün bu planda bütün xərc maddələrinin əks etdirilməsinə ehtiyac yoxdur. Lakin bununla belə burada müəyyən qarşılıqlı asılılıq mövcuddur ki, onun nəzərə alınması mühüm əhəmiyyət kəsb edir: məlumatların müfəssəllik dərəcəsi artdıqca qiymətləndirmənin dəqiqliyi də bir o qədər artmış olur;

- **dövlət bank hesablarının ətraflı öyrənilməsi.** Dövlətin çoxlu sayda bank hesablarına malik olduğu ölkələrdə bütün hesablar üzrə ayın əvvəlinə olan qalığın, hesabların dinamikasının və ayın sonuna olan qalığın ətraflı təhlil olunması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir;

- **büdcə prosesinin digər cəhətləri ilə əlaqələndirilməsi.** Maliyyə planlaşdırılması büdcənin idarəedilməsi üzrə əsas alətlərdən biri kimi istifadə edilməlidir. Bu məsələnin səmərəli həll edilməsi üçün sahə nazirlikləri ilə əks-əlaqə mexanizminin yaradılması zəruri vəzifələrdən biridir.

Kassa planına yenidən baxılması və onun təzələnməsi metodlarından biri büdcənin icrasına hər rüb xəzinədarlıqla sahə nazirlikləri tərəfindən birgə baxılmasıdır. Bu prosedura büdcə təşkilatları ilə xəzinədarlıq arasında münasibətləri yaxşılaşdırmağa, həmçinin onları öhdəliklərin və xərclərin uçotu üzrə əməliyyatları daha dəqiq və düzgün aparmağa stimullaşdırır. Kassa planına birgə baxılarkən aşağıdakı işlərin həyata keçirilməsinə xüsusi diqqət yetirilməlidir:

- rüblük öhdəliklər və büdcə təxsisatları nəzərə alınmaqla sahə nazirlikləri tərəfindən büdcənin icra vəziyyətinə baxılması;

- gəlirlərin daxilolma vəziyyətinin qiymətləndirilməsi, vahid xəzinə hesabına gəlirlərin mədaxil olunmasının uçotu və az daxilolmaların səbəblərinin araşdırılması;

- sahə nazirliklərində uçotun vəziyyətinin və xəzinə məlumatları ilə onların kənarlaşma səbəblərinin araşdırılması;

- sahə nazirliklərinə tabe olan təşkilatların reyestri ilə xəzinədarlığın uçot yazılarının üzləşdirilməsi;

- büdcənin icra perspektivi, xüsusilə sonrakı aylarda maliyyələşmə göstəricilərinin həm artma, həm də azalma istiqamətində mümkün dəyişikliyi barədə sahə nazirliklərinə müvafiq məlumatların verilməsi.

4. Xərc planının mütəmadi maliyyələşdirilməsi problemləri

İnkişaf etmiş ölkələrdə $t+1$ ilinə kassa planı $t-1$ ilində faktiki icra üzrə xərc məlumatları və t maliyyə ilində müxtəlif mənbələrdən (sahə nazirliklərindən, vergi və gömrük orqanlarından və s.) daxil olan məlumatlar əsasında xəzinədarlıq tərəfindən tərtib edilir. Fond bazarı yüksək inkişaf etmiş ölkələrdə büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsində yaranan müvəqqəti vəsait çatışmazlığını örtmək üçün borc götürülməsi asanlıqla həll edilir. Kassa planı üzrə profisit yarandıqda isə mənfəət götürmək məqsədilə hətta gündəlik olmasına baxmayaraq artıq kassa vəsaitinin fond bazarına yönəldilməsi imkanı mövcuddur.

İnkişaf etməkdə olan ölkələrdə isə əksinə səmərəli fəaliyyət göstərən fond bazarı ilə əlaqə yoxdur, çünki onlarda kassa vəsaitləri üzrə kəsirin qısamüddətli maliyyələşdirilməsi üçün Maliyyə Nazirliyi asanlıqla borc götürmək imkanına malik deyildir və ya Mərkəzi bankdan

borc götürməyə icazə verilmir. Ona görə də bu ölkələrdə kassa planının tərtibi daha böyük əhəmiyyətə malik olur. Aylıq kassa xərclərinin proqnozu real limitə çevrilməklə büdcə təşkilatları tərəfindən ciddi surətdə gözlənilməlidir.

Kassa vəsaitlərinin müvafiq qaydada idarəedilməsinin təşkili zamanı adətən aşağıdakı problemlərin yaranması ehtimalı daha böyükdür:

- büdcənin reallığı;
- təxsisatların ayrılmasının dəqiq proseduru;
- büdcənin icrası qaydalarına ciddi əməl olunması;
- kassa planının tərtibinə və onun yerinə yetirilməsi üzrə nəzarətə cavabdehlik daşıyan təcrübəli və səriştəli kadrların mövcudluğu;
- vəsaitlərin borc götürülməsinin dəqiq qaydaları.

Büdcənin reallığı. Yüksək səviyyədə tərtib edilən kassa planı büdcənin reallığı üzrə mövcud olan nöqsanları aradan qaldıra bilmir, çünki istər kassa planı, istərsə də onun əsasında tərtib edilən aylıq kassa limitləri büdcənin özünü əvəz edə bilməz. Büdcənin tərtibi prosedurası qeyd olunduğu kimi konkret maliyyə məhdudiyyətləri çərçivəsində prioritetlərin müəyyən olunması prosesini özündə əks etdirir və bu proses aylıq kassa limitlərinin müəyyənləşdirilməsindənək tam başa çatdırılmalıdır.

Bununla belə real praktikada əksər hallarda əks proses baş verir. Məsələn, bir sıra Afrika və keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə büdcənin tərtibi mərhələsində sahə nazirlikləri və Maliyyə Nazirliyi xərclərin prioritetliliyi üzrə qəbul edilən qərarları lazımi şəkildə müzakirə və tərtib etmələr yaxud parlamentdə ciddi müzakirələr doğura biləcək mürəkkəb qərarlar büdcə layihələrindən çıxarılır. Bundan sonra real prioritetlərin müəyyən edilməsi və kassa vəsaitlərinin ayrılması zamanı xərclərin azaldılması üzrə bütün məsələlər Maliyyə Nazirliyinin üzərinə qoyulur. Bu isə əksər hallarda büdcənin icrası prosesində çətinliklərin və əsassız gərginliklərin yaranmasına gətirib çıxarır.

Təxsisatların ayrılması prosedurunun dəqiqliyi. Cari ay və ya rüb ərzində xərclənəcək vəsaitin məbləğini müəyyən etdiyinə görə təxsisatların ayrılması qaydası da həmçinin böyük əhəmiyyətə malikdir. Mövcud hüquqi bazadan asılı olaraq təxsisatların ayrılmasını həyata keçirən ölkələri üç qrupa bölmək olar:

- *əksər inkişaf etmiş ölkələrdə* sahə nazirlikləri büdcənin təsdiqindən dərhal sonra büdcə təxsisatlarını əldə etmək imkanına malik olurlar. Nazirliklər xərc öhdəliklərinin qəbul edilməsində və ödəniş sənədlərinin hazırlanmasında tam müstəqilliyə malikdirlər, xəzinədarlıq isə zərurət yarandıqda fond bazarından vəsaitlərin cəlb olunmasına cavabdehlik

daşıyır. Bu yalnız o hallarda mümkündür ki, xərc dinamikaları stabil xarakter daşıyır və hökumət çətinlik çəkmədən səmərəli fəaliyyət göstərən fond bazarından borc resurslarını cəlb etmək imkanına malik olur;

- *bəzi nisbətən az inkişaf etmiş ölkələrdə* büdcədən konkret dövrlərdə (məsələn, ay və ya rübdə) dəqiq müəyyən edilmiş məbləğlər (məsələn, hər ayın əvvəlinə 1/12 məbləğində təxsisat) üzrə vəsait ayrılır. İqtisadi şərait sabit olduqda büdcənin 1/12 hissəsi həcmində vəsaitlərin ayrılması prosedurası davam etdirilir, vəziyyət pisləşdikdə isə təxsisatların ayrılması gecikdirilir;

- *əksər inkişaf etməkdə olan ölkələrdə* isə Maliyyə Nazirliyi büdcə təşkilatlarına rəsmi xərc cədvəllərini göndərsələr də büdcə təxsisatları yalnız hissələrlə, həmçinin müxtəlif vaxtlarda aylıq, rüblük yaxud xüsusi sifarişlə ayrıla bilər. Bu isə təxsisatların ayrılması üzrə dəqiq qaydanın müəyyən olunmasını tələb edir.

Bütün hallarda təxsisatların ayrılmasından sonra sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları xərc öhdəliklərini qəbul etmək səlahiyyətinə malikdirlər. Lakin aylıq kassa limitləri şəklində kassa vəsaitlərinin ayrılması əlavə nəzarət təxsisatlardan istifadə tempi üzərində təsirli nəzarət metoduna çevrilir.

Təcrübəli və səriştəli kadrların mövcudluğu. Kassa planının tərtibi və aparılması üzrə müəyyən maliyyə vərdişləri tələb olunur. Məsul şəxslər mövcud məlumatları təhlil etmək, onların etibarlılığı barədə qərar qəbul etmək, bu məlumatlar və öz təcrübələrinə əsaslanmaqla real proqnozlar tərtib etmək bacarığına malik olmalıdırlar. Onlar o cümlədən öhdəliklər yığınının tənzimləmək üçün bütün mümkün alətlərə malik olmalıdırlar ki, vaxtı keçmiş borcların yaranmasının qarşısını almaq məqsədilə ödəniş vaxtı çatmış xərclərin örtülməsinə tələb olunan kassa vəsaitlərini təmin edə bilsinlər. Bu heç də asan məsələ deyildir, çünki xərc növlərindən asılı olaraq öhdəliklərin qəbul edilməsi mərhələsi ilə ödənişlərin həyata keçirilməsi mərhələsi arasındakı vaxt fərqi bir neçə gün və ya ay ola bilər.

Digər bir məsələ maliyyələşmə tələblərini ödəmək və pul-kredit siyasətinə göstəriləcək mənfi təsirləri aradan qaldırmaq üçün Mərkəzi bankla sıx əməkdaşlıq əlaqələrinin qurulmasıdır. Müxtəlif mənbələrdən və şərtlərlə vəsaitlərin cəlb edilməsi üzrə borclanma imkanının mövcudluğu da xüsusi maraq doğurur, çünki borclara xidmət üzrə əvvəllər buraxılmış istiqrazların nəticələri xərc planında da öz əksini tapmalıdır. Büdcənin icrasını həyata keçirən vəzifəli şəxslər müəyyən vərdişlərə və texniki biliklərə malik olmalıdırlar.

Vəsaitlərin borc götürülməsi qaydası. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi dövlət vəsaitlərinin bir neçə bank hesabında (müəyyən hissənin Mərkəzi bankda, müəyyən hissənin isə kommersiya banklarında) saxlanması praktikası geniş yayılmışdır. İdeal variantda dövlət özünün büdcə resurslarını vahid xəzinə hesabında, yaxud qalıqları günün sonuna konsolidə edilə bilən hesablarda saxlamalıdır. Bir sıra bank hesablarının əvəzinə konsolidə edilən qalıqlardan istifadə edilməsi zərurət olmadan dövlətin borclanması hallarının qarşısını almağa imkan verir. Məlumdur ki, əksər hallarda dövlət depozitlərinin saxlanıldığı kommersiya bankları tərəfindən bu vəsaitlər xəzinə veksellərinin alınmasına sərf edilir. Başqa sözlə, hökumət öz vəsaitlərini sözün əsl mənasında faiz ödəməklə borc götürür ki, bu da heç bir halda normal praktika hesab edilə bilməz.

Beləliklə, bank sistemində olan bütün dövlət depozitləri borc vəsaitlərinə tələbatı minimuma endirmək üçün günün sonuna konsolidə edilməlidir. Aşağıdakı problemlərə görə bu məsələnin asan həll edilməsi qeyri-mümkündür:

- ayrı-ayrı qanunvericilik aktlarına əsasən yaradılan müxtəlif məqsədli fondların vəsaitləri qısamüddətli borc formasında hökumət üçün əksər hallarda əlçatmaz olur. Bir sıra Şərqi Avropa ölkələrində yaradılan özəlləşdirmə fondları da bu əsaslarla fəaliyyət göstərir;

- mərkəzi və ya kommersiya banklarında depozitdə saxlanılan və donorlar tərəfindən ayrılan, lakin faktiki vahid xəzinə hesabına köçürülməyən vəsaitlərə donorlar tərəfindən hökumətə deyil, onların özlərinə məxsus olan vəsaitlər kimi baxıla bilər;

- pul-kredit və büdcə-vergi alətləri üzrə şəffaflıq prinsipləri gözlənilməyə bilər. Bu halda kommersiya banklarında dövlət depozitləri bank sistemində likvidlik tələbini ödəyən ikinci pul-kredit rolunu yerinə yetirə bilər.

Ona görə də istənilən ölkədə aşağıda qeyd edilən bəzi prinsiplərin tələbləri gözlənilməlidir: istənilən dövlət vəsaitləri hökumətə məxsus olmalı və o, öz vəsaitlərindən tam istifadə etmək hüququna malik olmalıdır; müxtəlif hesablarda saxlanılan vəsaitlər bir qayda olaraq konsolidə edilə bilməlidir; hökumət öz depozitlərinə görə mövcud faiz dərəcələrinə uyğun gəlir götürməli və öz borcuna görə isə overdraft ödəməlidir.

Büdcənin tərtibi zamanı kəsir nəzərdə tutulduqda onun maliyyələşdirilməsi üzrə planlaşdırma işlərinin səmərəli təşkili xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Hökumət həyata keçirilən pul-kredit siyasətinin tələblərinə

uyğun olaraq borclanma siyasətini həyata keçirməlidir. Bu strategiya həddində kassa resurslarının səmərəli idarəedilməsi üçün hökumət daha qənaətlı üsulla gündəlik və ya həftəlik kassa vəsaitlərinin gözlənilməz çatışmazlığı üzrə problemlərin mövcud qanunvericiliyin tələbləri çərçivəsində həll mexanizmlərinə malik olmalıdır.

Müvəqqəti vəsait çatışmazlığını həll etmək üçün nəzərdə tutulmayan borclanmanın səbəbləri ciddi surətdə araşdırılmalı və bu əməliyyatlara kifayət qədər ehtiyatla yanaşılmalıdır. Gəlirlərin yığılmasındakı müvəqqəti zəif nəticələr və ya planlaşdırılan səviyyəyə nisbətən xərclərin gözlənilmədən artması müvəqqəti amillər kimi qiymətləndirilə bilməz. Ona görə də müvəqqəti xarakterə malik olan istənilən səbəb araşdırılmalı və hökumət əmin olmalıdır ki, bu səbəb qısa müddətə aradan qaldırılacaqdır. Yalnız bu halda əlavə borclanma doğrudan da müvəqqəti olacaq və onun bağlanması çətinlik törətməyəcəkdir.

Kassa vəsaitlərinin müvəqqəti çatışmazlığı halı aşkar edildikdə hökumətin imicinə mənfi təsir göstərməsinə baxmayaraq bəzi ödənişlər gecikdirilə də bilər. Bütün dövlət depozitləri vahid xəzinə hesabında saxlanıldığı zaman büdcə vəsaitlərində müvəqqəti kassa resurslarının çatışmazlığı digər dövlət fondlarının vəsaiti hesabına aradan qaldırılabilir. Bir sıra ölkələrdə ayrıca «stabilləşmə fondu» mövcuddur və bu fonda planlaşdırılmayan gəlirlər, yardımlar və s. köçürülür və həmin vəsaitlər qeyd edilən məqsədlərə istifadə olunur. Bu variant overdraft mexanizminə nisbətən əlavə vəsait xərcinə səbəb olmur və daha məqsədə uyğun hesab edilir.

Bir çox ölkələrin Mərkəzi banklarında avtomatik overdraft mexanizmi mövcuddur. Bu mexanizmin tətbiqi dəqiq qaydalarla tənzimlənir və aşağıdakıları nəzərə almaqla həyata keçirilir:

- overdraft mexanizminin tətbiqi qanunvericilik aktları ilə məhdudlaşdırılır;

- istənilən overdraftın müddəti məhdudlaşdırılır;

- qısamüddətli istənilən borcun emissiya vasitəsilə maliyyələşdirilməsinin qarşısı alınır və onlar xəzinə veksellərinin və istiqrazlarının buraxılması ilə həyata keçirilir;

- overdraft mexanizmi ilə bağlı məsrəflər şəffaflıq prinsipinin tələblərinə cavab verir və Maliyyə Nazirliyi tərəfindən ödənilir.

DÖVLƏT BÜDCƏSİNİN UÇOTU VƏ HESABATI

1. Dövlət büdcəsinin uçotu mexanizminin mahiyyəti

Uçot və hesabat sistemi büdcənin idarədilməsi, maliyyə uçotunun qurulması və siyasi qərarların qəbul edilməsi üçün böyük əhəmiyyətə malikdir. Dövlət vəsaitlərinin qorunması və onların müvafiq qayda-da istifadə edilməsi məqsədilə vəsaitlərin xərclənməsi üzrə hər bir mərhələdə təxsisatların hərəkəti izlənilməlidir. Hazırda qəbul edilən qərarların gələcək təsirlərinin nəzərə alınması dövlət idarəetmə orqanlarını öhdəliklər üzrə hesabatları təkmilləşdirməyə vadar edir, cari əməliyyatların səmərəli təşkili isə həyata keçirilən ayrı-ayrı layihələrin tam dəyərinin qiymətləndirilməsi, dövlət aktivlərinin uçotu və onların istifadəsi üzrə sistemlərin yaradılmasını stimullaşdırır.

Uçotun əsasları dedikdə maliyyə hesabatlarının əsasını təşkil edən, əməliyyat və hadisələri müəyyən edən uçot prinsipləri başa düşülür.

Hazırda praktikada geniş çeşidli uçot bazaları mövcuddur ki, onun bir tərəfində kassa uçotu durursa, digərində tam hesablanma metodu əsasında aparılan uçot yerləşir. Aralıqda isə kassa yaxud hesablanma metodu üzrə modifikasiya edilmiş uçot variantları vardır. Əksər ölkələrin uçot sistemi kimi praktikada kassa və hesablanma metodunun qarışığından istifadə edilir.

Kassa uçotu mövcud resurs axınının ölçülməsinə əsaslanmışdır, başqa sözlə bu sistemdə əməliyyat və ya hadisələr yalnız vəsaitlərin alınması yaxud ödənilməsi zamanı qeydə alınır. Kassa uçotu əsasında maliyyə hesabatı vəsaitlərin ayrılmasını, daxil olmasını, kassa qalıqlarının bağlanılmasını və ya açılmasını əhatə edir. Maliyyə hesabatlarının kassa uçotu sisteminin əsas üstünlüyü onun sadəliyi və pul-kredit məlumatları ilə müqayisə edilə bilməsidir.

Əksər ölkələrdə hesabatlar kassa uçotu əsasında tərtib edilir və onlar ayrılmış vəsaitlərin məbləğlərinə uyğun olurlar. Lakin şəffaflığın təmin olunması üçün onlara büdcənin icrası zamanı yaranan öhdəliklər haqqında məlumatlar da əlavə edilməlidir. Beləliklə, kassa uçotundan istifadə edən ölkələrdə ənənəvi olaraq ikili yanaşma tətbiq olunur: *a) büdcə uçotu və ya təxsisatlar üzrə uçot*. Bu zaman ayrılmış vəsaitlərə və onların müxtəlif xərc mərhələlərində, xüsusilə öhdəlik mərhələsində istifadə xarakterinə nəzarət edilir; *b) kassa uçotu*. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi əməliyyatlar yalnız vəsaitlərin əldə edilməsi/ayrılması zamanı qeydə alınır. Kassa uçot sistemi həmçinin aşağıdakılarla tamamlanır: *a)* bəzi öhdəliklər (məsələn, müqavilə şərtlərinin yerinə

yetirilməsinə təminat verən girovun deponentləşdirilməsi, ödənilməmiş hesab-fakturalar üzrə borclar və maliyyə aktivləri) üzrə aralıq yaxud balansarxası hesablar; b) hesablanma metodu əsasında borcların uçotu.

Kassa metodu əsasında modifikasiya edilmiş uçot variantlarının mahiyyəti ondan ibarətdir ki, adətən maliyyə ili başa çatdıqdan sonra «əlavə» dövrdə (məsələn, 30 və ya 60 gün) uçot kitabları bağlanılır. Belə ki, maliyyə ilinin əvvəlində aparılan bəzi kassa əməliyyatları əvvəlki maliyyə ilinə aid olduğu üçün sistemin belə modifikasiyası əsasən hesabat əməliyyatları ilə büdcə smetalarının müqayisəsinin təmin olunmasına yönəlmişdir. Əlavə dövr əsas etibarilə xərcləri əhatə edir və çox nadir hallarda gəlirlər üzrə əməliyyatlar bu dövrə aid edilir. Əvvəlki maliyyə ili ərzində aparılan əməliyyatlarla bağlı əlavə dövrdə həyata keçirilən ödənişlər hesabatda:

- *əvvəlki maliyyə ilinin xərci;*
- *həmin il ərzində kassa qalığının hərəkəti və «əvvəlki ilin büdcə xərcləri» hesabının debeti kimi əks etdirilir.*

Xalis kassa uçotu ilə müqayisədə bu modifikasiyanın üstünlüyü ondan ibarətdir ki, büdcənin icrası zamanı yaranan debitor və kreditor borcların səviyyəsini nisbətən dəqiq müəyyən etməyə imkan verir. Lakin bununla belə əlavə dövrdə həm cari maliyyə ili, həm də əvvəlki il üzrə iki müxtəlif mühasibat kitablarının aparılması qarışıqlığa, bəzi hallarda isə «özfəaliyyətə» səbəb olur. Ona görə də büdcə məlumatları pul-kredit və büdcə-vergi məlumatlarının müqayisəsinin aparılması üçün mütəmadi təshih olunmalıdır.

Hesablanma metodu əsasında uçot sistemində vəsaitlərin daxil olması və ya ödənişlərin aparılması tarixindən asılı olmayaraq əməliyyat və hadisələr baş verdiyi məqamlarda qeydə alınırlar. Daxilolmalar/gəlirlər inkassasiya olunmasından asılı olmayaraq il ərzində alınacaq vəsaitlərin həcmi əks etdirir. Xərclər isə il ərzində dəyərinin ödənilməsindən asılı olmayaraq istehlak olunan işlərin (mal və xidmətlərin) həcmi göstərir. Aktivlər üzrə xərclər xidmətlərin göstərilməsi üçün aktivlərdən istifadə zamanı qeydə alınırlar yaxud təxirə salınırlar. Hesablanma metodu əsasında uçot özəl müəssisələrdə istifadə edilən uçot sisteminə-kommersiya uçotuna oxşayır və bu uçot üzrə hesabatlar gəliri, xərcləri (amortizasiya daxil olmaqla), aktivləri (maliyyə və fiziki, cari və əsaslı), öhdəlikləri və digər iqtisadi axınları əhatə edir.

Tam hesablanma metoduna əsaslanan uçotun tətbiqi üçün xüsusi tələblər və hazırlıqlar zəruri olduğu üçün praktikada çoxlu sayda bu sistemin aşağıdakı modifikasiyaları istifadə edilir:

- öhdəlik və aktivlər bu sistemdə hesablanma prinsipinə uyğun olaraq uçota alınsalar da daxilolmaların inkassasiya olunacaq məbləğ-

lərinin hesablanması çətin olduğuna görə gəlirlər kassa metoduna uyğun uçota alınrlar;

- bir sıra xərc maddələri istisna olmaqla (məsələn, pensiya öhdəlikləri, çünki onlar gəlirlərdən maliyyələşdirilirlər) bütün öhdəliklər hesablanma metodu əsasında uçota alınrlar;

- bir sıra aktivlər, məsələn infrastruktura, müdafiə, mədəniyyət abidələri (çünki onlar İspaniyda olduğu kimi alındığı və ya tikildiyi anlarda silinirlər) istisna olmaqla bütün aktivlər hesablanma metodu əsasında uçota alınrlar;

- bütün əsas fondların alındığı və ya tikildiyi anlarda silinməsi (məsələn, Kanadada olduğu kimi). Bu metod bəzən «hesablanma metodu əsasında modifikasiya edilmiş uçot» və ya «xərc metodu» adlanır. Bu modifikasiya edilmiş uçot proqramlar üzrə bütün məsrəfləri qiymətləndirmək üçün istifadə edilə bilməz, lakin hesablanma metoduna nisbətən onun tətbiqi daha asandır. Kassa metodu üzrə uçota nisbətən onun üstünlüyü ondan ibarətdir ki, o, ödəniş anında deyil, kreditör borclarının yarandığı anlarda uçota alınrlar, başqa sözlə o, öhdəliklərin qiymətləndirilməsi mexanizmi olub dövlət büdcəsinin uçot və hesabatlarının baza tələblərini daha yaxşı ödəməyə imkan verir.

Uçot bazalarının müqayisəsi. Kassa, hesablanma və modifikasiya edilmiş uçot metodları arasında əhəmiyyətli fərqlər mövcuddur ki, bunu Cədvəl 5-də göstərilən misalda əyani görmək mümkündür.

Cədvəl 5

Uçot metodlarının müqayisəsi

Tarix	Əməliyyatların məzmunu	Məbləğ, mln. man.
	2004-cü ilə öhdəlik	310.0
2004, oktyabr	Dəftərxana ləvazimatına sifariş	110.0
2004, oktyabr	İdarə üçün avadanlığa sifariş	200.0
	Yerinə yetirilməmiş və ya ləğv edilmiş sifariş	10.0
	Alınmış malların təsdiqi, 2004	300.0
2004, noyabr	Dəftərxana ləvazimatı	100.0
2004, noyabr	İdarə üçün avadanlıq	200.0
	Ödəniş, 2004	50.0
2004, dekabr	2004-cü ilin noyabrında alınmış mallar üzrə birinci ödəniş	50.0
	Ödəniş, 2005	250.0
2005, yanvar	2004-cü ilin noyabrında alınmış mallar üzrə ikinci ödəniş	150.0
2005, iyun	2004-cü ilin noyabrında alınmış mallar üzrə sonuncu ödəniş	100.0
	2004-2009-cu illərdə malların istifadə olunması	300.0
2004, noy.-dek.	Dəftərxana ləvazimatının istifadə edilməsi	30.0
2005, yan.-dek.	Qalan dəftərxana ləvazimatının istifadə edilməsi	70.0
2005-2009	Avadanlıqdan istifadə (amortizasiya)	40.0 (hər il)

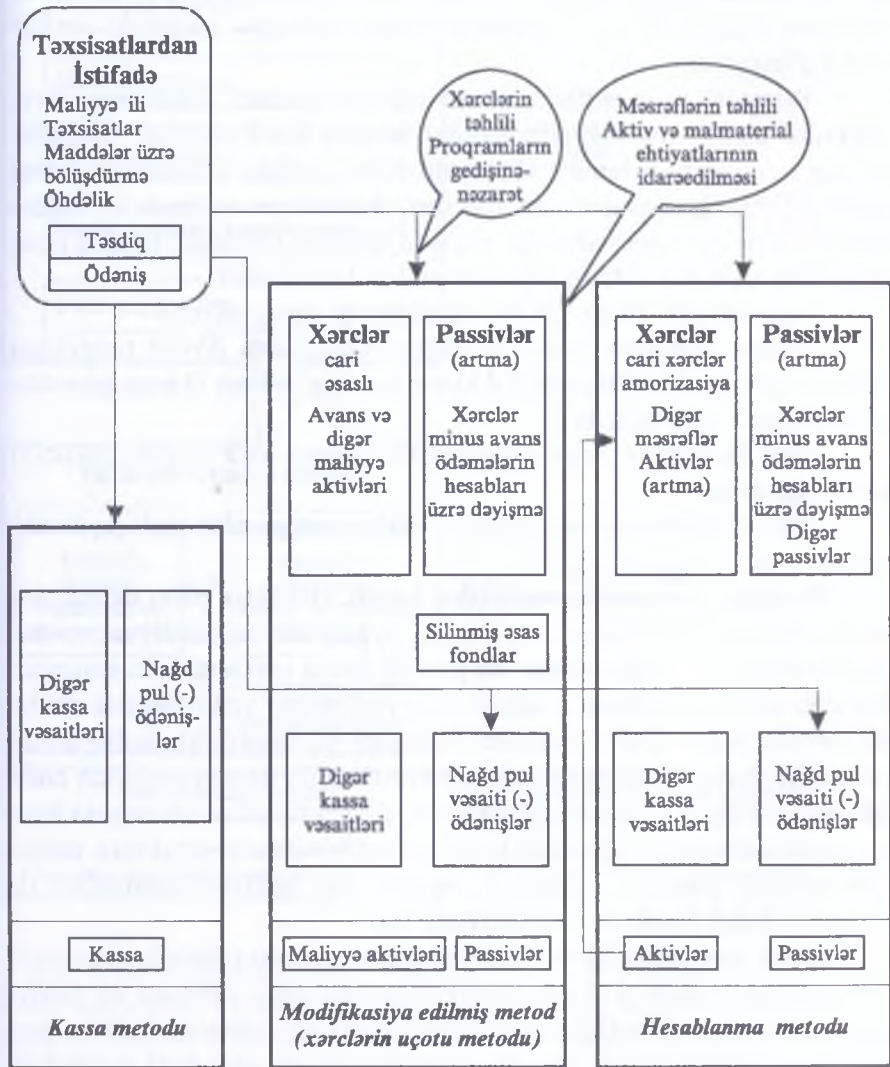
Uçot bazası	Hesab	Debet	Kredit
2004-cü il			
<i>Kassa metodu</i>	Kassa metodu üzrə xərclərin uçotu Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər)	50.0	50.0
<i>Modifikasiya edilmiş uçot metodu: xərclərin uçot metodu</i>	Xərclər: Cari xərclər – dəftərxana ləvaz. göndərilməsi Əsaslı xərclər – avadanlıqların alınması Öhdəliklər məbləğinin dəyişməsi (göndərilmiş mallar minus ödəniş) Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər) Fiziki aktivlərin həcmnin dəyişməsi	300.0 100.0 200.0 200.0	 250.0 50.0 200.0
<i>Hesablanma metodu</i>	Xərclər (dəftərxana ləvaz. istifadə edilməsi) Fiziki aktivlərin həcmnin dəyişməsi: Mal-material ehtiyatları (dəftər. ləvaz. ehtiy.) Alınmış idarə avadanlığı Öhdəliklər məbləğinin dəyişməsi (göndərilmiş mallar minus ödəniş) Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər)	30.0 270.0 70.0 200.0 50.0	 250.0 50.0
2005-ci il			
<i>Kassa metodu</i>	Kassa metodu üzrə xərclərin uçotu Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər)	250.0	250.0
<i>Modifikasiya edilmiş uçot metodu: xərclərin uçot metodu</i>	Xərclər Öhdəliklər məbləğinin dəyişməsi (2004-cü ildə göndərilmiş malların ödənilməsi) Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər)	0 250.0	 250.0 250.0
<i>Hesablanma metodu</i>	Xərclər: Dəftərxana ləvaz. istifadə edilməsi Avadanlığın amortizasiyası Fiziki aktivlərin həcmnin dəyişməsi Öhdəliklər məbləğinin dəyişməsi (2004-cü ildə göndərilmiş malların ödənilməsi) Bankdakı pul vəsaitləri (ödənişlər)	110.0 70.0 40.0 250.0	 110.0 250.0
2006-2009-cu illər			
<i>Hesablanma metodu</i>	Xərclər Fiziki aktivlərin həcmnin dəyişməsi (amortizasiya)	160.0	160.0

Bu variantlar üzrə uçot metodlarını sxematik olaraq Şəkil 4-dəki kimi göstərmək olar.

Göründüyü kimi hesablanma metodu üzrə uçot üçün hesab-fakturaların ciddi təhlili həyata keçirilməli və fiziki aktivlərin artım məbləğləri, habelə digər müqavilə ödənişləri müəyyən edilməlidir. Uçot

sistemindən asılı olmayaraq bu xüsusilə əsaslı xərclər üzrə daha çox lazımdır, çünki müqavilə üzrə ödəniş qrafikləri əksər hallarda işlərin yerinə yetirilməsi qrafikindən fərqlənir. Bundan başqa hesablanma metodu xərclərin müfəssəl təhlilini də tələb edir ki, bu da müvafiq maliyyə idarəetmə sisteminin yaradılmasını tələb edir.

Şəkil 4. Kassa, hesablanma və modifikasiya edilmiş uçot metodlarının müqayisəsi



Konkret uçot formasının tətbiqi proqram və təşkilatın xarakterindən, həmçinin müvafiq maliyyə informasiya sisteminin yaradılmasına çəkiləcək məsrəflərin məbləğindən və əldə olunacaq nəticələrdən asılıdır. Kassa uçotundan hesablanma metodu üzrə uçota keçdikdə sərf edilən məsrəflər artır və ona görə də əldə olunacaq üstünlüklərə məsrəflər baxımından tənqidi yanaşılmaqla qərar qəbul olunmalıdır.

Vəsaitlərin xərclənməsi üzrə üç mərhələni (öhdəlik, yoxlama və ödəniş) əhatə edən kompleks «büdcə uçotu» və ya «təxsisatlar uçotu» proseduru hər bir uçot sistemi üçün ümumi olmalıdır. Bu məsələləri nəzərdən keçirərkən digər amillərlə yanaşı daha çox aşağıdakı suallar araşdırılmalıdır:

- Təxsisatlardan istifadəyə necə nəzarət olunur? Vəsaitlərin xərclənməsi üzrə hansı mərhələdə onlar hesaba daxil edirlər? Öhdəliklər necə müəyyən olunur? Əlavə dövrdən istifadə olunduqda hansı əməliyyatlar xərc kimi qeydə alınırlar? Kitabların açılması və bağlanması üzrə hansı proseduralar nəzərdə tutulub? Ödənişlər hesaba hansı tarixdə (məsələn, ödəniş aparılan anda) daxil edilir?

- Uçot sistemi bütün dövlət təşkilatlarını əhatə edirmi?

- Yalnız büdcənin icrası ilə bağlı öhdəliklərimi dövlət tərəfindən ödənişə qəbul edilir? Digər öhdəliklər (məsələn, xidmət illərinə görə əlavə ödənişlər) necə aparılır?

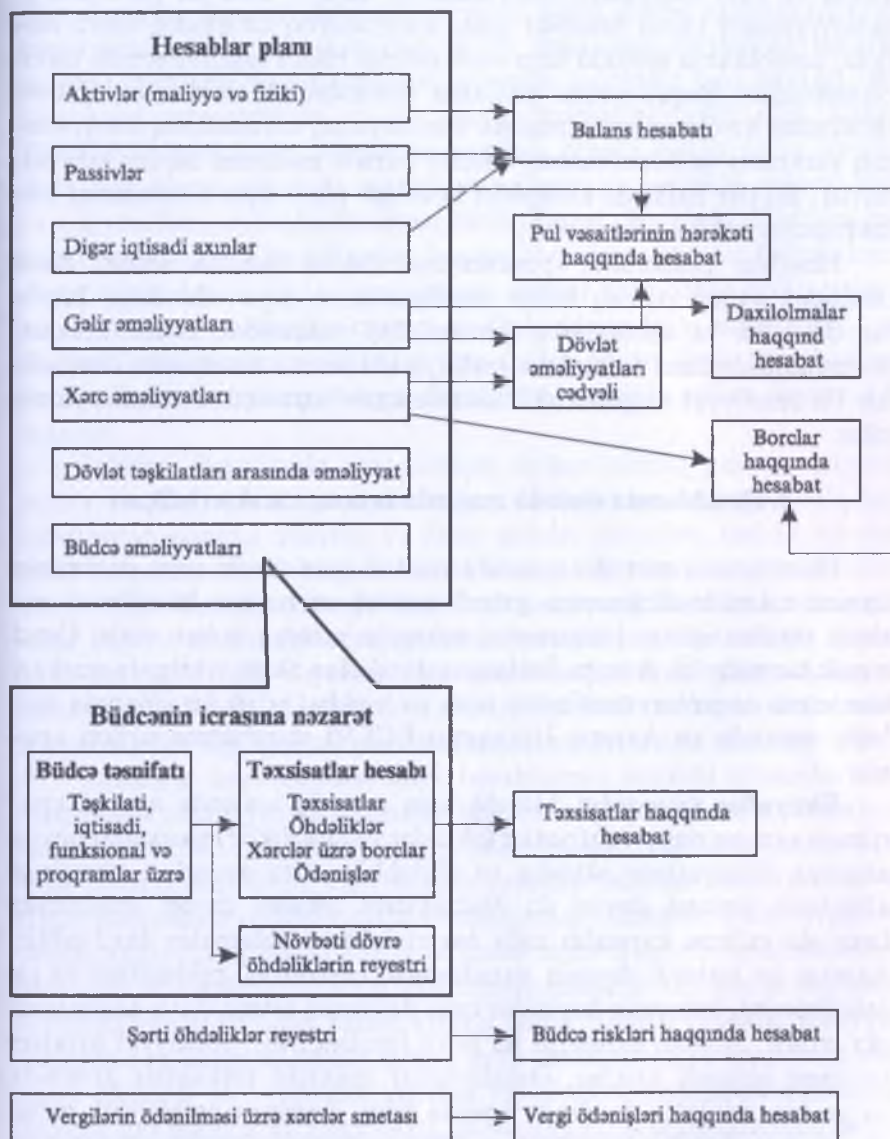
- Şərti öhdəliklər, maliyyə aktivləri və onlar üzrə dolğun məlumat mövcuddurmu?

- Dövlət idarəetmə orqanlarının fiziki və digər aktivləri qeydə alınırmı? və s.

Hesablar planı və Baş mühasibat kitabı. Hesablar planı özündə iqtisadi, hüquqi və ya uçot xarakterinə uyğun olaraq əməliyyat və hadisələrin təsnifatını əks etdirir. Bu planda dövlət idarəetmə orqanlarının baş mühasibat kitablarının təşkili müəyyən olunur və kitablarda dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə vəziyyəti və təsərrüfat fəaliyyətinin nəticələri barədə qısa məlumat əldə etmək üçün həyata keçirilən əməliyyatlar və digər hadisələr əks etdirilir. Büdcə təsnifatı sistemində büdcə əməliyyatları ilə bağlı olan hesab və subhesabların strukturu müəyyənləşdirilir. Hesablar planı və onların əsas maliyyə hesabatları ilə əlaqəsini Şəkil 5-dəki kimi göstərmək olar.

Kassa uçotu sistemində hesablar planı çox vaxt ödənişlər üzrə büdcə hesabları, daxili maliyyə əməliyyatlarının qeyd edilməsi və maliyyələşmə üzrə əməliyyatlar üçün bir neçə hesablar, habelə öhdəliklər üzrə hesablarla məhdudlaşdırılır. Hesablanma metodu üzrə uçot sistemində

Şəkil 5. Hesablar planı və maliyyə hesabatları



yoxlama mərhələsində xərclər öhdəlik kimi qəbul edilir. Ona görə də onlar mühasibat kitablarında qeyd edilməlidirlər ki, bura aktivlər, öhdəliklər, xərc və məsrəflər, gəlirlər və s. üzrə hesablar daxildir.

Keçid iqtisadiyyatına malik olan bir sıra ölkələrdə artıq aktivlərin

(natamam olsa da) və xərclərin (yoxlama mərhələsində) uçotu aparılır. Lakin bu uçot mexanizmi səthi xarakter daşıyır. Belə ki, bu ölkələrin əksəriyyətində kassa hesablar planı xəzinədarlıq tərəfindən idarə edilir, hesablanma metodu üzrə uçot sistemi büdcə təşkilatlarında təşkil olunmuşdur. Başqa sözlə, yoxlama mərhələsində büdcə təşkilatları tərəfindən xərclərin aparılmasına baxmayaraq xəzinədarlıq dövrü olaraq yaranmış və ödənilməmiş borclar barədə məlumat təqdim edə bilmirlər. Bu cür hallarda kompleks hesablar planı uçot sistemlərini birləşdirməyə imkan vermiş olur.

Hesablar planındakı spesifikayaya (büdcə təsnifatı sistemi daxil olmaqla) uyğun olaraq bütün əməliyyatların qeyd olunduğu kitablar dəsti və ya məlumatlar bazası Baş mühasibat kitabı adlanır. Avtomatlaşdırılmış kompleks maliyyə idarəetmə sisteminin köməyi ilə hər bir əməliyyat və göstərici büdcənin icrası üzrə uçot sisteminə yazıla bilər.

2. Hesablanma metodu əsasında uçotun xarakteristikası

Hesablanma metodu əsasında uçotun qısa təsviri uçot sisteminin ümumi təkmilləşdirilməsinə gətirib çıxarır və həyata keçirilməsi nəzərdə tutulan işlərin istiqamətini müəyyən etməyə imkan verir. Qeyd etmək lazımdır ki, Avropa İttifaqına daxil olan əksər ölkələrdə mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən uçot və hesabat işləri hesablanma metodu əsasında və Avropa İttifaqının ECC95 standartına uyğun aparılır.

Ehtiyatlar və axınlar. Hesablanma metodu əsasında uçotun aparılması zamanı əsasən ehtiyatlar (aktivlər və öhdəliklər) və axınlar qeydə alınır. Ehtiyatlara aktivlər və öhdəliklər üzrə avuarlar, həmçinin aktivlərin ümumi dəyəri ilə öhdəliklərin ümumi dəyəri arasındakı fərqi əks etdirən kapitalın xalis dəyəri üzrə hesablamalar daxil edilir. Axınlar isə iqtisadi dəyərin yaradılması, çevrilməsi, mübadiləsi və ya ötürülməsini, həmçinin kapitalın xalis dəyərinin artma və ya azalmasını əks etdirir. Adətən axınların iki növü fərqləndirilir: əməliyyat axınları və digər iqtisadi axınlar. Əməliyyatlar müxtəlif təşkilatlar arasında və ya bir təşkilatın daxilində aparıla bilər. Sonuncu əməliyyata misal olaraq əsas fondların istifadəsini göstərmək olar. Əməliyyatlar pul və ya natura (o cümlədən barter mexanizmi daxil olmaqla) formasında ola bilər. Digər iqtisadi axınlara isə aktiv və öhdəliklərin həcmnin dəyişməsi (məsələn, təbii fəlakət nəticəsində aktivlərin məhv olması) və onların dəyərində baş verən dəyişikliklər (məsələn, xarici valyutada dəyən zərər) daxil edilir.

Bir sıra ölkələrdə hesablanma metodu əsasında uçot sistemi tətbiq edilərkən aktivlər amortizasiya məbləğləri çıxılmaqla onların ilkin dəyərləri üzrə qiymətləndirilir və ya dövrü olaraq yenidən qiymətləndirilir. Aktivlər satılarkən və ya başqasına verilərkən onların balans dəyəri ilə satış qiymətləri arasında müəyyən fərq yaranır. Bu fərq satış yzrə mənfəət və ya zərərin məbləğini təşkil edir. Lakin DMS2001 beynəlxalq standartına uyğun olaraq bütün aktiv və öhdəliklərin bazar dəyəri ilə qiymətləndirilməsi və beləliklə onların illik cari qiymətlərə uyğunlaşdırılması tələb olunur. Nəticədə, DMS-in hesabat sənədlərində bir dövrdən başqa dövrdə aktiv və öhdəliklərin dəyərindəki dəyişikliklər digər iqtisadi axınlar kimi qəbul edilir, onlara əməliyyatların gedişində aktiv və ya öhdəliklərin ləğvi zamanı gəlir və ya xərc kimi baxılır. Aktivlər üzrə tətbiq edilən digər mümkün qiymətləndirmə metodları «bərpa dəyəri» və «istifadə edilən dəyər» adlanırlar.

Gəlirlər. Beynəlxalq standartlara uyğun olaraq gəlir əməliyyatlarına vergilər, sosial ayırmalar, digər dövlətlərdən və beynəlxalq təşkilatlardan alınmış qrantlar və digər gəlirlər (məsələn, mal (iş və xidmət) satışından daxilolmalar, faizlər üzrə gəlirlər, cərimə və müamələr) daxil edilir. Kassa uçotunda aktivlərin satışına gəlirlər üzrə əməliyyat kimi baxılsa da hesablanma metodu əsasında uçot sistemində isə bu satış kapitalın xalis dəyərinə təsir göstərmədiyi üçün gəlir əməliyyatı kimi qəbul edilmir. Məsələn, idarə binasının satılması və ya dövlət müliyyətinin özəlləşdirilməsi gəlir məfhumunun tərkibinə daxil deyildir.

Yuxarıda qeyd edildiyi kimi hesablanma metodu əsasında uçot sistemində əməliyyat və hadisələr onların baş verdiyi anda, dəyərinin ödənilməsindən asılı olmayaraq qeydə alınırırlar. Beləliklə, bütün vergilər onların ödənilməsi üzrə öhdəlik yaradan tədbirlər, əməliyyatlar və digər hadisələrlə paralel qeydə alınmalıdırlar. Məsələn, gəlir vergisi və sosial ayırmalar gəlirlərin əldə edilməsi zamanı qeydə alınmalıdırlar. Bununla belə gəlirlər yalnız o halda qeydə alınırırlar ki, onların yığılması ehtimalı vardır və onun həcmi kifayət qədər etibarlı və dəqiq müəyyən ediləcəkdir. Vergiləri qeydə almaq üçün onlar müvafiq sənədlərlə müşayiət edilməli və vergilərin yığılma müddətləri qiymətləndirilməlidir. Nəzərə alınmalıdır ki, uçot vaxtı ilə faktiki vergi öhdəliklərinin müəyyən edilməsinin mümkün olması vaxtı arasında kifayət qədər böyük fasilə ola bildiyinə görə vergi məlumatları praktiki hesablanma metoduna tam uyğun olmayan əsaslarla toplanır.

Yüksək inkişaf etmiş ölkələrdə hesablanma metodunun tətbiq edilməsinə baxmayaraq praktiki iş metodu gəlir əməliyyatlarının qey-

də alınma vaxtına görə fərqlənilirlər. Vergilərin yığılması üzrə problemlərin və vergi ödəməmələrinin mövcud olduğu ölkələrdə siyasi və analitik məqsədlər üçün ödənilməyən vergi öhdəlikləri nəzərə alınmır və gəlirlərin səviyyəsi faktiki ödənilmiş vergilərlə müəyyən olunur. Hesablanma metodu istifadə edilərkən hesabat dövrü ərzində kassa metodu əsasında yığılan gəlirlər haqqında məlumatlar təhlil edilməli, hesablanmış gəlirlər isə faktiki məbləğlərlə müqayisə edilməlidir.

Aktivlərin artmasına və ya öhdəliklərin azalmasına gətirib çıxaran digər iqtisadi axınlara isə aktivlərin satılması və yenidən qiymətləndirilməsi, borcların silinməsi və s. nəticəsində əldə olunan mənfəət daxildir.

Xərclər. Büdcə əməliyyatları adətən aşağıdakı əsas maddələri əhatə edir:

- şəxsi heyətin saxlanması, o cümlədən pensiya öhdəlikləri üzrə xərclər;

- hesabat dövründə istehlak olunan malların (iş və xidmətlərin) istifadə edilməsi, o cümlədən kapital aktivlərinin istehlakı, daha doğrusu amortizasiyası;

- faiz ödənişləri və digər maliyyə məsrəfləri;

- dövlət subsidiyaları, qrantlar və transfertlər.

Pensiya xərcləri. Pensiya üzrə ayırmalara vergi təhlili zamanı gəlir kimi baxılırsa, pensiya ödənişləri xərc kimi qəbul edilir. Bununla belə maliyyələşdirilməyən dövlət pensiya sistemlərindəki əməliyyatlar gələcəkdə ciddi vergi nəticələrinə malik ola bilərlər. Hər il dövlət qulluqçuları gələcək üçün güzəştli pensiya hüququ əldə etsələr də çox az ölkələrdə bu hüquqların verilməsinə çəkiləcək məsrəflər xərclər kimi qəbul olunur. Pensiya öhdəlikləri gələcək pensiya ödənişlərinin məbləğinə bərabər olur. Əgər pensiya ayırmaları pensiya fonduna ödənilirsə və bu məbləğlər işçilərə nəzərdə tutulmuş güzəştləri ödəmək üçün tamamilə kifayət edirsə, bu sxem «tamamilə maliyyələşdirilən» adlanır və dövlət idarəetmə orqanları üçün hesablanmış öhdəliklər elə bir əhəmiyyət kəsb etmir. Dövlət pensiyaların ödənilməsi üçün xüsusi fondun yaradılmasını nəzərdə tutursa və ya sistemə daxil olan vəsaitlərin məbləği xərc məbləğindən azdırsa, onda bu sistem «maliyyələşdirilməyən» və ya «hissəvi maliyyələşdirilən» adlanır. Bu halda xidmət illəri üzrə öhdəliklərin məbləği xüsusilə çox olur.

Pensiya öhdəliklərinin qiymətləndirilməsi büdcə-vergi siyasətinin formalaşdırılması, habelə vergi kəsiri üzrə problemin həmin dövrdə həll olunması əvəzinə gələcəyə təxirə salınmasının qarşısının alınması üçün istifadə edilir.

Malların (iş və xidmətlərin) istifadə edilməsi. Xərclər müəyyən dövr ərzində alınmış malların (iş və xidmətlərin), material ehtiyatlarının istifadə edilməsini, əsas fondların istehlakı (amortizasiyasını) əhatə edir. Hesablanma metodu əsasında uçot əməliyyat və xidmətlərin səmərəlilik səviyyəsini qiymətləndirmək məqsədilə malların (iş və xidmətlərin) tam dəyərini qiymətləndirmək üçün istifadə edilir. Amortizasiya da daxil olmaqla bütün dəyərin qiymətləndirilməsi istehlakçılardan alınan haqqların və ya kapitaltutumlu proqramların həyata keçirilməsi üzrə məsrəflərin düzgün qiymətləndirilməsi üçün zəruridir. Proqramların bütün dəyərinin müvafiq qaydada qiymətləndirilməsi üçün müxtəlif fəaliyyət növləri üzrə xərclər hər bir proqram üzrə bölüşdürülməlidir.

Transfərtlər beynəlxalq təşkilatlara və ya dövlət strukturlarına qrantları, müəssisələrə subsidiyaları və kapital transfərləri, həmçinin qeyri-kommersiya təşkilatlarına və ev təsərrüfatlarına transfərləri əhatə edir. Transfərlərin qeydə alınması üçün öhdəliklərin mövcudluğu, transfərlərin köçürülməsi üçün icazənin olması, benefisiar qrupların müəyyən edilməsinin mümkünlüyü və s. araşdırılmalıdır. Əksər hallarda bu cür qərarlar subyektiv əsaslarla müəyyən olunur. Bununla belə həmin qiymətləndirmə və araşdırmalar ən azı böyük məbləğə malik olan transfərlər üzrə aparılmalıdır. Uçot bazasından asılı olmayaraq xarici öhdəliklər, o cümlədən üzvlük haqqları və sosial yardım proqramları üzrə siyasi öhdəliklər ilə bağlı yaranmış borclar müvafiq qaydada qiymətləndirilməlidir.

Öhdəliklər gələcəkdə resursların mümkün/ehtimal məxaricini və ya keçmişdə həyata keçirilmiş əməliyyat yaxud hadisə nəticəsində resursların ləğvini/məxaricini nəzərdə tutur. Öhdəliklərin tərkibinə aşağıdakı kateqoriyalar daxildir: a) kreditör borclar; b) digər hesablanmış öhdəliklər (məsələn, pensiya) və v) ödənilməmiş/örtülməmiş borclar. Öhdəliklərin qəbul edilməsi müqavilə şərtlərinə bir tərəfin əməl etməsi nəticəsində yaranan təəhhüdü göstərir.

Aktivlər. Hesablanma metodu əsasında uçot sistemində aşağıdakı aktiv kateqoriyaları qeydə alına bilər:

- maliyyə aktivləri (məsələn, nağd pul, alınacaq gəlirlər, borclar və s.);
- fiziki aktivlər (məsələn, mülklər, zavod və fabriklər, infrastruktura, mədəniyyət abidələri və təbii ehtiyatlar);
- qeyri-maddi aktivlər (məsələn, faydalı qazıntıların çıxarılması, balıq ovlama hüququ və s.).

Fiziki və qeyri-maddi aktivlərin imkan daxilində uçotunun aparılması vergi şəffaflığını gücləndirir. Özəlləşdirmə proqramı çərçivə-

sində aparılan aktivlərin satışı, dövlət mülkiyyət hüququnun satışı üzrə hərraclar və ya qızılın satışı pul vəsaiti üzrə kəsirin süni surətdə azalmasına gətirib çıxarır. Faydalı qazıntıların çıxarılması hüququnun bəzi ölkələrdə satışı gələcək nəsillərin zərərinə büdcənin asan yolla «tarazlaşdırılması» kimi istifadə edilir. Lakin bununla belə qeyri-maddi aktivlərin satışı ilə bağlı mənfəət və ya zərərin müəyyən olunması çox çətin məsələdir.

Aktiv və material ehtiyatları üzrə informasiya yeni avadanlıq və materialların alınması və ya xidməti üzrə qərarların qəbulu üçün zəruridir. Uçot bazasından asılı olmayaraq əksər ölkələrdə aktivlərin idarəedilməsinin təkmilləşdirilməsinə ehtiyac duyulur. Bunun üçün aktivlərin reyestri aparılmalı, xüsusilə vacib əhəmiyyətə malik olan aktivlərin sahə və növlər üzrə dövrü fiziki müqayisəsi həyata keçirilməlidir. Hesablanma metodu əsasında uçot sisteminin aktiv və material ehtiyatlarının reyestrlərinin yaradılması mexanizmi olmasına baxmayaraq bütün aktivlərin dəyərinin qiymətləndirilməsi və onların hesablarda düzgün qeydə alınması böyük vaxt tələb edir. Həmçinin ölkənin xüsusiyyətindən asılı olaraq müxtəlif prioritetlər mövcud ola bilər. Belə ki, məsrəflər üzrə səmərəlilik baxımından aktivlərin idarəedilməsinin təkmilləşdirilməsi üçün fiziki aktivlərin reyestrinin tərtibi daha böyük əhəmiyyət kəsb edir. Keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə aktivlərin qiymətləndirilməsi metodlarının təkmilləşdirilməsinə, habelə mövcud vəsaitlərin, maliyyə öhdəliklərinin və çoxillik öhdəliklərin uçotunun düzgün qurulmasına daha çox diqqət yetirilməlidir.

3. Uçot sisteminin təkmilləşdirilməsi məsələləri

Uçot sisteminin təkmilləşdirilməsi hər şeydən əvvəl mövcud nöqsanların təhlil olunmasını tələb edir. Məsələn, büdcənin icrası ilə bağlı yaranan öhdəliklərin tam və dəqiq monitorinqi aparılırmı, öhdəliklər haqqında hesabatlarda şəffaflığın tələbləri gözlənilirmi, uçot proseduraları dəqiq müəyyən edilmişdirmi və ona əməl olunurmu və s.? Uçotun təkmilləşdirilməsinin prioritet istiqamətləri etibarlı uçot sisteminin konsolidə olunmasına yönəldilməlidir.

Tətbiq edilən metodlardan asılı olmayaraq uçot sistemi aşağıdakı xarakteristikalara malik olmalıdır:

- mühasibat kitablarının aparılmasının səmərəli proseduraları, əməliyyatların mütəmadi qeyd edilməsi, kifayət qədər təhlükəsizlik tədbirləri və bank hesabları ilə dövrü müqayisə. Əməliyyatların kom-

püter əsaslarına keçirilməsi üçot proseduralarını təkmilləşdirməyə imkan versə də təhlükəsizlik məsələlərini tam həll etmir. Ona görə də tam təkmil avtomatlaşdırılmış informasiya sisteminə malik olmayan ölkələrdə uçotun mexaniki üsulla aparılması metodundan tam imtina edilməmişdir;

- bütün gəlir və xərc əməliyyatlarının hesablara müvafiq metodologiyaya uyğun qeyd edilməsi, bu məlumatların həmçinin xarici və daxili istiqrazları da əhatə etməsi;

- funksional və iqtisadi kateqoriyalara uyğun olaraq standart büdcə təsnifatının tətbiq edilməsi;

- uçot proseduralarının dəqiq tərtib edilməsi və məfhumların aydın müəyyən olunması;

- maliyyə hesabatlarının mütəmadi tərtib edilməsi;

- vəsaitlərin xərclənilməsi üzrə hər bir mərhələdə təxsisatlardan istifadə üzərində etibarlı sistemin yaradılması;

- balansarxası, aralıq və ya passiv hesablar üzrə aparılan əməliyyatlarda şəffaflığın təmin olunması;

- təhlil bazasından asılı olmayaraq maliyyə hesabatlarına uçot siyasəti üzrə əsas tədbirlər və izahedici məlumatların əlavə edilməsi.

Uçot sisteminin təkmilləşdirilməsinin prioritet sahələri aşağıdakılar ola bilər:

- vəsaitlərin xərclənilməsi üzrə hər bir mərhələdə təxsisatların hərəkətinə və istifadə edilməsinə nəzarət üçün kompleks büdcə uçotunun tətbiq edilməsi. Bu sistem təxsisatların ayrılmasını, onların bölüşdürülməsini, artması və ya azalmasını, vəsaitlərin ehtiyatlaşdırılması üzrə öhdəlikləri/balans öhdəliklərini, yoxlama/təchizat mərhələsində xərcləri və ödənişləri əhatə etməlidir. Büdcə uçotunun dövlət uçot sisteminin tərkib elementlərindən biri olmasına baxmayaraq o, həm büdcə siyasətinin formalaşması, həm də büdcənin icrası üzərində nəzarətin həyata keçirilməsi baxımından çox vacibdir;

- borcların uçotu, həmçinin hesablanma metoduna uyğun olaraq maliyyə və şərti öhdəliklər haqqında məlumatların əldə edilməsi.

Mövcud büdcə uçotunun nöqsanları. Təxsisatlardan istifadəyə nəzarət («büdcə uçotu») üzrə nöqsanlar geniş yayılmışdır. Bəzi hallarda «daxili ödənişlər» (daha doğrusu büdcə təşkilatları arasında vəsaitlərin köçürülməsi) və «həqiqi» ödənişlər qarışdırılır. Xərclərin (müstəqil təşkilatların, xüsusi hesabların, büdcə fondlarının və s.) sətirlər üzrə konsolidə edilməsi tələb olunur. Nəzərə almaq lazımdır ki, müstəqil təşkilatlar və fondlar spesifik idarəetmə proseduraları tətbiq etsələr də hesabatları standart xərc təsnifatına uyğun təqdim etməlidirlər. Əlavə

smetalar, transfertlər, vəsaitlərin ayrılması, bölüşdürülməsi və s. əksər hallarda ardıcıl həyata keçirilmir.

Kassa uçotunu tətbiq edən bəzi ölkələrdə büdcə təşkilatları öhdəliklərin reyestrini aparırlar. Lakin bununla belə, yoxlama mərhələsi üzrə öhdəlik və xərclər haqqında Maliyyə Nazirliyində həmişə məlumat olmur və bu da büdcənin icrasına zəruri nəzarəti təşkil etməyə imkan vermir. Aralıq və balansarxası hesablar bəzi ödənilməmiş öhdəlikləri örtməyə imkan versə də xərc (yoxlama mərhələsində) və öhdəliklər üzərində zəruri monitoring olmadığına görə bu cür həll hissəvi olub tam məqbul hesab edilə bilməz. Bununla yanaşı aralıq hesablardan istifadə bəzi hallarda şəffaf olmur və daha çox büdcədən kənar xərclərə uyğun gəlir.

Bir sıra ölkələrdə xərclərin uçotu büdcə təşkilatları tərəfindən xəzinədarlığa göndərilən ödənişlər haqqında tələblər əsasında aparılır. Həmin ölkələr ödəməmələr problemi ilə üzləşdikdə və onlarda dəqiq uçot və büdcə proseduraları olmadıqda bu tələblər nə hesablanmış xərclərə, nə də kassa xərclərinə uyğun gəlir, çünki mal və xidmət alışları yoxlanılarkən dövrü olaraq ödəniş tapşırıqları tərtib edilmir və tərtib edilmiş bütün ödəniş tapşırıqları ödənilmir. Özəl təşkilatlar mal (iş və xidmət) göndərilənə qədər büdcə təşkilatlarından qabaqcadan ödəniş tələb edə bilirlər ki, bu zaman ödəniş tapşırıqları normativ sənədlərin tələblərinə uyğun olaraq yalnız mal (iş və xidmət) alındıqdan sonra tərtib edilməli olduğu halda onlar hesab-fakturaların proformalarına əsasən tərtib edilirlər. Bununla belə onlar öhdəlik hesabında göstərilirlər və malların göndərilməsi bir neçə ay və ya il gecikdirilə bilər. Bu hesabda həqiqi hesab-fakturalar, onların proformaları, habelə dövlət strukturlarına transfertlər və subsidiyalar üzrə köhnə xəzinə vekselləri qarışıq formada göstərilirlər.

Ümumiyyətlə, tam kassa metoduna əsaslanmayan istənilən uçot sistemi problemlər yaradır. Bu sistemlərdə iki növ ödəniş paralel həyata keçirilir: biri büdcə üzrə, digəri isə öhdəlik və ya aralıq hesab üzrə (bu hesablarda keçən ildə hesablanmış, lakin ödənilməmiş xərclər saxlanılır). Ona görə də kassa metodundan istifadə etməyən ölkələrdə ödənişlər haqqında məlumatlar şəffaf və kompleks göstərilmir.

Etibarlı büdcə uçotunun əsas xarakteristikası. Tətbiq edilən uçot formasından asılı olmayaraq vəsaitlərin xərclənməsi üzrə hər bir mərhələdə aşağıdakı məlumatların mövcudluğu tələb olunur:

- xərclərin hüquqi əsasının olması;
- müəyyən edilmiş qaydalara uyğun olaraq təxsisatların ayrılması, onlara yenidən baxılması və bu nəticələrin bölüşdürülməsi. Təxsisat-

lardan bu cür istifadə maliyyə idarəetməsinin düzgün təşkilinin zəruri şərtidir;

- öhdəliklərin (o cümlədən, çoxillik öhdəliklərin) uçotu. Bu uçot məlumatlarının mövcudluğu büdcənin yerinə yetirilməsinə nəzarətin təmin edilməsi üçün ən vacib şərtidir, çünki bu məlumatlar büdcəyə yenidən baxılması üçün əsas verir. Təxsisatların artırılması və ya azaldılması və kassa planlarının hazırlanması haqqında qərarlar qəbul edilərkən həmin dövrə qəbul edilmiş öhdəliklər nəzərə alınmalıdır;

- yoxlama mərhələsində xərclərin uçotu proqramların tərtib olunması və təşkilatların idarəedilməsi üçün vacibdir. Bu uçot məlumatları məsrəflərin qiymətləndirilməsi üzrə çox qiymətli informasiya verir və onlar amortizasiya, maddi-texniki ehtiyatlar və s. haqqında məlumatlarla əlaqələndirilməlidir. Yoxlama mərhələsində xərclər proqram və layihələrin yerinə yetirilməsi nəticələrini göstərir. Xərclərin qeydə alınması kreditör borcların, müqavilələrin idarəedilməsi, həmçinin büdcənin icra edilməsi ilə bağlı yaranan öhdəliklərin (ödəməmələrin) qiymətləndirilməsi üçün tələb olunur;

- şəffaflığın təmin edilməsi. Bunun üçün xərc təsnifatına uyğun olaraq maliyyə ilində və hesabat dövründə bütün ödənişlər üzrə hesabatlar təqdim edilməlidir.

Uçota alınmalı olan bütün əməliyyatlar maliyyə tənzimlənməsi üzrə müəyyən edilmiş normalara uyğun dəqiq müəyyən edilməlidir. Büdcə uçotunun lazımi şəkildə aparılması üçün büdcə hesabları, o cümlədən büdcə resursları (daha doğrusu təxsisatlar və onların bölüşdürülməsi), öhdəliklər, yoxlama mərhələsində xərclər və ödəniş hesabları arasında əməliyyatların qeydə alınması üzrə məlumatlar tələb olunur. İkili yazıya əsaslanan uçot sistemi xərclərin qeydə alındığı mərhələdə (hesablanma metodunun tətbiq edildiyi uçot sistemində yoxlama mərhələsində) tələb olunur. Əksər ölkələrdə öhdəliklər kitablarda yalnız bir yazı aparılmaqla qeydə alınır.

Əməliyyatların qeydə alınmasının etibarlı sistemi aşağıdakı kimi təsvir oluna bilər:

- sifarişlərin yerləşdirilməsi zamanı əməliyyatlar: a) öhdəliklərin/yerinə yetirilməmiş sifarişlərin məbləğlərinin artması; b) büdcə resurslarının (və ya gələcəkdə öhdəliklərin qəbul edilməsinə icazənin) azalması kimi göstərilir;

- yerinə yetirilmə/yoxlama mərhələsində əməliyyatlar: a) hesablanmış xərclərin artması; b) öhdəliklərin/yerinə yetirilməmiş sifarişlərin azalması kimi göstərilir;

- ödəniş mərhələsində əməliyyatlar: a) hesablanmış xərclərin azalması; b) nağd vəsaitlərin həcmnin azalması kimi göstərilir.

Hər bir əməliyyat onun faktiki baş verdiyi gün nəzərə alınmalıdır. Ödənişlərin həyata keçirilməsi zamanı bəzi hallarda çeklərin yazılma tarixi ilə bank hesablarının debetləşdirilməsi tarixi arasında müəyyən fərqlər yaranır. Bu problemi həll etmək üçün dövrü olaraq müvafiq hesabatların üzləşdirilməsini aparmaq, həmçinin sərt tarazlaşdırıcı tədbirlər görmək lazım gəlir.

Uçot sisteminin inzibati təşkili. Dövlət idarəetmə orqanları səviyyəsində uçotun təşkili üçün iki model əsas kimi götürülə bilər:

- *saquli model.* Hesablar mərkəz səviyyəsində xəzinədarlıq yaxud ayrıca mərkəzi uçot orqanı tərəfindən tərtib edirlər. Bu təşkilati model büdcənin icrası üzrə nəzarət məsələsini həll edir. Onun üstünlüyü məlumatların mərkəzləşdirilmiş qaydada saxlanmasıdır. Lakin bu zaman büdcə təşkilatları yalnız ödənişlər aparılarkən öhdəliklər (ehtiyatlaşdırma və balans öhdəlikləri) barədə məlumatları təqdim etdiklərinə görə müəyyən problemlər yarana bilər. Bu isə təşkilatları hesabların aparılması üzrə işləri təşkil etməyə stimullaşdırmadığı üçün proqramların idarəedilməsinin səmərəliliyi aşağı düşür;

- *konsolidə edilən model.* Büdcə təşkilatları öz hesablarını hazırlayırlar və onlar mərkəz səviyyəsində konsolidə olunurlar. Bu model proqram və təşkilatların idarəedilməsi məsələlərini həll etsə də hesabların vaxtında konsolidə olunmaması məlumatların itirilməsinə səbəb ola bilər. Tam kompüterləşdirilmiş mühitdə büdcə təşkilatlarının hər tərəfli və vaxtında monitorinqinin həyata keçirilməsi təmin oluna bilər. Bunun üçün bu sistem vəsaitlərin xərclənməsi üzrə hər bir mərhələnin bütün əməliyyatlarını qeydə almalı, həmçinin Maliyyə Nazirliyi ilə sahə nazirlikləri arasında adekvat elektron əlaqə mövcud olmalıdır.

Konsolidə edilən model daha böyük üstünlüyə malik olsa da onun tətbiqi xərclər üzrə bütün mərhələlərin kompüterləşdirilməsini tələb edir.

Hesablanma metodu əsasında büdcənin tərtibi. Hesablanma metodu əsasında uçot məlumatlarının büdcədə nəzərə alınması çox böyük üstünlüyə malik olsa da yalnız az miqdar ölkələrdə (Avstraliya, Böyük Britaniya, İslandiya, Hollandiya, Yeni Zelandiya və İsveç) bu istiqamətdə ciddi işlər görülür. Yalnız Avstraliya, Böyük Britaniya və Yeni Zelandiya hesablanma metodu əsasında büdcənin tərtibinə keçmiş və ya keçməkdədir. Lakin hələ də kassa, hesablanma və ya qarışıq metod əsasında tətbiq edilən sistemin üstünlük və nöqsanları barədə müzakirələr gedir və bu heç də qeyri-adi məsələ deyildir. Məsələn, ABŞ-da öhdəliklər əsasında büdcənin tərtibi sisteminin saxlanması barədə qərar qəbul edilmişdir. Büdcənin tərtibi zamanı kassa əməliyyatları

haqqında məlumatlara əlavə olaraq bir sıra əməliyyatlar (məsələn, pensiya və faiz ödənişləri) üzrə hesablanma metodu üzrə əldə edilmiş məlumatlar da təqdim edilir. Əsas məsələ büdcə əməliyyatlarının səmərəliliyi, dəqiq və hərtərəfli hesabat işlərinin idarəedilməsinin gücləndirilməsi üzrə ölkə qarşısında duran məqsədlərin daha faydalı reallaşdırılmasına şərait yaratmaqdır.

Məsrəflərin qiymətləndirilməsi. Proqramlar üzrə tam həcmdə məsrəflər müəyyən dövr ərzində istifadə olunan mal (iş və xidmət) alışlarına çəkilən məsrəfləri, həmçinin əsas fondların istehlakını əhatə edir. Məsrəflər haqqında məlumatlar aşağıdakı sahələrdə istifadə oluna bilər:

- *büdcənin tərtibi və məsrəflər üzərində nəzarət.* Proqramlar həddində fəaliyyət xərcləri üzrə məlumat büdcənin tərtibi və ona yenidən baxılması zamanı gələcək xərcləri qiymətləndirmək üçün istifadə edilə bilər. Büdcənin təsdiqindən və icrasından sonra məsrəflər haqqında məlumatlar növbəti büdcənin hazırlanması zamanı da istifadə olunur;

- *fəaliyyət nəticələrinin və proqramların qiymətləndirilməsi.* Xərclərin qiymətləndirilməsi proqramların səmərəliliyinin və icra qabiliyyətinin müəyyən edilməsinin əsas meyarları kimi istifadə olunur;

- *kompensasiya və haqqların həcmnin müəvvən edilməsi.* Dövlət tərəfindən göstərilən xidmətə görə alınan haqqlar həyata keçirilən siyasətin tərkib hissəsi olsa da bu siyasət üzrə müxtəlif variantların müqayisəsi və qiymətləndirilməsi üçün göstərilən xidmətin bütün dəyərinin tam qiymətləndirilməsi tələb olunur.

Bütün məsrəflərin tam qiymətləndirilməsi üçün aşağıdakı elementlər tələb olunur: a) fiziki aktivlərin və maddi-texniki ehtiyatların tam siyahısı; b) amortizasiyanın qiymətləndirilməsi; v) məsrəflərin qiymətləndirilməsinin etibarlı sistemi, çünki müxtəlif proqramların və ya fəaliyyət növlərinin reallaşdırılması zamanı avadanlıqlardan birgə istifadə və əlavə xərclər hər bir proqram və fəaliyyət növü üzrə hesablanmalıdır.

Hazırda bir çox ölkələrdə məsrəflərin qiymətləndirilməsi üçün aşağıdakı model istifadə edilir:

Nağd ödənişlər (əsaslı xərclər istisna olmaqla)

+ müəyyən dövr üzrə fiziki aktivlərin amortizasiyası

+ həmin dövrdə öhdəlik məbləğlərindəki fərq

+ həmin dövrdə göndərilmiş, lakin ödənilməmiş mal və xidmətlər

- əvvəlki dövrlərdə göndərilmiş mal və xidmətlərin ödənilməsi

+ avans hesablarındakı dəyişiklik

+ əvvəlki avans ödəmələri hesabına maliyyələşdirilən mal (iş və xidmət)

- həmin dövrdə avans ödəmələri
- + həmin dövrdə ehtiyatların səviyyəsindəki dəyişikliklər
- + ehtiyatların istehlakı və zərərlər
- ehtiyatların artması
- + digər proqramlara təqdim edilən xidmətin dəyəri
- = Bütün xərclər**

Məsrəflərin hesablanması metodu onların təhlili üçün əsas alət hesab olunsada təşkilatlar daxilində aparılan əməliyyat və fəaliyyətlər müfəssəl təhlil olunmalı, müvafiq qaydada uçot və informasiya sistemi yaradılmalı, məlumatlar isə mütəmadi təzələnməlidir.

Hazırda yalnız bir neçə ölkədə məsrəflərin qiymətləndirilməsi sistemləri tətbiq olunur. Məsələn, Yeni Zelandiyada istehsalın həcmi üzrə büdcənin tərtibi məsrəflərin qiymətləndirilməsi ilə büdcənin tərtibi arasında birbaşa qarşılıqlı əlaqəni nəzərdə tutur, lakin məsrəflərin qiymətləndirilməsi sisteminin hazırlanması böyük vaxt tələb edir. ABŞ-da büdcənin tərtibi və məsrəflərin qiymətləndirilməsi arasında dolayı əlaqə mövcuddur. Məsrəflərin qiymətləndirilməsinə fəaliyyət göstəricilərinin yaxşılaşdırılması, büdcə haqqında qərarların qəbuluna köməklik göstərilməsi və əks-əlaqə mexanizminin yaradılması aləti kimi baxılır, lakin müəssisə və təşkilatların əməliyyat xərclərinə tələb olunan təxsisatlar kassa metodu əsasında müəyyən edilir.

Kapital aktivlərinə bütün məsrəflərin uçota alınması üçün həm amortizasiya, həm də kapitaldan istifadə üzrə mənfəət nəzərə alınmalıdır. Yalnız çox az ölkələrdə kapital yığımları daxil edilmiş və onlar büdcədən birbaşa xərc maddəsi kimi aparılır. Bu yığım müvafiq nazirlik və ya təşkilatın malik olduğu yaxud idarə etdiyi aktivlərə tariflərin tətbiqi yolu ilə hesablanır. Məsələn, Yeni Zelandiyada 1991-ci ildə kapitaldan istifadəyə haqq tətbiq olundu və tarif 13% müəyyən edilməklə onun ödənilməsi üçün təşkilatların büdcələrində vəsait nəzərdə tutuldu.

Kapital yığımlarının tətbiqi təşkilatları öz kapitallarından daha səmərəli istifadəyə və məsrəflər smetasını daha optimal tərtib etməyə stimullaşdırır. Lakin bu mexanizmin tətbiqi aktivlərin müvafiq qeydiyyat sisteminin və qiymətləndirilməsinin mövcudluğuna, həmçinin aktivlərin alınması və ləğvinə tam məsuliyyət daşıyan təşkilatların müəyyən edilməsinə əsaslanmalıdır. Kapital yığımları xərclərin idarədilməsi və qiymətləndirilməsinin müvafiq sistemləri ilə əlaqələndirilməlidir. Əks halda bu formal proseduraya çevrilməklə büdcə təxsisatlarının sadəcə məbləğinin artmasına gətirib çıxarır.

4. Dövlət büdcəsi üzrə hesabatın məqsəd və prinsipləri

Büdcə hesabatı sisteminin əsas vəzifəsi dövlət idarəetmə orqanlarının özlərinin maliyyə resurslarının – gəlir və xərclərinin, aktiv və passivlərinin idarə olunması səviyyəsini müəyyən etməkdir. Bu hesabat büdcə-vergi siyasətinin planlaşdırılması və monitorinqin həyata keçirilməsi, dövlət vəsaitlərindən istifadə zamanı maliyyə intizamının gözlənilməsi üçün zəmin yaradır.

Hesabat sistemi aşağıdakı əsas məsələlərin tələblərinə cavab verməlidir:

- *büdcənin bütövlüyü/tamlığı* – hüquqi səlahiyyət və tələblərə uyğun olaraq büdcənin yerinə yetirilməsi haqqında hesabat;

- *əməliyyat nəticələri* – dövlət xərcləri üzrə proqramların nəticələri, dəyərləri və maliyyələşmə mənbələri haqqında hesabat;

- *düşünülmüş rəhbərlik* – hökumətin cari və gələcək maliyyə vəziyyətindəki ümumi dəyişikliklər barədə hesabat;

- *sistemli nəzarət* – büdcə və maliyyə qaydaları və idarəetmə normativlərinin yerinə yetirilməsinin təmin olunması üzrə mövcud sistemlər barədə hesabat.

Hesabatlar iqtisadi siyasətin planlaşdırılması və hazırlanmasının ən vacib aləti olduğuna görə onlar həyata keçirilən proqramlar, həmçinin nazirlik və idarələrin əsas vəzifələri barədə məlumatlara malik olmalıdır. Hesabatlar həmçinin parlament və geniş ictimaiyyət üçün informasiya mənbəyinə çevrilməlidir. Onlar təşkilatlara özlərinin ən müxtəlif məqsədləri haqqında məlumatları və əldə olunan nəticələri əks etdirməyə imkan verir.

Hesabatlar təqdim edilərkən müxtəlif qrup istifadəçilərin, o cümlədən icra orqanlarının, parlamentin və dövlət idarəetmə orqanlarından kənarda olan fiziki şəxslərin, kütləvi informasiya vasitələrinin, qeyri-hökumət təşkilatlarının və digər maraqlı qrupların, investorların, beynəlxalq maliyyə təşkilatlarının tələbatları nəzərə alınmalıdır.

Bir çox ölkələrdə aparılan tədqiqatlar göstərir ki, müəyyən istifadəçi qruplarına büdcə haqqında məlumatların tam və vaxtında əldə edilməsi çox zəruridir. İcra orqanlarına büdcənin səmərəli icrasını təmin etmək və müxtəlif proqramlar üzrə məsrəfləri qiymətləndirmək üçün büdcə resursları haqqında dövrü olaraq məlumatların əldə olunması tələb olunur. Fiziki şəxslər və qanunverici orqanlara onların mənafeyinə toxunan proqramlar üzrə nəticə və məsrəflər haqqında məlumatlar lazım gəlir. Beynəlxalq maliyyə təşkilatları ölkənin kredit qabiliyyətini qiymətləndirmək, xarici borcun həcmi müəyyən etmək,

faiz dərəcəsi və mübadilə kursu barədə rəyə malik olmaq üçün dövlət maliyyəsi haqqında məlumatlardan istifadə edir.

İstifadəçilərin maraqları, hesabatların tərtibi qaydaları və təcrübəsi müxtəlif ölkələrdə yaxud bir ölkə daxilində müxtəlif təşkilatlarda bir-birindən fərqlənir. Lakin bütün maliyyə hesabatlarının tərtibi zamanı tələbləri gözlənilməli olan aşağıdakı bir sıra prinsiplər mövcuddur:

- *tamliq*. İnformasiya dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə fəaliyyətinin bütün tərəflərini əhatə etməlidir;

- *əsaslılıq*. Maliyyə hesabatlarının forma və məzmunu nəzərdə tutulan istifadəçilərin tələblərinə uyğun olmalı və qəbul edilmiş standartlara cavab verməlidir;

- *istifadə üçün rahatlılıq*. Hesabatlar maraqlı tərəflər üçün asan başa düşülən olmalı və məlumatların yayılması və operativ əks etdirilməsini təmin etməlidir. Onlar büdcə konsepsiyası və metodoloji məsələlərlə tanışlığı olmayan fiziki şəxslər və qanunverici orqan üçün müvafiq izahatlara malik olmalıdırlar. Son zamanlar hesabatların qeyri-mütəxəssislər tərəfindən asan oxunulması üçün onların tərtibində daha çox diaqram, cədvəl, şəkil və s. istifadə olunur;

- *etibarlılıq*. Hesabatlarda göstərilən məlumatlar obyektiv və yoxlama üçün yararlı olmalıdır. Etibarlılıq məlumatların yalnız dəqiqliyi və ya müəyyənliyi deyildir. Bəzi maddələr üzrə müəyyən izahlarla müşayiət olunan qiymətləndirmələr məlumatların daha məzmunlu olmasını təmin edir;

- *uyğunluluq*. Məlumatlar real tələbatın yaranmasına cavab olaraq təqdim edilir. İlin sonuna vəziyyət üzrə hesabatların ənənəvi funksiyası büdcənin icrasını yoxlamaq üçün qanunverici orqana imkanın təmin edilməsidir. Maliyyə hesabatlarının ümumi vəzifələri tələb edir ki, hesabatlarda müxtəlif istifadəçilərin tələbləri nəzərə alınsın. Əksər hallarda dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə hesabatları böyük həcmdə məlumata malik olmaqla çətinliklə izah olunduğuna görə xüsusilə daha çox tənqid olunurlar;

- *ardıcılılıq*. Maliyyə hesabatlarının metodologiya, miqyas və əhatə ardıcılığının gözlənilməsi tələbi yalnız daxili deyil, həm də vaxt baxımından xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Hesabatların təqdim olunmasının bu və ya digər metodunun seçilməsindən sonra həmin metod bütün analoji əməliyyatlara tətbiq edilməlidir. Hesabatların tərtibi metodunda və ya əhatə dairəsində baş verən dəyişikliklərin nəticələri hesabatda öz əksini tapmalıdır;

- *vaxtında tərtib edilmə*. Vaxt keçdikcə informasiyanın faydalılığı adətən azalır. Beləliklə, məlumatların vaxtında qiymətləndirilməsi uzun müddət tələb edən dəqiq məlumatın hazırlanmasına nisbətən daha

faydalıdır. Lakin bununla belə hesabatların vaxtında tərtibi buradakı məlumatların yoxlanılması üçün əngəllər yaratmamalıdır;

- *müqayisəlilik*. Maliyyə hesabatları onları təqdim edən oxşar qurumlar arasında istifadəçilər tərəfindən müvafiq müqayisənin, məsələn, konkret funksiya və ya fəaliyyət növünün yerinə yetirilməsinə məsələlərin müqayisəsinin aparılmasına kömək edir;

- *faydalılıq*. Konkret nazirlik və idarələrin əməliyyatları haqqında hesabatlar həm daxilə, həm də təşkilatdan kənarda faydalı olmaq üçün onun cari və gələcək fəaliyyəti, vəsait mənbələri və onlardan istifadə, aktiv və passivlərə aid olan məsələləri daha yaxşı başa düşməyə kömək etməlidir.

Konkret tələblərin ödənilməsi üçün hazırlanan xüsusi təyinatlı və daha geniş istifadəçilər üçün nəzərdə tutulan ümumi təyinatlı hesabatlara bölünməklə onların məhdudlaşdırılması hesabatların təsvir formalarını və yayılma metodlarını müəyyən etməyə kömək edir. Məsələn, büdcənin icrasına nəzarət üçün lazım olan hesabatlar əsasən dövlət idarəetmə orqanlarının daxili istifadəsi üçün təyin olunmuş xüsusi təyinatlı hesabatlardırsa, maliyyə hesabatlarına ümumi təyinatlı hesabatlar kimi baxmaq lazımdır. Lakin bu məhdudiyyət sırf subyektiv xarakter daşıyır və konkret ölkədəki şəraitlə müəyyən olunur. Bir çox ölkələrin dövlət idarəetmə orqanları hesabatlara xüsusi tələblər müəyyən edirlər, məsələn, ekoloji hesabatlar, pensiya fondları üzrə hesabatların tərtibi və s. Belə hesabat növləri adətən dövlət idarəetmə orqanlarına müəyyən maraqlara malik olan müxtəlif qruplar tərəfindən güclü təzyiq göstərildiyi zaman təqdim olunurlar.

5. Dövlət büdcəsi üzrə hesabatların minimum standartları və əsas növləri

Maliyyə hesabatlarının minimum standartları. Tətbiq edilən uçot sistemindən, hesablar planından və maliyyə hesabatlarının formasından asılı olmayaraq istənilən ölkədə müəyyən minimum hesabat standartlarına əməl edilməlidir. Bunun üçün aşağıdakı hesabatlar tərtib edilməli və müvafiq mühasibat kitabları və ya köməkçi registrlər aparılmalıdır:

- *dövlət idarəetmə orqanlarının konsolidə edilmiş əməliyyat cədvəli*. Dövlət idarəetmə orqanları özünün konsolidə edilmiş maliyyə əməliyyatları barədə analitik hesabatlar hazırlamalı və dərc etməlidirlər. Bu hesabat maliyyə əməliyyatlarını əks etdirməklə üç cədvəldən ibarət olmalıdır: a) mərkəzi hökumətin əməliyyatları; b) yerli idarəetmə orqanlarının əməliyyatları; v) dövlət idarəetmə orqanları sektorunun əməliyyatları, büdcədən kənar fondların maliyyə əməliyyatları müvafiq

dövlət idarəetmə səviyyəsindəki hesablarda konsolidə edilməlidir.

Hesabat ən azı iki maliyyə ilini əhatə etməlidir ki, məlumatların müqayisəsini təmin etmək mümkün olsun. Dövlət idarəetmə orqanının əməliyyat cədvəlinə daxil edilən məlumatların mənbəyi dövlət idarəetmə orqanlarının hesablari olmalıdır. Konsolidə edilmiş cədvələ əlavə uçot elementləri daxil edilərkən ikili yazı qaydasına əməl olunmalıdır. Bu hesabatla illik büdcə hesabatı və digər hesabatların məlumatları ilə müqayisə üçün tələb olunan bütün cədvəllər və arayış məlumatları əlavə olunmalıdır;

- *vaxtı keçmiş daxili borclar üzrə ehtiyat və axınlar cədvəli*. Bu hesabatda vaxtı keçmiş borclar özəl sektor, yerli idarəetmə orqanları və qeyri-dövlət sektoru arasında bölünməklə onların məhdudlaşdırılması aparılır;

- *dövlət xərcləri proqramlarının icrası haqqında icmal hesabat*. Bu hesabat daha geniş funksiya və proqramlar üzrə büdcə və fondların xərclərini əhatə edir. Burada cari və əsaslı xərclər arasında məhdudiyyət qoyulur, müqayisə üçün əvvəlki illərin məlumatları əks etdirilir, sonrakı illərin qiymətləndirilməsi göstərilir. Hesabat ən azı iki maliyyə ilini əhatə etməli və onda dövlət xərcləri sahəsində həyata keçirilən siyasətin əsas istiqamətləri öz əksini tapmalıdır;

- *ortamüddətli xarici borc haqqında hesabat*. Bu hesabat aşağıdakı cədvəlləri əhatə etməlidir:

- a) aşağıdakı kateqoriyalar üzrə təsnifləşdirilən ortamüddətli xarici dövlət borcu üzrə faktiki ödənilməmiş borc öhdəlikləri:

- vaxtı keçmiş borclar nəzərə alınmadan borc öhdəlikləri, həmçinin faizlər və əsas borc məbləği üzrə vaxtı keçmiş borclar daxil olmaqla ödənişi aparılmamış borc öhdəlikləri;

- bilavasitə qəbul edilən borc öhdəlikləri və təminatlar;

- kreditörə geniş kateqoriyaları (məsələn, beynəlxalq maliyyə təşkilatları və kommərsiya kreditörələri);

- təminat alanların geniş kateqoriyaları (məsələn, dövlətə məxsus olan sənaye və kənd təsərrüfatı müəssisələri);

- borc alətləri (ssuda və digər öhdəliklər);

- b) sonrakı 5-10 il üçün dövlət borclarına xidmət üzrə məsrəflərin proqnozları:

- bilavasitə qəbul edilən borc öhdəlikləri və kreditörə geniş kateqoriyaları üzrə təminatlı borc;

- kassa və hesablanma metodu əsasında müəyyən hissələrlə yənidən baxılan borc proqnozları;

- yəni istiqrazlar;

- müvafiq dövrlərdə borclara yənidən baxılması;

- *qısamüddətli borclanmalar haqqında hesabat*. Bu hesabatın forması konkret ölkədə maliyyə/fond bazarlarının inkişaf səviyyəsi ilə şərtlənir. Borcun strukturundan və təşkilati mexanizmlərdən asılı olaraq bu hesabat ortamüddətli borc haqqında hesabatla konsolidə edilə bilər yaxud ayrıca tərtib edilə bilər;

- *grantlar haqqında hesabat*. Bu hesabatda donorların öhdəlikləri, faktiki daxil olmalar və onların qiymətləndirilməsi əks etdirilir;

- *kreditləşmə haqqında hesabat*. Bu hesabatda alınmış ssudalar, həmin dövrə əsas borcun və faizlərin ödənilməsi, əsas kateqoriyalar üzrə vaxtı keçmiş borc ehtiyatları və axınları əks etdirilir. Burada borcun alınması zamanı meydana çıxan bütün problemlər və gələcək risklərin qiymətləndirilməsi də əks etdirilməlidir;

- *forvard öhdəliklərin cədvəli*. Qanunverici orqana mütləq tabeliyyəti təmin etmək üçün bu hesabat forvard (gələcək) öhdəlikləri və funksiya/proqram/nazirliklər üzrə bölünməklə proqnozlaşdırılan ödəniş qrafikini əks etdirməlidir;

- *kassa axınları cədvəli*. Bu cədvəl kassa üzrə gəlir, xərc axınlarını, həmçinin dövrün əvvəlinə və sonuna kassa qalığını əks etdirir. O, dövlət idarəetmə orqanlarının bütün kassa vəsaitlərini və bank hesablarını əhatə edir və bir qayda olaraq bilavasitə dövlət idarəetmə orqanlarının hesabları əsasında tərtib edilir;

- *vergi xərcləri cədvəli*. Bu hesabatda sektor/funksiya, verilən güzəştin növü və ya subsidiya üzrə vergi xərclərinin qiymətləndirilməsi göstərilir;

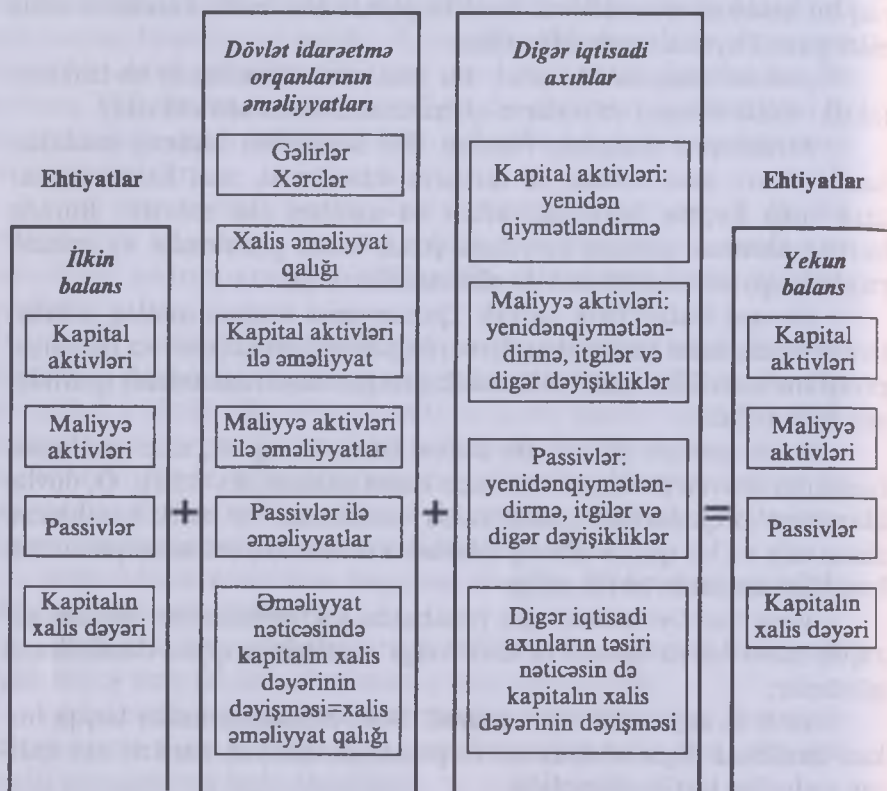
- *şərti və digər öhdəliklər cədvəli*. Borc hesabatlarından başqa imkan daxilində digər öhdəlikləri və planlaşdırılmayan xərcləri əks etdirən cədvəllər tərtib edilməlidir;

- *ayrı-ayrı sahə/proqramlar üzrə maddi aktivlər və investisiya cədvəli*. Bu hesabatda daha böyük əhəmiyyətə malik olan aktivlər, kapital qoyuluşu, həmçinin istismar xərcləri əks etdirilir.

Hesablanma metodu əsasında uçot sistemində maliyyə hesabatları. Bu uçot sistemi dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə vəziyyəti haqqında tam təsəvvür yaratmağa, həmçinin hesabatların hazırlanması zamanı əvvəllər qeyd olunduğu kimi kompleksliliyi və ardıcılığı təmin etməyə imkan verir. Hesablanma metodu əsasında uçot sistemində aktiv, passiv və kapitalın xalis dəyəri əks etdirilən maliyyə vəziyyəti haqqında və ya balans hesabatı, müvafiq maliyyə ilində gəlir və xərcləri əks etdirən maliyyə nəticələri yaxud əməliyyat hesabatı, dövrün əvvəlinə və sonuna qalıqların dəyişməsinə əks etdirən kapitalın xalis dəyərinin artması və ya azalması haqqında hesabat tərtib olunur. Bu hesabatlar kassa axınları üzrə cədvəllə tamamlanır.

Şəkil 6. Hesablanma metodu əsasında uçot sisteminin analitik əsasları

AXINLAR



Adətən beynəlxalq standartlarda əməliyyatlarla bağlı olan axınlar digər iqtisadi axınlardan fərqləndirilir. Ona görə də hesablanma metodu əsasında uçot sisteminin analitik əsasları digər hesabatlarla yanaşı aşağıdakıları da əhatə edir (Şəkil 6):

- *dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyat cədvəlində* müvafiq uçot dövründə dövlət idarəetmə orqanları sektorunun məcmu əməliyyatlarının yekunu əks etdirilir;

- *digər iqtisadi axınların cədvəlində* əməliyyatlar istisna olmaqla dövlət idarəetmə orqanlarının maliyyə vəziyyətinə təsir edən amillər əks etdirilir;

- *balans hesabatında* hər bir uçot dövrünün əvvəlinə və sonuna dövlət idarəetmə orqanlarının aktivləri, passivləri və kapitalın xalis dəyəri əks etdirilir;

- *kassa vəsaitlərinin mənbələri və istifadə edilməsi cədvəlində* kassa metodundan hesablanma metoduna keçidi tənzimləyən əlaqələndirici müxabirələşmələr göstərilir.

Dövrün əvvəlinə balans hesabatındakı dəyişikliklər həm dövlət idarəetmə orqanlarının cədvəlinə daxil edilən əməliyyatlarla bağlı axınlar ilə, həm də digər iqtisadi axınların cədvəlinə daxil edilən amillərlə izah olunur.

Bu maliyyə hesabatları yuxarıda qeyd edilən, lakin həmin maliyyə hesabatları tərəfindən əhatə olunmayan yaxud lazımi səviyyədə əhatə olunmayan sahələri (məsələn, xərclər üzrə öhdəliklər, planlaşdırılmayan xərclər, vergi xərcləri, borclar haqqında ətraflı məlumat) tamamlamalıdır.

Büdcənin icrası haqqında hesabat. Büdcənin icrası prosesini idarə etmək üçün aşağıdakı hesabatlar tələb olunur:

- *pul axınları barədə gündəlik operativ hesabatlar.* Bu hesabatlarda pul axınlarını mədaxil və məxaric üzrə qruplaşdırmaqla yanaşı, onların geniş iqtisadi kateqoriyalar üzrə ən azı həftəlik təsnifləşdirilməsi tələb olunur;

- *büdcə təsnifatına uyğun olaraq büdcənin icrası haqqında aylıq hesabatlar.* Bu hesabatlarda əsasən aşağıdakı məsələlər öz əksini tapmalıdır:

- ilkin təxsisatlar;
- təxsisatlardakı dəyişikliklər və əlavə təxsisatlar;
- ayrılmış məbləğlər;
- xərclər üzrə öhdəliklər, yoxlama mərhələsində xərclər və ödənişlər.

Təxsisatlar barədə illik hesabat (və ya büdcənin icrasının təmin olunması barədə hesabat) qanunvericilik orqanına yaxud ali audit təşkilatına təqdim edilməlidir. Bu hesabatın tərtibi büdcə haqqında əsas qanunda nəzərdə tutulmalıdır. Büdcə ili başa çatdıqdan iki ay sonra bu hesabat audit yoxlaması üçün ali audit təşkilatına göndərilməli, eyni zamanda ictimai istifadə üçün ictimaiyyətə geniş məlumat verilməlidir.

Təxsisatlar haqqında illik hesabatla yanaşı dövlət idarəetmə orqanları il ərzində istifadə olunan təcili proseduralar cədvəlini, həmçinin yuxarıda qeyd olunan maliyyə hesabatlarını tərtib etməlidirlər.

Sahə nazirliklərinin hesabatları. Bir sıra ölkələrdə sahələr arasında resursların bölüşdürülməsi barədə qərarların qəbul edilməsi üçün vacib olan məlumatların əldə olunmasını təmin etmək məqsədilə nazirlik və idarələrin fəaliyyətini əks etdirən hesabatlar tərtib edilir. Bu hesabatların büdcənin tərtibi prosesinədək hazırlandığı təqdirdə həmin

məlumatlar büdcə xərclərinin yuxarı həddinin müəyyən edilməsi üçün çox faydalı mənbəyə çevrilmiş olurlar.

Sahə nazirlikləri tərəfindən hazırlanan hesabatlar aşağıda qeyd olunan elementlərin hamısını və ya bəzilərini əhatə edə bilərlər:

- müvafiq nazirlik və ya idarənin sahəvi siyasətinin əsas məsələləri;
- müvafiq nazirliyin məqsəd və vəzifələri, onların həlli üçün təklif və ya qəbul edilən tədbirlər;
- nazirliklərin fəaliyyət növləri, proqramları və investisiya layihələri;
- fiskal göstəricilər və maliyyə hesabatları;
- sonrakı illər üzrə xərclərin (cari və əsaslı) qiymətləndirilməsi;
- digər müvafiq məlumatlar (həmin sahədə vergi xərcləri, ssudalar, təminatlar və s.)

İnvestisiya xərcləri haqqında hesabatlar. Adətən investisiya xərcləri barədə hesabat ayrıca tərtib edilir yaxud sahə nazirliklərinin hesabatının tərkib hissəsi kimi ayrıca göstərilir. Bu hesabat proqram/layihələr üzrə bölünməklə aşağıdakıları əks etdirməlidirlər:

- maliyyə ili ərzində yoxlama mərhələsində kassa xərcləri ilə yanaşı faktiki xərclər;
- əvvəlki maliyyə ilində faktiki xərclər;
- sonrakı 3-4 ilə cari proqram/layihələrə çekiləcək məsrəflərin qiymətləndirilməsi.

Böyük olmayan ölkələrdə investisiya xərcləri haqqında məlumatlar layihələr üzrə göstərilirsə, böyük ölkələrdə bu məlumatlar proqramlar üzrə əks etdirilir. Lakin ümummilli əhəmiyyətə malik olan böyük miqyaslı cari layihələr hesabatlarda ayrıca göstərməlidir.

Xarici yardım alan ölkələrdə investisiya/kapital xərcləri haqqında hesabatlar xarici mənbələr hesabına maliyyələşdirilən layihələrin qeyri-investisiya elementlərini də əhatə etməlidir ki, bütövlükdə layihələr barədə dolğun məlumat əldə etmək və zəruri hallarda donorlarla müzakirələr aparmaq mümkün olsun. Ona görə də bu elementlər layihələrin cari məsrəflərindən ayrılmaqla hesabatlarda ayrıca göstərməlidir.

Fəsil 9

DÖVLƏT XƏRCLƏRİ ÜZƏRİNDƏ NƏZARƏTİN TƏŞKİLİ FORMALARI

1. Daxili nəzarət və auditin təşkili

Daxili nəzarətin səmərəli təşkili üçün tələb olunan şərait. Həm dövlət, həm də özəl sektorda nəzarət sisteminin ən vacib xüsusiyyətlərinə aşağıdakıları aid etmək olar:

- mümkün riskin aşkar edilməsi;
- mümkün riskin aradan qaldırılması üçün daxili nəzarət proseduraları və sistemlərinin hazırlanması;
- mümkün riskin aradan qaldırılması üçün daxili nəzarət sisteminin səmərəliliyini yoxlamaq, həmçinin mövcud sistem və proseduraların əhatə etmədiyi risk növlərini aşkar etmək üçün daxili audit proseduralarının tətbiq edilməsi.

Risk konsepsiyasına adətən aşağıdakı elementlər daxil edilir:

- maliyyə, texniki və kadr resurslarından, həmçinin xarici yardımlardan məqsədsiz və sui-istifadə edilməsi;
- iqtisadi siyasət sahəsində büdcənin və digər vacib qərarların qeyri-mütəmadi və qeyri-səmərəli yerinə yetirilməsi;
- uçot işlərinin lazımi səviyyədə qurulmaması;
- maliyyə və idarəetmə üzrə etibarlı, dolğun və dəqiq məlumatların təqdim olunmaması.

Daxili nəzarət sistemi qeyd olunan mümkün risklərin aradan qaldırılması üçün tətbiq olunur. Bu sistemlərin konkret formaları tətbiq edilən ölkədə mövcud olan inzibati və mədəni ənənələrin xarakterindən asılı olaraq fərqli olurlar. Bir ölkədə uğurla tətbiq edilən nəzarət sistemi digər ölkədə həmin səviyyədə tətbiq oluna bilmir. Ona görə də bu və ya başqa sistemin yoxlanılması onun praktiki səmərəlilik səviyyəsinə uyğun aparılmalıdır.

Daxili nəzarət sistemi dövlət proqramlarında nəzərdə tutulan məsələlərin həllinə kömək etmək, bu proqramların yerinə yetirilməsində istifadə olunan resursların proqramda göstərilən məqsəd və vəzifələrə uyğunluğunu təmin etmək, resurslardan məqsəddən kənar və sui-istifadə edilməsinin qarşısını almaq, qərarların qəbul edilməsi üçün tələb olunan məlumatların vaxtında daxil olmasını, işlənməsini və hesabatlarda nəzərə alınmasını təmin etmək məqsədilə tətbiq olunan qayda, prosedura və struktur yığını kimi müəyyən olunur.

Avropa ölkələrində tətbiq edilən maliyyə nəzarətinin praktiki metodları bir-birindən köklü surətdə fərqlənirlər. Fransa, İspaniya, Portuqaliya və bir sıra digər ölkələrdə istifadə olunan metodun hüquqi ənənələri Napoleon məcləsinə əsaslanır. Bu metodda üçüncü tərəf əsas nəzarətedici orqan kimi çıxış edir ki, həmin orqan adətən dövlət strukturunun mərkəzində yerləşir. Əksər hallarda Maliyyə Nazirliyi həmin orqan rolunda çıxış edir. Niderland, Böyük Britaniya, Skandinaviya ölkələrində tətbiq olunan ikinci metodda qeyri-mərkəzləşdirilmiş nəzarət sistemi istifadə olunur. Bu metodda əsas məsuliyyət sahə nazirliklərinin və büdcə təşkilatlarının rəhbərlərinin, bəzi hallarda isə həmin təşkilatların büdcə-maliyyə orqanlarının məsul şəxslərinin üzərinə qoyulur. Lakin bununla belə daxili nəzarət üzrə dövlət sisteminin uyğunlaşdırılması və səmərəliliyinin təmin olunması kimi ümumi məsələlərin icrası məsuliyyəti mərkəzləşdirilmiş qaydada Maliyyə Nazirliyinə həvalə olunur. Bir sıra Avropa ölkələrində isə bu iki metodun ayrı-ayrı elementlərindən ibarət olan qarışıq metod tətbiq olunur.

Formasından asılı olmayaraq daxili nəzarət sistemi aşağıdakı proseduraları əhatə etməlidir:

- nazirlik və büdcə təşkilatlarının bütün işçiləri tərəfindən icra olunan vəzifələrin, qaydaların, cari məsələlərin düzgün başa düşülməsini və səmərəli həllini təmin edən dolğun təlimatların və müvafiq kursların mövcudluğu;
- işçilərin məsuliyyətinin birmənalı və dəqiq müəyyən olunması;
- maliyyə əməliyyatları və idarəetmə funksiyaların (müqavilə əməliyyatları da daxil olmaqla) yerinə yetirən işçilər arasında funksiyaların dəqiq bölüşdürülməklə məhdudlaşdırılması;
- qaydaların pozulmasının qarşısının alınması və qeyri-normal halların aşkar edilməsi üçün «şəffaflıq» ənənələrinin inkişaf etdirilməsi;
- bütün müvafiq göstərişlərin və təlimatların vaxtında bütün səviyələrdə işçilərin nəzərinə çatdırılması və onların yerinə yetirilməsi üzərində nəzarətin təşkil edilməsi.

Daxili nəzarətə görə məsuliyyət. Daxili nəzarət sisteminin birinci metodunun tətbiq olunduğu ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi yalnız büdcələrin tərtibində və sahə nazirlikləri üzrə vəsaitlərin bölüşdürülməsində aparıcı mövqeyə malik deyil, həm də onun nümayəndələri tərəfindən sahə nazirliklərində xərclər üzərində ilkin nəzarət həyata keçirilməklə nazirliklərin fəaliyyətinə birbaşa müdaxilə imkanı vardır. İkinci metodun tətbiq olunduğu ölkələrdə sahə nazirlikləri öz

büdcələri daxilində vəsaitlərin xərclənməsinə, həmçinin müvafiq qaydada yoxlama və profilaktika işlərinin təşkilinə tam məsuliyyət daşıyır. Qeyd etmək lazımdır ki, bəzi hallarda bu məsuliyyət əvvəldən Maliyyə Nazirliyinin üzərinə qoyulur və o, bütün büdcə təşkilatlarında nəzarət və tənzimlənmə hüququnu özündə saxlamaqla müvafiq nəzarət sistemini təşkil etmək üçün vahid qayda və proseduralardan istifadə edir.

Ümumiyyətlə, daxili nəzarətə və onun düzgün təşkilinə həmin təşkilatın rəhbərliyi məsuliyyət daşıyır. Ona görə də səmərəli daxili nəzarətin tətbiqi və aparılması üçün rəhbərlik təşkilatının idarəedilməsini vicdanla həyata keçirməli, peşəkarlığı və şəxsi ləyaqəti ilə seçilməlidir.

Hazırda səmərəli maliyyə nəzarəti sisteminin ən vacib elementləri kimi aşağıdakılar fərqləndirilir:

- bütün maliyyə məsələlərinə cavabdehlik daşıyan nüfuzlu mərkəzi icra orqanının mövcudluğu;

- mühasibat uçotu, maliyyə hesabatı, daxili auditin mərkəzləşdirilmiş standartları, həmçinin onların aparılmasını təmin edən vasitələr;

- şəxsi məsuliyyət əhatə olunmaqla dəqiq və şəffaf intizam qaydaları;

- nəzarəti həyata keçirən orqandan asılı olmayaraq ilkin nəzarətin səmərəli və ardıcıl sistem və proseduraları;

- dövlət sektorunun bütün təşkilatları üçün aydın, tam və şəffaf illik hesabatları;

- maliyyə nəzarəti üçün ümumi əlverişli mühitin mövcudluğu;

- dövlət sektoruna parlament tərəfindən aktiv xarici nəzarət, həmçinin səmərəli xarici audit.

Daxili/idarəedici nəzarət müvafiq mühiti, həmçinin ardıcıl nəzarət sistem və proseduralar kompleksini əhatə edir. Nəzarət mühiti dedikdə rəhbərliyin düşünmə tərzı və iş üslubu, vəzifələrin bölüşdürülməsi, daxili nəzarət sistem və proseduralarına nəzarət başa düşülür. Beləliklə, təşkilatda formalaşmış mühitin xarakteri burada istifadə olunan nəzarət sistemi və proseduralarının formasını müəyyən edir.

Digər ən vacib tələb təşkilatın qarşılaşdığı riskin hərtərəfli və müfəssəl qiymətləndirilməsi, bu risklərin idarəedilməsi üçün nəzarət metodlarının müəyyən edilməsidir. Mürəkkəb struktura malik olan təşkilatlarda bu o qədər də asan məsələ olmadığı üçün bəzi hallarda kənar köməkliklərin (daxili və xarici auditorların) cəlb edilməsi məsələsini irəli sürür. Lakin bu kömək əldə olunduqdan sonra rəhbərlik bütün proseslərdə, xüsusilə konkret nəzarət mexanizmlərinin tətbiq olunması

barədə qərarların qəbul edilməsində bilavasitə iştirak etməlidir. Reallaşdırılması təmin olunmayan sonrakı nəzarət tədbirlərinin tətbiqi sistemə inamın azalmasına və gözlənilən nəticələrin əldə olunmamasına səbəb olur.

Göründüyü kimi nəzarət mexanizmləri yüksək səmərəliliyi və təsirliliyi ilə seçilməlidir. Onlar həddən artıq bəsit yaxud istifadə üçün xüsusilə mürəkkəb olmamalı, habelə nəzarət sisteminin tətbiqinə çəkilən məsrəflər, aradan qaldırılması tələb olunan riskin miqyasına mütənasib olmalıdır.

Daxili nəzarətin növləri. Daxili nəzarət mexanizmləri ayrı-ayrı təşkilatların konkret ehtiyacları üçün hazırlandığına görə bu mexanizmlərin universal tərkibi/siyahısı mövcud deyildir. Bununla belə nəzarət mexanizminin müxtəlif kateqoriyalarını fərqləndirmək olar ki, onların tətbiqi istənilən şəraitdə optimal nəticələrin əldə olunmasına şərait yaratmış olur:

- uçot və hesabat işlərinin müvafiq standartlara uyğun təşkili;
- işin keyfiyyətinə nəzarət;
- səmərəli əlaqənin qurulması (çünki hazırda əlaqə kanalları idarəedici nəzarət sisteminin tərkib elementlərindən birinə çevrilmişdir).

Eyni zamanda rəhbərlik yalnız təşkilat qarşısında qoyulmuş məsələlərin yerinə yetirilməsini deyil, həm də təşkilata ayrılmış resursların məqsəddən kənar və qeyri-səmərəli istifadə olunmasının qarşısının alınmasını təmin etməlidir. Bu məqsədlə çoxlu sayda müxtəlif metodlardan istifadə oluna bilər:

- *fiziki nəzarət.* Bu kateqoriyaya əsasən müraciət (məsələn, mühasibat yazılarına, bahalı əşyaların inventar siyahısına və oğurlanma ehtimalı böyük olan bu əşyaların bilavasitə özlərinə) imkanlarını məhdudlaşdırmağa yönəldilmiş müdafiə tədbirləri daxil edilir;

- *mühasibat uçotu üzrə nəzarət tədbirləri.* Bu kateqoriya mühasibat uçotu sistemində əməliyyatların əks etdirilməsi proseduru əhatə edir. Məsələn, bütün nağd vəsaitlərin gündəlik banka təhvil verilməsi tələb oluna bilər. Bu zaman vəsaitlərin yığılmasına məsul olan şəxslər ödəmə qəbzlərini, vəsaitlərin təhvil verilməsinə məsul olan şəxslər isə bank çıxarışını mühasibə təhvil verirlər və sonuncu hər iki sənədi üzləşdirməklə maliyyə pozuntusunu və ya kənarlaşmaları müəyyən edərək məsul şəxsə məlumat verirlər. Bilavasitə xərclər üzərində nəzarət tədbirlərinə hər hansı xərcin büdcə və ya digər təsdiqedic sənədlərlə müqayisəsinin aparılmasını misal göstərmək olar. Xərclərin gözlənilən strukturdan kənarlaşması aşkar olunur və məruzə edilir, icazə verilən məbləğdən artıq xərcin icrası isə birbaşa dayandırılır;

- *proseslər üzərində nəzarət*. Müvafiq razılıq olduğu təqdirdə bu və ya digər əməliyyatın həyata keçirilməsini təmin etməyə yönəldilmiş proseduralar bu nəzarət mexanizmlərinə aid edilir. Məsələn, böyük məbləğdə alışların həyata keçirilməsi və ya müqavilələrin imzalanması hüququnun konkret hər hansı bir şəxsə həvalə olunması onun daha yuxarı məsul şəxs tərəfindən razılaşdırılmasını və təsdiqini tələb edir. Podratçılara vəsaitlərin ödənilməsi malların daxil olması və xidmətlərin göstərilməsini təsdiq edən sənədlərlə yanaşı qeyd olunan təsdiq sənədlərinin də müvafiq qaydada təqdim olunmasını tələb edir. Bundan başqa əvvəlcədən müəyyən edilmiş limitdən yuxarı ödənişlərin daha yüksək vəzifəli və səlahiyyətli şəxs tərəfindən yoxlanılmasını və təsdiqini tələb edir. Bir sıra ölkələrdə idarəedici nəzarət sisteminin ən vacib hissəsini kadrların keyfiyyət və səriştəsinin yoxlanılması təşkil edir. Bu və ya digər vəzifəyə namizədlər ciddi yoxlamadan keçirlər və işə girmək üçün onlardan ixtisas sertifikatları tələb olunur;

- *alışlar üzərində nəzarət* satınalmalar haqqında qanuna əsasən həyata keçirilir;

- *vəzifələrin bölüşdürülməsi özündə həm nəzarət elementini, həm də bir çox nəzarət sisteminin ayrılmaz tərkib elementini əks etdirir*. Onun əsas xüsusiyyəti ondan ibarətdir ki, istənilən əməliyyatın həyata keçirilməsi üçün ən azı iki nəfərin iştirakı tələb olunur. Bu isə qanunsuz əməliyyatlar üzrə riski minimuma endirməyə imkan verir. Əvvəlki misalda göstəriləndiyi kimi bir nəfərin nağd vəsaitlərin toplanması, digərinin həmin məbləği banka təhvil verməsi, üçüncünün isə üzlaşmə və uçot kitablarında əməliyyatların əks etdirilməsi ilə məşğul olaraq vəzifələrin bu cür bölüşdürülməsi istənilən maliyyə nəzarəti sisteminin əsas elementidir. Lakin bu cür bölgünün optimal nisbəti gözlənilməli və ondan sui-istifadə edilməməlidir, əks halda o, nəzarət sisteminin səmərəliliyinin aşağı düşməsinə və vəzifələrin yerinə yetirilməsi imkanının zəifləməsinə gətirib çıxarar;

- *daxili audit* mexanizmi sonra ətraflı nəzərdən keçiriləcəkdir.

Daxili nəzarətin məhdudlaşdırılması. Daxili nəzarətin heç bir sistemi təsadüfi səhvlər və ya sui-istifadə üzrə risklərə qarşı tam təminat vermir. Qarşısına belə məqsədi qoyan istənilən sistemin təşkili böyük həcmdə xərclər tələb edir ki, bu da qeyd edilən risklə müqayisə olunmaz dərəcədə çox olmaqla yanaşı sistemin çevikliyini də minimuma endirmiş olardı. Beləliklə, nəzarət sisteminin başlıca məqsədi «mümkün hədd» daxilində qayda pozuntularının qarşısının alınması, bu halların baş verdiyi halda isə onun aşkar edilərək tədbir görülmək üçün rəhbərliyə məlumatın verilməsidir. Ona görə də ida-

rəədici nəzarət sisteminin yaradılması və istifadəsi ilə bağlı olan aşağıdakı risklər nəzərə alınmalıdır:

- *strukturda buraxılmış səhvliklər*. Qeyd olunduğu kimi idarəedici nəzarət sistemi konkret spesifik şəraitlə bağlı olan risklərin müfəssəl təhlil olunmasından sonra tətbiq olunacaq təşkilatın, fəaliyyətin və mühitin konkret ehtiyacları üçün hazırlanmalıdır. Lakin əksər hallarda xüsusi nəzarət sisteminin yaradılması prosesini qısaltmaq üçün təşkilat rəhbərlikləri digər təşkilatlarda mövcud olan nəzarət sistemini tətbiq etməyə çalışırlar ki, bu da çox təhlükəli meyldir. Nəzarət sisteminin strukturunda buraxılan səhvliklər elementlər arasında uyğunsuzluqların yaranmasına səbəb olmaqla yanaşı ciddi maliyyə fəsadları törədə bilər;

- *qeyri-səmərəli tətbiq*. Hətta ən təkmil sistem öz vəzifələrini yalnız düzgün tətbiq zamanı yerinə yetirmiş olur. Bütün müvafiq işçilər tərəfindən nəzarət proseduralarına ciddi surətdə əməl edilməli, işin həcmindən və xarakterindən asılı olmayaraq həmin proseduralar şüurlu surətdə həyata keçirilməlidir. Bu meyarın yerinə yetirilməsi səmərəli nəzarət sisteminin ən vacib şərtlərindən biridir. Fövqəladə halların yaranacağı və adi proseduraların istifadəsinin qeyri-mümkün olduğu hallar üçün əvvəlcədən alternativ mexanizmlər işlənib hazırlanmalıdır;

- *qeyri-normal hallara adekvat reaksiyanın göstərilməsi*. Müəyyən edilmiş qayda və normalardan kənarlaşan yaxud gözlənilmədən baş verən bütün hadisələr ciddi surətdə araşdırılmalı, hər hansı pozuntu halının baş verib-verməməsi aydınlaşdırılmalıdır. İstənilən bu cür hallara adekvat reaksiyanın göstərilməməsi mövcud nəzarət sisteminin təsirini azaldır və bütövlükdə ümumi fəaliyyətin nəticələrinə mənfi təsir göstərir;

- *gizli sövdələşmə*. Maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsinə məsul olan işçilərin qanundan kənar hərəkətlərə yol verərək və gizli sövdələşmələrə girərək sənədlərdə saxtalaşdırılmaya yol verdikləri halda istənilən daxili nəzarət sistemindən yan keçilməsi təhlükəsi mövcud olur. Ona görə də nəzarət proseduralarını kifayət qədər mürəkkəbləşdirmək mümkün olsa da bu, sistemin ümumi səmərəliliyinə mənfi təsir göstərdiyinə görə əsas diqqət nəzarət sisteminin çevikliyinə artırılmasına yönəldilir;

- *təşkilatın rəhbərliyi tərəfindən sui-istifadə*. İdarəedici nəzarət rəhbərliyin özünün üzərində deyil, rəhbərlik tərəfindən təşkilatın fəaliyyəti üzərində nəzarətin yaradılmasını nəzərdə tutur. Lakin təcrübə göstərir ki, bir çox hallarda rəhbərlik tərəfindən vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək nəzarət sistemində yan keçilir, vəsaitlərin sui-istifadə və

mənimsənilməsi hallarına yol verilir. Ona görə də bu halların qarşısının alınması üçün təşkilatlarda şəffaf mühit formalaşdırılmalı, işçilərin şəxsi məsuliyyət məsələləri önə çəkilməlidir.

Daxili nəzarət tədbirləri istənilən təşkilatın struktur və əməliyyatlarının əhəmiyyətli hissəsini təşkil edir. Təşkilatın strukturu və fəaliyyəti mürəkkəbləşdikcə burada tətbiq olunacaq daxili nəzarət sisteminin struktur və mexanizmlərinə bir o qədər çox diqqət yetirilməlidir.

Daxili audit və onun səlahiyyətləri. Daxili audit özündə təşkilatın həyata keçirdiyi əməliyyatların təkmilləşdirilməsinə yönəldilmiş müstəqil və obyektiv nəzarət- məsləhət fəaliyyətini əks etdirir. Daxili audit təşkilatın qarşısında qoyulmuş vəzifələrin həyata keçirilməsinə kömək edir, çünki o, mümkün risklərin aradan qaldırılması səmərəliliyinin dövrü qiymətləndirilməsini, risklərə nəzarəti və onların çevik idarə olunmasını nəzərdə tutur.

Daxili audit konsepsiyası məntiqi olaraq bilavasitə daxili nəzarətin mahiyyətindən irəli gəlir. Qeyd olunduğu kimi maliyyə nəzarətinin təşkili üzrə Avropa modelləri mərkəzləşdirilmiş və lokal yanaşmaya uyğun gəlirlər. Məsələn, Portuqaliyada nüfuzlu Baş maliyyə müfəttişliyi birbaşa Maliyyə Nazirliyinə tabedir və o, bütün dövlət xərcləri, həmçinin faktiki daxilolmalar üzrə maliyyə nəzarətinə cavabdehlik daşıyır. Baş maliyyə müfəttişliyindən başqa bütün sahə nazirliklərində onun nəzarət təşkilatı (baş müfəttişliklər) mövcuddur. Digər tərəfdən Böyük Britaniyanın Maliyyə Nazirliyinin daxili audit xidməti dövlət xərcləri və gəlirləri üzərində bilavasitə maliyyə nəzarətini deyil, sahə nazirliklərində və onların nəzdində olan xüsusi maliyyə nəzarəti bölmələrində (daxili audit xidmətlərində) idarəedici və daxili nəzarət sisteminin lazımı şəkildə istifadə olunmasının təmin edilməsinə cavabdehlik daşıyır.

Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrinin əksəriyyətində daxili audit üzrə dövrü proseduralar mövcud deyildir. Onların bəzilərində ictimaiyyət tərəfindən dövlət qulluqçularına qarşı edilən şikayətlərin, həmçinin dələduzluq və mənimsəmə halları üzrə işlərin istintaq orqanlarına verilməzdən qabaq araşdırılması üçün xüsusi «dövlət nəzarət idarələri» və ya «nəzarət korpusları» vardır. Lakin bu təşkilatlar dövrü olaraq maliyyə məsələləri üzrə auditor yoxlamaları ilə məşğul olmurlar və hazırda bir sıra ölkələrdə onların həqiqi maliyyə nəzarəti orqanlarına çevrilməsi prosesi baş verir.

Göründüyü kimi daxili auditin əsas funksiyaları daxili nəzarət sistemi və proseduraları üzrə işlərin keyfiyyətini qiymətləndirmək, həmçinin seçmə üsulu ilə əməliyyatların həyata keçirilməsini tədqiq

etməkdir. Təcrübədə daxili audit xidməti iki əsas fəaliyyət növünü- maliyyə auditi və işlərin keyfiyyətinin yoxlanılmasını əhatə etməlidir:

- *maliyyə auditi* büdcə və maliyyə sistemlərinin qaydalara uyğunluq testlərinin köməyiylə yoxlanılması («ekspres-yoxlama») və faktiki əməliyyatların dərinədən öyrənilməsini nəzərdə tutur. Maliyyə auditi adətən illik plan əsasında aparılır və nazirlik yaxud təşkilatın hər bir bölməsinin çoxillik fəaliyyət dövrü ərzində ən azı bir dəfə yoxlanılmasına əsaslanır. Maliyyə auditi həmçinin mühasibat uçotu sisteminin səmərəliliyinin konkret qiymətləndirilməsini (o cümlədən, hesabat mexanizmlərini) də əhatə edir;

- *işlərin keyfiyyətinin yoxlanılması və ya «xərclərin səmərəliliyinin müəyyən edilməsi»* zamanı illik planı əhatə etməklə nazirlik və təşkilatların öz məqsədlərinə çatmaq və konkret proqramları yerinə yetirmək səviyyəsi müəyyən edilir. Bu zaman çəkilən məsrəflər risklərlə, məsələlərin vaxtında və dəqiq yerinə yetirilməsinin isə resurslardan minimum istifadə edilməsi ilə uyğunluğu təmin olunmalıdır.

Daxili audit həmçinin kadr resurslarının konkret təhlilini və onların qarşıya qoyulmuş vəzifələrə və məqsədlərə uyğunluğunun müəyyən edilməsini də əhatə etməlidir.

Daxili auditorların müstəqilliyi. Daxili auditorlar adətən nazirlik və təşkilatlarda resursların səmərəli idarəedilməsi üzrə texniki məsləhətlərə görə bilavasitə cavabdehlik daşıyırlar. Mərkəzləşdirilmiş Baş maliyyə müfəttişlikləri tərəfindən daxili auditin aparıldığı ölkələrdə auditorların müstəqilliyi onların birbaşa Maliyyə Nazirliyinə tabe olması ilə təmin edilir. Digər ölkələrdə daxili audit xidməti bilavasitə nazirlik və idarələrin rəhbərlərinin təbəçiliyində olur. Şərqi Avropa ölkələrində müxtəlif mexanizmlər tətbiq edilir. Belə ki, əvvəlki rejimdən miras qalmış «nəzarət idarələri» adətən bilavasitə Maliyyə Nazirinə, bəzi hallarda isə Baş Nazirin aparatına tabe olurlar.

Daxili auditorların müstəqilliyinin xarakterinin müəyyən edilməsi də mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bunu xarici auditorların (məsələn, Ali audit təşkilatının-AAT) müstəqilliyi ilə müqayisə etmək olmaz, çünki sonuncu bilavasitə parlamentə və ya ali icra orqanına tabe olur. Buna görə də daxili auditorların müstəqilliyi onların əsassız dəyişdirilməsinə qarşı xüsusi təminatların mövcudluğu ilə gücləndirilməlidir.

Daxili auditorlar onların yoxlamalı və qiymətləndirməli olduqları daxili nəzarət prosesində iştirak etməməlidirlər. Onlar yalnız yeni fəaliyyət növü və proqramlar üçün hazırlanan sistem və proseduralar haqqında öz rəylərini bildirmək imkanına malik olmalıdırlar. Bununla belə daxili audit daxili nəzarətin bir hissəsinə çevrilməməli və onunla

daimi əlaqəyə malik olmamalıdır. Daxili audit üçün ən vacibi onun öz əlahiddəliyini saxlamaqdır, çünki yalnız bununla sahə nazirliklərinin rəhbərliyi daxili nəzarət üzrə öz məsuliyyətini etiraf edə və səmərəli daxili nəzarət sisteminin yaradılması və aparılmasına maraqlı olduğunu göstərə bilər.

2. Xarici auditin təşkili

Səmərəli xarici auditor fəaliyyətinin təşkili üçün tələb olunan şərtlər. Daxili nəzarət və qiymətləndirmə ilə yanaşı auditor fəaliyyəti planlaşdırma, büdcə fəaliyyəti və dövlət vəsaitlərinin xərclənməsi zamanı müvafiq qanunların, qanunvericilik aktlarının və normativ sənədlərin tələblərinin gözlənilməsini, habelə proqramların icra edilməsində mövcud reallıqların nəzərə alınmasını təmin etməyə imkan verən proses və mexanizmlər nəzərdə tutur. Bu mexanizmlərin yoxluğu keyfiyyətsiz məlumatlar əsasında vacib qərarların qəbul edilməsi, resursların idarəedilməsində ciddi nöqsanlara yol verilməsi və qəbul edilmiş qərarların icrasına etinasız yanaşılması riskini daha da artırır. Dövlət sektorunda audit həmçinin vergidəyicilərinin pullarının necə xərclənməsi, dövlət nəzarəti altında aktiv və passivlərin idarəedilməsinin necə həyata keçirilməsi barədə həm direktiv orqanlara, həm də vətəndaşlara keyfiyyətli hesabat məlumatlarının təqdim olunmasını təmin edir.

Xarici və daxili audit arasında ciddi və prinsipial fərqlər mövcuddur. Bu hər şeydən əvvəl auditorların müstəqillik səviyyəsinə və audit nəticələrinin göndərildiyi orqanların səlahiyyətinə aiddir. Xarici auditin səmərəli fəaliyyət göstərməsi və obyektiv nəzarət mexanizmi kimi nüfuz qazanması üçün o, audit yoxlaması obyektlərindən tam asılı olmamalı və onun tərtib etdiyi hesabatlar yoxlanan təşkilatdan asılı olmayaraq müstəqil fəaliyyət göstərən subyektə göndərməlidir. Lakin bütün bunlar auditor fəaliyyətinin bu iki növü arasında sıx əlaqənin qurulmasını inkar etmir. Praktiki işləri daha da yüngülləşdirmək üçün əksər ölkələrin dövlət sektorunda həm xarici, həm də daxili audit mexanizmlərindən istifadə olunur.

Ali auditor orqanlarının beynəlxalq təşkilatının (İNTOSAI) Lima bəyannaməsində auditlərin aparılması qaydasında bildirilir:

«Auditor fəaliyyəti məfhumu və onun təşkili dövlət maliyyə inzibatçılığı ilə bilavasitə əlaqədardır, çünki dövlət vəsaitlərinin idarəedilməsi inama əsaslanan münasibətin ifadəsi deməkdir. Audit öz-

özlüyündə məqsəd deyildir, tənzimləyici sistemin ayrılmaz elementi olub onun məqsədi qabaqcadan maliyyə idarəedilməsinin qanunilik, səmərəlilik, təsirlilik və qənaətlilik prinsiplərinin pozulmasını və qəbul edilmiş standartlardan kənarlaşmaları aşkar edərək fərdi hallarda təshihedici tədbirlərin həyata keçirilməsini, müvafiq işçilərin öz məsuliyyətini dərk etməsini, qanun pozuntularının aradan qaldırılmasını və ən azı məhdudlaşdırılmasını təmin etməkdir.»

Səmərəli audit fəaliyyəti dövlət maliyyəsinin idarəedilməsinin yaxşılaşdırılmasına, dövlət vəsaitlərinin xərclənməsi barədə real məlumatların əldə olunmasına kömək edir. Bu fəaliyyət aşağıdakıları həyata keçirməyə imkan verir:

- dövlət vəsaitlərindən düzgün istifadə olunmaması ilə əlaqədar kənarlaşmaların və bunun nəticəsində idarəedici nəzarətdə mövcud olan nöqsanların aşkar edilməsi;

- büdcənin icrası haqqında hesabatın və digər maliyyə məlumatlarının etibarlılığının müəyyən olunması;

- aradan qaldırılması mövcud büdcə resurslarını daha qənaətlə idarəetməyə imkan verən qeyri-səmərəli və artıq xərclənmə hallarının aşkar edilməsi;

- gələcək büdcə təxsisatlarında, qəbul ediləcək qərarlarda müvafiq düzəlişlərin aparılmasına əsas verən proqramların icrası barədə etibarlı və dəqiq məlumatların əldə olunması.

Əksər Avropa ölkələrində dövlət auditinin tarixi bir neçə yüz il əhatə edir. Dövlət strukturunda aparılan islahatlar audit nəzarətinə də öz təsirini göstərmiş, onun strukturunda, vəzifə və səlahiyyətlərində ciddi dəyişikliklər baş vermişdir. Bütövlükdə dövlət idarəetmə orqanlarında audit yoxlamalarının aparılmasına məsuliyyət daşıyan bu təşkilatlar özlərini Ali audit təşkilatı (AAT) adlandırırlar.

Hazırda Avropada ümumi formada AAT-ın üç əsas növü fərqləndirilir:

- məhkəmə funksiyalarına malik olan «məhkəmə orqanı» (məsələn, Fransada Cour des Comptes təşkilatı, İtaliyda Corti dei Conti təşkilatı, Rumıniyada Curtea de Conturi təşkilatı);

- məhkəmə funksiyalarına malik olmayan «kollegial orqan». Lakin burada məhkəmələrdə olduğu kimi kollegial qərarların qəbulu prosedurasından istifadə edilir (məsələn, Çexiya Respublikasında Nejvyšší kontrolní úřad təşkilatı, Almaniyada Bundesrechnungshof təşkilatı, Niderlandda Algemene Rekenkamer təşkilatı). Qeyd etmək lazımdır ki, Avropa İttifaqının AAT-ı- auditorların Avropa palatası da bu əsaslarla yaradılmışdır;

- vahid baş auditorun rəhbərlik etdiyi monokratik auditor bürosu (məsələn, Böyük Britaniyada audit üzrə milli idarə, Danimarkada Rigsrevisionen təşkilatı, Estoniyada Riigikontroll təşkilatı).

Hazırda Avropa ölkələrinin bir çoxunda AAT-ın adında rəsmi olaraq hələ də «məhkəmə» sözü qalsa da, onlar çox məhdud məhkəmə funksiyasına malikdirlər və ya ümumiyyətlə belə funksiya tamamilə yoxdur.

Ona görə də Avropa auditorlar palatası, həmçinin Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrinin AAT rəhbərləri 1999-cu ildə Praqada keçirilən yığıncaqda Ali audit təşkilatının yaradılması və səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün aşağıdakı məsələhətləri vermişlər:

- AAT konstitutsiya və qanunlarda formalaşdırılan və normativ, qayda və proseduralarla tamamlanan sanballı, stabil və tətbiq oluna bilən hüquqi bazaya malik olmalıdır;

- AAT öz vəzifələrini səmərəli və obyektiv yerinə yetirmək üçün lazım olan funksional, təşkilati, əməliyyat və maliyyə müstəqilliyinə malik olmalıdır;

- AAT milli büdcədə əks etdirilib-etdirilməməsindən, kimin faydalanmasından və idarəetməsindən asılı olmayaraq bütün dövlət resursları və əməliyyatları üzrə auditor yoxlamasının aparılması üçün konstitutsiya və qanunlarda dəqiq müəyyən edilən səlahiyyət və vasitələrə malik olmalıdır;

- AAT həm düzgünlük, həm də fəaliyyət üzrə yoxlama daxil olmaqla dövlət müəssisələrinin bütün tərəflərinin xarici audit yoxlamasını həyata keçirməlidir;

- AAT öz işinin nəticələri barədə sərbəst və heç bir məhdudiyyət olmadan məruzə etmək/məlumat vermək imkanına malik olmalıdır. Məruzələr parlamentə göndərilə və ictimaiyyətə təqdim oluna bilər;

- AAT yerli şəraitə uyğunlaşmalı, İNTOSAİ-nin auditor fəaliyyətinin standartlarına uyğun olan auditor standartlarını qəbul və nəşr etməli, yaymalıdır. Auditor standartları auditor fəaliyyətinin məqbul keyfiyyətini və səlahiyyətliliyini təmin etmək məqsədilə AAT-ın işində daima və etibarlı şəkildə tətbiq olunmalıdır. Bununla əlaqədar olaraq, həmçinin standartların gözlənilməsi və praktiki istifadəsini asanlaşdırmaq üçün AAT auditor yoxlamalarının aparılması üzrə təlimat və müfəssəl texniki vəsait hazırlamalıdır;

- AAT öz vəzifələrini yerinə yetirmək üçün malik olduğu kadr və maliyyə resurslarından maksimum səmərəli istifadə olunmasını təmin etməlidir. Bu məqsədlə AAT rəhbərliyi müvafiq göstərişlər və

mexanizmlər hazırlamalı və işə salmalıdır ki, yüksək keyfiyyətli və səmərəli nəticələrin əldə olunmasına imkan yarada və işlərin düzgün qurulmasına təminat verə bilsin;

- AAT özünün daxili təşkilati strukturunu elə qurmalıdır ki, işlərin müvafiq qaydada aparılmasını daha da asanlaşdırsın;

- AAT öz ştatlarını bacarıqla və səriştəli mütəxəssislərdən ibarət olmaqla formalaşdırmalıdır ki, səmərəli auditor fəaliyyətinin beynəlxalq standartlara və Avropa təcrübəsinə uyğun həyata keçirilməsinə təminat verə bilsin;

- AAT öz işçilərinin texniki və peşə savadının artırılması qayğısına qalmalı, hazırlıq kursları təşkil etməlidir;

- AAT yoxlanan obyektlərdə əsas diqqətini yüksək keyfiyyətli səmərəli nəzarət (daxili) sistemin yaradılmasına cəmləməlidir.

İNTOSAİ dövlət təşkilatlarının və onların həyata keçirdikləri əməliyyatların auditor yoxlamalarının standartlarını və prinsiplərini müəyyən etmişdir. Bu standart və prinsiplər bütün dünyada demək olar ki, AAT-ların hamısı tərəfindən qəbul edilmişdir. Bu prinsip və standartların gözlənilməsi barədə tələblər bəzi hallarda ölkə konstitutsiyalarında əks etdirilir və adətən audit üzrə xüsusi qanunda sonradan daha da inkişaf etdirilir.

Auditor fəaliyyətinin ən vacib standartlarına müstəqillik, auditin əhatə dairəsi və peşəkarlıq dərəcələri daxildir.

Müstəqillik. Audit xidmətinin və auditorların müstəqilliyi böyük əhəmiyyətə malikdir. Yalnız bunun hesabına yoxlanan obyektlə auditorların hər hansı münasibətinin işə xələl gətirməyəcəyinə əmin olmaq olar. İNTOSAİ-nin Lima bəyannaməsində AAT-ın müstəqilliyi barədə aşağıdakılar qeyd edilmişdir:

- AAT onun qarşısında qoyulmuş vəzifələri yalnız o halda obyektiv və səmərəli yerinə yetirə bilər ki, onlar yoxlanan subyektdən asılı olmasınlar və kənar təsirlərdən/müdaxilələrdən mühafizə olunsunlar;

- dövlət müəssisələri dövlətin tərkib elementlərindən biri olduğu üçün mütləq müstəqilliyə malik ola bilməzlər. Ona görə də AAT öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün funksional və təşkilati müstəqilliyə malik olmalıdırlar.

Auditor yoxlaması prosesinin müstəqilliyi adətən hökumətdən kənardə AAT formasında təşkilatın yaradılması yolu ilə əldə edilir və yuxarıda qeyd olunduğu kimi bu təşkilatın səlahiyyət və vəzifələri konstitutsiya və ya qanunla müəyyən olunur. Əksər Avropa ölkələrində AAT parlamentə tabedir və ona hesabat verir. Müstəqilliyin təmin

olunmasının digər bir yolu AAT-ın rəhbərliyinin və üzvlərinin qanunverici orqan tərəfindən yaxud qanunverici orqanla hökumət tərəfdən birgə təsdiq edilməsidir. Bu metoddan Bolqarıstanda, Almaniyada, Norveçdə və Sloveniyada istifadə olunur.

Ən vacib amillərdən biri AAT-ın həqiqətən institutsional müstəqilliyinin təmin olunmasıdır. AAT maliyyələşmə məsələlərində bilavasitə parlamentə müraciət etmək hüququna malik olmalıdır. O, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş səlahiyyətlərə uyğun olaraq auditor yoxlamalarının miqyasını müəyyən etmək, istənilən sənəd və hesabatı əldə etmək, auditor yoxlaması haqqında hesabatda nələrin əks etdirilməsini müəyyənləşdirmək imkanına malik olmalıdır. Auditor hesabatları əksər ölkələrdə olduğu kimi ictimaiyyət üçün açıq olmalıdır.

Auditor yoxlamaları üzrə müstəqilliyə yalnız AAT yox, həm də fərdi auditorlar malik olmalıdırlar. Bu adətən AAT tərəfindən hazırlanan daxili normativ sənədlər əsasında təmin olunur, bəzi hallarda isə bütövlükdə dövlət xidmətinə əhatə edən qanunlarda əks olunan müddəalar ilə tənzimlənir. Məsələn, fərdi auditorların hər hansı hüquqi şəxsin təsisçisi və ya investoru olmaları qadağan edilir, çünki bu cür hallar adətən gələcək münaqişələrin əsas səbəblərindən birinə çevrilir.

Digər əsas tələblərdən biri əksər ölkələrdə dövlət sektoru üzrə auditorların siyasi partiyaların işində iştirakının qadağan edilməsidir.

Məhkəmə və ya üzvlük strukturuna malik olan bir çox AAT-ın qərarların qəbulu zamanı istifadə etdikləri proseduralar bu problemləri müəyyən dərəcədə həll edir. Belə ki, auditor yoxlamaları üzrə qərarın audit fəaliyyətinin özündən kənarda qəbulu istənilən təsir və ya müdaxilənin nəticələrini heçə endirməyə şərait yaradır.

Auditor yoxlamalarının əhatə dairəsi. Dövlət auditor yoxlamalarının məqsədlərinə çatmaq üçün dövlət sektorunun bütün gəlirləri, xərcləri, aktiv və passivləri yoxlanılmalıdır. İNTOSAİ-nin Lima bəyan-naməsində bu barədə aşağıdakılar qeyd edilmişdir:

- büdcədə əks olunub-olunmamasından asılı olmayaraq bütün dövlət maliyyə əməliyyatları AAT tərəfindən yoxlanılmalıdır. Milli büdcədə maliyyə idarəetməsi elementinin istisna edilməsi onun auditor yoxlamasından kənarda qalmasına əsas vermir;

- AAT vergi daxilolmalarının daha geniş yoxlanılması və bu zaman fiziki şəxslərin vergi vəərəqlərinə müraciət etmək səlahiyyətinə malik olmalıdır;

- səhmlərinin müəyyən hissəsi dövlət məxsus olan özəl müəssisələr (səhmdar cəmiyyətlər, şirkətlər və s.) də AAT tərəfindən yoxlanılmaya cəlb edilməlidir;

- AAT dövlət vəsaitləri hesabına verilən subsidiyalardan istifadə vəziyyətini yoxlamaq səlahiyyətinə malik olmalıdır. Əgər bu subsidiyaların təşkilatın ümumi daxilolmalarında xüsusi çəkisi əhəmiyyətli dərəcədə çoxdursa, onda həmin təşkilatın bütün maliyyə fəaliyyəti zəruri hallarda yoxlanıla bilər.

Bir çox ölkələrdə vacib ictimai xidmətlər fəaliyyəti büdcədə tam mənasında nəzərə alınmayan təşkilatlar tərəfindən göstərilir. Belə təşkilatlara büdcədən kənar fondlar, həmçinin dövlət subsidiyaları hesabına maliyyələşdirilən və özəl sektor kimi fəaliyyət göstərməsinə baxmayaraq tam və ya müəyyən hissəsi dövlətə məxsus olan təşkilatlar daxildir. Bu xüsusilə keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrə aiddir. Onlarda dövlət sektoru üzrə sərhəddin dəqiq müəyyən olunması çox çətindir, çünki dövlətə məxsus elə təşkilatlar mövcuddur ki, onların subyektivlik hüququ tam müəyyən edilmədiyinə görə daha çox kommersiya və ya istehsal əməliyyatları həyata keçirirlər, halbuki digər vəziyyətdə bu əməliyyatlar özəl firmalar tərəfindən həyata keçirilə bilər. Ona görə də bu təşkilatlar ya özəlləşdirilməli, ya da dövlət funksiyalarını həyata keçirmək üçün saxlanıldığı təqdirdə korporativ təşkilatlara çevrilməlidir. Lakin onlar özəlləşdirilməmişdən öncə aşağıdakı səbəblərə görə səmərəli AAT yoxlamasından keçməlidir. Belə ki, hər şeydən əvvəl bu təşkilatlar dövlət tərəfindən müəyyən edilən ictimai funksiyaları yerinə yetirmək üçün hüquqi baza əsasında yaradılmışdır. Onların resursları dövlət hakimiyyətinə məxsus səlahiyyətlər çərçivəsində səfərbər olunurlar. Beləliklə, onların büdcə ilə münasibətlərindən asılı olmayaraq dövlət vəsaitlərindən istifadə edən bu təşkilatlar üzrə dövlətin üzərinə sahə nazirliklərində olduğu kimi dövlət vəsaitlərinin qorunması və səmərəli istifadə edilməsinin təmin olunması vəzifələri düşür. Lakin sahə nazirliklərindən fərqli olaraq bu təşkilatlarda səmərəli rəhbərlik, həmçinin hökumət və parlament tərəfindən müvafiq nəzarət olmadığına görə vəsaitlərdən qeyri-səmərəli və sui-istifadə edilməsi riski daha da artır. Lazımi şəkildə bu təşkilatlarda rəhbərlik işləri təşkil olunmadığına görə onlar dövlət tərəfindən həvalə olunmuş funksiyaları yerinə yetirə bilmir və əksər hallarda dövlət üçün ağır yükə çevrilirlər. Bu təşkilatlarda vəsaitlərdən sui-istifadə hallarının qarşısını almaq üçün səmərəli audit yoxlamaları ilə yanaşı müvafiq dövlət və idarəedici nəzarət təşkil olunmalıdır.

Bütövlükdə özəlləşdirmə prosesinin AAT tərəfindən nəzarətə götürülməsi vacib şərtlərdən biridir. Çünki əksər ölkələrdə dövlət müəssisələri özünün bazar qiymətlərindən qat-qat aşağı qiymətlərə satılırlar ki, bu da dövlət və vergidəyiciləri üçün böyük məbləğdə

zərərle nəticələnir. AAT-a dövlət satış proseduralarının və onların satış zamanı hüquqi cəhətdən gözlənilməsinin, habelə istənilən dövlət aktivlərinin satışından daxilolmaların düzgünlüyünün yoxlanılması həvalə edilməlidir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, bütün ölkələrdə elə nazirlik və təşkilatlar mövcuddur ki, onlarda aparılmış auditor yoxlamaları üzrə nəticələrin ictimai rəyə çatdırılması milli təhlükəsizlik baxımından məqsədəuyğun deyildir. Bu təşkilatlarda yoxlamaların aparılması dövlət sirri və məxfilik baxımından xüsusi çətinliklərlə müşaiət olunur, lakin bu heç də həmin təşkilatların audit yoxlamasından kənarda qalmasına əsas vermir. AAT-a bu cür yoxlamaların təşkili üçün xüsusi səlahiyyətlərin verilməsi vacib məsələlərdən hesab edilir.

Peşəkarlıq dərəcəsi. Auditor peşəsi auditor yoxlamasının növlərini və obyektlərini əhatə edən texniki vərdislərə malik olmalıdır. Hazırda bu vərdislərin hamısına sahib olan auditor tapmaq qeyri-mümkündür. Lakin buna baxmayaraq hər bir fərdi auditor yoxlamasının təşkili zamanı həmin audit üçün zəruri olan keyfiyyət və vərdislərə malik olan auditorlardan ibarət olan komandanın formalaşdırılması təmin edilməlidir. Bir çox ölkələrdə fərdi auditorların peşəkarlıq dərəcəsini müəyyən etmək üçün xüsusi sertifikatlardan və hazırlıq kurslarından istifadə edilir.

Bununla belə elə hallara rast gəlinir ki, auditor yoxlamasının aparılması üçün AAT işçiləri heç biri zəruri bilik və vərdislərə malik olmurlar. Bu zaman adətən AAT kənardan zəruri mütəxəssisləri cəlb etmək imkanına malik olmalıdır. Yoxlamanın planlaşdırılması və nəticələrin təhlil olunması üçün AAT tərəfindən məsləhətçi yaxud özəl firma cəlb oluna bilər. Lakin praktikada bu metodlardan istifadə olunmasına bir qədər ehtiyatla yanaşırlar. Belə ki, kənar ekspert və ya firma tərəfindən yoxlama işlərinin aparılmasına baxmayaraq əldə edilmiş nəticələrə AAT məsuliyyət daşıyır. Ona görə də AAT tərəfindən ekspertlərin və ya potratçıların müəyyən edilmiş standartlara əməl etmələri və onların müstəqil fəaliyyət göstərmələri üçün zəruri tədbirlər görülməli, cəlb edilmiş mütəxəssislər ilə öz personalı arasında ziddiyyətlərin yaranması hallarına yol verilməməlidir. Bir çox hallarda kənar mütəxəssislər tərəfindən görülən işlərin keyfiyyətini müəyyənləşdirmək və işlərin dolğunluğunu, etibarlılığını qiymətləndirmək üçün digər ekspertlərin məsləhətlərindən istifadə edilir.

Xarici auditor yoxlamalarının növləri. Auditor fəaliyyəti çoxlu sayda müxtəlif iş növlərini əhatə edir. Əksər AAT istənilən bu fəaliyyət növünü həyata keçirmək səlahiyyətinə malikdir. Audit təşkilatı mövcud

resurslardan qənaətlə istifadə edilməsini təmin etmək üçün auditor yoxlamalarının strateji planlarını hazırlamalı və nəzərdə tutulmuş yoxlamaları aşağıdakı beş üsuldan biri ilə həyata keçirməlidir.

ex ante auditori. Bu yoxlama bəzi hallarda «ilkin yoxlama» yaxud «aprior yoxlama» da adlanır və bu yoxlama zamanı fərdi əməliyyatların onların düzgünlüyü baxımından başa çatdırılanadək yoxlanılır. Başqa sözlə hər hansı ödəniş ona əsas verən sənədlərin auditor tərəfindən təsdiqinədək həyata keçirilə bilməz. Mərkəzləşdirilmiş *ex ante auditor* yoxlaması hələ də bir sıra ölkələrin AAT-ları tərəfindən istifadə edilir. Lakin digər ölkələrdə bu cür auditor yoxlaması idarəedici nəzarətin struktur elementi kimi qəbul edilir və beləliklə bu yoxlama AAT-ın məsuliyyətindən çox, menecment məsuliyyətinə aid edilir. Bu ölkələrdə AAT tərəfindən *ex ante auditor* yoxlamaları ləğv edilmişdir və onlarda AAT əsas diqqəti qeyri-qanuni ödənişlərin və digər əməliyyatların qarşısını almaq üçün sahə nazirlikləri tərəfindən həyata keçirilən tədbirlərin etibarlılığı üzərində cəmləşdirmişdir.

ex post auditor yoxlaması. Avropa İttifaqı ölkələrində əsasən *ex post auditor* yoxlaması istifadə edilir və bu üsulun əsasını hadisələr baş verdikdən sonra onun yoxlanması təşkil edir. İNTOSAI-nin standartlarında dövlət auditor yoxlamalarında əsasən düzgünlüyün və fəaliyyətin araşdırılmasının üstünlük təşkil etməsi xüsusilə vurğulanır. Düzgünlüyün auditor yoxlamaları aşağıdakıları əhatə etməlidir:

- maliyyə hesabatlarının yoxlanılması və maliyyə hesabları üzrə yekun rəylərin formalaşdırılması da daxil olmaqla təbə təşkilatlarda maliyyə intizamının gözlənilməsi;

- bütövlükdə dövlət aparatı tərəfindən maliyyə intizamının gözlənilməsi;

- qanun və normativ sənədlərin tələblərinə əməl olunmasının qiymətləndirilməsi də daxil olmaqla maliyyə sistem və əməliyyatlarının auditor yoxlaması;

- daxili nəzarətin və nəzarət bölmələrinin auditor yoxlaması;

- yoxlanan subyektlərdə qəbul edilən inzibati qərarların əsaslılığının və qərəzsizliyinin auditor yoxlaması;

- hesabatlarda yoxlama ilə bağlı olan digər mühüm məsələlərin əks etdirilməsi.

Bundan başqa yuxarıda qeyd olunduğu kimi AAT-a təxsisatlar barədə illik məlumatlar da təqdim edilməlidir.

Düzgünlüyün auditor yoxlamasının məqsəd müxtəlifliyinə malik olan iki əsas növü mövcuddur:

- birinci yoxlamanın əsas vəzifəsi istənilən qanunsuz və ya müəyyən edilmiş formada aparılmayan əməliyyatların aşkar edilməsidir. Bu auditin məqsədi təbə subyekt tərəfindən vəzifələrin müvafiq qaydada yerinə yetirilməsi səviyyəsinin müəyyən edilməsidir;

- ikinci prosedura «hesabatların qərəzsiz auditor yoxlaması» adlanır və onun vəzifəsi maliyyə hesabatlarında və cədvəllərində məlumatların dəqiqlik səviyyəsini müəyyən etməkdən ibarətdir. Əsas məqsəd hesabatlardakı məlumatların maliyyə fəaliyyətini və subyektlərin real vəziyyətini lazımi şəkildə əks etdirməsi üzrə istifadəçilərə təminat verməkdir.

Bu iki nəzarət növü arasında müəyyən təkrarlanma mövcuddur. Belə ki, hesabatların qərəzsizliyi üzrə yaxşı təşkil edilmiş auditor yoxlaması daxili nəzarətin bütün nöqsanlarını, o cümlədən qaydaların tələbləri pozulmaqla aparılmış ödənişləri və digər texniki səhvləkləri aşkar edə bilər. Digər tərəfdən qanunsuz əməliyyatların aşkar edilməsi üçün təşkil edilmiş auditor yoxlaması həmin subyektdə tərtib edilən hesabatların reallığı barədə faydalı mənbə ola bilər. Ona görə də konkret şəraitdən asılı olaraq hansı proseduranın tətbiqi məsələsinin həlli zamanı göstərilən məqsəd fərqləri dəqiq təhlil olunmalı və nəzərə alınmalıdır.

Uyğunluq üzrə auditor yoxlaması faktiki həyata keçirilmiş fərdi əməliyyatların müvafiq icazə və sənədləşmənin mövcud olması üzrə yoxlanılmasını əhatə edir. Bu zaman əsas diqqət fərdi əməliyyatların hüquqi əsaslılığının müəyyən olunmasına yönəldilir.

Bu proseduraya uyğun böyük həcmdə auditor yoxlamaları aparıldığına görə AAT-a xüsusi strategiyanın hazırlanması lazım gəlir. Bütün dövlət bölmələrinin həyata keçirdikləri əməliyyatların hamısını yoxlamaq üçün heç bir AAT-da kifayət qədər kadr potensialı mövcud deyildir və ümumiyyətlə, bu məqsədin qarşıya qoyulması mövcud qüvvə və resursların hədəf sərf olunmasına gətirib çıxara bilər. Uyğunluq üzrə yoxlamalardan strateji istifadə etmək hesabına kənarlaşma və nöqsanları aşkar etmək, habelə onları aradan qaldırmaq üçün tədbir görmək mümkündür.

Bu strategiyanı həyata keçirmək üçün bir neçə üsuldən istifadə edilə bilər. Bu üsullardan biri əvvəlki təcrübəyə əsasən qanun pozuntularının tez-tez baş verdiyi sahələrə daha çox diqqətin cəmləşdirilməsidir. Belə sahələr əmək haqqının verilməsi və ya müxtəlif növ inventar və avadanlıqların alışı ola bilər. Yol verilən fərdi kənarlaşmaların məbləğləri az olsa da, onların məcmu təsiri çox böyük ola

bilər. Bundan başqa bu cür nöqsanlar həmin təşkilatlarda nöqsanlara meyllilik mühiti formalaşdırır bilər ki, bu da bütövlükdə daxili nəzarət sistemini tamamilə məhv edə bilər.

Digər üsul elə konkret dövlət fəaliyyəti sahələrinə diqqətin cəmləşdirilməsidir ki, orada iri məbləğlərdə qanun pozuntularının baş vermə riski böyük olur. Bir çox AAT-lar böyük məbləğlərdə alış əməliyyatlarında riskin böyük olduğunu nəzərə alaraq əsas resurslarını bu cür əməliyyatların yoxlanılmasına və beləliklə, satınalma sistemini daha da möhkəmləndirməyə yönəldirlər.

Uyğunluq üzrə auditor yoxlamalarının real strateji məqsədi təkcə keçmişdə baş verən nöqsanların və qanun pozuntularının aşkar edilməsi yox, həm də kənarlaşmaların qarşısının alınmasını təmin edən sistemin daha da möhkəmləndirilməsi olmalıdır. Təcrübə göstərir ki, fərdi əməliyyatların mütəmadi yoxlanılması üsulu dövlət resurslarının idarəedilməsinin təkmilləşdirilməsində ən səmərəsiz yanaşmadır. Fərdi nöqsanların aşkar edilməsi onların aradan qaldırılmasına kömək etsə də kənarlaşma mənbələrinin qarşısının alınması üzrə daha geniş strategiyanın tərkib elementi deyildir. Belə ki, hər hansı bir kənarlaşmanın aşkar edilməsi gələcəkdə oxşar nöqsanların baş verməyəcəyinə zəmanət vermir.

Məlumatların qərəzsizliyi üzrə yoxlama. AAT milli büdcənin və digər dövlət maliyyə hesabatlarının illik auditor yoxlamasını həyata keçirməlidir. Auditor hesabatı müvafiq büdcə ilində hesabların bağlanılmasına qədər qanunverici orqana təqdim edilməlidir.

Bir sıra ölkələrdə büdcə uyğunluq üzrə auditor yoxlamasına məruz qalır, əsasən artıq xərclənmə və parlament tərəfindən təsdiq edilməyən fəaliyyətlərə büdcə vəsaitlərinin xərclənilməsi kimi kənarlaşmalar aşkar edilir. Bu cür yoxlamalar dövlət aparatında maliyyə inzibətçiliğinin səviyyəsini müəyyənləşdirmək üçün istifadə edilsə də dövlət sektorunda maliyyə vəziyyətini qiymətləndirmək üçün kifayət etmir.

Ona görə də daha çox məlumatların qərəzsizliyi üzrə yoxlamadan istifadə edilir. Bu yoxlamanın əsas məqsədi istənilən hesabat məlumatlarının həqiqiliyinə dövlət orqanlarında və ictimaiyyətdə inam yaratmaqdır. Bunun üçün AAT tərəfindən müxtəlif metodlar istifadə edilir.

Bunlardan biri hesabatə daxil edilən məlumatların auditor tərəfindən seçmə üsulu ilə yoxlanılmasıdır. Əgər seçilmiş əməliyyatlarda və ya onların hesabatlarda əks etdirilməsində müəyyən səhvlər yaxud kənarlaşmalar aşkar edilməzsə, onda hesabat dəqiq tərtib olunmuş hesab edilir və auditorun rəyində öz əksini tapır.

Bu cür yoxlama üsuluna hesabatlardan istifadə edən şəxslər tərəfindən tənqidi/şübhəli yanaşılır. Hətta həmin yoxlamalar təcrübəli və səriştəli auditorlar tərəfindən aparıldığı təqdirdə belə bütün məcmu əməliyyatları əhatə edən nəticə rəyi böyük şübhə doğurur.

Alternativ yanaşma bütün əməliyyatlar kompleksini statistik təmsil edə bilən əməliyyatların seçim prosesinin təhlil edilməsidir. Belə auditor yoxlaması təcrübəli statistika üzrə mütəxəssisin köməyini tələb edir. Əgər oxşar yoxlama lazımi şəkildə təşkil edilərsə, onda yüksək nəticələrin əldə olunması imkanı daha da artır. Lakin bu nəticələr yalnız konkret yoxlamalar hesabata aid edilir və tam seçim əsasında yoxlama hər bir növbəti hesabatla bağlı təkrar aparılmalıdır.

Bir sıra ölkələrdə məlumatların qərəzsizliyi AAT tərəfindən yoxlanılarkən kommersiya müəssisələrinin maliyyə hesabatlarının audit yoxlanılması metodikası ilə üst-üstə düşən tamamilə başqa bir yanaşma istifadə olunur. Bu yoxlama məlumatların tərtibi üçün istifadə edilən mühasibat və digər sistemlərin, habelə qanun pozuntularının qarşısını almaq üçün nəzərdə tutulmuş nəzarət vasitələrinin təhlili ilə başlayır. Təhlil nəticəsində onların yaxşı təşkil edilməsi aşkar olunarsa, onda sistemin fəaliyyətinin uyğunluğunu yoxlamaq üçün böyük olmayan əməliyyatlar seçimi nəzarət baxımından təhlil olunur. Beləliklə, yoxlamanın əsasını idarəedici nəzarət sisteminin etibarlılığı və istifadə edilən vasitələrin təhlili təşkil edir. Yalnız bu yoxlamaların müsbət nəticələrinin əldə olunması auditorlara hesabatların dəqiqliyi barədə təminat verir.

Bu yanaşma müəyyən üstünlüklərə malikdir. Yoxlanılan subyektlərdə nəzarət sistemləri müfəssəl şəkildə müşahidə edildikdən, yoxlanıldıqdan və adekvatlığı müəyyən edildikdən sonra gələcək auditor yoxlamaları daha səmərəli və yüksək səviyyədə aparıla bilər. Bu yoxlamanın gedişində əvvəlki auditor yoxlamasının bütün addımlarını təkrar etməyə ehtiyac qalmır və bütün diqqət həmin dövrdən sonra sistem və nəzarətdə baş verən dəyişikliklərə, həmçinin onun lazımi şəkildə fəaliyyətini təmin etmək məqsədilə məhdud yoxlamaya cəmləşdirilməlidir. Lakin AAT bu yoxlamayı həyata keçirmək üçün müvafiq ixtisas dərəcəsinə malik olan əməkdaşları əldə etməli və maliyyələşmə mənbəyinə malik olmalıdır.

Fəaliyyətin yoxlanılması. Bu yoxlama növü AAT-lar tərəfindən getdikcə daha çox istifadə olunur. Auditin gedişində əməliyyatların səmərəlilik səviyyəsini yüksəltmək üçün məsləhətlər hazırlamaq məqsədilə bütün subyekt, onun bütün fəaliyyəti və ya proqramları yoxlanılır.

Auditorlar vəsaitlərdən qeyri-səmərəli istifadə sahələrini aşkar etməyə çalışırlar ki, onların aradan qaldırılması proqram məqsədlərinə daha az məsrəflərlə nail olmaq mümkündür. Həmçinin elə sahələr müəyyən olunur ki, buradakı resurslardan başqa cür istifadə həmin məsrəflər səviyyəsində daha böyük nəticə əldə etmək mümkündür. Bu formada auditor fəaliyyəti dövlət vəsaitlərindən istifadənin səmərəliliyinin artırılmasına ciddi təkan verə bilər.

Bu auditor yoxlaması əvvəlkilərdən tamamilə fərqlənir və auditorlardan əməliyyatların təhlili sahəsində daha böyük bacarıq tələb edir. Burada ənənəvi auditor fəaliyyətindən daha çox menecment məsələləri üzrə məsləhətçi peşəsinə ehtiyac artır.

Auditor yoxlamalarının nəticələri üzrə tədbirlərin görülməsi və hesabatların təqdim edilməsi. Bir çox AAT-lar yoxlamalar aparılarkən kənarlaşmalar aşkar edildiyi halda müəyyən təshihedici tədbirlərin görülməsinə məsuliyyət daşıyır. Məsələn, artıq ödəmələrin aşkar edildiyi halda onların məcburi qaydada ödənilməsi üçün rəsmi göstəriş verə bilərlər. Lakin bu səlahiyyət adətən yalnız qanunsuz hərəkətlərə şamil edilir və bir çox AAT-lar hətta bu məsələlərin həllində belə səlahiyyətlərə malik deyildirlər.

Auditorlar adətən aşkar olunmuş faktlar barədə məlumat verməyə borcludurlar. Göstərilən problemlərin həll edilməsi səlahiyyətləri digər orqanlara həvalə olunmalıdır. Bu xüsusilə müasir auditor fəaliyyətinin əsas məğzini təşkil edən aşağıdakı məsələlərə daha çox aiddir: maliyyə hesabatlarının və məlumatlarının etibarlılığı, idarəedici nəzarətin adekvatlığı, proqram və əməliyyatların qənaətliliyi, təsirliliyi və səmərəliliyi. Bir çox AAT-lar müəyyən məcburi göstərişlər verə bilsələr də bu səlahiyyət yalnız qanunsuz xərclənmiş vəsaitlərin bərpası ilə məhdudlaşdırılır. Əgər problem mürəkkəbliyi ilə seçilsə onun həll edilməsi üçün daha yüksək səviyyədə (parlament, hökumət) fəaliyyət tələb olunur. Lakin bununla belə auditor yoxlamaların nəticələrinə lazımi reaksiya göstərilməsinə və zəruri təshihedici nəzarət tədbirlərinin görülməsinə məsuliyyət daşıyır. Bu vəzifələrin öhdəsindən layiqincə gəlmək üçün auditor aşağıdakıları mütləq qaydada nəzərə almalıdır:

- *nəticələrin dəqiqliyi.* Nəticələrin ümumi qeydlərlə (məsələn, layihənin icrası üçün nəzərdə tutulmuş vəsait səmərəli istifadə edilməmişdir və s.) məhdudlaşdırılması o qədər də faydalı deyildir. Auditorlar aşkar edilmiş problem, nöqsan və çatışmazlıqları, habelə onların nəticələrini dəqiq və konkret göstərməlidirlər. Məsələn, daxili nəzarət mexanizmlərindən nələr çatışmır və ya pis istifadə edilmişdir, bunun nəticəsində

nə qədər vəsait səmərəsiz istifadə olunmuşdur yaxud mənimsənilmişdir? Həyata keçirilən hansı siyasi tədbirlər və ya icra mexanizmləri aşkar edilmiş səmərəsiz fəaliyyətə rəvac vermişdir və bu səmərəsizlik hansı maliyyə və təşkilati nəticələrə gətirib çıxarmışdır və s.?

- *nəticələrin inam doğurması*. Nəticələrin təsdiqi üçün istifadə olunan məlumatlar relevant olmalı və istifadəçilərdə inam yaratmalı, həmçinin auditor hesabatlarında bu nəticələr aydın və səliqəli əks etdirilməlidir;

- *qənaətliliyin təmin olunması üçün məsləhətlər*. Auditor tərəfindən hər hansı problem aşkar olunduqdan sonra adətən onun məqsədyönlü şəkildə həll edilməsi üçün müəyyən yol və ya üsul təklif edilməlidir. Nəticələrdə olduğu kimi ümumi məsləhətlərin göstərilməsi faydalı deyildir. Nəzarətin təşkili zamanı hər hansı nöqsana yol verildikdə onun gələcəkdə baş verməsinin qarşısını almaq üçün auditor hesabatında həmin nöqsan dəqiq göstərilməlidir. Daha yüksək səmərəliliyin əldə olunması və təsirliliyin artırılması üçün qanunlarda, normativ sənədlərdə və ya inzibati proseduralarda dəyişikliyin aparılması tələb olunursa, onda həmin dəyişikliklər çox böyük dəqiqliklə təsvir olunmalıdır. Əsas məqsəd təşvihedici tədbirlərin hüquqi və inzibati baxımdan həyata keçirilə bilən olması və ona çəkiləcək məsrəflər problemlərlə müqayisədə az məbləğə malik olmalıdır;

- *məlumatların yayılmasının səmərəli strategiyası*. Auditor hesabatları nə qədər keyfiyyətli tərtib edilsə də onun məzmunu, nəticə və təklifləri müvafiq istifadəçilərə və məsul orqanlara çatdırılmadığı təqdirdə onlar faydasız mənbəyə çevrilirlər. Hesabatın yaxşı oxunması və dərk edilməsi üçün ona auditorlar tərəfindən əsas mahiyyəti əks etdirən qısa xülasə əlavə edilməlidir.

Auditor yoxlamaları barədə hesabatların yayılma forması əksər hallarda AAT-ın vəzifə və səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktlarında müəyyən olunur. Əksər ölkələrdə bütün auditor yoxlamalarının nəticələri parlamentə təqdim edilir. Hesabatlar fərdi qaydada və ya il ərzində müəyyən dövrlər üzrə təqdim oluna bilər.

Ümumiyyətlə, auditor yoxlamaları barədə hesabatların yayılması qaydası hesabat nüsxələrinin burada əks etdirilmiş nəticə və təkliflərə zəruri reaksiya göstərməli olan təşkilat və şəxslərə verilməsini nəzərdə tutur. Son zamanlar demokratiyanın inkişaf etdiyi ölkələrdə məxfi məlumatlar istisna olmaqla hesabatlar həmçinin kütləvi informasiya vasitələrinə də verilir ki, geniş ictimaiyyətdə müvafiq rəy yarana bilsin və zəruri əks-reaksiya göstərilsin.

Nəzərə almaq lazımdır ki, auditor fəaliyyətinin güclü tərəfi və üstünlükləri mövcud olsa da o müəyyən həddə malikdir. Ən mükəmməl auditor prosedurası hər bir səhv və nöqsanmı tam aşkar olunmasına təminat vermir. Nöqsanların vaxtında aşkar edilməsi və aradan qaldırılması hər şeydən əvvəl auditorun yox, təşkilatın rəhbərliyinin bir-başə vəzifəsidir. Əgər problem yoxlamadan sonra aşkar edilərsə, onda auditor müvafiq standartlara uyğun auditor yoxlamasının lazımi şəkildə aparılmasına məsuliyyət daşmalıdır. Təbii ki, müəyyən nöqsanlar az əhəmiyyətli olsa da auditorun nəzərindən qaça bilər. Ona görə də auditor yoxlamasının nəticələri barədə tərtib edilən hesabat vəziyyətin real və tam əks etdirilməsinə mütləq təminat vermir, çünki auditorlar yalnız onların malik olduqları məlumat və faktları yoxlayırlar. Müəyyən obyektiv səbəblər (məsələn, dövlət təhlükəsizliyi məsələləri) istisna olmaqla digər hər hansı səbəblərə görə (məsələn, rəhbərlik tərəfindən hesabat və maliyyə sənədlərinin gizlədilməsi, məhv edilməsi və s.) auditor yoxlamalarının lazımi şəkildə həyata keçirilməsi qeyri-mümkün olduqda AAT tərəfindən müvafiq tədbirlər görülməli və ali qanunverici orqana- parlamentə zəruri məlumat verilməlidir.

II hissə

**DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN
İDARƏEDİLMƏSİNİN DÜNYA
TƏCRÜBƏSİ VƏ ONUN
TƏNZİMLƏNMƏSİ YOLLARI**

FORNELL, ALBERT VOLKARD

VERGLEICH VON DINA

UND ABGEGEBEN IN DINA

IN DER FÜRZUGERIN

W. 1898

XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏŞƏKKÜLÜ, VƏZİFƏ VƏ FUNKSIYALARI

1.Xəzinədarlığın sistem kimi formalaşması və inkişafı

Qədim zamanlardan dövlət büdcəsinin icrası funksiyası ölkənin idarəedilməsinin ən vacib elementi, sosial-iqtisadi proseslərə təsir göstərilmənin ən vacib aləti hesab olunur. Bütün dövrlərdə dövlət maliyyəsinin səmərəli idarəedilməsi əsas problem və ölkənin inkişafına aktiv təsir göstərən başlıca amil kimi xüsusi əhəmiyyətə malik olmuşdur.

Müxtəlif dövrlərdə büdcənin icra təsirini artırmaq və onun təşkil səmərəliliyini yüksəltmək üçün fərqli metodlardan istifadə olunsada beynəlxalq təcrübə dövlət maliyyəsi üzərində zəruri ilkin nəzarətin və vəsaitlərdən effektiv istifadənin təmin edilməsi üçün bütün inkişaf etmiş ölkələrdə alternativli olmayan icra mexanizminin – büdcənin kassa icrasının xəzinədarlıq vasitəsilə həyata keçirilməsinin zəruriliyini təsdiq etmişdir.

Bir çox ölkələrdə bu ehtiyac nisbətən gec duyulsa da beynəlxalq maliyyə institutlarının təkidilə artıq həmin dövlətlərdə xəzinədarlıq sisteminin yaradılması maliyyə sektorunda həyata keçirilən islahatların aparıcı həlqəsinə çevrilmiş, zəruri təşkilati, maliyyə və struktur dəyişiklikləri aparılmış və demək olar ki, bir sıra inkişaf etməkdə olan, o cümlədən keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin yaradılması uğurla başa çatdırılmışdır.

Xəzinədarlıq bütün ölkələrdə maliyyə resurslarını, maliyyənin mərkəzləşdirilmiş dövlət mənbələrini özündə əks etdirir. Keçmişdə isə xəzinə əsasən hökmdarların, kralların, çarların, kilsə və məscidlərin pul və qiymətli zinət əşyalarının saxlanıldığı yer kimi qəbul edilirdi.

İlk dəfə xəzinədarlıq dövlət vəsaitlərinin idarəedilməsini həyata keçirən və bu sistemin indiki anlamına uyğun gələn bir təşkilat kimi Avropada (İngiltərədə və Fransada) yaradılmışdır. İngiltərə krallığının maliyyə məsələlərini həyata keçirən xəzinədarlıq XVII əsrdən başlayaraq müstəqil bir təşkilat kimi fəaliyyət göstərmiş, XIX əsrin axırlarından etibarən bu təşkilat hazırda mövcud olan Böyük Britaniya Xəzinədarlığının funksiya və vəzifələrini yerinə yetirmişdir. Fransada isə xəzinədarlıq qurum kimi XIX əsrin əvvəllərində yaradılmış, rəsmi icra orqanı kimi XIX əsrin sonlarına kimi müstəqil fəaliyyət göstərmiş və bu günkü inkişaf səviyyəsinə çatmışdır.

Nəzərə almaq lazımdır ki, «xəzinə» və «xəzinədarlıq» terminləri müxtəlif ölkələrdə fərqli qəbul edilir. Xəzinənin qədim dövrlərə xas dövlətin idarəedilməsində mənbə kimi istifadə edilməsini, illər keçdikcə onun inkişaf edərək ictimai instituta çevrilməsini və bu institutun formalaşmasına mənbəvi, milli və təşkilati əməllərin ciddi təsir göstərməsini nəzərə alsaq qeyd edilən fərqlərin böyük miqyası təbii qəbul olunmalıdır.

Dar mənada xəzinə qədim dövrlərdə səlahiyyətli şəxslər tərəfindən pulların saxlanıldığı və buradan konkret məqsədlərə pulların buraxıldığı yer başa düşülür. Başqa sözlə həmin dövrdə xəzinə dövlətin malik olduğu sərvətin saxlanılmasına, müxtəlif ödənişlər üçün pulların ayrılmasına, hökmdarların şəxsi nəzarəti altında pulların çapına, habelə onların uçotunun təşkilinə cavabdehlik daşıyırdı.

İllər keçdikcə müxtəlif ölkələrdə xəzinə yuxarıda qeyd edilən bütün funksiyaları yerinə yetirməklə yanaşı onların praktik fəaliyyətində regional xüsusiyyətlərdən asılı olaraq müxtəlif fərqlər də yaranırdı: onların geniş çeşidli funksiyalarla yeniləri əlavə olunurdu yaxud onlardan bəzi köhnə vəzifələr ləğv edilirdi. Birincisi, uzunmüddət davam edən müharibələr nəticəsində ölkə sərvətinin azalmasına görə xəzinəyə yeni funksiyalar: daxili və xarici borc öhdəliklərinin buraxılması həvalə olunurdu. İkincisi, xəzinə maliyyə inhisarlarının artması və fəaliyyətlərinin genişlənməsi nəticəsində onların səhmlərini saxlamaq üçün qəbul etməyə başladı. Məhz buna görə də gerbli kağızlar, poçt markaları, tiryək, qızıl və s. ikinci dərəcəli aktivlər oldu. Üçüncüsü, mərkəzi bankların və çoxlu sayda kommersiya banklarının yaranması əməliyyat xəzinə sistemində aşağıdakı dörd dəyişikliyin baş verməsinə səbəb oldu: 1) pulun fudisiar emissiyası və çapı üzrə funksiyası yeni yaradılan mərkəzi banka verildi; 2) həmçinin borc öhdəliklərinin buraxılması seçmə üsulu ilə mərkəzi banka verildi; 3) ölkə paytaxtından kənardakı bank şəbəkələrinin yaranması və yayılması dövlət vəsaitlərinin mədaxil və məxarici funksiyasının da tədricən banka verilməsi yolu ilə həyata keçirildi; 4) bir sıra hallarda xəzinənin özü bankdan geri qalmırdı və əhalidən əmanət qəbul edən banka çevrilirdi. Məsələn, XIX əsrdə Fransada özəl bankirlər böyük məbləğdə dövlət borcunun xidmət edilməsinin təşkili zəruriliyi ilə üz-üzə qaldıqda o, xəzinənin funksiyalarını artırmaq hesabına öz xərclərini azaltmağa üstünlük verdi, yəni xəzinəyə bank funksiyaları verilməklə vasitəçilərin (yəni özəl bankirlərin) sıxışdırılıb aradan çıxarılmasına nail oldu.

Rusiyada xəzinənin yaradılması tarixi kimi mərkəzləşdirilmiş Rus

dövlətinin əmələ gəlməsi dövrü götürülür. 1558-ci ildə ilk dəfə böyük Rus knyazlığının xəzinə və arxivlərinin saxlayıcısı kimi xəzinədar vəzifəsi təsis olundu və həmin il ilk dövlət iqtisadi təşkilatı- xəzinə yaradıldı. 1679-1680-ci illərdə ilk ümumdövlət büdcəsi – gəlir və xərc cədvəli tərtib olundu.

1796-cı ildə Rusiyada dövlət idarəetməsinin mərkəzləşdirilməsi və onun vahid mərkəzdən idarədilməsi istiqamətində islahatlar həyata keçirildi. Bu dəyişikliklərin ən böyük əhəmiyyət kəsb edən nəticəsi 1796-1797-ci illərdə Senatın xəzinə ekspedisiyasının general-prokurorun təbəçiliyindən çıxarılaraq dövlət xəzinədarlığına verilməsi oldu.

1802-ci ildə isə Rusiyada daha ciddi islahatlar həyata keçirildi və kollegial idarə etmə sistemindən nazirliklər üzrə idarəetməyə keçilərək müasir dövrə uyğun dövlət hakimiyyətinin yeni icra orqanları sistemi yaradıldı. Məhz bu islahatlar nəticəsində ilk dəfə olaraq Rusiyada Maliyyə Nazirliyi yaradılmışdır.

Bu dəyişikliklərdən sonra xəzinədarlığın fəaliyyəti birbaşa Maliyyə Nazirliyi ilə bağlı olmuşdur. Nazirliyin vəzifə və funksiyaları M.Speranski tərəfindən müəyyən olunmuş və bu məqsədlə xüsusi plan hazırlanmışdı. Bu planın əsas məqsədi gəlir və xərclərin uyğunluğunu təmin etmək, idarəetmənin bütün sahələrində qənaətin məqbul həddini müəyyənləşdirmək, dövlət borclarının tədricən ödənilməsinə nail olmaqdı. M.Speranski hesab edirdi ki, maliyyənin ən böyük çatışmazlığı xərclərin gəlirlərlə mütənəsibliyin gözlənilməməsidir. Ona görə də xərclər gəlir səviyyəsinə uyğun aparılmalı və nəzərə alınmalıdır ki, məsrəflərin təyinatı maliyyədə birinci və ən əhəmiyyətli əməliyyatdır.

1862-ci ildə ilk dəfə olaraq dövlətin gəlir və xərc cədvəlinin dərc olunması haqqında qərarın qəbul edilməsi xüsusilə vacib hadisə kimi səciyyələndirildi. Dövlət büdcəsi üzrə aşkarlığın təmin edilməsinin rus və xarici ictimaiyyət üçün zəruri və vacib olduğunu vurğulayan həmin dövrün Maliyyə Naziri A.Knyajeviç yazırdı ki, dövlət kreditlərinin xarici birjalarda saxlanılmasının ən etibarlı yolu digər Avropa ölkələrində istifadə olunan maliyyə sisteminin daimi qaydası kimi illik dövlət gəlir və xərc cədvəlinin hər il ümumi məlumat üçün dərc edilməsidir.

1892-1903-cü illər Rusiyada maliyyə sisteminin inkişafında xüsusi əhəmiyyətə malik olan dövr kimi xarakterizə olunur. S.Vittenin bilavasitə iştirakı və rəhbərliyi ilə həmin dövrlərdə dövlət büdcəsinin icrasında kəsir problemi olmamış, həmişə gəlirlərin xərclərdən artıqlığı təmin edilmişdi. Bu isə dövlət xəzinəsində daima böyük məbləğdə qalıq nağd vəsaitin saxlanılmasına imkan vermişdi. Məhz bu amil rus-ya-

pon müharibəsində Rusiyam ciddi imtahandan çıxardı və ölkə bir neçə ay borc götürmədən yaşamağa macal tapdı. Bu dövr həm də ona görə xüsusilə fərqləndirilir ki, S.Vittenin rəhbərliyi ilə ilk dəfə olaraq Rusiya imperiyasının bütün nazirlik və təşkilatları tərəfindən məcburi gözlənilməli olan dövlət gəlir və xərc cədvəlinin tərtibi və baxılması qaydası hazırlandı və qanunvericiliklə təsdiq olundu. Bu isə dövlət xəzinədarlığına öz funksiyalarını daha səmərəli yerinə yetirməyə imkan verdi. Bu qaydaya görə dövlət cədvəlinə baxılması əvvəlki maliyyə ilinin 1 dekabr tarixinə qədər başa çatdırılmalı idi. Cədvəl həmin tarixə təsdiq edilmədikdə isə əvvəlki ilin cədvəli qüvvəyə minirdi.

Həmin dövrdə Dövlət xəzinədarlığı departamentinin işini dəqiq qurmaq üçün zəruri normativ-hüquqi baza yaradılmışdı. Onun əsasını xəzinə təlimatları və hesab-plan təşkil edirdi. 1900-cu ildə Rusiyada 729 xəzinə orqanı fəaliyyət göstərirdi. Onların hamısı Dövlət xəzinədarlığı departamentinin tərkibində olmaqla müvafiq xəzinə palatalarına tabe idilər. Bu palatalar dövlət vəsaitlərinin yığılması və saxlanması üzrə fəaliyyət göstərmirdilər və yalnız xəzinə orqanlarının fəaliyyəti üzərində nəzarəti həyata keçirirdilər. Xəzinədarlıqda icra səlahiyyəti yalnız bir xəzinədara məxsus idi. O, xəzinə işçilərinin fəaliyyətinə nəzarət edərək pul vəsaitlərinin və əmlakın saxlanılmasına, xəzinədarlığın öz funksiyasını icra etməsinə və hesabatların vaxtında təqdim edilməsinə məsuliyyət daşıyırdı. Dövlət xəzinədarlıq departamentinin və onunla əlaqədar olan qurumların normal işinə bütün nazirlik və təşkilatlar tərəfindən ciddi surətdə yerinə yetirilməli olan və qanunvericiliklə təsdiq olunan dövlət gəlir və xərclərinin tərtibi və baxılması qaydasının mövcudluğu müsbət təsir göstərirdi.

XX əsrin əvvəllərində maliyyə sistemində baş verən ciddi dəyişikliklər və onun xeyli mürəkkəbləşməsi, habelə dövlət gəlir və xərclərinin həcmnin artması ilə əlaqədar olaraq xəzinədarlıq daha böyük əhəmiyyət kəsb etdi. Xəzinədarlığın həmin dövrdə həyata keçirdikləri əsas funksiyalar aşağıdakılar idi:

- dövlət xəzinədarlığına məxsus olan bütün gəlirlərin qəbul edilməsi və saxlanması;
- xərclərin aparılması üçün xəzinədən vəsaitlərin ayrılması və ödənişlərin həyata keçirilməsi;
- bütün növ gerbli kağızların, markaların, blankların, şəhadətnamə və patentlərin satışı;
- bütün gəlir və xərclərin, saxlanma və satış üçün nəzərdə tutulan əmlaklar üzrə hesabların aparılması;

- bank əməliyyatları: cari hesabların açılması, faizlərin ödənilməsi, pulların köçürülməsi və nağd pulların verilməsi.

Xəzinədarlıq eyni zamanda dövlət kreditləşməsində də aktiv iştirak etməyə başlayır və onun yerli təşkilatlarından kommertiya kreditləri verilir.

1917-ci il inqilabı ilə dövlət büdcəsinin xəzinədarlıq vasitəsilə kassa icrası başa çatır. 1918-ci ilin oktyabr ayında hökumət qərarı ilə büdcənin icrası üzrə bütün kassa əməliyyatları Xalq bankına həvalə olundu. Dövlət xəzinədarlığı departamenti və onun yerli orqanları Xalq bankının təşkilatları ilə birləşərək smeta şöbələrinə çevrildilər.

Klassik mərkəzləşdirilmiş planlaşdırma sistemində maliyyə münasibətlərinin əsasını bank və kredit əməliyyatları təşkil edirdi ki, bu əməliyyatlar qeyri-məhdud bank depozitləri yaratmaq səlahiyyətinə malik olan inhisarçı dövlət bankı tərəfindən həyata keçirilirdi. Kreditlər bilavasitə bu bank və ya onun müxtəlif sahə və regionlar üzrə yaradılmış filialları tərəfindən bölüşdürülürdü. Resursların bölüşdürülməsi və tədaviyə çıxarılan pul kütləsinin müəyyən edilməsində faiz dərəcələri və mübadilə kursu heç bir rol oynamırdı.

Dövlət bankı özündə kommertiya və mərkəzi bankların funksiyalarını cəmləşdirməklə həm də hökumətlə münasibətdə xəzinədar rolunda çıxış edirdi. Dövlət maliyyəsinin uçot sistemi büdcə kəsirinin avtomatik pul-kredit maliyyələşdirilməsini təmin edirdi. Bu zaman dövlət müəssisələrinin kreditləşdirilməsi haqqında qərarın qəbul edilməsində heç bir riskə yol verilmirdi, çünki borc alanlar dövlət müəssisələri olmaqla onların iflasına yol verilə bilməzdi. Dövlət bankı müəssisələrə ssuda verməklə dövlət bölməsi sanki özünü kreditləşdirirdi. İstənilən halda bəzi müəssisələrin zərəri başqalarının gəliri hesabına örtülürdü. Ona görə də bank zərərlə işləyən müəssisələrə ssuda verərkən bu kreditlərin qaytarılma ehtimalı olmurdu və bu zaman bank kredit təşkilatının funksiyasından daha çox büdcə-vergi funksiyasını həyata keçirirdi. Müəssisələr isə öz işçilərinə sosial təminatlar verməklə çox vacib büdcə-vergi funksiyasını yerinə yetirirdilər. Bütün bunlar büdcə-vergi siyasətini pul-kredit siyasətindən ayırmağa imkan vermirdi.

Lakin SSRİ-nin dağılması və bank sistemində həyata keçirilən islahatlar nəticəsində büdcə vəsaitləri qeyri-dövlət kommertiya banklarında cəmləşdirildi ki, bu zaman büdcənin icrası onların fəaliyyətində prioritet istiqamət deyildi. Bununla belə dövlət vəsaitləri banklar üçün böyük məbləğdə kredit resursuna çevrildi. Nəticədə, vergi və rüsumların bank hesablarına mədaxil olunmasında, xərclərin aparılmasında daimi

gecikmələr yaranmağa başladı. Vəsaitlərin son istifadəçilərə çatdırılması müddəti xeyli artdı. Rusiyanın Maliyyə Nazirliyi demək olar ki, büdcə vəsaitlərinin hərəkətinə nəzarət imkanından məhrum oldu və nəticədə onlardan sui-istifadə və mənimsəmə hallarının sayı dəfələrlə artdı.

Sonradan qəbul edilən Konstitutsiyada Rusiya hökuməti ilə Mərkəzi Bankın funksiyaları bölüşdürüldü, habelə Rusiyanın Mərkəzi Bankı haqqında Qanunda büdcənin kassa icrası funksiyası ona həvalə edilmədi.

Bu göstərilənlər büdcənin israsının bank sistemindən əvvəlki xəzinə sisteminə keçilməsini sürətləndirdi. Qeyd etmək lazımdır ki, büdcənin xəzinə sistemi vasitəsilə icrasının bank sistemindən əsas fərqi ondan ibarətdir ki, icra zamanı pul vəsaitlərinin hər iki axını (həm gəlir, həm də xərc) bir hesab vasitəsilə aparılır ki, bu da maliyyə əməliyyatlarının icra sürətini əhəmiyyətli dərəcədə artırır. Rusiyada xəzinədarlıq sisteminin yaradılmasının əsas məqsədi kimi dövlət maliyyə resurslarının optimal idarə olunmasma köməklik göstərilməsi qəbul edilmişdir.

ABŞ-da Xəzinədarlıq departamenti 2 sentyabr 1789-cu ildə Konqressin qəbul etdiyi Qanuna əsasən yaradılmışdır. Lakin onun bir çox funksiyalarının 1776-cı ildə Müstəqillik bəyannaməsinin qəbul edilməsində yerinə yetirilməsinə baxmayaraq 1789-cu ildə Konqress dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi üzrə daimi fəaliyyət göstərən orqan yaratdı. Bu orqan təşkilatın rəhbəri olan Xəzinədarlıq katibi, nəzarətçi, auditor, xəzinədar, qeydiyyatçı və katib köməkçisindən ibarət idi.

ABŞ-ın ilk Xəzinədarlıq katibi 11 sentyabr 1789-cu ildə A.Qamilton təyin edildi və o, bu vəzifədə 1795-ci ilə kimi fəaliyyət göstərdi. Konqressə məruzəsində o, dövlətin maliyyə sağlamlaşdırılmasının əsasını qoymuş və dövlət kreditinə inamı bərpa etmək üçün borc məbləğinin tam həcmdə ödənilməsinə təkid etmişdi. O qeyd edirdi ki, borc azadlığın qiymətidir. Amerikaya inam azadlığın girovudur və bu şərait bizim öhdəliyimizə xüsusi qüvvət verir. A.Qamilton sənaye və ticarətin inkişafını əvvəlcədən görürdü və buna görə də gömrük rüsumlarını dövlət gəlirlərinin əsası kimi qiymətləndirirdi. Onun maliyyə siyasəti dövlət adından pul büraxan ABŞ Bankına investisiyaların cəlb olunmasına kömək edirdi.

Sonrakı illərdə Xəzinədarlığın funksiyaları daha da genişlənmiş və mürəkkəbləşmişdir.

Xəzinədarlıq sisteminin hazırkı vəziyyətinin qısa təhlili göstərir ki, büdcənin icrasında xəzinənin rolu passiv mövqedən aktiv rola ki-

mi dəyişir. Əgər birinci halda xəzinədarlıq büdcənin icrasına birbaşa müdaxilə etməyərək proqramların yerinə yetirilməsi üçün büdcə təşkilatlarına yalnız resursları ayırmaqla məşğuldursa, ikinci halda xəzinədarlıq öhdəliklərə, dövlət xərclərinin ödənilməsinə hədd qoymaqla yanaşı əvvəlcədən müəyyən edilmiş meyarlar əsasında konkret xərclərin aparılmasına icazənin verilməsi məsələsini də həll edə bilər. Avstraliya, Böyük Britaniya, Yeni Zelandiya, ABŞ, Tanzaniya, Keniya və s. kimi ölkələrdə xəzinədarlıq dövlətin iqtisadi və maliyyə siyasətinin həzırlanması və həyata keçirilməsinə məsuliyyət daşıyırlar. Bu ölkələrdə xəzinədarlıq geniş funksiyaya malik orqan kimi xarakterizə olunur. Onların həyata keçirdikləri gəlir və xərclər üzrə ödəniş əməliyyatları isə əlavə funksiya hesab edilirlər.

Digər ölkələrdə xəzinədarlıq məhdud orqan kimi xarakterizə olunur. Məsələn, Argentinada xəzinədarlıq sisteminə agentlik, dövlət sektorunda mədaxil və məxaricə, habelə maliyyə aktivləri üzrə qalıqların saxlanılması ilə bağlı normativ və proseduralar daxildir. Göründüyü kimi xəzinə dövlət borcunun idarəedilməsinə məsuliyyət daşımır. Xəzinədarlığın bu formasına bir çox ölkələrdə rast gəlinə də hər bir ölkədə onlar özlərinin xarakterik formasına malikdir. Bir ölkədə xəzinədarlıq dövlət borcuna, qiymətli metalların və digər aktivlərin saxlanılmasına cavabdehlik daşıyarsa, digərlərində xəzinədarlıq idarəetmə aparatı kimi ödənişlərin aparılmasından əvvəl ilkin nəzarəti həyata keçirən orqan kimi, başqa ölkələrdə isə həmçinin hesabatların tərtibinə cavabdehlik daşıyan qurum kimi fəaliyyət göstərir. Bütün hallarda xəzinədarlıq bank sistemi ilə sıx əməkdaşlıq və qarşılıqlı əlaqə şəklində fəaliyyət göstərir.

2.Dövlət vəsaitlərinin idarəedilməsi üzrə xəzinədarlığın vəzifə və funksiyaları

Hazırda xəzinədarlıq sisteminin həyata keçirdikləri vəzifə və funksiyalar əvvəlki dövrlərdən o qədər də fərqlənmir. Lakin bu sistemin inkişafına yeni müasir informasiya texnologiyası ciddi təsir göstərir ki, bu da məlumatların işlənmə tezliyini artırmağa, onun etibarlılıq və dəqiqlik səviyyəsini yüksəltməyə imkan vermişdir.

Adətən dövlət idarəetmə orqanlarının büdcə və maliyyə əməliyyatlarının idarəedilməsi üzrə əsas funksiyalarına aşağıdakılar aid edilir:

- ümumi makroiqtisadi siyasətin əsas istiqamətləri nəzərə alınmaqla büdcə-vergi siyasətinin hazırlanması;

- büdcənin hazırlanması: onun tərtibi, daxilolmaların, cari və əsaslı xərclərin qiymətləndirilməsi, həmçinin büdcənin parlamentə təqdim olunması;

- büdcənin icrası: mərkəzi hökumətin əməliyyatlarının icra edilməsi və ona nəzarət, həmçinin büdcədənəkar fondların və yerli dövlət idarəetmə orqanlarının əməliyyatlarına nəzarət;

- büdcənin icrası ilə əlaqədar olan maliyyə əməliyyatları: kassa resurslarının idarə olunması, dövlət aktivlərinin və öhdəliklərinin qeydiyyatının aparılması, dövlət qiymətli kağızların buraxılması və zəmanətlərin verilməsi, xarici və daxili borcların idarəedilməsi, xarici yardımların bölüşdürülməsinin idarəedilməsi;

- mühasibat uçotu sistemi və maliyyə məlumatları: mərkəzi hökumətin əməliyyatlarının uçotu, həmçinin dövlət mühasibat uçotu sisteminin və maliyyə məlumatlarının təkmilləşdirilməsi və ona nəzarət;

- auditor yoxlaması və qiymətləndirilməsi: büdcənin icra vəziyyətinin təsdiq olunmuş büdcəyə və onun hüquqi tələblərinə uyğunluğunun yoxlanılması, həmçinin dövlət vəsaitlərindən istifadə effektivliyinin təhlili.

İnzibati və normativ tələblərə uyğun olan digər bir sıra funksiyalar da mövcuddur. Bunların tərkibinə maliyyə məsələləri üzrə qanunvericilik aktlarının hazırlanması, dövlət müəssisələrinin və qeyri-bank maliyyə vasitəçilərinin işinə nəzarət edilməsi, dövlət qulluqçularının əmək haqqı və iş şəraitinin tənzimlənməsi funksiyaları daxildir.

Bir çox ölkələrdə Maliyyə Nazirliyi bir qayda olaraq yuxarıda qeyd olunan bütün məsələlərin həllinə cavabdehlik daşıyır. Digər ölkələrdə bir və ya bir neçə funksiya digər nazirliklərə/agentliklərə həvalə olunur. Analoji olaraq Maliyyə Nazirliyinin əsas struktur bölməsi kimi xəzinədarlığın funksiyaları da hər bir ölkənin tarixi, təşkilati-hüquqi və siyasi şəraitindən asılı olaraq fərqlidir.

ABŞ-da Xəzinədarlıq Departamenti üç əsas funksiyanı yerinə yetirir:

- ABŞ Prezidentinin əsas iqtisadi məsləhətçisi kimi Xəzinədarlıq Katibi daxili və xarici maliyyə siyasətinin, habelə vergi siyasətinin aparılması və dövlət borclarının idarə edilməsi üzrə təkliflərin hazırlanmasına məsuliyyət daşıyır;

- ABŞ hökumətinin maliyyə agentı kimi Xəzinədarlıq dövlətə maliyyə xidmətinin göstərilməsi üzrə bir sıra funksiyaları, o cümlədən vergi daxilolmaları və gömrük rüsumlarının yığılması, dövlətin adından ödəniş çeklərinin buraxılması və onların işlənilməsi, Mərkəzi bank

kın fəaliyyətinə nəzarət, sikkələrin çapı, kağız pulların və poçt markalarının buraxılması kimi funksiyaları yerinə yetirir;

- bir təşkilat kimi onun öhdəliyinə qanunların tətbiqi də daxildir. Xəzinədarlıq Prezidentin, Vitse-prezidentin, onların ailələrinin, həmçinin bu vəzifələrə namizədlərin mühafizəsi, dələduzların, qaçaqmalçıların, butleqorların (qanunsuz spirtli içki satanlar), saxta dövlət çekləri və qiymətli kağızları hazırlayanların məsuliyyətə cəlb edilməsi və cəzalandırılması ilə məşğul olur.

Qeyd edilən fəaliyyətlərə nəzarət etməklə yanaşı Xəzinədarlıq Katibi həmçinin ABŞ-ın beynəlxalq təşkilatlarda ali nümayəndəsi funksiyasını da yerinə yetirir. O, ABŞ-ın Beynəlxalq Valyuta Fondunda, Beynəlxalq Yenidənqurma və İnkişaf Bankında, Amerikaarası İnkişaf Bankında, Asiya İnkişaf Bankında, Afrika İnkişaf Fondunda ABŞ-ın ali nümayəndəsidir.

Pul siyasəti məsələləri üzrə Xəzinədarlıq Katibinin müavini həyata keçirilən valyuta siyasətinə məsuliyyət daşıyır. Ona isə öz növbəsində aşağıdakı məsələlərə: investisiya, ticarət, mallar və təbii ehtiyatlar sahəsində siyasətə, beynəlxalq valyuta münasibətlərinə, inkişaf etməkdə olan ölkələrlə münasibətə, Səudiyyə Ərəbistanı ilə münasibətə, beynəlxalq maliyyə-valyuta təşkilatları ilə münasibətlərə cavabdehlik daşıyan katib köməkçiləri daxildir. Vergi məsələləri üzrə katib köməkçisi vasitəsilə pul siyasəti məsələləri üzrə Katib müavini büdcənin maliyyələşdirilməsi Bürosunun və dövlət borcuna xidmət Bürosunun işinə nəzarət edir.

Xəzinədarlıq Katibinin müavininə həmçinin daxili maliyyə siyasəti üzrə katib köməkçisi, iqtisadi siyasət üzrə katib köməkçisi və vergi siyasəti üzrə katib köməkçisi tabedir. Katib müavini bütövlükdə ABŞ Xəzinədarlığının, ABŞ əmanət istiqrazları idarəsinin, Zərbxana sarayının, həkketmə və çap bürosunun fəaliyyətinə cavabdehlik daşıyır.

Qanuna görə Xəzinədarlıq Katibi ölkənin maliyyə vəziyyəti barədə Konqressə illik hesabat təqdim etməlidir. Digər mütəmadi dərc edilən hesabatlara gündəlik xəzinə hesabatı (ABŞ Xəzinədarlığının kassa və borc əməliyyatları haqqında), ABŞ daxili borcları haqqında aylıq hesabat, ABŞ hökumətinin gəlir və xərcləri haqqında aylıq hesabat və dövriyyədə olan pul nişanları haqqında aylıq hesabat daxildir. Xəzinədarlıq özünün hərtərəfli aylıq bülletenini də buraxır ki, burada aşağıdakı məlumatlar əks etdirilir: federal hökumətin maliyyə əməliyyatları, federal hökumətin pul öhdəlikləri, Xəzinədarlığın malik

olduğu hesablar, pul tədavülü, federal borclar, dövlət borcunun maliyyələşdirilməsi, dövlət qiymətli kağızların strukturu üzrə statistik məlumatlar, ABŞ-da mülkiyyətin strukturu barədə xəzinə icmalı, kommersiya banklarının mülkiyyətinin strukturu barədə xəzinə icmalı, dövlət qiymətli kağızların bazar kotirovkaları, uzun müddətli istiqrazlar üzrə gəlir normaları, kapitalın hərəkəti, valyuta ehtiyatları, dövlət agentlikləri və fondlarının maliyyə əməliyyatları.

Rusiya Federasiyasında isə xəzinədarlıq orqanları qarşısında əsasən aşağıdakı funksiyaların icrası başlıca vəzifə kimi müəyyən edilmişdir:

- xəzinə hesablarındakı dövlət vəsaitlərinin idarəedilməsi, büdcə öhdəlikləri üzrə limitlərin çatdırılmasından başlayaraq kassa xərclərindəki büdcə vəsaitlərinin məqsədli istifadəsi üzərində ilkin və cari nəzarətin həyata keçirilməsi;

- dövlət maliyyəsinin vəziyyəti barədə məlumatların yığılması, işlənilməsi, təhlili və hesabatların tərtibi, onun müvafiq qanunverici və icra orqanlarına təqdim edilməsi;

- uçot əməliyyatlarının aparılması qaydası barədə metodoloji və təlimati materialların hazırlanması.

Rusiyada Federal Xəzinədarlığın yaradılmasından 10 ildən artıq vaxt keçmişdir. Hazırda büdcənin kassa icrası kassanın vahidliyi prinsipinə əsaslanır, başqa sözlə bütün gəlirlər və büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsi üzrə mənbələrdən daxilolmalar xəzinə hesablarına mədaxil olunurlar. Bu hesablar vasitəsilə büdcədə nəzərdə tutulmuş bütün ödənişlər həyata keçirilir. Büdcə kodeksinə əsasən xəzinədarlığın balans hesablarından yan keçməklə əməliyyatların aparılması qadağan edilir.

Bununla belə Rusiyada VXH-nin üstünlüklərindən istifadə olunmasında obyektiv çətinliklər vardır. Belə ki, Rusiya ərazisinin böyük miqyasda malik olması, doqquz saat qurşağının mövcudluğu, büdcə prosesi iştirakçıların sayının həddindən artıq çox olması (təqribən 70 mindən çox) və ödəniş sisteminin imkanlarının məhdud olması VXH-ni səmərəli reallaşdırılmağa imkan vermir. Hazırda Federal Xəzinədarlığın müvafiq texniki imkanlara və rabitə əlaqələrinə malik olan 89 yerli idarəsində, o cümlədən 89-da federal büdcənin gəlirlərinin uçotu üzrə, 41-də xəzinədarlığın federal orqanlarının bölüşdürülən gəlirlərin uçotu üzrə, 22-də isə federal büdcənin xərclərinin uçotu üzrə VXH-nin elementləri tətbiq olunur.

2001-ci ilin sonlarından federal büdcə vəsaitlərinin hərəkətini uçota

almaq üçün yeni texnologiya tətbiq edilir və Rusiya Federasiyasının bütün ərazisindən federal büdcəyə daxil olan bütün gəlirlər gündəlik rejimdə VXH-yə cəmləşdirilir. Bu texnologiya maliyyə resurslarından istifadə imkanını ən azı 5 gün müddətinə sürətləndirməyə imkan verir.

2000-2001-ci illərdə Maliyyə Nazirliyinin balansında olan maliyyə aktivləri və öhdəliklərin inventarizasiyası aparılmış, xəzinə orqanlarının səyi nəticəsində büdcə təsnifatının bütün elementləri gözlənilməklə büdcənin icrası barədə aylıq hesabatlar tərtib edilmişdir. Rusiyanın ən yeni tarixində ilk dəfə olaraq 1999 və 2000-ci illər üzrə büdcənin icrası barədə hesabatlar qanunla təsdiq edilmişdir. Hazırda burada büdcə sisteminin bütün səviyyələri, o cümlədən büdcədən kənar fondlar və dövlət idarəetmə sektorunun bütün institutsional vahidləri üçün məcburi olan büdcə uçotu üzrə yeni hesablar planının hazırlanması üzərində iş gedir.

Həmin hesablar planı Federal Xəzinədarlığın baş mühasibat kitabının yaradılması üçün əsas olmaqla bərabər burada büdcənin icrası zamanı həyata keçirilən bütün əməliyyatlar qeyd olunacaqdır. Bu isə vəsaitlərin hərəkətini proqnozlaşdırmaq, büdcənin icrasını və xərclərin planlaşdırılmasını qiymətləndirmək üçün etibarlı və dəqiq hesabatlar təqdim etməyə imkan yaradacaqdır.

Rusiyada Federal Xəzinədarlığın gələcək müsbət fəaliyyəti hər şeydən əvvəl dövlət idarəetmə sektorunda aparılacaq institutsional islahatların nəticəsindən asılıdır, çünki xəzinə büdcə islahatlarını həyata keçirmək üçün hökumətin istifadə edəcəyi alətlərdən biridir.

Son zamanlar Rusiyada maliyyə sisteminin strateji inkişaf istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsində aşağıda qeyd edilən bir çox məsələlər üzrə vahid fikir formalaşmamışdır ki, bu da xəzinə orqanlarının fəaliyyətinə mənfi təsir göstərir:

- Rusiyada xəzinə sisteminin vahidliyi məsələsi üzrə yekdil qərara gəlinməmişdir;
- müxtəlif büdcə səviyyələrindən təşkilatların yenidən maliyyələşdirilməsi məsələsi üzrə aydın və son qərar üzrə yekdil rəy yoxdur;
- büdcə təşkilatlarının sahibkarlıq fəaliyyəti barədə dəqiq mövqe formalaşmamışdır. Məsələn, 2001-ci ildə Rusiyada Daxili İşlər Nazirliyinin resurslarının 33%-i, Prezidentin Federal təhlükəsizlik xidmətinin 10%-i sahibkarlıq fəaliyyətindən əldə olunmuşdur. Bu isə resursların əksər hissəsinin bəzi hallarda büdcə sistemi qaydalarından kənarda formalaşmasma görə onların idarə olunmasında, öhdəliklərə nəzarət edilməsində vahid qayda yaratmağa imkan vermir;

- Bütçə Kodeksində bütçə öhdəliklərinin cari ilin bütçə təxsisatları həddində qəbul edilməsinin şərt kimi verilməsinə baxmayaraq bütçə prosesində hələ də krelitor borclar ciddi problem kimi mövcuddur. Bu xüsusilə Müdafiə Nazirliyində özünü ciddi surətdə göstərir.

Yalnız bu məsələlərə müsbət cavab verildikdən sonra Rusiyada dövlət adından qəbul edilən öhdəliklər üzərində təsirli nəzarət sisteminin mövcudluğundan, uçuğun tamlığından və etibarlılığından danışmaq olar.

Son zamanlar əksər ölkələrdə dövlət xərclərinin səmərəli idarəedilməsini, bütçə vəsaitlərinin qənaətlə istifadə olunmasını təmin etmək üçün müxtəlif yönlü geniş islahatların həyata keçirildiyini nəzərə alaraq bir sıra beynəlxalq maliyyə institutları, o cümlədən Dünya Bankı tərəfindən aşağıdakı prinsiplərin islahatlar zamanı nəzərə alınması tövsiyyə edilmişdir:

- əvvəlcə gəlirlər üzərində ciddi nəzarət təmin edilməli, sonra isə xərclər üzərində nəzarət sistemi yaradılmalıdır;

- əvvəlcə kassa vəsaitlərinin uçuğu qurulmalı, sonra onların artımı üzrə uçuq yaradılmalıdır;

- əvvəlcə daxili nəzarət təmin edilməli, sonra vəsaitlərdən istifadə üzrə hesabat tərtib edilməlidir;

- əvvəlcə etibarlı mühasibat uçuğu sistemi təşkil edilməli, sonra maliyyənin integrasiya olunmuş idarəetmə sistemi yaradılmalıdır;

- əvvəlcə özəl sektorda müqavilə şərtlərinin yerinə yetirilməsi təmin olunmalı, sonra dövlət sektorunda müqavilə şərtlərinin yerinə yetirilməsi üzərində nəzarət sistemi yaradılmalıdır;

- əvvəlcə maliyyə hesabatlarının səmərəli yoxlanılması təmin edilməli, sonra audit xidməti yaradılmalıdır;

- əvvəlcə proqnozlaşdırılan büdcənin tərtibi və icrası təmin olunmalı, sonra kredit sərəncamçılarından onlara ayrılan vəsaitlərin səmərəli istifadəsi tələb olunmalıdır.

Müxtəlif ölkələr üzrə aparılmış təhlil göstərir ki, dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi üzrə üstünlük təşkil edən forma/model mövcud deyildir (cədvəl 6). Bu müxtəlifliyə baxmayaraq xəzinə orqanlarına demək olar ki, bütün hallarda əsasən maliyyə vəsaitlərinin idarəedilməsi məsuliyyəti həvalə olunur, əksər hallarda isə xəzinədarlıq büdcənin icrasına və uçuğunun təşkilinə, bir sıra hallarda isə audit xidmətinin təşkilinə cavabdehlik daşıyır.

Müxtəlif ölkələrdə xəzinədarlıq orqanlarının funksiyalarının müqayisəsi
(I hissə)

Element	Avstraliya	Braziliya	Fransa	Yaponiya
1	2	3	4	5
<i>-xəzinə funksiyalarının yerinə yetirilməsinin təşkilatı sxemi</i>	Funksiya Maliyyə Departamenti (MD – xərclər üzərində nəzarət) və Xəzinə Departamenti (XD – makroiqtisadi siyasət və gəlirlərin yığılması) arasında bölüşdürülmüşdür. Hər iki departament Nazirlik səlahiyyətinə malik olub birbaşa hökumətə tabedir.	Əksər xəzinə əməliyyatlarını yerinə yetirən və Maliyyə Nazirliyinin (MN) tərkibində olan Xəzinədarlıq Katibliyi (XK) mövcuddur. Büdcənin tərtibi ilə Planlaşdırma Nazirliyinə tabe olan Büdcə Katibliyi (BK) məşğul olur. MN-nin tərkibində olan Federal Gəlirlər Katibliyi (FGK) və Federal Nəzarət Katibliyi (FNK) də bir sıra xəzinə funksiyalarını yerinə yetirirlər	Funksiya Maliyyə Nazirliyinin tərkibində olan Xəzinədarlıq, Dövlət uçotunun Baş direktorluğu (DUBD), həmçinin Büdcə Nazirliyinin (BN) aidiyyəti qurumları arasında bölüşdürülmüşdür.	Xəzinə funksiyaları Maliyyə Nazirliyinin tərkibinə daxil olan Xəzinədarlıq, Borcların idarəedilməsi, maliyyə, büdcə, büdcənin icrası və hüquq şöbələri arasında bölüşdürülmüşdür.
<i>Xəzinə funksiyalarının yerinə yetirilməsinin ümumi təsviri</i>				
<i>- kassa vəsaitlərinin idarə edilməsi</i>	XD daxilolmaların qeydə alınmasına (daxilolmaların yığılması və dövlət borcu) və dövlət borcu ilə əlaqədar olan ödənişlərə nəzarət edir. Büdcənin icrası ilə bağlı ödənişlərə MD nəzarət edir.	XX vahid xəzinə hesabı (VXH) üzrə bütün daxilolmalara və ödənişlərə nəzarət edir və hər bir nazirlik üzrə xərc növləri nəzərə alınmaqla limitlər müəyyən edir. Nazirliklər bu limitləri özlərinin büdcə vahidləri arasında bölüşdürür. BK əvvəllər öhdəliklər üzrə limitləri müəyyən edirdi, lakin sonradan bu prosedura Konqress tərəfindən qadağan edildi.	Xəzinədarlıq Mərkəzi bankda (MB) açılmış dövlət hesabı üzrə daxil olmalara və ödənişlərə nəzarət edir. DUBD daxilolmalara və ödənişlərə (Direktorluq üzrə daxilolmalara və gömrük rüsumlarına) məsuliyyət daşıyır.	Xəzinə şöbəsi və büdcənin icrası şöbəsi Yaponiya Bankında (YB) açılmış dövlət hesabı üzrə daxilolmalara və ödənişlərə nəzarət edir.

1	2	3	4	5
- <i>qısamüddətli maliyyə planlaşdırılması</i>	XD ümumiləşdirilmiş/ icmal formada sürüşkən maliyyə planını hazırlayır. MD xərc tipindən asılı olaraq rüb və ya aylar üzrə bölünməklə xərclərin maliyyə planını hazırlayır	XK aylar üzrə və cari ayın günləri üzrə bölünməklə sürüşkən maliyyə planını hazırlayır.	Xəzinədarlıq aylar üzrə bölünməklə sürüşkən maliyyə planını hazırlayır	Xəzinə şöbəsi cari ayın günləri üzrə bölünməklə sürüşkən maliyyə planını hazırlayır.
- <i>dövlət borcunun idarə edilməsi</i>	XD MB-ni agent-bank kimi istifadə etməklə dövlət qiymətli kağızların buraxılmasına nəzarət edir, onun həcmi, müddəti, strukturu və s. kimi məsələləri həll edir.	XK MB ilə sıx əlaqədə istənilən dövlət borclanmasının həcmi, müddəti və şərtlərini müəyyən edir. Bu katiblik həmçinin daxili və xarici dövlət borclarına nəzarət edir.	Xəzinədarlıq MB-ni agent-bank kimi istifadə etməklə dövlət qiymətli kağızların buraxılmasına nəzarət edir, onun həcmi, müddəti, strukturu və s. kimi məsələləri həll edir.	Borcların idarə edilməsi şöbəsi MB-ni agent-bank kimi istifadə etməklə dövlət qiymətli kağızların buraxılmasına nəzarət edir, onun həcmi, müddəti, strukturu və s. kimi məsələləri həll edir.
- <i>maliyyə aktivlərinin idarə edilməsi</i>	MD sahə departamentləri tərəfindən yerinə yetirilməli olan maliyyə siyasətini müəyyən edir.	XK dövlət tərəfindən verilən ssu-dalara, həmçinin dövlət müəssisələrində maliyyə idarəedilməsinə nəzarət edir.	Xəzinədarlıq tərəfindən ümumi siyasət müəyyən edilir və bu siyasət DUBD tərəfindən həyata keçirilir.	Maliyyə və büdcə bürolarının təklifləri əsasında MN tərəfindən siyasət müəyyən olunur və bu siyasət sahə nazirlikləri tərəfindən yerinə yetirilir.
- <i>büdcənin icrası – gəlirlərin yığılması</i>	Avstraliya vergi idarəsi XD-nin tərkibindədir. Ona görə də XD vergi ödəyiciləri ilə təmasda olur və vergi üzrə ödənişləri qəbul edir. Gömrük xidməti xarici daxilolmaların yığımı ilə məşğul olur. Bank sistemi daxil olmaların yığımında iştirak etmir. Vergilərin birbaşa bölünməsi mexanizmi yoxdur.	Gəlirlərin yığılması prosesi FGK tərəfindən tənzimlənir, digər daxilolmalar bilavasitə büdcə təşkilatları tərəfindən yığılır. Bütün daxilolmaların yığılması bank sistemindən istifadə etməklə həyata keçirilir. XK bütün daxil olmaların vahid hesaba mədəxil olunmasına nəzarət edir.	Xəzinədarlıq əməliyyat məsələlərinin həllində iştirak etmir, lakin vahid hesaba daxilolmaların ümumi həcminə nəzarət edir. 2000 ən böyük ƏDV ödəyiciləri ödənişləri birbaşa MB-dəki vahid hesaba köçürürlər. Digər vergilər Daxilolmalar direktorluğu (DD-təqribən 50%), DUBD (təqribən 35%) və gömrük xidməti (təqribən 15%) tərəfindən yığılır.	MB-nin struktur bölmələri olan Milli gəlir xidməti – MGX və gömrük departamenti-GD daxil olmaların yığılmasına məsuliyyət daşıyırlar. Vergilər YB-yə, onun agent-bankları olan səlahiyyətli kommersiya banklarına, poçt sistemində, habelə MGX və GD-nin yerli şöbələrinə ödənilir. MN istehlakçılardan tariflərin yığılmasına və haqqların ödənilməsinə məsuliyyət daşıyır.

1	2	3	4	5
- <i>büdcənin icrası – xərclər</i>	Öhdəliklər və yoxlamalar üzrə konkret hüquqi normalar müəyyən edilmişdir və MD tərəfindən hazırlanan siyasət departament səviyyəsində həyata keçirilir. Həm XD, həm də MD büdcə vahidlərinin tələbləri üzrə reallaşdırılan büdcənin icrası prosesində passiv rolə malikdirlər.	Büdcə nazirlikləri/təşkilatları XK vasitəsilə maliyyə limitlərinə əməl olunmaqla öhdəliklərin götürülməsi, yoxlanılması və ödənilməsi üzrə bütün inzibati hərəkətləri yerinə yetirirlər. Ona görə də büdcə nazirlikləri/təşkilatları birbaşa nəzarəti həyata keçirərlər də, XK özünün informasiya sisteminin köməyiylə vəziyyətə daha ciddi nəzarət edir və limitlərin müəyyən olunması üzrə daha geniş səlahiyyətlərə malikdir. XK ödəniş prosesini də əlaqələndirir və ona nəzarət edir.	Büdcənin icrasına Büdcə direktorluğu (BD) nəzarət edir. Zəruri hallarda BD özünün maliyyə nəzarətçiləri sistemi vasitəsilə vəsaitlərin xərclənilmə tempinə nəzarət edir. Ona görə də xərclərə, o cümlədən maliyyə nəzarətçiləri tərəfindən öhdəliklərin götürülməsi və ödəniş tapşırıqlarının hazırlanmasına DUBD tərəfindən ödəniş mərhələsində çox ciddi nəzarət həyata keçirilir.	Büdcə nazirlikləri büdcənin icrası şöbəsi tərəfindən təsdiq edilən ödəniş qrafikinə əsasən vəsaitlərin xərclənməsini həyata keçirirlər. Bir sıra xərc maddələri üzrə (adətən ictimai işlərə) MN-nin razılığı habelə öhdəliklərin qəbulu mərhələsində də tələb olunur. YB nazirliklər tərəfindən büdcə və kassa limitlərinə əməl olunmasına nəzarət edir.
- <i>mühasibat uçotu</i>	MD mühasibat uçotunun tənzimlənməsinə və sistemin mərkəzləşdirilmiş qeydiyyatının aparılmasına məsuliyyət daşıyır. Hər bir departament özünün xüsusi müfəssəl uçot sistemində malikdir. MD-nin mərkəzləşdirilmiş qeydiyyat sistemi bir tərəfli yazılar üzrə kassa qeydiyyatına əsaslanır. MD-də uçot sistemi ikili yazılar əsasında hesablanma metodu üzrə aparılır.	XK mühasibat uçotu üzrə normativləri müəyyən edir, uçot proseslərini tənzimləyir. Hesablanma metodu üzrə ikili yazı sistemi istifadə olunur. Lakin mövcud qanunvericiliyə əsasən daxilolmalar kassa prinsipi əsasında yığılır.	DUBD mühasibat uçotu normalarını tənzimləyir. MN-də ikili yazı əsasında kassa prinsipi üzrə mərkəzi qeydiyyat kitabı, həmçinin hər bir nazirlik üzrə isə ayrıca qeydiyyat sistemi (ikili yazı əsasında öhdəlik və ödəniş tapşırığı prinsipi üzrə) aparılır.	Proqramların icrasının bilavasitə uçot sahə nazirlikləri tərəfindən aparılır. Hüquq şöbəsi metodologiya məsələlərinə məsuliyyət daşıyır və sahə nazirlikləri üçün təlimatlar hazırlayır. İki uçot sistemi mövcuddur: biri MN-nin agent-bankı kimi YB tərəfindən, digəri isə sahə nazirlikləri tərəfindən aparılır. Hər iki sistem kassa prinsipindən istifadə edir.
- <i>daxili nəzarət və audit</i>	Bu funksiya sahə nazirlikləri tərəfindən daxili audit mexanizmi	XK bu funksiyanın yerinə yetirilməsinə məsuliyyət daşıyırdı, lakin	Maliyyə nəzarətçiləri və DUBD vəsaitlərin xərclənilməsi üzrə nəza-	Nazirlik özünün xüsusi daxili nəzarət və auditini həyata keçirir.

1	2	3	4	5
	vasitəsilə həyata keçirilir.	sonrakı islahatlar zamanı bu funksiya Federal nəzarət katibliyinə – FNK həvalə olundu.	rətə məsuliyyət daşıyırlar. Auditor yoxlamalarının aparılmasına isə Nazirliyin müfəttişliyi məsuliyyət daşıyır.	
- regional və yerli dövlət idarəetmə orqanlarına maliyyə nəzarəti	Regional və yerli orqanlar öz büdcələrinin icrasına bilavasitə nəzarət edirlər. Lakin onların borclanma tələbatı üzrə limitlər dövlət sektorunun borclanması üzrə ümumi limit həddində müəyyən edilir.	XK müəyyən gecikmələrlə bu səviyyələrdə dövlət idarəetmə orqanlarının büdcələrinin icrasına nəzarət edir. O, həmçinin onların borc əməliyyatlarının təhlili prosesində də iştirak edirlər.	Onların daxilolmalarının və xərclərinin təqribən 95%-i DUBD tərəfindən həyata keçirilir.	Vergilərin bölüşdürülməsi mexanizmi mövcuddur. Bu mexanizm vasitəsilə ağır maliyyə vəziyyətində olan yerli dövlət idarə etmə orqanlarına vəsait ayrılır. Bu orqanların borclanmaları Daxili İşlər Nazirliyində təsdiq olunur.
- vahid xəzinə hesabı mövcuddurmu?	Bəli	Bəli	Bəli	YB-də hökumətin icmal hesabı mövcuddur. Lakin sahə nazirlikləri üçün sub-hesablar açılmışdır ki, onlar kredit məbləğlərinə və xərc limitlərinə nəzarət etmək üçün istifadə olunurlar.
- overdraft sistemi mövcuddurmu?	Bəli. Lakin XD və MD-nin birgə təklifi əsasında hökumət tərəfindən təsdiq edilən limit mövcuddur.	Xeyr.	Xeyr. Maastrixt müqaviləsi MB-də istənilən overdraft sistemini qadağan edir.	Birbaşa overdraft yoxdur. YB qısamüddətli maliyyələşmə istisna olmaqla hökumətə kreditlər vermək səlahiyyətinə malik deyildir. YB dövlət qısamüddətli maliyyə öhdəliklərinin satılmayan müəyyən hissəsini ala bilər. Büdcədə bu öhdəliklərin buraxılmasına ümumi limit qoyulur və onlar hər ilin sonuna tam örtülür.
- faiz dərəcələri	Bazar faiz dərəcələri mövcuddur	Bazar faiz dərəcələri mövcuddur		Dövlət hesablarının balans qalıqları üzrə faizlər ödənilir
- dövlət maliyyə planının icrasına qısamüddətli	Büdcə kəsinin maliyyələşdirilməsində düzəlişlər aparılır. Yalnız	Xərclərin səviyyəsində XK tərəfindən qoyulan limitlərə uyğun	Maliyyələşmədə düzəlişlər aparılır. Hökumətin məqsədə uyğun hesab	Büdcə kəsinin ən yüksək həddi büdcədə müəyyən edilir və o daxilolmaların

1	2	3	4	5
<i>düzəlişlərin edilməsi</i>	xüsusi hallarda parlamentin razılığı ilə xərclərin artırılması mümkündür.	düzəlişlər aparılır. İcra hakimiyyəti büdcənin dəyişdirilməsi üzrə məhdud səlahiyyətə malikdir. Bu səlahiyyətdən kənar istənilən xərcin aparılması üçün parlamentin icazəsi tələb olunur.	etdiyi hallarda xərclər azaldıla bilər.	çatışmamasına görə dəyişdirilə bilməz. Daxil olmalarda ən qısa çətinliklər maliyyə istiqrazlarının buraxılması hesabına tarazlaşdırılır. Əlavə büdcə təklifləri xərclərin və ya borcların artırılması məqsədilə təsdiq üçün parlamentə təqdim olunur. Çox məhdud sayda vəsaitlərin büdcə daxili köçürülməsi və ehtiyatlardan istifadə halları mümkündür.
<i>- xəzinədarlıq və MB arasında əlaqələndirmə</i>	MD VXH-nin fəaliyyət mexanizminin şərtləri və proseduralarını müəyyən edir. Overdraftın şərtləri MD və XD ilə birlikdə razılaşdırılır. Dövlət borclarının idarəedilməsi məsələləri üzrə XD və MB arasında gündəlik əməkdaşlıq qurulmuşdur	Əvvəllər çox aktiv işgüzar əlaqə qurulmuşdu, lakin yaxınlarda bu məqsədlə xüsusi rəsmi komitə yaradılmışdır.	Bu sahədə siyasəti əlaqələndirmək üçün bir neçə rəsmi komitə mövcuddur. Xəzinədarlıq bu komitələrin içində, o cümlədən pul-kredit siyasətinin müəyyən edilməsində yaxından iştirak edir	MN və YB arasında gündəlik əlaqə qurulmuşdur, çünki YB bir çox xəzinə məsələlərində MN-nin agent-bankı kimi çıxış edir, o cümlədən mühasibat uçotu, gəlir və xərclər üzrə bütün səviyyələrdə maliyyə hesabı, büdcə və maliyyə limitlərinin gözlənilməsinə nəzarət edir. Dövlət borcları sahəsində YB dövlət istiqrazlarının buraxılması, ödənilməsi və ümumi istifadəsi üzrə agent kimi çıxış edir.
<i>- xəzinədarlıq və büdcə departamentləri arasında əlaqələndirmə</i>	Büdcə MD tərəfindən hazırlanır. Makroiqtisadi proqnozlaşdırma Komitəsi fəaliyyət göstərir ki, onun içində MD və XD iştirak edirlər. Həmçinin gündəlik qeyri-rəsmi əlaqələr qurulmuşdur.	BK xəzinədarlığın informasiya sistemində müraciət etmək imkanına malikdir və o, bu imkandan sahə nazirliklərindən büdcəyə yenidən baxılması üçün daxil olan təkliflərə baxmaq üçün istifadə edir. BK büdcənin tərtibinin ilkin mərhələsində	BD tərəfindən büdcə tərtib olunur. Xəzinədarlığa kəsirin proqnozlaşdırılan səviyyəsi barədə məlumat verilir. İl ərzində gündəlik qeyri-rəsmi əlaqələr qurulur.	Maliyyə bürosunun şöbələri və Büdcə bürosunun şöbələri arasında gündəlik əlaqələr qurulur.

1	2	3	4	5
		sində, makroiqtisadi parametrlərin müzakirəsində, daxilolmaların proqnozlaşdırılmasında və borcların maliyyələşdirilməsində iştirak edir.		
Dövlət maliyyə informasiya sistemi				İki əsas sistem mövcuddur: I – büdcənin tərtibi üçün; II – büdcənin icrası və mühasibat uçotu üçün
<i>- bu sistemin işinə məsuliyyət daşıyan departament</i>	MD	XX	BN	I – Büdcə bürosu II – YB
<i>- ümumi təsvir: məntiqi konfigurasiya</i>	Büdcənin tərtibi, təxsisatlar səviyyəsində icra (ödənişlər), daxil olmaların qeydiyyatı və uçotu	Bütün dövlət əməliyyatlarının işlənməsi. Sistem avtomatik olaraq uçot reyestrlərini tərtib edir və bütün növ maliyyə və uçot məlumatlarını hazırlayır. Büdcə əməliyyatlarının bütün mərhələləri sistem tərəfindən avtomatik olaraq qeydə alınır və nəzarət olunur. Büdcə və maliyyə limitlərindən kənara çıxan bütün əməliyyatlar sistem tərəfindən qadağan edilir.	Büdcənin tərtibi, büdcə sənədlərinin çapı və büdcənin icrası	Büdcənin tərtibi, büdcə sənədlərinin çapı (I), büdcənin icrası və mühasibat uçotu (II) üçün istifadə edilir.
<i>- ümumi təsvir: fiziki konfigurasiya</i>	MD-nin şöbələri ilə dialoq rejimində və real vaxt rejimində əlaqənin qurulması. Məlumatlar bu sistemlə sahə departamentlərinin sistemləri arasında ötürülür.	Bütün səviyyələrdə real vaxt rejimində dialoq sistemi mövcuddur.	DUBD tərəfindən təmin edilən sistemin işi BN ilə məhdudlaşdırılır. BD və sahə nazirlikləri arasında büdcənin tərtibi, razılaşdırılmış sənədlərin yayılması, öhdəliklərə nəzarət edilməsi və s. üçün əlaqənin yaradılması	MN ilə nazirliklər arasında (I) və MN ilə YB arasında (II) əlaqə mövcuddur

1	2	3	4	5
			məqsədlə digər sistemlər də istifadə edilir.	
<i>- funksional integrasiya dərəcəsi</i>	MD səviyyəsində tam integrasiya	Büdcənin tərtibi istisna olmaqla tam integrasiya	BD səviyyəsində tam integrasiya	Mərkəzi orqan səviyyəsində iki sistem mövcud olduğuna görə qismən integrasiya
<i>- təşkilati integrasiya dərəcəsi</i>	Yalnız MD səviyyəsində tam integrasiya mövcuddur. Sahə nazirlikləri özlərinin xüsusi maliyyə integrasiya sistemində malik olmaqla dialoq rejimində məlumatları MD-yə ötürürlər.	Tam. BK-nin büdcənin tərtibi sistemi XK-nin şəbəkəsinə qoşulmuşdur. Bu isə məlumatları dialoq rejimində ötürməyə və qəbul etməyə imkan verir. Sahə nazirlikləri və büdcə vahidləri büdcənin tərtibi prosesinə XK-nin şəbəkəsi ilə qoşulurlar.	Yalnız BD səviyyəsində integrasiya mövcuddur. Lakin BD maliyyə nəzarətçilərinin apardıqları hesablar əsasında nazirliklər üzrə məlumata malik olurlar.	Yalnız MN səviyyəsində integrasiya mövcuddur.
<i>- icmal məlumatları əldə etmək üçün tələb olunan vaxt</i>	Bir gün	Bəzi icmal məlumatlar dialoq rejimində mövcuddur. Daha müəkkəb məlumatları əldə etmək üçün bir gün vaxt tələb olunur.	Vahid hesab üzrə müxabirələşmə əsasında bir gün	Hazırlama müddəti hesabatların müəkkəbliyindən asılıdır. Kassa əməliyyatları üzrə icmal məlumatlar gündəlik hazırlanır.
<i>- müfəssəl məlumatların əldə olunması üçün tələb olunan vaxt</i>	MD həddində təxsisatlar səviyyəsində dialoq rejimində mövcuddur. Daha müfəssəl məlumatlar sorgular əsasında departamentlər tərəfindən tərtib olunur.	Operativ təqdim olunur.	Həftəlik daxil olur. Məlumatlar DUBD tərəfindən hazırlanır.	Müfəssəl məlumatlar sahə nazirliklərindən sorgular əsasında əldə olunur. Təqdim edilmə müddəti məlumatların növündən və konkret nazirlikdən asılıdır.
<i>- büdcə vahidlərinin sayı</i>	Qanuni formalaşdırılmış 56 departament mövcuddur.	10 mindən çox (1992-ci il)		
<i>- bütün büdcə vahidləri üzrə il ərzində aparılan maliyyə əməliyyatlarının sayı</i>	30 milyona yaxın	9 milyondan çox (1992-ci il)		

1	2	3	4	5
- maliyyə hesabatının digər sistemləri	Deparıamentlər maliyyə hesabatlarını hazırlayırlar, lakin onlar mərkəzi registrdə olan məlumatlar əsasında tərtib edirlər.	Yoxdur	Deparıamentlər özlərinin xüsusi maliyyə hesabatlarını DUBD-nin köməyiylə tərtib edirlər.	Sahə nazirlikləri özlərinin xüsusi maliyyə informasiya sistemlərinə malikdirlər.

Müxtəlif ölkələrdə xəzinədarlıq orqanlarının funksiyalarının müqayisəsi (II hissə)

Element	İspaniya	Böyük Britaniya	ABŞ
1	2	3	4
-xəzinə funksiyalarının yerinə yetirilməsinin təşkilatı sxemi	Funksiya Xəzinədarlığın baş direktorluğu (XBD – kassa idarə edilməsi və dövlət borcu) və Maliyyə üzrə katib müavininin dəftərxanası (MK – büdcə, xərclərə nəzarət, uçot) arasında bölüşdürülmüşdür. Hər ikisi MN-nin tərkibində fəaliyyət göstərir.	Funksiya Xəzinədarlıqla (siyasət və borcun idarə edilməsi) və Baş xəzinədarlıq idarəsi (BXİ – hesablamanın qeydiyyatı və işlənməsi) arasında bölüşdürülmüşdür.	ABŞ Maliyyə Nazirliyi (Xəzinədarlıq) birbaşa Prezidentə tabe olub geniş əhatəli iqtisadi və maliyyə funksiyalarını həyata keçirir. Bu prosesə cəlb olunan digər təşkilatlar: İnzibatibüdcə idarəsi (İBİ) büdcənin tərtibinə və Baş büdcə-nəzarət idarəsi (BBNİ) bir sıra uçot və auditor funksiyalarına məsuliyyət daşıyır. Vergi idarəsi (Vİ) və Gömrük idarəsi (Gİ) Xəzinədarlığın tərkib bölmələridir.
Xəzinə funksiyalarının yerinə yetirilməsinin ümumi təsviri			
kassa vəsaitlərinin idarə edilməsi	XBD MB-dəki XVH üzrə bütün daxilolmalara və ödənişlərə nəzarət edir. O, aylıq və ya rüblük ödənişlərin məcburi qrafikini müəyyən edir. Eyni zamanda bəzi xərc növləri üzrə ödənişləri ləngitmək səlahiyyətinə də malikdir.	BXİ ödəniş tapşırıqlarının hazırlanmasını və konsolidə edilmiş fondlar üzrə ödənişlərin aparılmasını həyata keçirir. Ödəniş məbləğləri parlamentin təsdiq etdiyi təxsisat limitlərinə və inzibati qaydada ayrılan kassa limitlərinə uyğun müəyyənləşdirilir.	Xəzinədarlıq xəzinədarlığın baş hesabı üzrə bütün daxilolmalara və ödənişlərə, həmçinin hökumətin bank hesablarına nəzarət edir.
- qısamüddətli maliyyə planlaşdırılması	MK aylıq əsaslarla sürüşkən maliyyə planını hazırlayır. XBD kassa	Xəzinədarlıq qısamüddətli maliyyələşməyə tələbatın müəyyənləşdirilməsində	Xəzinədarlıq günlər üzrə bölünməklə və hər ay təzələnməklə 4-6 aylıq

1	2	3	4
	resurslarının aylıq və günlük planını tərtib edir.	istifadə üçün aylıq əsaslarla maliyyə planını tərtib edir.	sürüşkən maliyyə planını tərtib edir.
- dövlət borcunun idarə edilməsi	XBD istənilən dövlət borclanmasının həcmi, müddətini və şərtini müəyyən edir. Qiymətli kağızlar agent-bank kimi MB-dən istifadə etməklə buraxılır, lakin xarici və digər borclanmalar bilavasitə XBD tərəfindən həyata keçirilir. XBD dövlət qiymətli kağızların təkrar bazarının tənzimlənməsi üzrə geniş səlahiyyətlərə malikdir.	Xəzinədarlıq dövlət qiymətli kağızların həcmi, müddətini və strukturunu müəyyən edir. İngiltərə bankı (İB) bu kağızların buraxılmasına məsuliyyət daşıyan agent-bank kimi çıxış edir.	Xəzinədarlıq dövlət qiymətli kağızların buraxılmasına və uqotuna nəzarət edir, onun həcmi, müddəti və strukturu ilə bağlı bütün məsələləri həll edir. O, Federal ehtiyatdan satışların keçirilməsinə dəstək vermək üçün istifadə edir. Xəzinədarlıq həmçinin qiymətli kağızların təkrar bazarının fəaliyyətini tənzimləyən qaydalar müəyyən edir.
- maliyyə aktivlərinin idarə edilməsi	Müəssisə və xarici təşkilatlardakı aktivlər MN-nin ixtisaslaşdırılmış iki departamenti və iki dövlət xoldinq şirkəti arasında bölüşdürülmüşdür. Xəzinədarlıq bu aktivlər üzərində yalnız formal nəzarəti həyata keçirir. Dövlət ssudaları XBD tərəfindən tənzimlənir.	Xəzinədarlıq dövlət müəssisələrinin xarici maliyyələşdirilməsi üzrə limitlər vasitəsilə nəzarəti həyata keçirir və maliyyə aktivlərinin sahibi kimi çıxış edir. İstisna hal kimi özəlləşdirilən müəssisələrin «qızıl» səhmləri müvafiq departamentdə saxlanılır.	Maliyyə aktivlərinin idarə edilməsi Xəzinədarlıq və İBİ tərəfindən müəyyən edilən siyasət və normalara uyğun sahə departamentləri tərəfindən həyata keçirilir. Xəzinədarlıq maliyyə aktivlərinin idarə edilməsinin yaxşılaşdırılması üzrə proqramlara məsuliyyət daşıyır.
- büdcənin icrası – gəlirlərin yığılması	MN-nin ayrıca bir qurumu olan Vergi idarəsi bank vasitəsilə vergiləri yığır və vergi müfəttişliyi rolunda çıxış edir. XBD daxilolmaların vahid hesaba mədəxil olunmasına nəzarət edir və bilavasitə bir sıra qeyri-vergi daxilolmalarını yığır.	Daxilolmalar daxili vergi xidməti və gömrük vasitəsilə, istifadəçilərdən rüsumlar isə departamentlər vasitəsilə yığılır. Xəzinədarlıq ümumi daxilolmaların konsolidə edilmiş fonda mədəxil olunmasına nəzarət edir.	Xəzinədarlıq bütün vergiləri və gömrük rüsumlarını yığır və ayrı-ayrı təşkilatların xidmət haqqlarının mərkəzləşdirilmiş yığını təmin edir. Xəzinədarlıq daxilolmaların yığını üçün bank sistemindən istifadə edir. «Federal vergi depozitləri/xəzinə vergiləri və FTD/TT&L hesabı» və «TT&L investisiya proqramı» adlanan sistemə uyğun olaraq bank sistemində vəsaitlər saxlaya bilər.
- büdcənin icrası – xərclər	Büdcə təşkilatları Xəzinədarlığın müəyyən etdiyi hədd daxilində öhdəliyin götürülməsi, yoxlanılması	BXI departamentlər tərəfindən yoxlanıldıqdan sonra müəyyən edilmiş büdcə təxsisatları həd-	Vəsaitlərin xərclənməsi barədə qərara sahə departamentləri nəzarət edir. Büdcə təxsisatları

1	2	3	4
	və ödənilməsi barədə qərar qəbul edirlər. Ödəniş tapşırığının yazılması XBD tərəfindən aparılır və o, həmçinin vəsaitlərin faktiki ayrılmasına nəzarət edir. Bütçə təxsisatları və nağd ödənişlər qrafiki nəzərə alınmaqla sahə departamentləri də xərclərə nəzarət edirlər. Lakin NK-nin təzyiqi və qeyri-rəsmi qərarları daha böyük əhəmiyyət kəsb edir və hökumət fəvqəladə hallarda müəyyən bütçə təxsisatlarının ayrılmasını dayandıra bilər. XBD ödəniş qrafikinə gözlənilməsinə nəzarət etməklə yanaşı öz qərarı ilə faktiki olaraq ümumi təxsisatların əksər hissəsini ayıra bilər.	dində ödənişləri həyata keçirir və ona nəzarət edir.	həddində xərclər bütçə təşkilatlarının tələblərinə uyğun Xəzinədarlıq tərəfindən ödənilir. Ödəniş vasitəsi kimi çeklər və ya əksər hallarda elektron köçürmələr istifadə olunur. Nyu-Yorkdakı Federal ehtiyat bankı agent-bank kimi çıxış edir. Təxsisatların strukturuna həm Xəzinədarlıq, həm də İBİ nəzarət edir.
- mühasibat uçotu	MK mühasibat standartlarını müəyyən edir. Dövlət idarə etmə orqanlarının bütün əməliyyatlarının həyata keçirildiyi informasiya sistemi vasitəsilə bütün hesablar və müxtəlif hesabatlar avtomatik tərtib olunur. Sistem ikili yazı metoduna əsaslanır və müxtəlif mərhələləri əhatə edir. Müfəssəl uçot məlumatları həm kassa, həm də hesablanma metodu əsasında əldə olunur.	Xəzinədarlıq uçot metodikasını müəyyən edir. Hal-hazırda uçot sistemi təxsisatlar hesabı üzrə kassa metoduna əsasən aparılır, lakin tədricən resursların uçotu üzrə hesablanma metoduna keçilir.	Proqramlar üzrə uçot birbaşa sahə departamentləri tərəfindən aparılır. Xəzinədarlıq ümumi uçota, təşkilatlar üçün təlimatların hazırlanmasına, onlardan müvafiq tələblərin qəbuluna və illik maliyyə hesabatlarının hazırlanmasına məsuliyyət daşıyır. Xəzinədarlıq pul-kredit aktivləri və öhdəlikləri üçün kassa metodu üzrə ikili yazı prinsipindən istifadə edir. Sahə departamentləri ikili yazı sistemi əsasında standart hesablardan istifadə edirlər.
- daxili nəzarət və audit	Bu funksiyaya maliyyə nəzarətçiləri yaxud xüsusi müfəttişlik vasitəsilə MK məsuliyyət daşıyır. Bir çox rəsmi nəzarət funksiyaları informasiya sisteminin köməyi ilə həyata keçirilir.	Nazirlik özünün xüsusi daxili audit yoxlamalarını və təftişlərini həyata keçirir.	Bu funksiyaları sahə departamentlərində olan baş müfəttişlər yerinə yetirirlər.

1	2	3	4
- regional və yerli dövlət idarəetmə orqanlarına maliyyə nəzarəti	XBD regional muxtar hökumətlərin və yerli dövlət idarəetmə orqanlarının bütçələrinə nəzarət etmir. Lakin bu iki idarəetmə səviyyəsi dövlət transfertlərindən çox asılıdır və bu vəsaitlərdən istifadəyə borclanma qaydaları şamil olunur. Regional hökumətlərin fəaliyyətinə xüsusi dövrə siyasəti müqavilələr ciddi təsir göstərir.	Regional və yerli dövlət idarə etmə orqanlarına Mərkəzi hökumət tərəfindən çoxlu sayda nəzarət mexanizmləri, o cümlədən borclanma limitləri və yerli xərclərin səviyyəsinə nəzarət tətbiq olunur. Onlar borclanma məsələsində Mərkəzi hökumətin dəqiq zamanəti olmayan məhdud müstəqilliyə malikdirlər.	Federal hökumət yalnız federal vəsaitlər hesabına maliyyələşdirilən ştat və yerli proqramların icrasına nəzarətə həyata keçirir.
- vahid xəzinə hesabı mövcuddurmu?	Bəli (mərkəzi bankda)	Bəli (konsolidə edilmiş fond)	Bəli (Nyu-Yorkda Federal ehtiyatlar bankında Xəzinədarlığın baş hesabı)
- overdraft sistemi mövcuddurmu?	Xeyr. 1.01.94-cü ildən Maastrixt müqaviləsinə əsasən overdraft sistemi qadağan edilmişdir.	Xeyr (ayrıca Milli ssuda fondundan vəsaitlər konsolidə edilmiş fonda və ya əksinə köçürülməklə balanslaşdırılır)	Xeyr (Xəzinədarlığın mütəmadi həftəlik qiymətli kağızlar buraxmaqla qısamüddətli kassa tələbatını örtür)
- faiz dərəcələri	Ənənəvi olaraq faizlər ödənilmir və tutulmur. 1.01.94-cü ildən sonra xəzinə qalıqları üzrə faizlərin ödənilməsi məcburi olsa da müfəssəl proseduralar hələ tərtib edilməmişdir.	Milli ssuda fondu vasitəsilə verilən ssudalara görə bazar dərəcələri üzrə faizlər tutulur.	Nyu-Yorkda Federal ehtiyatlar bankının 5 mlrd. \$ və ondan artıq qalıq məbləğləri federal fond dərəcələrinə əsasən kommersiya banklarına investisiya edilir.
- dövlət maliyyə planının icrasına qısamüddətli düzəlişlərin edilməsi	Daxilolmalarda gözlənilməz azalmalar baş verdiyi hallarda kəsinin maliyyələşməsində təşvihlər aparılır. Əlavə xərclərə parlamentin razılığı tələb olunur. Xərclərə bəzi müvəqqəti təşvihlərin edilməsi mümkündür.	Daxilolmaların həcmində dəyişməsi nəzərə alınmaqla kəsinin maliyyələşməsinin həcmi və üsullarında təşvihlər edilir, lakin xərclər parlamentin təsdiq etdiyi səviyyədə saxlanılır. Əlavə xərclərə parlamentin razılığı tələb olunur.	Kəsinin maliyyələşməsində təşvihlər aparılır. Gözlənilməz xərclər əlavə təxsisatlar şəklində Konqress tərəfindən təsdiq edilir və dövlət borcu həddinin artırılmasına Konqress tərəfindən razılıq verilir.
- Xəzinədarlıq və MB arasında əlaqələndirmə	MB Xəzinədarlığın tam hüquqlu fiskal agentinə kimi çıxış edir. Rəsmi birgə komitə dövlət qiymətli kağızların satışını əlaqələndirir, digər komitə isə təkrar bazara nəzarət edir. Digər hallarda əlaqələndirmə müxtəlif qeyri-rəsmi, lakin çox aktiv fəaliyyət göstərən kanallar vasitəsilə həyata keçirilir.	Bank məsələləri üzrə BXİ ilə İB, dövlət borclarının idarəedilməsi üzrə Xəzinədarlıqla İB arasında əlaqələndirmə həyata keçirilir.	Xəzinədarlıqla Federal ehtiyatlar bankı arasında funksional qarşılıqlı əlaqə məsələləri ilə məşğul olan bir sıra qeyri-rəsmi komitələr mövcuddur. Bu məsələlərin bir çoxunda Federal ehtiyatlar bankı Xəzinədarlığın fiskal agentinə kimi çıxış edir.

1	2	3	4
- <i>xəzinədarlıq və büdcə departamentləri arasında əlaqələndirmə</i>	MK müxtəlif bölmələr vasitəsilə həm büdcənin tərtibinə, həm də onun icrasına məsuliyyət daşıyır. İcra prosesində yaxşı təşkil edilmiş əks əlaqə mövcuddur. Hər iki proses ümumi informasiya sistemindən keçir. XBD dövlət maliyyəsinə aid olan bütün məlumatları büdcənin tərtibi üçün təqdim edir.	Büdcəni Xəzinədarlıq tərtib edir.	Xəzinədarlıq <i>büdcə</i> daxil olmalarının qiymətləndirilməsini hazırlayır və makroiqtisadi əsaslandırmaqların hazırlanmasında iştirak edir. İBİ xərclər smetasını hazırlayır və Prezident tərəfindən Konqressə təqdim olunan icmal büdcəni tərtib edir.
<i>Dövlət maliyyə informasiya sistemi</i>			
- <i>bu sistemin işinə məsuliyyət daşıyan departament</i>	MK vasitəsilə MN	Xəzinədarlıq	Xəzinədarlıq mərkəzi sistemin işinə və əlaqə sisteminə nəzarət edir. İBİ departamentlər səviyyəsində uçot məsələlərinə nəzarət edir.
- <i>ümumi təsvir: məntiqi konfigurasiya</i>	İstisnasız olaraq bütün dövlət əməliyyatları büdcənin icrasının aşağıdakı 6 mərhələsində dövrü olaraq qeydiyyatı aparan sistem vasitəsilə həyata keçirilir: büdcə təxsisatları, öhdəliklərin qəbulu, yoxlanılması, ödəniş tələbi, ödəniş tapşırıqları və vəsaitlərin faktiki ayrılması. Büdcənin tərtibi də həmçinin bu sistemdən keçir. Sistem bütün növ rəsmi uçot məlumatlarını və statistik hesabların əldə olunmasını təmin edir. Büdcə təşkilatları və MN rəhbərliyi üçün dialoq rejimində müxtəlif növ məlumatların əldə olunmasını təmin edir.	Büdcənin tərtibi, təxsisatlar səviyyəsində xərclərin qeydiyyatı aparılır. Digər bir sistem isə daxilolmaların qeydiyyatını izləyir.	Büdcənin tərtibi və icrası təxsisatlar səviyyəsində, aktivlərin idarə olunması sahə departamentləri səviyyəsində təmin edilir. Kassa axınlarının idarə edilməsi və borc öhdəliklərinin uçotu Xəzinədarlığın mərkəzi sistemi tərəfindən həyata keçirilir.
- <i>ümumi təsvir: fiziki konfigurasiya</i>	MK-dən sahə departamentlərinə, oradan isə büdcə vahidlərinə qoşulma təmin edilməklə sistemə çıxış əldə olunur. Real vaxt rejimində iki yerli şəbəkələrlə və	Nazirliklərlə dialoq rejimində və real vaxt rejimində əlaqə təmin edilmişdir.	Məlumatlar sahə departamentlərinin sistemi ilə Xəzinədarlığın mərkəzi sistemi arasında mübadilə olunur. Ödənişlərə icazələr və gəlirlərin yığılması barədə məlumatlar dialoq rejimində aparılır.

1	2	3	4
	bəzi magistral xəttlərlə məhdudlaşdırılır və məlumatlar əsasən hər gün paket şəklində ötürülür. Sistemdə hazırda müəyyən dəyişikliklər aparılır. Məqsəd MK ilə əlaqəyə malik olan XBD nin yerli şöbələrinə büdcə təşkilatlarının qoşulmasını təmin etməkdir. Bundan başqa əsas məqsəd kimi real vaxt rejimində əlaqə şəbəkəsini genişləndirməkdir.		
- funksional integrasiya dərəcəsi	Tam (aşağı səviyyələrə münasibətdə hər bir səviyyədə təmin olunur)	Xəzinədarlıq səviyyəsində tam	Bütövlükdə federal sistem üzrə hesabatların hazırlanması üçün Xəzinədarlıq səviyyəsində funksiyaların birləşdirilməsi aparılmışdır.
- təşkilati integrasiya dərəcəsi	Tam (aşağı səviyyələrə münasibətdə hər bir səviyyədə təmin olunur). Lakin informasiya sistemi sosial təminat sistemi və digər müstəqil dövlət təşkilatları istisna olmaqla yalnız mərkəzi dövlət idarə etmə orqanlarını əhatə edir.	Nazirliklər özlərinin xüsusi informasiya sistemlərinə malikdirlər. Ödənişlərin uçotu BXİ tərəfindən aparılır.	Sahə departamentləri özlərinin xüsusi maliyyə informasiya sistemlərinə malikdirlər, lakin dialoq rejimində Xəzinədarlıqla məlumatları ötürə və qəbul edə bilirlər.
- icmal məlumatları əldə etmək üçün tələb olunan vaxt	Bir gün	Dövlət idarəetmə sektoru üzrə icmal məlumat üçün təqribən 14 gün. Dövlət mərkəzi idarəetmə orqanları üzrə məlumatlar üçün tələb olunan müddət azdır.	İşlənmə müddəti hesabatın konkret növündən asılıdır. Kassa axını üzrə icmal məlumatlar gündəlik tərtib olunur.
- müfəssəl məlumatların əldə olunması üçün tələb olunan vaxt	Bir gün. Bəzi səviyyələrdə məlumatları həm dialoq rejimində, həm də real vaxt rejimində əldə etmək mümkündür.	Xəzinədarlıqda qeyd olunan məlumatlara əlavə olaraq sahə nazirliklərindən müfəssəl məlumatları əldə etmək mümkündür.	Müfəssəl məlumatlar sahə departamentlərindən tələb edilə bilər. Məlumatları əldə etmə müddəti müxtəlif departamentlərdə fərqlidir. Xəzinədarlıq müfəssəl aylıq hesabatlar tərtib edirlər.
- büdcə vahidlərinin sayı			Təqribən 125 departament və təşkilat mövcuddur onların təqribən 1200 müvafiq hesabı vardır.

1	2	3	4
- bütün büdcə vahidləri üzrə il ərzində aparılan maliyyə əməliyyatlarının sayı			Təxminən 965 milyon xərc əməliyyatı
- maliyyə hesabatının digər sistemləri	Sosial təminat nazirliyi ayrıca, lakin Xəzinədarlıq sisteminə oxşar tam inteqrasiya edilmiş informasiya sisteminə malikdir. Bir sıra dövlət idarəetmə orqanları da belə sistemə malikdir. Bir qayda olaraq büdcə vahidlərinə rəsmi standart uçot və hesabatda nəzərdə tutulnlardan əlavə istənilən məlumatı əldə etməyə və dərc etməyə icazə verilmişdir.	Nazirliklər alışırları qiymətləndirməklə təxsisat hesablarını hazırlayırlar.	Sahə departamentləri özlərinin xüsusi mühasibat uçotu sisteminə malikdirlər.

MDB VƏ BALTİKİYANI ÖLKƏLƏRDƏ XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN YARADILMASI

1. MDB və Baltikyanı ölkələrin maliyyə sektorunda islahatların aparılmasının zəruriliyi

Keçmiş SSRİ-yə daxil olan ölkələrin bazar iqtisadiyyatına keçidini ləngidən bir çox amillər mövcud idi ki, onlara müstəqil pul-kredit siyasətinin aparılması təcrübəsinin yoxluğunu, ənənəvi bazarların itirilməsini və təsərrüfat əlaqələrinin qırılmasını, bunların nəticəsində real sektorda istehsalın həcmnin kəskin şəkildə aşağı düşməsinə, inflyasiyanın yüksək həddə çatmasını (1992-1994-cü illərdə orta hesabla illik 1500%-dən çox), qiymət nisbətinin kəskin dəyişməsinə, vergi və gömrük xidməti üzrə daxilolmaların kəskin şəkildə azalmasını göstərmək olar.

Bu ölkələrin hər birində iqtisadiyyatın dövlət sektorunun həcmnin azaldılmasının həyati məsələyə çevrilməsinə və onun qarşısının alınması zəruriliyinin aydın başa düşülməsinə baxmayaraq, bu azaldılmanın miqyası, strukturu və tempi barədə yekdil rəy yox idi. Ona görə də dövlət idarəetmə sektorunun həcmnin azaldılması praktikada təşkil olunmuş qaydada aparılmırdı, əsas üstünlük həm büdcənin tərtibində, həm də büdcənin icrasında xərclərin kəskin azaldılmasına, bəzi hallarda isə ödəmələr üzrə vaxtı keçmiş borcların yığılmasma verilirdi. Məhz buna görə bu ölkələrdə cari xərclərin ÜDM-də payı 1992-ci ildəki 41.6%-dən 1995-ci ildə 31.6%-ə, 1997-ci ildə isə 29.9%-ə qədər azalmışdı. Bu azalma ümumi xərc (dövri və əsaslı) məbləğinə nisbətə daha çox idi, çünki həmin dövrdə əsaslı xərclərin azaldılmasına daha böyük üstünlük verilirdi.

Nəticədə büdcənin icrası, xüsusilə dövlət xərcləri üzrə proqramların idarəedilməsi özünün nizamlı şəkildə və təşkil olunmuş qaydada aparılması xarakterini itirdi, gəlirlərin və maliyyələşmə mənbələri üzrə nəzərdə tutulmuş vəsaitlərin daxil olmasındakı qeyri-stabillik büdcə vəsaitlərinin fəvqəladə rejimdə daha çox gözlənilməz istiqamətlərə yönəldilməsini şərtləndirdi. Bu ölkələrin əksəriyyətində illik büdcənin tərtibi demək olar ki, tam formal proseduralara çevrilməklə öz mənasını itirdi.

Gəlirlərin mütəmadi olaraq çatışmazlığı və inflyasiyanın sürətlə artması nəticəsində həmin illərdə dövlət resurslarının bölüşdürülməsində büdcə xərclərinin illik planı öz əhəmiyyətini və rolunu tamamilə itirdi. Parlament tərəfindən təsdiq edilən büdcə planı makroiqtisadi

şəraitdə baş verən gözlənilməz dəyişikliklər nəticəsində ciddi düzəlişlərə məruz qalır və xərclər daha səmərəsiz və əlverişli olmayan təyinatlara yönəldilirdi.

Həmin dövrdə istifadə edilən büdcə sistemində büdcənin icra müddəti, ardıcılığı və sərtliliyi üzrə bir sıra çatışmazlıqlar və nöqsanlar aşkar edildi ki, bu da dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi sisteminin aşağıdakı standartlarına əməl olunmasına imkan vermirdi:

- ümumiləşdirilmiş nəzarət;
- büdcə planına uyğun olan proqramlar üzrə resursların bölüşdürülməsi;
- səmərəli dövlət xidmətinin təqdim olunması;
- hökumətin maliyyə əməliyyatları üzrə məsrəflərin minimuma endirilməsi.

Yüksək inflyasiya, qiymətlərin səviyyəsində baş verən ciddi kənarlaşmalar və gəlirlərin yığılmasında mövcud olan problemlər ilkin büdcənin qəbulundan dərhal sonra onun mahiyyətinin təhrif olunmasına və köhnəlməsinə səbəb olurdu ki, bu da yüksək səviyyədə ümumiləşdirilmiş nəzarətin təşkilini mənasızlaşdırırdı. Ümumiləşdirilmiş nəzarəti təmin etmək üçün sahə nazirlikləri və onların tabeliyində olan büdcə təşkilatlarına kredit limitləri bank vasitəsilə pul vəsaitlərinin hərəkəti haqqında hesabat, yəni vergi daxilolmaları, gömrük rüsumları, xarici maliyyələşmələr, həmçinin daxili mənbələr hesabına maliyyələşmələr üzrə yığılmış məbləğlərə əsasən aparılırdı. Kredit həddləri göstəricilərin mümkün gələcək səviyyələri proqnozlaşdırılmadan əvvəlki ayların göstəriciləri əsasında müəyyən edilirdi. Aylıq əsaslarla aparılan bu yanaşma da əksər hallarda fayda vermirdi. Xərclər üzrə həddindən çox öhdəliklərin qəbul edilməsi qaçılmaz hal idi, əksər xərclər siyasi amillər əsasında (məsələn, ölkənin müdafiə qabiliyyətinin və güc nazirliklərinin maddi-texniki bazasının möhkəmləndirilməsi ilə bağlı xərclər) müəyyən edilirdi. Digər bir sıra xərclər büdcədən kənar fondların və dövlət müəssisələrinin gözlənilməz tələbatlarından irəli gəlirdi və ya Mərkəzi bank tərəfindən kvazifiskal əməliyyatlar kimi həyata keçirilirdi. Bir sıra güc nazirlikləri zəruri olmayan xərclərin icrasına təkid edirdilər ki, Maliyyə Nazirliyi onların qarşısını almaq üçün kifayət qədər nüfuza və səlahiyyətə malik deyildi. Nəticədə ümumiləşdirilmiş nəzarət ya çox zəif idi, ya da xərclər üzrə büdcə borclarının yığılıb qalması ilə müşayiət olunurdu.

Sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatları arasında vəsaitlərin aylıq bölüşdürülməsi sistemi vəsaitlərin fiziki köçürülməsi, yaxud icmal kredit limitlərinin təqdim olunması şəklində fəaliyyət göstərirdi. İlkin

dövlərlərdə bu bölüşdürülmə xərc maddələri üzrə deyil, ümumi büdcə qaydalarına uyğun aparılırdı. Bir sıra qeyri-adekvat amillərin, xüsusilə tez-tez dəyişən inflyasiya tempinin təsiri nəticəsində büdcə təxsisatlarının hətta müəyyən hissələrlə ayrılması təmin olunmurdu. Bundan başqa nazirliklərə təxsisatların icmal formada ayrılması onlara vəsaitlərin bölüşdürülməsində geniş sərbəstliyin yaranmasına, xərclərin iqtisadi strukturunun ilkin razılaşdırılmış məbləğlərdən ciddi kənarlaşmasına, ümumi texniki səmərəliliyin təmin olunmamasına səbəb olurdu. Xərclərin icrasında prioritetliyin təmin olunmasına demək olar ki, imkan qalmırdı.

Sahə nazirlikləri və büdcə təşkilatları səviyyəsində səmərəli xidmət göstərilməsini təmin etmək qeyri-mümkün idi. Əksər hallarda büdcə təşkilatları bir qayda olaraq ciddi əsas olmadan öz xərclərini azaltmaq məcburiyyətində qalırdılar, yaxud onlara maliyyələşmələr uzunmüddətli gecikmələrlə açılırdı ki, bu da xidmətlərin göstərilməsi planlarının tez-tez dəyişdirilməsinə səbəb olurdu. Xərclərin azaldılması daha çox öhdəliklərin qəbulundan sonra baş verdiyinə görə bu kassa xərclərinin gecikməsinə, müxtəlif xərc növləri üzrə, o cümlədən əmək haqqı və pensiyalar üzrə böyük məbləğlərdə vaxtı keçmiş borcların yaranmasına, xərc planlarında lüzumsuz düzəlişlərin aparılmasına gətirib çıxarırdı. Ona görə də bütün bunlar yalnız resursların səmərəsiz bölüşdürülməsinə və dövlət idarəetmə sektorunda xidmətlərin pis göstərilməsinə səbəb olurdu, həm də iqtisadiyyatın digər sahələrinə resursların nizamlı şəkildə bölüşdürülməsini pozurdu. Ödəməmələr ciddi bir problemə çevrilirdi və vəziyyət bəzi hallarda zəncirvari problemlərin yaranmasına rəvac verirdi: malsatanlara yaranmış borclar vergilər üzrə yığıma mənfi təsir göstərirdi, sonuncu isə resursların səviyyəsini azaltmaqla hökumətin borcunu daha da artırırdı.

Nəhayət qeyd etmək lazımdır ki, dövlətin kassa resurslarından səmərəli istifadə edilməsinə diqqət yetirilmirdi. Kassa resurslarının lazımi şəkildə idarə edilməməsi nəticəsində əksər hallarda bank sistemində faiz gətirməyən böyük məbləğdə vəsait olduğu halda hökumət baha başa gələn borclanmaya girməyə məcbur olurdu. Kifayət həcmdə məlumat olmadığı üçün hökumətin maliyyə fəaliyyətini çevik və səmərəli idarə etmək imkanı olmurdu. Bütün bunlar maliyyə əməliyyatlarının minimum xərclərlə effektiv tənzimlənməsində ciddi problemlərə çevrilirdi.

Dövlət xərclərinin idarəedilməsinə və dövlət maliyyəsi qarşısında qoyulan əsas vəzifələrin yerinə yetirilməsinə qeyd edilən nöqsanlarla yanaşı institutsional problemlər də, o cümlədən büdcənin icrasında mühüm əhəmiyyət kəsb edən ödəniş sistemləri, dövlət idarəetmə sekto-

rundakı uçot, büdcə hesabatı və maliyyə planlaşdırılması sahələrində mövcud olan problemlər çox ciddi mənfi təsir göstərirdi.

Ödəniş sisteminə məsuliyyət sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları və bank arasında bölüşdürülmüşdü. Ayrı-ayrı büdcə təşkilatı ödəniş tapşırıqlarını hazırlayaraq icra üçün dövlət banklarına təqdim edirdi və kassa xərcləri bank tərəfindən həyata keçirilirdi. Xəzinədarlıq sistemi mövcud olmadığı üçün Maliyyə Nazirliyi bu ödənişlərdə heç bir rola malik deyildi. Belə ödəniş sistemi büdcənin icrası və dövlət maliyyəsinin vəziyyəti barədə məlumatların təhrif edilməsinə gətirib çıxarırdı.

Dövlət idarəetmə sektorunda uçot bank sistemi tərəfindən aparılırdı və büdcə təşkilatlarının xərc hesablarının məlumatlarına əsaslanırdı. Büdcə təsnifatı tələblərə cavab vermirdi və hesablar planı köhnə rejimdən miras qalmış fiziki həcm göstəriciləri əsasında planlaşdırma metodu azad olmamışdı. Bütün büdcə hesabatı xərclərin aparılmasından sonra kassa metodu əsasında aparılırdı. Aralıq mərhələdəki digər növ hesabatlar sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları tərəfindən tərtib olunurdular. Bu cür məlumatlar rüblük əsaslarla Maliyyə Nazirliyinə böyük gecikmələrlə təqdim olunurdu.

Büdcədənəknər fondların, xüsusilə vacib sosial fondların fəaliyyəti bir qayda olaraq dövlət büdcəsinə və ya mərkəzi hökumətin büdcəsinə daxil edilmirdi. Maliyyə Nazirliyi bu fondların fəaliyyəti barədə hesabatı yalnız maliyyə ilinin sonunda əldə edirdi. Eyni ilə sahə nazirliklərinin tabe təşkilat və müəssisələrdən aldıkları müfəssəl məlumatlar Maliyyə Nazirliyinə təqdim edilmirdi. Bir çox büdcə təşkilatları müəyyən əməliyyatları əldə etdikləri gəlir hesabına maliyyələşdirirdilər. Bir qayda olaraq bu əməliyyatlar dövlət büdcəsinə daxil edilmirdilər.

Hesabat sistemi hələ də müəyyən ümumiləşdirilmiş nəzarətin və büdcə təxsisatlarına uyğunluğun təmin edilməsinə yönəldilmişdi. Burada söhbət büdcə hesabatından və ya daha aktiv büdcə idarəedilməsi üçün əsas ola biləcək maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsinə lazım olan məlumatlardan getmirdi. İdarəetmənin əsası kimi hesabat sisteminin inkişafına mənfi təsir göstərən əsas amil əvvəlki sistemdə istifadə edilən büdcə təsnifatının iqtisadi təhlil üçün adekvat məlumat bazasını yaratmağa imkan verməməsi idi. Əvvəlki milli planda iqtisadiyyatın sahələrini əks etdirən kvazifunksional təsnifat aparıcı mövqeyə malik idi. Operativ məqsədlər üçün tərtib edilən proqramların funksional strukturu məlum deyildi, iqtisadi təsnifat daha çox ümumiləşdirilmiş xarakter daşıyırdı və əksər hallarda funksional və iqtisadi təsnifat elementləri qarışıq salınırdı.

Bu sistemlər kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi və maliyyə planlaş-

dırılmasının tələblərinə ümumiyyətlə cavab vermirdi. Bazar iqtisadiyyatına keçdikcə həmin ölkələrdə büdcə və maliyyənin idarəedilməsində hökumətin rolu mərkəzləşdirilmiş planın aləti kimi büdcənin idarəedilməsi çərçivəsindən kənara çıxmalı, pul-kredit siyasəti üzrə əqreqlərin idarəedilməsi ilə qarşılıqlı fəaliyyəti nəzərə almalı, makroiqtisadi səviyyədə iqtisadiyyatın əsas idarəedici orqanı kimi Maliyyə Nazirliyinin səlahiyyətləri daha da genişləndirilməlidir.

Maliyyə sabitliyini təmin etmək üçün hökumətə maliyyələşmə əməliyyatlarını iqtisadiyyatın likvidlik səviyyəsinə ciddi təsir göstərmədən, büdcə-vergi və pul-kredit siyasətini diqqətlə əlaqələndirməklə idarə etmək tələb olunurdu. Lakin buna baxmayaraq hökumətin kassa resursları mərkəzi və digər dövlət banklarındakı hesablarda səpələnmişdi, Maliyyə Nazirliyi özünün icmal kassa planı haqqında kifayət qədər məlumata və kassa planını əvvəlcədən proqnozlaşdırmaq imkanına malik deyildi. Keçid dövründə baş verən hadisələr daha çox qeyri-müəyyənliyi ilə seçildiyinə görə maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi sistemi tez-tez dəyişən şəraitə cəld reaksiya göstərməsi üçün kifayət qədər çevik deyildi.

Göstərilənləri yekunlaşdıraraq bazar iqtisadiyyatında büdcə və xəzinədarlığın ənənəvi idarəedilməsi funksiyasının səmərəli təşkili üçün aşağıdakı çatışmazlıqları qeyd etmək olar:

- *maliyyələşmə və büdcənin icrası*. 1992-94-cü illərdə bu ölkələrdə mövcud olan inflyasiya, büdcə gəlirlərinin kəskin azalması və mübadilə kursunun qeyri-dayanıqlığı hətta ən möhkəm büdcə rejiminə malik olan dövlətlər üçün də ciddi problemə çevrilə bilirdi. Kassa vəsaitlərinin səpələnməsi (çoxlu sayda bank hesabları), büdcələrin çoxlu sayda büdcədən kənar fondlar üzrə bölünməsi, xərc öhdəliklərinə zəif nəzarət, kassa vəsaitlərinin bölüşdürülməsində müəyyən «normalara» üstünlük verilməsi və büdcə təşkilatları ilə kommersiya banklarının aparıcı mövqeyə malik olması büdcə sistemində ümumiləşdirilmiş nəzarəti həyata keçirməyə, büdcə resurslarını səmərəli bölüşdürməyə, səmərəli xidmət göstərməyə və hökumətin fəaliyyətinə çəkiləcək məsrəfləri azaltmağa imkan vermirdi. Maliyyə Nazirliyi maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsinin bütün zəruri elementləri üzərində nəzarəti həyata keçirmək imkanında deyildi;

- *büdcənin icrası üzrə uçot məlumatları və hesabatları*. Hazırda maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsinin dövlət informasiya sistemi ilə həyata keçirilən uçot və hesabat mexanizmlərinin məqsədi yalnız hökumətin maliyyə əməliyyatları haqqında dəqiq, tam və etibarlı hesabatların əldə edilməsi deyil, həm də il ərzində büdcə və maliyyənin idarəedilməsi

barədə hesabatların vaxtında təqdim edilməsidir ki, bu da maliyyə ilə daxilində zəruri təşhihlərin aparılmasına imkan verir. Bu məlumatlar həmin dövrdə mövcud deyildi ki, onlarsız il ərzində büdcəyə yenidən baxılması zəruriliyini və bu proqramlar üzrə məqsəd göstəricilərini müəyyən etmək mümkün deyildi;

- *maliyyə planlaşdırılması və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi* büdcənin icrası üçün zəruri olan gəlir və xərc prosesinin tənzimlənməsinə və ümumi makroiqtisadi sabitliyi təmin etmək üçün pul-kredit siyasətilə əlaqələndirilən konsolidə edilmiş büdcə əməliyyatlarının təşhih olunmasına yönəldilmişdir. Bunun üçün vəsaitlərin mənbə və istifadə vəziyyəti izlənilməli, gələcək vəziyyət proqnozlaşdırılmalıdır. Əsas məqsəd borclanma xərclərini minimuma endirmək və mövcud vəsaitlərdən qənaətlə istifadə etmək, habelə dövlət pul vəsaitlərinin daxil və xaric olmasındakı kənarlaşmaları hazırlamaq üçün kassa resurslarından istifadənin səmərəli idarəedilməsini təmin etməkdir. Lakin bu funksiyalar demək olar ki, həmin dövrdə tamamilə yerinə yetirilmirdi.

2. Xəzinədarlığın yaradılması üzrə islahatların əsas məqsədləri

1993-cü ildə Rusiyada xəzinədarlıq sisteminin yaradılması barədə vacib qərar qəbul edildikdən sonra keçmiş SSRİ-nin digər ölkələrində də bu və ya digər formada xəzinədarlığın tətbiqi barədə qərarlar qəbul olundu. Sonuncu ölkələr kimi Moldova, Tacikistan və Özbəkistan respublikaları tərəfindən yalnız 1996-cı ildən başlayaraq bu istiqamətdə müəyyən işlərin görülməsinə texniki və maliyyə yardımının göstərilməsi üçün beynəlxalq maliyyə institutlarına müraciət edildi.

MDB və Baltikya ölkələrdə müxtəlif modelə malik olan sistemlər tətbiq edilsə də bütün ölkələr üçün xəzinədarlığın təşkili konsepsiyası demək olar ki, eyni idi. Başqa sözlə hər bir ölkənin hüquqi, tarixi, siyasi, idarəetmə və inzibati perspektivindəki fərqləri əks etdirməklə xəzinədarlığın institutsional təşkilati funksiyalarında müəyyən fərqli cəhətlər mövcuddur.

Xəzinədarlıq sisteminin təşkili adətən aşağıdakı dörd əsas elementdən ibarətdir:

- Maliyyə Nazirliyinin tərkibində gəlirlərin yığılması və dövlət idarəetmə orqanlarının ödənişlərinin həyata keçirilməsi üçün xəzinədarlıq idarəetmə sisteminin yaradılması;

- hökumətin maliyyə resurslarının Mərkəzi bankda açılmış VXH-də cəmləşdirilməsi;

- hökumətin fəaliyyətinin ümumi xəzinə kitabında daha təkmil uçota alınması rejiminin tətbiqi;

- dövlət sektoru üçün maliyyə planlaşdırılması və maliyyə fəaliyyətinin inkişaf etdirilməsi.

Beynəlxalq Valyuta Fondu tərəfindən MDB və Baltikyanı ölkələrdə əldə edilmiş nəticələr aşağıdakı kimi qiymətləndirilir:

- Maliyyə Nazirliyində vacib institusional islahatların həyata keçirilməsi və hökumətin maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi üzrə xəzinədarlıq sisteminin təşkilində qoyulmuş əsas məqsədlər demək olar ki, əldə edilmişdir. Hazırda xəzinədarlığın inkişafı müxtəlif mərhələlərdə olsa da xəzinədarlığın müəyyən elementləri MDB və Baltikyanı ölkələrdə yaradılmış və fəaliyyət göstərir (Cədvəl 7);

- iki element: xəzinə ödəniş sisteminin yaradılması və VXH-nin tətbiqi üzrə daha böyük nəticələr əldə edilmişdir. Nəzərə almaq lazımdır ki, hələlik bu ölkələrin heç birində yuxarıda qeyd edilən dörd tərkib elementin hamısı tətbiq olunmamışdır;

- Baltikyanı ölkələrdə, Qazaxıstanda, Azərbaycanda, Gürcüstanda, Qırğızıstanda və Türkmənistanda ilk iki element üzrə daha ciddi islahatlar həyata keçirilmişdir və bu islahatlar hələ də davam etdirilir. Hazırda bu ölkələrdə daha çox aşağıdakı istiqamətlərdə təkmilləşdirmə işləri aparılır: sistemin əhatə dairəsi genişləndirilir, mühasibat uçotunun modernləşdirilməsi aparılır və kassa idarəetməsindən öhdəliklər üzrə idarəetməyə keçilir, maliyyə planlaşdırılması üzrə işlər inkişaf etdirilir. Ermənistan, Moldova və Ukraynada müəyyən nəticələr əldə edilsə də bunlar ciddi islahatlar kimi qəbul edilmir. Qırğızıstanda xəzinə işlərinin inkişaf etdirilməsi müvəqqəti dayandırılıb, Türkmənistanda isə hökumətin maliyyə əməliyyatlarının əksəriyyəti xəzinə sistemindən kənarda aparılır və bu meyl getdikcə artır;

- bir sıra ölkələrdə, xüsusilə Belorusiyada, Tacikistanda və Özbəkistanda çoxlu sayda büdcədən kənar fondların və bəzi büdcə təşkilatlarının bank hesablarının VXH-dən kənarda qalması dövlət vəsaitlərinin kifayət səviyyədə konsolid edilməsinə, xəzinədarlıq sisteminin təşkili və aparılmasına çox ciddi mənfi təsir göstərmişdir. Ona görə də bu ölkələrdə eyni olmasa da ilk iki islahatlar üzrə əldə edilmiş nəticələr çox zəifdir, həmçinin mühasibat uçotu üzrə görülmüş işlər, maliyyə fəaliyyətinin idarə edilməsi və maliyyə planlaşdırılması üzrə həyata keçirilən islahatlar çox cüzi hesab edirlər;

- dövlət xərclərinin idarəedilməsi üzrə xəzinədarlıq sisteminə aparılan islahatların zəruriliyi yekdilliklə qəbul olunduğu üçün son zamanlar beynəlxalq maliyyə institutlarının tövsiyəsi və iştirakı ilə əksər ölkələrdə bu istiqamətdə ciddi işlər aparılır və islahatlar daha da dərinləşdirilir.

**MDB və Baltikyanı ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin yaradılması üçün
həyata keçirilən islahatların nəticələri**

(1 – çox cüzi nəticə; 2 – müəyyən nəticə; 3 – adekvat nəticə; 4 – yüksək nəticə)

Nəticələr	Azər	Gür	Erm	Qaz	Qır	Lat	Lit	Mol	Rus	Tac	Türk	Ukr	Özb
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
A. Ödəniş sistemində və gəlirlərin yığılmasına nəzarət													
A1. Əsas ödənişlərin xəzinədarlıq tərəfindən aparılması	3	4	3	3	3	4	2	3	3	3	2	4	1
A2. Makroiqtisadi göstəricilər əsasında büdcə xərcləri planı	2	2	2	2	2	3	2	2	2	1	2	2	1
A3. Öz gəlirləri daxil olmaqla büdcə təşkilatları tərəfindən aparılan əməliyyatların hesabatlarında əks etdirilməsi	3	3	2	1	2	4	2	3	2	1	1	2	1
A4. Büdcədən kənar fondların əhatə olunması	3	3	2	4	3	4	2	1	1	2	1	2	2
A5. Yerli idarəetmə orqanlarının əhatə olunması	4	3	2	4	4	1	2	2	1	2	4	1	1
A6. Xəzinədarlıq tərəfindən vergilərin bölüşdürülməsi	4	1	3	4	4	4	3	1	3	1	3	1	1
A7. Dövlət daxilolmalarının izlənilməsi	4	2	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	2
B. Bank hesablarının mərkəzləşdirilməsi													
B1. Büdcə təşkilatlarının əsas büdcə əməliyyatları üzrə bank hesablarının bağlanması	3	4	3	4	3	4	3	4	3	2	4	3	1
B2. Büdcə təşkilatlarının büdcədən kənar əməliyyatları üzrə bank hesablarının bağlanması	3	3	2	4	3	4	2	3	1	2	2	2	1
B3. VXH-də əməliyyatların aparılması	3	3	3	4	3	2	2	2	2	2	3	3	1
C. Mühəsibat uçotu və hesabatı													
C1. Xəzinədarlığın baş kitabının yaradılması	3	3	2	4	3	3	3	3	3	2	2	3	1
C2. Yeni büdcə təsnifatının yaradılması	2	3	2	3	3	3	3	3	2	3	2	2	2
C3. Büdcənin icrası barədə hesabatın vaxtında təqdim edilməsi	3	3	2	4	3	4	2	3	3	2	3	3	1
C4. Xərclər üzrə öhdəliklərin xəzinədarlıqda qeydə alınması	1	2	2	2	1	2	2	1	2	1	2	2	1
C5. Xəzinədarlıqda öhdəliklərin idarə edilməsi	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
D. Maliyyə əməliyyatları və planlaşdırma													
D1. Səmərəli kassa idarəetməsi	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
D2. Borcların idarəedilməsinin kassa idarəedilməsinə daxil edilməsi	2	2	2	4	2	4	2	1	1	1	3	2	1
D3. Kommersiya əsaslarla MB ilə münasibət (ödəniş/alman faiz)	1	1	3	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1
D4. Ödəməmələrin qarşısının alınması	1	2	2	2	1	3	2	2	1	1	2	1	1

Cədvəl 8-də Beynəlxalq Valyuta Fondunun ekspertləri tərəfindən tərtib edilən və xəzinədarlıq sisteminin inkişafı üçün vacib hesab edilən aralıq nəticələrin qiymətləri verilmişdir. Göründüyü kimi xəzinə işlərinin təşkili və aparılmasına ciddi təsir göstərən zəruri institutsional diyişikliklər baxımından, o cümlədən gündəlik maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsinə siyasi müdaxilələrdən imtina edilməsi, digər nazirliklərlə müqayisədə Maliyyə Nazirliyinin mövqeyinin möhkəmləndirilməsi, Maliyyə Nazirliyinin tərkibində struktur dəyişikliklərinin aparılması və xəzinədarlıq funksiyalarının önə çəkilməsi istiqamətində əksər ölkələrdə müəyyən uğurlar əldə edilmişdir. Ölkələr arasında çox kəskin fərqlər mövcuddur, məsələn Latviyada bu nəticələr uğurlu olduğu halda, Özbəkistanda çox cüzidir. Bir sıra ölkələrdə hələ də xəzinə əməliyyatlarının aparılması üçün təşkilati-hüquqi bazanın yaradılmaması narahatlıq doğuran faktır. Özbəkistan istisna olmaqla digər bütün ölkələr öz əməliyyatlarını avtomatlaşdırmağa cəhd edirlər. Maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsinin standart integrasiya edilmiş dövlət informasiya sistemindən çox uzaq olmaqla bu ölkələrdə özlərinin daxili maliyyə informasiya sistemini yaratmaqla ağır əmək tələb edən əməliyyatlara fərdi kompüterlərin tətbiq olunmasına üstünlük verilir.

Cədvəl 9-da xəzinədarlıq sisteminin inkişaf tempinə təsir edən bir sıra amillər (institutsional, iqtisadi və s.) göstərilmişdir. Amillərin vacibliyi nəzərə alınmaqla bu təsir (həm müsbət, həm də mənfi təsirlər) aşağıdakı kimi qiymətləndirilir:

- institutsional amillər hökumət, Maliyyə Nazirliyi və digər iqtisadi subyektlər üzrə nəzərə alınır və onlar xəzinədarlıq sisteminin yaradılmasında əldə edilmiş uğurlar ilə sıx əlaqələndirilir. Daha stabil ölkələr sırasına aid edilən Qazaxıstan və Latviya yüksək tərəqqiyə nail olduğu halda digər qeyri-stabil ölkələrdə az tərəqqi əldə olunmuşdur;

MDB və Baltikyanı ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin inkişafında əldə edilən aralıq nəticələr

(1 – çox cüzi nəticə; 2 – müəyyən nəticə; 3 – adekvat nəticə; 4 – yüksək nəticə)

Nəticələr	Azər	Gür	Erm	Qaz	Qır	Lat	Lit	Mol	Rus	Tac	Türk	Ukr	Özb
A. Kompüterləşmə													
A1. Konkret məsələlər üçün fərdi kompüterlərin tətbiq edilməsi	2	3	2	3	2	3	3	3	3	2	3	3	2
A2. Şəbəkələrdən istifadə	1	2	2	3	1	3	3	2	2	1	2	2	1
A3. Öz gücləri hesabına maliyyə informasiya inteqrasiya edilmiş sistemin inkişafı	2	2	2	2	2	3	2	2	2	1	2	2	1
A4. Xarici texniki köməyin vasitəsilə maliyyə informasiya inteqrasiya edilmiş sistemin inkişafı	1	1	1	2	1	2	2	1	2	1	1	1	1
B. Hüquqi əsaslar													
B1. Büdcə haqqında kompleks qanun	2	4	3	4	2	4	3	3	2	2	4	2	2
B2. Xəzinədarlıq haqqında qanun	1	2	3	4	1	4	3	1	3	2	3	1	2
B3. Digər xüsusi qanunlar	3	3	2	3	3	4	3	2	2	1	3	2	2
C. İnstitusional əsaslar													
C1. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti funksiyalarının məhdudlaşdırılması	3	3	3	3	3	4	4	3	2	2	3	3	3
C2. Maliyyə Nazirliyinin digər nazirliklərlə müqayisədə mövqeyinin möhkəmləndirilməsi	2	2	4	3	2	3	3	3	3	1	2	2	1
C3. Maliyyə Nazirliyinin daxilində struktur dəyişikliyinə aparılması və xəzinədarlıq funksiyasının ödənilməsi	3	3	3	3	3	4	3	3	2	1	3	1	1

- struktur islahatları üzrə BVF-nin proqramlarının (məsələn, ESAF və ya EFF) mövcudluğu xəzinədarlığın inkişafı üçün lazım olan kompüterlərin alınması və kadrların hazırlanmasının maliyyələşmə mənbəyi kimi qəbul olunur;

- digər amillərin tərkibinə beynəlxalq maliyyə institutlarının nümayəndələrinin iştirakı, texniki köməklik göstərən digər beynəlxalq təşkilatların fəaliyyəti, bu təşkilatlar tərəfindən təşkil edilən seminar və kurslarda həmin ölkələrin mütəxəssislərinin iştirakı və s. nəzərə alınmışdır.

MDB və Baltikyanı ölkələrdə xəzinədarlığın inkişafında əldə olunmuş tərəqqiyə təsir göstərən amillər

(1 – çox cüzi nəticə; 2 – müəyyən nəticə; 3 – adekvat nəticə; 4 – yüksək nəticə)

Nəticələr	Azər	Gür	Erm	Qaz	Qır	Lat	Lit	Mol	Rus	Tac	Türk	Ukr	Özb
A. Siyasi amillər													
A1. Bütövlükdə hökumətin stabilliyi	3	2	3	4	3	3	4	2	3	2	4	2	4
A2. Maliyyə Nazirinin dəyişdirilməsi tempi	3	2	3	4	3	4	3	3	2	2	3	2	2
A3. Yerli kontragentlərin dəyişilmə tezliyi	3	3	3	4	3	4	4	3	3	2	3	2	2
B. İqtisadi amillər													
B1. Büdcə sarsıntılarının dərəcəsi	3	4	3	3	2	4	3	3	2	2	4	2	1
B2. BVF-nin Proqramları	4	4	3	3	4	3	2	4	3	3	1	4	1
B3. Maliyyələşmə və kadr hazırlığı	4	2	2	4	3	4	3	2	2	2	3	3	1
C. Fərdi amillər													
C1. BVF-nin ekspertlərinin səmərəliliyi	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2
C2. BVF-nin daimi nümayəndələrinin iştirakı	3	3	3	3	4	3	3	4	3	3	4	3	1
C3. Texniki köməklik göstərən digər təşkilatların səmərəliliyi	1	3	2	2	3	3	3	3	2	3	1	3	2
C4. Kontragentlərin seminar və kurslarda iştirakı	1	3	2	3	3	3	3	2	2	1	3	2	1

Cədvəllərdən göründüyü kimi keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrin demək olar ki, hamısında xəzinədarlıq orqanlarına daha geniş funksiyaların verilməsinə cəhd edilir. Bunun üçün nəinki əvvəlki sistemdən miras qalmış proseduralardan imtina etmək, həmçinin bir sıra tamamilə yeni funksiyaları daxil etmək lazım gəlir.

Bunları nəzərə alaraq beynəlxalq maliyyə institutları tərəfindən qeyd olunan ölkələrdə milli xəzinədarlıq sisteminin əsas vəzifəsi kimi dövlət maliyyələşməsinə məsrəfləri minimuma endirməklə, ictimai xidmətlərin fasiləsiz göstərilməsi üçün lazım olan resursların büdcə təşkilatlarına vaxtında çatdırmaqla, hökumətin hesablarına vəsaitlərin daxil və xaric olmasını müfəssəl planlaşdırmaqla və monitorinqini həyata keçirməklə dövlət maliyyə resurslarının optimal idarəedilməsi müəyyən olunmuşdur.

Bu konsepsiyayı reallaşdırmaq üçün xəzinədarlıq aşağıdakı sahələrdə daha vacib rol oynamalıdır:

- dövlət (mərkəzi hökumət) büdcəsinin planlaşdırılması və icrasının idarəedilməsi, büdcədənəkar fondların və yerli idarəetmə orqanlarının fəaliyyəti üzərində monitorinqin həyata keçirilməsi;

- kassa vəsaitlərinin, o cümlədən bank sistemində olan hökumət hesablarına vəsaitlərin daxil və xaric olmasının gündəlik idarəedilməsi, dövlət xərclərinin fasiləsiz maliyyələşdirilməsinin təmin olunması;

- dövlət borcu və zəmanətlərinin idarəedilməsi;

- dövlət maliyyə aktivlərinin, o cümlədən dövlət müəssisələrindəki payların idarə edilməsi;

- dövlət əməliyyatlarının uçotu, maliyyə informasiya sistemlərindən istifadə olunması və onların inkişaf etdirilməsi.

Bu funksiyaların həyata keçirilməsi üçün beynəlxalq maliyyə institutları MDB və Baltikyanı ölkələrdə diqqəti daha çox aşağıdakı məsələlərin həllinə yönəldilər:

- ödəniş prosesinin və gəlirlərin qeydə alınmasının dövlət kommersiya banklarından xəzinə idarəedilməsinə verilməsi;

- dövlət maliyyə resurslarının MB-də açılmış VXH-də konsolidə edilməsi;

- ümumi mühasibat (xəzinə) kitablarının açılması yolu ilə daha təkmil uçot və hesabat sisteminin yaradılması;

- kassa planlaşdırılması, gəlir, xərc və digər əməliyyatlar üzrə maliyyə axınlarının idarəedilməsi yolu ilə maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi funksiyasının yaradılması.

Qeyd etmək lazımdır ki, ilkin dövrlərdə bu ölkələrin demək olar ki, hamısında xəzinədarlıq üzrə islahatların həyata keçirilməsində ümumi məqsədlər qoyulmuşdu ki, bu da zəruri tələbləri ödəmirdi. Ona görə də müvafiq təhlillər aparılaraq mövcud nöqsan və problemlər aşkar edildi və onların aradan qaldırılması üçün aidiyyəti təkliflər verildi (cədvəl 10). Bu vəzifələri həyata keçirmək üçün bir sıra qarşılıqlı əlaqəyə malik olan təşkilati və digər prosedura dəyişiklikləri aparıldı. Məsələn:

- ödənişlər üzərində xəzinə nəzarətini həyata keçirmək üçün bir qayda olaraq büdcə təşkilatlarına xidmət edən yerli xəzinə orqanlarını yaratmaq lazım gəldi;

- VXH-nin açılması üçün nazirlik və büdcə təşkilatlarının kommersiya banklarında olan əvvəlki hesablarının bağlanması tələb olundu;

- Baş mühasibat kitabının açılması büdcə təsnifatında və hesablar planında müvafiq dəyişikliklərin aparılmasını tələb etdi və s.

Xəzinə islahatlarının aparılması üçün tələb olunan təkmilləşdirilmələr

Aşkar edilən problemlər	Təklif edilən həllər
1	2
Dövlət ödəniş sisteminin təkmilləşdirilməsi - MN ödəniş sisteminə bilavasitə iştirak etmirdi, o yalnız sahə nazirlik və idarələrinə vəsaitləri ayırmaqla məşğul olurdu, sonuncular isə öz növbəsində həmin vəsaitləri təbii təşkilatlar arasında bölüşdürürdü. Bu qeyri-mərkəzləşdirilmiş sistemdə büdcə təşkilatları bank hesablarına malik idilər və ödəniş tapşırıqlarını icra üçün yerli banklara göndərirdilər. Bu isə istifadə edilməmiş kassa qalıqlarının bank sisteminə yığılıb qalmasına səbəb olurdu. Bəzi ölkələrdə yeni yaradılan sistemlərdə bu proses başqa formada davam etdirilir: MN maliyyələşmə həddlərini müəyyənləşdirərkən və vəsaitləri bölüşdürərkən büdcə təşkilatları kassa vəsait qalığı haqqında məlumata malik olmadan ödəniş tapşırıqlarını yerli banklara göndərməyə davam edirlər. - banklardan daxilolmalar haqqında sənədlərin vergi xidmətinin adekvat hesabat sisteminin paralel inkişafı olmadan əldə edilməsi gəlirlərin həcmi azalır və sistemdə kassa qalığının həcmi artırır.	- MN ödəniş tapşırıqlarının hazırlanmasına və onların kassa resursları ilə təmin olunmasına məsuliyyət daşıyır. - vergi xidmətində paralel hesabat sistemini tətbiq etmək və vergilərin müxtəlif idarəetmə orqanları arasında bölüşdürülməsi funksiyasını bankdan MN-ə vermək
Hökumətin maliyyə fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi - bank sisteminə çoxlu sayda həm gəlir, həm də xərc hesablarının mövcudluğu vəsaitlərin köçürülməsini çətinləşdirirdi və kredit qalıqlarının, bəzi ölkələrdə isə kassa qalığının lüzumsuz olaraq yığılıb qalmasına gətirib çıxarırdı. MN isə bu resurslara görə heç bir faiz əldə etmirdi. Eyni zamanda MN zəruri borcları girməklə lüzumsuz yerə öz məsələlərini daha da artırır. - əksər əməliyyatlar büdcə təşkilatları tərəfindən büdcədənəkar vəsaitlər, xüsusi büdcədənəkar fondlar, bank vasitəsilə kvazifiskal qaydada aparılır ki, bunlar büdcə qərarlarının qəbul edilməsi zamanı nəzərə alınmırlar.	- bütün bank hesablarını MN-nin baş mühasibat kitabına köçürməklə bütün bank əməliyyatlarını MB-dəki VXHyə konsolidə etmək. Beləliklə, istifadə edilməyən kredit resursları bank sisteminin deyil, MN-nin səracamında qalır. MB-dəki vahid hesabdən istifadə kassa resurslarının idarə edilməsini yaxşılaşdırmağa və bütövlükdə maliyyə əməliyyatlarının səmərəliliyini artırmağa imkan verir. - bütün büdcədənəkar hesabları hökumətin maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi sistemində daxil etmək, kvazifiskal əməliyyatların qarşısını almaq, bütün kreditləşmələri sistemdə qeyd etmək və yerli idarəetmə orqanlarının öz əməliyyatlarını bu sistem vasitəsilə aparmağa kömək etmək.

1	2
Mühasibat uçotunun yenidən təşkili - büdcə vəsaitlərinin uçotu əsasən bank sistemi vasitəsilə aparılırdı və MN-nə məlumatlar xərclərin sonuncu mərhələsində təqdim olunurdu. Büdcə təşkilatları özünün xüsusi uçotunu aparırdılar və öz nazirlikləri vasitəsilə, lakin böyük gecikmələrlə hesabatları MN-ə təqdim edirdilər. - planlaşdırma sistemindən miras qalmış büdcə təsnifatı əsasında uçot sistemi təhlil və büdcə-vergi siyasəti üzrə bazar iqtisadiyyatının tələblərinə cavab vermirdi. - MN-nin təqdim etdiyi hesabatlar xüsusilə ümumiləşdirilmiş xarakter daşıyırdı və öhdəliklər əsasında deyil, kassa metodu əsasında aparılırdı. Müfəssəl hesabatlar hazırlansa da gecikmələrlə təqdim olunurdu ki, bu da büdcə-vergi siyasətinin təhlili üçün onların faydalılığını heçə endirirdi.	- idarəetmə orqanlarında həyata keçirilən əməliyyatların uçotunu bank sistemində MN-ə keçirmək. Bu zəruri məlumatların əldə olunmasını sürətləndirməklə yanaşı onun keyfiyyətini daha da artırır və büdcə siyasəti üzrə müvafiq qərarların çevik qəbul olunmasına imkan verir. Bu isə xərclərin bütün mərhələlərində (öhdəlik, yoxlama və ödəniş tapşırıqlarının hazırlanması) gecikmələrə yol verilmədən dövlət idarəetmə orqanlarının hesabatlarının aparılması məqsədilə MN-nin baş mühasibat kitabı sisteminin hazırlanmasını tələb edir. - iqtisadi təhlil imkanlarını genişləndirməyə imkan verən yeni büdcə təsnifatı əsasında uçot planı və hesabat planının hazırlanmasını təmin etmək. - xərclərin bütün mərhələlərində (öhdəliklərin qəbulundan kassa xərcinədək) həm öhdəliklər, həm də kassa əsasında hesabatları vaxtında tərtib etmək.
Maliyyənin idarəedilməsi funksiyasının inkişaf etdirilməsi - ilkin real makroiqtisadi göstəricilər olmadan büdcənin hazırlanması, bütövlükdə iqtisadiyyatda baş verən hadisələrin nadir hallarda təhlil olunması, büdcənin icra istiqamətlərinin və müddətlərinin müəyyən edilməsində vahid qaydanın mövcud olmaması, həmçinin büdcə əqreqlərinin iqtisadiyyata və ümumi likvidliyə təsirinin nadir hallarda təhlil edilməsi. - xərclərin maliyyələşdirilməsi əvvəllər mövcud olan resursların qiymətləndirilməsinə əsaslanaraq aparılırdı. Kassa metodu əsasında dövlət vəsaitlərinin daxil və xaric olmasının məhdud proqnozlaşdırılması xərclərin saxlanılması imkanını və maliyyələşmənin daha nizamlı şəkildə aparılmasını məhdudlaşdırırdı. - maliyyələşmə mexanizmləri hökumətin fəaliyyətində çevikliyə və iqtisadiyyatda likvidliyi idarəetmək məqsədilə hökumətlə MB-nin maliyyə tələbatını əlaqələndirməyə imkan vermirdi.	- bütün əsas büdcə əqreqləri və maliyyələşmə axınları daxil olmaqla müfəssəl maliyyələşmə planını tərtib etmək. Onun icraya buraxılmasını pul-kredit siyasətinə və xarici iqtisadi əlaqələrə uyğun olan əsas makroiqtisadi göstəricilər üzrə proqnozdan asılı olaraq MN tərəfindən mütəmadi olaraq sürüşkən plan əsasında aparmaq. - hökumətin cari kassa imkanı barədə MN-nin maliyyənin idarəedilməsi sistemi vasitəsilə məlumatların vaxtında təqdim olunması kassa axınlarının müfəssəl proqnozlaşdırılmasında, xərc həddinin müəyyənəndirilməsində əsas rolunu oynayır. - maliyyə planı çərçivəsində MN MB ilə əməkdaşlıq etməklə maliyyələşmə üzrə gündəlik əməliyyatları həyata keçirəcəkdir.

1	2
- kassa planlaşdırılmasının olmaması maliyyə planlaşdırılmasını həyata keçirməyə imkan vermirdi və idarəetmə orqanlarının maliyyələşmə üzrə tələbatlarını ödəmək üçün qısamüddətli qərarların qəbul edilməsinə gətirib çıxarırdı. Təcili maliyyələşmələrə tələbat çox vaxt büdcə təşkilatlarının bank hesablarında istifadə edilməmiş kassa qalıqları ilə eyni vaxtda mövcud olurdu. - hökumətin kassa xərclərinin təşhix edilməsində çəvikliyin olmaması maliyyə bazarlarının kifayət qədər inkişaf etməməsi səbəbindən vəziyyəti daha da mürəkkəbləşdirirdi.	- maliyyələşmə üzrə əməliyyatların planlaşdırılmasına kömək etmək və borclar üzrə öhdəlikləri proqnozlaşdırmaq imkanına malik olmaq üçün borc registrlərinin aparılmasını təmin etmək. - MB-nin hökumətə kredit xəttlərini müəyyən edilmiş limit çərçivəsində bazar şərtləri əsasında normallaşdırmaq, ortamüddətli perspektivdə dövlətin borc öhdəlikləri üzrə maliyyə bazarını daha da inkişaf etdirmək.

3. Xəzinədarlıq sisteminin inkişafında əldə edilən tərəqqi

MDB və Baltıqyanı ölkələrdə xəzinədarlıq sistemi üzrə aparılan islahatlar zamanı yuxarıda qeyd edilən dörd məqsəddən (yeni ödəniş sisteminin inkişaf etdirilməsi, maliyyələşmə funksiyasının, uçot və hesabat işlərinin təkmilləşdirilməsi, kassa resurslarının və maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi) birinci iki istiqamət üzrə əhəmiyyətli nəticələr əldə olunsada, üçüncü istiqamət üzrə əldə edilən tərəqqi məhdud xarakterə malikdir, dördüncü istiqamət üzrə isə demək olar ki, ciddi bir dəyişiklik hiss edilmir:

- Özbəkistan istisna olmaqla qeyd edilən digər ölkələrdə hazırda xərc və gəlir əməliyyatları bir qayda olaraq MN-nin tərkibinə daxil olan xəzinədarlıq tərəfindən aparılır. Bununla belə həddindən çox əməliyyatlar hələ də xəzinədarlıqdan kənarda qalır. Məsələn, Rusiyada güc nazirlikləri faktiki olaraq xəzinədarlıqdan kənarda fəaliyyət göstərirlər. Bir çox ölkələrdə (məsələn, Latviyada) əhəmiyyətli tərəqqi əldə olunsada dövlət idarəetmə orqanlarının əksər əməliyyatları xəzinədarlıq sistemindən kənardadır. Digər bir sıra köhnə problemlər də vardır (məsələn, büdcədən kənar hesabların geniş yayılması, barter mübadilələrinin çoxluğu, qarşılıqlı əvəzləşdirmə əməliyyatlarının həyata keçirilməsi) ki, onlar büdcə ilə bağlı məsələləri bir az da mürəkkəbləşdirir. Bütün bunlar xəzinədarlıq sisteminə sərt büdcə məhdudiyyətlərini tətbiq etməyə imkan vermir;

- Özbəkistan istisna olmaqla digər ölkələrdə müxtəlif variantlarda maliyyələşmə funksiyası üzrə islahatlar uğurla həyata keçirilmişdir. Mərkəzi hökumətin, büdcədən kənar fondların, bir sıra hallarda isə

yerli idarəetmə orqanlarının maliyyə resurslarının hamısını və ya əksər hissəsini əhatə edən VXH mərkəzi banklarda açılmışdır;

- uçot və hesabat funksiyasına münasibətdə hərtərəfli və ya dərin tərəqqi müşahidə edilmir. Baş mühasibat kitabından istifadə etməklə xəzinədarlıq vasitəsilə kassa metodu əsasında dövlət idarəetmə orqanlarının həyata keçirdikləri əməliyyatların baza mühasibat uçotu üzrə işlər MN tərəfindən təşkil edilmişdir. Lakin büdcə təşkilatlarının uçot rejimlərini xəzinədarlıq sistemi ilə adekvat integrasiya etməyə imkan verən kompüterləşmə səviyyəsi əldə edilməmişdir. Yaxın vaxtlaradək əksər xəzinədarlıq sistemləri kifayət qədər passiv olmaqla xərc öhdəliklərinin qeydə alınmasına nəzarət etmirdi. Hələ də xəzinədarlıqla sahə nazirliklərinin bir-birilə əlaqələndirilməyən informasiya sistemləri uçot və hesabat işlərində vacib rol oynayır və heç bir ölkədə öhdəliklər əsasında uçotun aparılmasında ciddi irəliləyiş əldə olunmamışdır. Əksər ölkələrdə büdcə təsnifatı müəyyən qədər təkmilləşdirilmişdir ki, bu da büdcə ili ərzində vəsaitlərin bölüşdürülməsində daha əsaslandırılmış qərarların qəbul olunmasına imkan verir. Bu istiqamətdə Qazaxıstan və Latviyada müsbət nəticələr əldə olunduğu halda, digər ölkələrdə xərcləri daha optimal planlaşdırmaq və idarəetmək, məlumatlar axınıni yaxşılaşdırmaq üçün əsas diqqət Baş mühasibat kitabının integrasiya edilmiş və avtomatlaşdırılmış informasiya sisteminin yaradılmasına yönəldilmişdir;

- nəhayət, maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi funksiyası baxımından müəyyən irəliləyiş yalnız VXH-nin açılması ilə başa çatır. Lakin kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi üzrə qarşıya qoyulmuş məqsədlər hələ də əldə olunmamışdır. Hazırda kassa planlaşdırılması sahə nazirliklərinin yaxud büdcə təşkilatlarının xərclərinə aylıq/rüblük limitlərin müəyyən edilməsi xəzinədarlıq sisteminin tələblərinə uyğun deyil, büdcə idarəedilməsi şəklində, başqa sözlə gələcəyə yönəldilmiş kassa qiymətləndirilməsi üzrə proqnozlara deyil, parlament tərəfindən təsdiq edilmiş baza büdcəsinə əsaslanmaqla aparılır. Borcların idarəedilməsi üzrə müəyyən nəticələr əldə edilsə də MN ilə MB arasında münasibətlərin qurulması, borc siyasətinin hazırlanması və monitorinqinin həyata keçirilməsi üzrə xeyli miqdarda işlər görülməlidir.

Göstərilənləri yekunlaşdıraraq ən əsas suala cavab axtaraq: xəzinədarlıq sisteminin yaradılması büdcənin icrasını və dövlət xərclərinin idarəedilməsini yaxşılaşdırmaq baxımından gözlənilən təsiri göstərmişdirmi? Xəzinədarlıq sisteminin istər dövlət xərclərinin idarəedilməsinə, istərsə də büdcənin icrasına təsiri barədə yekun qərar çıxarmaq hələ tezdir, çünki bu sahədə hətta ən böyük uğurlar əldə etmiş

ölkələrdə də islahatlar tam başa çatdırılmamışdır. Ona görə də ediləcək hər hansı nəticə hər şeydən əvvəl ehtimal xarakteri daşıyacaqdır.

Lakin bununla belə dövlət xərclərinin idarəedilməsi üzrə standart sistemin müvafiq meyarlarını (ümumiləşdirilmiş nəzarət, dövlət prioritetlərini əks etdirən proqramlar üzrə resursların bölüşdürülməsi, xidmətlərin səmərəli təqdim edilməsi və dövlət maliyyə resurslarından səmərəli istifadə edilməsi) tətbiq etməklə müəyyən qiymətləndirmə aparmaq olar:

- ümumiləşdirilmiş nəzarət üzrə daha qabağa getmiş xəzinədarlıq sistemi xərclər üzrə hökumətə dövlət idarəetmə sektoru üzrə tam təsəvvür yaratmağa imkan verir. Bununla əlaqədar olaraq tam olmasa da çoxlu sayda büdcədəkənar fondlar və ya büdcədənkənar vəsaitlər üzrə hesabların bağlanması yaxud xəzinədarlıq sisteminə konsolidə edilməsi həm büdcənin tərkibində, həm də onun icrasında gərəkli oldu. Bu sistem təxsisatların sekvestrləşdirilməsi barədə çətin qərarlar qəbul etməklə və ya rəsmi sekvestrləşdirmə aparmadan hər ay kassa limitlərini məhdudlaşdırmaqla büdcə ili həddində maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsində də faydalı oldu. Onlar ödəməmələrin miqyasını müəyyənləşdirmək və kreditlərin maliyyələşdirilməsi üçün birbaşa pul emissiyaları da daxil olmaqla kassa planlarının tez-tez dəyişdirilməsi zərurətini müəyyən etmək üçün istifadə olunurdu. Lakin ən yaxşı hallarda belə xərclərin idarəedilməsi siyasətinin seçilməsində və iqtisadi planların tərtibində ümumi təsəvvürlərə əsaslanma büdcə ili ərzində xərclərin idarəedilməsi və planlaşdırılması üçün sərəncamda olan müəyyən məhdud alətlərdən tam istifadə edilməməsinə gətirib çıxarırdı;

- nazirliklər və proqramlar arasında resursların bölüşdürülməsi, həmçinin xidmətlərin təqdim edilməsi üzrə əksər hallarda real büdcənin olmaması, xərclərin və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin qısamüddətli və fəvqəladə xarakteri göstərirdi ki, hələ də xəzinədarlıq nə proqramlar üzrə resursların bölüşdürülməsi, nə də xidmətlərin fasiləsiz təqdim edilməsi ilə məşğul olurdu. Lakin bir çox ölkələrdə büdcə təsnifatının təkmilləşdirilməsi hesabına əldə olunan əlavə məlumatlar bölüşdürülmə üzrə çox çətin olan qərarların müəyyən əsaslarla qəbul edilməsinə imkan verirdi və bir sıra hallarda sekvestrlərin aparılması və ya kassa limitlərinin azaldılması zamanı ən azı sosialyönlü xərcləri (əmək haqqı, pensiya, müavinət, ərzaq və dərman) müdafiə etməyə şərait yaradırdı. Borcların idarəedilməsi metodunun tətbiq edilməsi xarici borclar üzrə ödəmələri vaxtında həyata keçirməyə imkan verdi;

- dövlət maliyyə resurslarının idarəedilməsi üzrə müəyyən irəliləyiş

əldə olunmuşdur. Bəzi dövlət resurslarının xəzinədarlıqdan kənarda qalmasına baxmayaraq VXH-nin mövcud olması istifadə olunmayan qalıqlar üzrə faiz ödəmələrinə qənaət etməklə və maliyyələşmələrə tələbatı azaltmaqla dövlətin maliyyə fəaliyyətinin idarə olunmasını yaxşılaşdırdı. Dövlət fəaliyyətinin və maliyyə məlumatlarının uçotunda əldə olunan tərəqqi şübhəsiz ki, büdcə hesabatlarının keyfiyyətini artırdı və onların təqdim olunmasını sürətləndirdi, bununla da müəyyən dərəcədə maliyyə fəaliyyətinin idarə edilməsini yaxşılaşdırdı. Maliyyələşmə və borcların dövlət tələbatının müəyyən edilməsində də vəziyyət əhəmiyyətli dərəcədə yaxşılaşdı, bir qayda olaraq borcların idarəedilməsi imkanı genişləndi. Bununla belə gündəlik/aylıq əsaslarla kassa və maliyyə planlaşdırılmasının lazımı şəkildə tətbiqi təmin olunmamışdır.

Nəzərə almağa lazımdır ki, yuxarıda qeyd edildiyi kimi bu ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin formalaşdırılması tam başa çatdırılmamışdır, onlar bütövlükdə dövlətin maliyyə fəaliyyətinin idarəedilməsi məsuliyyətini öz üzərlərinə götürməklə kompleks rola malik deyillər. Bir sıra ölkələrdə xəzinədarlıq əlavə maliyyələşmə vəsaitlərinin təqdim olunması üçün əslində MB-yə himayədarlıq edir. Məlumatların əhəmiyyətli dərəcədə çoxalmasına, kassa idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinə və kəsinin pul-kredit maliyyələşdirilməsindən daha az istifadə edilməsinə baxmayaraq xəzinədarlıq sistemindən daha çox pul vəsaitlərinin ayrılması mexanizmi kimi istifadə etməyə başladılar. Vaxtı keçmiş borcların həcmnin getdikcə artması və ödəməmələr probleminin geniş yayılması kassa resurslarının ayrılması mexanizminin zəifliyini və müvafiq şəkildə təşkil edilməməsini göstərirdi. Bu problemlərin daha çox büdcənin real tərtib edilməməsi ilə bağlı yaranmasına baxmayaraq onlar həmçinin xəzinədarlıq sisteminin tarazlı inkişaf etmədiyini göstərir.

Nəzəriyyəyə görə büdcənin qeyri-reallığı şəraitində xəzinədarlıq vasitəsilə xərc öhdəliklərinin məhdudlaşdırılması və maliyyə axınlarının məbləğ və müddətinin proqnozlaşdırılması yolu ilə bu proseslərin əlaqələndirilməsi və onlara ümumiləşdirilmiş nəzarət təmin edilə bilər. Lakin praktikada bu hələ baş vermir, çünki xəzinədarlıq sistemi özünün uçot və maliyyə planlaşdırılması funksiyalarını kifayət qədər inkişaf etdirə bilməmişdir. Öhdəliklərin qəbulu, mal və xidmətlərin alınması proseslərini həyata keçirən büdcə təşkilatlarının uçot sistemi ilə ödəniş tapşırıqlarını qeydə alan xəzinədarlıq sistemi arasında əlaqələndirmənin mövcud olmaması integrasiya edilmiş uçot sisteminin yoxluğunu əks etdirir və ən vacib həll edilməli məsələ kimi qalır. Büdcə

təşkilatlarının kassa limitləri MN tərəfindən əvvəlki aylarda faktiki daxilolmalar və gələcək aylara daxilolma proqnozları əsasında deyil, əsasən parlamentin təsdiq etdiyi büdcə təxsisatlarına uyğun olaraq müəyyən edilir, başqa sözlə kassa idarəetməsi hələ də ibtidai/ bəsit vəziyyətdədir.

Bütün bunlarla yanaşı hazırda ən vacib problem büdcənin tərtibi üzrə işləri daha məqsədəuyğun həyata keçirmək, dövlət sektorunun payının azaldılmasını gəlirlərin yığılması tempi ilə üzvü surətdə əlaqələndirməkdir. 90-cı illərdə mövcud olan yüksək inflyasiya, gəlir yığımının aşağı səviyyəsi göstərdi ki, büdcənin reallıqdan uzaq aşağı səviyyədə tərtibi onun icrasında başlıca problemə çevrilir. Ona görə də əksər ölkələrdə əsas diqqət büdcənin tərtibi prosesinin təkmilləşdirilməsi və ümumi xarakterli büdcənin idarəedilməsi məsələlərinin həllinə yönəldilmişdir.

Əldə edilmiş müsbət nəticələr uçot və hesabat məlumatlarında, dövlət maliyyə resurslarından istifadə zamanı yaranan böyük məbləğlərdə qənaətdə özünü daha qabarıq göstərir. Bu nəticələri institutsional islahatlarla daha da möhkəmləndirmək lazımdır. İndi əsas vəzifə beynəlxalq standartlara uyğun hesab planının tətbiq edilməsi, uçot və hesabat işlərinin təkmilləşdirilməsi, maliyyə planlaşdırılması və kassa idarəetməsinin daha çevik tətbiq edilməsi, xəzinədarlığın idarəedilməsi üçün avtomatlaşdırılmış sistemlərin geniş tətbiq olunması, büdcənin tərtibində reallıq amilinin önə çəkilməsi, şəffaflıq prinsipinə dönmədən əməl edilməsi kimi məsələlərin uğurla həll olunmasıdır.

Göstərilənləri nəzərə alaraq qeyd etmək lazımdır ki, xəzinədarlığın yaradılması dövlət xərclərinin idarəedilməsinin zəruri şərti olsa da tam kifayətedici şərti deyildir və dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi sisteminə xəzinədarlıq əməliyyatları üzrə icra modulları sistemin tərkib elementi kimi büdcənin tərtibi modulları ilə tamamlanmalıdır.

QAZAXISTAN RESPUBLİKASININ XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNDƏ HƏYATA KEÇİRİLƏN İSLAHATLAR

1. Qazaxıstan Respublikasında xəzinədarlıq sisteminin yaradılması və inkişafı

Qazaxıstan Respublikası keçmiş SSRİ-nin ən böyük ölkələrindən biridir və onun ərazisi inzibati cəhətdən 14 vilayət və 320 rayondan ibarətdir. Ölkədə təxminən 11 mindən çox büdcə təşkilatı fəaliyyət göstərir ki, bunun 3 minə yaxını mərkəzi hökumət tərəfindən maliyyələşdirilir.

1991-ci ildə öz müstəqilliyini əldə etdikdən sonra ona digər MDB ölkələri kimi zəif büdcə sistemi və büdcənin səmərəsiz icra proseduraları miras qalmışdı. Nazirliklər və ya inzibati vahidlər üzrə bölgü aparılmadan dövlət aparatına böyük məbləğlərdə birdəfəlik vəsaitlər ayrılırdı. Dövlət vəsaitlərinin əksər hissəsi büdcəyə daxil olmayan büdcədənəknar fondlar vasitəsilə xərclənirdi. Büdcə təşkilatlarına öz maliyyə aktivləri və kadr resursları hesabına MN-nin müdaxiləsi olmadan gəlir əldə etmələrinə icazə verilir. Çoxlu sayda büdcə təşkilatı MN-nin və Mərkəzi bankın nəzarət dairəsində olmayan və xarici valyutada daxilolmalar üçün nəzərdə tutulan xüsusi bank hesabına malik idi. Bundan başqı vergi borclarının dövlət vəsaitləri ilə əvəzləşdirilməsi praktikasından geniş istifadə edilirdi.

Ölkənin mərkəzi bankı olan- Qazaxıstan Milli Bankı (QMB) öz şöbələri vasitəsilə büdcənin kassa icrasına məsuliyyət daşıyırdı. Bu məqsədlə hər bir büdcə vahidinə üç və daha çox bank hesabı açılmışdı. Bu hesablar MN-nin sahə nazirlikləri vasitəsilə verdiyi kredit limitləri və büdcə təşkilatlarının təqdim etdikləri xərc smetaları əsasında idarə edilirdi. Kredit limitlərinə nəzarət ayrı-ayrı proqram və ya xərc maddələri üzrə deyil, məcmu büdcə təxsisatları üzrə aparılırdı. Büdcə təşkilatları büdcədənəknar əməliyyatları həyata keçirmək üçün həmçinin ayrıca bank hesablarına malik idi. QMB-nin şöbələrində mərkəzi hökumət tərəfindən maliyyələşdirilən büdcə təşkilatları, vergi və gömrük orqanları üçün təxminən 7 mindən artıq bank hesabı fəaliyyət göstərirdi. MN bu hesablardakı qalıqlar barədə məlumatla malik olmadığı üçün onlara nəzarət etmək imkanında deyildi.

Xarici mənbələr hesabına ssudalar adətən kommersiya bankları vasitəsilə köçürülürdü. MN borclar haqqında tam məlumatla ma-

lik deyildi və həm əsas borc, həm də faiz ödəmələrini səmərəli planlaşdırmaq imkanında deyildi. Dünya bankı və ya Asiya İnkişaf bankı tərəfindən konkret layihələrin reallaşdırılması üçün verilən ssudalara MN sistemindən kənar xüsusi bank hesabları açılmışdı və belə ssudalar üzrə daxilolmalar, həmçinin müvafiq layihələrə çəkilən xərclər büdcəyə daxil edilmirdi, MN dövlət idarəetmə orqanlarının adından verilən çox saylı zəmanətlər və bundan irəli gələn öhdəliklər barədə etibarlı məlumatlara malik deyildi.

Büdcənin icrası barədə hesabatda büdcə kəsirinin həcmi və onun maliyyələşdirilməsi metodları göstərilirdi, xərclərin dəqiq büdcə təsnifatı yox idi, büdcə vəsaitlərinin bölüşdürülməsi prosesinin dəqiq mexanizmi olmadığı üçün təxsisatlar istənilən şəkildə ayrıldığına görə sahə nazirlikləri öz xərclərini əvvəlcədən planlaşdırı bilmirdilər.

MN tərəfindən büdcənin icrası barədə aylıq hesabatlar QMB-dən alınmış hesabatlar əsasında hazırlanırdı. Təşkilati və iqtisadi təsnifat üzrə xərclər barədə hesabatlar yalnız böyük gecikmələrlə əldə olunurdu. MN büdcə təxsisatları üzrə faktiki dövlət xərclərinin məbləğini vaxtında müəyyənləşdirmək imkanında deyildi, strateji prioritetlərin gözlənilməsi üzərində təsirli cari nəzarəti həyata keçirə bilmədiyi üçün il ərzində təşhihedici tədbirlər görə bilmirdi.

Yerli idarəetmə orqanlarının büdcələri MN tərəfindən təsdiq edilirdi və onların tərtib dövrü mərkəzi hökumətin büdcəsinin tərtibi dövrü ilə üst-üstə düşürdü. Yalnız bank hesablarındakı kredit limitləri vasitəsilə həyata keçirilən ümumi nəzarət istisna olmaqla onların xərclərinə nəzarət etmə mexanizmi mövcud deyildi. Bu isə ödəmələr üzrə böyük məbləğlərdə vaxtı keçmiş borcların yığılıb qalmasına və vəsaitlərin öz təyinatından yayındırılaraq digər məqsədlər üçün istifadə edilməsinə gətirib çıxarırdı.

1994-cü ilin əvvəlində Qazaxıstan hökuməti büdcə-vergi sahəsində geniş miqyaslı islahat proqramının reallaşdırılmasına başladı. MN-də 80 nəfərdən ibarət olmaqla mərkəzi xəzinədarlıq departamenti yaradıldı və ona kassa vəsaitlərinin və borcların idarə edilməsi, büdcənin icrası, dövlət idarəetmə orqanlarının uçot və hesabat məsələləri həvalə olundu.

1994-cü büdcə ili çox çətin il olmuşdu və büdcə gəlirləri 40%-dək aşağı düşmüşdü. QMB-nin kassa vəsaitləri barədə hesabatı əsasında MN büdcə təxsisatlarının bölüşdürülməsini həftəlik aparmasına baxmayaraq Mülki Məcəlləyə əsaslanaraq büdcə təşkilatları ayrılmış təxsisatlardan çox öhdəlik götürürdülər. Ona görə də mövcud kassa vəsaitlərindən çox ödənişlərin qabağını almaq üçün MN sekvestr-

ləşdirmə prosedurasını tətbiq etmək məcburiyyətində qalmışdı ki, bu da əksər xərclər, o cümlədən əmək haqqı və pensiyalar üzrə geniş məbləğdə ödəməmələrin yaranmasına səbəb oldu. Bu problemlər MN-ni bir sıra vacib dəyişiklikləri həyata keçirməyə vadar etdi.

Büdcə təsnifatının yenidən işlənilməsi. Xərclərin büdcə təsnifatı ona funksiya, təşkilat, proqram və altproqram daxil etmək məqsədilə yenidən işləndi və bu zaman altproqramlar iqtisadi təsnifata uyğun gəlirdi. Funksional və iqtisadi təsnifat 1986-cı ilin Dövlət Maliyyəsinin Statistikasına əsaslanırdı. Maliyyələşmə maddələri üçün ayrıca kateqoriyalar daxil edildi.

Təsnifata yenidən baxılması iqtisadiyyatın sahələri arasında büdcə vəsaitlərinin bölüşdürülməsinin statistik icmalını aparmağa, həmçinin müxtəlif ölkələrin və dövrlərin məlumatlarını müqayisə etməyə kömək etdi. Bu isə habelə xəzinədarlığa hər bir sahə nazirliyinə ayrılacaq resursları müəyyən etməyə və zəruri maliyyə intizamını təmin etməyə imkan verdi. Yeni təsnifat iqtisadi kateqoriya üzrə xərclərin təhlilinin aparılmasını asanlaşdırdı və proqramlar üzrə müxtəlif növ resursların dəyərini və məsrəflərin strukturunu müəyyən etmək mümkün oldu. Maliyyələşmə maddələri üçün ayrıca kateqoriyaların daxil edilməsi büdcə kəsiri və onun maliyyələşmə üsulları üzərində cari nəzarəti asanlaşdırdı.

Yeni büdcə təsnifatının tətbiqi MN və sahə nazirliklərində işlərin geniş miqyaslı hazırlığını tələb edirdi. Eyni zamanda dövlət idarəetmə sektorunda konsolidə edilmiş büdcə hesabatının hazırlanması üçün yerli idarəetmə orqanlarında da yeni təsnifatın tətbiq olunması lazım gəlirdi. Yeni təsnifatın gələcək büdcə və xəzinə əməliyyatları üçün əsas kimi götürülməsi məqsədilə büdcə sistemi haqqında Qanunda müvafiq dəyişikliklər aparıldı. Büdcə təsnifatına yenidən baxılması müxtəlif təşkilatlarda bir sıra funksiyaların təkrar olunmasını, çoxlu sayda lüzumsuz proqramları aşkar etməyə imkan verdi, həmçinin çox ciddi təşkilati dəyişikliklərin aparılmasına əsas verdi.

Yeni təsnifatın istifadə edilməsinə QMB etiraz etməsə də mövcud proqram təminatında dəyişikliklərin aparılması ilə bağlı məsrəflərə hazır deyildi. Nəticədə rayon səviyyəsində QMB tərəfindən əməliyyatların aparılmasının dayandırılması, büdcənin icrası və ilkin uçotunun aparılmasına məsuliyyətin tədricən xəzinədarlığa verilməsi barədə qərar qəbul olundu. Büdcənin icrası və xəzinədarlıq funksiyası QMB-dən xəzinədarlığa verilməklə yanaşı yeni təsnifatın 1996-cı ildən tətbiq olunması qərara alındı. Keçid dövründə büdcənin icrası barədə hesabatların mərkəzi xəzinədarlıq tərəfindən hazırlanılmasına başlanıldı.

Büdcənin icrasının yeni qaydası. Büdcənin icrası üzrə əvvəlki sistemdə hər bir büdcə vahidi QMB-nin şöbələrində bir neçə bank hesabına malik idi. QMB dövrü olaraq büdcə xərclərinə kredit limitlərini müəyyən edirdi ki, bu limitlər MN və sahə nazirlikləri tərəfindən təsdiq edilirdi. İstifadə edilməmiş kredit limitləri digər büdcə vahidlərinə verilə bilməzdi və ona görə də istifadə olunmayan kredit limitlərinə bərabər olan kassa qalıqları sərbəst qalırdı.

Mərkəzi xəzinədarlıq bu mexanizmin əvəzinə xəzinədarlığın varrant sistemini tətbiq etmək barədə qərar qəbul etdi. Yeni sistemdə proqram və xərc maddələri üzrə sahə nazirliklərinin xərc öhdəliyi limitləri yeni büdcə təsnifatı kodlarından istifadə etməklə müəyyən edilirdi. Sahə nazirlikləri öz növbəsində varrantlar üzrə təxsisatları həmin təsnifat kodları üzrə büdcə vahidlərinə subvarrantlar şəklində bölüşdürürdülər. Bu islahatın əsas məqsədi kassa vəsaitlərindən optimal istifadəni təmin etmək və istifadə olunmamış kassa qalığının yığılmasının qarşısını almaq idi.

Xəzinədarlıq büdcə təşkilatlarının varrant və subvarrant həddində öz xərclərini həyata keçirmələrini və vaxtı keçmiş borcların yığılmasının qarşısının alınmasını təmin edən formal öhdəliklərin idarəedilməsi sistemini də yaratdı. İnkişaf etmiş informasiya bazası olmadığı üçün ilkin sistem qeyri-avtomatlaşdırılmış nəzarət sisteminə əsaslanırdı. Sonradan formal öhdəliklərə nəzarətin avtomatlaşdırılmamış reyestri hazırlandı və onların aparılması büdcə təşkilatlarına həvalə olundu. Lakin büdcə təşkilatları tərəfindən formal öhdəliklərə əməl olunmasına nəzarət etmək üçün lazımi vasitələrə malik olmadığı üçün xəzinədarlıq bir qayda olaraq subvarrantları formal öhdəlik limitləri kimi yox, ödəniş mərhələsində nəzarət vasitəsi kimi istifadə edirdi. Sonradan bu sistem də dəyişikliyə məruz qaldı və büdcə təşkilatları tərəfindən bağlanmış müqavilələrin xəzinədarlıqda qeydiyyatı götürülməsinə başlandı. Əsas məqsəd müqavilə öhdəliklərinin mövcud vəsaitlərdən çox olması hallarının qarşısını almaq idi.

Maliyyə planlaşdırılması sistemi 1994-cü ilə qədər tətbiq edildi. Bu sistem keçmiş sovet idarəetməsindən ehtiva olunmuşdu və onun yeganə məqsədi təsdiq edilmiş büdcə limitləri çərçivəsində hər bir büdcə vahidi üçün xərclər smetasını tərtib etmək idi. Bu sistem ciddi dəyişikliyə məruz qaldı və nəzərdə tutuldu ki, maliyyə planı müəyyən dövrlər üzrə kassa axınlarına tələbatı qiymətləndirmək üçün alətə çevrilməlidir. Bu plan xəzinədarlığa kassa vəsaitlərinin idarəedilməsini təkmilləşdirməyə imkan verməklə yanaşı vəsaitlərin ayrılması üçün əsas rolunu oynayırdı. Eyni zamanda əvvəllər mövcud olan və vəsaitlərin məcmu

Yeni hesablar planı və xəzinə uçotunun tətbiq edilməsi. 1996-cı ildə QMB-dən büdcənin icrası üzrə əməliyyatların ilkin uçotunun aparılması məsuliyyəti götürüldükdən sonra xəzinədarlıq özünün Baş kitabı sistemini hazırlamağa başladı. Xəzinədarlığın Baş kitabı (XBK) maliyyə uçotunun aparılması və büdcənin icrasına cari nəzarətin təmin edilməsi üçün xəzinə kitablarının istifadə edilməsini nəzərdə tuturdu.

XBK 1997-ci ildə istifadəyə verilən yeni hesablar planına əsaslanırdı. Bu hesablar planı gəlir və xərclərin yeni büdcə təsnifatını əks etdirməklə yanaşı tam balans hesabı üzrə olmasa da ayrı-ayrı maliyyə aktivlərinin və öhdəliklərinin hərəkəti ilə bağlı məlumatları da əhatə edirdi. Hesablar planmda QMB-dən alınan dövlət borcları və layihələrin reallaşdırılması qurumlarından daxil olan xüsusi hesablar üzrə pul vəsaitlərinin hərəkəti haqqında məlumatlar da əks etdirilirdi. Hesablar planı büdcədən kənar hesablar üzrə vəsaitlərin hərəkətinin kodlaşdırma sistemini, ilkin büdcə haqqında məlumatların qeydiyyatını, dürüstləşdirilmiş büdcəni, xəzinədarlıq tərəfindən ayrılan varrantları və sahə nazirlikləri tərəfindən buraxılan subvarrantları da əhatə edirdi. XBK-nin tətbiqi büdcənin icrası barədə aylıq hesabatların vaxtında təqdim edilməsini, onların dəqiqliyini və etibarlılığını artırmaqla vəsaitlərin idarəedilməsini yaxşılaşdırmağa imkan verdi.

Büdcənin əhatə dairəsinin genişləndirilməsi. 1997-ci ilə qədər beynəlxalq kredit təşkilatlarından, o cümlədən Dünya bankı və Asiya İnkişaf bankından konkret layihələrin reallaşdırılması üçün daxil olan vəsaitlər QMB-də xüsusi hesablarda saxlanırdı. Müvafiq qurumlar tərəfindən layihələrin reallaşdırılmasına çəkilən xərcləri ödəmək üçün vəsaitlər bu hesablardan silinirdi. Layihələrlə bağlı bir sıra ödənişlər də həmçinin bilavasitə həmin təşkilatlar tərəfindən həyata keçirilirdi. Beləliklə, nə bu xüsusi hesablardakı vəsaitlər, nə də birbaşa ödənişlər dövlət büdcəsindən keçmirdi və bu maliyyə axınları xəzinədarlıq tərəfindən hazırlanan büdcənin icrası barədə hesabatlarda əks etdirilmirdi. 1995-96-cı illərdə belə məcmu xərclər təqribən 800 milyon ABŞ dolları təşkil etmişdi. Bu xərclər büdcə kəsirinin qiymətləndirilməsinə təsir göstərdiyi üçün onlar büdcəyə daxil edilməli idi.

Bu vəsaitlərin istifadəsinə kreditorların xüsusi fudisiar tələbləri tətbiq olunduğu üçün onların xüsusi hesablarda saxlanması zəruriliyi qəbul edildi. Bununla belə MN 1997-ci ildən başlayaraq layihələr üzrə müvafiq ödənişləri və xərcləri büdcəyə daxil etmək barədə qərar qəbul etdi. Eyni zamanda layihələri reallaşdıran qurumlara veriləcək xəzinədarlıq varrantlarının və sahə nazirliklərinin subvarrantlarının ayrılması qaydaları barədə xüsusi təlimat hazırlandı. Təlimatda büdcə

cənin icrası barədə konsolidə edilmiş hesabatə daxil edilmək üçün həmin qurumlar tərəfindən təqdim ediləcək aylıq hesabatların qaydası müəyyən edildi. Təlimat QMB-nin xüsusi hesablarından aparılan, həm də birbaşa əməliyyatları əhatə edirdi.

Büdcədənəknər fondlar- Pensiya fondu və Tibbi sığorta fondu 1998-ci ildə xəzinədarlıq sisteminin idarəsinə verildi və həmin dövrdən başlayaraq büdcəyə daxil edilir. 1999-cu ildən dörd nazirlik (o cümlədən təhsil və səhiyyə nazirlikləri) istisna olmaqla əksər büdcə təşkilatlarının büdcədənəknər gəlir mənbələri ləğv edildi və büdcəyə daxil edildi. Dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilmə hüququna malik olan büdcə təşkilatlarının birdəfəlik və dəqiq siyahısı müəyyən edildi və onların sırasından çoxlu sayda dövlət funksiyasını yerinə yetirməyən müxtəlif müəssisələr çıxarıldı.

Yerli idarəetmə orqanlarına xəzinə xidməti. Yerli idarəetmə orqanları əsasən mərkəzi hökumətin ayırdığı maliyyə vəsaitlərindən asılı idi. İslahatların başlamasınadək əksər yerli idarəetmə orqanlarında maliyyə nəzarəti aşağı idi. Böyük məbləğlərdə vəsaitlər öz təyinatı üzrə istifadə edilmirdi, vaxtı keçmiş borclar yığılıb qalırdı. Maliyyə intizamını yüksəltmək üçün yerli idarəetmə orqanlarına xəzinə xidməti göstərmək lazım gəldi.

1997-ci ildən başlayaraq yeni büdcə təsnifatından istifadə yerli idarəetmə orqanları üçün də məcburi oldu. QMB-nin rayon şöbələri bağlandıqdan sonra yerli idarəetmə orqanlarına kommersioniya banklarında bank hesabları açmağa icazə verildi. BB isə ödəniş tapşırıqlarının işlənilməsinə və müvafiq bank hesablarındakı qalıqların uçotunun aparılmasına cavabdehlik daşıyırdı.

1999-cu ildən yerli idarəetmə orqanları da mərkəzi hökumətdə olduğu kimi varrant və subvarrantlardan istifadə etməklə büdcə təxsisatlarının ayrılması qaydasına əməl etməli oldular. Kommersioniya banklarındakı bank hesabları bağlandı və ödənişlər QMB-dəki müxbir hesablar vasitəsilə həyata keçirilməyə başladı. Xəzinədarlıq sistemi yerli idarəetmə orqanlarının bütün büdcə vahidlərinə xidmət etdi.

Kassa vəsaitlərinin və borcların idarəedilməsinin təkmilləşdirilməsi. MN-də struktur dəyişiklikləri aparılarkən daxili və xarici borcların idarəedilməsini həyata keçirən departamentlər xəzinədarlığa cavabdehlik daşıyan nazir müavininin tabeliyinə verildi və bu dəyişiklik xəzinədarlığın müxtəlif funksional qurumları arasında informasiya mübadiləsinə yaxşılaşdırdı. Xəzinədarlığın tərkibində maliyyə planlarının hazırlanmasını əlaqələndirmək və kassa axınlarını proqnozlaşdırmaq üçün xüsusi qurum yaradıldı.

Lakin bunlarla yanaşı hələ də həll edilməmiş müəyyən məsələlər qalırdı. Müəyyən büdcə vahidlərinə büdcə çərçivəsindən kənarda qalan, lakin xəzinədarlıq sistemi daxilində büdcədən kənar hesablara malik olma hüququ verilmişdir. 2000-ci ildə bu hesablار vasitəsilə uçota alınan daxilolmaların həcmi bu təşkilatların büdcələrinin təqribən 1%-ni təşkil edirdi.

Əvvəllər mövcud olan büdcədən kənar fondların bağlanması baxmayaraq sonradan MN iki yeni büdcədən kənar fond – Qazaxıstan Respublikasının Milli fondu və Sosial sığorta fondunu yaratdı. Bundan başqa hökumət dövlət korporasiyaları vasitəsilə həmçinin müəyyən kvazifiskal fəaliyyətlə məşğul olur. Hökumət eyni zamanda böyük həcmdə qalıq vəsaitinə malik olan «məxfi» ofşor hesablarına malikdir. Belə mexanizmlərin mövcudluğu fiskal sahədə şəffaflığı aşağı salmaqla yanaşı büdcənin idarə edilməsi sisteminə mənfi təsir göstərir və büdcəvergi məlumatlarının etibarlılığına ağır zərbə vurur.

2000-ci ildə Qazaxıstanda iki «klirinq palatası» yaradıldı. Bu palataların əsas vəzifəsi büdcə vahidləri və müəssisələr üzrə qarşılıqlı borcların müəssisələrin vergilər üzrə vaxtı keçmiş borcları ilə əvəzləşdirilməsinin həyata keçirilməsi idi. Bu prosesdə yalnız yerli idarəetmə orqanlarının subyektləri və müəssisələri iştirak edirdi.

Dövlət idarəetmə orqanlarında uçot kassa metodu əsasında aparılır. Bəzi dövlət idarəetmə orqanlarında hesablanma metodu üzrə uçotun elementlərinin istifadə imkanları da araşdırılır.

İndiyədək əsas diqqət büdcənin icrası prosesinin təkmilləşdirilməsinə yönəldilmişdi. Lakin eyni zamanda büdcənin tərtibi prosesinin təkmilləşdirilməsi, büdcə göstəricilərinin reallığının artırılması, büdcə xərclərinin keyfiyyətinin yüksəldilməsi və zəruri nəticələrin əldə edilməsi, son nəticədə büdcənin səmərəli icrası təmin olunmalıdır. Bunun üçün zəruri şəraitin yaradılması məqsədilə qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklər aparılır, investisiya layihələrinin təsdiq edilməsi və maliyyələşdirilməsi qaydaları yenidən işlənir.

2. Xəzinədarlıq sisteminin təkmilləşdirilməsi və dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi üzrə informasiya sisteminin yaradılması

Qazaxıstan Respublikasında xəzinədarlıq sistemi üzrə aparılan islahatlara çəkilən məsrəflər bir qayda olaraq büdcə vəsaiti hesabına ödənilirdi. Lakin bununla belə xəzinə işlərinin avtomatlaşdırılmasını nəzərdə tutan dövlət maliyyəsinin idarə edilməsi üzrə informasiya sisteminin (DMİİS) yaradılması layihəsinin çox çətin olmasını və böyük

məbləğdə vəsait tələb etməsini nəzərə alaraq ölkə rəhbərliyi onun reallaşdırılması üçün xarici mənbələrdən istifadə olunmasını qərara aldı. Bütövlükdə layihənin dəyəri təqribən 20 milyon ABŞ dolları məbləğində qiymətləndirilirdi və Dünya bankı bu məqsədlə 15 milyon ABŞ dolları həcmində kredit ayırmağa razılıq verdi.

1995-ci ilin əvvəlində DMİİS layihəsinə strateji nəzarəti həyata keçirmək üçün MN Dövlət büdcəsi departamentinin və Xəzinədarlıq departamentinin, həmçinin əsas sahə nazirliklərinin təcrübəli mütəxəssislərindən ibarət olan əlaqələndirmə komitəsini yaratdı. Bundan başqa xəzinədarlığın rəhbərindən və bu departamentin şöbə rəhbərlərindən ibarət olan işçi qrupu da yaradıldı və bu qrupa zəruri hallarda digər qurumların mütəxəssislərini cəlb etmək səlahiyyəti verildi. 1994-cü ildə BVF xəzinədarlıq sisteminin inkişafı üzrə Qazaxıstan Respublikasının Maliyyə Nazirliyində özünün daimi nümayəndəsini təyin etdi.

İlkin mərhələdə MN əlavə xarici resurlardan istifadə etmək barədə qərara gəldi. 1994-cü ilin sonunda MN islahat prosesinə dəstək vermək üçün məhdud beynəlxalq tender keçirməklə məsləhət firmasını bu işə cəlb etdi. Bu firma həyata keçirilən islahatın gedişində xəzinədarlıq sisteminə köməklik göstərməli, DMİİS-in konseptual modelini hazırlamalı, habelə sistemin funksional tələbatını və müfəssəl iş metodikasını tərtib etməli idi. Bundan başqa firma bazarda təklif edilən tətbiqi proqram təminatı paketlərini öyrənməli, DMİİS-in alınması üçün tender sənədlərini hazırlamalı və tender iştirakçılarını seçmək üçün xəzinədarlığa köməklik göstərməli idi. Nəhayət o, sistemin sınaq sahələrində testin keçirilməsinə köməklik göstərməli, DMİİS ilə iş üzrə tədris proqramlarını hazırlamalı və bütövlükdə respublikaya bu sistemin yayılması planını tərtib etməli idi.

Geniş miqyaslı DMİİS-in hazırlanmasında məqsəd zəruri məlumatların vaxtında əldə edilməsinə və onların məqsədyönlü idarə edilməsinə MN-nin tələbatını ödəyəcək uzunmüddətli texniki həllin təmin olunması idi. İlk addımlardan aydın oldu ki, DMİİS-in tətbiq edilməsi üçün bir neçə il tələb olunur. Lakin bununla belə qısamüddətli perspektivdə xəzinədarlıqda ilkin islahat proseduralarına dəstək vermək üçün informasiya vasitələrinə müəyyən təcili ehtiyac duyulurdu. Ona görə də bu məsələ iki üsulla həll edilməyə başladı:

- birincisi, mövcud informasiya sisteminə müəyyən məhdud dəyişikliklər aparmaqla bu tələbatın ödənilməsi barədə qərar qəbul edildi. İstifadə edilən proqram təminatı MN-nin informasiya texnologiyaları üzrə mütəxəssisləri tərəfindən FoxPro əsasında hazırlanmışdı. Bu proqramlar xəzinə varrantlarının buraxılmasında və vilayət xəzinədarlıq

idarələrinin əsas funksiyalarının təmin olunmasında istifadə edilmək üçün ciddi surətdə yeniləşdirilməli, həmçinin bu zaman Mərkəzi Xəzinədarlıqla onun vilayət idarələri arasında məlumatların mübadilə edilməsi imkanını nəzərə almalı idi. Belə yeniləşmə 1997-ci ilin əvvəlinə başa çatdırıldı;

- ikincisi, xəzinədarlığın regional idarələrində və BB-nin şöbələrində istifadə edilmək üçün müvəqqəti informasiya-texnoloji sistemin hazırlanması qərara alındı. Hazırlıq işləri özəl firma tərəfindən onunla bağlanmış müqavilə əsasında aparıldı. Vilayət və rayon səviyyəsində əməliyyatları həyata keçirmək üçün əlavə avadanlıqlar alındı. Müvəqqəti informasiya-texnoloji sistemi xarakterizə edən əsas elementlərin funksional tələbləri aşağıdakı kimi idi:

- yeni büdcə təsnifatına və təshih edilmiş hesab-plana əsaslanması;
- hər bir büdcə vahidinin BB şöbələrində hesablara malik olması;
- hər bir büdcə vahidinə ayrılan subvarrantların qeydə alınması və onlara uyğun xərclərin aparılmasına nəzarət edilməsi;
- QMB-dən alınan məlumatlar əsasında daxilolmaların uçotunun aparılması;
- büdcə vahidlərinin büdcədən kənar əməliyyatları və yerli idarəetmə orqanları üzrə hesabların aparılması;
- daxilolmalar və ödəmələr üzrə məlumatların konsolidə edilməsi;
- mühasibat uçotu üzrə məlumatların XBK-yə ötürülməsi;
- bir sıra müəyyən hesabat formaları, o cümlədən büdcə vahidlərində vəsaitlərin vəziyyəti barədə hesabatın hazırlanması.

Müvəqqəti informasiya-texnoloji sistem 1996-cı ilin iyul ayına qədər hazırlandı və həmin dövrdə artıq test üçün hazır idi. 1996-cı ilin ikinci yarısında bu sistem istifadəyə verildi. Məlumatların işlənilməsində əlaqələndirici element kimi BB-nin regional mərkəzləri istifadə edilirdi, BB-nin rayon şöbələri isə regional mərkəzlərlə kommunikasiya əlaqəsinə malik idi. Əlaqə kanalları etibarlı olmayan hallarda isə məlumatların ötürülməsi üçün maqnit daşıyıcılar istifadə edilirdi. Vilayət idarələrinə BB-nin mərkəzi orqanı ilə əlaqə saxlamaq üçün QMB-nin əlaqə şəbəkəsindən istifadə etməyə icazə verilmişdi.

Sahə nazirlikləri və onların büdcə vahidləri üçün mərkəzi xəzinədarlığın, MN-nin funksional qurumlarının, informasiya texnologiyası şöbəsinin, habelə BB-nin mütəxəssisləri tərəfindən kurs və seminarlar təşkil edildi, təbliğat işinə xüsusi diqqət yetirildi. Bu işlərdə QMB-nin mütəxəssisləri də yaxından iştirak edirdilər.

Xəzinədarlıq sistemi üzrə islahatların aparılmasına dəstək vermək üçün digər ən vacib istiqamət ABŞ-ın Beynəlxalq İnkişaf Agentliyi

(USAİD) tərəfindən xarici borcların idarəedilməsi üçün xüsusi YUNKTAD (BMT) sisteminin tətbiq edilərək 1997-ci ildə başa çatdırılması idi. Mütəxəssislərə çoxməqsədli məlumatlar bazasının yaradılması və müxtəlif ssuda müqavilələrindən məlumatların sistemə daxil edilməsi öyrədildi.

DMİİS-in layihələşdirilməsi. DMİİS-in modul strukturu əsasında yaradılması qərar alındı. Ayrı-ayrı müxtəlif modulların vahid sistem şəklində integrasiya edilməsi və onlar arasında məlumatların birbaşa mübadilə edilməsi nəzərdə tutulurdu. Məlumatların ümumi istifadəsi üçün sistemdə müdafiə olunan vahid giriş nöqtəsi nəzərdə tutulurdu. DMİİS-də əsasən aşağıdakı modulların yaradılması və istifadəsi planlaşdırılmışdı:

- mərkəzi baş kitab (mərkəzi xəzinədarlıq);
- formal öhdəliklərin və alışların uçotu;
- ödənişlərin uçotu;
- daxilolmaların uçotu;
- əmək haqqı;
- aktivlərin idarəedilməsi;
- kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi və bank hesablarının üzvləşdirilməsi.

DMİİS-in hazırlanması zamanı MN-nin Büdcə departamentində elektron cədvəllər əsasında özünün xüsusi daxili kompüter sistemi fəaliyyət göstərirdi. Büdcənin tərtibinə köməklik göstərmək üçün xəzinədarlıq modelində təsdiq edilmiş büdcənin və sonradan düzəldilən büdcənin, habelə əvvəlki 10 ilin büdcə məlumatlarının sistemə yüklənməsi üçün vasitələr nəzərdə tutuldu. Bundan başqa DMİİS digər vacib dövlət informasiya sistemləri, o cümlədən vergi xidməti, QMB və borcların idarəedilməsi sistemləri ilə qoşulmaq imkanına malik olmalı idi.

Ona görə də məsləhətçi firma qarşısında mövcud standart tətbiqi proqram təminatı paketlərinin öyrənilməsi və onların dövlət sistemi üçün yararlılığının qiymətləndirilməsi məsələləri qoyuldu və müəyyən edildi ki, bu tələbləri ödəmək qabiliyyətində olan bir neçə proqramlar paketi mövcuddur.

Funksional tələblərin müəyyən edilməsi. Bu məsələyə mövcud funksional proseslərin, həmçinin planlaşdırılan və ya həyata keçirilən islahatların müfəssəl öyrənilməsi və təhlili daxil idi. Layihənin icra qrupu tərəfindən DMİİS mühitində yeni funksional proseslər yığını müəyyən edildi və informasiya axınlarının, proseduraların, əməliyyat növlərinin və formalarının, yeni sistemi idarəedəcək təşkilati mexanizmlərin,

habelə sistemin formalaşdıracağı hesabatların xarakteristikaları hazırlandı.

Xarici sistemlərlə əlaqəni təmin edən interfeysə əlavə olaraq icra qrupu sistemin ümumi modeli üzrə müfəssəl sənədləşməni, funksional tələbləri və bu sistemə dəstək vermək üçün zəruri olan tətbiqi proqram təminatının sistem spesifikasiyasını müəyyən etdi. Bu sənədlər 1996-cı ilin ortalarında artıq hazır vəziyyətdə idi.

Texniki arxitekturanın hazırlanması. Bu vəzifənin yerinə yetirilməsi xəzinədarlıq idarələrinin, xidmət edən bank şöbələrinin və büdcə təşkilatlarının yerləşdikləri ərazinin öyrənilməsini və kompüter sisteminin qurulması üçün yerlərin seçilməsini əhatə edirdi. Layihənin icra qrupu şəbəkədə yerləşdiriləcək proqram və texniki təminatın konfigurasiyasını və imkanlarını, həmçinin məlumatların mübadilə rejimini müəyyənləşdirmək üçün müvafiq əməliyyatların həcmi və məlumatlara tələbləri dəqiqləşdirdi. Eyni zamanda layihənin reallaşdırılmasının hər bir mərhələsində müxtəlif yerlərdə qoyulması lazım olan aparat və sistem proqram təminatı üçün ümumi texniki struktur və spesifikasiya hazırlandı.

Tender sənədlərinin hazırlanması. DMİİS-in reallaşdırılması prosesinin növbəti mərhələsi Dünya bankının kompüter sisteminin alışı üçün verdiyi tövsiyələrə uyğun olaraq tender sənədlərinin hazırlanması idi. Bu mərhələdə aparat və proqram təminatının alınması üçün yalnız bir (baş) podratçının seçilməsi barədə qərar qəbul edildi. Eyni zamanda proqram və texniki vasitələrin yalnız sınaq sahələri üçün alınmaqla bu satış xeyli məhdudlaşdırıldı. Dünya bankının qaydalarına uyğun hazırlanmış tender sənədi alışın iki mərhələdə aparılmasını nəzərdə tuturdu:

- texniki təkliflərin təqdim edilməsi;

- namizədlərin son siyahıya daxil edilməsindən sonra işə qiymət şkalası göstərilməklə kommersiya təkliflərinin təqdim edilməsi.

Alış prosesi. 1996-cı ilin ortalarında Dünya bankı DMİİS üçün kreditin alınması barədə sifariş rəsmi olaraq təsdiq etdi. Tender sənədi 1996-cı ilin oktyabr ayında hazırlandı. Əvvəlcə güman edilirdi ki, tender qalibi ilə müqavilənin bağlanması nəzərdə tutulduğu kimi 1998-ci ilin yanvar ayına başa çatdırılacaqdır. Lakin 1997-ci ilin oktyabr ayında Qazaxıstan hökuməti respublika paytaxtının Alma-Atadan 600 km şimalda yerləşən Astana şəhərinə köçürülməsi barədə qərar qəbul etdi. Eyni zamanda xəzinədarlıq yeni paytaxtın və tərkibində 20 rayon olan Alma-Ata şəhərinin, habelə Astanada yerləşən iki nazirliyin DMİİS-in sınaq sahələrinin tərkibinə daxil edilməsi barədə qərar qəbul etdi.

Bütün bunlar ilkin tələblərlə müqayisədə layihənin vəzifələrini əhəmiyyətli dərəcədə genişləndirdi.

Sınaq sahələrinin sayının çoxalması və paytaxtın köçürülməsi DMIİS-in ilkin spesifikasiyasına dəyişikliklərin aparılmasını zəruri edirdi. Sonuncu siyahıya daxil edilən tenderin iki iştirakçısından biri qiymətin ilkin təkliflə müqayisədə əhəmiyyətli dərəcədə aparılmasını tələb etdi. Digər iştirakçı əvvəlcə qiymətin artırılmasının mümkünlüyü barədə məlumat göndərsə də sonradan o öz yeni təklifini geri götürdü. Qalan iştirakçı ilə müqavilə qiymətinin razılaşdırılmasına 8 aydan artıq vaxt sərf edildi və razılaşdırılmış sonuncu təklif yalnız 1998-ci ilin noyabr ayında xəzinədarlıq tərəfindən Dünya bankının təsdiqinə verildi. Dünya bankının məsləhətçisi tərəfindən müstəqil ekspertizası aparıldıqdan sonra bank öz razılığını 1999-cu ilin fevral ayında verdi.

Lakin bu zaman MN-nin rəhbərliyində kadr dəyişikliyi baş verdi, həmçinin informasiya texnologiyaları sahəsində iri layihələrin təsdiqi qaydasına yenidən baxıldı və nəticədə bu layihənin icrasına dövlət komissiyasının razılığı tələb edildi. Bu işə əlavə gecikməyə səbəb oldu. Daxili proseduraların hazırlanması başa çatdırıldıqdan sonra layihə 1999-cu ilin mayında bağlandı. Layihənin rəsmi tətbiqinə zəruri akkreditiv açıldıqdan sonra 1999-cu ilin oktyabr ayında başlandı.

DMIİS-in tətbiqi. Layihənin tətbiqi prosesində aşağıdakı 5 mərhələ nəzərdə tutulmuşdu:

- proqram həllərinin hazırlanması:
 - istifadəçi tələblərinin razılaşdırılması və proqram təminatındakı nöqsanların təhlilinin aparılması;
 - standart tətbiqi proseduralardakı nöqsanların müəyyənləşdirilməsi üçün sənədli kartların hazırlanması və sifarişçinin tələblərinə uyğun qurulma zəruriliyinin aydınlaşdırılması;
 - sistem interfeyslər üçün sənədlərin hazırlanması;
 - sifarişçinin tələblərinə uyğun konkret tətbiq sahəsi üçün proqram təminatının arxitekturasının, həmçinin məlumat bazalarının müfəssəl məntiqi və fiziki strukturunun hazırlanması;
 - qəbul-təhvil sınaqlarının strategiyasının və meyarlarının müəyyən edilməsi.
- struktur həlləri:
 - modulların və prototipin fərdi hazırlanması;
 - forma və hesabatların tərtibi;
 - proqram interfeysin rus dilinə tərcümə edilməsi;
 - istifadəçilər üçün tədris və metodiki vəsaitlərin hazırlanması;
 - test drayverlərinin və məlumatlarının hazırlanması, proqramların və integrasiya modullarının testdən keçirilməsi.

- sınaq sahələrində sistemin tətbiq edilməsi;
- layihənin yayılması və onun reallaşdırılması planının hazırlanması;
- xəzinədarlıqla qarşılıqlı fəaliyyətdə olan işçilərin öyrədilməsi və istifadəçilərin ümumi hazırlanması.

DMIİS-in hazırlanmasının və işçilərin hazırlanmasının tətbiq proqramına uyğun aparılmasına baxmayaraq 2000-ci ilin əvvəlində xəzinədarlıq sistem tələblərində bir sıra əhəmiyyətli dəyişikliklərin aparılması barədə qərar qəbul etdi:

- əmək haqqı modulu ləğv edildi. Rəhbərliyin rəyinə görə əmək haqqı modulunun digər əsas modullarla eyni vaxtda tətbiqi dövlət qulluqçularının sayının həddindən çox olmasına görə layihənin reallaşdırılmasını ləngidə bilirdi;

- yerli idarəetmə orqanlarının bank hesabları VXH ilə birləşdirildi;

- xarici borclanmanın uçotunun müfəssəl aparılması qərara alındı;

- bütün ödənişlərin Astanadakı mərkəzi xəzinədarlıqda mərkəzləşdirilmiş qaydada işlənməsi qərara alındı. İlkin variantda nəzərdə tutulurdu ki, xəzinədarlığın vilayət idarəsi özünün xüsusi məlumat bazasını aparacaq, ödənişlər xərc modulunun köməyi ilə aparılacaq və məlumatları baş kitabda yerləşdirmək imkanına malik olacaqdır. Bu tələbə yenidən baxılarkən bir sıra məlumat bazaları ləğv edildi, bütün modulların idarə edilməsi vahid və mərkəzləşdirilmiş məlumat bazasına müraciət etmə imkanı olan mərkəzi xəzinədarlığa verildi;

- DMIİS xəzinədarlığın bank əməliyyatlarındakı genişləndi və bank sisteminə qoşulmaq üçün interfeys hazırlandı. İlkin layihədə nəzərdə tutulurdu ki, xəzinədarlıq bank sisteminin proqram təminatı ilə BB-dən istifadə etməklə əlaqə saxlaya biləcək. Lakin bu iki sistemin eyni vaxtda istifadəsi həddindən çox çətinliklər yarada bilərdi.

Xəzinədarlığın tələblərini yerinə yetirmək üçün lazım olan əlavə işlərin həcmi müəyyənləşdirmək məqsədilə podratçı təşkilat nöqsanların təhlilini həyata keçirdi. Bu proses iki səbəbə görə minimum tələblərlə məhdudlaşdırıldı: proqram təminatının yeni variantının hazırlanması böyük məbləğdə əlavə xərclər tələb edirdi və dəyişikliklərin aparılması gələcək tələbatların nəzərə alınmasını çətinləşdirirdi. Sifarişçinin texniki şərtlərinə uyğun sistemin qurulması bir neçə vacib funksional tələblərlə, həmçinin xüsusi hesabat formaları ilə məhdudlaşdırıldı:

- DMIİS-də mövcud faylların yüklənməsi üçün interfeysin yaradılması;

- müəyyən ödəniş növlərinə əlavə nəzarət üçün bank hesablarında vəsaitlərin mövcudluğunun yoxlanılması;
- ümumi maliyyə planının təshih edilməsi;
- müəyyən ödəniş növləri üzrə məlumatların etibarlılığının yoxlanılması;

- varrant və subvarrantlardan geniş istifadə edilməsi;
- xəzinədarlığın standart hesabat formaları ilə yanaşı qanunvericiliyin tələblərini yerinə yetirmək və xüsusi hesablar üçün əlavə təqribən 130 hesabat formasının tərtib edilməsi.

2001-ci ilin mart ayında DMİİS-in müxtəlif modulları testdən keçirilmək və işçi qaydasında istifadə edilmək üçün hazır oldu və həmin ilin aprel ayından sistem fəaliyyət göstərməyə başladı. 2001-ci ilin avqust ayından isə ikinci sınaq sahəsində layihənin icrasına başlandı. Astana şəhər xəzinədarlıq idarəsi hazırda vacib sahə nazirliklərinə, şəhər icra və iki rayon yerli idarəetmə orqanlarına xidmət edir. İkinci sınaq sahəsi (Akmola vilayəti və 18 rayon) həmin regiondakı mərkəzi hökumətin büdcə vahidlərinə, həmçinin 18 rayonun dövlət idarəetmə orqanlarına xidmət edir. Ümumilikdə onlar mərkəzi hökumətin büdcəsinin 70%-nə xidmət edirlər.

Sınaq sahələrində, habelə yeni ümumi milli sistemin yaradılmasında əldə edilmiş nəticələr əsasında xəzinədarlıq 2002-ci ilin iyun ayından başlayaraq bu sistemin digər vilayətlərdə yayılması barədə qərar qəbul etdi.

3. Xəzinədarlıq sisteminin Qazaxıstan modeli və əldə edilmiş nəticələr

Qazaxıstan Respublikasında xəzinədarlıq sistemi üzrə həyata keçirilən islahatlar nəticəsində müəyyən müsbət nəticələr əldə edilmişdir: Dövlət Maliyyəsinin Statistikaı əsasında büdcə təsnifatının yenidən işlənilməsi həm mərkəzi hökumətin, həm də yerli idarəetmə orqanlarının maliyyə fəaliyyəti üzrə fiskal hesabatların vaxtında və tam tərtib edilməsinə şərait yaratmış, büdcənin əhatə dairəsi genişləndirilmiş, büdcədən kənar hesablar ləğv edilmiş və borcların qarşılıqlı əvəzləşdirilməsi mexanizmindən istifadə azalmışdır. Bütün bunlar son nəticədə dövlət idarəetməsi sahəsində məlumatların şəffaflığının və maliyyə intizamının artmasına köməklik göstərmişdir.

DMİİS-in yaradılmasının uğurla və tam başa çatdırılması, funksiya və təşkilatların tam inteqrasiya edilməsi, müasir rabitə şəbəkəsinin qurulması respublikada xəzinədarlıq sisteminin fəaliyyətini əhəmiyyətli dərəcədə yaxşılaşdırmağa imkan verəcəkdir. Xəzinədarlıq və bütövlükdə MN büdcənin tərtibi və icrası prosesini səmərəli idarəetmək üçün güclü

alətlərə, o cümlədən öhdəliklərə nəzarət edilməsi, QMB-dəki VXH-yə kassa vəsaitlərinin konsolidə edilməsi, proqramların reallaşdırılması və institutsional islahatların həyata keçirilməsinə məsrəflər barədə vaxtında və dəqiq məlumatların əldə olunmasının təmin edilməsi kimi vasitələrə malik olacaqdır.

Qazaxıstan Respublikasında islahatların uğurla həyata keçirilməsinə daha çox aşağıdakı amillərin müsbət təsiri olmuşdur.

İslahat prosesinə yüksək dərəcədə sədiqlik. Xəzinədarlıq sistemində həyata keçirilən islahatlar dövlət idarəsinin ən yüksək səviyyələri tərəfindən güclü dəstəyə malik idi. Prezident və Nazirlər Kabineti xəzinədarlıq konsepsiyasının müdafiə olunması barədə qərar qəbul etdilər və büdcənin icrası, dövlət vəsaitlərinin və borcların idarə edilməsi prosesində xəzinədarlıq sisteminə böyük önəm verdilər. Bu qərarların ardınca təcili olaraq xəzinədarlığın ilkin təşkilati strukturu yaradıldı, QMB tərəfindən müvafiq köməkliyin göstərilməsi, MN-nin nəzdində xəzinədarlığın ən vacib struktur bölməsi kimi formalaşdırılması, sahə nazirlikləri tərəfindən xəzinədarlığın vacib maliyyə qurumu kimi qəbul edilməsi istiqamətində zəruri tədbirlər həyata keçirildi. Xəzinədarlığın sistem kimi formalaşmasına və DMIİS-in lazımi səviyyədə tətbiq olunmasına MN-nin rəhbərliyi tərəfindən güclü dəstəyin daimi göstərilməsi və bu işlərin xüsusi diqqət mərkəzində saxlanılması da çox ciddi müsbət təsir göstərdi.

İslahatların ilkin mərhələsində bir sıra güc nazirlikləri, xüsusilə Müdafiə Nazirliyi xəzinədarlığın yaradılmasına müqavimət göstərirdilər. Onlar xəzinədarlığın tələblərini, xüsusilə bank hesablarının bağlanılmasını qəbul etmirdilər, lakin Nazirlər Kabineti tərəfindən çox ciddi dəstəklənmə MN-ə sərt mövqe tutmağa və dəyişikliklərə başlamağa imkan verdi.

Digər ən vacib amillərdən biri bu islahatların parlament tərəfindən dəstəklənməsi oldu. İslahatın birinci ilində MN parlamentin büdcə komitəsinə büdcəni iki variantda: həm köhnə, həm də yeni təsnifatda təqdim etdi. Məqsəd yeni təsnifatın üstünlüklərini və vəsaitlərin bölüşdürülməsi üzrə məlumatlarda şəffaflığın tələblərinin nəzərə alınmasını əyani göstərmək idi. Bu isə yeni büdcə təsnifatının və xəzinədarlıq sisteminin tətbiqi barədə parlamentin qanunvericilik dəstəyinin qazanılmasına kömək etdi.

İslahatın məqsədlərinin aydın olması və onun ardıcıl həyata keçirilməsi. İslahat prosesinin birinci mərhələsi aydın məqsədlərin qoyulması və onlara nail olmaq üçün konkret strategiyanın müəyyən edilməsi ilə seçilirdi. Bu məqsədlərin əsasını funksional təkmilləşdirmələr təşkil edirdi. Qazaxıstan rəhbərliyi bu islahatların başlıca məqsədini

kompiuterləşmənin təşkil etməsi kimi geniş yayılmış səhv mülahizələrdən uzaq dura bildi. Dəqiq müəyyən edildi ki, islahatların əsas hərəkətverici qüvvəsi funksional və metoloji dəyişikliklərdir, yalnız kompiuterləşmənin həyata keçirilməsi heç bir müsbət və əhəmiyyətli nəticə verə bilməz.

Bir çox ölkələrdə islahatların həyata keçirilməsi ciddi problemlərlə üzləşmişdi, çünki islahatın məqsədi dəqiq müəyyən edilməmişdi və əsas diqqət kompiuterləşmə kimi ikinci dərəcəli problemlərin həllinə yönəldilmişdi. Bu ölkələr islahat zamanı ardıcıl olmayan və ya dəqiq müəyyən edilməyən strategiyadan irəli gələn problemlərlə üz-üzə qaldılar.

İnformasiya sisteminin hazırlanmasına uzunmüddətli yanaşma. DMİİS-in hazırlanması və həyata keçirilməsi qaydasına aid olan optimal beynəlxalq praktika mövcuddur. Lakin bir sıra keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələr bu praktikadan kənarlaşmalara yol verdilər ki, bu da islahatın gedişinə mənfi təsir göstərdi. Qazaxıstanda isə beynəlxalq təcrübədən ardıcıl istifadə olunması müəyyən müsbət nəticələrin əldə olunmasına imkan verdi.

Geniş miqyaslı DMİİS layihəsini hazırlamaqla yanaşı xəzinədarlıq diqqəti yeni xəzinədarlıq sisteminin əsas funksiyalarına cəmləşdirmək üçün müvəqqəti informasiya sisteminin yaradılması və istifadə edilməsi barədə qərar qəbul etdi. Bu qərar mövcud olan və istifadə edilən tətbiqi proqramların müəyyən qədər dəyişdirilməklə istifadəsinə əsaslanırdı. Bu proqramlar bütün ölkə ərazisində çox qısa müddətdə – təxminən 9 ay ərzində tətbiq edildi. Müvəqqəti proqramların tezliklə istifadəyə verilməsi xəzinədarlığa müasir həll imkanlarına malik olan DMİİS layihəsini vaxt məhdudiyyətindən çıxarmaqla uzunmüddətli strategiya əsasında daha planlaşdırılmış qaydada hazırlamağa imkan verdi.

Əksər ölkələrdə informasiya sistemlərinin hazırlanmasına pis və ya səhv rəhbərlik büdcə-vergi sahəsində dəyişikliklərin həyata keçirilməsində müəyyən edilmiş siyasətdən ciddi kənarlaşmaların yaranmasına və ya bu siyasətin icrasında gecikmələrin əmələ gəlməsinə səbəb olmuşdur. İslahat prosesində informasiya sisteminə verilən rolla bağlı yaranan problemlərlə yanaşı bəzi subyektiv hərəkətlər də ciddi nəticələrə səbəb olur: kifayət qədər istismara hazır olmayan yeni informasiya sistemlərinin tətbiq edilməsinə cəhdlər göstərilir və ya bu sistemlərin tətbiqində reallıqdan uzaq müddətlər müəyyən edilir.

Standart tətbiqi proqram təminatından istifadə edilməsi. İnformasiya sistemlərinin yaradılmasında buraxılan ən geniş yayılmış nöqsanlardan biri daxili resurslardan istifadə etməklə çox mürəkkəb və müvəqqəti proqram həllərinin hazırlanması və bu prosesə böyük həcm-

də vəsaitlərin xərclənməsidir. Bu məsrəflərin tam həcmli DMIİS qədər təşkil etməsinə baxmayaraq ümumi sistemə nisbətən çox az fayda verməsidir. DMIİS-in Qazaxıstan layihəsi hazır vəziyyətdə olan tətbiqi proqram təminatı paketindən istifadəyə əsaslanırdı, istifadəçi tələblərinə uyğun paketin sazlanmasındakı dəyişikliklər isə minimuma endirilmişdi. Bu isə işçi qrupunun rəyinə görə DMIİS-in daha çevik və dayanıqlı olmasına əsas verməklə yanaşı proqram təminatında baş verəcək təkmilləşmələri və sonrakı versiyaları nəzərə almağa şərait yaradacaqdır.

Layihənin kadr və digər resurslarla vaxtında təmin edilməsi və onun idarəedilməsində müasir metodlardan istifadə olunması. Xəzinədarlığın fəaliyyət dairəsi genişləndikcə ona müvafiq kadr, maliyyə və infrastrukturə resursları da tələb olunurdu. QMB-nin rayon səviyyəsində öz fəaliyyətini dayandırmaq və rayon şöbələrini avadanlıqlarla (o cümlədən kompüterlərlə) və ixtisara düşən işçilərlə birlikdə xəzinədarlığa vermək barədə qərarın bu islahatlara çox böyük faydası oldu. Hökumət xəzinədarlığın genişlənməsi ilə bağlı əlavə məsrəfləri örtmək üçün büdcədən maliyyə vəsaitləri ayırdı. Mövcud tətbiqi proqramlar paketini təkmilləşdirmək və çatışmayan avadanlıqları almaq üçün texniki köməklik göstərmək məqsədilə maliyyələşmə vəsaitləri Yenidənqurma və İnkişaf Bankından krediti şəklində vaxtında daxil oldu. Eyni zamanda DMIİS layihəsinin hazırlanması da əsasən Yenidənqurma və İnkişaf Bankının krediti əsasında maliyyələşdirildi.

Bu layihələrin vaxtında və keyfiyyətlə reallaşdırılması üçün yüksək ixtisaslı mütəxəssislərdən ibarət olan işçi qrupu yaradıldı və onlar demək olar ki, yalnız bu layihənin icrası ilə məşğul olurdular. Bu isə islahatların uğurla aparılmasına və daha çox səmərə əldə edilməsinə əlverişli zəmin yaratdı.

Layihənin əvvəlindən ümumi reallaşdırma planı mövcud idi. Bu planda layihənin müxtəlif elementləri üçün nəzərdə tutulmuş tədbirlərin böhran yolları metodu üzrə təhlil metodundan istifadə edilməklə yerinə yetirilmə qrafiki tərtib edilmişdi. Bu qrafikin yerinə yetirilməsinə xəzinədarlığın işçi qrupu ciddi nəzarət edirdi, layihənin reallaşdırılması qrupu isə məsrəflərə və müqavilənin icrasına nəzarət etməklə yanaşı Dünya bankı ilə əlaqə saxlayırdı. Layihə işçilərindən asılı olmayan amillər üzündən gecikmələrin baş verdiyi bütün hallarda iş qrafikinə və nəzərdə tutulmuş müddətlərə, habelə reallaşdırma planına mövcud reallıqlar nəzərə alınmaqla yenidən baxılırdı.

İslahatların iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmasının əhəmiyyəti. Xəzinədarlıq özünün xüsusi reallaşdırma qrupunu yaratdı və ona tətbiqi proqram təminatının hazırlanması və testlərin keçirilməsi

gedişində layihənin podratçı təşkilatı ilə sıx əməkdaşlıq şəraitində fəaliyyət göstərilməsi tapşırığı verildi. Bu qrup sonradan DMIİS-in idarəedilməsində aparıcı mövqeyə malik oldu və xəzinədarlığın məsul işçilərinə çevrildilər. Mütəxəssislərin peşəkarlığı və iş qabiliyyətinin artması səbəbindən 2000-ci ilin noyabr ayında məsləhət firması öz fəaliyyətini dayandırdı. MN və mərkəzi xəzinədarlığın rəhbərliyi tərəfindən yüksək ixtisaslı mütəxəssislərin layihədə daha fəal işini təmin etmək üçün maddi həvəsləndirmə tədbirləri həyata keçirilmişdi.

Layihənin həyata keçirilməsi müddətinin reallığı. Xəzinədarlıq sistemi üzrə islahatlar yuxarıda qeyd olunduğu kimi 1994-cü ildə başlandı və 2002-ci ilin sonunda DMIİS-in tam istifadəyə verilməsi ilə bu prosesin başa çatdırılması nəzərdə tutulurdu. Lakin baş verən hadisələr və bu prosesin dinamikasındakı reallıqlar deməyə əsas verir ki, islahatın tam başa çatdırılmasına əlavə bir neçə il tələb olunur, başqa sözlə islahat prosesi təxminən 10 ildən artıq vaxt tələb edir. Bununla belə əsas məsələ geniş miqyaslı islahat prosesi üçün bu müddətin əsaslı olub-olmamasını və ya onun qısaldılması üçün imkanların mövcudluğunu araşdırmaqdır.

Bu prosesin müxtəlif mərhələlərinin beynəlxalq maliyyə təşkilatları (Beynəlxalq Valyuta Fondu, Dünya bankı) tərəfindən təhlili göstərir ki, bütövlükdə proses hamar getmişdir. Əksər iş sahələrində islahatların icrası digər ölkələrdə aparılan analoji proseslərə nisbətən daha sürətlə həyata keçirilmişdir. İslahatların gedisində ən çox vaxt DMIİS-in hazırlanması və istifadəyə verilməsi təşkil etmişdir (Cədvəl 11).

Cədvəl 11

DMIİS-in hazırlanması və istifadəyə verilməsi qrafiki

Mərhələ	Başlanma tarixi	Başa çatdırılma tarixi
- konseptual modelin hazırlanması	XI/94	VI/95
- funksional tələblərin müəyyən edilməsi	VII/95	IX/96
- alış	X/96	IX/99
- tətbiq edilmə	X/99	III/01
- testdən keçirilmə və sınaq sahəsində quraşdırılma	IV/01	V/02
- istifadəyə verilmə	VI/02	XII/02 ^{*)}

^{*)} ilkin variantda bu tarix nəzərdə tutulmuşdu, lakin DMIİS-in respublika ərazisində yayılması prosesi hələ də davam etdiyi üçün bu sonuncu tarix deyildir.

DMİİS layihəsinin qeyd edilən mərhələlərində yalnız aparat və proqram təminatının alışı güman edildiyinə nisbətən daha çox vaxt aparmışdır. Tenderin elan edilməsindən reallaşdırılmasınadək təqribən 3 il vaxt sərf edilmişdir. Bu vaxtın həddindən çox uzanmasına yuxarıda qeyd edilən müəyyən obyektiv səbəblər (paytaxtın köçürülməsi, funksional tələblərdə dəyişikliklər, sınaq sahələrinin sayının artırılması, tender sənədində aparılan dəyişikliklərin Dünya bankı tərəfindən təsdiqlənməsi) də öz təsirini göstərdi. Prinsipcə alış mərhələsinin həmin amillər olmadığı təqdirdə 1-2 il azaltmaq mümkün idi, lakin bütövlükdə belə azalma islahat proqramının yerinə yetirilməsinə çox məhdud təsir göstərə bilərdi.

Göstərilənləri nəzərə alaraq qeyd etmək lazımdır ki, böyük miqyaslı islahat proqramlarının yerinə yetirilməsində 10 illik dövr real icra dövrü hesab edilir. Bununla belə islahatın gedişinin ilkin dövrlərində daha böyük nəticələr əldə olunmuşdu və DMİİS-in tətbiqi daha çox vaxt sərfini tələb etməklə bu nəticələrin möhkəmləndirilməsinə yönəldilmişdi.

Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemi modeli. Müxtəlif ölkələrdə fəaliyyət göstərən xəzinədarlıq sisteminin ümumi və oxşar cəhətləri çoxdur. Bunlar konkret texniki həllərlə deyil, xəzinədarılığın funksional vəzifələri ilə bağlıdır. Eyni zamanda çox saylı fərqli cəhətlər də mövcuddur ki, onlar hər şeydən əvvəl həyata keçirilən büdcə-vergi siyasətindəki, ölkənin iqtisadi və siyasi inkişafındakı fərqlərlə əlaqədardır.

Dövlət maliyyəsinin idarə edilməsinə məsuliyyət daşımaqla uğurlu xəzinədarlıq sisteminə xas olan və Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemini xarakterizə edən aşağıdakı cəhətləri qeyd etmək olar:

- hüquqi sistemin fəaliyyətinin bütün tərəflərinin dəqiqliyinin və informasiya şəffaflığının təmin olunması;
- institusional funksiyaların dəqiq bölüşdürülməsi, həmçinin təşkilatlar arasında sıx əməkdaşlığın mövcud olması;
- kifayət qədər kadr və digər resurslara, dəqiq müəyyən edilmiş səlahiyyətlərə malik olunması;
- Dövlət Maliyyəsinin Statistikasına əsaslanan büdcə təsnifatı və hesab-plandan istifadə edilməsi;
- Milli fond istisna olmaqla büdcədən kənar fəaliyyətin xüsusi çəkisinin böyük həcmə malik olmaması və bu fəaliyyətə xəzinədarlığın prosedura və funksiyalarının şamil edilməsi;
- qarşılıqlı əvəzləşdirmələrdən və digər növ qeyri-pul hesablaşmalardan nadir hallarda istifadə olunması;
- büdcənin tərtibi və icrası üzrə fəaliyyətin əlaqələndirilməsi;

- dövlət kassa resurslarının və borcların idarəedilməsi və səmərəli əlaqələndirilməsi üzrə mexanizmlərin mövcudluğu;

- fiskal hesabatlara qanunvericiliklə nəzərdə tutulan istənilən tələblər nəzərə alınmaqla dövlət gəlirləri, xərcləri və digər maliyyə axınları barədə istənilən ən yeni məlumatları təqdim etmə imkanının mövcudluğu;

- maliyyə nəzarətinə, daxili və xarici audit xidmətinə məsuliyyət daşıyan təşkilatların fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi və səmərəli əməkdaşlığın qurulması.

Qazaxıstan tipik keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkədir. Büdcənin idarə edilməsində əsas məqsəd fiskal nəzarətin təmin edilməsi və maliyyə öhdəliklərinin gözlənilməsidir ki, bunlar da Qazaxıstanın xəzinədarlıq modelində öz əksini tapmışdır. Bir çox yaxşı təşkil edilmiş xəzinədarlıq funksiya və elementlərinə malik olmasına baxmayaraq Qazaxıstanın digər keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrlə oxşar cəhətləri çoxdur və inkişaf etmiş Avropa ölkələrinin xəzinədarlıq sistemi ilə fərqli cəhətləri əhəmiyyətli dərəcədə çoxdur. Dayanıqlı iqtisadiyyata və formalaşmış fiskal nəzarət sisteminə malik olan bu ölkələrdə əsas diqqət Qazaxıstandan fərqli olaraq resursların bölüşdürülməsində effektivliyin artırılmasına və məsrəf baxımından səmərəli olan xidmətlərin göstərilməsinə yönəldilir.

Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemi geniş çeşidli funksiyalar həyata keçirir. Bu, keçid iqtisadiyyatına malik olan və inkişaf etməkdə olan ölkələrdə geniş yayılmış yanaşma hesab edilir. Bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminə məhdud funksiyalar həvalə edildiyi halda (məsələn, borcların və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi digər təşkilatlara həvalə olunur), Qazaxıstanda xəzinədarlıq orqanlarının səlahiyyətləri, vəzifə və funksiyaları daha genişdir.

Hər şeydən əvvəl qeyd etmək lazımdır ki, digər ölkələrlə müqayisədə Qazaxıstan xəzinədarlığına yüksək dərəcədə mərkəzləşmə xasdır. Bu ölkədə xəzinədarlıq sahə nazirliklərinə münasibətdə güclü nüfuz və mövqeyə malikdir. Belə mərkəzləşmə səviyyəsi ümumi maliyyə nəzarətinin təmin olunmasına və büdcə öhdəliklərinin gözlənilməsinə müsbət təsir göstərir.

Qazaxıstan xəzinədarlığı geniş regional struktura- vilayət və yerli (şəhər və rayon) xəzinədarlıq idarələrinə malikdir. Bir sıra digər ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin funksiyaları sahə nazirlikləri və ya çox məhdud sayda malik olan xəzinə orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Vilayət və yerli xəzinədarlıq orqanlarına tələbat əslində informasiya texnologiyasına aid məsələdir. Müasir rabitə əlaqələrindən və kom-

DMİİS layihəsinin qeyd edilən mərhələlərində yalnız aparat və proqram təminatının alışı güman edildiyinə nisbətən daha çox vaxt aparmışdır. Tenderin elan edilməsindən reallaşdırılmasınadək təqribən 3 il vaxt sərf edilmişdir. Bu vaxtın həddindən çox uzanmasına yuxarıda qeyd edilən müəyyən obyektiv səbəblər (paytaxtın köçürülməsi, funksional tələblərdə dəyişikliklər, sınaq sahələrinin sayının artırılması, tender sənədində aparılan dəyişikliklərin Dünya bankı tərəfindən təsdiqlənməsi) də öz təsirini göstərdi. Prinsipcə alış mərhələsinin həmin amillər olmadığı təqdirdə 1-2 il azaltmaq mümkün idi, lakin bütövlükdə belə azalma islahat proqramının yerinə yetirilməsinə çox məhdud təsir göstərə bilərdi.

Göstərilənləri nəzərə alaraq qeyd etmək lazımdır ki, böyük miqyaslı islahat proqramlarının yerinə yetirilməsində 10 illik dövr real icra dövrü hesab edilir. Bununla belə islahatın gedişinin ilkin dövrlərində daha böyük nəticələr əldə olunmuşdu və DMİİS-in tətbiqi daha çox vaxt sərfini tələb etməklə bu nəticələrin möhkəmləndirilməsinə yönəldilmişdi.

Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemi modeli. Müxtəlif ölkələrdə fəaliyyət göstərən xəzinədarlıq sisteminin ümumi və oxşar cəhətləri çoxdur. Bunlar konkret texniki həllərlə deyil, xəzinədarlığın funksional vəzifələri ilə bağlıdır. Eyni zamanda çox saylı fərqli cəhətlər də mövcuddur ki, onlar hər şeydən əvvəl həyata keçirilən büdcə-vergi siyasətindəki, ölkənin iqtisadi və siyasi inkişafındakı fərqlərlə əlaqədardır.

Dövlət maliyyəsinin idarə edilməsinə məsuliyyət daşımaqla uğurlu xəzinədarlıq sisteminə xas olan və Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemini xarakterizə edən aşağıdakı cəhətləri qeyd etmək olar:

- hüquqi sistemin fəaliyyətinin bütün tərəflərinin dəqiqliyinin və informasiya şəffaflığının təmin olunması;
- institusional funksiyaların dəqiq bölüşdürülməsi, həmçinin təşkilatlar arasında sıx əməkdaşlığın mövcud olması;
- kifayət qədər kadr və digər resurslara, dəqiq müəyyən edilmiş səlahiyyətlərə malik olunması;
- Dövlət Maliyyəsinin Statistikasına əsaslanan büdcə təsnifatı və hesab-plandan istifadə edilməsi;
- Milli fond istisna olmaqla büdcədən kənar fəaliyyətin xüsusi çəkisinin böyük həcmə malik olmaması və bu fəaliyyətə xəzinədarlığın prosedura və funksiyalarınm şamil edilməsi;
- qarşılıqlı əvəzləşdirmələrdən və digər növ qeyri-pul hesablaşmalardan nadir hallarda istifadə olunması;
- büdcənin tərtibi və icrası üzrə fəaliyyətin əlaqələndirilməsi;

- dövlət kassa resurslarının və borclarm idarəedilməsi və səmərəli əlaqələndirilməsi üzrə mexanizmlərin mövcudluğu;

- fiskal hesabatlarla qanunvericiliklə nəzərdə tutulan istənilən tələblər nəzərə alınmaqla dövlət gəlirləri, xərcləri və digər maliyyə axınları barədə istənilən ən yeni məlumatları təqdim etmə imkanının mövcudluğu;

- maliyyə nəzarətinə, daxili və xarici audit xidmətinə məsuliyyət daşıyan təşkilatların fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi və səmərəli əməkdaşlığın qurulması.

Qazaxıstan tipik keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkədir. Bütçənin idarə edilməsində əsas məqsəd fiskal nəzarətin təmin edilməsi və maliyyə öhdəliklərinin gözlənilməsidir ki, bunlar da Qazaxıstanın xəzinədarlıq modelində öz əksini tapmışdır. Bir çox yaxşı təşkil edilmiş xəzinədarlıq funksiya və elementlərinə malik olmasına baxmayaraq Qazaxıstanın digər keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrlə oxşar cəhətləri çoxdur və inkişaf etmiş Avropa ölkələrinin xəzinədarlıq sistemi ilə fərqli cəhətləri əhəmiyyətli dərəcədə çoxdur. Dayamqlı iqtisadiyyata və formalaşmış fiskal nəzarət sisteminə malik olan bu ölkələrdə əsas diqqət Qazaxıstandan fərqli olaraq resursların bölüşdürülməsində effektivliyin artırılmasına və məsrəf baxımından səmərəli olan xidmətlərin göstərilməsinə yönəldilir.

Qazaxıstanın xəzinədarlıq sistemi geniş çeşidli funksiyalar həyata keçirir. Bu, keçid iqtisadiyyatına malik olan və inkişaf etməkdə olan ölkələrdə geniş yayılmış yanaşma hesab edilir. Bir sıra inkişaf etmiş ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminə məhdud funksiyalar həvalə edildiyi halda (məsələn, borcların və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi digər təşkilatlara həvalə olunur), Qazaxıstanda xəzinədarlıq orqanlarının səlahiyyətləri, vəzifə və funksiyaları daha genişdir.

Hər şeydən əvvəl qeyd etmək lazımdır ki, digər ölkələrlə müqayisədə Qazaxıstan xəzinədarlığına yüksək dərəcədə mərkəzləşmə xasdır. Bu ölkədə xəzinədarlıq sahə nazirliklərinə münasibətdə güclü nüfuz və mövqeyə malikdir. Belə mərkəzləşmə səviyyəsi ümumi maliyyə nəzarətinin təmin olunmasına və büdcə öhdəliklərinin gözlənilməsinə müsbət təsir göstərir.

Qazaxıstan xəzinədarlığı geniş regional struktura- vilayət və yerli (şəhər və rayon) xəzinədarlıq idarələrinə malikdir. Bir sıra digər ölkələrdə xəzinədarlıq sisteminin funksiyaları sahə nazirlikləri və ya çox məhdud sayda malik olan xəzinə orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Vilayət və yerli xəzinədarlıq orqanlarına tələbat əslində informasiya texnologiyasına aid məsələdir. Müasir rabitə əlaqələrindən və kom-

püter avadanlıqlarından istifadə, həmçinin müasir bank sisteminin yaradılması regional xəzinədarlıq orqanlarına tələbatı əhəmiyyətli dərəcədə azaldır. Ona görə də Qazaxıstan hökuməti bu orqanların gələcək fəaliyyətinə tələbatı araşdırmaq və ya onlara yeni funksiyaların həvalə edilməsi imkanını araşdırmaq məcburiyyətində qalacaqdır.

Bu ölkədə xəzinədarlıq sistemi dövlət idarəetmə orqanlarının bütün ödənişləri üzərində ilkin nəzarəti həyata keçirir. Maliyyə nəzarətinin təmin edilməsinə, büdcə təxsisatlarının və öhdəliklərin gözlənilməsinə xüsusi diqqət yetirilir. İnkişaf etmiş ölkələrdə əsas diqqət xərclərin keyfiyyətinin təmin olunmasına yönəldiyi halda, digər keçid iqtisadiyyatına malik olan ölkələrdə olduğu kimi burada da əsas diqqət maliyyə əməliyyatlarının icrası zamanı ilkin və cari xəzinə nəzarətinin təmin edilməsinə yönəldilir.

VXH bütün, o cümlədən yerli idarəetmə orqanlarına aid olan dövlət maliyyə resursları axınını əhatə edir. Bu ölkədə dövlət idarəetmə orqanlarında uçot kassa metodu əsasında aparılsa da qəbul edilmiş yeni hesab-plan çevik xarakterə malikdir və hesablanma metodu üzrə bəzi elementlərə malik olduğu üçün gələcəkdə maliyyə əməliyyatlarının bütövlükdə hesablanma metoduna keçirilməsində ciddi problemlər yaranmayacaqdır.

Qazaxıstan DMİİS-i standart proqram təminatı paketinə malikdir. Bu proqram təminatı və məlumatlar bazası mərkəzi server qrupunda yerləşmişdir və istifadəçilər onlara oxuma rejimində müraciət etmək imkanına malikdirlər. Əksər ölkələrdə yeni informasiya texnologiyasının tətbiqi zamanı məhz bu yanaşmadan istifadə edilir.

Qeyd edilənlərlə yanaşı göstərmək lazımdır ki, Qazaxıstanda yeni sistemin tətbiqi özünəməxsus ciddi nöqsanlara malikdir. Belə ki, 2001-ci ildə bu sistem pilot xəzinə orqanlarında istismara verilərək ciddi problemlərlə üzləşməsinə baxmayaraq həmin ilin dekabrında Respublika Maliyyə Nazirliyi özünün 187 iradı ilə birlikdə DMİİS-i rəsmi qəbul etdi və hazırda bu iradlardan 30-dan çoxu qalmaqdadır. 2002-ci ilin əvvəlində isə bu sistemin respublika ərazisinə yayılması dayandırıldı, çünki həmin dövrdə kompüter avadanlığının alınması və quraşdırılması, lokal hesablama şəbəkələrinin sazlanması, peyk əlaqə kanallarının testi, server qurğusunun məhsuldarlığının artırılması istiqamətində modernləşdirmə tədbirlərinin həyata keçirilməsinə başlandı.

Yeni regionlarda sistemin istismara verilməsi həm aparat vasitələri, həm də əlaqə kanallarının buraxılış qabiliyyəti ilə bağlı olan problemləri daha da gücləndirdi. 2003-cü ildə DMİİS-in yayılması pro-

sesi davam etdirildi və hazırda yalnız 7 ərazi orqanında yeni sistem fəaliyyət göstərir. Qalan 9 ərazi orqanında isə köhnə «Bask-M» sistemi istifadə edilir.

Göründüyü kimi xəzinədarlıq orqanları iki müxtəlif informasiya sistemindən istifadə etmək məcburiyyətində qalmışdılar ki, bu da nəzarət, ödəniş və hesabat funksiyalarının yerinə yetirilməsində texnologiyə çətinliklər yaradır. Hər iki sistemin uzun müddət fəaliyyət göstərdiyi bir şəraitdə (qeyd etmək lazımdır ki, bu sistemlərdən biri tamamilə köhnəlmişdir və müxtəlif büdcə prosedurlarının reallaşdırılması tələblərinə uyğun gəlmir, digər sistem isə axıradək başa çatdırılmamışdır) ümumsistem təhlükəsizlik tədbirlərinin ciddi surətdə gözlənilməsi və səlahiyyətsiz müraciətlərin sistemə daxil olmasının qarşısının tam alınması təmin olunmamışdır. Nəticədə Astana xəzinədarlığından 187.4 milyon tenge, Alma-Ata xəzinədarlığından isə 77.0 milyon tenge məbləğində vəsait oğurlanmışdır. Bu halların baş verməsinə təbiiqi proqramdakı çatışmazlıqlar, o cümlədən ödənişlərə nəzarətin həmin modulda təmin edilməməsi, həmçinin informasiya sisteminin ümumi məhsuldarlığının az olması şərait yaratmışdır. Hələ də respublikada yalnız bir serverdən istifadə edilir və ehtiyat serverin quraşdırılması və istismarı təmin edilməmişdir. 7 ərazi orqanından daxil olan məlumatları emal etmək üçün serverin gücü kifayət etmədiyinə görə qalan 9 ərazi orqanında yeni sistemin yayılmasının dayandırılması, xəzinədarlıq sisteminin mərkəzləşdirilmiş və texniki arxitekturasının inkişaf etdirilməsi barədə MN tərəfindən qərar qəbul olunmuşdur.

Hazırda bu istiqamətdə aşağıdakı tədbirlərin yerinə yetirilməsi nəzərdə tutulmuşdur:

- xəzinədarlıq sistemi üzrə funksional məsələlərin qoyulması və texniki tapşırıqların podratçı tərəfindən yerinə yetirilməsinin keyfiyyətini qiymətləndirmək məqsədilə müstəqil beynəlxalq ekspert tərəfindən layihənin modernləşdirilməsinin təhlili aparılacaqdır (bu məqsədlə büdcədən 10.0 milyon tenge ayrılacaqdır);

- mərkəzləşdirilmiş birsəviyyəli sistemin imkanları araşdırılacaq, əlaqə kanallarının buraxılış qabiliyyəti artırılacaq və proqram təminatındaki nöqsanlar aradan qaldırılacaqdır;

- diaqnostikadan sonra proqram təminatındaki nöqsanların aradan qaldırılması üzrə yeni texniki tapşırıqlar tərtib ediləcəkdir;

- ödəniş modulunda təhlükəsizliyin gücləndirilməsi üzrə əlavə tədbirlər həyata keçiriləcəkdir.

DÖVLƏT MALİYYƏSİNİN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ İNFORMASIYA SİSTEMİ (DMİİS)

1. İnteqrasiya edilmiş sistemlərin xarakteristikası

Keçmiş SSRİ və Şərqi Avropa ölkələrində mərkəzləşdirilmiş planlaşdırma sistemindən bazar iqtisadiyyatına keçdikcə ölkədə açıq iqtisadiyyatın qurulması və onun dövlət tənzimlənməsi mexanizmlərindən azad olunması zərurəti yeni yaranan bir sıra funksiyaların dövlət sektorunda həyata keçirilməsini tələb edir:

- makroiqtisadi şəraitin dəyişməsinə nəzərə almaqla büdcə-vergi və pul-kredit sahələrində müvafiq tədbirlərin hazırlanması;
- dövlət resurslarının yerləşdirilməsi və istifadəsində şəffaflığın və maliyyə intizamının təmin olunması;
- dövlət xərcləri proqramlarının səmərəliliyinin və məhsuldarlığının artırılması;
- ölkədaxili resursların səfərbərliyə alınması və xarici mənbələrdən (xarici yardım və borclanmalardan) daxil olan resursların idarəedilməsi;
- lazımi şəkildə nəzarət mexanizmlərini təmin etməklə fəaliyyətin qeyri-mərkəzləşdirilməsi.

Yeni şəraitdə dövlət orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətin gücləndirilməsi, hesabat sisteminin genişləndirilməsi və maliyyə nəzarətinin həyata keçirilməsinin təmin olunması yalnız həmin ölkələrin daxili tələblərindən irəli gəlmirdi. Bu amillər həmçinin beynəlxalq təşkilatlar və dünya investisiya dairələri tərəfindən bütövlükdə bu ölkələrin kredit qabiliyyətinin müəyyən edilməsində vacib əhəmiyyətə malikdirlər. Belə şəraitdə qərarların düzgün və çevik qəbul edilməsi üçün lazım olan etibarlı və operativ məlumatların maneəsiz əldə edilməsi müvafiq işlərin səmərəli təşkil olunmasının ən ilkin şərtlərindən biridir.

Dövlət sektorunda istifadə edilən məlumatlar dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi prosesinə məsuliyyət daşıyan orqanlar tərəfindən onlara həvalə edilmiş funksiyalar həyata keçirilərkən (məsələn, büdcənin hazırlanması, büdcə xərclərinin icrası, gəlirlərin yığılması və s.) formalaşır. Bu funksional proseslərin əksəriyyəti çox məhdud vaxt dövründə bütün ölkə ərazisində böyük miqdarda əməliyyatların işlənilməsinə tələb edir ki, bu məlumatların sənədlərdən əllə yığılması və tələb edilən formada sistemləşdirilməsi çox çətin, mürəkkəb və böyük

əmək-tutumlu işdir və onun səmərəli təşkil edilməsi əksər hallarda qeyri-mümkün olur.

Belə şəraitdə, yəni avtomatlaşdırmanın müəyyən səviyyəsinin mövcud olmadığı halda iqtisadi idarəetmə üçün lazım olan əsas məlumatların operativlik və dəqiqlik səviyyəsini əldə etmək qeyri-mümkündür. Yeni texnologiya əsasında yaradılan informasiya sistemləri dövlət sektorunda çoxlu sayda müxtəlif mənbələrdən böyük həcmli məlumatların konsolidə edilməsi şəraitində qərarların qəbul edilməsi üçün müvafiq orqanları məlumatlardan operativ və etibarlı istifadəni təmin edən bir sıra alətlərlə təchiz edir. Beləliklə bu sistemlər MN-ə bütün ölkə miqyasında regional xəzinədarlıq və vergi orqanlarından daxil olan məlumatların operativ yığılması və onların konsolidə edilməsinə imkan verir. Bu orqanlar tərəfindən irəli sürülən tələblərə uyğun olaraq sistemin məlumatlar bazasında informasiyanın təsvir formatları müxtəlif ola bilər.

Bundan başqa dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi sahəsində əksər funksional proseslər dövrü xarakterə malikdir və müəyyən edilmiş qaydalara uyğun tənzimlənilir. Məsələn, xərclər üzrə məlumatların işlənilməsi qaydasını və ya vergi və rüsumların hesablanması üzrə təlimatları dəqiq ifadə etmək olar. Belə hallarda informasiya sistemləri rəhbərliyə qərarların qəbul edilməsi üçün vaxtında və dəqiq informasiyanın hazırlanması və təqdim edilməsi ilə yanaşı müəyyən nəzarət mexanizmlərindən istifadə olunması, məlumatların daha səmərəli üsullarla emal edilməsi üçün çox geniş imkanlar yaradır. Belə yüksək səmərəliliyin aşağıdakı iki cəhəti daha böyük əhəmiyyət kəsb edir:

- yeni texnologiyalara əsaslanan informasiya sistemləri əməliyyatların təsnifat üzrə müəyyənləşdirilməsini və müxabirələşməsini onların emalı prosesi ilə birləşdirməyə imkan verir. Başqa sözlə, əməliyyatlar işlənilərkən (məsələn, xərclər həyata keçirilərkən) eyni zamanda onların təsnifat üzrə müəyyənləşdirilməsi və müvafiq hesab üzrə icrası həyata keçirilir. Bununla da əməliyyatlar haqqında məlumatlar vaxtında və dəqiq məlumatlar bazasına qeyd olunur;

- yeni informasiya texnologiyasından istifadə edilməsi əksər nəzarət mexanizmlərinin və proseduraların avtomatlaşdırılmasını sadələşdirir. Əməliyyatlar işlənildikcə sistem zəruri nəzarət mexanizmlərini tətbiq edə bilər. Məsələn, öhdəliklərin qəbul edilməsinə və ya xərclərin təsdiq edilməsinə qədər müvafiq büdcə təxsisatlarının mövcudluğu yoxlanılır. İstifadəçilərin sistemin işinə bilavasitə müdaxiləsi yalnız qeyri-standart hərəkətlərin həyata keçirilməsinə zərurət olduqda tələb olunur. Bu-

nunla belə sistem bu hallarda qeyd edilən qeyri-sandart hərəkətlərin aparılmasına icazəni təsdiq edən faktların təsvirini verməklə müvafiq auditor izlərini yadda saxlayır.

Dövlət sektorunda maliyyənin idarəedilməsi prosesinin avtomatlaşdırılması üçün informasiya sistemlərinin tətbiqi bütün üstünlüklərinə baxmayaraq bir sıra struktur və funksional problemlərlə bağlıdır. Bu problemlərin əsasını böyük həcmdə kapital qoyuluşunun tələb olunması təşkil edir ki, bunun həll edilməsi uzun müddətli vaxtla müşayiət olunur. Kiçik ölkələrdə 5 illik müddətə belə sistemlərin yaradılmasına adətən 5-10 milyon ABŞ dolları həcmində vəsait sərf olunur. Bu sistemlərin tətbiqi bir qayda olaraq mövcud təşkilati-hüquqi mexanizmlərdə əhəmiyyətli dəyişikliklərin aparılmasını tələb edir. Yeni informasiya sistemlərinin bütün üstünlüklərindən maksimum istifadə etmək üçün sistemin müxtəlif elementləri arasında mövcud olan çox saylı informasiya axınlarının qarşılıqlı əlaqələndirilməsi və razılaşdırılması lazımdır. Ona görə də sistemin hazırlanması və tətbiqi prosesində yuxarıda qeyd edilən problemlər aktiv həll edilməli, büdcə-vergi sahəsində qərarların qəbulu prosesinin təkmilləşdirilməsi və səmərəliliyinin yüksəldilməsi təmin olunmalıdır.

İdarəetmənin əsas proseslərində əhəmiyyətli dəyişikliklərin aparılmasına zərurət olmasına baxmayaraq əksər hallarda digər sahələrdə tələb olunan ciddi dəyişikliklər həyata keçirilmədən sistemin qismən tətbiqinə yol verilir. Bu zaman sistemin müxtəlif elementləri arasındakı vacib informasiya axınlarına az diqqət yetirilir. Ona görə də bu dəyişikliklər nəticəsində dövlət maliyyəsi üzrə icmal məlumatlar bazasındakı məlumatların tamlığı pozulur, sistemin funksional imkanları/modulları arasında müəyyən ziddiyyətlər yaranır. Səmərəli DMIİS-in yaradılması və tətbiqi üçün aşağıdakılar çox vacibdir:

- dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi prosesi üzrə həyata keçirilən islahatların dəqiq əlaqələndirilməsi və bu islahatlar əsasında informasiya sisteminin hazırlanması;

- sistemin funksional və texniki xarakteristikalarının bu proseslərin tələblərilə razılaşdırılması;

- dövlət maliyyəsinin idarəedilməsinin təmin olunması üçün lazım olan bütün altsistemlərin inteqrasiya edilməsi üzrə müvafiq qaydaların hazırlanması.

İnteqrasiya edilmiş informasiya sistemlərinin faktiki icraya buraxılması üçün onların elementləri modul strukturuna malik olmalıdırlar. Bu modulların inteqrasiyası elə təşkil edilir ki, istifadə edilən informa-

siyanın daxil edilməsi üçün nəzərdə tutulmuş yeganə müdafiə edilən kanalla yanaşı onlar arasında məlumatların mübadiləsi təmin edilməsi olsun.

İnteqrasiya edilmiş sistemlərin modulları əsas və ikinci dərəcəli növlərə bölünürlər. Əsas modullar sistemin fəaliyyət göstərməsi üçün çox vacib əhəmiyyətə malikdirlər və sistemin digər elementləri arasında məlumatların mübadilə standartlarını müəyyən edirlər. İkinci dərəcəli modullar köməkçi funksiyaları yerinə yetirirlər və məlumatları əsas sistemin tələblərinə uyğun formada əks etdirməyə yaxud əsas sistemin məlumat formaları ilə əlaqələndirməni təmin edən formada istifadə etməyə imkan verirlər.

Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi, debitor və kreditor borcları üzrə məlumatlar bazasının aparılmasını təmin edən ümumi sistem bazası əməliyyatların işlənilməsinin əsas sistemi olub əksər dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi (DMİ) sisteminin nüvəsi hesab edilir. Digər sistemlərin, o cümlədən borcların tənzimlənməsi və onlara nəzarət sistemlərinin yaxud vergi və gömrük idarəetmə sisteminin DMİ üçün vacib əhəmiyyətə malik olmasına baxmayaraq onlara əsas sistemin işinə dəstək verən, məlumatların mübadiləsi üzrə onun standartlarından istifadə edən, öz məlumatlarını və hesabatlarını əsas sistemin məlumat və hesabatlara ilə əlaqələndirən mexanizmlər kimi baxılır.

İnteqrasiya edilmiş sistemlərin strukturunun fundamental prinsipi onların təşkilati yox, funksional meyarlara uyğun qurulmasını müəyyən edir. Çoxlu sayda təşkilati bölmələrin və idarələrin fəaliyyəti DMİ-nin müxtəlif cəhətləri ilə sıx əlaqədardır və onlar arasında məlumatların mübadiləsini tələb edir. DMİ sisteminin hər bir modulu bu təşkilatların hamısında əməliyyatların həyata keçirilməsinə imkan verməlidir. Belə yanaşma bu funksiyaların icrasına və məlumatların vaxtında təqdim olunmasına məsul olan təşkilat həddində sistemin və məlumatlar bazasının yaradılmasına imkan verir. Lakin eyni zamanda sistemin məlumat bazasındakı informasiyadan zəruri təhlükəsizlik tədbirləri nəzərə alınmaqla digər əlaqədar təşkilatların da istifadə imkanı olmalıdır. Bu prinsipə əməl olunması məlumatların yığılmasında təkrarlanmaları aradan qaldırır və DMİ-nin konkret funksiyalarına məsul olan bütün təşkilatlara eyni bir məlumat yığınının istifadə etməyə imkan verir. Eyni zamanda müxtəlif təşkilatlar tərəfindən eyni məlumatların yığılması zamanı adətən qaçılmaz olan informasiyanın uyumsuzluq riski tamamilə aradan qalxmış olur.

İnteqrasiya istiqamətində birinci addım DMİ-nin geniş dəstək-

lənməsi üçün lazım olan sistem şəbəkəsinə ümumi nəzarəti təmin edən strukturun hazırlanmasıdır. Belə struktur aşağıdakıları nəzərə almaldır:

- DMİ-nin funksional proseslərini dəstəkləmək üçün müxtəlif informasiya sistemlərinin hansı modulları tələb olunur?

- sistemin konkret elementlərinin əhatə dairəsi, miqyası və növləri necə olmalıdır?

- informasiya axınları nəzərə alınmaqla bu sistem modulları necə qarşılıqlı fəaliyyət göstərir?

Bu struktur DMİ ilə əlaqədar olan funksional proseslərin, onların hüquqi əsaslarının, informasiya tələblərinin, bu proseslərə məsuliyyət daşıyan təşkilatların funksional vəzifələrinin, proseslər arasında informasiya axınlarının, bu axınların xarakteri, miqyası və dövriliyinin, həmçinin bu proseslərdə formalaşan və istifadə edilən məlumatların parametrlərinin müfəssəl təhlili əsasında hazırlanır.

Ümumi sistemə aşağıdakılar daxil edilir:

- informasiya sisteminin arxitekturası. Bu arxitektura DMİ-nin təmin edilməsi üçün zəruri olan şəbəkə sisteminin əsas tərkib elementlərini, sistemin modulları tərəfindən emal edilən məlumatların növünü və müxtəlif modullar arasında informasiya axınlarını müəyyən edir;

- texnoloji arxitektura. Bu arxitektura müxtəlif modulların işini təmin etmək üçün lazım olan proqram və aparat təminatının müvafiq texnoloji seçimini müəyyən edir.

İlkin strukturun müəyyən edilməsindən, integrasiya amillərinin və şərtlərinin seçilməsindən və onların reallaşdırma planına daxil edilməsindən sonra sistem modullarının integrasiya və tətbiq edilməsinin bilavasitə məqsədləri müəyyən edilir və onun mərhələlərlə reallaşdırılması həyata keçirilir.

2. Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsinin funksional prosesləri və informasiya sisteminin arxitekturası

İnformasiya sisteminin arxitekturası DMİ-nin funksional proseslərini və müxtəlif elementlər arasında mövcud olan əsas informasiya axınlarını dəstəkləmək üçün zəruri olan şəbəkə sisteminin əsas elementlərini əhatə edir. DMİ-nin əsas funksional prosesləri və müvafiq informasiya sistemləri Cədvəl 12-də, informasiya sisteminin arxitekturası isə qrafik formasında Şəkil 7-də verilmişdir.

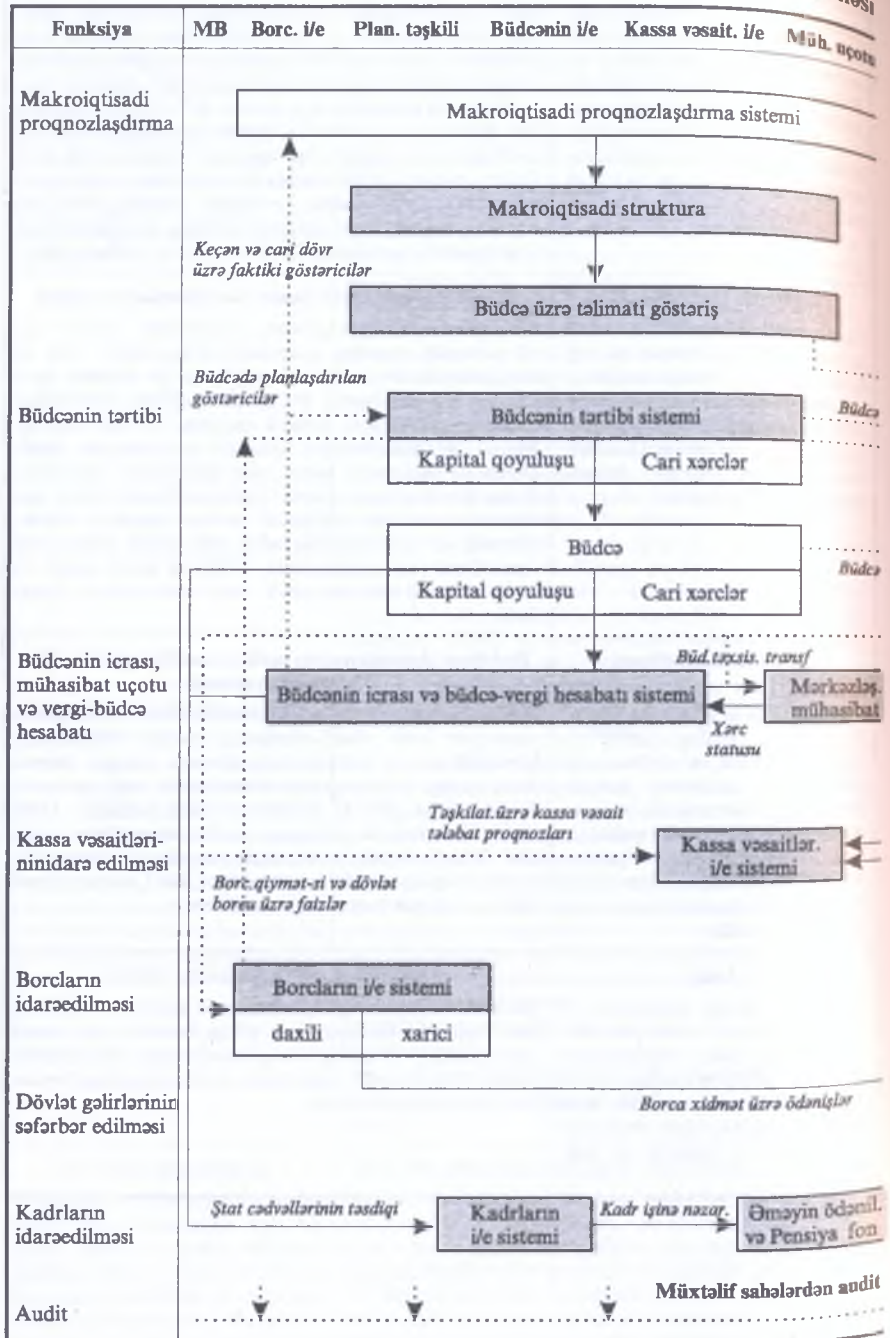
Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi prosesləri və informasiya sistemləri

Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi prosesləri	İnformasiya sistemləri üçün modulların xarakteristikası
1	2
Makroiqtisadi proqnozlaşdırma Bu proses milli gəlirin, yığımın, investisiyanın və tədiyyə balansının artımını dövlət gəlir və xərcləri ilə əlaqələndirən makroiqtisadi proqramların hazırlanması hesabına xərc və resursların planlaşdırılmasını təmin edir. Bu proses aşağıdakı məlumatların hesablanmasına kömək edir: dövlət büdcəsinin məcmu göstəriciləri, o cümlədən ümumi büdcə kəsiri və onun maliyyələşdirilməsi; büdcənin əsaslı və cari xərc maddələri arasında balans; xərclərin əsas sahə büdcə təşkilatları üzrə bölüşdürülməsi; makroiqtisadi əsaslara uyğun daxilolmaların proqnozları; daxili və xarici borclanmalar hesabına cəlb edilə bilən resursların təhlili; cari xərclərin proqnozları	Makroiqtisadi proqnozlaşdırmanı təmin edən informasiya sistemi Bu qrup sistemlər büdcə sahəsi üçün ümumi proqnozların tərtib edilməsində və makroiqtisadi proqramların hazırlanmasında MN-ə kömək edir. Öz növbəsində MN bu nəticələrdən büdcənin ümumi parametrləri üzrə hökumət üçün təkliflərin hazırlanmasında və büdcə orqanlarına müvafiq göstərişlərin verilməsində istifadə edir. Bu sistem üçün xarici iqtisadi məlumatlar bazasından informasiya, həmçinin mərkəzi hökumətin ÜDM, inflyasiya tempi və büdcə kəsiri barədə təklifləri tələb olunur. Bundan başqa dövlətin ortamüddətli perspektivdə reallaşdırmaq istədiyi proqram və layihələr üzrə məlumatlar, vergi və vergiolmayan gəlirlərin qiymətləndirilməsi üzrə məlumatlar, daxili və xarici borclanmalar üzrə məlumatlar tələb olunur. Hesablamalar zamanı işçi qüvvəsindən istifadə, maddi-texniki təminat və cari fəaliyyətə sair xərclər də nəzərə alınır.
Büdcənin tərtibi Büdcənin tərtibi prosesi iqtisadi perspektivi, təklif edilən büdcə həddində strateji məqsədləri və onlara çatma yollarını, həmçinin makroiqtisadi proqramlara uyğun limitləri və sahələr üzrə təxsisatları əks etdirən büdcə üzrə təlimati göstərişin tərtibi ilə başlayır. Sonra daxilolma proqnozları tərtib edilir və sahə nazirliklərinin/idarələrinin xərclər üzrə təklifləri təhlil edilir. Bu məlumatlar nəzərə alınmaqla ilkin büdcə layihəsi hökumət səviyyəsində aidiyyəti qurumların iştirakı ilə müzakirə olunur və büdcə parlament tərəfindən təsdiq olunur. Büdcənin tərtibində və müzakirələrin gedişində əsas diqqət büdcə təkliflərinin siyasi məqsədlərə uyğunluq səviyyəsinə, müxtəlif təkliflər üzrə prioritetliyin gözlənilməsinə, resurslara tələbatın əsaslandırılmasına və onların ən yaxşı üsullarla maliyyələşdirilməsinə yönəldilir.	Büdcənin tərtibi və təsdiqi prosesini təmin edən informasiya sistemləri Büdcənin tərtibi sistemi müxtəlif sahə orqanlarından cari və planlaşdırılan proqramlar/layihələr haqqında müfəssəl məlumatlar əldə edir, onları icmallaşdırır və sənəd formasında tərtib edir ki, bu sənəd sahə orqanları ilə MN arasında müzakirələrdə əsas kimi istifadə edilir. Hökumət büdcənin tərtibini başa çatdırdıqdan sonra sistem təsdiq edilmiş büdcə qiymətlərini təqdim edir. Sistem büdcə təkliflərini və bütün dövlət idarəetmə orqanlarının gəlirlərinin qiymətləndirilməsini qeyd edir və yadda saxlayır. Sonradan büdcənin tərtibi prosesində, onun təsdiq edilməsində baş verən dəyişikliklər və aparılan düzəlişlər də həmçinin sistemdə qeyd olunur. Büdcə təkliflərinin qiymətləndirilməsi üçün sistem əvvəlki illərdə işçi qüvvəsindən istifadə, maddi-texniki təminat və cari fəaliyyətlə bağlı digər xərclər haqqında bazis məlumatlar müraciət və istifadə imkanı yaradır. Əsaslı xərclərin təhlili üçün təsdiq edilmiş dövlət layihələrinin (həm daxili, həm də xarici mənbələrdən maliyyələşdirilən) vəziyyəti (fiziki və maliyyə) barədə məlumatlar lazım olur. Büdcənin tərtibi sistemi sahə və mərkəzi orqanlara alternativ proqram variantlarını seçməyə kömək edən digər alətlərlə (məsələn, məsrəflərin və nəticələrin təhlili, səmərəliliyin müəyyən edilməsi və qiymətləndirilməsi üçün nəzərdə tutulan) tamamlanmalıdır.

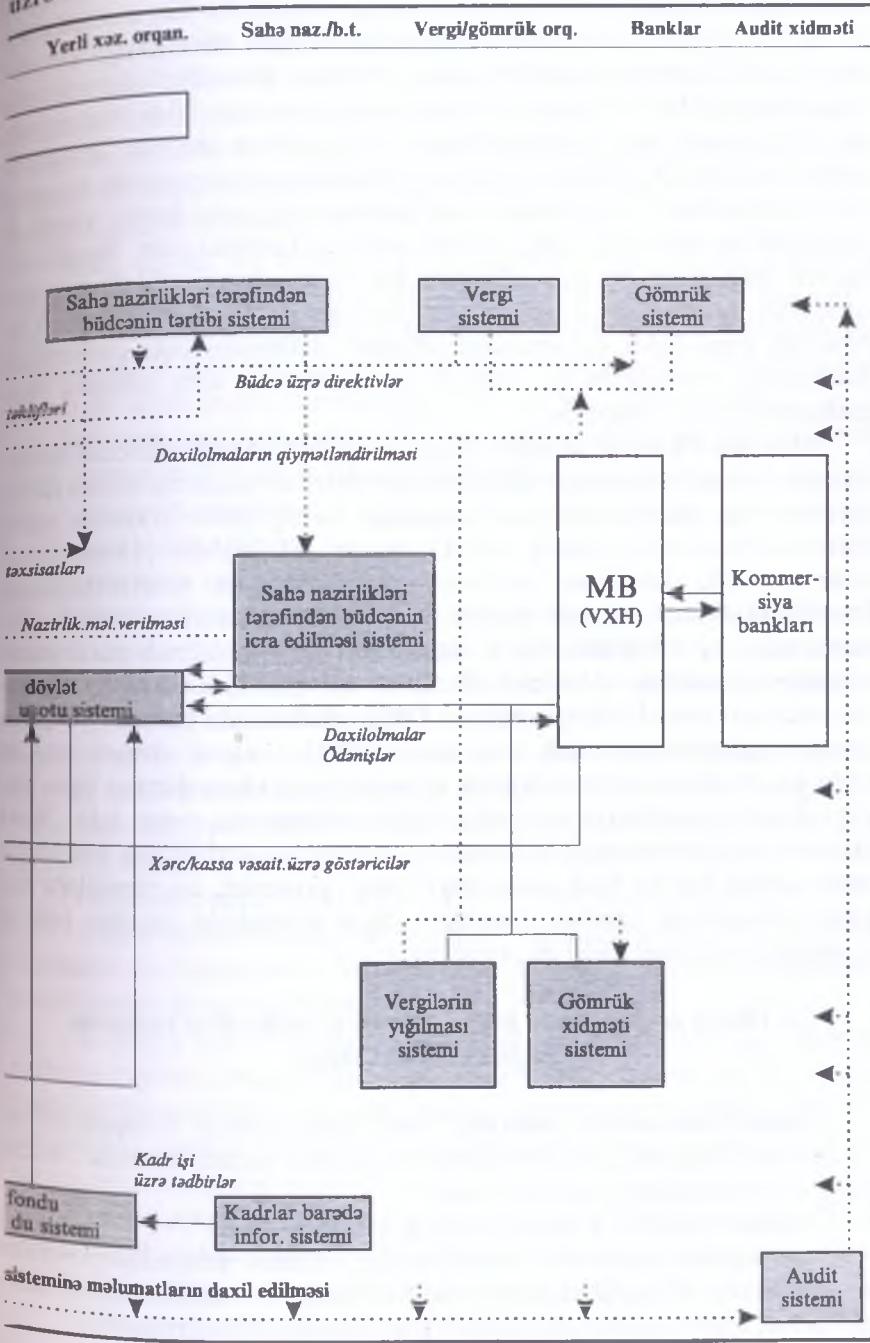
1	2
Büdcənin icrası, mühasibat uçotu və büdcə-vergi hesabı Bu proseslər yığını büdcə qiymətləndirilməsinə uyğun mal və xidmətlərin alışı da daxil olmaqla büdcənin icrası, bütün büdcə əməliyyatlarının uçotu, ümumi xərc axınlarına və il ərzində təxsisatlardan istifadəyə nəzarət üçün dövrü hesabatların tərtibi ilə bağlı funksiyaları əhatə edir.	Büdcənin icrası, mühasibat uçotu və büdcə-vergi hesabı təmin edən informasiya sistemi Bu sistemlər DMI şəbəkə sisteminə mərkəzi mövqeyə malik olub maliyyə məlumatları üzrə əsas informasiya arxividir və DMI-in əsasını təşkil edir. Bu sistemlər cari layihələr üzrə faktiki xərclər barədə məlumatları əldə etmək məqsədilə büdcənin icrası ilə bağlı proseslərin reallaşdırılması, monitorinq və nəzarəti üçün istifadə edilir. Bu sistemlər bütövlükdə büdcənin icrası prosesini qiymətləndirmək və nəzarət üçün də istifadə edilir və zəruri büdcə-vergi hesabatlarını tərtib edir. Bundan başqa bu sistemlər sahə nazirliklərini/büdcə təşkilatlarını lazımi maliyyə məlumatları ilə təmin edir ki, bu da həmin təşkilatlarda proqramların icrası və idarəedilməsi ilə bağlı görülən işlərin keyfiyyətini yaxşılaşdırmağa imkan verir. Bu sistem modulunun tərkibinə aşağıdakı alt sistemlər daxildir: 1) büdcəyə və təxsisatların ayrılmasına nəzarət; 2) kreditör borclar; 3) debitor borclar; 4) xəzinədarlığın ümumi balans sistemi (XÜBS). Onlar birlikdə dövlət uçot sisteminin nüvəsini təşkil edirlər. Birinci alt sistem büdcə idarəetmə orqanları üçün məlumatların qeydə alınması üçün nəzərdə tutulmuşdur. Bu sistemlərdə təsdiq edilmiş büdcə təxsisatları (həm əsaslı, həm də dövrü təxsisatlar barədə), proqramların/layihələrin maliyyələşmə mənbələri, büdcə transfertləri və əlavə təxsisatlar, il ərzində büdcə təxsisatları üzrə vəsaitlərin ayrılması barədə məlumatlar saxlanılır. XÜBS nəzarət və təhlil məqsədlərinə icmal məlumatların hazırlanması üçün istifadə edilir.
Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi Bu proseslər sahə və mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən kassa axınları proqnozlarının tərtibi, büdcə təşkilatlarına vəsaitlərin ayrılması, kassa vəsaitlərinə gözlənilən tələbatın və kassa axınlarının tənzimlənməsi, dövlət proqramlarının maliyyələşdirilməsi üçün dövlət qiymətli kağızların buraxılması və ötürülməsi üzrə funksiyaları əhatə edir.	Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsini təmin edən informasiya sistemi Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi sistemi dövlət idarəetmə orqanlarına kassa vəsaitlərinə tələbat və dövlətin likvidlik səviyyəsi barədə real vəziyyət üzrə məlumatlar vermək üçün istifadə olunur. Ümumi balansdan sistem təşkilatların faktiki kassa xərcləri və dövlət hesabları üzrə kassa qalıqları, daxilolmalar, borclar, ssuda ödənişləri, xəzinə vekselləri, dövlət istiqrazları, borcların idarəedilməsi sistemindən isə kassa depozitləri üzrə ödəniş müddətləri barədə məlumatlar daxil olur. Bu məlumatlardan istifadə etməklə dövlət idarəetmə orqanları aşağıdakılar üzrə konkret qərarlar qəbul edirlər: - büdcənin və sahə təşkilatlarına ayrılacaq vəsaitlərin maksimum həcmi; - büdcə kəsirinin qısamüddətli maliyyələşdirilməsini təmin etmək üçün dövlət qiymətli kağızların buraxılması və ötürülməsi.
Borcların idarəedilməsi Bu proses kreditlərin növü və mənbələri üzrə bölünməklə hər bir kredit üzrə məlumatlar əsasında yığılmış ümumi dövlət borcunun uçotunun aparılması ilə bağlı məsələləri müəyyən edir. Bu proses	Borcların idarəedilməsini təmin edən informasiya sistemi Bu sistemlər dövlətin daxili və xarici borcları haqqında məlumatlara malikdir. Burada kredit sənədlərində göstərilmiş dövlət qiymətli kağızların buraxılması və onlarla aparılan əməliyyatlar haqqında məlumatlar qeyd olunur. Mühəsibat uçotu məlumatlarına əlavə olaraq bu sistemlər maliyyə siyasətinin müəyyənləşdirilməsi üçün lazım

1	2
həmçinin iqtisadi və siyasi təhlil-lərin aparılmasına (məsələn, möv-cud və gözlənilən müqavilələrə uy-ğun borclara xidmət üzrə öhdəlik proqnozlarını tərtib etməklə büt-çə və vergi öhdəliklərinin maliyyə-çə və vergi öhdəliklərinin maliyyə-ləşdirilməsi siyasətinin müxtəlif va-riantlarının borclara təsiri) kömək edir.	olan vacib məlumatların (məsələn, kreditlərdən tədri-cən istifadə edilməsi proqnozları və borca xidmət üzrə öhdəliklər, həmçinin büdcə siyasətinin və büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsi siyasətinin müxtəlif variantlarının bor-ça təsiri) əldə edilməsinə imkan verir. Dövlət borclanmaları üzrə ödənişlər borc münasibətlərinin tənzimlənməsi və nə-zarət sisteminin məlumatları əsasında mərkəzi sistem tərə-findən aparılır. Dövlət hesablarına kreditlərin daxil olması mühasibat uçotu sistemi tərəfindən işlənir, sonra isə borcların idarəedilməsi sistemi tərəfindən aparılan borclar üzrə məlumat bazalarının yeniləşməsi üçün istifadə edilir.
Gəlirlərin idarəedilməsi Bu proses vergi siyasətinin forma-laşması və reallaşdırılması ilə ba-ğlı olub faktiki daxilolmaları, o cümlədən vergi və rüsumları, vergi-olmayan daxilolmaların yığılması və qiymətləndirilməsini (məsələn, resurs və xidmətlərdən istifadə haqqı və s.) əks etdirir.	Gəlirlərin idarəedilməsini təmin edən informasiya sistemi Bu sistemlər dövlət idarəetmə orqanlarına vergi və ta-rif sahəsində siyasətin müəyyənləşdirilməsində, vergi və vergiolmayan daxilolmaların yığılması ilə əlaqədar pro-seslərdə istifadə olunur. Bu qrupa aşağıdakı altsistemlər daxildir: gəlir vergisi, gömrük rüsumları və ƏDV-nin yı-ğılması və tənzimlənməsi, müxtəlif vergiolmayan daxil-olmaların yığılmasını təmin edən altsistemlər. Gəlirlərin idarəedilməsi sistemi gəlirin yığılması barədə icmal mə-lumatları mərkəzi mühasibat uçotu sistemə ötürür. Gömrük və vergi orqanlarından əldə edilən məlumatlar ümumiləşdirilmə səviyyəsində XÜBS-də qeydə alınır və bank sistemindəki depozitlər üzrə məlumatlarla üzləş-dirilir.
Kadrların idarəedilməsi Bu proseslərə əmək ehtiyatları sahəsində dövlət siyasətinin hazırlanması və reallaşdırılması ilə bağlı fəaliyyətlər, o cümlədən işçi qüvvəsindən istifadənin planlaşdırılması, ştatların tərtibi və aparılmasına nəzarət, dövlət qulluqçu-larının əmək haqqı və pensiya siyasəti, bu siyasi qərarların tərtibi və reallaşdırılmasının maliyyə nə-ticələri daxil edilir.	Kadrların idarəedilməsinin maliyyə tərəflərini təmin edən informasiya sistemi DMİ baxımından kadrların idarəedilməsi sisteminin xüsusi əhəmiyyət kəsb edən cəhətlərinə vəzifə strukturunun idarəedilməsi və ştatların aparılmasına nəzarət, habelə əmək haqqı və pensiyaların ödənilməsilə bağlı proseslər daxildir. Ona görə də sistemin müvafiq modulları DMİ şəbəkə informasiya sisteminin vacib elementlərini təşkil edir. Əməyin ödəniş fondu, fəhlə və qulluqçulara pensiya və avansların ödənilməsi sistemləri dövrü olaraq icmal məlumatları mərkəzi sistemə ötürürlər.
Audit Bu proses dövlət siyasətinin tə-ləblərinə, ümumi dövlət prioritet-lərinə uyğun büdcə vəsaitlərindən səmərəli istifadə prosedura və tə-minatlarına əməl edilməsi üçün dövlət, maliyyə və digər əməliyyat-ların təhlili və nəzarəti ilə ba-ğlıdır.	Auditi təmin edən informasiya sistemi Audit iki səviyyədə aparılır: il ərzində sahə nazirliklərində daxili audit və maliyyə ilinin yekun hesabatı üzrə yaxud seçmə üsulla yoxlamalar əsasında xarici audit. Bu sistemlər daxili və xarici audit orqanlarına öz funksiyalarını həyata keçirməyə imkan verirlər.

Şəkil 7. Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi



üzrə informasiya sisteminin arxitekturası



DMİ üçün informasiya sisteminin arxitekturası dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi prosesləri üzrə məlumatların və bir sıra ölkələrdə bu proseslərin təmin edilməsi üçün lazım olan informasiya sistemlərinin təhlili əsasında qurulmuşdur. Şəkildən görüldüyü kimi şaquli istiqamətdə DMİ ilə bağlı əsas funksional proseslər, üfqi istiqamətdə isə bu proseslərin reallaşdırılmasına məsuliyyət daşıyan orqanlar göstərilmişdir. Qrafikdə hər bir blok funksional proses və bu proseslə bağlı təşkilatların kəsişməsində yerləşmişdir ki, buna həmin prosesin informasiya sistemi ilə təmin olunması kimi baxmaq olar. Həqiqətdə hər bir belə sistem bir neçə altsistemdən ibarət olur. Qrafikdə sistemin modulları arasında əsas informasiya axınları da əks etdirilmişdir. Görüldüyü kimi DMİ informasiya şəbəkəsi sisteminin əsas elementləri funksional proseslərin hər birinin dəstəklənməsi üzrə müvafiq modullardan təşkil edilmişdir.

Müxtəlif ölkələrdə təşkilati-hüquqi sistemlərdə və funksional məsuliyyətin bölüşdürülməsində ciddi fərqlərin mövcud olmasına baxmayaraq informasiya sistemlərinin əsas modulları və modullar arasında vacib informasiya axınları demək olar ki, eynidir. Maliyyənin idarəedilməsi üçün nəzərdə tutulmuş informasiya sistemlərinin arxitekturasının hazırlanması zamanı əsas diqqət DMİ şəbəkə sisteminin aparıcı elementlərinə və şəbəkənin digər elementləri ilə yaradılmalı olan vacib əlaqələrə yönəldilir. Müxtəlif ölkələrdə informasiya sisteminin arxitekturasının yaradılması təcrübəsi DMİ şəbəkəsində mövcud olan və aradan qaldırılması vacib olan çatışmazlıqları aşkar etməyə imkan verir ki, bu da dövlət sektorunda iqtisadiyyatın idarəedilməsi üçün zəruri olan məlumatların vaxtında təqdim olunmasını təmin edir. Real sistemin hazırlanmasında informasiya sisteminin arxitektura sxeminə əks etdirilən hər bir blok onun təsvir etdiyi proseslər, bu proseslərə aid olan informasiya axınları, həmçinin digər sistemlərlə əlaqələr nəzərə alınmaqla müfəssəl təhlil olunmalıdır.

3. Dövlət orqanlarında büdcə prosesi və mühasibat uçotunun təmin edilməsi sistemi

Ümumi tənzimlənmə sistemi. Büdcə resurslarının bölüşdürülməsi və onların idarə edilməsi üzrə səmərəli sistemin yaradılmasında əsasən aşağıdakı məqsədlər nəzərdə tutulur:

- ümumi xərclər və büdcə kəsiri üzərində nəzarət;
- resursların səmərəli və tarazlı bölüşdürülməsi məqsədilə proqram və layihələrin müxtəlif variantlarına xərclərin bölüşdürülməsində strateji prioritetlərin müəyyən edilməsi prosesinin sadələşdirilməsi;

- minimum məsrəflərlə son məhsulun yaradılması və planlaşdırılan məqsədlərə nail olunması üçün büdcədən ayrılmış vəsaitlərin daha səmərəli istifadəsinin təmin olunması.

Bu məqsədlərə illik büdcə prosesi çərçivəsindən kənara çıxan perspektiv planlaşdırma həddində nail olunur ki, bu da öz növbəsində xərclərin ortamüddətli planlaşdırılması sistemində siyasətin, planlaşdırmanın və büdcə proseslərinin həm ümum dövlət, həm də sahə səviyyəsində uzlaşdırılmasını tələb edir.

DMİ sistemi bu məqsədləri reallaşdırmaq üçün dövlət idarəetmə sektoruna daxil olan müvafiq orqanları bir sıra zəruri alətlərlə təmin edir. İnformasiya sistemləri şəbəkəsinin arxitekturası dövlət sektorunda istifadə edilən əsas funksional proseslərlə, həmçinin bu proseslərin əsasını təşkil edən ümumi tənzimlənmə sistemi ilə müəyyən edilir.

Şəbəkəni təşkil edən müxtəlif elementlərin fəaliyyətini təmin etmək üçün ümumi sistem aşağıdakıları əhatə edir:

- nəzarətin strukturu;
- hesabların təsnifatı;
- hesablara qoyulan tələblər.

İnformasiya sistemləri ümumi sistemə qoyulan tələblərin gözlənilməsinə təmin edən xarakteristikaya malik olmalıdır. Ona görə də tənzimlənmə sistemi DMİ üçün kompüter idarəetmə sisteminin hazırlanması üzrə tədbirlərin başlanılmasınadək yaradılmalıdır.

Nəzarətin strukturu. Dövlət vəsaitlərindən istifadə edilməsi üzərində əsas nəzarət mexanizmləri əksər hallarda DMİ-yə aid olan qanunvericilikdə müəyyən edilir və onun ölkə konstitutsiyası və qanunlarında öz əksini tapır.

Nəzarət mexanizmləri bir neçə səviyyədə müəyyən edilir:

- rəsmi qanunvericilik və normativ aktlar. Bu sənədlər vasitəsilə fondların və təxsisatların strukturuna, həmçinin mövcud inzibətçiliq praktikasına nəzarət olunur;

- maliyyə qanunvericiliyi və inzibati normalar. Bunlar müəyyən edilmiş qaydada əməliyyatların icrasına icazəni və onların sənəd şəklində tərtibini təmin edən, həmçinin vəsaitlərin xərclənilməsi üzrə səlahiyyətlərin aşılması hallarının qarşısının alınmasına yönəldilən nəzarət üzrə konkret tələbləri müəyyən edir.

Əksər qanunverici sistem həddində daxilolmalar konsolidə edilmiş fonda daxil edilir və bu fondan istənilən xərclərin həyata keçirilməsi qaydası qanunverici orqan tərəfindən rəsmi təsdiq edilir.

Qaydalar, inzibati təlimatlar və idarəetmə metodları əməliyyatların

işlənməsi zamanı ciddi surətdə gözlənilməli olan standartları və proseduraları müəyyən edir:

- müvafiq qaydada işlənməni, tam və dəqiq qeyd almanı, həmçinin auditor izini təmin etmək üçün sənəd və əməliyyat səviyyəsində nəzarət;

- məlumatların qeydiyyatının, hesabat məlumatlarının hazırlanmasının və sistemə dəyişikliklərin aparılmasının yalnız səlahiyyətli şəxslər tərəfindən həyata keçirilməsini təmin etmək üçün sistemə müraciətlər üzərində nəzarət;

- sistemdə məlumatların işlənməsinin müəyyən edilmiş standartlar əsasında reallaşdırılmasını təmin etmək üçün ümumi sistem nəzarəti.

İnkişaf etmiş ölkələrdə tənzimlənmənin formal mexanizmləri qanunverici orqanların müəyyən etdikləri limitlər həddində dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən vəsaitlərdən istifadə üzərində lazımi nəzarətin yaradılmasının təmin edilməsi əsas məqsəddə çevrildiyi vaxtlarda yaradılmışdı. Lakin qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi DMİ sahəsinə daha ciddi tələblərin qoyulduğu müasir sistemin inkişafı ilə heç də paralel aparılmırdı. Sosial və iqtisadi məqsədlərə çatmaq üçün iqtisadiyyatın bütövlükdə idarə edilməsində və resursların səmərəli bölüşdürülməsinin təmin edilməsində büdcənin rolu ənənəvi qanunvericilik normalarına əməl edilməsi üzərində qoyulmuş nəzarətdən daha vacibdir. Bu tələblərə uyğun olan nəzarət sisteminin hazırlanması hal-hazırda DMİ sisteminin vacib struktur elementinə çevrilmişdir.

Ümumi sistem baxımından qeyd etmək lazımdır ki, makroiqtisadi idarəetmə məsələləri bilavasitə nəzarət mexanizmlərinin strukturunu müəyyən edir. Lakin bu zaman qanunvericilik səviyyəsində müəyyən edilən nəzarət mexanizmləri, həmçinin müəyyən edilmiş norma və qaydaların yerinə yetirilməsinə nəzarət mexanizmi kimi ənənəvi mühasibat uçotu funksiyası ilə kifayətlənilməməlidir. DMİ sahəsində dövlət büdcəsinin kəsiri və onun maliyyələşdirilməsi üsulları vacib parametrlər hesab edilir. Büdcə və mühasibat uçotu üzrə informasiya sisteminin bütün elementlərinin strukturu makroiqtisadi siyasətin hazırlanması və reallaşdırılması prosesini sadələşdirmək üçün bu göstəricilər üzrə informasiyanın operativ hazırlanmasını təmin etməlidir.

DMİ-də resursların bölüşdürülməsi məsələləri büdcə təsnifatı və hesabları, həmçinin hesabat normaları vasitəsilə ümumi sistemdə nəzərə alınır.

Hesabların təsnifatı üçün istifadə edilən kodların strukturu xərclərə nəzarət, məsrəflərin kalkulyasiyası, iqtisadi və statistik təhlil üçün hər

bir maliyyə əməliyyatının ardıcıl qeydə alınması metodologiyasını özündə əks etdirir. Təsnifat kodunun ümumdövlət strukturunun yaranması zəruri tələblərdən biri kimi çıxış edir ki, aşağıdakıları təmin etmək mümkün olsun:

- bütün dövlət idarəetmə sektoru üçün maliyyə məlumatlarının konsolidə edilməsi;

- planlaşdırma, büdcə və mühasibat uçotu proseslərinin integrasiya edilməsi;

- bütün dövlət idarəetmə səviyyələrində məlumatların sistemə daxil edilmə anında qeydə alınması;

- ayrı-ayrı dövlət təşkilatları həddində və ya dövlət idarəetmə orqanları arasında büdcə təxsisatlarının, proqram və layihələrin dəyərinin hesablanması.

Bununla əlaqədar olaraq hesabların təsnifat strukturu qeyd edilən məsələlərin hər birinin yerinə yetirilməsi üçün lazım olan informasiya tələbatı ilə müəyyən edilir. Prinsipcə bu struktur aşağıdakı elementlər üzrə təsnifatdan istifadəni nəzərdə tutmaqdır: fond, proqram, struktur bölməsi, layihə və xərclərin məqsədi. Proqram həddində kodlar ən kiçik müstəqil proqram vahidlərində bütüm struktur üzrə proqram və köməkçi elementləri göstərməlidir. Eyni ilə təşkilatların kodları büdcə məsrəflərinə malik olan bütün qurumları göstərməlidir. Layihələr həm proqramlara, həm də təşkilatlara aid edildiyindən, onların strukturundan asılı olmayaraq kodlar əlavə olaraq köməkçi layihələri, konkret fəaliyyət növlərini və funksiyalarını nəzərə almaqla kateqoriyalara bölünməlidirlər. Xərclərin məqsəd təsnifatı inzibati və iqtisadi təsnifat üçün istifadə edilməklə yanaşı nəzarət zamanı rahatlığı təmin etmək məqsədilə altkateqoriyalara bölünür. O, eyni zamanda milli hesabların statistikasını və ya dövlət maliyyəsinin statistikasını hazırlamaq üçün istifadə edilən iqtisadi təsnifat kodlarına uyğun olmalıdır.

Hesabatlara qoyulan tələblər. Dövlət idarəetmə orqanları hesabatlarına və onun vəzifələrinə tələbləri iki istiqamətdə müəyyən etməlidirlər:

- xarici hesabat. Bu hesabatlar qanunverici orqanlara və digər istifadəçilərə, ölkələrə, beynəlxalq təşkilatlara, xarici investorlara və maliyyə fondlarına müvafiq məlumatları təqdim etmək üçün istifadə edilir;

- daxili hesabat. Bu hesabatlar dövlət idarəetmə sistemində daxili idarəetmə məsələlərinin həll edilməsində və fiskal siyasəti hazırlayan orqanlarda istifadə olunur.

Bir qayda olaraq xarici hesabatla ümumi tələblər büdcə qanunvericiliyində müəyyən edilsə də konkret tələblər qayda, təlimat və inzibati praktika ilə müəyyən olunur.

Resursların bölüşdürülməsi ilə əlaqədar qeyd etmək lazımdır ki, son zamanlar maliyyə və istehsal məlumatlarını birləşdirmək hesabına standart hesabat formalarının təkmilləşdirilməsinə, kassa metodu əsasında tərtib edilən hesabatlarla hesablanma metodu əsasında hazırlanan hesabatları əlavə etməklə resurslardan istifadə barədə məlumatların daha dəqiq əks etdirilməsinə diqqət artırılmalıdır. Bir qayda olaraq belə hesabat formalarının inkişafı daha çox bazar iqtisadiyyatının uğurla fəaliyyət göstərdiyi inkişaf etmiş ölkələrdə özünü göstərir. Lakin bununla belə gələcəkdə bütün ölkələrdə DMI sisteminin strukturu hesabat formalarının inkişafındakı bu istiqaməti nəzərə almalıdır.

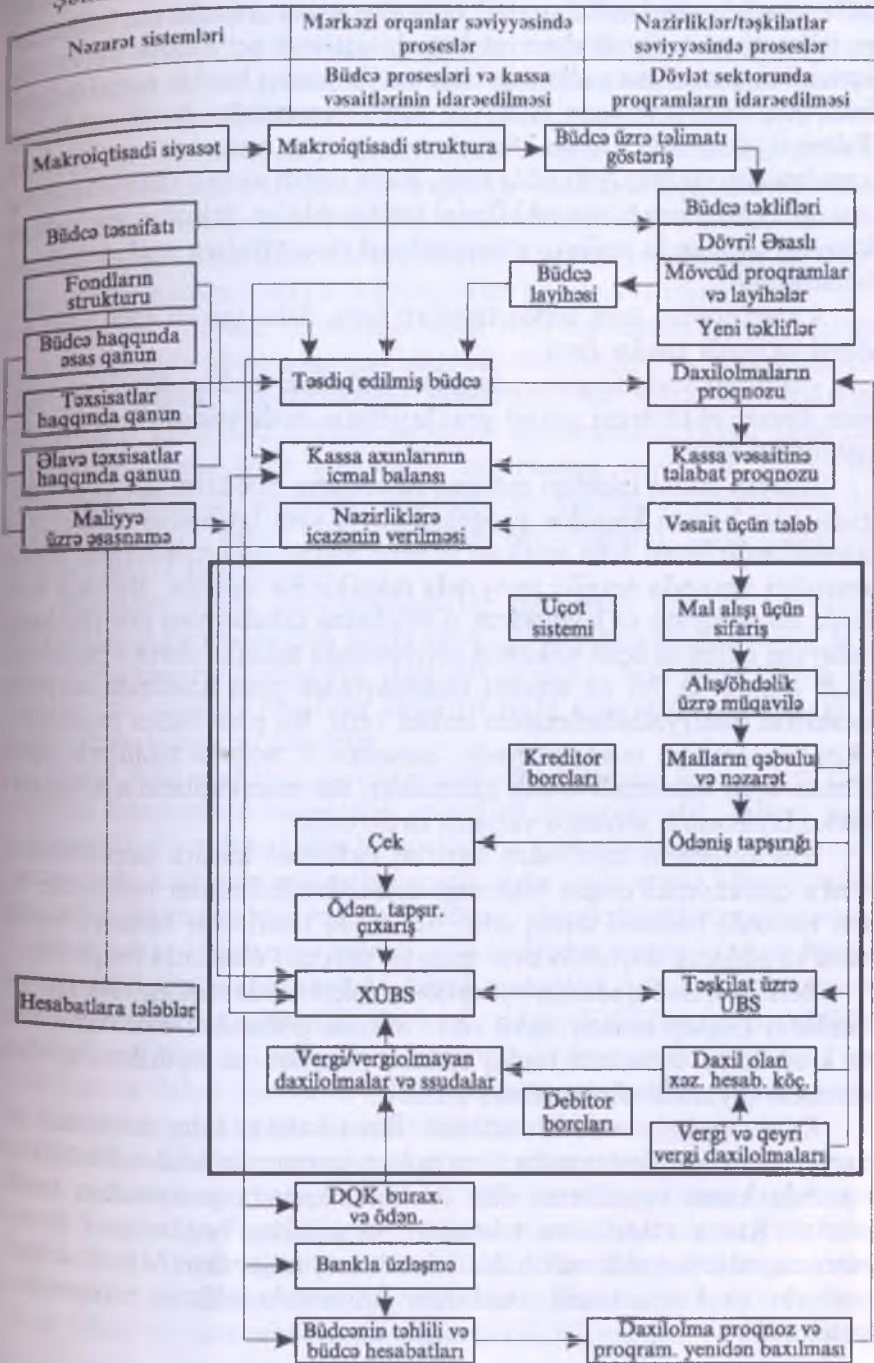
Büdcənin tərtibi və mühasibat uçotu üzrə funksional proseslər. Büdcənin tərtibi və mühasibat uçotu, həmçinin onların nəzarət sistemi ilə əlaqələri sahəsində mərkəzi dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən funksional proseslər şəkil 8-də əks etdirilmişdir. Göründüyü kimi büdcənin formalaşdırılması və mühasibat uçotu üzrə funksional proseslər mərkəzi idarəetmə orqanlarının yerinə yetirdiyi funksiyalara və büdcə nazirlikləri/təşkilatları tərəfindən icra olunan funksiyalara bölünür. Birinci qrupun prosesləri nəzarət mexanizmləri sistemi ilə bilavasitə əlaqədardır, çünki mərkəzi idarəetmə orqanlarının (o cümlədən MN-nin) əsas funksiyalarından biri bütün dövlət idarəetmə səviyyələrində nəzarət sisteminin mexanizmlərinin lazımi qaydada tətbiqini təmin etməkdir. Funksional proseslər bir-birilə qarşılıqlı əlaqəyə malik olan iki sahəni əhatə edir:

- makroiqtisadi səviyyədə büdcə sahəsində vəziyyətin proqnozlaşdırılması, büdcənin tərtibi və təsdiqi;
- büdcənin icrası, kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi və mühasibat uçotu.

Birinci qrup proseslər büdcə-vergi siyasəti və strategiyasında prioritetlərin müəyyən edilməsi məsələsinin həllinə yönəlmişdirsə, ikinci qrup proseslər büdcə resurslarından istifadənin optimallaşdırılması və maliyyə intizamının təmin edilməsi məsələlərinin həllinə yönəldilmişdir.

Makroiqtisadi proqnozlaşdırma, büdcənin tərtibi və təsdiqi. Şəkil 8-də «Büdcə prosesləri və kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi» sütununda mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən büdcə tərtibi prosesləri əks etdirilmişdir. «Dövlət sektorunda proqramların idarəedilməsi» sütununda isə sahə idarəetmə orqanlarının həyata keçirdikləri proseslər göstərilmişdir.

Şəkil 8. Funksional təhlil, nəzarət sistemi və funksional proseslər



Büdcə prosesinin əvvəlində mərkəzi idarəetmə orqanı (adətən, MN) əvvəldə qeyd edildiyi kimi sahə idarəetmə orqanlarına büdcə üzrə təlimati göstəriş göndərir və burada iqtisadi perspektiv və ümumi iqtisadi siyasətin məqsədlərinin xülasəsi ilə yanaşı hər bir nazirlik üçün büdcənin hazırlanmasını müəyyən edən parametrlər də əks etdirilir. Təlimati göstərişdə hər bir idarəetmə orqanı və proqram üzrə konkret xərc limitləri də müəyyən edilə bilər. Buna cavab olaraq sahə idarəetmə orqanları özlərinin büdcə təkliflərini təqdim edirlər. Şəkildən göründüyü kimi bu təkliflərdə maliyyə məlumatları kateqoriyalara aşağıdakı kimi bölünməlidir:

- xərc növləri üzrə büdcə təsnifatı üzrə, daha yuxarı səviyyədə isə dövrü və əsaslı xərclər üzrə;
- ayrılmış vəsaitin mövcud siyasət həddində təsdiq edilmiş proqramın davam etdirilməsi yaxud yeni layihənin maliyyələşdirilməsinə yönəldilməsi üzrə.

Adətən büdcə tələbləri mövcud resursların miqdarından çox olduğuna görə həyata keçirilən proqramlara və yeni layihələrə məsrəflərin qiymətləndirilməsi üçün mərkəzi və sahə idarəetmə orqanlarının mütəxəssisləri arasında texniki səviyyədə müzakirələr aparılır. Bir sıra hallarda isə proqram və layihələrin, o cümlədən sahələrarası prioritetlərin müəyyən edilməsi üçün hökumət səviyyəsində müzakirələrin aparılması tələb olunur ki, bu da ümumi makroiqtisadi plan həddində seçilmiş tələblərin maliyyələşdirilməsinə imkan verir. Bu plan büdcə prosesinin ilkin və sonuncu mərhələlərində, həmçinin il ərzində təhlillərin aparılması üçün mütəmadi təshih edilməlidir. Bu müzakirələrin nəticəsində büdcə layihəsinin sonuncu variantı tərtib edilir.

İcra orqanları tərəfindən hazırlıq tədbirləri həyata keçirildikdən sonra qanunverici orqan büdcənin qiymətləndirilməsini təhlil edir və son nəticədə büdcəni təsdiq edir. Bu orqan tərəfindən büdcəyə baxılması və ediləcək dəyişikliklərin miqyası müxtəlif ölkələrdə fərqli olur.

Beləliklə, təsdiq edilmiş büdcə dövlət sektorunda reallaşdırılan proqramların hüquqi əsasını təşkil edir. Burada gözlənilən daxilolmaların və kreditlərin, həmçinin təsdiq edilmiş proqram və layihələrə ayrılan xərclərin qiymətləndirilməsi əks etdirilir.

Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi. İlin əvvəlində sahə idarəetmə orqanları dövrü və əsaslı xərclər üzrə məlum və nəzərdə tutulan öhdəliklər əsasında kassa vəsaitlərinə illik tələbat haqqında proqnozları tərtib edirlər. Kassa vəsaitlərinə tələbatlar və gəlirlərin yığılmasına məsul olan orqanlardan əldə edilən daxilolmaların proqnozları MN-də icmallaşdırılır və kassa vəsait axınlarının konsolidə edilmiş proqnozları tərtib edilir.

Büdcənin tərtibindən sonra MN-ə vəsaitlərin ayrılması, büdcənin icrası və dövlətin kassa vəsaitlərinin idarə olunması məsələləri həvalə edilir. İlin əvvəlindən MN təsdiq edilmiş büdcə həddində mövcud ümumi resurslar və kassa vəsaitlərinə sahə idarəetmə orqanlarının tələbatları nəzərə alınmaqla dövrü olaraq vəsaitlərin ayrılmasını (və ya xərclərin/kassa təxsisatlarının aparılmasına icazənin verilməsini) həyata keçirir. Maliyyə ili ərzində sahə orqanları vəsaitlərin ayrılmasına aylıq/rüblük tələbnamələri tərtib edirlər və əvvəlki aya/rübə faktiki xərclər/gəlirlər barədə hesabatlar təqdim edirlər. Kapital qoyuluşuna xərclərin aparılmasına icazə konkret layihələr üzrə həyata keçirilir.

Xərclərin həyata keçirilməsi üçün MN tərəfindən təsdiq edilmiş icazə konsolidə edilmiş fondun idarəedilməsi funksiyası həvalə edilmiş quruma (adətən xəzinədarlığa) göndərilir. Bu icazə xəzinədarlığa ödənişlərin konsolidə edilmiş fondan aparılmasına yaxud sahə orqanlarına ödəniş üçün vəsaitlərin ayrılmasına səlahiyyət verir. Bu prosedura mərkəzi idarəetmə orqanlarının hesabları/subhesabları debetləşdirilməklə yaxud sahə orqanlarının müvafiq bank hesabları kreditləşdirilməklə aparılır.

Büdcənin icrası. MN/xəzinədarlıq tərəfindən müvafiq qaydada təxsisatların ayrılmasından sonra sahə idarəetmə orqanları təsdiq edilmiş proqramların/layihələrin reallaşdırılmasına başlayırlar. Sahə orqanları bu vəsaitlər hesabına alışı həyata keçirərək malların (iş və xidmətlərin) dəyərini ödəyirlər.

Şəkil 8-də malların (iş və xidmətlərin) alınması üçün lazım olan inzibati hərəkətlərin xarakterik ardıcılığı göstərilmişdir. Birinci mərhələ mal (iş və xidmət) alışı üçün sifarişin yerləşdirilməsi və bu zaman yaranan öhdəliklərin mühasibat uçotu sistemində qeydə alınmasından ibarətdir. Növbəti addım mal (iş və xidmət) alışının həyata keçirilməsidir. İş başa çatdırıldıqdan və xidmət göstərildikdən sonra sifarişçi hesabı qəbul edir. Üçüncü mərhələdə ödəniş sənədləri hazırlanaraq nəzarət üçün xəzinədarlığa göndərilir və onlar təsdiq edildikdən sonra çek/ödəniş tapşırığı yazılır. Lakin qeyri-mərkəzləşdirilmiş sistemlərdə sahə nazirliklərinin özləri tərəfindən ödəniş tapşırığı yazıla bilər. Bundan sonra ödəniş tapşırıqları bank tərəfindən icra olunur.

Xərclər üzərində müvafiq nəzarəti təmin etmək üçün sahə idarəetmə orqanları xərclərin konkret məqsədlər üçün parlamentin təsdiq etdiyi limitlərdən kənarlaşmalara yol verməmək və icazə verilmiş məbləğlərə uyğunluğu təmin etmək üçün öhdəliklərə nəzarət sistemini qurmalıdırlar. Bu sistem əksər hallarda MN/xəzinədarlıq tərəfindən istifadə edilir və xərclərin faktiki resursların həcmindən çox olmasının

qarşısını almağa yönəldilir. Daxilolmalarda müəyyən kəsin yarandığı hallarda xəzinədarlıq özünün öhdəliklər üzrə borcları və onların icrası üçün tələb olunan kassa vəsaitlərinin məbləğləri barədə əvvəlcədən dəqiq təsəvvürə malik olmalıdır.

Qeyd edilən birinci və ikinci mərhələlərdə həyata keçiriləcək proseslərə MN/xəzinədarlığın bu işlərə məsul olan qurumları məsuliyyət daşıyarsa, üçüncü mərhələdə ödəniş tapşırıqlarının yazılmasından əvvəl demək olar ki, bütün proseslərin təkrar müfəssəl təhlili aparılır: büdcə təxsisatlarının mövcudluğu, büdcədən ayrılmış vəsaitlərin dəqiq məbləği, mal (iş və xidmət) alışıının təsdiqi, maliyyə qaydaları və nör-malarına əməl olunması və s.

Gəlirlərin (vergi və vergiolmayan) daxilolması ilə əlaqədar əməliyyatlar da həmçinin Şəkil 8-də sadələşdirilmiş formada əks etdirilmişdir. Bu halda da funksional təhlilin aparılması üçün vəsaitlərin yığılması və idarəedilməsi prosesləri müəyyən edilməli və mühasibat uçotu sistemində ayrı-ayrı altsistemlər şəklində qruplaşdırılmalıdır.

Gömrük rüsumları, gəlir vergisi, aksiz və torpaq vergisi üzrə daxilolmalara gəlirlərin büdcəyə yığılmasına məsuliyyət daşıyan dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən nəzarət edilir. Bu daxilolmalar yerli kommersiya banklarına deponentləşdirilir və sonra mərkəzi idarəetmə orqanının MB-dəki hesabına köçürülür. MB bu hesaba daxilolmalar barədə xəzinədarlığa gündəlik hesabat təqdim edir.

Müxtəlif ödənişlərdən, inzibati yığımlardan və məhsul satışından vergiolmayan daxilolmalara, həmçinin gəlirlərin büdcəyə yığılmasına məsuliyyət daşıyan orqanlar tərəfindən nəzarət edilir və bu vəsaitlər konsolidə edilmiş fonda köçürülür.

Mühasibat uçotu. Dövlət idarəetmə orqanlarında mühasibat uçotunun əsas proseslərinə aşağıdakılar daxildir:

- təxsisatlar səviyyəsində təsdiq edilmiş xərclərin və faktiki ayrılmış vəsaitlərin (icazə verilmiş xərclərin) reyestrinin aparılması;

- əməliyyatların işlənməsi: zəruri nəzarət mexanizmlərindən istifadə etməklə həyata keçirildikcə əməliyyatların qeydə alınması, müvafiq hesablar üzrə müxabirələşmələrin aparılması, həmçinin nəzarət və audit məqsədləri üçün əməliyyatlar və onlarla bağlı məlumatların siyahısının tərtib edilməsi;

- büdcə məlumatları və icazə verilmiş xərclər barədə informasiya əsasında daxilolmalar və faktiki xərclər üzərində nəzarəti təmin etmək üçün hesablar üzrə balansın aparılması;

- müvafiq hesabatların tərtib edilməsi.

Büdcənin icrası, mühasibat uçotu və büdcə-vergi hesabatı üçün informasiya sistemləri (Xəzinədarlığın balans sistemi – XBS). Bu sistemlər DMI şəbəkə sistemində mərkəzi mövqeyə malik olub DMIİS-in və maliyyə məlumatları üzrə informasiya arxivinin əsasını təşkil edir. Bu sistemlər büdcənin icrası ilə bağlı prosesləri reallaşdırmaq, cari layihələrə faktiki xərclərin vəziyyəti barədə məlumatların əldə olunmasına nəzarət etmək üçün istifadə edilir. Bu sistemlər həmçinin bütövlükdə büdcənin icrası prosesini qiymətləndirir və ona nəzarət edir, zəruri büdcə-vergi hesabatını hazırlayır. Bundan başqa bu sistemlər sahə nazirliklərini/büdcə təşkilatlarını lazım olan maliyyə məlumatları ilə təmin etməyə imkan verir ki, bu da həmin təşkilatlarda proqramların idarəedilməsinin keyfiyyətini yüksəltməyə kömək edir.

Bu sistem təminatı aşağıdakı əsas sistemləri əhatə edir:

- büdcəyə və xərclərə icazələrin verilməsinə nəzarət;
- kreditor borcları;
- debitor borcları;
- xəzinədarlığın ümumi balans sistemi (XÜBS) və ya ümumi maliyyə balans sistemi (ÜMBS).

Bu sistemlər birlikdə dövlət idarəetmə orqanlarının baza uçot sistemini (BUS) təşkil edir. Birinci sistem xərclərin həyata keçirilməsinə səlahiyyətlər üzrə məlumatların qeyd edilməsi və saxlanılması üçün nəzərdə tutulmuşdur. Bu sistemdə təsdiq edilmiş büdcə təxsisatları (həm dövrü, həm də əsaslı), proqramların/layihələrin maliyyələşmə mənbələri, büdcə transfertləri və əlavə təxsisatlar, il ərzində büdcə təxsisatları üzrə faktiki ayrılmış vəsaitlər barədə məlumatlar saxlanılır. İkinci və üçüncü qrup sistemlər əməliyyatların baş verməsindən sonra dərhal onların işlənilməsi, büdcə təxsisatları həddində öhdəliklər və faktiki xərclər üzrə məlumatların qeyd edilməsi üçün istifadə edilir. XÜBS/ÜMBS nəzarət və təhlil üçün icmal məlumatların işlənilməsində istifadə edilir. XÜBS termini həmçinin büdcənin icrası, mühasibat uçotu və büdcə-vergi hesabatının ümumi sistemini göstərmək üçün istifadə edilir. XÜBS adətən aşağıdakı məqsədlər üçün istifadə edilir:

- xəzinədarlıq və onun yerli orqanları tərəfindən mühasibat uçotunun əsas funksiyalarının icra olunmasını və büdcənin icrasını təmin etmək;
- MN tərəfindən faktiki xərclərin vəziyyəti barədə məlumatları əldə etmək, büdcənin tərtibi ilə bağlı prosesləri və ona cari nəzarəti həyata keçirmək;
- xəzinədarlıq tərəfindən kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi üçün lazım olan məlumatları əldə etmək və kassa limitlərinə əməl etmək;

- sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları tərəfindən zəruri uçot və maliyyə məlumatlarını əldə etmək;

- MN/xəzinədarlıq tərəfindən audit məqsədilə maliyyə əməliyyatları barədə məlumatları əldə etmək.

Tamamilə avtomatlaşdırılmış mühasibat uçotu sistemində əsas uçot prosesləri avtomatlaşdırılmışdır və bütün məlumatlar sistemə bir dəfə – əməliyyatların icrası zamanı daxil edilir. Belə sistem müasir büdcə təsnifatı və hesablar planı ilə birlikdə daxilolmaları və xərcləri çox müfəssəl qeyd etməyə və onları konkret proqram və layihələrlə əlaqələndirməyə imkan verir. Bu səviyyədə qeyd edilən məlumatlar proqram və layihələrin idarəedilməsi üçün bilavasitə istifadə edilə bilər. Bu məlumatlar asanlıqla çarpaz təsnifləşdirməyə məruz qalırlar və bu əməliyyat maliyyə təhlilinin tələblərindən asılı olaraq müxtəlif üsullarla aparıla bilər. Avtomatlaşdırılmış mühasibat uçotu sisteminin mövcud olmadığı halda məlumatları belə müfəssəl qeyd etmək, çarpaz təsnifləşdirməni həyata keçirmək çox çətin məsələyə çevrilir. Ona görə də əksər ölkələrdə mühasibat uçotu sisteminin avtomatlaşdırılmasına cəhdlər edilir ki, belə sistem məlumatların qeydiyyatı zamanı tamlığı və sistemin işlədiyi bütün əməliyyatlara maliyyə nəzarəti üzrə tədbirləri müvafiq qaydada tətbiq etməyə imkan verir.

Sistemin dolğun məlumatlar bazası MN və digər mərkəzi idarəetmə orqanlarına ölkənin maliyyə resursları barədə müfəssəl idarəetmə məlumatlarının təqdim olunmasını təmin edir. Bundan başqa sistem sahə nazirliklərinə/büdcə təşkilatlarına həyata keçirilən proqramların/layihələrin idarəedilməsində keyfiyyəti yüksəltmək üçün əlavə imkanlar yaradır.

Siyasi şərtlər və institutsional islahatlar. Büdcənin icrası, mühasibat uçotu və büdcə-vergi hesabatı proseslərini təmin etmək üçün kompüter idarəetmə sisteminin hazırlanmasından əvvəl büdcənin tərtibi və icrası ilə bağlı bir sıra şərtlər formalaşdırmalı və institutsional islahatlar həyata keçirilməlidir:

- dövlət vəsaitlərinin və əmlakının müvafiq qaydada idarəedilməsini təmin etmək üçün büdcə prosesinin idarəedilməsi barədə kompleks qanunun hazırlanması. Bu zaman əsas diqqət aşağıdakılara yönəldilir: dövlət vəsaitlərinin daxilolması və saxlanılması (bank mexanizmləri də daxil olmaqla); dövlət xərclərinin idarəedilməsi (təxsisatların ayrılması və ona nəzarət də daxil olmaqla); mühasibat uçotu sistemi; xəzinədarlıq/MN və digər təşkilatların rolu və məsuliyyəti; aktivlərin idarəedilməsi və ona nəzarət; borclanma və investisiya (dövlət borclarının idarəedilməsi); hesabat və audit;

- beynəlxalq standartlara uyğun büdcə təsnifatının hazırlanması və onun əsasında xəzinədarlığın hesablar planının tərtib edilməsi. Büdcə təsnifatı funksional təyinat, təşkilati bölmələr, proqram/layihələr və iqtisadi təsnifata uyğun olaraq büdcə təxsisatlarının maddələr üzrə bölünməsinə təmin etməlidir;

- ödəniş əməliyyatlarının işlənilməsi üçün müvafiq təşkilati proseduraların formalaşdırılması. Bunun üçün dövlət idarəetmə orqanlarının bütün ödənişləri mərkəzləşdirilir və bütün bank hesabları MB-dəki vahid hesaba cəmləşdirilir;

- VXH əsasında büdcənin icrası prosesi üçün sistemin tətbiqi və müfəssəl qaydaların və işçi təlimatların hazırlanması (xərc limitləri, kassa vəsaitlərinin bölüşdürülməsi, xərc və öhdəliklər üzərində nəzarət, ödənişlərin işlənilməsi, mühasibat uçotu və hesabat);

- xəzinədarlığın daxilində kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi üzrə qurumun formalaşdırılması və onun əsas iş metodlarının müəyyən edilməsi (kassa axınlarının proqnozlaşdırılması və izlənilməsi, həmçinin büdcə təşkilatları və yerli xəzinədarlıq orqanları arasında vəsaitlərin bölüşdürülməsinin gündəlik idarəedilməsi). Kassa axınlarının proqnozlaşdırılması və izlənilməsi funksiyası xərclər üzrə aylıq limitlər və öhdəliklər üzərində nəzarət sistemi üçün böyük əhəmiyyət kəsb edir. Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi qurumu kassa vəsaitlərinin mümkün daxil-olmalar və mövcud istifadə meylləri əsasında xərclərə tələbatlar üzrə real proqnozların tərtibinə məsuliyyət daşıyır.

XÜBS-in əsas xarakteristikası. XÜBS-dən xəzinədarlıq orqanları tərəfindən dövlət idarəetmə orqanlarının ödənişlərinin işlənilməsinə və onlara nəzarət etmək üçün istifadə edilir. Yerli idarəetmə orqanlarının ödənişləri adətən sistemin tərkib elementi kimi qəbul edilmirlər. Lakin xəzinədarlıq sisteminin tətbiqi yerli idarəetmə orqanları üçün oxşar sistemin reallaşdırılmasına mane olmur.

Sistem büdcənin icrası və mühasibat uçotu prosesinin funksional tələblərini nəzərə alır və adətən təxsisatları, öhdəlikləri, vəsaitlərin bölüşdürülməsi, əsaslı və cari maddələr üzrə ödənişləri əhatə edir.

XÜBS aşağıdakılara imkan verir:

- ilkin büdcə parametrlərini qeyd etmək və mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq sahə nazirlikləri arasında büdcə təxsisatlarını bölüşdürmək, həmçinin ilkin büdcə, dürlüştürülmüş büdcə və büdcə təşkilatlarına transfertlər haqqında məlumatları saxlamaq;

- il ərzində təxsisatları bölüşdürmək, büdcə təşkilatlarının öhdəliklərini təsdiq etmək, təsdiq edilmiş limit və təxsisatlar üzrə büdcə təşkilatlarının öhdəliklərini qeydə almaq;

- ayrılmış vəsaitləri büdcə təşkilatlarına bölüşdürmək, təxsisatlar üzrə ayrılmış vəsaitlərin uçotunu aparmaq və burada baş verən bütün dəyişiklikləri qeyd etmək;

- öhdəliklər üzrə xərcləri və vəsaitlərin ayrılmasını qeydə almaq, ödənişin təsdiqinədək təxsisatların, öhdəliklərin və vəsaitlərin ayrılmasının mövcudluğunu yoxlamaq;

- bank sistemində icra edilmək üçün icmal ödəniş tapşırığını çap etmək;

- müvafiq hesablar üzrə gəlirləri və digər daxilolmaları qeydə almaq;

- zəruri hallarda bütün nazirlik və regional idarələr üzrə icmal məlumatları tərtib etmək. Sistem hesabatlarının keyfiyyətli tərtibini təmin etmək, müxtəlif formalarda məlumat bazasından informasiyanın axtarılmasını və əldə edilməsini sadələşdirmək, həmçinin qəbul edilmiş standartlara uyğun olaraq mühasibat və inzibati hesabatların hazırlanmasına imkan vermək;

- yalnız səlahiyyətli şəxslərin sistemə müraciətini təmin etmək məqsədilə məlumatlar bazasına müraciət imkanını məhdudlaşdırmaq.

XÜBS-in aparılması zamanı həyata keçirilən tədbirlər. Ümumdövlət səviyyəsində büdcənin icrası üçün təyin edilmiş informasiya idarəetmə sistemləri hərtərəfli əsaslandırılan və ardıcıl həyata keçirilən tədbirləri nəzərdə tutmalıdır. İlk mərhələdə dövlət maliyyəsinin idarədilməsi üzrə müvafiq proseslərin, həmçinin bu prosesləri təmin etmək üçün təşkilati mexanizmlərin müəyyən edilməsi və hazırlanması həyata keçirilir. Sonra bu prosesləri təşkil etmək üçün informasiya sistemlərinin funksional və texniki xarakteristikaları müəyyən olunur. Sonuncu mərhələdə zəruri proqram və texniki təminatın alınması, quraşdırılması və istifadəyə verilməsi həyata keçirilir.

Büdcənin icrası və mühasibat uçotu, həmçinin zəruri proqram və texniki təminatın alınması üçün informasiya sisteminin hazırlanması və tətbiqi ilə bağlı olan əsas tədbirlər və məsələlərə bir qayda olaraq aşağıdakılar aid edilir:

Birinci mərhələ: Sistem üçün təlimati, prosedura və sistem tələblərinə uyğun müfəssəl funksional planın hazırlanması

Bu mərhələ ilə əlaqədar olan məsələlərə aşağıdakılar aid edilir:

- sistemin hazırlandığı sahənin bütün təşkilatlarını əhatə edən mövcud funksional proseslərin, idarəetmə proseduralarının, əməliyyat sənədlərinin, formalarının, informasiya axınlarının öyrənilməsi;

- təklif edilən yeni sistemin istismarı üçün lazım olan funksional pro-

seslərin, informasiya axınlarının, proseduraların, əməliyyat növlərinin və bu təşkilati mexanizmlərlə bağlı olan sənəd və formaların müəyyən və tərtib edilməsi;

- istifadəçilərin tələblərinə uyğun olaraq yeni sistem tərəfindən formalaşdırılan əsas balans və hesabat formalarının tərtib edilməsi;

- funksional prosesləri və onların xarici sistemlə qarşılıqlı əlaqəsini dəstəkləmək üçün lazım olan proqram əlavələrinin sistem xüsusiyyətlərinin və funksional tələblərinin hazırlanması.

İkinci mərhələ: İnformasiya sistemlərinin yaradılması üçün lazım olan texnoloji arxitekturanın hazırlanması

Bu mərhələdə sistemin funksionallığının təmin edilməsi, sistem modulunun yaradılması üçün lazım olan proqram və texniki təminatın spesifikasiyasının tərtib edilməsi, həmçinin hazırlanan və digər mövcud sistem modulları arasında qarşılıqlı fəaliyyətin texniki xarakteristikasının müəyyən edilməsi üçün yüksək səviyyəli layihələrin texniki tərtibi həyata keçirilir. Bu mərhələyə aşağıdakılar daxil edilir:

- konkret proses üçün ümumi hesablama sisteminin müvafiq hissəsinin yerləşdirilmə yerini müəyyən etmək məqsədilə bu prosesə məsul olan mərkəzi/yerli təşkilatların işinin öyrənilməsi, bu proseslərdəki əməliyyatların və məlumatların həcmnin, proqram və texniki vasitələrin gücünün və konfigurasiyasının, habelə şəbəkələr arasında məlumatların vaxtında və dəqiq ötürülməsini təmin etmək üçün şəbəkənin qoşulma xarakterinin müəyyən edilməsi;

- layihənin hər bir mərhələsi üçün müxtəlif sahələrə lazım olan proqram və texniki təminat üçün spesifikasiyanın hazırlanması və onun alış/tender sənədinə daxil edilməsi;

- sistemin qurulması üçün lazım olan yardımçı qurğuların spesifikasiyasının, texniki vasitələrin istismar mühitinə aid olan tələblərin müəyyən edilməsi.

Üçüncü mərhələ: Tətbiqi proqram təminatının hazırlanmasının alternativ variantının öyrənilməsi

Birinci mərhələdə həyata keçirilən funksional təhlil əsasında konkret sistemin tələblərini ödəyən hazır proqram paketinin mövcud olması və ya məsrəf baxımından səmərəsiz olması aşkar edildikdə onların hazırlanması üçün tələb olunan resurslar qiymətləndirilir və tətbiqi proqram sisteminin hazırlanması planı tərtib edilir. Müvafiq qurumlar tərəfindən belə sisteminin müxtəlif modulları üçün sistem və proqram tələbləri hazırlanır. Bu tələbləri əks etdirən sənədlər istifadəçi tələblərinin tam nəzərə alınması üçün kifayət qədər müfəssəl tərtib edilir.

Dördüncü mərhələ: Program və texniki vasitələrin alışı üçün tender sənədlərinin hazırlanması

Bu mərhələ aşağıdakı məsələləri əhatə edir:

- əvvəlki mərhələdə hazırlanmış program və texniki vasitələr üzrə spesifikasiyaların alışı üçün sifariş şəklində birləşdirilməsi. Alışı spesifikasiyasına texniki xidmət, program və aparat vasitələrinə dəstək və s. daxil edilir;
- satıcıların təkliflərinin qiymətləndirilməsi üçün meyarların hazırlanması;
- satış təkliflərinin qiymətləndirilməsi və ən yaxşı təklifin seçilməsi;
- program və texniki vasitələrin alınması. Nəzərə almaq lazımdır ki, təşkilati texnika üzrə bazarda kompüterlərin güc göstəriciləri getdikcə artdığı halda onların qiymətləri aşağı düşür. Ona görə də texniki vasitələrin alışı onların quraşdırılması zamanı həyata keçirilməlidir;
- layihə üçün alınmış program və texniki vasitələrin testləşdirilməsi prosesinin keyfiyyətlə aparılması və onun quraşdırılmasına nəzarət üzrə spesifikasiyanın hazırlanması;
- sistem modullarının xüsusi hazırlanması tələb olunduğu təqdirdə məlumatların konvertasiyası üzrə proseslərin planlaşdırılması və hazırlanması, habelə qəbul zamanı sistemin sınaqdan keçirilməsinin təmin olunması.

Beşinci mərhələ: Təşkilatlarda məlumatların işlənilməsi prosesinin hazırlanması/modernləşdirilməsi

Qeyd edilən sistemin fəaliyyətə salınması üçün məsul olan təşkilatdan məlumatların işlənilməsi üçün daxili vasitələrin hazırlanması/modernləşdirilməsi, həmçinin xəzinədarlıq və onunla əlaqədar olan digər sistemlərin istismarı və xidmətlərin göstərilməsi üçün kadr resursları tələb oluna bilər. Ona görə də məlumatların elektron formasında işlənilməsini təmin edən kadr resurslarının təhlili aparılmalı və məlumatların işlənilməsi üzrə işlərin təkmilləşdirilməsi planı tərtib edilməlidir. Bu mərhələdə məlumatların elektron işlənilməsi sahəsində layihələrin idarəedilməsi, sistemə ümumi xidmət, son istifadəçilərə kömək və s. üzrə ümumi tədris proqramları tərtib edilir.

Altıncı mərhələ: Sistemin sınaq sahələrində tətbiqi

Adətən optimal variant kimi istifadəçi tələblərinə sistemin cavab vermə qabiliyyətini yoxlamaq üçün seçilmiş program və texniki vasitələr bir sıra sınaq sahələrində quraşdırılır. Bu zaman aşağıdakı məsələlərin həlli tələb olunur:

- texniki vasitələrin quraşdırılmasına aşağıdakılar daxildir: alınmış texniki vasitələrin quraşdırılması və testdən keçirilməsi zamanı satı-

çalışmaların işinə nəzarət; texniki vasitələrin quraşdırılması üçün iş yerinin yaradılmasına nəzarət;

- proqram vasitələrindən istifadə edilməsi üçün onun quraşdırılması və testdən keçirilməsi. Tətbiqi proqramlar paketi alınmış texniki vasitələr üzərində quraşdırılır. Bu məqsədlə proqram paketinin işi üçün lazım olan bütün struktur, fayl proqramlarının və məlumat bazalarının yüklənməsi tələb olunur. Eyni zamanda paketin bütün tələb edilən funksional xarakteristikalara cavab verdiyini təsdiq etmək üçün zəruri test proqramları hazırlanır və yoxlanılır;

- sistem modulların əlavələri və son istifadəçilərin tədrisi üçün layihənin zəruri sənədlərlə təmin edilməsi;

- sistemdən istifadə və ona xidmət üçün kifayət edən səviyyədə yerli kadrların hazırlanması.

Yeddinci mərhələ: Sistemin geniş miqyasda yayılması

Sistemin eksperiment formasında sınaq sahələrində uğurla həyata keçirilməsindən sonra digər bütün təşkilatlarda da onun tətbiqi təmin olunur. Bu mərhələdə yoxlanılmış sistem modulları ölkənin digər regionlarına yayılır və onun müddəti təşkilatların sayından və bura cəlb ediləcək şəxsi heyətin sayından asılı olur. Ona görə də sistemin nəzərdə tutulmuş təşkilatlarda tətbiqi və bütün ölkə ərazisində yayılma qrafiki tərtib edilir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, kadrların hazırlanması və onlara sistem modullarının xarakteristikasının tədris olunması layihənin həyata keçirilməsinin ən vacib elementlərindən biridir. Layihə çərçivəsində tədris bir neçə istiqamətdə aparıla bilər:

- layihə ilə bağlı sahələrdə, o cümlədən büdcənin icrası, kassa vəsaitlərinin idarə edilməsi və xəzinədarlığın fəaliyyəti sahələrində tətbiq edilən prinsip, anlayış və metodikanın tədris edilməsi;

- yuxarı idarəetmə orqanları rəhbərlərinə maliyyə idarəetməsi üçün kompüter informasiya sistemi ilə iş metodlarının tədris olunması;

- son istifadəçilərə layihənin reallaşdırılması nəticəsində istifadəyə veriləcək informasiya sistemi ilə iş metodlarının tədris olunması;

- layihə həddində informasiya sisteminin hazırlanması və tətbiqi üçün konkret alətlərdən istifadə üzrə texniki tədrisin həyata keçirilməsi (məsələn, MBİS, UNIX əməliyyat sistemi, sistemlərin avtomatlaşdırılmış layihələndirilməsi alətləri və s.);

- informasiya sistemlərinin hazırlanması və strukturu üzrə ümumi kursun tədris edilməsi;

- layihələrin idarəedilməsi metodunun tədris edilməsi.

XÜBS layihəsinin reallaşdırılması həddində bir qayda olaraq aşağı-

dakı fəaliyyət növləri maliyyələşmə ilə təmin olunur:

- tədrisə tələbatın təhlili və ümumi tədris strategiyasının hazırlanması, habelə aparılmış təhlil nəticəsində tədris qrafikinə tərtib edilməsinə texniki köməklik; ölkə daxilində və xaricdə tədris kurslarının hazırlanması/seçilməsi; son istifadəçilər üçün tədris materiallarının, texniki sənədlərin, təlimatların hazırlanması/alınması;

- mərkəzi idarəetmə orqanlarında, yerlərdə funksional və texniki heyətin hazırlanması üçün tədris kurslarının təşkili;

- büdcənin icrası və xəzinədarlığın fəaliyyəti sahəsində dövlət qulluqçularının vəzifə və səlahiyyətlərinin öyrənilməsi, müvafiq təcrübənin ümumiləşdirilərək digər sahələrdə yayılmasının təşkil edilməsi.

XÜBS-dən istifadə etməklə büdcənin icrası. Şəkil 9-da büdcənin icrasının müxtəlif mərhələləri əks etdirilmişdir. Birinci sütunda mərkəzi və sahə idarəetmə orqanları tərəfindən həyata keçirilən əsas proseslər göstərilmişdir. Şəkildə büdcənin icrası üzrə yaranan əsas informasiya axınları və müxtəlif təşkilatların onunla bağlı funksional proseslərinin reallaşdırılması da əks etdirilmişdir.

Büdcə təxsisatları. İlk mərhələdə MN ayrı-ayrı təxsisat maddələri və ya daxil olmaların qiymətləndirilməsi üzrə təsdiq edilmiş büdcəni XÜBS-də qeyd edir. MN təxsisatların nazirliklər üzrə müfəssəl bölüşdürülməsini hazırlayaraq XÜBS-də qeyd edir və bu barədə nazirliklərə məlumat verir. Bu prosedura parlament tərəfindən təsdiq edilmiş təxsisatlar həddində aparılır.

Kassa vəsaitlərinə tələbat üzrə proqnozlar. İlk əvvəlində kassa vəsaitlərinin idarə edilməsi sistemində güman edilən mədaxil və məxaric məbləğləri göstərilməklə maliyyə planı daxil edilir. İl ərzində sahə orqanları xərc kateqoriyaları üzrə vəsaitlərin alınması üçün rüblük/aylıq sifarişləri hazırlayırlar və bu məlumatlar da həmçinin sistemə daxil edilir.

Öhdəlik limitləri. Xəzinədarlıq büdcə təşkilatlarının xərc maddələri üzrə öhdəlik limitlərini sistemə daxil edir. Bu prosedura yerinə yetirmək üçün xəzinədarlıq bank hesabları və sistem həddində nazirliklərin xərc maddələri üzrə qalıqlarının uçotunu aparır.

Vəsaitlərin ayrılması/xərclərə icazənin verilməsi. Xəzinədarlıq hər bir xərc kateqoriyaları üzrə nazirliklərə vəsait ayırır. İdeal variantda vəsait nazirliklərə əvvəlcədən məlum olan öhdəlik limitlərinə bərabər olur. Kassa vəsaitlərinin proqnoz və faktiki rüblük limitləri də həmçinin öhdəliklərin və büdcə təxsisatlarının həcmində uyğun olmalıdır.

Bu proseslərin uyğunluq səviyyəsi ilkin büdcənin keyfiyyətindən, ilkin maliyyə planlaşdırılması prosesindən və gəlirlərin səfərbərliyə alınmasının nəticəsindən asılıdır.

MN tərəfindən büdcə təşkilatlarının məlumatlandırılması. MN mü-

və müvafiq büdcə təşkilatlarına onların büdcə təxsisatları və vəsaitlərin ayrılması üzrə öhdəlik limitləri barədə məlumat verir. Bu limitlər də XÜBS-ə daxil edilir.

Kassa limitlərinin həcmələri barədə ilkin məlumat, həmçinin rüblük öhdəlik limitləri təşkilatlara müəyyən edilmiş məsələlərin optimal reallaşdırılma strategiyasını hazırlamağa və resursların məhdudluğu şəraitində görülməli işlər üzrə prioritetlərin müəyyən edilməsinə imkan verir. Bunun hesabına təşkilatlarda xərclərin istənilən zəruri azaldılmasını mütləq, səmərəli və qənaətlə aparmaq imkanı yaranır.

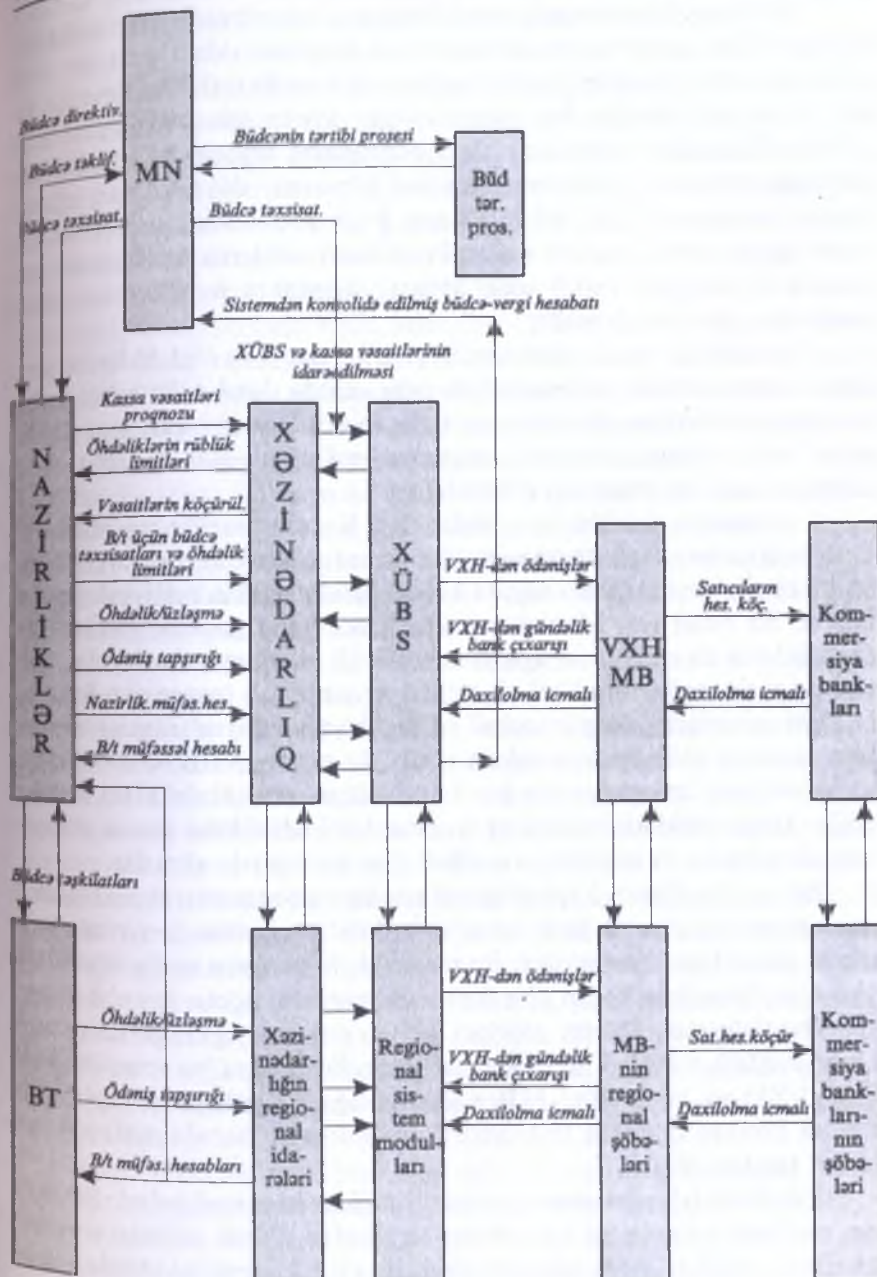
Xərclərə sifariş və faktiki öhdəliklər üzrə əməliyyatlar. İl ərzində sahə nazirlikləri xərclər üçün tərtib edilmiş sifarişlərin işlənməsini həyata keçirir. Xərclərin mövcud büdcə təxsisatlarına və ayrılmış vəsaitlərə uyğunluğu yoxlanıldıqdan sonra faktiki öhdəliklərin sistemdə qeydiyyatı aparılır. Sahə nazirlikləri/büdcə təşkilatları sistemlə bilavasitə əlaqəyə malik olduqda öhdəliklərin qeydiyyatı təşkilatların özəri tərəfindən həyata keçirilir. Əks halda onlar bu öhdəliklər barədə xəzinədarlığa məlumat verir və yalnız bundan sonra öhdəliklər xəzinədarlıq tərəfindən sistemə qeyd edilir. Əgər büdcə təşkilatı mərkəzdən uzaqda yerləşirsə, onda əməliyyatların sistemdə qeydə alınması yerli xəzinədarlıq orqanları tərəfindən yerinə yetirilir.

Alınmış mallar və ödəniş tapşırıqları haqqında məlumatların sistemə daxil edilməsi və yoxlanılması. Konkret faktiki xərclərin yoxlanılması aparıldıqdan sonra sistemlə birbaşa əlaqəyə malik olan nazirliklər müvafiq ödəniş tapşırıqlarını sistemdə qeyd edirlər. Sistem bu nazirlik üçün ödəniş tapşırığının ayrılmış vəsaitlər üzrə limitə uyğunluğunu avtomatik yoxlayır. Mərkəzdən uzaqda yerləşən büdcə təşkilatları ödəniş tapşırıqlarının işlənməsini yerli xəzinədarlıq orqanları vasitəsilə aparır və bu orqanlar büdcə təşkilatlarının təqdim etdikləri ödəniş tapşırıqlarını yoxlayaraq XÜBS-ə daxil edirlər.

Üzləşmə zamanı konkret öhdəliklər üzrə tələblər gözləniləndiyi halda büdcə təşkilatları öhdəliklər üzrə ödənişlərin aparılmasını təsdiq edirlər.

Ödənişlərin işlənilməsi. Zəruri ödənişləri aparmaq imkanına malik olmaq və ya başqa sözlə mərkəzi dövlət idarəetmə orqanının hesabından vəsaitin kreditorun hesabına köçürülməsi üçün bank sistemi ödəniş tapşırıqlarının XÜBS-ə qeyd edilməsi ilə eyni zamanda bu məlumatları əldə etməlidir. Sistemin ideal variantında bu prosedura avtomatik yerinə yetirilir. Günün sonunda XÜBS nazirliklərin/büdcə təşkilatlarının məlumatlarına uyğun olaraq zəruri ödənişlər və kreditorlar barədə məlumatlara malik olan faylı formalaşdırır. Bu fayl MB-yə və ya onun regional filiallarına göndərilir və müvafiq mərkəzi dövlət idarəetmə orqanının hesabı debetləşdirilir.

Əsas funksional proseslər
Mərkəzi orqanlar səviyyəsində proseslər
Büdcənin makroiqtisadi sisteminin hazırlanması
Büdcə direktivlərinin buraxılması
Büdcə təkliflərinin qəbul edilməsi
Büdcə təkliflərinin konsolidə edilməsi və sonuncu büdcə variantının hazırlanması
Sistemə büdcə təxsisatları haqqında məlumatların daxil edilməsi və nazirliklərə məlumat verilməsi
Büdcənin ümumi icrasına nəzarət
Nəzarət/xərclərin idarəedilməsi prosesləri (xəzinədarlıq, sahə nazirliklərinin baş idarələri, mərkəzdəki b/t)
Nazirliklərdən kassa vəsaitlərinə tələbat proqnozlarının alınması
XÜBS-dən kassa qalıqları və xərc maddəl. üzrə məlum. əldə edilməsi
Öhdəliklər üzrə rüblük limit. müəyyən ed. (sist.dax.ed.və nazirlik.məl.ver.)
Nazirliklər b/t üzrə təxsisatları və öhdəlik limitlərini müəyyən edir
Vəsaitlərin b/t-lərin hesablarına köçürülməsi (sist.dax.ed.və nazirlik.məl.ver.)
Nazirliklər səviy-də xərclərə tələb, inzibati təsdiq və büdcə nəzarəti
Öhdəliklər və əməliyyatlara nəzarət (malların qəbulu üzrə)
Xərclərin aparılmasına ödəniş tapşırığı
Xəzinə səviyyəsində büdcə nəzarəti
Xəzinədarlığın VXH-dən apardığı ödənişlər
Dövlət kreditorlarına kommersiya bankları tərəfindən vəsaitin köçürülməsi
VXH-dən ödənişlər barədə gündəlik çıxarış və xəzinə ilə üzləşdirmə
VXH-yə icmal daxilolma (vergi və vergiolmayan)
Nazirliklərin sistemdən müfəssəl hesabları
B/t-lərin sistemdən müfəssəl hesabları
Təbə təşkilatlardan informasiya axınları (və əks axınlar)
Regional və rayon b/t-ləri səviyyəsində proseslər
Xərclərin inzibati təsdiqi üçün sorğu və yerli büdcə nəzarəti
Xərclərin aparılması üçün ödəniş tapşırığı
Xəzinədarlığın regional səviyyəsində büdcə nəzarəti
Xəzinədarlığın VXH-dən apardığı ödənişlər
Dövlət kreditorlarına kommersiya bankları tərəfindən vəsaitin köçürülməsi
VXH-dən ödənişlər barədə gündəlik çıxarış
VXH-yə icmal daxilolma (vergi və vergiolmayan)
B/t-lərin sistemdən müfəssəl hesabları



Qeyd etmək lazımdır ki, bir sıra xərc növləri üçün qeyd edilən prosesləri həm inzibati tədbirlərin, həm də avtomatlaşdırılmış XÜBS proseduralarının köməyiylə sadələşdirmək mümkündür:

- dövlət qulluqçularının əmək haqqının ödənilməsi. Bu xərclər üzrə öhdəliklər aparılmış qiymətləndirmə əsasında ildə yalnız bir dəfə müəyyən edilir və zəruriyyət yarandıqca il ərzində təshihlərə məruz qalır. Bu ödənişlərin hər biri nəzəri olaraq ayrıca xərc əməliyyatı kimi qəbul edilməlidir. Lakin belə fərdi ödənişlərin sayının həddindən çox olmasını, onun strukturunun yekcins olmasını, dövrü olaraq aparılmasını və bunun üçün tələb olunan kadr problemini nəzərə alaraq əmək haqqı üzrə ödənişlərin işlənilməsi üçün xərclərin emalının ümumi prosesi ilə birgəlik təşkil edən ayrıca altsistemin hazırlanması daha məqsədəuyğun hesab edilir;

- az məbləğə malik olan xərclər. Bu xərclər üzrə öhdəliklər və yoxlama sistemə ödəniş tapşırıqları ilə eyni vaxtda daxil edilə bilər. Lakin bu əməliyyatlardan sistemdə sui-istifadə edilməsinin qarşısını almaq üçün belə sadələşdirilmənin aparılması mümkün olan təxsisat maddələri əvvəlcədən müəyyən edilməlidir;

- investisiya xərcləri üzrə öhdəliklər. Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsi üzrə səmərəliliyi artırmaq üçün il ərzində büdcənin cari xərcləri üzrə öhdəliklərin yoxlanılması həyata keçirilməlidir. Lakin maliyyələşmələri adətən bir ildən çox olan investisiya xərclərində gələcək xərclər üzrə öhdəliklərin də uçotunun aparılması böyük əhəmiyyət kəsb edir, çünki belə məlumatlar mərkəzi idarəetmə orqanlarına investisiya üzrə gələcəkdə qərarların düzgün qəbul edilməsi və ya dəyişdirilməsi zamanı tam təsəvvür əldə etməyə imkan verir. Bu proses XÜBS-ə daxil edilir və investisiya təxsisatlarının hər bir maddəsi üzrə öhdəliklərə nəzarət edilir. Uzunmüddətli öhdəliklər sistemə daxil edildikdən sonra maliyyə nəticələri büdcə ili ərzində və növbəti illər üzrə qeydə alınır.

Bir qayda olaraq kapital qoyuluşu üzrə proqramların reallaşdırılması prosesini izləmək üçün nazirlik/təşkilat səviyyəsində ayrıca altsistemin yaradılması lazım olur. Bu məqsədlə layihələrin maliyyə və fiziki vəziyyəti, həmçinin keçən illər üzrə məlumatların uçotu aparılır.

Daxilolmalar. Dövlət gəlirləri adətən onların yığılması ilə məşğul olan təşkilatların bank hesablarına köçürülür. Sonra bu vəsaitlər MB-dəki VXH-yə köçürülür. MB xəzinədarlığa və gəlirlərin yığılmasını həyata keçirən müvafiq təşkilatlara daxilolmalar barədə müfəssəl məlumat təqdim edir.

Xərclərin işlənilməsinin alternativ təşkilati mexanizmləri. Şəkil 9-da xərclərin işlənilməsi üzrə hamı tərəfindən qəbul edilmiş və geniş yayılmış təşkilati sxem əks etdirilmişdir ki, bu sxem həddində aşağı-

dakılar həyata keçirilir: a) sahə qurumlarının bütün ödənişləri xəzinədarlıq vasitəsilə aparılır; b) xəzinədarlıq MB-dəki VXH-dən aparılan bütün ödənişlərə məsuliyyət daşıyır; v) MB dövlət xərcləri və gəlirləri ilə bağlı aparılan bank əməliyyatlarına məsuliyyət daşıyır.

Lakin xəzinədarlıq institutunun fəaliyyət göstərdiyi, həmçinin büdcənin tərtibi və icrası üçün zəruri hüquqi bazanın mövcud olduğu, ümumdövlət səviyyəsində maliyyə intizamının təmin edilməsinin vacibliyi etiraf olunduğu ölkələrdə ödəniş prosesinin idarə edilməsi üçün əksər hallarda alternativ təşkilati mexanizmlər yaradılır. Birinci halda standart təşkilati sxemə uyğun olaraq bir sıra ölkələrdə ödənişlərin xəzinədarlıq vasitəsilə aparılması əvəzinə VXH-dən ödənişlərin aparılmasına məsuliyyət birbaşa nazirliklərin/büdcə təşkilatlarının üzərinə qoyulur. Bununla belə VXH yenə də MB-nin icraatında qalır. Bu sistemdə ödəniş səlahiyyəti idarəetmə orqanlarının bilavasitə özlərinə həvalə edildiyi üçün əməliyyatlar daha sürətlə aparılır, eyni zamanda büdcənin icrası proseduralarına və müəyyən edilmiş limitlərə əməl edilməsi üzrə məsuliyyət də təşkilatların üzərinə qoyulur. Belə sistemin uğurla fəaliyyət göstərməsi üçün MN xərclərin aparılmasınadək bu təşkilatlarda lazımi nəzarət tədbirlərinin həyata keçirilməsini təmin etməlidir. Nəzarət funksiyası əvvəllər qeyd edildiyi kimi xəzinədarlığın həmin təşkilatlardakı nümayəndələri yaxud sahə orqanlarının maliyyə və mühasibat qurumları tərəfindən həyata keçirilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, büdcənin icrasına və ödəniş əməliyyatlarının aparılmasına nəzarət üçün yeni informasiya texnologiyasından istifadə zamanı, habelə təşkilatlarda zəruri nəzarət mexanizmlərinin mövcud olduğu təqdirdə nəzarət səlahiyyətlərinə malik olan orqanın seçilməsi ödənişlərin aparılması üçün böyük əhəmiyyət kəsb etmir. Ödənişin təsdiqinədək mühasibat uçotu üzrə proqram təminatı sistemi adətən avtomatik olaraq büdcə təxsisatlarının mövcudluğunu, ayrılmış kassa vəsaitlərinin və müəyyən edilmiş öhdəliklərin məbləğlərini yoxlayır. Bir qayda olaraq mütəxəssislərin sistemə müdaxiləsi yalnız sistemdə müəyyən edilmiş məhdudiyyətlərin aradan qaldırılmasına ehtiyac duyulduğu hallarda yol verilir. Bu zaman sistem tarix, vaxt, istifadə edilən məbləğ və müvafiq icazəyə razılıq verilmiş işçinin familiyası da daxil olmaqla əməliyyat protokolu tərtib edir və yadda saxlayır. Bununla da büdcənin icra prosesi üçün müəyyən edilmiş nəzarət tədbirlərinə əməl olunması təmin edilir.

Qeyri-avtomatlaşdırılmış sistemdə isə xəzinədarlıq/büdcə təşkilatı hər bir əməliyyatda nəzarət mexanizmlərindən istifadə olunmasını təmin etməlidir. Ödənişlərin qeyri-mərkəzləşdirilmiş formada aparıldığı sistemlərdə müəyyən edilmiş nəzarət mexanizmləri və proseduralarının

tətbiqi zamanı sahə maraqlarından irəli gələn əlavə çətinliklər də meydana gəlir ki, bu da ümumi sistemin nəticəsinə mənfi təsir göstərir.

Bank mexanizmləri. Digər ən çox istifadə edilən variantlardan biri bank əməliyyatlarının həyata keçirilməsi üçün səlahiyyətin MB-dən fiskal agentlərə (bir qayda olaraq müvəkkil kommersiya banklarına) verilməsidir. Bu modeldən MB-nin zəruri ərazi şəbəkəsinə və ya əməl ediləcək dövlət gəlir və xərc əməliyyatlarının həcmnin çox olması ilə əlaqədar olaraq tələb olunan imkana malik olmadığı hallarda istifadə edilir. Belə hallarda fiskal agentlər tərəfindən xəzinədarlığın tapşırığı ilə ödənişlər aparılır, MB isə dövlət əməliyyatları üzrə fiskal agentlərin həyata keçirdikləri bütün ödənişləri kompensasiya edir. Eyni zamanda fiskal agentlər gündəlik bütün dövlət gəlirlərini VXH-yə deponentləşdirirlər. Bu modeldən ödənişlərin xəzinədarlıq və ya bütçə təşkilatı tərəfindən aparıldığı hallarda istifadə edilir. Qeyd edilən model böyük üstünlüklərə malikdir, çünki xərc əməliyyatlarını işləmək üçün kommersiya bankları böyük imkanlara malik olduğuna görə dövlət kreditorları üçün əməliyyatların daha sürətlə aparılması təmin edilir. Bu sistemin səmərəli fəaliyyət göstərməsi üçün aşağıdakı proseslər mühüm əhəmiyyətə malikdir:

- bütün ödənişlər üzrə hesablaşma vəsaitləri minimum olmalıdır;
- bank hesabları hətta digər təşkilatlar tərəfindən aparıldığı təqdirdə belə xəzinədarlıq tərəfindən nəzarətin həyata keçirilməsi təmin olunmalıdır;

- hesablar üzrə qalıqlar dövrü olaraq VXH-yə köçürülməlidir.

Şəkil 10-da dövlət xərcləri üzrə ödənişlərin işlənməsinin müxtəlif alternativ modelləri əks etdirilmişdir. Bir çox inkişaf etmiş ölkələrdə - Böyük Britaniya, Kanada, Fransa, Avstraliya və s. xəzinədarlıq vasitəsilə ödənişlərin mərkəzləşdirilmiş emalı istifadə edilir. Yeni Zelandiyada isə ödənişin qeyri-mərkəzləşdirilmiş sistemi tətbiq edilir ki, bu zaman ödənişlər bütçə təşkilatlarının bilavasitə özləri tərəfindən həyata keçirilir və onlar müvafiq bank hesablarına malikdirlər. Bununla belə, xəzinədarlıq bu hesablara nəzarət etmək imkanına malikdir və hər günün sonuna hesabların qalıqlarını VXH-yə köçürür. Bu, dövlət idarəetmə orqanlarına sistemdə ümumi kassa vəsaitlərinin həcmi barədə dəqiq və operativ məlumat əldə etməyə imkan verir. Bundan başqa bu ölkədə dövlət idarəetmə orqanları tərəfindən son nəticəyə əsaslanan bütçə sistemi tətbiq olunmuşdur və hazırda bütçə təşkilatı səviyyəsində maliyyə intizamının təmin edilməsi üçün səmərəli sistem istifadə edilir ki, həmin sistem xərclərin təsdiq edilmiş limitləri aşmasına imkan vermir.

Cədvəl 13-də isə bir sıra ölkələrdə ödənişlərin işlənməsi üçün qəbul edilmiş təşkilatı mexanizmlər əks etdirilmişdir.

4. DMİS-in texnoloji arxitekturası

Texnoloji arxitekturanın seçilməsinə təsir edən amillər. Texnoloji arxitektura informasiya sisteminin texniki təminatı üçün lazım olan aparat vasitələri, proqram təminatı və kommunikasiya texnologiyasının xarakterini müəyyən edir. Texnoloji arxitekturanın elementləri aşağıdakıları müəyyən edir:

- hesablayıcı qurğuların xarakterini, ölçülərini və bölüşdürülməsini, habelə onunla bağlı işçi stansiyasını;
- hesablayıcı qurğular arasında kommunikasiya əlaqələrinin növünü;
- tətbiqi proqramların və sistem proqram təminatının, MBİS-in, mətnlərin təhlili və işlənməsi və s. üçün lazım olan ofis proqram təminatının növü və xarakterini.

Texnoloji arxitekturanın müəyyən edilməsi aşağıdakıların həyata keçirilməsini təmin edir:

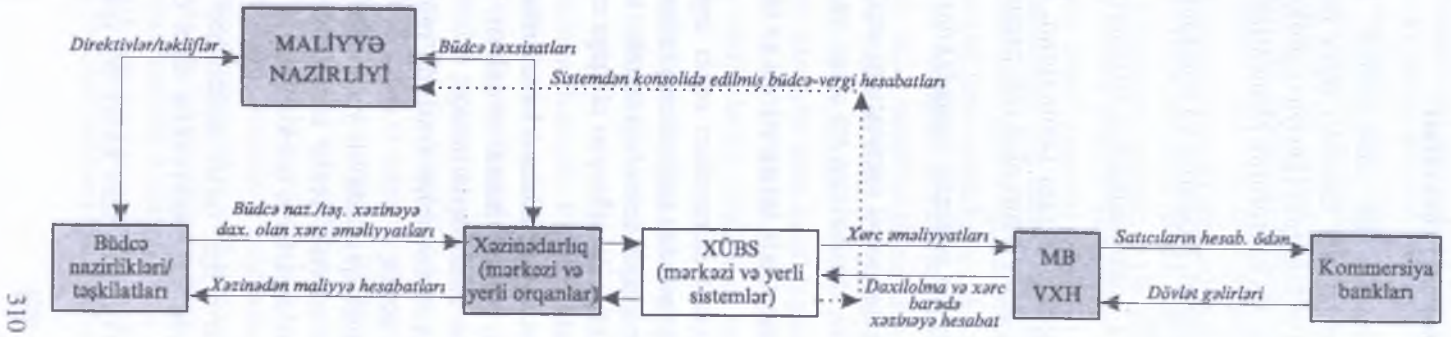
- sistem arxitekturasının zəruri texnoloji təminatının seçilməsi;
- aparat vasitələrinin, proqram təminatının və əlaqə vasitələrinin seçilməsi və alınması;
- arxitekturanı təşkil edən elementlərin inteqrasiyası və birgəliyinin təmin edilməsi.

Texnoloji arxitekturanın müxtəlif elementləri onun təyinatından və ya konkret ölkənin inkişaf səviyyəsindən asılı olaraq müəyyən xüsusiyyətlərə malik ola bilər. Informasiya texnologiyasının seçilməsini müəyyən edən və sistemin spesifikasiyi ilə müəyyən əlaqəyə malik olan bir sıra amillər mövcuddur, o cümlədən:

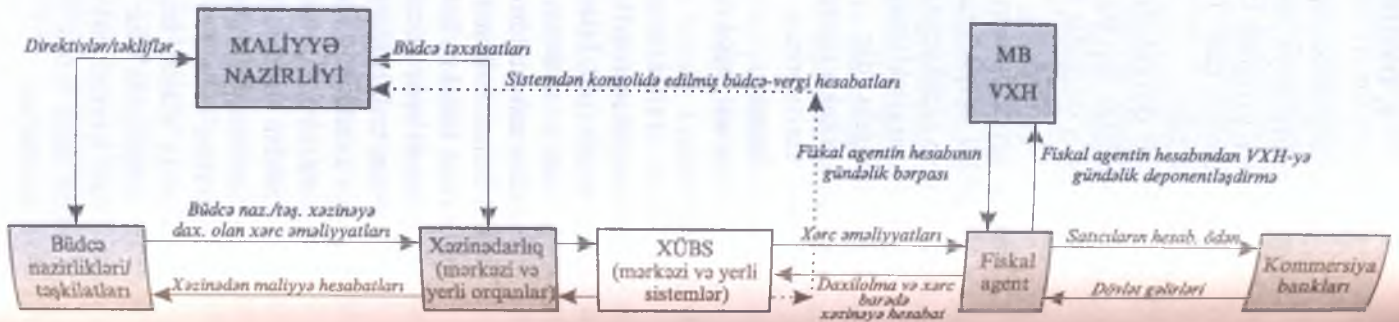
- əməl edilən məlumatların həcmi və məlumat bazalarının ölçüləri;
- məlumat bazaları üzrə əməliyyatların həcmi və onların icra intensivliyi, sistemdə eyni vaxtda işləyən istifadəçilərin sayı;
- sistemin tərkib hissələri yaxud sistemlər arasında mövcud olan informasiya axınlarının həcmi və tezliyi;
- məlumatların mərkəzləşdirilmiş qaydada bir yerdə işlənməsi yaxud bir-birindən uzaqda yerləşən müxtəlif yerlər üzrə bölüşdürülməsi, həmçinin sistemin tərkibindəki məlumatların mərkəzə və ya digər dövlət təşkilatlarına ötürülmə tezliyi;
- sistemdə işlənən məlumatların tipi: onlar əsasən hərf-rəqəm və ya mətn formasında olur, müəyyən vaxt intervalına daxil olur yaxud dinamik vaxt sırasını təşkil edir;
- sistem üçün lazım olan çap qurğularının xarakteri: qrafiklər, şəkillər və hesabatlar;

Şəkil 10. Xərc maddələri üzrə əməliyyatların işlənməsinin alternativ modelləri

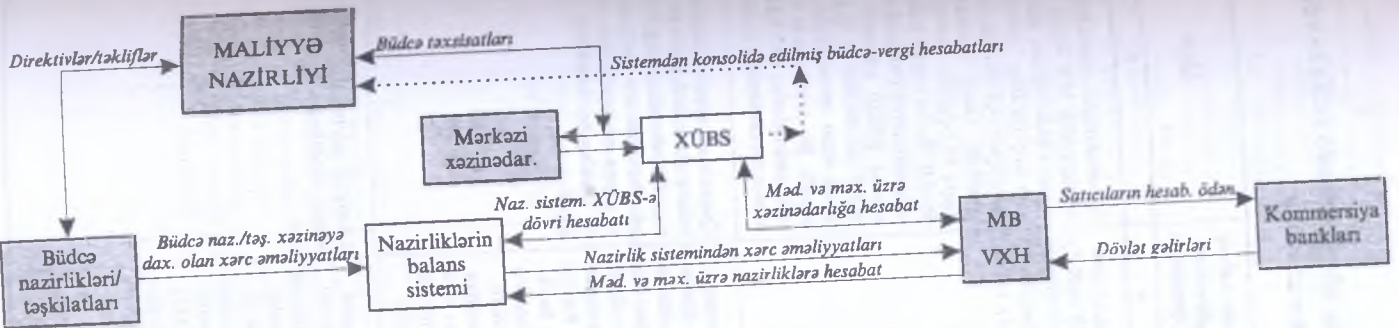
Variant 1. Ödənişlərin həyata keçirilməsinə xəzinədarlıq, bank əməliyyatlarına isə bilavasitə MB məsuliyyət daşıyır



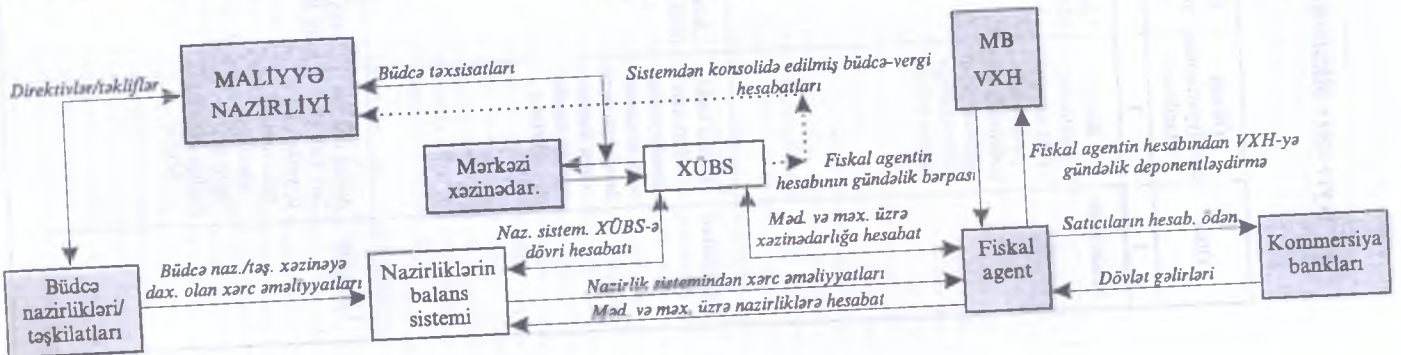
Variant 2. Ödənişlərin həyata keçirilməsinə xəzinədarlıq, bank əməliyyatlarına isə fiskal agentlər məsuliyyət daşıyır



Variant 3. Ödənişlərin həyata keçirilməsinə nazirlik/büdcə təşkilatları, bank əməliyyatlarına isə bilavasitə MB məsuliyyət daşıyır



Variant 4. Ödənişlərin həyata keçirilməsinə nazirlik/büdcə təşkilatları, bank əməliyyatlarına isə bilavasitə fiskal agentlər məsuliyyət daşıyır



**Ayrı-ayrı ölkələrdə ödənişlərin işlənilməsində istifadə edilən
təşkilati mexanizmlər**

Ölkə	Ödəniş əməliyyatlarının işlənilməsi	VXH-nin yerləşdiyi bank	Dövlət ödəniş əməliyyatlarının işlənilməsi	Qeyd
1	2	3	4	5
Macarıstan	Büdcə təşkilatları xərc əməliyyatları üzrə məlumatları işlənilmək üçün xəzinədarlığa təqdim edirlər	Macarıstan Milli Bankı	Macarıstan MB dövlət kreditorlarına ödənişləri həyata keçirir	Xəzinədarlığın yaradılmasına və tətbiqində MN kassa vəsaitlərini büdcə təşkilatlarının bank hesablarına köçürürdülər. Dövlət idarəetmə orqanı təşkilatların bank hesablarındakı kassa vəsaitləri barədə dəqiq və operativ məlumata malik deyildi. Bu isə böyük məbləğdə istifadə edilməyən pul qalığının yaranmasına gətirib çıxarırdı. Xərc və büdcə təxsisatlarının uyğunluğunu təmin edən mexanizmlər mövcud deyildi. Bu problemləri həll etmək üçün xəzinədarlıq və VXH əsasında ödəniş mexanizmləri yaradıldı.
Qazaxıstan	Büdcə təşkilatları xərc əməliyyatları üzrə məlumatları işlənilmək üçün xəzinədarlığa təqdim edirlər	Qazaxıstan Milli Bankı	Qazaxıstan MB dövlət kreditorlarına ödənişləri mərkəz və vilayət səviyyəsində aparır. Rayonlarda bank əməliyyatları müvəkkil kommersiya bankları tərəfindən həyata keçirilir.	Qazaxıstan qeyri-mərkəzləşdirilmiş ödəniş sistemindən dövlət vəsaitlərinin MB-də saxlanıldığı, ödənişlərin işlənilməsinin isə mərkəz, vilayət və rayon səviyyələrində xəzinədarlıq tərəfindən işlənilməsi variantına keçdi.
Ukrayna	Büdcə təşkilatları xərc əməliyyatları üzrə məlumatları işlənilmək üçün xəzinədarlığa təqdim edirlər	Ukrayna Milli Bankı	Ukrayna MB dövlət kreditorlarına ödənişləri mərkəz və vilayət səviyyəsində aparır. Rayonlarda bank əməliyyatları müvəkkil kommersiya bankları tərəfindən həyata keçirilir.	Ukrayna ödənişlərin mərkəzləşdirilmiş işlənilməsi sistemini tətbiq edir.

1	2	3	4	5
Türkiyə	Büdcə təşkilatları xərc əməliyyatları üzrə məlumatları işləmək üçün MN-nin mühasibat xidmətinə/Dövlət hesablarının baş idarəsinə təqdim edirlər	Türkiyə Milli Bankı	Mərkəzdə ödənişlər MB tərəfindən həyata keçirilir. Regionlarda/əyalətlərdə müvəkkil kommersiya bankı olan Ziarat bankı tərəfindən aparılır.	Dövlət ödənişlərinin aparılması üzrə fiskal agent mərkəzdə MB, əyalətlərdə isə Ziarat bankıdır.
Pakistan	Büdcə təşkilatları xərc əməliyyatları üzrə məlumatları işləmək üçün Baş büdcə-nəzarət idarəsinə təqdim edirlər	Pakistan Dövlət Bankı	MB – dövlət kommersiya bankı	Pakistanda dövlət ödənişləri Baş büdcə-nəzarət idarəsi tərəfindən işlənir. Bununla belə Dövlət Bankı Milli bankı özünün fiskal agentini təyin etmişdir. Baş büdcə-nəzarət idarəsi dövlət kommersiya bankı olan MB-də hesab açmışdır. Dövlət bankının tapşırığı ilə MB müxtəlif bank əməliyyatları həyata keçirir. Bu dövlət idarəetmə orqanlarına dövlət kreditörünə ödəniş prosedurasını sadələşdirmək üçün MB-nin geniş yayılmış şəbəkə sistemindən istifadə etməklə mərkəzləşdirilmiş nəzarəti təmin etməyə imkan verir.
Yeni Zelandiya	Büdcə təşkilatlarının bilavasitə özləri tərəfindən xərc əməliyyatları üzrə məlumatların işlənilməsi həyata keçirilir	Mərkəzi Bank/müvəkkil kommersiya bankları	Müvəkkil kommersiya bankları	Yeni Zelandiyada qeyri-mərkəzləşdirilmiş sistem istifadə edilir. Lakin bütün xərclərin təsdiq edilmiş büdcəyə uyğunluğuna təşkilatların məsuliyyəti saxlanılır. Bundan əlavə hər günün sonuna təşkilatların bank hesablarındakı bütün vəsaitlər silinir və günün əvvəlinə mövcud kassa vəsaitlərinin həcmi dəqiq müəyyən edilir. Bu isə borclanma sahəsində müvafiq strategiyanın hazırlanmasına imkan verir.
Yamayka	Büdcə təşkilatlarının bilavasitə özləri tərəfindən xərc əməliyyatları üzrə məlumatların işlənilməsi həyata keçirilir	Konsolid edilmiş fondun baş hesabı və onun subhesabları müvəkkil kommersiya banklarında yerləşir	Müvəkkil özəl banklar. Xarici borclar üzrə əməliyyatlar Yamayka bankı tərəfindən həyata keçirilir	Yamayka qeyri-mərkəzləşdirilmiş sistemə malikdir. Dövlət idarəetmə orqanları parlament tərəfindən təsdiq edilən proqramların/layihələrin reallaşdırılması zamanı sahə qurumlarına tam müstəqillik verməyə cəhd edirlər. Bununla belə təşkilatların bank hesablarındakı vəsaitlərin gündəlik köçürülməsi həyata keçirilmir. Bu isə istifadə edilməyən pul vəsaitlərinin yığılmasına gətirib çıxarır. Gələcəkdə xərclər üzrə məlumatların konsolid edilməsi nəzərdə tutulmuşdur ki, bu da qeyd edilən problemi həll etməyə imkan verəcəkdir.

- tələb edilən analitik əlavələrin xarakteri (məsələn, məlumatların statistik təhlili, modelləşdirilməsi, saxlanması və axtarışı və s.).

Cədvəl 14-də informasiya texnologiyasına sistem modullar tərəfindən qoyulan tələblər barədə geniş təsəvvür yaradan sistem xarakteristika əks etdirilmişdir. Bütövlükdə məlumatların həcmi və əməliyyatların icra intensivliyi sistemin ayrı-ayrı hissələrində hesablama gücünə tələbləri və məlumat bazalarının idarəedilməsi üzrə tələb edilən proqram təminatının mürəkkəblik dərəcəsini müəyyən edir. Məlumatların yüksək intensivlikli mübadiləsi və çoxlu sayda eyni vaxtda işləyən istifadəçilər üzrə sistem məlumat bazalarının mürəkkəb idarəedilməsi sistemini tələb edir.

Məlumatların bölüşdürülməsi, sistemin tərkib elementləri və ya DMİ şəbəkəsinin digər modulları arasında informasiya axınlarının tezliyi tələb edilən əlaqə qurğusunun növünü müəyyən edir. Şəbəkənin hissələri arasında informasiya axınlarının tezliyi isə əlaqə rejimini müəyyən edir, yəni əlaqə fasiləsiz olmalı yaxud informasiya dövrü olaraq ötürülməlidir. Məsələn, vergi orqanlarını təmin edən informasiya sistemi bütün vergi təşkilatları üçün müraciət etmə imkanına və məlumatların işlənilməsi üzrə bölüşdürülmüş vasitələrə malik olmalı, əlaqə vasitələrinin köməyiylə onlar bir-birilə, həmçinin mərkəzi qurğu ilə birləşdirilməlidir. Digər tərəfdən makroiqtisadi proqnozlaşdırma sistemi və ya borclarm idarəedilməsi əsasən MN tərəfindən istifadə edilir və digər şəbəkə sistemi ilə məhdud müraciətə malik olur.

Vacib amillərdən biri də əməliyyat və məlumatların işlənilməsinin əsas vasitələrinə əlavə olaraq sistemin müxtəlif modullarının xüsusi sorğularının işlənilməsini, hesabatların tərtib edilməsini, müxtəlif məlumat bazalarından informasiyanın müqayisə edilməsini təmin edən vasitələrə malik olmasıdır. Belə mexanizmlər yığını idarəedici informasiya sistemi (İİS) adlanır və DMİ-nin əksər modullarının məcburi komponentlərini təşkil edirlər.

Hərflə-rəqəm məlumatlarının işlənilməsi sistemindən fərqli olaraq böyük həcmli mətn məlumatlarını işləyən sistemlər xüsusi proqram təminatını tələb edir. Eyni ilə qrafik təsvirin işlənilməsi üçün sistemlər də texniki və proqram təminatına xüsusi tələblər irəli sürürlər. Digər vasitələr, o cümlədən təhlil, modelləşdirmə, qrafiklərin işlənilməsi, hesabatların tərtib edilməsi və s. üçün vasitələr də müvafiq proqram təminatını tələb edir.

Çoxsəviyyəli şəbəkəyə tələbat. DMİ şəbəkə sisteminin bir sıra elementləri sahə orqanlarında və mərkəz səviyyəsində sistem modullarının mövcudluğunu, habelə hər bir səviyyədə məlumatların hazırlanması, saxlanması və işlənilməsi, səviyyələr arasında məlumatların ötürülməsi

DMİ informasiya sisteminə texnoloji tələblər

Sistemin təyinatı	Məlumatların həcmi və əməliyyatların intensivliyi	Məlumatların ötürülməsi, bölüşdürülmüş işlənmə və müraciət imkanlarına tələblər	Analitik işlənilmə, modeləşdirmə və statistik təhlil vasitələri	Mətn məlumatlarının işlənilmə vasitələri	Hesabatların hazırlanması vasitələri	Hazır proqram təminatı paketlərindən istifadə imkanları
1	2	3	4	5	6	7
<i>Makroiqtisadi proqnozlaşdırma</i>	Aşağı	Aparıcı mərkəzi təşkilatlar tərəfindən həyata keçirilir	İqtisadi modeləşdirmə, statistik təhlil	Müəyyən edilmiş məlumat bazaları	Zəruri həcmdə hesabatların tərtibi və qrafiki məlumatların işlənilməsi vasitələri tələb olunur	
<i>Büdcənin tərtibi</i>	Orta. Sahə təşkilatları büdcə layihələrini MN-ə hər il təqdim edirlər. Sistem büdcənin tərtibinin ən gərgin dövründə məlumatların həcmi təmin etməlidir	Qismən. Büdcə təklifləri sahə təşkilatlarında hazırlanır və MN-ə təqdim edilir	Büdcənin tərtibi prosesində məsrəf baxımından proqram nəticələrinin təhlilini yerinə yetirmək və alternativ variantları hazırlamaq üçün bir sıra analitik vasitələr tələb olunur	Büdcə təklifləri adətən proqramların təsvirini və işlərin mümkün nəticələrini əhatə edir	Zəruri həcmdə çapa hazırlama vasitələri tələb olunur. Sistem büdcənin parlament tərəfindən təsdiqindən sonra çap üçün onun orijinal maketini hazırlamalıdır	Ayrı-ayrı maliyyə proqram təminatı paketləri büdcənin tərtibinə kömək edən vasitələrə malikdir
<i>Kassa vəsaitlərinin idarə olunması</i>	Orta. Təşkilatların vəsait almaq üçün sərəfələri və onlara kassa vəsaitlərinin köçürülməsi sistem tərəfindən işlənilir	Qismən. Sahə qurumlarından vəsaitlərə tələbatlar barədə məlumatlar sistemə daxil olur və onlara icazə verilmiş təxsisatlar barədə məlumatlar göndərilir	Kassa vəsaitlərinə tələbat proqnozlarını hazırlamaq üçün bir sıra analitik vasitələr tələb olunur		Hesabatların hazırlanması üçün tam həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin bir sıra vasitələri tələb olunur	Maliyyə tətbiqi proqram paketləri bu sahədə çox faydalı hesab edilir
<i>Büdcənin icrası, uçot və büdcəvergi hesabatı</i>	Çox yüksək. Bütün büdcə transferləri, öhdəliklər, nəzarət üzrə işlər və ödənişlər işlənilməlidir	Bu qeyd edilən istiqamət üzrə əsas tələbdir. Büdcənin icrası ilə bağlı əməliyyatlar sahə qurumlarında/yerli xəzinələrdə	Bu əsas əməliyyatların aparılması sistemidir. Vəsaitlərin xərclənilməsi istiqamətini müəyyən etmək üçün bir		Hesabatların hazırlanması üçün lazımi həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin	Bir çox hazır TPP-lər (ORACLE, SAP, Peoplesoft, J.P. Edwards, Agresso və

1	2	3	4	5	6	7
		işlənilir. Məlumatlar dövrü olaraq mərkəzə ötürülür	sıra analitik vasitələr tələb olunur		bir sıra vasitələri tələb olunur	s.) ümumi balans, kreditör və debitor borcları, alış modullarının aparılması üçün istifadə edilə bilər
<i>Borcların idarə edilməsi</i>	Orta. Bütün alınmış kreditlərin və onlar üzrə ödənişlərin işlənilməsi təmin edilməlidir	Qismən. Təşkilatlar ssudadan istifadə barədə məlumatları mərkəzə göndərməlidir	Borcların təhlili və borclanma sahəsində strategiya üçün bir sıra analitik vasitələr istifadə olunur		Hesabatların hazırlanması üçün lazımi həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin bir sıra vasitələri tələb olunur	Borcların idarə edilməsi üçün YUNKTAD tərəfindən hazırlanmış paket bir sıra ölkələrdə istifadə edilir
<i>Gəlirlərin idarə edilməsi</i>	Yüksək. Müxtəlif növ gəlirlərin ödənilməsi/köçürülməsinə aid olan bütün əməliyyatlar sistem tərəfindən işlənilməlidir	Əsas tələb gəlirlərin yığılması ilə bağlı əməliyyatlar idarə etmə şəbəkəsində həyata keçirilməlidir. Məlumatlar dövrü olaraq mərkəzə ötürülməlidir	Əsasən bu əməliyyatların aparılması sistemidir. Vergi siyasəti üzrə variantları müəyyən etmək üçün bir sıra analitik vasitələr istifadə olunur		Hesabatların hazırlanması üçün lazımi həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin bir sıra vasitələri tələb olunur	YUNKTAD -ın hazırladığı ASYCUDA və SOFIX (Fransa) proqram paketləri gömrük rüsumlarının yığılmasında istifadə olunur
<i>Kadrların idarə edilməsi</i>	Yüksək. Personalın idarəedilməsi üzrə bütün əməliyyatlar sistem tərəfindən işlənilməlidir	Qismən. Bu sistemlər adətən sahə qurumları tərəfindən istismar olunur. Məlumatlar mərkəzə ötürülür	Əsasən bu əməliyyatların aparılması sistemidir		Hesabatların hazırlanması üçün lazımi həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin bir sıra vasitələri tələb olunur	Bir sıra hazır TPP-lər mövcuddur
<i>Audit</i>	Orta. Bu sistemlər təhlil üçün DMI-nin digər sistemlərindən əməliyyatlar üzrə məlumatların seçilməsini təmin edir	Qismən. Audit sistemi DMI şəbəkəsində əməliyyatların işlənilməsinin digər sistemlərinə müraciət etmək imkanına malik olmalıdır	Əməliyyatların ixtisaslaşdırılmış seçmə vasitələri istifadə olunur		Hesabatların hazırlanması üçün lazımi həcmdə vasitələr və qrafik məlumatların işlənilməsinin bir sıra vasitələri tələb olunur	Avtomatlaşdırılmış auditin aparılması üçün bazarda bir neçə paket mövcuddur

üçün texnoloji vasitələrin mövcudluğunu tələb edir. Şəbəkə qovşağından/hissəsindən asılı olaraq məlumatların həcmi əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Belə sistemlər üçün çoxsəviyyəli şəbəkələr tələb olunur. Onlar lokal hesablama şəbəkəsindən, avtonom mikro- və ya mini- kompüterlərdən ibarət olur və qlobal hesablama şəbəkəsi formasında birləşdirilirlər.

Əməliyyatların aparılması və məlumat bazalarının idarədilməsi hər bir qovşaqda lokal kompüterlər tərəfindən yerinə yetirilir. Tətbiqi sahədə istifadə üçün lazım olan icmal və ya müfəssəl məlumatlar müvafiq sistemə məsuliyyət daşıyan qurumun (məsələn, MN/xəzinədarlığın) kompüterinə ötürülür. Belə konfigurasiya əksər hallarda daha üstün hesab edilir. Belə ki,

- hesablama gücü qovşaqların tələbinə uyğun həcmdə bölüşdürülür və bununla da bu sistem mərkəzi qovşaqda baş verən kəsilmələrdən daha az asılı olur;

- sahə qurumlarındakı son istifadəçilər özlərinin texnoloji və məlumat resurslarına daha yaxşı nəzarət edə bilər və sistemlə daha məsuliyyətlə işləməyə imkan verir. Qovşaq və mərkəz arasında etibarlı rabitə əlaqəsi olmadıqda məlumatların ötürülməsi dövrü olaraq avtonom və ya paket rejimində həyata keçirilə bilər. Qovşaqda kompüterlərin gücü məlumatların həcmindən və əməliyyatların sayından asılıdır. Bu avtonom mikrokompüter və ya «müşəri-server» texnologiyası adlanan və lokal hesablama şəbəkəsi kimi birləşdirilən kompüterlər ola bilər ki, onların əsasını mərkəzdə və iri sahə qurumlarında kifayət qədər yüksək məhsuldarlıqlı serverlər təşkil edir.

Sistemin mobilliyi və miqyaslılığı. Bu sistemləri layihələndirərkən ən vacib məqamlardan biri ondan ibarətdir ki, müxtəlif səviyyələrdə tətbiq edilməli olan proqram təminatı hər bir səviyyə üçün eynitipli və miqyaslı (başqa sözlə ciddi dəyişiklik aparılmadan həm kiçik, həm də böyük maşınlarda işləmək qabiliyyətinə malik) olmalıdır. Bu xassə müxtəlif güclü konfigurasiya təklif edən eyni bir satıcıdan birgəlik xarakterinə malik kompüterlərin seçilməsi hesabına təmin edilir. Lakin bu ona gətirib çıxara bilər ki, şəbəkənin sonrakı genişlənməsinə yalnız bir satıcıdan alınmış avadanlıqlarla nəzarət olunacaqdır. Bu məhdudiyyətdən qaçmaq üçün tətbiqi sistemlər müxtəlif satıcılardan alınan müxtəlif gücə malik olan maşınlarda işləyə bilən proqram vasitələrindən və MBIS-dən istifadə olunmaqla tərtib edilməlidir. Bu xarakteristika proqram vasitələrinin mobilliyi adlanır.

Şaquli və üfiqi mobilliyi və miqyaslılığı təmin etmək üçün texniki vasitələr ümumi standartlara uyğun gələn komponentlərdən təşkil olunmuş açıq sistem şəklində olmalıdır. Texniki və proqram vasitələri nəzərə çarpacaq dərəcədə bir-birini əvəz etmək xassəsinə malik olmalıdır

ki, bu da çevikliyin artırılmasına imkan verir. Hazırda UNIX mühiti bu standartlara daha uyğun gəlir. Əksər satıcılar UNIX-in bu və ya digər versiyalarını təklif edirlər. Müxtəlif satıcılarda UNIX versiyaları bir qədər fərqləndiyi üçün bəzi tətbiqi proqramlar müxtəlif satıcılardan daxil olan kompüterlərdə istifadədən qabaq müəyyən dəyişikliyin aparılmasını tələb edir.

Proqram əlavələrinin hazırlanması mühitinin seçilməsi zamanı nəzərə almaq lazımdır ki, bir sıra alətlər (4 Gls, MBİS, qrafiki istifadəçi interfeysləri) müvafiq məlumat bazasının strukturunun dəyişdirilməsi də daxil olmaqla proqram əlavələrinin xarakteristikasında dəyişikliklərin aparılmasını asanlaşdırır. Belə alətlərdən istifadə həmin sahələrdə məhsuldarlığı artırmağa imkan verir. Bu alətlər həmçinin son istifadəçilərə məlumat bazalarının özlərinə müraciət etməyə və sadə hesabatları müstəqil tərtib etməyə imkan verir.

Hazır tətbiqi proqramlar. Layihələrin reallaşdırılması prosesində proqram təminatına münasibətdə ən vacib məsələ strategiyanın düzgün seçilməsidir. Tətbiqi proqram paketlərinin mərkəzi idarəetmə orqanlarının öz resursları hesabına hazırlanması daha cəlbedici görünsə də bu sistemlər yalnız əsas funksiyaları əhatə edir və onun bütün sistemi əhatə etməsi adətən böyük həcmli vaxt və məsrəf sərfini tələb edir. Ona görə də hazır proqram təminatı məhsullarından istifadə edilməsi daha məqsədəuyğun hesab edilir. Funksional və texniki tələblər qəbul edilmiş standartda uyğun olduğu təqdirdə hazır tətbiqi proqramların tətbiqi böyük səmərə verir. Belə hazır paketlər dövlət sektorunda mühasibat uçotu, maliyyənin idarəedilməsi və kadrların idarəedilməsi sahəsində daha geniş yayılmışdır.

Borcların idarəedilməsi və gömrük əməliyyatları kimi ixtisaslaşdırılmış sahələrdə istifadə edilmək üçün hazırda bir neçə xüsusi tətbiqi proqram mövcuddur. İlk baxışdan belə paketlər təşkilat daxili proqramlara nisbətən çox baha görünsə də onlar vəsaitlərə və vaxta əhəmiyyətli dərəcədə qənaət etməyə imkan verir. Hazır proqram vasitələrindən istifadə bütöv sistemi əhatə etməyə, onu daha keyfiyyətli texniki təminatla təchiz etməyə, zəruri sənədləşmələrlə təmin etməyə şərait yaradır. Ona görə də xüsusi proqram vasitələrinin hazırlanmasına başlamazdan əvvəl mövcud hazır proqram paketləri həmin ölkənin xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla ciddi təhlil edilməli və zəruri hallarda xüsusi proqramların hazırlanması tələb olunmalıdır. Bunlar proqramların dəyərini artırmaqla yanaşı proqramların tətbiqi zamanı riski artırdığına görə həmin tələblər hərtərəfli əsaslandırılmalı və aşağıdakı məsələlərin həllinə xüsusi diqqət yetirilməlidir:

- baxılan paket zəruri funksional imkanlara malik olmalıdır;

- paketdən istifadə yerində fasiləsiz texniki təminat məsələləri həll edilməlidir, həmçinin onların yeni/modernləşdirilmiş versiyaları hazırlandıqda konkret ölkədə onun quraşdırılmasına zəmanət verilməlidir;
- sifarişçinin tələbi ilə satıcı paketin xüsusi olaraq quraşdırılmasına zəruri köməkliyi göstərmək imkanında olmalıdır;
- belə ayrıca xüsusi quraşdırmanın dəyəri paketin ümumi dəyərində ayrıca sətirdə göstərilməlidir;
- paket sistem üçün nəzərdə tutulmuş texnoloji arxitektura ilə birgəliyə malik olan müxtəlif texniki vasitələrdə və əməliyyat sistemlərində işləmək imkanında olmalıdır;
- paketin lazımi səviyyədə quraşdırılması və istifadə edilməsi üçün zəruri sənədləşmə təqdim edilməlidir;
- paketin ölkənin müxtəlif yerlərində istifadə edilməsinə icazə verən lisenziya müqaviləsi bağlanılmalıdır.

5. DMIİS-in həyata keçirilməsinə təsir edən amillər

Dövlət mərkəzi idarəetmə orqanlarının rəhbərliyi tərəfindən dəstək. Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi sistemində həyata keçirilən işlərin keyfiyyətinin artırılması büdcə prosesində və resursların bölüşdürülməsində şəffaflıq üzrə prinsiplərin gözlənilməsinə tələb edir. Bu isə sistem üzrə mövcud olan çatışmazlıqlardan faydalanan qurumların maraqlarına toxunduğu üçün onlar layihə üzrə görülməli işləri ləngidə və ya layihənin məqsədlərinin əldə edilməsinə mane ola bilərlər. Ona görə də DMIİS-in uğurla həyata keçirilməsinə təsir göstərən əsas amillərin sırasına dövlət sektorunda islahatların ardıcıl aparılması və maliyyənin idarəedilməsi sisteminin möhkəmləndirilməsinə dövlət tərəfindən mütəmadi dəstəyin verilməsi daxildir.

Büdcənin icrası ilə məşğul olan yeni institusional strukturların yaradılması müvafiq dövlət qurumlarının, o cümlədən MN, MB və xəzinədarlığın rolları və funksiyalarına, həmçinin onların sahə nazirlikləri ilə qarşılıqlı münasibətlərinə yenidən baxılmasını və təşkilini tələb edir. Bundan başqa bu qurumlar tərəfindən təmin edilən funksional proseslərdə prinsiplə dəyişikliklərin aparılması tələb olunur. Yeni informasiya texnologiyası sistemlərinə modernləşdirilmiş proses və proseduraların həyata keçirilməsi vasitəsi kimi baxılmalıdır. Qeyd edilən dəyişikliklər prosesinin ümumi sistemin işində kəsilmələrə səbəb olmaması və onların sistemə rahat qoşulması üçün ən yüksək dövlət səviyyəsində DMIİS-ə köməklik göstərilməlidir. Yeni siyasət və proseduraların mərhələlərlə və ardıcıl daxil edilməsi, habelə yeni sistem və proseslərin üstünlüklərinin əyani şəkildə göstərilməsi və dövlət rəhbərliyi tərəfindən qəbul edilməsi

bu sistemə daha geniş marağın yaranmasına və onun üstünlüklərinin hamı tərəfindən qəbul olunmasına kömək edir.

DMİİS layihəsi səviyyəsində isə onun tətbiq edildiyi konkret qurumun rəhbərliyi tərəfindən hərtərəfli köməklik göstərməli və bura maksimum sayda müxtəlif istifadəçilər cəlb edilməlidir. Layihənin hazırlanması və reallaşdırılması mərhələsində istifadəçilərin cəlb edilməsi onun başa çatmasından sonra daha çox istifadəçi tərəfindən qəbul olunmasını təmin edir. Layihənin ilkin planlaşdırılması və hazırlanması mərhələsində rəhbərliyin bilavasitə iştirakı xüsusilə daha vacibdir. Müvafiq sahə qurumlarının həmin sahənin spesifikliyini və təcrübəsini nəzərə alan təklifləri buradakı istifadəçilər tərəfindən layihənin müvəffəqiyyətlə öyrənilməsinə imkan verir. Texniki cəhətlər layihə işlərinin reallaşdırılmasının sonrakı mərhələlərində daha böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Təşkilatlararası koordinasiya. İnformasiya sistemləri şəbəkəsinin tətbiqində müsbət nəticələrin əldə edilməsi hər şeydən əvvəl müxtəlif qrup istifadəçilər arasındakı qarşılıqlı fəaliyyətdən asılıdır. Layihənin hazırlanması və reallaşdırılması burada çoxlu sayda dövlət qurumlarının iştirakı nəticəsində daha da mürəkkəbləşir. Ona görə də bütün maraqlı tərəflərin təmsil olunduğu nümayəndələrdən ibarət koordinasiya qrupunun formalaşması layihənin hazırlanması mərhələsində bütün iştirakçı qurumların tələblərinin nəzərə alınacağına və hər hansı anlaşılmazlığın baş verməyəcəyinə zəmanət verir. Sistemin tərkibinə daxil olan müxtəlif modullara məsuliyyət müvafiq funksional prosesə cavabdehlik daşıyan qurumların üzərinə qoyulmalıdır. Bu koordinasiya qrupu həmçinin istifadəçilərin sorğu və təkliflərinin layihənin reallaşdırılması üzrə texniki qrupa ötürülməsinə imkan verir.

Təşkilati və kadr məsələləri. İslahatların aparılmasına və DMİİS-in həyata keçirilməsinə məsul olan qurum bu məqsədlə müvafiq təşkilati resursa malik olmalıdır. Belə sistemin quraşdırılması üçün maliyyə və texniki sahələrdə müxtəlif ixtisas dərəcəsinə malik olan çoxlu sayda kadrlar tələb olunur. Layihədə nəzərdə tutulan işlərin müntəzəm icrasını təmin etmək üçün büdcə-vergi idarəedilməsi, layihələrin reallaşdırılması və digər texniki sahələr üzrə əlavə kadrların cəlb edilməsi və onların maliyyələşdirilməsi məsələlərinə baxıla bilər. Hazırda dövlət sektorunda kadr axınının daha da artmasını nəzərə alaraq icra qrupuna daxil olan və layihəyə cəlb edilən kadrların ixtisasartırma və treyninq kurslarında iştirakının təmin olunması vacib məsələlərdən birinə çevrilir.

Bu məsələyə texniki cəhətdən yanaşarkən qeyd etmək lazımdır ki, informasiya sisteminə xidmət etmək və ya mövcud xidməti daha da gücləndirmək üçün xüsusi qurumun yaradılmasına ehtiyac yaranır ki, bu qurumda aşağıdakı ixtisaslar üzrə mütəxəssislərin mövcudluğu

tələb olunur:

- layihələrin planlaşdırılması və hazırlanması;
- layihələrin praktiki idarəedilməsi;
- aparat və proqram təminatının istifadə edilməsi sahəsində texniki

vərdiş:

- zəruri texniki sənədləşməni, təlimatları və metodiki vəsaitləri tərtib etmək və istifadəçilərə köməklik göstərilməsi, sistemə daimi texniki təminat xəttlərinin yaradılması və son istifadəçilərə fasiləsiz treyninqlərin təşkili sahəsində çoxillik təcrübə.

Sistemin istifadəyə verilməsində prioritetlərin müəyyən olunması.

Büdcənin tərtibi, icrası, mühaçibat uçotu, gəlirlər və digər proseslərin idarəedilməsi altsistemləri DMİ şəbəkə sisteminə əməliyyatların işlənilməsi üzrə modulların əsasını təşkil edir. Qeyd edilən altsistemlərin məlumatları şəbəkənin digər modulları üzrə lazım olan informasiyanın əsasını təşkil edir, büdcənin tərtib edilməsi, icrası və qərarların qəbul edilməsində mühüm rol oynayır. Belə sistemlər üçün adətən böyük həcmli məlumatlar xarakterikdir və onlardan bəziləri bölüşdürülmüş işlənmə prinsipinə malik olan çap qurğularını tələb edirlər. Bu sahələrdə həyata keçirilən proseslərin xarakteri, məlumatların böyük həcmə və sistemlə əlaqəsi olan əməliyyatların yüksək intensivliyə malik olması onların ilk növbədə avtomatlaşdırılmasını şərtləndirir. Doğrudan da bu və ya digər səviyyədə avtomatlaşdırmanın mövcud olmadığı təqdirdə bu qurumlarda məlumatların emalı zamanı ciddi gecikmələr yaranı bilər ki, nəticədə büdcə sahəsində idarəetmə üçün lazım olan məlumatların əldə edilməsi müəyyən problemlərlə üzləşə bilər. Beləliklə, avtomatlaşdırma hesabına qeyd edilən sahələrdə görülən işlərin səmərəliliyinin artırılması üçün daha böyük imkanlar mövcuddur. Bunun üçün yeni sistemin tətbiqi ciddi şəkildə əvvəlcədən planlaşdırılmalı, informasiya şəbəkə sisteminin müxtəlif modullarının xarakterini və tətbiq sahələrini əks etdirən ümumi əsaslar hazırlanmalıdır. Əsas diqqət bu layihəyə qoşulacaq şəbəkənin konkret hissələrinə, bu altsistemlərin ümumi şəbəkə və istifadəçilərlə qarşılıqlı fəaliyyət məsələlərinə cəmləşdirilməlidir.

Layihə üzrə işlərin planlaşdırılması, sistem və məlumatların idarəedilməsi. DMİ proseslərini təmin etmək üçün bütün dövlət idarəetmə orqanları səviyyəsində informasiya şəbəkə sisteminin tətbiq edilməsi miqyasına görə çox böyük tədbir hesab edilir. Ona görə də sistemin hazırlanması, tətbiqi və ona nəzarət edilməsi üçün ümumi standartlara uyğun olaraq layihələrin planlaşdırılması metodologiyasından istifadə edilməlidir. Bu layihələrin icrası üzərində lazımi nəzarəti təmin etmək üçün onlar mərhələlərlə həyata keçirilir. Mərhələlərlə icra həmçinin həmin təşkilatlarda yeni sistemin mənimsənilməsi üzrə mövcud imkan-

ları nəzərə almağa və resursları aşacaq hərəkətlərin qarşısını almağa zəmanət verir.

İnformasiya sistemlərində təminat üzrə məsuliyyət adətən bir neçə dövlət idarəetmə orqanının arasında bölüşdürülür. Ona görə də ümumi dövlət sektorunda məlumatların və sistemlərin idarəedilməsi üçün ümumi strateji yanaşmadan, vahid proseduralardan və standartlardan istifadəni təmin edən koordinasiya mexanizmləri yaradılmalıdır. O cümlədən, belə standartlar fasiləsiz əlaqənin yaradılmasında, məlumatların daxil edilməsi proseduralarında, məlumatların bərpa edilməsi və nüsxələrinin çıxarılmasında, təhlükəsizlik məsələlərində, fəvqəladə hallar zamanı hərəkətlərin planlaşdırılmasında və sistemin işinin bərpa edilməsində və s. işlərdə zəruri protokolların tərtib edilməsində müəyyən edilməlidir.

Yerlərdə texniki təminat və dəyişikliklər prosesinin idarəedilməsi. Çox vacib olan şərtlərdən biri seçilmiş aparat və proqram təminatına istifadə yerində texniki xidmətin göstərilməsidir. Satıcılar həmin ölkədə zəruri tədrisi, texniki xidməti, o cümlədən sistemin bütün istismar müddətində zəmanət öhdəliklərinin icrasını təmin etmək üçün xüsusi nümayəndəliyə malik olmalıdır.

DMİ şəbəkə informasiya sisteminin tətbiqi zamanı yalnız proseslər və informasiya tələbləri deyil, həm də həmin sistemin tətbiq ediləcəyi ölkə və mərkəzi idarəetmə orqanlarının sosial, mədəni və siyasi mühiti də nəzərə alınmalıdır, çünki informasiya sistemləri sosial sistemdir və texnologiya onun yalnız bir elementidir.

İnformasiya sistemləri işçilərin öz gündəlik vəzifələrini necə yerinə yetirməsinə bilavasitə təsir göstərir. Ona görə də formal tədris proqramlarına əlavə olaraq dəyişikliklərin müvafiq qaydada idarə edilməsi proseduraları yaradılmalıdır ki, müvafiq işçilər yeni mühitdə özlərini rahat hiss etsinlər və yeni şəraitə uyğunlaşma prosesi maneəyə çevrilməsin. Lakin daha mürəkkəb və yuxarı səviyyələrdə informasiya sistemləri təşkilat daxilində ayrı-ayrı şəxslər və qruplar arasında səlahiyyət və vəzifə bölgülərində ciddi dəyişiklik yarada bilər. Ona görə də dəyişikliklər prosesinin idarə edilməsində bu cəhətlər nəzərə alınmalıdır.

Ümumiyyətlə, yeni informasiya texnologiyası üzrə sistemlərin tətbiqi əməliyyatların şəffaflığını artırır və beləliklə dövlət qulluqçularının öz hərəkətlərinə məsuliyyət hissini daha da gücləndirir. Bu sistemlərin tətbiqi korrupsiya ilə mübarizə işinə dövrü olaraq köməklik göstərir və bu sahədə söyləri daha da artırır. Ona görə də bəzi ölkələrdə DMİS layihəsinin reallaşdırılmasına ayrı-ayrı qurum və qruplar tərəfindən ciddi müqavimət göstərilir. Məhz bu səbəbdən qeyd edilən layihənin ən yüksək səviyyədə rəhbərlik tərəfindən ciddi surətdə dəstəklənməsinə ehtiyac yaranır.

III hissə

AZƏRBAYCANDA DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİNİN XÜSUSİYYƏTLƏRİ. XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏŞKİLİ VƏ ONUN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ YOLLARI

THE
JOURNAL OF THE
ROYAL ANTHROPOLOGICAL INSTITUTE
VOLUME 100
PART 1
1970

W. A. H. R. S.

THE
JOURNAL OF THE
ROYAL ANTHROPOLOGICAL INSTITUTE
VOLUME 100
PART 1
1970

THE
JOURNAL OF THE
ROYAL ANTHROPOLOGICAL INSTITUTE
VOLUME 100
PART 1
1970

AZƏRBAYCANDA DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ FİSKAL SİYASƏTİN ƏSAS VƏZİFƏLƏRİ

1. Respublikada dövlət xərclərinin idarəedilməsi üzrə həyata keçirilən islahatlar

Azərbaycan öz müstəqilliyini əldə etdikdən sonra keçmiş SSRİ-nin digər ölkələri kimi çox ciddi problemlərlə üzləşdi. İstehsalın həcmi keçmiş müttəfiq respublikalarla təsərrüfatlararası əlaqələrin qırılması, zəruri ehtiyat və resurslarla təminatın getdikcə pisləşməsi, müvafiq nəzarət mexanizmlərinin dağılması və s. kimi amillərin aktiv təsiri nəticəsində kəskin şəkildə aşağı düşməyə meylləndi, fiskal və monetar siyasətin yeni iqtisadi mühitə uyğunlaşdırılması isə inflyasiyanın güclənməsinə və hiperinflyasiyaya çevrilməsinə şərait yaratdı, əhalinin sosial vəziyyəti və istehlak təminatı dözülməz səviyyəyə çatdı ki, bütün bunlar son nəticədə respublikada iqtisadi tənəzzülün əsasını qoydu. Qeyd etmək lazımdır ki, iqtisadi sahədə olan bu problemləri Ermənistanla aparılan müharibə və Dağlıq Qarabağ konfliktini, eyni zamanda bu hadisələrlə bağlı çox saylı qaçqınlar və məcburi köçkünlər ordusunun yaranması daha da dərinləşdirdi. Dünyada çox az sayda ölkə Azərbaycanın 90-cı illərin əvvəllərində üzləşdiyi qədər dəyişkən və gözlənilməz siyasi və iqtisadi vəziyyətlə rastlaşmışdır.

Bu dövr iqtisadi və ticarət sahəsində ciddi sarsıntılar, kooperasiya və təsərrüfatlararası əlaqələrin süqutu, əvvəlki dövrlərə xas olan daxili və fiskal dotasiya və subsidiya əməliyyatlarının sona çatması ilə xarakterizə olunur. Respublikaya miras qalmış iqtisadiyyata tamamilə təhrib olunmuş qiymətlər, rəqabətə əsaslanmayan, dünya bazarına uyğun gəlməyən, real istehlak bazarı olmayan məhsul istehsalı, müxtəlif mübadilə kurslarının mövcudluğu xas idi. Hökumətin institusional və inzibati bazası dağılmaqda olan iqtisadiyyatın sivil bazar münasibətlərinə keçilməsini və bunun üçün tələb olunan struktur dəyişikliklərinin aparılmasını təmin etmək iqtidarında deyildi. Bu zaman ölkə iqtisadiyyatı böyük həcmdə gizli iqtisadiyyat və gizli inflyasiya ilə müşayiət olunurdu ki, bu da iri pul kütləsində və bazarda təklifin kütləvi şəkildə çatışmamasında özünü göstərirdi. Dəyəri qeyri-müəyyən şəkildə formalaşdırılmış yerli valyutanı xarici təzyiqlərdən qorumaq üçün ölkədə valyuta mübadiləsi sahəsində məhdudiyyətlər mövcud idi.

Hesabalamalar göstərir ki, real ÜDM-in həcmi 1989-95-ci illərdə 60 faizdən çox azalmışdı. İstehsalın belə kəskin azalması fiskal mexanizmlərin süquta uğraması ilə birlikdə dərhal maliyyə təzyiqləri ilə nəticələnmişdi ki, onun təsirini aradan qaldırmaq üçün əsasən monetar siyasət istifadə edilirdi. Dövlət büdcəsinin fiskal kəsiri demək olar ki, tamamilə nəzarətdən çıxmışdı və 1993-cü ildə özünün ən yüksək səviyyəsinə – ÜDM-in 15.3 faizinə çatmışdı. Bu cür izafi pul yaratma və 1992-ci il ərzində qiymətlərin liberallaşdırılması onların sürətlə artmasına və sonradan hiperinflasiya səviyyəsinə çatmasına səbəb oldu. Mübadilə kursunun sürətlə ucuzlaşmasına (təqribən 1400 faizdən çox) baxmayaraq tədiyyə balansı sabitləşmədi və xarici valyuta ehtiyatları 1994-cü ilin sonunda demək olar ki, mövcud deyildi. Bütün bunlar ciddi və bütün sahələri əhatə edən kəskin tədbirlərin həyata keçirilməsini tələb edirdi.

1995-ci ildən başlayaraq ölkədə kompleks sabitləşdirmə və struktur islahatları üzrə proqramların həyata keçirilməsinə başlanıldı. Bu sabitləşdirmə fəaliyyətinin əsas tərkib hissəsini ciddi fiskal nəzarət proqramı və məhdudlaşdırıcı pul-kredit siyasəti təşkil edirdi. Bu səylərlə birlikdə bazar iqtisadiyyatına keçidi sürətləndirmək və integrasiya proseslərini daha ardıcıl və yumşaq formada həyata keçirmək, böyük məbləğdə yerli və xarici investisiya cəlb etmək üçün struktur islahatlarının da aparılmasına başlanıldı.

Bütün bu tədbirlər müəyyən uğurlarm əldə olunmasına zəmin yaratdı. Belə ki, makroiqtisadi və maliyyə sabitliyi bərpa olundu, Rusiyada 1998-ci ildə baş verən maliyyə böhranına və 1998-99-cu illərdə neftin qiymətinin xeyli dərəcədə azalmasına baxmayaraq bu sabitliyi qoruyub saxlamaq mümkün oldu. İqtisadiyyatda ümumi artım bərpa olundu və ölkədə son zamanlar iki rəqəmli artım sistemi davam edir və bu dinamikanın yaxın illərdə daha da sürətləndirilməsi planlaşdırılır. Respublikada hiperinflasiyanın qarşısının alınmasında da qısa müddətdə uğurlar qazanıldı. Orta illik inflasiya səviyyəsi 1991-95-ci illərdə dörd və üç rəqəmli məbləğlərlə ölçülürdüsə, hazırda bu məbləğ birrəqəmli səviyyəyə malikdir. Buna ciddi fiskal nəzarət və sərt pul-kredit siyasəti vasitəsilə nail olundu.

Bu fiskal tənzimləmə həm dövlət gəlirlərinin toplanılmasında cəhdlərin artırılmasını, həm də xərclərin azaldılmasını tələb edirdi. Dövlət büdcəsinə daxilolmaların, o cümlədən vergilərin yığılmasında və onların idarəedilməsində müəyyən dəyişikliklər baş verdi ki, bu da dövlət gəlirlərinin artmasına şərait yaratdı. Lakin bununla belə əsas cəhdlər ümumi xərclərə yönəldilmişdi ki, bu da 1995-ci ildən indiyədək onun

həcmnin əhəmiyyətli dərəcədə azalması ilə müşahidə olunmuşdur. Baş verən güclü iqtisadi dirçəliş mütləq ifadədə dövlət xərclərinin həcmi 2004-cü ildə 1995-ci ilə nisbətən 3,5 dəfə artırmağa imkan verdi. Bu fiskal stabilləşmənin ən vacib elementlərindən biri büdcə kəsirinin əksər hissəsinin xarici mənbələr hesabına örtülməsi idi və bu da ölkə daxili valyuta və kredit siyasətini sadələşdirməyə/yumşaltmağa və ölkə iqtisadiyyatına inflyasiya təzyiqinin azalmasına kömək edirdi. Lakin bunların həyata keçirilməsi üçün 1995-ci ildən sonrakı dövrlərdə geniş neft sektorunun inkişafı olmasaydı təbii ki, stabilliyə və artımın davam etdirilməsinə nail olmaq çox çətin olardı.

1995-ci ildən sonrakı illər ərzində neft sektoru sürətlə inkişaf etmiş və neftlə bağlı sahələrə investisiya qoyuluşunda güclü təkan olmuşdur ki, bu da neftin inkişafı üzrə layihələrin birinci mərhələləri həyata keçirildikdən sonra ÜDM-in təqribən 20 faizi həcmində artıma gətirib çıxarmışdır. Nəticədə malların və xidmətlərin ixracı sürətlə artmışdır ki, onun tərkibində neft və neft məhsullarının ixracı son on ildə təqribən 3 dəfədən çox artmışdır. Hazırda Azərbaycanda məbləği 5 milyard ABŞ dollarına çatmış valyuta bazarı formalaşmışdır. 2004-cü ildə ölkənin strateji valyuta ehtiyatları 1,8 milyard ABŞ dollarına çatmışdır, halbuki valyuta rejiminin liberallaşdırılması prosesinə başlanılarkən valyuta ehtiyatının məbləği cəmi 16 milyon ABŞ dollarına bərabər idi. Son zamanlar neft sektorunun daha da inkişaf etdirilməsi, böyük neft və qaz kəmərlərinin tikintisi xam neftin və qazın maneəsiz Avropaya ixracına imkan verəcəkdir ki, bu da respublika iqtisadiyyatının inkişafı və daha böyük həcmdə dövlət xərclərinin aparılması üçün əlavə mənbələr əldə olunmasını təmin edəcəkdir.

Nəzərə almaq lazımdır ki, respublikada bazar iqtisadiyyatına keçid prosesi davam edir və bu prosesin tənzimlənməsində böyük sürətlə inkişaf edən neft sektorunda baş verən struktur dəyişiklikləri və qarşıdan gələn gəlir axınları xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Həm keçid prosesi, həm də inkişaf edən neft sektoru rəqabət yönümlü iqtisadiyyatın formalaşmasında çətinliklər yarada bilərlər, çünki hər iki amilin valyuta məzənnəsinin artmasına güclü təzyiq göstərmə ehtimalı böyükdür. Ona görə də faktiki olaraq ölkə iqtisadiyyatı ikili makroiqtisadi məsələ ilə üz-üzə qalır:

- makroiqtisadi və valyuta stabilliyini qoruyub saxlamaq və real valyuta məzənnəsinin qeyri-neft sahələrinin zərərinə uzunmüddətli müvazinət səviyyəsindən yuxarı artması halının qarşısını almaq;

- bir sıra ənənəvi fəaliyyət növlərinin sıradan çıxması və ya nəticə-

lərin daha aşağı səviyyədə stabilləşməsi ilə müşahidə olunan davamlı struktur tənzimləmələri ilə sürətlə irəliləmək.

Digər ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, əlavə fiskal gəlirlərin məqsədyönlü və əvvəlcədən hərtərəfli əsaslandırılmış proqram əsasında xərclənməsi üzrə müvafiq icra potensialına malik olma əsas amildir. Nəzərə almaq lazımdır ki, hasilatın pay bölgüsü sazişlərinin təbiəti və neft qiymətlərinin dəyişkənliyi nəticəsində neft vəsaitlərindən gələn gəlir axını heç də həmişə davamlı olmur. Əgər qəfil əldə olunan vəsait axınları daimi mənbə kimi nəzərdə tutularsa, bu son nəticələrə mənfəət təsir göstərməklə yanaşı dayanıqlı inkişafın əldə olunması riskini artırır. Bu riski azaltmaq üçün əksər hallarda xərclər üzrə maliyyə planları tərtib edilir və investisiya fəaliyyətinə böyük məbləğdə dövlət xərclərinin qoyulması prosesinə başlanılır ki, bunların da maneəsiz şəkildə həyata keçirilməsi heç də həmişə mümkün olmur.

Hazırda respublikanın öz-özünə tənzimlənən artım yolunda irəliləməsi üçün lazım olan zəruri elementlərin bir çoxu mövcuddur və əhəmiyyətli nailiyyətlər əldə olunmuşdur. Bunların daha da artırılması üçün iqtisadi idarəetmə və siyasət sahəsində çevik qərarların qəbul olunması böyük əhəmiyyət kəsb edir. Ona görə də iqtisadi, sosial siyasət və dövlət xərclərinə dair konkret fəaliyyət proqramının tərtib edilməsinə böyük tələbat duyulur ki, bu da öz növbəsində iqtisadiyyatın diversifikasiyasını və qeyri-neft sahələrində həyata keçirilən fəaliyyətlərin canlandırılmasını tələb edir. Fiskal və dövlət xərclərinin həyata keçirilməsi əldə olunmuş valyuta stabilliyinin qorunub saxlanılmasına imkan verməlidir. Həddindən çox fəal dövlət xərcləri proqramı heç də həmişə davamlı iş yerlərinin yaradılmasını stimullaşdırmır və ya dövlət xidmətlərinin keyfiyyətini artırmır. Ona görə də iqtisadiyyat balanslaşdırılmış artım məsələsi ilə üz-üzə durur ki, bu da iqtisadiyyatın daha çox qeyri-neft sahəsinin ehtiyacları arasında balans yaradılmasını tələb edir. Başqa sözlə, qeyri-neft sahəsində investisiya və istehsal üçün bazar mühitinin yaxşılaşdırılmasına davamlı olaraq diqqət yetirilməli, dövlət vəsaitlərinin daha səmərəli və qənaətlə istifadə edilməsi üçün çərçivə müəyyən edilməlidir. Bu çərçivə ümumi makroiqtisadi stabilliyin qorunub saxlanılması və iqtisadiyyatın qeyri-neft sahələrində davamlı artımın əldə olunması ilə uyğunlaşdırılmalıdır.

Son zamanlar respublikamızda dövlət maliyyəsi sahəsində ən vacib hadisələrdən biri Dövlət Neft Fondunun (DNF) yaradılmasıdır. Neft hasilatının artımı nəticəsində əldə olunan gəlir axınını idarəetmək üçün zəruri mexanizmə olan ehtiyacı nəzərə alaraq 1999-cu ilin sonla-

rında DNF yaradıldı. Bu Fondun yaradılması neftin hasilatı üzrə kommersiya qərarlarının dövlət xərcləri barəsində hökumətin qəbul edəcəyi qərarlardan ayrılması üçün maliyyə mexanizmini təmin edir. O, həmçinin mərkəzi idarəetmə orqanlarına dövlət xərclərini daha hamar icra etmək üçün çeviklik və valyuta sabitliyini qorumaq, habelə fiskal proqramların, xüsusilə də öhdəlik götürülmüş investisiya layihələri və proqramlarının davamlılığını təmin etmək imkanını yaradır. Dövlət xərcləri haqqında qərarların qəbul olunması, real mübadilə kursu, rəqabət və qeyri-neft sektorunda artım son dərəcədə sıx bağlıdır. DNF-ə vəsaitlərin toplanma sürətinin aşağı olması iqtisadiyyatın inkişafına daha çox vəsaitin buraxılmasını təmin edir. Bu zaman manatın bahalaşmasına imkan vermədən, daxili inflyasiya proseslərinə təkan vermədən və müvafiq dövlət institutlarının inkişaf mərhələsində olduğunu nəzərə alaraq iqtisadiyyatın resurslara olan tələbatının müəyyən edilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. İqtisadiyyatın digər sahələri üçün nəzərdə tutulmuş resurs balansının müəyyən müddətdə nisbi sabit saxlanılması monetar və qiymət sabitliyinə şərait yaradır və respublika üçün xüsusilə təhlükəli olan Holland sindromunun baş verməsi riskinin qarşısını alır. Bütün bunlar qeyri-neft sahələrinin davamlı inkişafı üçün fiskal amillərdən istifadə edilməsini zərurətə çevirir.

Mövcud fiskal çərçivəni təhlil etməzdən əvvəl qeyd etmək lazımdır ki, sonuncu onillikdə dövlət maliyyəsinin quruluşu və tərkibi kəskin dəyişikliyə məruz qalmışdır. Dövlət gəlirləri və onun səmərəliliyi müstəqilliyin ilk günlərində kəskin şəkildə aşağı düşdü ki, bu da həm istehsalda kütləvi azalmaları, həm də keçmiş SSRİ-dən miras qalmış vergi rejiminin dağılmasını əks etdirirdi. Ümumi gəlirlərin ÜDM-də payı 1993-95-ci illərdə hiperinflyasiyanın mövcudluğu şəraitində 1.5 dəfədən çox azalmışdı. 1995-2001-ci illərdə gəlirlərin yığılmasında sabit inkişaf müşahidə edilsə də bu meyl temp artımı ilə seçilmir. Məsələn, vergidən daxilolmaların ÜDM-də payının 2004-cü ildə 1995-ci ilə nisbətən təqribən 1,5 dəfə artmasına baxmayaraq enerji və digər kommunal sahələrdə böyük həcmdə vergi borclarının mövcudluğu bu sahədə daha böyük potensialın olmasını təsdiq edir.

Əvvəllər vergi islahatlarının tempi tədrici xarakter daşıyırdısa 2001-ci ildən Vergi Məcəlləsinin tətbiq edilməsi vergi tənzimləmələrini sadələşdirən və vergi bazasını genişləndirən vergi inzibətçiliyində mütərəqqi təkmilləşdirmələri ilə müşayiət olundu. Bunların nəticəsində vergi daxilolmaları müəyyən tədiyyə növləri üzrə ciddi artımlarla birlikdə sabit xarakter daşdı.

Zəruri fiskal dəyişikliklərdə əsas diqqət dövlət xərclərinin üzərində cəmləşdirilmişdir. Bütün xərclər ÜDM-ə nisbətən 1993-cü illə

müqayisədə 1995-ci ildə iki dəfədən də çox azalmışdır və son 10 ildə sabit şəkildə təqribən 22 faiz həddində olmuşdur. Büdcə kəsiri üzrə maliyyələşmə mənbələrinin çatışmazlığı, xüsusilə Dünya Bankının kreditləri üzrə gecikmələr və özəlləşdirilmədən daxilolmaların azlığı 2001-ci ildə xərclərə düzəlişlərin aparılmasını zəruri etsə də və bu düzəlişlər isə həmin ildə xərclərin ÜDM-də payının müəyyən məbləğdə azalmasına səbəb olsa da sonrakı illərdə büdcə kəsirinin maliyyələşdirilməsi üzrə bütün çətinliklər aradan qaldırılmışdır.

90-cı illərin ikinci yarısını əhatə edən müddətdə fiskal dəyişikliklər ABŞ dolları ilə adambaşına düşən dövlət xərclərinin müəyyən qədər artırılmasına imkan verən nisbi iqtisadi siyasətlə yüngülləşdirildi. Dövlət xərclərinin ÜDM-də payının təqribən eyni olmasına baxmayaraq ABŞ dolları ilə adambaşına düşən səviyyəsi xeyli artmışdır. Əgər 1995-ci ildə dövlət xərclərinin Azərbaycana nisbətən daha aşağı səviyyəyə malik olduğu cəmi iki MDB ölkəsi olmuşdusa, 2000-ci ildə artıq beş MDB ölkəsi dövlət xərclərinin daha aşağı səviyyəsinə malik idi. Qeyd etmək lazımdır ki, son beş ildə bu göstərici bir necə dəfə artaraq 2005-ci il üçün 1.2 milyon manata və ya 244 ABŞ dollarına çatacaqdır ki, bu da Ukraynadan 15, Gürcüstandan 91, Moldovadan 172, Qırğızıstandan 175, Tacikistandan 218, Ermənistandan 65 ABŞ dolları çoxdur.

Respublikamızda mövcud olan problemlərdən və dövlət xərclərinin səviyyəsinə və səmərəliliyinə aktiv təsir göstərən amillərdən biri kommunal sektorda böyük həcmdə kvazi-fiskal kəsirin olmasıdır. Ciddi fiskal məhdudiyyətləri olan ölkələrdə fiskal xərclər bir qayda olaraq büdcədən kənarda həyata keçirilir ki, bu da kvazi-fiskal kəsirin məbləğinin artmasına səbəb olur. Bu kəsirin yaranmasında büdcədə dövlət xərcləri kimi nəzərdə tutulmayan dolayı subsidiyalar/transfərtlər əsas rol oynayır. Digər MDB ölkələri kimi Azərbaycanda da bu problem xarakterik hesab edilir.

Ölkəmizin enerji və su sektorlarında kvazi-fiskal kəsir daha davamlı xarakter daşıyır. Enerji sektorunda bu kəsir əsasən aşağıdakı mənbələr hesabına formalaşır:

- ARDNŞ-in daxili istehlak üçün Azərenerji və Azəriqaz SC-lərə xam neft və təbii qazın dünya qiymətlərindən aşağı qiymətə satılması ilə əlaqədar yaranan dolayı subsidiyalar;

- qaz və elektrik enerjisinin istifadəsi üçün ödənişlərin zəruri həcmdə təmin olunmaması;

- texniki itgilərin səviyyəsinin yüksək olması, habelə sui-istifadə hallarına yol verilməsi.

Zəruri maliyyə intizamının olmaması, alınan malların və xidmət-

ların haqqının ödənilməməsi, habelə birbaşa və dolayı subsidiyalar enerji, qaz və su sektorlarında böyük həcmdə kvazi-fiskal kəsirin yaranmasına səbəb olmuşdur.

Qeyd etmək lazımdır ki, birbaşa subsidiyalar böyük sosial və iqtisadi dəyərə malikdir və onlardan geniş miqyasda istifadə mövcud xidmət sahələrinin dağılması, istehlak itgiləri ilə müsbət olunan xidmət keyfiyyətinin aşağı düşməsi ilə nəticələnir ki, bu da əhəlinin xidmət istehlakına mənfi təsir göstərir.

Respublikanın kommunal xidmət sektorunda səmərəli strukturun formalaşdırılmaması və bu sahələrə zəruri məbləğdə investisiyanın cəlb edilməməsi mövcud infrastrukturun və ümumi makroiqtisadi vəziyyətin də pisləşməsinə səbəb olur, çünki:

- kommunal xidmət sektorunda qeyri-səmərəli qiymət strukturu kommunal xidmətlərin göstərilməsində özəl sektorun iştirak imkanını məhdudlaşdırır;

- kvazi-fiskal kəsir bu sektorlara yönəldilən və hökumət zəmanəti ilə alınan dövlət borclarının artmasına səbəb olur ki, bu da büdcə təzyiqini artırır;

- kvazi-fiskal kəsir fiskal gəlirlərin artırılmasına imkan vermir ki, bu da vergi və digər büdcə ödənişləri üzrə borcların məbləğini artırır.

Son zamanlar ölkənin kommunal sektorunda maliyyə intizamının gücləndirilməsi, kvazi-fiskal kəsirin aradan qaldırılması və ictimai xidmətlərin göstərilməsində keyfiyyətin artırılması üçün bir sıra islahat tədbirləri həyata keçirilir. Bu sektorda əməliyyatların qeyri-səmərəliliyinin və kəsirləri yaradan səbəblərin aradan qaldırılması üçün struktur islahatları və özəlləşdirmə proqramı üzrə müvafiq işlər aparılır. Əsas məqsəd xidmətlərin göstərilməsi üçün tələb olunan investisiyaları cəlb etməklə əməliyyatların səmərəliliyinin artırılmasını, istehlak üzərində monitorinqlərin təşkilini, idarəetmənin təkmilləşdirilməsini, həmçinin yığımın artırılmasının stimullaşdırılması üçün özəl operatorların cəlb olunmasını təmin etməkdir.

Bu islahat tədbirləri, kvazi-fiskal kəsirin ləğv edilməsi və monetar sabitliyi təmin edən ümumi fiskal siyasət həddinin gözlənilməsi daha səmərəli dövlət xərcləri siyasəti üçün platformanı müəyyən edir. Bu sektorda «qeyri-büdcə hesablarının» ləğv edilməsi isə şəffaflığın təmin olunmasında və dövlət xərclərinin idarəedilməsində daha böyük uğurlar əldə edilməsinə şərait yaradacaqdır.

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi müstəqillik əldə etdikdən sonra respublikamıza bazar iqtisadiyyatının tələblərinə və hökumətin dəyişən roluna cavab verməyən dövlət xərclərinin idarə olunması sistemi miras

qalmışdı. Planlı iqtisadiyyatın büdcə strukturları büdcənin hazırlanması və formalaşdırılması prosesini sahəvi və iqtisadi maddələr üzrə yanaşma əsasında aparırdılar. Standart xidmət normaları və nəzarət mexanizmlərinə əsaslanan büdcə həddən artıq mexaniki idi, həmçinin prioritetlərin müəyyənləşdirilməsi və dövlət vəsaitlərinin ayrılması mexanizmi kimi səmərəli deyildi.

1992-ci ilin sonlarında qəbul olunmuş «Büdcə sistemi haqqında» Qanun resursların səmərəli istifadəsi üçün çox az stimül yaratdığına görə planlaşdırma və siyasətin müəyyənləşdirilməsi mexanizmi kimi qeyri-adekvat idi, məsuliyyət və nəzarət funksiyaları öz zəifliyi ilə seçilirdi. Əsas problem dövlət büdcəsinin qeyri-adekvat əhatə dairəsi idi. Çoxlu sayda fondlar mövcud idi ki, onların büdcədən vəsait almasına baxmayaraq bu vəsaitlərin istifadəsi barədə məlumat çox məhduddu idi. Bundan başqa çoxlu sayda büdcədən kənar fondlar da mövcud idi, onlar öz vəsaitlərini büdcədən və digər mənbələrdən əldə edirdilər. Bu qurumların büdcədən kənarda qalması cavabdehliyin və şəffaflığın lazımi səviyyədə təmin olunmamasına səbəb olmaqla dövlət xərclərinin səmərəliliyinin və sektorlar üzrə siyasətlərin prioritetliyinin qiymətləndirilməsinə mane olurdu.

Büdcə yanaşması ortamüddətli xərclər və ya makroiqtisadi çərçivə ilə əlaqələndirilmirdi. Sahə nazirlikləri xərclərin prioritetləri barədə çox az konkret məsləhət alırdılar və vəsait üçün müraciət edərkən köhnəlmiş norma prinsipinə əsaslanırdılar ki, bu da xərclərin xüsusiyyətlərinin mövcud vəziyyətə uyğun olmaması ilə nəticələnirdi. Hətta sahə nazirlikləri bir çox hallarda xərclərin xüsusiyyətlərini öz ehtiyaclarına uyğunlaşdırmaq istədikləri təqdirdə belə tənzimlənmə bazası bunu mümkün edirdi.

Ona görə də dövlət xərclərinin idarəetmə səmərəliliyinin və istifadə təsirinin artırılması üçün yeni büdcə sisteminin yaradılmasına ehtiyac duyulurdu. Bu büdcə sistemi aşağıdakılara imkan verməli idi:

- yeni sistem şəffaf olmalı və monitoring üçün müvafiq mexanizmlərə malik olmalıdır;

- büdcə sisteminin strukturu aydın olmalı, valyuta və makroiqtisadi sabitliyin və neft sərvətlərinin idarə olunmasını təmin etməlidir;

- bu sistem dövlət xərclərinin təhlil və təmizliyini, daxili və xarici audit proseduralarının həyata keçirilməsini, zəruri malların (iş və xidmətlərin) ən sərfəli şərtlərlə satın alınmasını təmin etməlidir;

- hökumətin institutsional mexanizmləri və inzibati strukturları bazar iqtisadiyyatının tələblərinə və dövlət xidmətlərinin ən sərfəli qiymətlərlə göstərilməsinə xidmət etməlidir.

Bu məsələlərin həllini təmin edən yeni büdcə sistemi formalaşdırılmaqla yanaşı ortamüddətli perspektiv üçün dövlət xərclərinin idarəedilməsində həyata keçirilməli olan islahatlar proqramı müəyyən edildi ki, burada əsas vəzifələr kimi aşağıdakılar nəzərdə tutulurdu:

- büdcə haqqında yeni Qanunun işlənilib hazırlanması;
- büdcənin əhatə dairəsinin genişləndirilməsi;
- büdcənin hazırlanması proseduralarının yaxşılaşdırılması;
- büdcənin icra proseduralarının yaxşılaşdırılması;
- dövlət satınalmalarında islahatların aparılması;
- xəzinədarlığın əhatə dairəsinin genişləndirilməsi;
- ali auditor institutunun yaradılması;
- dövlət xərclərinin səviyyəsinin yüksəldilməsi;
- inzibati və digər dövlət idarəetmə sistemində zəruri institutsional və digər struktur dəyişikliklərinin həyata keçirilməsi.

İntensiv struktur islahatları prioritet vəzifələri əhatə etməklə aşağıdakı məsələlərin həllinə yönəldilmişdi:

- dövlət sektorunda dərin islahatlar həyata keçirməklə idarəetmənin keyfiyyətinin yüksəldilməsi, o cümlədən neftdən daxil olan gəlirlərin düzgün istifadə və idarə edilməsi üçün yaradılan DNF-nin vəsaitlərindən effektiv istifadə mexanizmlərinin müəyyənləşdirilməsi, dövlət idarəetmə və məhkəmə sistemində islahatların həyata keçirilməsi, vergi və gömrük xidmətlərinin yenidən təşkili. Bütün bu tədbirlər dövlət resurslarından səmərəli və düzgün istifadə olunmasının təmin edilməsinə, təsərrüfat fəaliyyətinin inkişafı üçün maneələrin aradan qaldırılmasına, korruptsiyanın səviyyəsinin aşağı salınmasına yönəldilmişdir;

- təhsil, səhiyyə və sosial müdafiə sahəsində daha təkmil və vəsaitlərin ünvanlı çatdırılması siyasətinin həyata keçirilməsi. Bu zaman yoxsulluq səviyyəsinin azaldılmasına və şəffaflığın təmin edilməsinə nəzarət etmək üçün müvafiq proqramların reallaşdırılma göstəricilərinin müəyyən edilməsi üçün tədbirlər həyata keçirildi;

- bazar iqtisadiyyatı prinsipləri əsasında real iqtisadiyyatın inkişafı üçün stimulun təmin edilməsi. Bu zaman özəlləşdirmə problemlərinin həll edilməsində, kənd təsərrüfatı, energetika, infrastruktura və ekologiya sahələrində iqtisadi və təşkilati maneələrin aradan qaldırılması üçün dövlətin rolunun dəqiq müəyyən edilməsi üçün müvafiq təşkilati işlər həyata keçirildi.

Bütün bunlar struktur dəyişiklikləri ilə yanaşı kəskin institutsional islahatların aparılmasını tələb edirdi ki, bu istiqamətlər üzrə görülən tədbirlər respublikada hökumətin həyata keçirdiyi iqtisadi islahatların əsasını təşkil edir.

2. Azərbaycanda həyata keçirilən fiskal siyasətin əsas istiqamətləri

Respublikada 1995-ci ildən başlayaraq həyata keçirilən, sabitləşmə və yüksəlişin əldə olunmasına yönəldilən iqtisadi siyasət və sistem daxilində aparılan çoxşaxəli struktur islahatları həmin dövrlər üçün xarakterik olan əlverişsiz xarici amillərə (neftin qiymətinin ucuzlaşması, xarici ələmlə rabitə xəttlərinin məhdudluğu) baxmayaraq nəzərə çarpacaq nəticələrin əldə olunmasına imkan vermişdir. Həyata keçirilən siyasət dövlət gəlirlərinin, həmçinin xüsusi bölmədə əldə olunacaq gəlirlərin artırılmasını labüdləşdirir.

Belə şəraitdə ölkənin əsas iqtisadi agentli olan dövlətin malik olduğu məhdud resursların idarəolunmasının və onlardan istifadənin səmərəliliyinin artırılması son dərəcədə mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Ölkədə hökumət tərəfindən iqtisadi islahatların aparıcı qüvvəsi kimi fiskal siyasətin iqtisadiyyatın mövcud strukturuna və beynəlxalq standartlara uyğun olaraq həyata keçirilməsi üçün ardıcıl tədbirlər görülür. Bu zaman respublikanın daxili xüsusiyyətlərinə uyğun olan bazar iqtisadiyyatı və azad sahibkarlığın getdikcə özəl sektora keçməsi prosesinin sürətləndirilməsi zəruriyyəti, müharibə şəraitinin davam etməsi, eyni zamanda böyük əmək və material ehtiyatlarının, nisbətən yüksək işsizliyin mövcudluğu və əmək haqqının aşağı olması kimi amillər nəzərə alınır.

Həyata keçirilən fiskal siyasət həmin xüsusiyyətlərə uyğun olaraq antiinflasiya xarakterli və məcmu təklifin artımına yönəldilən nəzəriyyəyə əsaslanır. Bu məqsədlə həm dolaylı vergi sistemi, həm də birbaşa təsir vasitəsi olan dövlət xərclərindən geniş istifadə olunur.

Ötən dövrlərdə mövcud iqtisadi mühitə uyğun ümumi makroiqtisadi vəzifələrin həll edilməsi üçün müxtəlif maliyyə alətlərinin, yəni vergilərin, dövlət xərclərinin və borc öhdəlikləri üzrə əməliyyatların əlaqəli şəkildə istifadə edilməsini nəzərdə tutan sərt fiskal siyasət yeridilmişdir.

Bu siyasətin məntiqi nəticəsi olaraq inflasiyanın qarşısı demək olar ki, tamamilə alınmış, ÜDM-in azalma meylinə son qoyularaq son illərdə onun artımına nail olunmuş, daxili qiymətlər və xarici ticarət tam liberallaşdırılmış, bank sektorunun yenidən qurulması və bank nəzarətinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinə başlanılmış, vergitutma sistemi təkmilləşdirilmiş, dövlət xərclərinin idarəedilməsinin ən səmərəli metodlarından biri olan xəzinədarlıq sistemi yaradılmış, özəlləşdirmə prosesində və struktur islahatlarının həyata keçirilməsində nəzərə çarpacaq irəliləyişlər əldə edilmişdir.

Lakin Azərbaycanda iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsini və yeni bazar mühitinə daha tez uyğunlaşdırılmasını təmin etmək üçün islahatların kompleks proqramının hazırlanması və həyata keçirilməsi tələb olunur ki, bu da öz növbəsində müvafiq iqtisadi, hüquqi və institutsional şərait tələb edir.

Dövlət sektorunda işlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə maliyyə resurslarının daha səmərəli və çevik idarə olunması, daxili və xarici investorlar üçün stabil şəraitin yaradılması və bazar münasibətlərinin tam bərqərar olunması, inzibati islahatlara hüquq, məhkəmə və audit sistemində islahatların həyata keçirilməsi yolu ilə nail olunması nəzərdə tutulmuşdur. Bu zaman həyata keçirilən fiskal siyasətin əsas istiqamətlərindən biri kimi dövlət xərclərinin idarə edilməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi və zəruri dövlət nəzarət sisteminin yaradılması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət xərclərinin idarə olunması sistemində əsas yeri büdcə sistemi tutur. Respublikada büdcə prosesi, onun hazırlanması və icrası dövlətin iqtisadi siyasətinin həyata keçirilməsində aparıcı rol oynamaqla yanaşı, maliyyə resurslarının effektiv bölüşdürülməsinin təmin olunmasında da başlıca alət kimi çıxış edir. Bununla yanaşı istifadə edilən budcə sisteminin bir sıra tərkib elementləri beynəlxalq standartlara uyğun gəlmir və dövlət resurslarının tam səmərəli cəmləşdirilməsi və bölgüsünü təmin etməyə imkan vermirdi.

Bu sahədə ən mühüm problemlərdən biri büdcənin əhatə dairəsinin məhdudluğu və bununla əlaqədar olaraq onun şəffaflığının tam təmin edilə bilməməsi idi. Belə ki, büdcədə bütün daxilolmaların və bütün xərclərin cəmləşdirilməsi problemi tam həll edilməmiş qalırdı. Başqa sözlə 1997-ci ilin ortalarında bütüm xüsusi fondlar və büdcədən kənar fondlar büdcədən kənarda tamamilə ayrıca yaradılıb istifadə edildiyindən onların planlaşdırılması, səmərəli istifadəsi, onların üzərində nəzarət mexanizminin həyata keçirilməsi təmin edilməmişdi. Buna görə də dövlət ehtiyatlarının böyük bir hissəsi hökumətin makroiqtisadi siyasəti ilə uzlaşdırılmadan sistem daxili siyasətin həyata keçirilməsinə cəlb edilmişdi və onlardan istifadə haqqında hərtərəfli, dəqiq məlumatlar əldə etmək mümkün olmurdu.

Ölkədə büdcənin icrası üzrə yeni prosedura və mexanizmlərə malik sistemin yaradılmasından sonra bu sahədə vəziyyət nəzərə cərpacaq dərəcədə yaxşılaşmağa doğru dəyişdi, xüsusi fondların bir çoxu büdcəyə daxil edildi, büdcədən kənar fondlar tərəfindən həyata keçirilən əməliyyatlar üzərində müvafiq dövlət nəzarəti yaradıldı.

Hazırda büdcənin əhatə və nəzarət dairəsinin genişləndirilməsi istiqamətində işlər davam etdirilir.

Qeyd etmək lazımdır ki, büdcə fəaliyyəti sahəsində hökumətin həyata keçirdiyi fiskal siyasətin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, heç bir gəlir maddəsi üzrə məbləğ və dövlət xidmətini həyata keçirmək səlahiyyətinə malik olan heç bir təşkilat büdcədən kənarda qalmamalıdır. Bunun üçün bütün dövlət daxilolmalarının büdcənin gəlir hissəsində toplanılması, bütün dövlət xərclərinin isə onun xərc hissəsində nəzərdə tutularaq buradan istifadəsinin həyata keçirilməsi təmin edilməlidir. Eyni zamanda xüsusi fondların getdikcə ləğv olunması siyasəti həyata keçirilməklə yanaşı bu proses başa çatana qədər büdcənin tərtibi və bütün səviyyələrdə müzakirəsi zamanı onların nəzərə alınması və dövlət nəzarətinə cəlb olunması təmin edilməlidir.

Dövlət xərclərinin idarəedilməsinin səmərəliliyinin artırılması yollarından biri büdcənin tərtibinin yeni şəraitə uyğunlaşdırılması və xərclərin planlaşdırılmasının səmərəliliyinin yüksəldilməsidir.

Büdcənin yerinə yetirdiyi əsas funksiyalardan biri iqtisadi siyasət sahəsində konkret vəzifələri həyata keçirmək məqsədilə mövcud resursların mümkün qədər səmərəli bölgüsünü və onlardan istifadə təsirinin artırılmasını təmin etməkdir. Bu alət rolunu daha effektiv icra etmək üçün malların (iş və xidmətlərin) növü, həcmi, bölgüsü özünün siyasi həllini və prioritetliyini tapmalıdır. Bu vaxt qəbul ediləcək prioritet siyasətə əhalinin mənafeyi və müxtəlif qurumların reaksiyası da nəzərə alınmalıdır. Bu prinsiplərə əsaslanmaqla büdcənin tərtibi yalnız növbəti ili deyil, perspektiv dövr (məsələn, 3-5 il) üçün dövlətin iqtisadi siyasətinin ardıcılığını göstərmək məqsədilə bir neçə ili əhatə etməlidir. Bu istiqamətdə müəyyən tədbirlər həyata keçirilmiş və bəzi sahələr üzrə ortamüddətli inkişaf proqramları tərtib edilmişdir. Lakin bununla yanaşı büdcə-vergi siyasətinin əsas istiqamətlərindən biri kimi bu vəzifələrin lazımı şəkildə yerinə yetirilməsi üçün büdcənin tərtibinin elə metod və üsullarının işlənilib hazırlanması tələb olunur ki, onların tətbiqi hökumətə dövlət ehtiyaclarının səmərəli idarə olunmasına, dövlət maliyyə planlarının işlənilib hazırlanmasına və reallaşdırılmasına imkan versin.

Bundan başqa büdcə proseslərinə rəhbərliyin, büdcə sifarişlərinin tərtibinin, xərc limitlərinin müəyyən edilməsinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində də müvafiq dəyişikliklər aparılmalıdır.

Dövlət xərclərinin idarəedilməsinin səmərəliliyinin artırılması yollarından biri də dövlət investisiyalarının tamamilə dövlət büdcəsinə inteqrasiyasıdır. Son dövrlərə qədər bu əməliyyat yalnız büdcə vasitəsilə həyata keçirilən daxili investisiyaları əhatə edirdi. Xarici mənbələrdən maliyyələşdirilən və eləcə də dövlət zəmanəti ilə həyata keçirilən investisiyalar isə bu prosesə daxil edilmirdi.

Dövlət investisiyalarının dövlət xərclərinin mühüm tərkib elementi olduğunu nəzərə alaraq son illərdə həm daxili mənbələrdən, həm də xarici mənbələrdən cəlb olunmuş investisiyaların büdcədə əks etdirilməsi prosesinə başlanılmışdır. Lakin bu proses hələ də dövlət zərərmanəti ilə həyata keçirilən investisiyaları tam əhatə etmir və digər tərəfdən konkret bir siyasəti özündə əks etdirmir. Buna görə də dövlət investisiyalarının ümumi həcmnin qiymətləndirilməsi nəzərdə tutulmaqla onun əsasında investisiya sahəsində yaxın dövr üçün dövlətin maliyyə siyasəti müəyyənləşdirilməlidir.

Dövlət investisiyalarının reallaşdırılması sahəsində makroiqtisadi siyasətin həyata keçirilməsi, onun idarə olunması üzrə öhdəliklərin bölgüsü, investisiya planlarının hazırlanması, xərc smetalarının tərtibi, həmçinin layihələrin gerçəkləşdirilməsi üzərində nəzarət və onun səmərəliliyinin qiymətləndirilməsi və s. kimi funksiyaları həyata keçirən orqanların dəqiq müəyyənləşdirilməsi investisiya siyasətinin əsas istiqamətlərini təşkil etməlidir.

Büdcə məlumatları üzrə şəffaflığın təmin edilməsi fiskal siyasətin əsas istiqamətlərindən birini təşkil edir. Qeyd etmək lazımdır ki, son zamanlar təsdiq üçün qanunverici orqana təqdim edilən büdcə bir sıra tələblərə cavab vermirdi. Müəyyən edilmiş prioritetlər, faktiki icranın keçən illərlə müqayisəsi, ortamüddətli perspektivə müəyyən olunan inkişaf istiqamətləri, müxtəlif proqramların yerinə yetirilmə səviyyəsi və təhlil üçün zəruri olan bir sıra digər məlumatlar büdcədə öz əksini tapmırdı.

Bu problemlərin həlli büdcənin şəffaflığının təmin olunması istiqamətində görülməli tədbirlərin mahiyyətini təşkil edir.

Xərclərin idarəedilməsində ən məsuliyyətli dövr büdcənin icrasının təşkili prosesinə nəzarətdir. Respublikada büdcənin icrası üzrə müasir yeni sistemin yaradılması xərclərin vahid mərkəzdən idarə edilməsi, əmək haqqı, pensiya və s. bu kimi xərclərə prioritetliyin verilməsi, ayrı-ayrı xərc maddələri üzrə icraya ilkin və cari nəzarətin təşkili, xərclərin ümumi həcmnin gəlirlərlə əlaqələndirilməsi, kassa vəsaitlərinin hərəkətinə nəzarətin təşkili, büdcə vəsaitləri hesabına malların (iş və xidmətlərin) satın alınması zamanı qiymət intizamına nəzarət olunması istiqamətində zəruri tədbirləri həyata keçirməyə imkan vermişdir. Bu baxımdan «Tender haqqında» və sonradan daha təkmil «Dövlət satınalmaları haqqında» Qanunların qəbul edilməsi dövlət sektorunda xərclərin səmərəliliyinin yüksəldilməsi istiqamətində mühüm addımlar olmuşdur.

Lakin hələ də bir sıra büdcə təşkilatlarının büdcədə nəzərdə tutulan

təxsisatlardan artıq borclanmaları, bu borclanmalar üçün konkret məsuliyyətin olmaması, eyni zamanda dövlətin bu vəziyyətdə konkret öhdəliyi və s. kimi həllini tapmamış problemlər də mövcuddur.

Konkret öhdəliklər mexanizmi olmadığından malgöndərən, iş və xidmət göstərən təşkilatlar tərəfindən büdcədən maliyyələşən təşkilatlara təqdim edilmiş, lakin ödənilməmiş tələblər yığını həm ödəməmələr probleminin yaranmasına, həm də büdcə əməliyyatları üzrə gələcək xərclərin artmasına gətirib çıxarır ki, bu da son nəticədə milli iqtisadiyyatın inkişafına mənfi təsir göstərir.

Bu baxımdan iqtisadi sistemdə yerinə yetirilən maliyyə əməliyyatlarının norma və qaydalara uyğunluğunu, onların şəffaflığını və dəqiqliyini təmin edən mexanizm kimi dövlətin sistem daxili və xarici nəzarət proseduralarının yaradılması əsas vəzifələrdən birinə çevrilir.

AZƏRBAYCANDA XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN YARADILMASI VƏ XƏZİNƏ İŞLƏRİNİN TƏŞKİLİ VƏZİYYƏTİ

1. Azərbaycan xəzinədarlıq sisteminin yaradılması üzrə hüquqi baza

Azərbaycan xalqının ümummilli lideri H.Əliyevin hakimiyyətə gəlişindən sonra yuxarıda qeyd edildiyi kimi respublikanın sosial-iqtisadi həyatının bütün sahələrində davamlı fəaliyyət mexanizmlərinin yaradılmasına, ciddi və kəskin struktur dəyişikliklərinin aparılmasına, dövlət idarəetməsini həyata keçirmək üçün zəruri olan qanunvericilik bazasının yaradılmasına başlandı və bütövlükdə hüquqi dövlətin bünövrəsi qoyuldu. Bu tarixi missiyada dövlət üzərinə düşən funksiyaları daha ardıcıl və dayanıqlı yerinə yetirmək üçün iqtisadiyyatın bütün sahələrində olduğu kimi maliyyə sektorunda da özünün əsas təsir alətlərindən daha geniş istifadə etməyə başladı. Sərt monetar və fiskal siyasətin həyata keçirilməsi, bu siyasətlərin icrasında zəruri dövlət nəzarətinin təşkil edilməsi özünün ilkin bəhrəsini verdi və həmin dövrlərdə ölkə iqtisadiyyatı üçün xarakterik olan hiperinflasiya və istehsalın staqnasiya vəziyyətini nisbətən yumşaltmaq, sonradan tədricən də olsa ardıcıl aradan qaldırmaq mümkün oldu. Respublikada çoxşaxəli iqtisadi islahatların və struktur dəyişikliklərinin ardıcıl surətdə həyata keçirilməsi təmin edildi, makroiqtisadi sabitlik və yüksəliş əldə olundu. Ölkədə əlverişli iqtisadi mühitin formalaşmasına, ölkə iqtisadiyyatına böyük həcmdə xarici investisiyanın qoyulmasına və sahibkarlığın inkişafında canlanmaya şərait yarandı.

Həmin dövrdə dövlət sektorunda aparılan global iqtisadi islahatlar maliyyə sektorunda da ciddi islahatların həyata keçirilməsini tələb edirdi. Bu isə öz növbəsində bazar münasibətlərinin formalaşması zamanı dövlətin iqtisadiyyata əsas təsir mexanizmi və əsas maliyyə bazası kimi istifadə etdiyi büdcə sisteminin təkmilləşdirilməsini, səmərəli və tarazlaşdırılmış büdcə siyasətinin hazırlanmasını sürətləndirdi.

Yalnız hərtərəfli əsaslandırılmış və mövcud vəziyyəti əks etdirməklə yanaşı gələcək inkişafa zəmin yaradan real fiskal siyasətlə ölkənin maliyyə resurslarından səmərəli və qənaətlə istifadə edilməsinə təsir etmək, büdcə xərclərini, dövlət satınalmalarını artırmaqla ÜDM-in artımına nail olmaq, iqtisadiyyatda və cəmiyyətdə ədalətli bölgü və nəzarət funksiyalarını yerinə yetirmək mümkündür.

Respublikamızda bazar münasibətlərinin daha da gücləndirilməsi zərurəti ilə əlaqədar olaraq mövcud iqtisadi mühitə uyğun olan və aparılan iqtisadi siyasəti tamamlayan real dövlət büdcəsinin tərtibi, onun icrası zamanı dövlət vəsaitlərinin səmərəli idarəedilməsinin təşkili ən zəruri həyati məsələlərə çevrildilər.

Beynəlxalq təcrübə və respublikamızda formalaşan maliyyə sistemi mövcud vəziyyətdə bu məsələlərin düzgün və beynəlxalq standartlara uyğun həll edilməsi üçün müvafiq təşkilati tədbirlərin həyata keçirilməsini və praktiki olaraq alternativli olmayan təşkilati qərarin qəbul olunmasını tələb edirdi. Bu qərar Respublika Maliyyə Nazirliyinin nəzdində Dövlət Xəzinədarlığının yaradılması idi.

Azərbaycanda xəzinədarlıq sisteminin yaradılmasına bazar iqtisadiyyatına keçid dövrünü yaşayan bir çox MDB və Baltikyanı dövlətlərlə müqayisədə nisbətən gec başlanılmasına baxmayaraq qısa müddət ərzində bu sistemin zəruri hüquqi bazasının formalaşdırılması, ən vacib prinsip və proseduraların həyata keçirilməsi təmin edildi ki, bu da fiskal sahədə böyük nailiyyətlər əldə etməyə imkan verdi.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 04 oktyabr 1995-ci il tarixli 398 sayılı «Azərbaycan Respublikasında dövlət xəzinədarlığının yaradılması haqqında» Fərmanı ilə dövlətə məxsus maliyyə ehtiyatlarının vahid mərkəzdən idarə edilməsini təmin etmək, bu vəsaitlərin daxil olması və xərclənməsi üçün daha çevik nəzarət mexanizmini yaratmaq, dövlət borclarının, zamanətlərin və alınmış kreditlərin uçotunu yaxşılaşdırmaq və respublikada qiymətli kağızlar bazarının formalaşmasını sürətləndirmək məqsədilə Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyinin nəzdində Baş Dövlət Xəzinədarlığı (BDX) yaradıldı.

Baş Dövlət Xəzinədarlığının yaradılması ilə əlaqədar olaraq respublika büdcəsinin, büdcədən kənar fondların, büdcədən maliyyələşdirilən idarə və təşkilatların vəsaitlərinin xəzinədarlığın hesablarında cəmləşdirilməsi qərara alındı və beləliklə də dövlət resurslarının saxlanılması və idarəedilməsi üçün «vahid xəzinə hesabı» anlayışının əsası qoyuldu.

Fərmanla Dövlət Xəzinədarlığına rəhbərlik funksiyasının maliyyə nazirinin müavininə həvalə edilməsi ilə bu qurumun təşkilati fəaliyyətilə bağlı hüquqi əsas yaradıldı.

Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin «Azərbaycan Respublikasının Dövlət Xəzinədarlığı haqqında» 03 yanvar 1996-cı il tarixli 1 nömrəli Qərarı ilə BDX-nin strukturu təsdiq edildi və xəzinədarlığın saxlanılması üzrə xərclərin respublika büdcəsinin vəsaiti hesabına həyata keçirilməsi və bu məqsədlə respublika büdcəsində ayrıca sətirin nəzərdə tutulması qərara alındı.

Maliyyə sektorunda bu istiqamətdə aparılan islahatların əhəmiyyətini və beynəlxalq maliyyə institutları tərəfindən ciddi dəstəklənməsini qarara alaraq və eyni zamanda bu prosesin gedişinə mənfi təsir göstərə biləcək hər hansı maneənin qarşısını almaq məqsədilə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən «Azərbaycan Respublikasında dövlət xəzinədarlığının fəaliyyətinin tənzimlənməsi haqqında» 16 may 1997-ci il tarixli 568 nömrəli Sərəncam imzalandı. Bununla da respublikada dövlət maliyyə vəsaitlərindən istifadə olunmasının səmərəli mexanizminin formalaşdırılması, bu vəsaitlərin birbaşa son təyinatına çatdırılması və onunla bağlı əməliyyatların yalnız xəzinə hesabları vasitəsilə aparılması üçün zəruri hüquqi baza yaradıldı.

Həmin Sərəncamla Maliyyə Nazirliyinə və Milli Banka müvəkkil banklarla birlikdə nazirliklərin, komitələrin, şirkətlərin, müəssisə və təşkilatların büdcə hesablarının, həmçinin büdcədən kənar respublika və yerli xüsusi hesabların mərhələlərlə bağlanması və qalıq vəsaitlərinin yeni yaradılacaq xəzinə hesablarında cəmləşdirilməsi tapşırıldı. Müəyyən edildi ki, bu təşkilatların maliyyə əməliyyatları yalnız yeni xəzinə hesabları vasitəsilə aparılmalı və bu zaman heç bir təşkilat üçün istisna halı nəzərdə tutulmamalıdır. Məhz bu amil yeni sistemin çox qısa zaman kəsiyində qurulmasına əlverişli zəmin yaratdı.

Sərəncamın icrası olaraq Respublika Maliyyə Nazirliyi ilə razılaşdırılmaqla Azərbaycan Respublikası Milli Bankının İdarə Heyəti tərəfindən 21 may 1997-ci ildə «Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıqla kredit təşkilatları arasında hesablaşmaların təşkili haqqında» Qaydalar təsdiq edildi və bununla da xəzinədarlıq orqanları ilə kredit təşkilatları arasında maliyyə münasibətlərini tənzimləmək üçün hüquqi əsas yaradıldı. Qaydalarda xəzinədarlıq sisteminin yaradılmasınadək açılmış bütün bank hesablarının bağlanması, mövcud büdcə və büdcədən kənar hesabların bağlanması və ondan sonra yerinə yetirilməli olan üzləşdirmə və nəzarət proseduraları, yerli xəzinə orqanlarının xəzinə tranzit hesablarının aparılması və Milli Bankda Vahid Xəzinə Hesabı (VXH) ilə hesablaşma proseduraları, Mərkəzi Xəzinədarlıqla Milli Bank arasında əməliyyatlar, hesabat və üzləşdirmə əməliyyatlarının aparılması və onların dövrililiyi barədə qaydalar müəyyən edildi.

Yuxarıda göstərilən normativ aktlar əsasında Azərbaycanda xəzinədarlıq sisteminin tətbiq edilməsi məqsədilə Respublika Maliyyə Nazirliyi tərəfindən müvafiq təlimatlar hazırlandı və təsdiq edildi.

Azərbaycan Respublikası Maliyyə Nazirliyinin fəaliyyətini bazar iqtisadiyyatının tələblərinə uyğunlaşdırmaq və dövlət maliyyəsinin idarə

rə edilməsi sistemini təkmilləşdirmək məqsədilə Maliyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 4 fevral 2000-ci il tarixli 271 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edildi və bu Əsasnamədə xəzinə işlərinin təşkili və aparılması üzrə Nazirliyin vəzifələri, funksiyaları və hüquqları müəyyən edildi.

BDX-nin fəaliyyətini bu Əsasnamənin tələblərinə uyğunlaşdırmaq, onun vəzifə, funksiya və hüquqlarının qanunvericilik aktı ilə təsbitlənməsini həyata keçirmək üçün Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 06 noyabr 2000-ci il tarixli 203 nömrəli Qərarı ilə Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyi yanında Baş Dövlət Xəzinədarlığı haqqında Əsasnamə təsdiq edildi. Əsasnamədə xəzinədarlığın aşağıdakı vəzifə, funksiya və hüquqları nəzərdə tutulmuşdur:

Xəzinədarlığın vəzifələri

- dövlət büdcəsi layihələrinin hazırlanması üçün müvafiq təkliflərin verilməsi, büdcənin icrasına dair hesabat sənədlərinin hazırlanması və büdcənin icrasında iştirak edilməsi;

- dövlət büdcənin icrası üzrə xəzinə əməliyyatlarının uçotu və hesabatı işlərinin təşkilinə metodoloji rəhbərliyin həyata keçirilməsi;

- müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq büdcə və büdcədənəknar (o cümlədən məqsədli büdcə fondları) daxilolmaların mədaxil edilməsi, bölüşdürülməsi və qaytarılması əməliyyatlarının həyata keçirilməsi;

- büdcəyə daxilolmaların vəziyyətindən asılı olaraq təsdiq edilmiş dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş tədbirlərin maliyyələşdirilməsinin həyata keçirilməsi;

- dövlət büdcəsi vəsaitlərinin idarə edilməsi, o cümlədən mərkəzləşdirilmiş xərclər üzrə nəzərdə tutulmuş resurslardan istifadənin səmərəliliyinin təmin edilməsi məqsədilə maliyyə planlaşdırılmasının həyata keçirilməsi;

- ehtiyat fondundan və investisiya xərclərindən vəsaitlərin Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin müəyyən etdiyi təyinatlar üzrə yönəldilməsinin təmin edilməsi;

- dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş xərclər üzrə dövlət öhdəliklərinin qəbul edilməsi, büdcə təşkilatları tərəfindən alınan malların, qəbul olunan iş və xidmətlərin uçotu üzrə tədbirlərin həyata keçirilməsi və büdcə xərclərinin kassa icrasının yerinə yetirilməsi;

- dövlət büdcəsində büdcə kəsirinin örtülməsi üçün nəzərdə tutulmuş maliyyələşmə mənbələrindən istifadə edilməsi;

- büdcə təşkilatlarının büdcədənəknar vəsaitlərinin və məqsədli büdcə fondlarının gəlir və xərclərinin kassa icrasının həyata keçirilməsi;

- xəzinə işlərinin normativ sənədlərin tələblərinə uyğun təşkili və aparılmasının icra vəziyyətinin yoxlanılması.

Xəzinədarlığın funksiyaları

- BDX-nin hesabları üzrə əməliyyatları həyata keçirir və onların uçotunu təşkil edir;
- xəzinədarlığın cari hesabları ilə tranzit hesabları arasında hesablaşmaların həyata keçirilməsini Azərbaycan Respublikasının Milli Bankı ilə razılaşdırılmış qaydada tənzimləyir;
- müəyyən olunmuş qaydada mərkəzləşdirilmiş xərclərin, o cümlədən məqsədli büdcə fondlarının xərclərinin icrasını təmin edir;
- dövlət büdcəsi ilə digər büdcələrin qarşılıqlı əlaqələrinin nizamlanmasını və qarşılıqlı hesablaşmaları həyata keçirir, o cümlədən müvafiq ilin dövlət büdcəsinə riayət olunmaqla dövlət büdcəsindən ssuda (borc) verir;
- büdcə qanunvericiliyinə uyğun olaraq mərkəzləşdirilmiş xərclərdə dəqiqləşdirilmələr haqqında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin göstərişlərinin vaxtında icra olunmasını təmin edir;
- BDX ilə yerli xəzinədarlıqlar arasında hərəkət edən maliyyə resurslarının və pul vəsaitlərinin dövrü olaraq üzləşdirilməsini həyata keçirir;
- dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlərdən təyinatı üzrə istifadə olunmasına, büdcə təşkilatlarının büdcədənkənar vəsaitlərinin maliyyə orqanları ilə razılaşdırılmış qaydada təsdiq edilmiş smetaya uyğun istifadəsinə ümumi nəzarət edir;
- büdcə və büdcədənkənar (o cümlədən məqsədli büdcə fondları) gəlir və xərclərin icrasına dair hesabat məlumatlarının müvafiq büdcə təşkilatları ilə dövrü olaraq üzləşdirilməsini həyata keçirir;
- büdcə və büdcədənkənar (o cümlədən məqsədli büdcə fondları) gəlirlərin tədiyyə növləri üzrə kassa icrasını, xərclərin isə büdcə təşkilatları üzrə kassa və faktiki icrasının uçotunu aparır;
- büdcə və büdcədənkənar (o cümlədən məqsədli büdcə fondları) vəsaitlərin icrası üzrə yerli xəzinədarlıqlardan və büdcədən maliyyələşən nazirlik, komitə və şirkətlərdən alınan hesabatlar əsasında dövrü hesabatları tərtib edir və direktiv orqanlara göndərilmək üçün Nazirliyin rəhbərliyinə təqdim edir;
- müəyyən olunmuş qaydada subsidiyaların verilməsini təmin edir;
- beynəlxalq təşkilatlara üzvlük haqqları, dövlətdaxili və xarici borcları, Maliyyə Nazirliyinin digər tədbirləri üzrə birbaşa xərcləri həyata keçirir;

- xəzinədarlıq sisteminin təkmilləşdirilməsi üçün zəruri tədbirləri həyata keçirir və müvafiq təlimat materiallarının hazırlanmasını təmin edir.

Xəzinədarlığın hüquqları

- dövlət büdcəsinin icrası ilə əlaqədar olaraq yerli maliyyə orqanlarından və mərkəzləşdirilmiş xərclərdən maliyyələşən nazirlik, komitə, şirkət, baş idarə və idarələrdən hesabatların vaxtında təqdim edilməsini tələb etmək və düzgünlüyünü yoxlamaq;

- mərkəzləşdirilmiş xərclərin icrasına cari nəzarətin həyata keçirilməsi, maliyyə planlaşdırılması və Dövlət büdcəsindən xərclərin maliyyələşdirilməsi üçün Bölüşdürücü nazirliklərdən zəruri sənədləri almaq;

- büdcə təşkilatlarının xəzinə əməliyyatlarının aparılması məqsədi ilə özünün seçdiyi Agent-Banklarda tranzit hesabları açmaq;

- ayrılmış büdcə vəsaitlərinin təyinatı üzrə xərclənməməsi aşkar olunduğu, habelə vəsaitlərin xərclənməsinə dair müvafiq hesabatlar təqdim edilmədiyi hallarda müvafiq büdcə təşkilatının rəhbərliyini xəbərdar etməklə, həmin təşkilatların maliyyələşdirilməsinin məhdudlaşdırılması üçün təkliflər vermək;

- yerli maliyyə orqanlarında xəzinə işlərinin müvafiq qaydalara uyğun qurulmasına, büdcə vəsaitlərinin hərəkətinin xəzinə hesablarında düzgün əks etdirilməsinə, mövcud kredit resursu və büdcə limiti həddinin gözlənilməsi prinsipinə əməl edilməsinə operativ nəzarəti təmin etmək;

- qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada, o cümlədən, hüquq-mühafizə və məhkəmə orqanlarının qərarlarına əsasən idarə, müəssisə və təşkilatlarda Maliyyə Nazirliyi tərəfindən aparılan təftiş və yoxlamalarda iştirak etmək, bu təşkilatların maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin təhlilinə cəlb olunmaq.

Sonradan yeni sosial-iqtisadi mühitə uyğun respublikada büdcə sisteminin təşkilinin, büdcələrin tərtibi, təsdiqi, icrası və onlara nəzarətin təşkilati, hüquqi və iqtisadi əsaslarını, habelə dövlət büdcəsi ilə büdcədənkanar dövlət fondlarının, yerli büdcələrin qarşılıqlı əlaqələrinin əsas prinsiplərini müəyyən etmək üçün 2002-ci ildə daha təkmil «Büdcə sistemi haqqında» Qanun qəbul edildi. Bu Qanunda büdcə sistemi, dövlət büdcəsinin tərtibi, təsdiqi, icrası və ona nəzarət proseduraları və mexanizmləri barədə anlayış və tələblər öz əksini tapdı.

Dövlət xərclərinin idarəedilməsi və xəzinədarlıq sisteminin təşkili ilə bağlı bəzi prinsipial məqamların həlli qanunvericiliklə təsbit edildi

ki, bu da xəzinə işlərinin təşkili və aparılmasında mövcud olan bir sıra çətinlikləri aradan qaldırmağa imkan verdi.

Qanunun «Dövlət büdcəsinin icrası» barədə 18-ci və «Dövlət büdcəsinin kassa icrası» barədə 19-cu maddələrində aşağıdakı müddəalar öz əksini tapdı:

- dövlət büdcəsi nazirliklər və onların tabeliyindəki təşkilatlar tərəfindən dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə icra edilir;

- dövlət büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların vəzifəli şəxsləri tabeliyində olan müəssisələrin həyata keçirdikləri maliyyə əməliyyatlarına, xərc normalarına və müvafiq maliyyə qaydalarına riayət etmələrinə görə məsuliyyət daşıyırlar. Bu qaydalara riayət etməyən, o cümlədən vəsaitin hərəkətinə və istifadəsinə dair məlumatı təqdim etməyən, həmin vəsaitin təyinatını dəyişən büdcə təşkilatlarına qarşı qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş tədbirlər həyata keçirilə bilər;

- zərurət yarandıqda müvafiq icra hakimiyyəti orqanları (NK, MN) təsdiq olunmuş büdcə ayırmaları həddində, bölmələrin xərc maddələri və funksional təsnifatın paraqrafları səviyyəsində iqtisadi təsnifatın yarımmaddələri arasında müvafiq dəyişikliklər edə bilər;

- dövlət büdcəsinin kassa icrası dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə həyata keçirilir. Dövlət xəzinədarlığı dövlət maliyyəsindən istifadə sahəsində şəffaflığı təmin etmək məqsədilə dövlət büdcəsindən maliyyələşən bütün idarə, müəssisə və təşkilatlar üzrə maliyyə əməliyyatlarının müvafiq uçot qaydalarına uyğun uçotunu aparır;

- dövlət büdcəsinə bütün daxilolmalar və ödəmələr, büdcədən kənar haqlar (ödənişlər), büdcədən kənar dövlət fondları, dövlət büdcəsinin kəsinin bağlanması üçün dövlət təminatı ilə alınmış kreditlər üzrə əməliyyatlar və digər dövlət maliyyə əməliyyatları qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydalara uyğun olaraq dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə icra olunur;

- büdcə təşkilatlarının satın aldığı mallara, qəbul etdiyi iş və xidmətlərə görə dövlət xəzinədarlığı tərəfindən qabaqcadan dövlət (büdcə) öhdəlikləri götürülür və bu öhdəliklər çərçivəsində satınalmalardan yaranan kreditor borcları xəzinədarlıq tərəfindən ödənilir;

- dövlət büdcəsinin icrası prosesində qəbul edilmiş öhdəliklər üzrə əməliyyatlar büdcə ili qurtardıqdan sonra həyata keçirilə bilməz. Belə öhdəliklər üzrə ödəmələr növbəti büdcə ilindəki ayırmalar hesabına təmin olunur;

- ilin sonunda bütün xəzinə hesablarının qalıqları dövlət büdcəsinin VXH-sinə (məqsədli təyinatlı maliyyələşmələr istisna olmaqla) köçürülür;

- dövlət xəzinədarlığının öhdəsində olan nağd pul vəsaiti onun vahid hesabında MN tərəfindən müəyyən edilmiş müvəkil banklarda saxlanılır;

- VXH-nin idarəedilməsinin və bu hesabdan vəsaitin silinməsinə sərəncam verilməsinin müstəsna səlahiyyəti dövlət xəzinədarlığına məxsusdur. Dövlət xəzinədarlığının razılığı olmadan bu hesabdan hər hansı formada vəsaitin köçürülməsi və ya götürülməsi qadağandır;

- büdcə təşkilatları əldə etdikləri büdcə və büdcədənəkar gəlirləri tam həcmdə və vaxtında VXH-yə köçürməlidirlər;

- dövlət büdcəsinin icrasına dair hesabatın layihəsi və icmal hesabat MN tərəfindən hazırlanır;

- büdcə təşkilatları tərəfindən malların (işlərin və xidmətlərin) satın alınması Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunvericiliyi ilə tənzimlənir;

- dövlət büdcəsindən və Naxçıvan MR büdcəsindən maliyyələşən təşkilatlar dövlət xəzinədarlığının yazılı icazəsi olmadan bank hesabı açsın və ya belə hesabdan istifadə edə bilməzlər. Qanunvericiliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada dövlət xəzinədarlığı əvvəllər verdiyi icazəni geri çağıra bilər.

Qanunun «Dövlət büdcəsinin icrası barədə hesabat» adlı 20-ci maddəsində hesabatların tərtib və təqdim edilməsi üzrə səlahiyyət və məsuliyyətlər müəyyən edilmişdir. Belə ki, dövlət büdcəsinin icrası barədə aylıq hesabatlar hesabat ayından sonrakı ayın 25-dək tərtib olunur və müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarına (PA, NK) təqdim olunur. Hesabatda dövlət büdcəsinin icrası funksional və iqtisadi təsnifat əsasında ilin əvvəlindən artan yekunla əks etdirilir.

Dövlət büdcəsinin icrası barədə rüblük hesabat isə növbəti rübün birinci ayının sonunadək Milli Məclisə və müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarına (PA, NK) təqdim olunur. Bu hesabatda başqa göstəricilərlə yanaşı gəlir və xərclərin icrasının müqayisəli təhlili verilir, həmçinin xərclərin maliyyələşdirilməsində faktiki göstəricilərlə təsdiq olunmuş rəqəmlər arasında fərq yarandıqda bu fərqlə bağlı izahat və dövlət əhəmiyyətli layihələrə dair məlumatlar da əks etdirilir.

Dövlət büdcəsinin icrası barədə illik hesabat və müvafiq qanun layihəsi təsdiq olunmaq üçün növbəti ilin may ayının 15-dən gec olmayaraq icra hakimiyyəti orqanı (PA) tərəfindən Milli Məclisə təqdim olunur. Hesabat özündə digər məlumatlarla yanaşı bütün dövlət borcları, il ərzində götürülən borclar və verilən dövlət təminatları, buraxılmış dövlət istiqrazları və ehtiyat fondundan il ərzində istifadə haqqında məlumatları da əks etdirir.

Qanunun «Dövlət büdcəsinin icrasına nəzarət» barədə 21-ci maddəsində isə nəzarət səlahiyyətləri üzrə müddəalar öz əksini tapmışdır:

- dövlət büdcəsinin icrasına nəzarəti Milli Məclis və onun Hesablaşma Palatası həyata keçirir;
- dövlət büdcəsinin icrasına cari nəzarəti müvafiq icra hakimiyyəti orqanı (MN) həyata keçirir;
- dövlət büdcəsindən maliyyələşən büdcə təşkilatlarının rəhbərləri onlara təbə təşkilatlarda gəlir və xərclərin müəyyən edilmiş qaydada uçotunun aparılması və vəsaitin təyinatı üzrə istifadəsinə görə qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada məsuliyyət daşıyırlar.

2. Xəzinədarlıq işlərinin təşkili və tətbiqi mərhələləri.

Xəzinədarlığın mövcud vəziyyəti və təkmilləşdirilməsi yolları.

Xəzinədarlıq sisteminin birinci mərhələsi. Mövcud hüquqi bazaya söykənməklə xəzinədarlıq sisteminin yaradılması və dövlət büdcəsinin kassa icrası üzrə yeni sistemin respublikada tətbiq edilməsi üçün 1996-cı ilin sonlarından başlayaraq beynəlxalq maliyyə qurumlarının mütəxəssislərinin iştirakı ilə MN-də hazırlıq işlərinə başlandı. Sistemin yaradılması üçün xüsusi icra qrupu yaradıldı, zəruri metodiki və təlimati materiallar, o cümlədən xəzinədarlığın yerli orqanları yaradılacaq rayonlarda büdcədən maliyyələşən təşkilatlar üzrə hesablaşma (ödəmə) əməliyyatlarının təşkili qaydaları hazırlandı, MB-nin kassa-hesablaşma mərkəzlərinin yerləşdikləri şəhər və rayonlar mərkəz seçilməklə respublika ərazisi zonalara bölündü, yerli maliyyə orqanlarına, sahə nazirliklərinə və büdcə təşkilatlarına təlimati göstəriş məktubları göndərildi. Həmin ilin sonunda zona mərkəzlərinin səlahiyyətli nümayəndələrinə MN-də treyning kursları təşkil edildi, yeni sistemin xüsusiyyətləri, təşkili qaydaları və bunun üçün həyata keçirilməsi tələb olunan təşkilati tədbirlərin mahiyyəti geniş izah edildi.

1997-ci ilin 1 yanvar tarixindən başlayaraq əvvəlcə zona mərkəzlərində, mart ayından isə digər şəhər və rayon maliyyə orqanları daxil olmaqla bütün respublika ərazisində xəzinədarlıq sisteminin birinci mərhələsi tətbiq edildi. Büdcə təşkilatlarının maliyyə əməliyyatlarının icrası kredit təşkilatları ilə yanaşı yerli maliyyə orqanlarında açılan xəzinə hesab kitabları vasitəsilə həyata keçirilməyə başladı və maliyyə orqanları tərəfindən rəsmi təsdiq edilməyən çeklər və ödəniş tapşırıqları banklar tərəfindən icraya qəbul edilmədi. Bu yeni prosedura barədə MB tərəfindən müvəkkil banklara təlimati göstəriş verilməsinə baxma-

yaraq bəzi büdcə təşkilatları, xüsusilə güc strukturlarının yerli qurumları tərəfindən bu qaydanın tələbləri gözlənilmirdi, büdcə intizamı pozularaq ümumi məbləğə riayət edilməklə ayrılmış vəsaitlər öz təyinatından yayındırılaraq digər məqsədlərə istifadə edilirdi.

Lakin buna baxmayaraq birinci mərhələdə yeni sistemin yaradılması üzrə qarşıya qoyulmuş vəzifələrə demək olar ki, nail olundu. Dövlət büdcəsinin icrası üzrə maliyyə resurslarının hərəkəti və uçotu rəsmi bank uçot sistemi ilə paralel xəzinə hesab kitabları vasitəsilə təşkil edildi. Bu sistemin eksperiment formasında aparılmasına baxmayaraq yerli maliyyə orqanlarında xəzinə işlərinin təşkili və aparılması, uçotun qurulması üzrə müvafiq işçilərdə zəruri vərdişlərin yaradılmasına, maliyyə intizamının gözlənilməsi üçün büdcə təşkilatları ilə təşkilati tədbirlərin həyata keçirilməsinə, büdcə vəsaitlərindən istifadə üzrə xəzinə sənədlərinin tərtibi və işlənilməsinə nail olundu, başqa sözlə dövlət büdcəsinin kassa icrasının dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə aparılmasına zəmin yaradıldı.

Xəzinədarlıq sisteminin ikinci mərhələsi. Rəsmi dövlət sistemi və əsas icra mexanizmi kimi 1997-ci ilin may ayında xəzinədarlığın respublika ərazisində mərhələlərlə tətbiqi nəzərdə tutuldu və zonalar üzrə mövcud texniki, maliyyə və kadr resursları nəzərə alınmaqla tətbiq qrafiki tərtib edildi (Cədvəl 15).

Respublikada xəzinədarlıq işlərinin mütəşəkkil qaydada təşkil edilməsi və nəzərdə tutulmuş tədbirlərin vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi üçün BDX-də dörd nəfərdən ibarət olan Xəzinədarlıq işlərinin təşkili və ona nəzarət şöbəsi yaradıldı. Xəzinədarlıq sisteminin yaradılması istiqamətində görülmən bütün təşkilati, metodiki və təlimati işlər demək olar ki, BDX-nin Baş direktorunun şəxsi rəhbərliyi ilə bu şöbə tərəfindən yerinə yetirildi, o cümlədən xəzinədarlıq sisteminin ikinci mərhələsinin tətbiqi üzrə təlimatlar hazırlandı, yerli maliyyə orqanlarına, sahə nazirliklərinə və büdcə təşkilatlarına təlimati göstəriş məktubları tərtib edildi, MB-nin səlahiyyətli nümayəndələrinin iştirakı ilə bütün zonalarda seminar-müşavirələr keçirildi və hər bir rayonda xəzinə işlərinin təşkili təmin edilərək müəyyən dövr ərzində maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsində, gəlir, maliyyələşmə və xərc əməliyyatlarının xəzinə hesab kitablarında işlənilməsində, vəsaitlərin hərəkəti üzrə xəzinə registrinin və icmal hesabat balansının tərtib edilməsində bilavasitə iştirak etməklə müvafiq xəzinə işçilərinə metodiki köməkliklər göstərildi.

**Respublikada xəzinədarlıq sisteminin rəsmi olaraq yaradılması üçün
tərtib edilmiş qrafik**

Sıra №-si	Zonanın adı	Tarix
1	Şəki rayonu	1 iyun 1997-ci il
2	Şəki zonası:	Zaqatala, Oğuz, Qax, Balakən
3	Gəncə zonası:	Goranboy, Daşkəsən, Kəlbəcər, Naftalan, Samux, Xanlar, Gəncə
4	Göyçay zonası:	Ağdaş, Zərdab, İsmayıllı, Kürdəmir, Qəbələ, Ucar, Göyçay
5	Lənkəran zonası:	Masallı, Astara, Lerik, Yardımlı, Cəlilabad, Biləsuvar, Lənkəran
6	Əli-Bayramlı zonası:	Salyan, Sabirabad, Hacıqabul, Neftçala, Əli-Bayramlı
7	Şamaxı zonası:	Qobustan, Ağsu, Şamaxı
8	Tovuz zonası:	Qazax, Ağstafa, Şəmkir, Gədəbəy, Tovuz
9	İmişli zonası:	Beyləqan, Xocavənd, Cəbrayıl, Fizuli, Saatlı, İmişli
10	Xaçmaz zonası:	Quba, Qusar, Dəvəçi, Xaçmaz
11	Yevlax zonası:	Bərdə, Ağdam, Mingəçevir, Ağcabədi, Xocalı, Laçın, Tərtər, Yevlax
12	Naxçıvan zonası:	Naxçıvan MR Maliyyə Nazirliyi, Şərur, Babək, Culfa, Ordubad, Şahbuz, Sədərək, Naxçıvan şəhər maliyyə orqanı
13	Sumqayıt zonası:	Qubadlı, Abşeron, Siyəzən, Xızı, Sumqayıt
14	Bakı zonası:	
	Birinci mərhələ:	Sabunçu, Suraxanı, Əzizbəyov, Qaradağ
	İkinci mərhələ:	Nizami, Binəqədi, Nərimanov, Şuşa, Zəngilan, Xətai
	Üçüncü mərhələ:	Yasamal, Səbail, Nəsimi, Bakı şəhər maliyyə idarəsi
15	Mərkəzi orqanlar üzrə xəzinədarlıq idarəsi	21 noyabr 1997-ci il

Cədvəldən göründüyü kimi ilkin olaraq xəzinə işləri Şəki rayonunda təşkil edildi. Bu məqsədlə 28.05.1997-ci il tarixində BVF-nin eksperti və şöbənin işçilərindən ibarət olan icra qrupu Şəkiyə ezam olundular. 29.06.1997-ci ildə Şəki şəhər İcra Hakimiyyətinin başçısı ilə görüş keçirildi, səfərin məqsədi və görülməli tədbirlər barədə ətraflı məlumat verildi. 30.06.97-ci ildə zona hesablaşma-kassa mərkəzinin rəhbəri də daxil olmaqla yerli bankların rəhbərləri və baş mühasiblərinin iştirakı ilə görüş keçirildi. Görüşdə bank hesablarının bağlanması, yeni Transizit Xəzinə Hesabının (TXH) açılması, qalıq vəsaitlərinin TXH-də cəmləşdirilməsi və həmin vəsaitin VXH-yə köçürülməsi, TXH və VXH arasında hesablaşmaların təşkili, yerli xəzinədarlarla Agent-Bank (AB) arasında münasibətlərin tənzimlənməsi və xəzinə əməliyyatlarının təşkili, bank çıxarışlarının təqdim edilməsi və s. kimi məsələlər ətraflı müzakirə edildi. 31.06.97-ci ildə isə büdcə təşkilatlarının iştirakı ilə geniş seminar-müşavirə keçirildi. Burada hesabatların hazırlanması üçün hər bir təşkilat və xərc maddələri üzrə maliyyələşmə və müvəkkil banklarla üzləşmələrin aparılaraq yerli xəzinədarlığa təqdim edilməsi, xəzinədarlığın birinci və ikinci mərhələlərinin əsas fərqləri, xəzinədarlıq və büdcə təşkilatları arasında münasibətlərin tənzimlənməsi üçün müqavilə-protokolların imzalanması, onların vəzifə və məsuliyyətlərinin burada əks etdirilməsi, büdcədən kənar vəsaitlərdən istifadə qaydaları və s. barədə izahat işləri və geniş fikir mübadiləsi aparıldı.

Şəkidə rəsmi xəzinədarlıq sistemini yaratmaq üçün Şəki rayon Aqrar-sənaye bankı Nazirliyin rəhbərliyi tərəfindən AB seçildi və TXH-nin bu bankda açılması qərara alındı. Büdcə təşkilatlarının bank hesabları bağlanılaraq bütün vəsaitlər TXH-yə cəmləşdirildi və birinci kateqoriya məktub-sərəncamla həmin vəsait VXH-yə köçürüldü. Bank çıxarışı təqdim edildikdən sonra həmin günün maliyyə əməliyyatları üçün icmal hesabat balansı tərtib edildi.

03.06.97-də TXH vasitəsilə ilk dəfə büdcə təşkilatlarının kassa xərcləri həyata keçirildi. Lakin MB tranzit hesabın örtülməsi üçün hesablaşma-kassa mərkəzinin vəsaitindən istifadə olunmasına icazə vermək istəmirdi ki, bu da bütövlükdə xəzinədarlıq sisteminin təşkili prinsiplərinə zidd idi və bu sistemin gələcək fəaliyyətini şübhə altında qoyurdu. MN-nin rəhbərliyi və BVF-nin Azərbaycandakı nümayəndəsinin köməkliyi ilə bu problem aradan qaldırıldı və ilk dəfə yeni sistemin bütün elementlərinin tam tətbiqi təmin edildi.

İcra qrupu sonrakı bir neçə gün ərzində Şəki zonasının digər rayonlarına, o cümlədən 03.06.97-ci ildə Oğuzda, 04.06.98-də Balakən və Zaqatalada, 05.06.98-də isə Qaxda xəzinədarlığın birinci mərhələsi

üzrə işlərin təşkili vəziyyətini araşdıraraq lazımi metodiki göstərişlər verdilər.

06.06.97-də isə BDX-nin Baş direktoru ilə görüş keçirildi, görülmüş işlər barədə ətraflı məlumat verildi və sonda BT, AB və yerli xəzinədarlıqlar arasında xərc məlumatları barədə sertifikatın/arayışın hazırlanması barədə qərar qəbul edildi.

12.06.97-də yenidən BDX-nin Baş direktoru ilə görüş keçirildi, görülməli işlər və MB ilə imzalanacaq «Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıqla kredit təşkilatları arasında hesablaşmaların təşkili haqqında» Qaydaların əsas müddəaları müzakirə edildi. Eyni zamanda MB-nin səlahiyyətli şəxsləri ilə görüşün keçirilməsi qərara alındı.

13.06.97-də MB-də görüş keçirildi, qeyd edilən Qaydalarla bərabər VXH ilə TXH arasında hesablaşmaların təşkili məsələsi də müzakirə olundu. Məktub-sərəncamların ötürülməsi müddətini azaltmaq üçün faksla verilən sənədlərin rəsmi maliyyə sənədi kimi qəbul edilmə imkanının hər iki tərəfdən araşdırılması qərara alındı. Həmin gün bu görüş barədə BDX-nin Baş direktoruna məlumat verildi.

14.06.97-də MN-də geniş miqyaslı respublika müşavirəsi keçirildi. Bu görüşdə PA-dan, MM-dən, DSMF-dən nümayəndələr, habelə Təhsil Naziri iştirak etdi. Müşavirədə sosial yönümlü xərclər də daxil olmaqla bütövlükdə büdcənin icrası ilə bağlı digər məsələlərlə yanaşı, iqtisadi islahatlar baxımından xəzinədarlıq sisteminin yaradılması üçün yerli maliyyə orqanlarının vəzifələri də ətraflı müzakirə edildi.

16.06.97-də MB İdarə Heyəti sədrinin birinci müavini, DSMF sədrinin birinci müavini, MN-nin səlahiyyətli şəxslərinin iştirakı ilə MB-də görüş keçirildi, yeni sistemin tətbiqi, 141 və 142 nömrəli hesabların aparılması, TXH - zona hesablaşma-kassa mərkəzinin müxbir hesabı - VXH arasında əməliyyatların həyata keçirilməsi zamanı meydana çıxan çətinliklərin aradan qaldırılması üçün tədbirlərin görülməsi və onların gələcək Qaydalarda nəzərə alınması qərara alındı.

17.06.97-də BDX-nin Baş direktoru ilə keçirilən görüşdə Qaydaların sonuncu variantı geniş müzakirə edildi və onun təsdiq olunması üçün MB-yə təqdim edilməsi qərara alındı.

18.06.97-də MB İdarə Heyəti sədrinin müavini ilə keçirilən görüşdə Qaydaların şərtləri bir daha geniş müzakirə olundu və onun imzalanması barədə razılığa gəldi. Nəhayət 21.06.97-də «Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıqla kredit təşkilatları arasında hesablaşmaların təşkili haqqında» Qaydalar MB tərəfindən təsdiq olundu.

19.06.97-də icra qrupu yenidən Şəkiyə ezam olundu və 20.06.97-də bu zonaya daxil olan rayonlarda BT-lərin bank hesabları bağlandı,

yeni TXH-lər açılaraq qalıq vəsaitləri bu hesaba cəmləşdirildi və sonra birinci kateqoriya məktub-sərəcamla VXH-yə köçürüldü.

Beləliklə, Cədvəl 18-də göstərilən qrafikə uyğun olaraq icra qrupu bəzən bütöv şəkildə, bəzən isə qruplara bölünməklə zona mərkəzlərinə ezam olunaraq burada qeyd olunduğu kimi həm rayon/şəhər icra hakimiyyəti orqanları, həm də bank, DSMF və BT-lərin rəhbərləri ilə görüşlər keçirərək müvafiq izahat işləri aparır, konkret tövsiyyələr verir və görüş iştirakçılarını maraqlandıran suallara cavab verirdilər. BT-lərin hesabları bağlanıldıqdan və MN-nin rəhbərliyi tərəfindən müəyyən edilən AB-lərdə TXH-lər açıldıqdan sonra isə işçilərə yeni sistemin təşkili ilə bağlı konkret metodiki göstərişlər verməklə yanaşı ilk bir neçə iş günündə xəzinə əməliyyatlarının təşkili və aparılmasında bilavasitə iştirak edir, onların XHK-də əks etdirilməsi və günün sonuna icmal hesabat balansının tərtib edilməsini həyata keçirirdilər. Respublikada mövcud olan iqtisadi və siyasi vəziyyətlə bağlı meydana çıxan spesifik problemlərin MN rəhbərliyinin köməkliliyi ilə dərhal yerində həll edilməsi xəzinədarlığın daha dolğun, mükəmməl və hərtərəfli xarakterə malik sistem kimi formalaşmasına zəmin yaratdı. Qrafikə uyğun olaraq sürətlə və intensiv qaydada nəzərdə tutulmuş müddətdə xəzinədarlıq sisteminin yaradılması başa çatdırıldı.

Mərkəzi idarəetmə orqanlarının əsasən Bakı şəhərində yerləşməsini, BT-lərin sayının bu ərazidə daha çox olmasını və onların çoxsaylı müxtəlif bank hesablarına malik olmasını, habelə bu hesabların həm dövlət, həm də kommersiya özəl banklarında açılmasını və bununla bağlı hesabların bağlanılmasında yaranacaq obyektiv çətinlikləri nəzərə alaraq Bakı şəhəri üzrə BT-lərin bank hesablarının üç mərhələdə-nisbətən ucqar hesab edilən şəhər ətrafı rayonlardan başlayaraq mərkəz rayonlara doğru bağlanması qərara alındı. Ali qanunverici və icra orqanlarının, strateji dövlət maraqlarını həyata keçirən bir çox idarəetmə orqanlarının apardıqları maliyyə əməliyyatlarının xüsusi əhəmiyyətə malik olması baxımından bu yanaşma özünü tamamilə doğrultdu. Mürəkkəb problemlərə və BT-lərin ciddi müqavimətinə rast gəlinmədən təqribən 5500 BT-nin 8 mindən çox bank hesabı bağlanaraq büdcə və büdcədən kənar vəsait qalıqları TXH vasitəsilə VXH-yə cəmləşdirildi (Cədvəl 16).

Həmin dövrdə dövlət bankları üçün xarakterik nöqsan olan və BT-lərin maliyyə əməliyyatlarının icrasında ciddi maneəyə çevrilən «müxbir hesabda resurs çatışmazlığı» problemi aradan qaldırıldı, bu problemə görə yerli maliyyə orqanlarının büdcə hesabından respublika büdcəsinə/mərkəzləşdirilmiş büdcəyə çatmalı olan milyardlarla manat

Bank hesablarının bağlanılması zamanı VXH-yə köçürülən vəsaitlər

min manatla

Sıra №	Zona və rayonlar	Büdcə vəsaitləri						Büdcədənəkar vəsaitlər			Cəmi köçürülən məbləğ
		bölüşdürülən		bölüşdürülməyən		respublika	yerli	yerli			
		mərkəzləş. xərclər	yerli	mərkəzləş. xərclər	yerli						
1	2	3	4	5	6	7	8	9			
1	Şəki zonası:	360 009,9	88 554,6	3 152,5	1 733 513,7	184 433,8	155 453,2	2 225 117,7			
	- Qax	22 614,0	3 374,0	-	218 004,0	9 330,0	5 189,0	258 511,0			
	- Zaqatala	159 766,0	22 456,0	-	428 386,0	11 587,0	103 329,0	725 524,0			
	- Oğuz	2 329,0	2 144,0	-	228 463,0	233,0	2 692,0	235 861,0			
	- Balakan	55 277,7	17 450,0	-	469 015,7	32 600,5	12 313,1	586 657,0			
	- Şəki	120 023,2	43 130,6	3 152,5	389 645,0	130 683,3	31 930,1	718 564,7			
2	Gəncə zonası:	665 237,4	897 502,4	2 551 608,2	2 430 569,2	598 994,6	53 775,4	7 197 687,2			
	- Goranboy	42 473,0	18 889,0	1 000 350,0	813 433,0	18 588,0	6 974,0	1 900 707,0			
	- Daşkasan	20 569,0	265 668,1	-	97 612,7	660,8	2 963,2	387 473,8			
	- Kəlbəcər	2 220,5	167 202,7	-	158 790,2	12 770,9	478,8	341 463,1			
	- Samux	20 617,8	24 479,4	5 569,8	123 537,8	4 657,7	687,3	179 549,8			
	- Naftalan	557,5	27 385,4	-	93 575,3	12 886,2	1 043,4	135 447,8			
	- Xanlar	29 372,0	118 573,0	-	320 076,0	42 303,0	11 949,0	522 273,0			
	- Gəncə	549 427,6	275 304,8	1 545 688,4	823 544,2	507 128,0	29 679,7	3 730 772,7			

1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	Göyçay zonası:	277 303,0	215 493,1	1 546,0	4 822 291,8	122 198,6	117 438,7	5 556 271,2
	- Ağdaş	135 224,0	48 808,0	-	2 765 918,0	51 535,0	18 307,0	3 019 792,0
	- Zardab	4 071,3	45 217,8	-	510 002,5	530,5	4 051,4	563 873,5
	- İsmayilli	41 466,0	50 543,0	1 546,0	137 140,0	26 010,0	30 804,0	287 509,0
	- Kürdəmir	19 322,0	9 703,0	-	431 317,0	7 192,0	19 772,0	487 306,0
	- Qəbələ	31 525,7	30 639,7	-	27 561,0	15 101,5	17 714,9	122 542,8
	- Ucar	31 182,0	26 020,6	-	929 356,3	12 660,6	16 871,4	1 016 090,9
	- Göyçay	14 512,0	4 561,0	-	20 997,0	9 169,0	9 918,0	59 157,0
4	Lənkəran zonası:	522 466,4	112 542,7	620 660,9	1 527 649,4	205 754,8	260 593,2	3 249 667,4
	- Masallı	42 752,7	26 225,5	-	103 709,5	19 504,7	122 492,0	314 684,4
	- Astara	90 098,7	4 491,8	616 056,4	21 393,1	26 814,9	14 350,5	773 205,4
	- Lerik	26 252,3	27 241,6	1 144,2	49 804,7	15 589,2	11 466,0	131 498,0
	- Yardımlı	15 464,6	6 462,2	487,4	18 289,4	18 133,3	3 368,2	62 205,1
	- Biləsuvar	68 232,9	19 570,9	-	336 239,8	39 731,2	53 794,8	517 569,6
	- Cəlilabad	74 700,3	15 680,2	2 575,8	27 034,9	11 306,0	34 761,7	166 058,9
	- Lənkəran	204 964,9	12 870,5	397,1	971 178,0	74 675,5	20 360,0	1 284 446,0
5	Əli-Bayramlı zonası:	273 828,7	182 141,1	394 794,6	5 132 415,9	176 850,0	73 383,4	6 233 413,7
	- Səlyan	86 112,6	77 765,8	1 269,8	4 779 345,7	34 013,5	14 365,0	4 992 872,4
	- Sabirabad	53 014,1	14 168,6	199 998,1	121 309,0	39 610,4	34 529,2	462 629,4
	- Hacıqabul	5 211,0	1 844,3	-	12 490,7	8 334,2	257,8	28 138,0
	- Neftçala	54 686,4	79 547,3	193 526,7	216 192,8	63 679,4	4 304,4	611 937,0
	- Əli-Bayramlı	74 804,6	8 815,1	-	3 077,7	31 212,5	19 927,0	137 836,9

1	2	3	4	5	6	7	8	9
6	Şamaxı zonası:	292 172,3	44 436,6	4 514,5	451 460,0	130 854,0	37 586,7	961 024,1
	- Qobustan	11 253,9	3 605,7	-	24 237,5	4 455,2	951,8	44 504,1
	- Ağsu	9 210,4	9 493,1	4 514,5	10 451,1	7 762,7	7 010,9	48 442,7
	- Şamaxı	271 708,0	31 337,8	-	416 771,4	118 636,1	29 624,0	868 077,3
7	Tovuz zonası:	566 634,9	595 652,6	25 667,0	1 525 751,7	453 876,1	129 305,2	3 296 887,5
	- Qazax	120 562,4	226 974,4	807,8	177 071,3	43 155,1	70 526,2	639 097,2
	- Ağstafa	50 409,8	218 800,8	-	59 675,7	20 744,0	11 381,1	361 011,4
	- Şəmkir	241 854,5	79 630,3	-	430 341,9	87 716,7	15 713,2	855 256,6
	- Gədəbəy	18 908,0	64 469,1	1 185,4	801 298,1	57 595,0	5 120,3	948 575,9
	- Tovuz	134 900,2	5 778,0	23 673,8	57 364,7	244 665,3	26 564,4	492 946,4
8	İmişli zonası:	436 112,8	190 784,8	26 904,3	3 536 226,8	377 418,2	19 166,3	4 586 613,2
	- Beyləqan	55 399,1	19 256,7	-	2 307 965,2	99 042,7	3 264,7	2 484 928,4
	- Xocavənd	4 748,6	80 514,8	-	114 008,2	3 636,2	209,1	203 116,9
	- Cəbrayıl	59 546,7	1 853,4	-	87 228,4	225 549,0	1,7	374 179,2
	- Füzuli	76 820,1	10 680,6	9 000,0	17 487,7	23 537,8	191,9	137 718,1
	- Saatlı	30 607,6	8 770,7	-	677 514,5	3 409,6	11 852,3	732 154,7
	- İmişli	208 990,7	69 708,6	17 904,3	332 022,8	22 242,9	3 646,6	654 515,9
9	Xaçmaz zonası:	296 787,9	46 132,6	829,5	121 200,0	429 918,8	75 731,1	970 599,9
	- Quba	137 789,6	18 229,1	-	47 908,7	58 758,1	49 910,4	312 595,9
	- Qusar	75 340,5	2 407,1	-	12 010,5	33 427,7	14 448,3	137 634,1
	- Dəvəçi	27 725,6	20 079,9	747,0	29 057,3	8 654,3	3 292,4	89 556,5
	- Xaçmaz	55 932,2	5 416,5	82,5	32 223,5	329 078,7	8 080,0	430 813,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
10	Yevlax zonası:	523 029,9	240 878,3	284 946,9	1 938 246,6	572 514,5	680 939,4	4 240 555,6
	- Bərdə	62 147,6	26 274,6	7 533,6	650 103,6	128 298,4	9 441,8	883 799,6
	- Ağdam	68 338,1	66 967,7	-	136 126,9	48 658,4	558 531,5	878 622,6
	- Mingəçevir	143 271,1	29 582,8	1 457,8	669 687,0	88 188,1	44 210,3	976 397,1
	- Ağcabədi	87 024,9	19 079,7	10 000,0	32 553,8	86 798,3	8 520,4	243 977,1
	- Xocalı	3 359,4	16 084,3	-	299 198,9	1 261,1	5 703,5	325 607,2
	- Laçın	5 694,5	12 207,9	459,9	9 974,0	1 677,7	33 355,5	63 369,5
	- Tərtər	79 214,8	54 253,8	-	14 126,2	16 346,9	9 202,7	173 144,4
	- Yevlax	73 979,5	16 427,5	265 495,6	126 476,2	201 285,6	11973,7	695 638,1
11	Naxçıvan zonası:	1 168 130,9	319 141,2	30 663,4	3 637 054,0	1 511 476,7	35 494,6	6 701 960,8
	-Naxçıvan MR MN	524 620,3	80 825,0	-	2 651 225,7	834 324,7	5 902,8	4 096 898,5
	- Şərur	61 977,6	86 698,2	324,9	598 126,8	39 874,4	22 074,5	809 076,4
	- Babək	32 317,2	34 375,8	-	53 843,9	11 170,8	1 088,2	132 795,9
	- Culfa	42 056,7	11 396,5	30 338,5	10 630,4	25 153,8	768,3	120 344,2
	- Ordubad	14 177,3	47 930,4	-	156 209,9	16 660,8	1 286,9	236 265,3
	- Şahbuz	17 961,0	38 359,0	-	92 488,0	1 124,0	976,0	150 908,0
	- Sədərək	22 320,9	19 178,6	-	22 481,4	3 910,9	-	67 891,8
	- Naxçıvan şəhər	452 699,9	377,7	-	52 047,9	579 257,3	3 397,9	1 087 780,7
12	Sumqayıt zonası:	844 489,2	94 679,1	539,1	97 215,7	376 737,6	49 149,1	1 462 809,8
	- Qubadlı	108,1	49,1	-	38,7	2,0	-	197,9
	- Abşeron	317 322,8	6 450,5	-	15 569,8	18 712,7	6 937,7	364 993,5
	- Siyazan	10 512,3	4 540,8	-	17 522,9	28 252,0	4 938,2	65 766,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	- Xızı	9 664,8	12 625,9	-	6 951,9	22 155,2	3 414,3	54 812,1
	- Sumqayıt	506 881,2	71 012,8	539,1	57 132,4	307 615,7	33 858,9	977 040,1
13	Bakı zonası:	31 461 104,9	1 875 557,9	72 949 699,5	3 967 849,0	20 798 077,1	1 255 542,2	132 307 830,6
	I mərhələ	1 655 145,9	429 561,1	46 997,6	209 365,5	552 013,8	156 991,4	3 050 075,3
	- Sabunçu	919 686,2	312 870,2	9 631,5	67 088,8	160 624,8	19 071,9	1 488 973,4
	- Suraxanı	50 315,6	19 084,7	350,5	16 079,7	6 105,9	45 323,4	137 259,8
	- Əzizbəyov	376 395,0	48 330,5	2 400,7	62 207,8	309 382,6	91 081,7	889 798,3
	- Qaradağ	308 749,1	49 275,7	34 614,9	63 989,2	75 900,5	1 514,4	534 043,8
	II mərhələ	4 740 054,3	419 523,6	2 667 736,0	329 578,8	966 987,0	232 859,4	9 356 739,1
	- Nizami	302 216,3	38 506,4	26 282,1	101 825,7	98 406,8	31 324,1	598 561,4
	- Binəqədi	1 047 164,2	12 045,6	31 939,0	365,2	180 303,2	80 751,3	1 352 568,5
	- Nərimanov	2 185 820,9	208 403,9	187 757,9	130 658,1	409 376,1	37 976,6	3 159 993,5
	- Şuşa	4 958,0	18 808,0	-	47 285,0	1 134,0	281,0	72 466,0
	- Zəngilan	35 129,9	74 977,7	-	22 095,8	14 329,9	25,4	146 558,7
	- Xətai	1 164 765,0	66 782,0	2 421 757,0	27 349,0	263 437,0	82 501,0	4 026 591,0
	III mərhələ	25 065 904,7	1 026 473,2	70 234 965,9	3 428 904,7	19 279 076,3	865 691,4	119 901 016,2
	- Səbail	15 726 275,1	510 487,7	-	2 161 914,8	2 245 036,2	766 207,9	21 409 921,7
	- Yasamal	3 123 296,8	307 968,4	70 134 479,2	290 574,6	13 390 927,1	26 297,0	87 273 543,1
	- Nəsimi	6 216 332,8	208 017,1	100 486,7	498 607,9	3 643 113,0	73 186,5	10 739 744,0
	- Bakı şəhər	-	-	-	477 807,4	-	-	477 807,4
14	MOXI	-	-	-	-	7 441 016,1	-	7 441 016,1
	Cəmi	37 687 308,2	4 903 497,0	76 895 526,4	30 921 443,8	33 380 120,9	2 943 558,5	186 731 454,8

vəsaitin köçürülməsi təmin edildi. Cədvəldən göründüyü kimi bank hesablarının bağlanması nəticəsində cəmi 186.7 milyard manat vəsait VXH-yə köçürüldü ki, bunun 37.7 milyard manatını respublika BT-lərin büdcə vəsaitləri, 76.9 milyard manatını respublika gəlirləri, 30.9 milyard manatını yerli gəlirlər, 33.4 milyard manatını isə respublika BT-lərin büdcədənəkar vəsaitləri təşkil edirdi.

Məhz bu vəsaitlər hesabına manevr edilməklə MN tərəfindən 1997-ci ilin sonuna BT-lərdə bütün əmək haqqı, pensiya, müavinət borcları, DSMF-yə transfert köçürmələri həyata keçirildi, digər təyinatlar üzrə büdcənin icrasında həmin dövrdə mövcud olan gərginlik nisbətən yumşaldıldı.

Ümumiyyətlə, xəzinədarlıq sisteminin ikinci mərhələsinin tətbiqi aşağıdakı nəticələrin əldə olunmasına kömək etdi:

- bu sistemin ən vacib elementi olan VXH yaradıldı. Bu isə dövlət xərclərinin səmərəli və çevik idarəedilməsi üçün vahid mənbənin formalaşmasına, bütün dövlət vəsaitlərinin bir hesabda cəmləşdirilməsinə və vahid mərkəzdən idarəedilməsinə, kassa resurslarının çoxsaylı BT-lərin müxtəlif hesabları arasında səpələnməsinin və bununla da mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən müvafiq nəzarətin həyata keçirilməsində yaranan çətinliklərin qarşısını almağa, mövcud kassa resurslarının istifadə manevrini artırmaqla onların təsirlilik səviyyəsini yüksəltməyə imkan verdi;

- bank sistemindən istifadə zamanı BT-lər tərəfindən ümumi məbləğ gözlənilməklə ayrı-ayrı xərc maddələri üzrə kredit resursundan artıq həyata keçirilən xərc nəticəsində yaranan kənarlaşmaları 1997-ci ilin sonunadək növbəti maliyyələşmələr hesabına demək olar ki, aradan qaldırmaq mümkün oldu;

- BT-lərin maliyyə əməliyyatlarının xəzinə hesabları vasitəsilə aparılması və ilkin xəzinə nəzarətinin tətbiq olunması büdcə vəsaitlərinin xərc smetalarına və büdcə limitlərinə uyğun səmərəli və məqsədyönlü istifadə edilməsini təmin etdi, mövcud kredit resurslarının gözlənilməsi əsas nəzarət alətlərindən birinə çevrildi, son nəticədə maliyyə nəzarətinin gücləndirilməsi üçün zəruri şərait yaradıldı;

- maliyyələşmə vəsaitlərinin ayrılması əməliyyatlarının həm MX-da, həm də yerli xəzinələrdə xəzinədarlığın daxili sənədləri (xəzinəarası köçürmə sərəncamı – XAKS, xəzinədarlığın köçürmə sərəncamı – XKS) ilə aparılması bu vəsaitlərin son istifadəçilərə çatdırılmasını dəfələrlə sürətləndirdi, həmçinin maliyyələşmə əməliyyatlarını kassa vəsaitlərinin təsirindən çıxarmağa imkan verdi;

- MN/BDX dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirən yeganə

orqana çevrildi, dövlət vəsaitlərinin hərəkəti və istifadəsi üzrə vahid prinsip və proseduralara uyğun yetgin xəzinə uçot-hesabat işlərinin təşkilati təmin olundu;

- yerlərdə çoxlu sayda BT-lərin həm büdcə, həm də büdcədənkanar vəsaitləri üzrə kassa xərclərinin aparılması üçün bir TXH-dən istifadə edilməsi həmin xərclərin icra müddətini qısaltmağa və banklararası hesablaşmaları sürətləndirməyə imkan verdi;

- dövlət büdcəsinin mədaxili üzrə kassa icrasının xəzinədarlıq tərəfindən həyata keçirilməsi gəlirlərin tədiyyə növləri üzrə ayrılmasını və müəyyən edilmiş faizlərə uyğun bölüşdürülərək mərkəzləşdirilmiş xərclərə vaxtında çatdırılmasını təmin etdi;

- həyata keçirilən xəzinə əməliyyatları (maliyyələşmə, gəlir və xərc) üzrə xəzinədarlıqla AB, vergi orqanları və BT arasında, həmçinin MX ilə ƏKS və yerli xəzinədarlıqlar arasında aparılan dövrü üzləşdirmələr büdcə vəsaitlərinin hərəkətini izləməyə və XHK-lərdə aparılan uçotun və tərtib edilən hesabatların dəqiqliyini və etibarlılığını artırmağa şərait yaratdı;

- dövlət büdcəsinin icrası barədə tərtib edilən rüblük hesabatları aylıq əsaslara keçirməyə, illik hesabatların tərtib müddətini isə birinci yarımilin sonundan birinci rübün sonunadək qısaltmağa imkan verdi;

- büdcədənkanar vəsaitlər üzrə həyata keçirilən əməliyyatların xəzinədarlıq vasitəsilə aparılması bu əməliyyatlar üzrə xəzinə tərəfindən aylıq/rüblük/illik hesabatların dövlət büdcəsinin icrası barədə müvafiq hesabatlarla birlikdə tərtib edilməsinə, habelə icmal hesabatların vaxtında tərtib edilməsinə şərait yaratdı;

- xəzinədarlıq sisteminin yaradılması ilə şərtlənən yeni şəraitə uyğun olaraq maliyyə qurumları yerli xərclərin icrasına məsul olan lokal orqandan bütövlükdə dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirən, bu vəsaitlərin məqsədyönlü və öz təyinatına istifadəsinə məsuliyyət daşıyan mərkəzi idarəetmə orqanının qurumlarına çevrildilər;

- məhdud dövlət vəsaitlərindən səmərəli istifadəni təmin etmək üçün maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsi zamanı ən zəruri xərc maddələri (əmək haqqı, pensiya, müavinət, DSMF-yə ayırmalar, ərzaq, dərman) üzrə ödənişlərə prioritetliyin verilməsinə, əmək haqqı, pensiya və müavinət üzrə borcların yaradılmasının qarşısını tamamilə almağa, DSMF-yə transfert məbləğlərinin tam həcmdə köçürülməsinə nail olundu;

- xərc sənədlərinin mövcud qanunvericiliyə uyğun tərtib və təsdiq edilməsinə, alınmış malların (iş və xidmətlərin) dəyərinin vaxtında ödənilməsinə, xərclərin icrası zamanı qiymət intizamına əməl edilməsinə imkan verdi.

vəsaitin köçürülməsi təmin edildi. Cədvəldən göründüyü kimi bank hesablarının bağlanması nəticəsində cəmi 186.7 milyard manat vəsait VXH-yə köçürüldü ki, bunun 37.7 milyard manatını respublika BT-lərin büdcə vəsaitləri, 76.9 milyard manatını respublika gəlirləri, 30.9 milyard manatını yerli gəlirlər, 33.4 milyard manatını isə respublika BT-lərin büdcədənəkar vəsaitləri təşkil edirdi.

Məhz bu vəsaitlər hesabına manevr edilməklə MN tərəfindən 1997-ci ilin sonuna BT-lərdə bütün əmək haqqı, pensiya, müavinət borcları, DSMF-yə transfert köçürmələri həyata keçirildi, digər təyinatlar üzrə büdcənin icrasında həmin dövrdə mövcud olan gərginlik nisbətən yumşaldıldı.

Ümumiyyətlə, xəzinədarlıq sisteminin ikinci mərhələsinin tətbiqi aşağıdakı nəticələrin əldə olunmasına kömək etdi:

- bu sistemin ən vacib elementi olan VXH yaradıldı. Bu isə dövlət xərclərinin səmərəli və çevik idarəedilməsi üçün vahid mənbənin formalaşmasına, bütün dövlət vəsaitlərinin bir hesabda cəmləşdirilməsinə və vahid mərkəzdən idarəedilməsinə, kassa resurslarının çoxsaylı BT-lərin müxtəlif hesabları arasında səpələnməsinin və bununla da mərkəzi idarəetmə orqanları tərəfindən müvafiq nəzarətin həyata keçirilməsində yaranan çətinliklərin qarşısını almağa, mövcud kassa resurslarının istifadə manevrini artırmaqla onların təsirlilik səviyyəsini yüksəltməyə imkan verdi;

- bank sistemindən istifadə zamanı BT-lər tərəfindən ümumi məbləğ gözlənilməklə ayrı-ayrı xərc maddələri üzrə kredit resursundan artıq həyata keçirilən xərc nəticəsində yaranan kənarlaşmaları 1997-ci ilin sonunadək növbəti maliyyələşmələr hesabına demək olar ki, aradan qaldırmaq mümkün oldu;

- BT-lərin maliyyə əməliyyatlarının xəzinə hesabları vasitəsilə aparılması və ilkin xəzinə nəzarətinin tətbiq olunması büdcə vəsaitlərinin xərc smetalarına və büdcə limitlərinə uyğun səmərəli və məqsədyönlü istifadə edilməsini təmin etdi, mövcud kredit resurslarının gözlənilməsi əsas nəzarət alətlərindən birinə çevrildi, son nəticədə maliyyə nəzarətinin gücləndirilməsi üçün zəruri şərait yaradıldı;

- maliyyələşmə vəsaitlərinin ayrılması əməliyyatlarının həm MX-da, həm də yerli xəzinələrdə xəzinədarlığın daxili sənədləri (xəzinəarası köçürmə sərəncamı – XAKS, xəzinədarlığın köçürmə sərəncamı – XKS) ilə aparılması bu vəsaitlərin son istifadəçilərə çatdırılmasını dəfələrlə sürətləndirdi, həmçinin maliyyələşmə əməliyyatlarını kassa vəsaitlərinin təsirindən çıxarmağa imkan verdi;

- MN/BDX dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirən yeganə

orqana çevrildi, dövlət vəsaitlərinin hərəkəti və istifadəsi üzrə vahid prinsip və proseduralara uyğun yetgin xəzinə uçot-hesabat işlərinin təşkili təmin olundu;

- yerlərdə çoxlu sayda BT-lərin həm büdcə, həm də büdcədənkanar vəsaitləri üzrə kassa xərclərinin aparılması üçün bir TXH-dən istifadə edilməsi həmin xərclərin icra müddətini qısaltmağa və banklararası hesablaşmaları sürətləndirməyə imkan verdi;

- dövlət büdcəsinin mədaxili üzrə kassa icrasının xəzinədarlıq tərəfindən həyata keçirilməsi gəlirlərin tədiyyə növləri üzrə ayrılmasını və müəyyən edilmiş faizlərə uyğun bölüşdürülərək mərkəzləşdirilmiş xərclərə vaxtında çatdırılmasını təmin etdi;

- həyata keçirilən xəzinə əməliyyatları (maliyyələşmə, gəlir və xərc) üzrə xəzinədarlıqla AB, vergi orqanları və BT arasında, həmçinin MX ilə ƏKS və yerli xəzinədarlıqlar arasında aparılan dövrü üzləşdirmələr büdcə vəsaitlərinin hərəkətini izləməyə və XHK-lərdə aparılan uçotun və tərtib edilən hesabatların dəqiqliyini və etibarlılığını artırmağa şərait yaratdı;

- dövlət büdcəsinin icrası barədə tərtib edilən rüblük hesabatları aylıq əsaslara keçirməyə, illik hesabatların tərtib müddətini isə birinci yarımilin sonundan birinci rübün sonunadək qısaltmağa imkan verdi;

- büdcədənkanar vəsaitlər üzrə həyata keçirilən əməliyyatların xəzinədarlıq vasitəsilə aparılması bu əməliyyatlar üzrə xəzinə tərəfindən aylıq/rüblük/illik hesabatların dövlət büdcəsinin icrası barədə müvafiq hesabatlarla birlikdə tərtib edilməsinə, habelə icmal hesabatların vaxtında tərtib edilməsinə şərait yaratdı;

- xəzinədarlıq sisteminin yaradılması ilə şərtlənən yeni şəraitə uyğun olaraq maliyyə qurumları yerli xərclərin icrasına məsul olan lokal orqandan bütövlükdə dövlət büdcəsinin kassa icrasını həyata keçirən, bu vəsaitlərin məqsədyönlü və öz təyinatına istifadəsinə məsuliyyət daşıyan mərkəzi idarəetmə orqanının qurumlarına çevrildilər;

- məhdud dövlət vəsaitlərindən səmərəli istifadəni təmin etmək üçün maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsi zamanı ən zəruri xərc maddələri (əmək haqqı, pensiya, müavinət, DSMF-yə ayırmalar, ərzaq, dərman) üzrə ödənişlərə prioritetliyin verilməsinə, əmək haqqı, pensiya və müavinət üzrə borcların yaradılmasının qarşısını tamamilə almağa, DSMF-yə transfert məbləğlərinin tam həcmdə köçürülməsinə nail olundu;

- xərc sənədlərinin mövcud qanunvericiliyə uyğun tərtib və təsdiq edilməsinə, alınmış malların (iş və xidmətlərin) dəyərinin vaxtında ödənilməsinə, xərclərin icrası zamanı qiymət intizamına əməl edilməsinə imkan verdi.

Əldə edilmiş nailiyyətləri daha da artırmaq, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin sərəncamı ilə verilmiş tapşırığın icrasını təmin etmək üçün BT-lərin bank hesablarının bağlanılmasının ikinci dövrü kimi 15 oktyabr 1998-ci il tarixində istisnasız olaraq bütün respublika və yerli BT-lərin büdcə və büdcədən kənar vəsaitləri üzrə bütün növ banklarda açılmış xarici valyutada hesablaşma hesabları bağlandı. Bu əməliyyatlar MN ilə MB tərəfindən hazırlanmış Respublika və yerli büdcə təşkilatlarının xarici valyuta hesablarının bağlanması Qaydalarına uyğun həyata keçirildi. Yalnız MB-də açılmış və dövlət gəlirlərinin yığılmasına xidmət edən MX-nin xarici valyuta bank hesabları istisna olmaqla bütün bağlanmış valyuta hesablarının son qalıqları MB-də açılmış Xəzinədarlığın Valyuta Hesabına (XVH) köçürüldü.

BT-nin həmin tarixdən sonra xarici valyutaya ehtiyacları xəzinədarlıq tərəfindən ödənilir. Xarici valyuta ilə xərc aparmaq istəyən BT müvafiq qaydada ilkin xərc sənədlərini və sifarişi xəzinədarlığa təqdim edir. BT sifarişdə xərcin valyutada aparılmasını və bu xərcin konvertasiya haqqı da daxil olmaqla həmin ana mövcud olan rəsmi kursla hesablanmış manat örtüyünün təşkilatın hesabından AB-yə köçürülməsini ayrıca göstərir.

Xarici valyutada ödəniş üçün zəruri olan manat örtüyü xəzinədarlıq tərəfindən AB-nin hesabına köçürülür və bu köçürmə müvafiq BT-nin xəzinə hesabına xərc kimi qeyd olunur.

AB manat örtüyünü xarici valyutaya konvertasiya etmək və göstərilən təyinatə yönəltmək üçün müvəqqəti valyutada hesablaşma hesabı açır. Alınmış valyuta məbləği bu hesaba qəbul edildikdən sonra xəzinədarlıq valyuta məbləğinin son təyinatına köçürülməsi üçün AB-yə Köçürmə sifarişi və ödənişlə əlaqədar lazım olan digər sənədləri təqdim edir. Yalnız bundan sonra AB valyutanın son təyinatına köçürülməsini həyata keçirir.

Bu proseduradan sonra xarici hüquqi və fiziki şəxslər tərəfindən BT-lərə verilən qrant, yardım və digər xüsusi təyinatlı vəsaitlər istisna olmaqla BT-lərin bütün mənbələr hesabına həyata keçirdikləri maliyyə əməliyyatlarını ilkin və cari xəzinə nəzarətinə cəlb etməyə imkan yaradıldı.

Xəzinədarlıq sisteminin üçüncü mərhələsi. 1999-cu ildən başlayaraq respublikada öhdəliklərin xəzinə uçotuna qəbul edilməsi və maliyyə planlaşdırılması kimi mexanizmləri əhatə edən xəzinədarlığın üçüncü mərhələsi tətbiq olundu.

Dövlət büdcəsinin xərcləri üzrə öhdəliklərin qəbul olunması. Respublikamızda xəzinədarlıq sisteminin yaradılmasından sonra ödənişlər

mərhələsində xərclər üzərində nəzarətin həyata keçirilməsinə başlanıldı. Lakin xərclər üzərində daha səmərəli nəzarətin həyata keçirilməsi bu nəzarət mexanizminin bir qədər əvvəldə, yəni öhdəliklər mərhələsində yaradılmasını tələb edirdi. Belə nəzarət mexanizminin tətbiqi büdcə təşkilatları tərəfindən yaradılmış kreditör borclarının səmərəli idarə edilməsinə, büdcə təşkilatlarını faktiki yaradılmış borc məbləğlərinə uyğun resurslarla müntəzəm təmin etməyə və ən zəruri dövlət ödənişlərini vaxtında həyata keçirməyə imkan verir.

Öhdəlik-malların (iş və xidmətlərin) alınması və bununla əlaqədar müəyyən şərtlərin yerinə yetirilməsi ilə bağlı büdcə təşkilatlarının gələcək xərclərinin icrası ilə əlaqədar dövlətin öz üzərinə götürdüyü təəhhüddür. Dövlət xərcləri prosesində öhdəlik mühüm mərhələ hesab edilir, təsdiq edilmiş büdcənin ayrı-ayrı xərc maddələrinə uyğun mal (iş və xidmətlərin) satın alınması və bu alışlar əsasında aparılacaq kassa xərclərinin yerinə yetirilməsindəkə götürülür və xəzinədarlıqda uçota alınır.

Öhdəliklər büdcədən kənar vəsaitlər istisna olmaqla dövlət büdcəsinin xərcləri, habelə xəzinədarlıq vasitəsilə xərclənməsi nəzərdə tutulan müvəqqəti cəlb edilmiş vəsaitlər üzrə xərc əməliyyatlarına (daxili və xarici kreditlər üzrə əsas məbləğin ödənilməsi) görə qəbul edilir.

Öhdəliklər büdcə təşkilatlarının müraciəti əsasında xəzinədarlıq tərəfindən hər bir xərc maddəsinə ayrı-ayrılıqda öhdəlik həddində qəbul edilir. Öhdəlik həddi hər hansı bir xərc maddəsi üzrə müraciət zamanı öhdəlik götürülməmiş rüblük büdcə qalığı ilə həmin dövrə qədər qəbul edilmiş (ilin əvvəlinə öhdəlik qalığı da daxil olmaqla), lakin kassa xərci aparılmamış öhdəlik qalığı arasında fərq kimi müəyyən edilir.

Öhdəliklərin qəbulu üçün büdcə təşkilatları tərəfindən iki nüsxədə öhdəlik sənədi təqdim olunur. Öhdəlik götürülməsi üçün büdcə təşkilatı tərəfindən təklif olunan məbləğ öhdəlik həddini keçməmək şərti ilə Xəzinədarlıq tərəfindən qəbul edilərək öhdəlik sənədində qeyd olunur və imzalandıqdan sonra bir nüsxəsi büdcə təşkilatına qaytarılır. Öhdəliklər xərc maddəsi üzrə ümumi və ya reallaşdırılacağı məlum olan konkret malların (iş və xidmətlərin) satın alınması üzrə qəbul oluna bilər. Öhdəlik həddində qəbul olunmuş yeni öhdəliklər müvafiq XHK-da uçota alınır. Yalnız qəbul olunmuş öhdəliklər çərçivəsində reallaşdırılmış kreditör borclarına qarşı kassa xərci aparılır.

Qeyd etmək lazımdır ki, öhdəliklərin tətbiq edildiyi dövrdə BT-lər tərəfindən yaradılmış kreditör borcları (əmək haqqı və DSMF-yə ayırmalar istisna olmaqla) köhnə borclar adlanır. Köhnə borclar üzrə yeni öhdəliklər qəbul edilmir və bu borclar üzrə ödənişlər

müvafiq icra hakimiyyəti orqanının müəyyənləşdirdiyi xüsusi hallarda xəzinədarlıqlar tərəfindən həyata keçirilə bilər.

Hər hansı xərc maddəsi üzrə yeni öhdəliyin təklif olunan məbləği öhdəlik həddindən artıq olduqda bu məbləğ xəzinədarlıq tərəfindən qəbul olunmur. Lakin xərcin əhəmiyyətindən və vacibliyindən, habelə büdcənin mədaxil hissəsinin vəziyyətindən asılı olaraq MN tərəfindən yerli xəzinədarlığın müraciəti əsasında öhdəlik həddi ilə proqnoz arasındakı fərq qədər əlavə öhdəlik götürülə bilər. MN tərəfindən qəbul olunan əlavə öhdəlik öhdəlik sənədində xüsusi qrafada göstərilir.

Öhdəliklər büdcə təşkilatlarının müraciəti əsasında ləğv edilə bilər. Bu zaman büdcə təşkilatı öhdəlik sənədi təqdim edir və ləğv olunması təklif olunan öhdəlik məbləğlərini mənfəi işarəsi ilə göstərir. Ləğv olunması təklif edilən öhdəlik məbləği mal (iş və xidmətlərin) satın alınması ilə faktiki reallaşdırılmışdırsa, onda bu cür öhdəliklərin ləğvi xəzinədarlıq tərəfindən qəbul edilmir. İlin sonuna mal (iş və xidmətlərin) satın alınması ilə reallaşdırılmamış öhdəliklər isə xəzinədarlıq tərəfindən birtərəfli qaydada ləğv edilir. Ləğv edilmiş öhdəliklər XHK-da mənfəi işarə ilə uçota alınır.

Öhdəlik qalığı xərc maddələri üzrə hər hansı bir tarixə artan yekunla qəbul edilmiş öhdəliklərlə bu öhdəliklərə qarşı aparılmış kassa xərcləri arasında yaranan fərqdır. İlin sonuna öhdəlik qalığının mal (iş və xidmətlərin) satın alınması ilə reallaşdırılmamış hissəsi ləğv edilir. Öhdəlik qalığının ilin sonuna mal (iş və xidmətlərin) satın alınması üzrə yaranan kreditor borclarına bərabər olan hissəsi isə yeni büdcə ilinə keçirilir və yeni XHK-da ilin əvvəlinə ilkin öhdəlik qalığı kimi göstərilir.

Maliyyə planlaşdırılması, mədaxil və məxaric əməliyyatları üzrə pul dövriyyələrinin tərtibi. Maliyyə planlaşdırılması isə maliyyə ehtiyatlarından səmərəli istifadənin əsas vasitələrindən biri olub onun ən əsas vəzifəsi məxaricin fasiləsiz maliyyələşdirilməsi, dövlət borcları üzrə xərclərin azaldılması, təsdiq edilmiş büdcə siyasətinin həyata keçirilməsinin təmin olunması, həmçinin hökumətin monetar siyasətinin həyata keçirilməsinə köməklik göstərilməsidir. Maliyyə planlaşdırılması nəticəsində zəruri tələbat və dövlətin malik olduğu maliyyə resursları haqqında məlumat əldə edilir ki, bu da xərclərə nəzarət üzrə tədbirlərin həyata keçirilməsinə, gəlirlərin yığılması prosesinin sürətləndirilməsinə və borcalma prosesinin idarə olunmasına imkan verir. Maliyyə planlaşdırılması maliyyələşmə və xərc proseslərini səmərəli təşkil etməyə imkan verir.

Qeyd edilən məqsədlərə çatmaq üçün bu mexanizmin icrasında aşağıdakılar nəzərdə tutulur:

- kassa vəsaitlərinin dövriyyəsi üzrə proqnozların hazırlanması və onların zəruri hallarda dəqiqləşdirilməsi;

- büdcənin icrasını səmərəli təşkil etmək üçün MN tərəfindən müəyyən dövrlər üçün maliyyə planının hazırlanması. Bunun nəticəsində prioritetlik gözlənilməklə xərclərə tələbat müəyyən edilir, bu planda maliyyələşmə və xərc əməliyyatlarının əlaqəli şəkildə aparılması nəzərdə tutulur. Bu isə öz növbəsində aşağıda göstərilənlərin yerinə yetirilməsini şərtləndirir:

- dövlət öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi üçün maliyyələşmə və kassa vəsaitlərinin zəruri həcmdə olması;
- dövlətin borclanma prosesinin idarə olunması;
- dövlət qiymətli kağızların buraxılması və ümumi xərclərin azaldılması üzrə digər mənbələrin müəyyən olunması.

Dövlətin malik olduğu maliyyə resurslarının düzgün idarəedilməsi vəsaitlərin vaxtında və düzgün mədaxil və məxaric olunması üzərində, habelə qalıq vəsaitlərindən istifadə üzərində müvafiq nəzarətin təşkil olunmasını tələb edir. Burada əsas məqsəd müvafiq ödənişlərin gecikdirilmədən icra olunmasını, büdcəyə gözlənilən daxilolmaların müvafiq xəzinə hesablarına vaxtında mədaxil edilməsini, banklararası hesablaşmaların nəzərdə tutulmuş müddət ərzində yerinə yetirilməsini, cari hesabda kassa vəsaitlərinin minimum qalığının mövcudluğunu təmin etməkdir.

Bu məqsədlərin səmərəli həll edilməsi üçün mədaxil və məxaric əməliyyatlarını həyata keçirən bütün qurumlar hər ay təsdiq edilmiş formalar üzrə pul dövriyyəsini hazırlayaraq MN-nə təqdim edirlər. MN isə pul dövriyyələri haqqında məlumatların vaxtında təqdim edilməsini və icmallaşdırılmasını tənzimləyir.

Pul dövriyyələri hər ay üzrə hazırlanır. Bu zaman əvvəlki aylarda proqnoz və faktiki xərc məbləğləri, sonrakı aylarda isə proqnoz məbləğləri göstərilir.

Proqnoz göstəricisi kimi müvafiq TXH vasitəsilə hər ay reallaşdırılması gözlənilən xərc məbləğləri istifadə edilir. Pul mədaxili və maliyyələşmə dövriyyələrində borcalma məbləği kimi müvafiq TXH-yə daxil olması gözlənilən mədaxillər, pul məxarici və maliyyələşmə dövriyyələrində isə ödəmə məbləği kimi müvafiq TXH-dən ödənilməsi gözlənilən məxariclər istifadə edilir.

Pul mədaxili dövriyyəsi aşağıdakı dörd forma üzrə ayrı-ayrılıqda hazırlanır:

- mərkəzləşdirilmiş xərclərin gəlirləri;
- respublika büdcədən kənar vəsaitlər üzrə gəlirlər;

- yerli xərclərin gəlirləri;
- yerli büdcədənkanar vəsaitlər üzrə gəlirlər.

Hər bir maliyyə ilinin əvvəlində dövlət büdcəsi təsdiq olunduqdan sonra MN-nin müvafiq qurumu tərəfindən gəlirləri yığan təşkilatlarla məsləhətləşməklə pul mədaxili dövryyəsi hazırlanır.

Pul mədaxili dövryyəsinə məlumatlar altbölmə səviyyəsində əks etdirilir. Yalnız ƏDV-si istisna hal kimi paraqraf üzrə və sadələşdirilmiş vergi məbləği isə ayrıca göstərilir. Lakin zəruri hallarda həmin formaya müvafiq dəyişikliyin aparılması nəzərdə tutulmuşdur.

Dövlət büdcəsinin müxtəlif səviyyələri arasında əsaslı ödənişlər (transfert) nəticəsində alınmış bütün mədaxillər (məsələn, mərkəzləşdirilmiş xərclərdən yerli xərclərə verilmiş dotasiyalar və əksinə) dövlət büdcəsi üzrə icmal hesabat tərtib edilərkən ümumi məbləğdən azaldılır. Beləliklə, dövlət idarəetməsinin müxtəlif səviyyələrində transfert nəticəsində əmələ gələn bütün daxilolmalar, subsidiyalar və ya digər transfertlər dövlət gəlirlərinin icmallaşdırılması zamanı ümumi məbləğdən azaldılır.

Pul məxarici dövryyəsi isə aşağıdakı dörd forma üzrə ayrı-ayrılıqda hazırlanır:

- mərkəzləşdirilmiş xərclər;
- respublika büdcədənkanar vəsaitlər üzrə xərclər;
- yerli xərclər;
- yerli büdcədənkanar vəsaitlər üzrə xərclər.

Büdcə mədaxilində olduğu kimi dövlət büdcəsi müvafiq qaydada təsdiq olunduqdan sonra yerli maliyyə orqanları tərəfindən mərkəzləşdirilmiş və yerli xərclər, respublika və yerli büdcədənkanar vəsaitlər üzrə pul məxarici dövryyələri hazırlanır. Bu dövryyə cədvəlləri tərtib edildikdən sonra yoxlanılmaq, dəqiqləşdirilmək və icmallaşdırılmaq üçün MN-ə təqdim edilir.

Pul məxaric dövryyəsi funksional yox, iqtisadi təsnifatın xərc maddələri üzrə hazırlanır. Təqdim edilən formalar hazırkı dövrün reallıqları nəzərə alınmaqla sadələşdirildiyinə görə bir sıra hallarda məbləğlər paraqraf, bəzi hallarda isə altbölmə və bölmə səviyyəsində göstərilir. Zəruri hallarda formalarda dəyişikliklər aparılır və məbləğlər altbölmədən aşağı, başqa sözlə paraqraf səviyyəsində göstərilir. Məsələn, daxili borc üzrə ödənişlər (2.1), xaricdən cəlb edilmiş kreditlər üzrə faizlərin ödənilməsi (2.2), subsidiyalar (3.1), digər səviyyəli büdcələrə verilən cari ödənişlər (3.2) və s. İkincisi, bütün maliyyə orqanları pul məxaric dövryyələrini malların (iş və xidmətlərin) satılmasına verilmiş sifarişlər və ya ödəniş tələbnamələri əsa-

sında deyil, xəzinədarlıq tərəfindən icra olunması məqbul hesab edilmiş əməliyyatlar üzrə tərtib edirlər. Üçüncüsü, ödənilən məbləğ çıxıldıqdan sonra kreditlərin verilməsi xalis məbləği göstərir. Ölkə daxilində verilmiş kreditlərin qaytarılması (8.2 maddəsi), dövlətə məxsus olan daxili səhmlərin və sərmayənin satışından daxilolmalar (8.4), xaricdən kreditlərin qaytarılması (9.2) və dövlətə məxsus olan xarici səhmlərin və sərmayənin satışından daxilolmalar (9.4) faktiki mədaxillər olub minus xərc kimi göstərilir. Dördüncüsü, maddələrin hamısı bütün hallarda tətbiq oluna bilməz. Mərkəzləşdirilmiş və yerli xərclərin məxaric dövriyyəsinin bir çox maddələri respublika və yerli büdcədən kənar vəsaitlərin pul məxarici dövriyyəsinə tətbiq olunmur. Beləliklə, məxaric dövriyyələrində yalnız tətbiq olunan maddələr üzrə məbləğlər göstərilir. Beşincisi, büdcə təsnifatı altbölmə üzrə deyil, bölmə üzrə (məsələn, əsaslı xərclər) göstərilirsə, onda proqnozlar da bölmə üzrə əks etdirilməlidir.

Büdcə səviyyələri arasında bütün ödəmələr (məsələn, digər səviyyəli büdcələrə əsaslı ödənişlər, digər səviyyəli büdcələr tərəfindən kreditlərin qaytarılması) dövlət büdcəsi üzrə icmallaşdırma zamanı ümumi məbləğdən çıxılır. Xərclərin illik büdcə həddində aparılması nəzərdə tutulduğu üçün yerli maliyyə orqanlarının hazırladıqları dövriyyələrdə xərclərin ümumi məbləği hər bir maddə üzrə dürüstləşdirilmiş ümumi proqnoz göstəricisindən çox ola bilməz. Əgər hər hansı maddə üzrə bu şərt gözlənilməzsə, onda həmin məbləğ müvafiq qaydada araşdırılır.

Növbəti addım bütün məxaric dövriyyələrinin icmallaşdırılmasıdır. İcmal forma iki mərhələdə hazırlanır. Birinci mərhələdə icmal xərclər üzrə məlumatlar altbölmə (məsələn, əməyin ödənilməsi (1.1.), əmək haqqına üstəlik (1.2.), malların alınması və xidmətlərin haqqının ödənilməsi (1.3.), əhaliyə ödənişlər və s.) səviyyəsində icmallaşdırılır. İkinci mərhələdə isə xərclər iki formada (biri büdcə üçün, digəri isə büdcədən kənar vəsaitlər üçün) məbləğlər üç sütundan ibarət olmaqla (keçən ilin faktı, cari ilin dürüstləşdirilmiş proqnozu, cari ilin aylar üzrə fakt/proqnozu) göstərilir.

Məxaric dövriyyəsinin hər ay hazırlanması və yoxlanılması zamanı hər bir maddə üzrə proqnoz məbləğləri həmin ayın faktiki məbləği ilə müqayisə edilir və bütün kənarlaşma hallarında onun səbəbi aydınlaşdırılır. Əgər hər hansı xərc maddəsi üzrə faktiki göstərici proqnozdan həmişə çox olarsa, onda həmin quruma qarşı müvafiq tədbirlər görülür.

Büdcənin təsdiq edilməsindən sonra maliyyələşmə üzrə ilkin pul dövriyyəsi hazırlanır və bundan sonra göstərilən tarix gözlənilməklə hər ay maliyyələşmə üzrə pul dövriyyəsi hazırlanır.

Maliyyəlaşma dövryyəsinin dövlət, mərkəzləşdirilmiş və yerli xərc-lər üzrə mövqeləri göstərən yalnız bir forması mövcuddur. Maliyyə-ləşmə dövryyəsinə hazırlayarkən aşağıdakılara xüsusi diqqət yetirilir. Birincisi, dövryyə, büdcə təsnifatında göstərilən maliyyəlaşmanın xarakterinə görə deyil, maliyyəlaşma mənbəyinə görə hazırlanır. İkincisi, xarici və daxili maliyyələşdirmə bölməsinə daxil olan bütün maddələr üzrə məbləğlər nəzərə alınır. Xarici maliyyəlaşma nəticəsində yaranan borc məbləği proqnoz əsasında deyil, borcun mövcudluğuna inam ol-duğu zaman göstərilir. Xarici maliyyələşmədə borcun ödənilməsi bor-cun əsas hissəsinin gözlənilən ödənilmə məbləği əsasında göstərilir. Üçüncüsü, dövlət büdcəsindən digər səviyyəli büdcələrə verilən cari ödənişlər bölməsində maliyyəlaşma məbləğləri (borc və əsas məbləğin ödənilməsi) yalnız yerli xərclərdə əmələ gəlir. Mərkəzləşdirilmiş xərclər-dən yerli xərclərə verilən və ya əksinə yerli xərclərdən mərkəzləşdirilmiş xərclərə ödənilən ssuda məbləğləri qaytarılan məbləğ çıxıldıqdan sonra kreditlərin verilməsi kimi təsnifatlaşdırılır. Dövlət büdcəsində müxtəlif səviyyələr arası bu cür cari ödənişlər bəzi hallarda yerinə yetirilir. Dördüncüsü, ümumi kəsirə aid edilən məbləğlər, daxili maliyyələşdirmə bölməsinin bütün maddələri üzrə hazırlanır. Beşincisi, büdcə kəsirinin proqnoz və fakt yekunu pul mədaxil və məxaricinin bütün məbləğləri nəzərə alınmaqla göstərilir.

Maliyyəlaşma dövryyəsinin hər ay hazırlanması və yoxlanılması zamanı hər bir xərc maddəsi üzrə proqnoz məbləğləri həmin ayın fak-tiki məbləği ilə müqayisə edilir və bütün kənarlaşma hallarında onun səbəbi aydınlaşdırılır.

Kəsirin fakt və proqnoz məbləğləri həmin ilin dürüstləşdirilmiş proqnozunda nəzərdə tutulan məbləğdən çox olmamalıdır. Lakin mü-əyyən səbəblər üzündən bu tələb gözlənilməzsə onda məxaricin azaldıl-masına və mədaxilin artırılmasına xüsusi diqqət yetirilir

İcmal pul dövryyəsi mədaxil, məxaric və maliyyəlaşma dövryyə-lərinin məcmu icmalı kimi hər ayın 25-dək hazırlanır.

Xəzinədarlığın üçüncü mərhələsinin tətbiqi dövlətin borclanma siyasətində mümkün ola biləcək riskləri yumşaltmağa və tədricən ara-dan qaldırmağa, kassa axınlarının faktiki daxilolmalar əsasında de-yil, gəlir yığan təşkilatların və BT-lərin faktiki proqnozları əsasında idarəedilməsinə, ölkədə mövcud olan ödəməmələr problemini yum-şaltmağa, BT-lər tərəfindən yaradılan lüzumsuz debitor və kreditor borcların qarşısını almağa, müəyyən edilmiş tələblər əsasında yaradılan və xəzinədarlıq tərəfindən uçota qəbul edilən, lakin kassa resursları ilə təmin edilməyən öhdəliklərin dövlət borcları kimi qəbul edilərək onların

örtülməsinə tələb olunan resurs mənbələrinin müəyyənləşdirilməsinə və beləliklə, özəl sektorun dövlətə inamının daha da güclənməsinə imkan verdi.

Xəzinədarlıq sisteminin dördüncü mərhələsi. BT-lərin maliyyə əməliyyatlarına müvafiq nəzarətin qəbul edilmiş öhdəliklərlə yanaşı müqavilələrdə nəzərdə tutulmuş şərtlər daxilində alınacaq malların (iş və xidmətlərin) satın alınması zamanı tətbiq olunması üçün 1 avqust 2000-ci il tarixdən büdcədən maliyyələşən kredit sərəncamçıları tərəfindən alınan malların, qəbul olunan iş və xidmətlərin xəzinə uçotuna qəbul edilməsi mexanizmi tətbiq olundu.

Respublikada xəzinədarlıq sisteminin qurulması nəticəsində büdcə gəlirlərinin və xərclərinin kassa icrasının bütünlüklə dövlət xəzinədarlığı vasitəsilə həyata keçirilməsinə başlanılması büdcənin icrası prosesinin digər mərhələlərində də, o cümlədən büdcədən maliyyələşən təşkilatlarda debitor-kreditör borcların yaradılması və faktiki xərclərin aparılması üzərində xəzinə nəzarətini təmin edə biləcək icra mexanizmlərinin təşkilini mümkün etdi.

Xəzinədarlıq sistemində büdcə icrasının yuxarıda göstərilən mərhələlərində nəzarət mexanizmlərinin yaradılması həm də büdcə prosesində borclanmanın daha mükəmməl idarə edilməsi, maliyyə resurslarından səmərəli istifadə etməklə ən vacib dövlət ödənişlərinin müvəffəqiyyətlə həyata keçirilməsini şərtləndirir. Bu baxımdan BT-lər tərəfindən alınmış malların (iş və xidmətlərin) xəzinə uçotunun qurulması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Məhz alışların xəzinədarlıq tərəfindən qurulan uçotu qəbul edilmiş öhdəliklər çərçivəsində yaranan real borclar haqqında vaxtında tam məlumat əldə etməyə və bu borcları səmərəli idarə etməyə şərait yaradır.

Alışların xəzinədarlıqda uçota qəbul edilməsi büdcə təşkilatlarına malların tam çatdırılmasının, xidmətlərin göstərilməsinin və işlərin görüldü başa çatdırılmasının dövlət tərəfindən qəbul edilməsi deməkdir və gələcəkdə ödəniş üçün məcburi dövlət öhdəliyi hesab olunur.

Bu mexanizm tətbiq edildikdən sonra BT-lərdə malların alınması, iş və xidmətlərin qəbul olunması üçün hazırlanmış malların (iş və xidmətlərin) alış sənədi xəzinədarlıq tərəfindən qəbul edilmədən və uçota alınmadan kassa xərci aparılmır. Qeyd etmək lazımdır ki, malların (iş və xidmətlərin) alış sənədi həmin xərc üzrə əvvəlcədən hazırlanmış və qəbul olunmuş öhdəlik sənədinə əsasən hazırlanır, yəni qəbul olunmuş öhdəlikdən artıq büdcə təşkilatı mal, iş və xidmətlərlə təchiz oluna bil-məz, əks halda bu cür alışlar xəzinədarlıq tərəfindən uçota alınmır və müvafiq kassa xərci aparılmır. Beləliklə, BT kassa xərci üçün sifariş

bundan əvvəl qəbul olunmuş öhdəlik və bu çərçivədə həyata keçirilmiş malların (iş və xidmətlərin) satın alınması nəticəsində yaranmış kreditor borcları üzrə hazırlayır.

Xəzinədarlıqlar malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədinin düzgün tərtib edilməsinə, alış sənədində göstərilən məbləğin qəbul edilmiş öhdəlik limitinə uyğunluğunun təmin edilməsinə məs'ulyyət daşıyırlar.

BT-lər isə alınmış mal-material dəyərlilərinin, görülmüş iş və xidmətlərin təqdim edilmiş ilkin sənəd formalarında göstərildiyi kimi və mövcud qaydalara tam riayət edilməklə mədaxil (qəbul) olunmasına, onların təyinatına istifadə edilməsinə, həmçinin uçotunun və hərəkətinin düzgün qurulmasına birbaşa məs'ulyyət daşıyırlar.

Öhdəliklərin qəbulunda olduğu kimi malların (iş və xidmətlərin) alışının uçotu da hər bir xərc maddəsi üzrə ayrı-ayrılıqda aparılır. BT qabaqcadan xəzinədarlıq tərəfindən qeydiyyatda alınmış öhdəliklərə uyğun (yəni ondan çox olmamaqla) qəbul etdiyi mal, iş və xidmətlərə görə əməliyyatın baş verdiyi ay daxilində malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədini hazırlayır və təsdiqedic sənədlərlə birlikdə xəzinədarlığa təqdim edir. Lakin mövcud reallıqlar nəzərə alınaraq ilkin mərhələdə malların (iş və xidmətlərin) alışı olmadan istisna hallarda qabaqcadan ödənişin aparılmasına icazə verilir. Mal alınmasına, iş və xidmət göstərilməsinə dair tərəflər arasında bağlanmış müqavilənin şərtlərinə görə qabaqcadan ödəniş halları nəzərdə tutulduqda, bu ödənişlər malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədi hazırlanmadan həyata keçirilir. Qabaqcadan ödənilmiş vəsaitə görə BT-yə təhvil verilən dəyərlilər malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədində xüsusi qrafada göstərilir və XHK-da müvafiq qaydada işlənir.

İcra olunmamış öhdəlik qalıqından çox olmayan məbləğ və bütün tələblərə uyğun hazırlanmış malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədi uçota qəbul edilir və bunun nəticəsində yaranmış kreditor borcu dövlət borcu hesab olunaraq kassa icrası üçün əsas sayılır. Haqqı qabaqcadan ödənilmiş mal (iş və xidmətlər) daxil olduqda həmin dəyərlilərin uçotunun qurulması ilə yanaşı XHK-da qabaqcadan ödəniş müvafiq məbləğlərdə azaldılır.

Öhdəlik, alış və kassa xərci mərhələləri bir-birilə nə qədər sıx əlaqədə olsa belə, onların baş vermə və sənədləşdirmə anları müxtəlifdir və malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədinin xəzinədarlıq tərəfindən qəbulu aşağıdakı üç əsas şərti nəzərdə tutur:

- malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədi bundan əvvəl xəzinədarlıq tərəfindən qəbul edilmiş öhdəlik sənədindən sonra hazırlanır;

- malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədi malların (iş və xidmətlərin)

alındığı hesabat ayı daxilində hazırlanır və uçota alınır;

- malların (iş və xidmətlərin) alışı sənədinin məbləği həmin dövr üçün yaranmış öhdəlik qalığından artıq ola bilməz.

Malların (iş və xidmətlərin) alışının və qabaqcadan ödənişlərin uçotu xərc maddələri üzrə büdcə təşkilatları tərəfindən yaradılmış debitor və kreditor borclarının müəyyən edilməsinə imkan verir. XHK-nin qabaqcadan ödəniş sütununun artan yekunla dövriyyəsi müvafiq xərc maddəsi üzrə yaradılmış debitor borcu hesab olunur. XHK-nin mal alışı sütununun artan yekunla məbləğin debet sütununda dövriyyənin qabaqcadan ödəniş məbləği qədər azaldılmış hissəsinə bərabər olan fərqi müvafiq xərc maddəsi üzrə yaradılmış kreditor borcunu göstərir.

İlin sonunda XHK-lar bağlanılarkən debitor və kreditor borcları növbəti ilə keçirilir və yeni açılmış müvafiq hesablarda ilkin qalıq kimi qeyd olunurlar.

Funksional və iqtisadi təsnifata uyğun olaraq istisnasız olaraq bütün büdcə təşkilatlarının büdcə vəsaitləri hesabına həyata keçirilən dövlət satınalmalarına bu mexanizmin tətbiqi ölkədə rəqabətli və təminatlı satışın formalaşmasına və bununla da işgüzar sahibkarlıq mühitinin yaranmasına, büdcə vəsaitlərindən sui-istifadə edilməsinin qarşısının alınmasına, ən zəruri xərclərin digər xərclərlə müqayisədə faktiki yaranmış borcların səviyyəsinə uyğun ödənilməsinə, kommunal sahələrdə baş verən neqativ halların qarşısının alınmasına və büdcə təşkilatları tərəfindən kommunal xidmətlər üzrə yaranmış borcların vaxtında və tam ödənilməsinə imkan verdi.

Məhz öhdəliklərin və malların (iş və xidmət) əhşlərinin xəzinə uçotuna qəbul edilməsi mərhələlərinin tətbiqindən sonra keçid iqtisadiyyatı üçün xarakterik olan və iqtisadiyyatın inkişafına mənfi təsir göstərən ödəməmələr problemi büdcə təşkilatları üçün demək olar ki, aradan qalxdı, bu təşkilatlar tərəfindən təsdiq edilmiş büdcədən kənardə yaradılan və yüz milyardlar məbləğində ölçülən kreditor borclarının həcmi dövlət büdcəsi xərclərinin 8-10 faizini təşkil edirdisə, son zamanlar bu məbləğ kəskin surətdə – on dəfələrlə azaldıldı və ya büdcənin cəmi 1.0 faizindən də az hissəsini təşkil edir.

RESPUBLİKADA XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ VƏ XƏZİNƏDARLIĞIN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ İNFORMASIYA SİSTEMİNİN (XİİS) YARADILMASI

1. Respublikada yaradılacaq maliyyə idarəetməsinin xarakteristikası

Qeyd edildiyi kimi 1991-ci ildə öz müstəqilliyini əldə etdikdən sonra respublikamızın maliyyə sektorunda digər məsələlərlə yanaşı idarəetmənin təkmilləşdirilməsinə və dövlət sektorunda beynəlxalq standartlara uyğun mühasibat uçotunun tətbiq edilməsinə yönəldilmiş geniş miqyaslı fiskal və monetar islahatlar proqramının həyata keçirilməsinə başlandı. Dövlət sektorunda resursların idarə edilməsi sahəsində əhəmiyyətli irəliləyişlər əldə olundu, o cümlədən:

- xəzinədarlıq sistemi yaradıldı və büdcənin kassa icrasının idarə edilməsi ona həvalə edildi;

- nazirliklərin və BT-lərin bank hesabları bağlandı və MB-də VXH açıldı;

- dövlət büdcəsinin icrasına dair bütün məlumatların vaxtında xəzinədarlıqda olmasını təmin etmək məqsədi ilə büdcə təşkilatlarının kassa əməliyyatlarının uçot funksiyaları xəzinədarlıqda mərkəzləşdirildi.

MN dövlət resurslarının çevik və səmərəli idarə edilməsinə məsuliyyət daşıyır. Belə ki, o, büdcə proseslərinin formalaşdırılmasına, illik büdcə və onunla bağlı zəruri sənədlərin hazırlanması və ali qanunvericilik və icra orqanlarına təqdim olunmasına, büdcə limitlərinə əməl edilməsi və sağlam daxili nəzarət vasitələri mühitində lazımi qaydada xərclərin aparılmasına icazənin verilməsinə, qeyd edilməsinə və hesabatının tərtib edilməsinə, dövlət borclanmalarının və yardımın idarə olunmasına məsuliyyət daşıyır.

Məlum olduğu kimi öz maliyyə məsələlərini çevik və səmərəli idarə etmək üçün müvafiq icra hakimiyyəti orqanları icmal büdcə və onun ayrı-ayrı sahələrinə dair müvafiq dəqiq və dolğun məlumatları vaxtında əldə etmək imkanına malik olmalıdırlar. Dövlət büdcəsinin, o cümlədən 2002-ci ildən dövlət büdcəsinə daxil edilən büdcədən kənar fondlar kateqoriyasına aid edilən vəsaitlərin icrasına məsuliyyət daşımaqla yanaşı xəzinədarlıq artıq dövlət büdcəsi, dövlət idarəetmə sektoru və icmal büdcəyə dair müvafiq məlumat və hesabatların təmin edilməsinə də məsul olan orqan kimi çıxış edir.

Ona görə də xəzinə funksiyalarının daha effektiv və dolğun həyata-

ta keçirilməsi üçün müasir avtomatlaşdırılmış Xəzinədarlığın İdarəedilməsi üzrə İnformasiya Sistemi (XIIS) yaradılmalıdır, çünki bu sistem dövlət resursları hesabına həyata keçirilən əməliyyatların sadəcə olaraq qeyd edilməsi və ya emal olunmasına deyil, bütövlükdə maliyyə fəaliyyətinin təhlili və idarə edilməsinə hökumətin cəlb edilməsi üçün şərait yaradır.

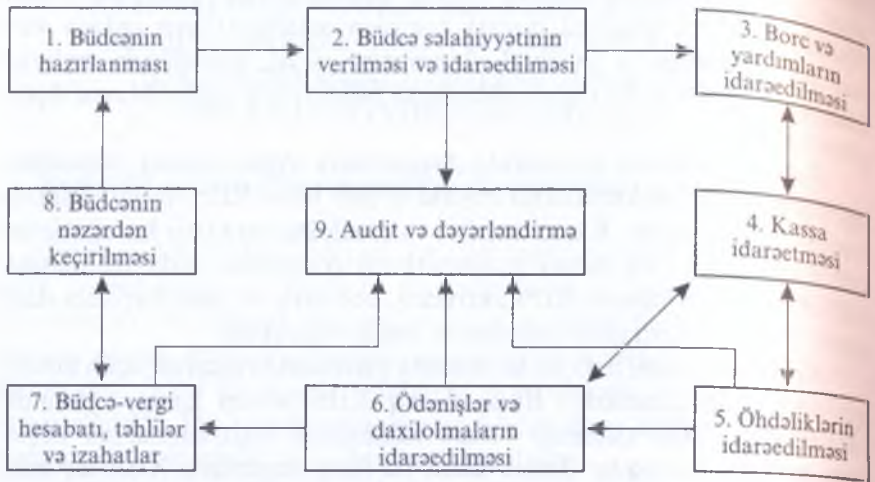
Respublikamızda beynəlxalq standartlara uyğun olaraq xəzinədarlığın geniş uçot funksiyalarını həyata keçirə bilən XIIS-in yaradılması nəzərdə tutulmuşdur. Kassa xərcləri və daxilolmalara dair hesabatların tərtib edilməsinə və zəruri məlumatların müntəzəm əldə edilməsinə imkan verməklə yanaşı, XIIS aktivlərə, borclara və xalis kapitalla dair ətraflı məlumatların əldə olunmasını təmin edəcəkdir.

XIIS həm kassa, həm də hesablama metodunda işləmək üçün konfigurasiya edilə biləcəkdir. İlk olaraq XIIS əsasən kassa rejimində yaradılacaq, lakin sistemdə bütün balansların hazırlanmasına keçid üçün çeviklik olacaqdır. Lakin hətta bu ilkin mərhələdə XIIS seçilmiş maliyyə aktivləri və borcları qeydə almaq və onlara dair hesabat vermək imkanında olacaqdır. Bununla belə yaxın perspektivdə büdcənin tərtibi və icrasının kassa metoduna əsaslanacağına nəzərə alaraq sistemin belə bir mühitdə daxilolmalara və ödənişlərə dair ətraflı hesabatlar hazırlaya bilməsi əsas şərt kimi çıxış edir.

Şəkil 11-də MN-nin həyata keçirdiyi maliyyə idarəetməsi funksiyasının əsas mərhələləri göstərilmişdir. XIIS xaricində yerləşən büdcənin hazırlanması prosesi bura daxil edilməmişdir və həmin məlumatlar sistemin ekzogen parametrlərini təşkil edir. Büdcənin icrasındakı əsas proseslər, o cümlədən maliyyə hesabatı, dəyərləndirmə və audit prosesləri isə əksinə daha geniş əks etdirilmişdir. Büdcənin icrası əsasən xərcin illik büdcədə göstərilmiş məqsədlərə uyğun idarə edilməsinə yönəldilmişdir.

Şəkilə 4-cü mərhələ kimi göstərilən kassa idarəetməsi xəzinədarlıq üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edən prosesdir, çünki il ərzində kassa çatışmamazlığı xəzinədarlığın büdcədə göstərilmiş illik limitlərin büdcə ilinin sonunda yerinə yetirilməsi üzrə təhlükə olmadığı təqdirdə belə il ərzində müəyyən dövrlərdə öhdəlik və xərclərə müəyyən məhdudiyyətlərin qoyulmasına gətirib çıxara bilər. Kassa idarəetməsi funksiyası mövcud məlumatlardan dolğun istifadə etməklə müntəzəm olaraq kassa vəsaitlərinin istiqamətinin proqnozlaşdırılması hesabına büdcə təşkilatları üçün kassa limitinin müəyyən edilməsi üzrə sistemə və şəffaf icra metodologiyasını təmin edir. Bu kassa limitləri kassa vəziyyətinin ay və ya digər dövr ərzində illik büdcədə göstərilmiş xərc səviyyələrini təmin etmək üçün kifayət qədər olmadığı hallarda BT-lərin öhdəlikləri və kassa xərclərinə məqsədyönlü məhdudiyyətlərin qoyulmasına imkan verir.

Şəkil 11. Maliyyə idarəetməsinin mərhələləri



Kassa idarəetməsi (mərhələ 4) və Borc və yardımların idarə edilməsi (mərhələ 3) arasında əlaqə mühüm əhəmiyyət kəsb edir və bu proseslər bir-birini qarşılıqlı şərtləndirir. Kassa daxilolmalarına və kassa vəsaitinin buraxılmasına nəzarət və proqnozlaşdırılma hökumətin borclanma strategiyasına dair operativ qərarların qəbul edilməsində mühüm rol oynayır. Əksinə borclanma qrafiki və borclara nəzarət funksiyası daxilində qəbul edilən qərarlar gələcəkdə kassa idarəetməsinin asılı olduğu kassa daxilolmaları və kassa vəsaitinin buraxılması üçün mühüm informasiya mənbəyi kimi çıxış edir.

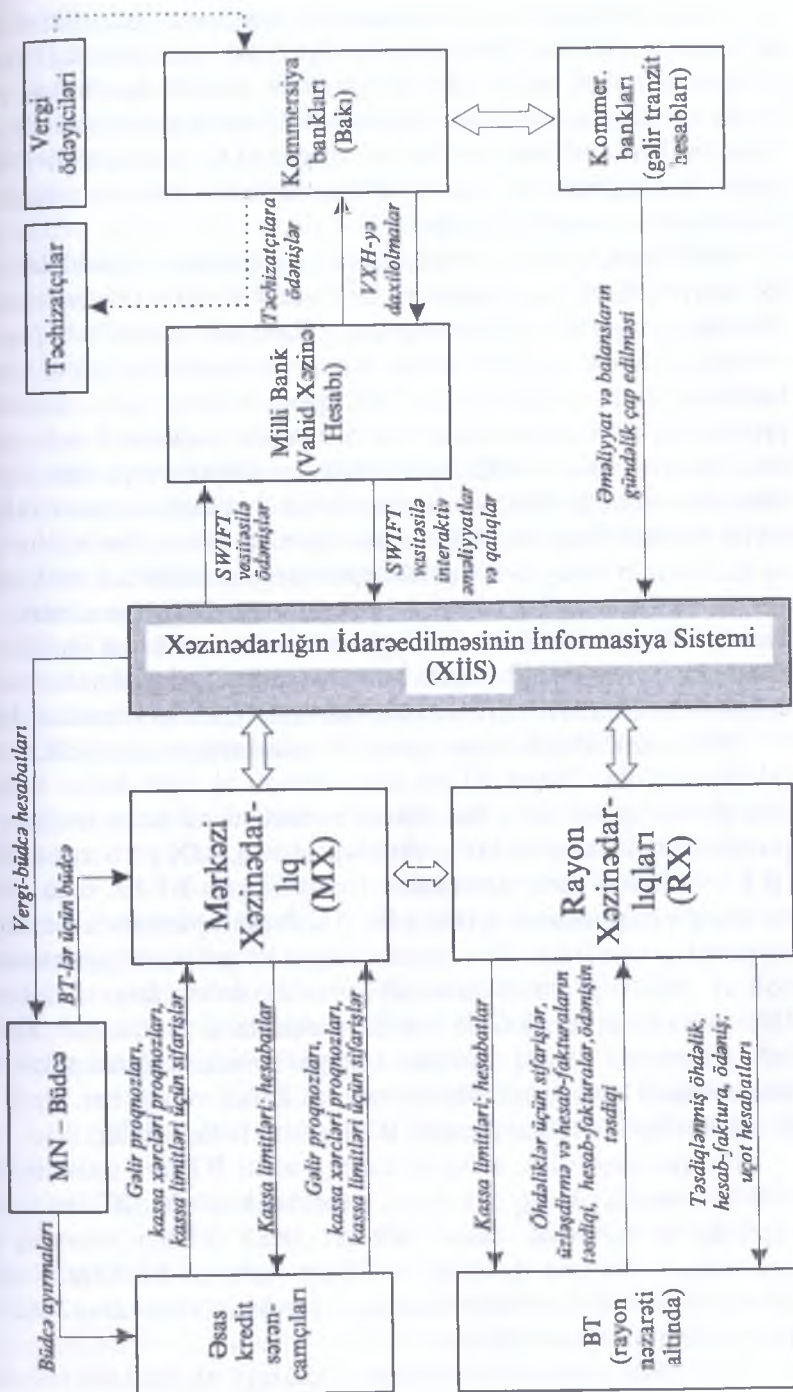
İl ərzində hazırlanmış maliyyə hesabatları (mərhələ 7) bütçənin nəzərdən keçirilməsinə və əlavə bütçələrin və ya yeni siyasətin formalaşdırılmasına (mərhələ 8) kömək edə bilən mühüm informasiyanı təmin edir.

Mərhələ 9 audit və dəyərləndirmə ilə bağlıdır. Bu mərhələ məsuliyyət, fəaliyyətin dəyərləndirilməsi və şəffaflıq üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Hazırda istifadə edilən xəzinədarlıq sistemində bu funksiya bəsit formadadır və XIİS-in yaradılması hesabat sisteminin təkmilləşdirilməsi və fiskal məsələlərin auditı vasitəsilə imkanların əhəmiyyətli dərəcədə artırılmasına imkan verəcəkdir.

2. XIİS-in konseptual modeli: proseslər və informasiya axınları

Şəkil 12-də dövlət xəzinədarlığının fəaliyyəti, müvafiq xəzinə prosesləri və informasiya axınının icmalı göstərilmişdir. Bu fəaliyyətin və XIİS-in buradakı rolunun qısa xülasəsi aşağıdakı kimidir.

Şekil 12. XfIS-in konseptual modeli



Təsdiq edilmiş dövlət büdcəsindəki təxsisatlar nazirliklər və onların tabeliyində olan BT-lər üçün bölüşdürülür. Bu müfəssəl büdcə MN tərəfindən qəbul edilir. MN-də müvafiq qurum tərəfindən müfəssəl büdcə əvvəlcədən müəyyən edilmiş MS Excel elektron cədvəli şəklində formalaşdırılır və Mərkəzi Xəzinədarlığa (MX) təqdim edilir. MX büdcənin idarəedilməsinə, eləcə də bütün xərclərin büdcəyə uyğun həyata keçirilməsinə məsuliyyət daşıyır.

MX bütün gəlirlər, xərclər, borc və kreditləşmə maddələri üçün illik və aylıq kassa proqnozlarını tərtib edir. Gəlir və digər kassa daxilolmaları proqnozu mühüm əhəmiyyət kəsb edir, çünki belə proqnozlar verilmiş dövrdə xərclənə bilən kassa vəsaitinin məbləğini müəyyənləşdirmək üçün istifadə edilir. MX qəbul edilmiş kassa daxilolmaları proqnozunu nəzərdən keçirir və bu zaman mövcud kassa vəsaitinin artıq hesablanması təhlükəsinin qarşısını almaq və ya minimuma endirmək məqsədilə ehtimal olunan kassa daxilolmalarına strateji nöqtəyi-nəzərdən yanaşılır. Burada əsas prinsip ondan ibarət olur ki, kassa limitlərinin müəyyən edilməsi üçün proqnozlaşdırılan mövcud kassa vəsaiti real məlumatlara əsaslanmaqla ən bədbin (pessimist) variant üzrə hesablanır. Minimal məbləğlərlə hesablanan kassa limitləri xəzinə hesabına gözləndiyindən çox kassa vəsaiti daxil olduqda isə BT-lər üçün kassa limitləri artırılma istiqamətində yenidən nəzərdən keçirilir.

MX nazirliklərdən/əsas kredit sərəncamçılarından (ƏKS) onların tabeliyində olan bütün BT-lər üzrə növbəti ay üçün kassa limitlərinin sifarişlərini qəbul edir. Bu sifarişlər növbəti ay üçün müfəssəl kassa proqnozları ilə əsaslandırılır. Anoloji olaraq, MX yerli xəzinədarlıqlar (RX) vasitəsilə yerli xərclərdən maliyyələşən BT-lər üzrə sifarişləri və kassa proqnozlarını qəbul edir. Tələbatları və mövcud maliyyə vəziyyətini, o cümlədən ilkin kassa qalığını və gəlirlərin yığılmasını, növbəti ay ərzində proqnozlaşdırılan kassa daxilolmalarını və kassa vəsaitinin buraxılmasını, habelə faktiki məbləğlərlə proqnozlar arasındakı fərqləri nəzərə alaraq növbəti aya xərclənmək üçün tələb olunan kassa vəsaiti müəyyən edilir. Sonra bu kassa vəsaiti hər bir BT üçün kassa limitləri hesablanılmaqla BT-lər üzrə bölüşdürülür.

Proqnozlaşdırılan mövcud kassa vəsaiti BT-lərə onların büdcələrinə mütənasib olaraq əllə və ya avtomatik ayrılır. BT-lər üçün razılaşdırılmış müfəssəl kassa limitləri (KL) XIİS-ə müvafiq yazılar aparılmaqla sistemə daxil edilir. Əksər hallarda bu limitlər gələn ay ərzində götürülə bilən öhdəliklərin və xərclənə bilən kassa vəsaitlərinin maksimum məbləğini göstərir.

Lakin bu qaydaya istisna olaraq, səlahiyyətli şəxslərin müvafiq icra-

zəsilə öhdəlik limitləri qabaqcadan və bəzi hallarda kassa limitlərindən çox daxil edilə bilər. Belə hallarda, müvafiq büdcə həddini aşmayan öhdəlik limitləri həmin dövrdə XIIS-ə daxil edilə bilən öhdəlikləri müəyyən edir, daha doğrusu müqavilə üzrə tam öhdəlik müqavilənin imzalandığı ay XIIS-ə daxil edilir. Lakin smetada bir neçə ay üzrə nəzərdə tutulmuş vəsaitin bir ay ərzində xərclənməsinin qarşısını almaq üçün öhdəliklər müvafiq aylara görə daxil edilir. Hesabatlar istənilən tarix üçün öhdəliklərlə bağlı ümumi vəziyyəti göstərmək məqsədilə bütün öhdəlikləri özündə birləşdirir. Kassa limitləri aşağıdakı maddələr üzrə öhdəliyin qəbul edilmə formasından asılı olmayaraq sistemə daxil edilir və həmin limitlər ödəniləcək kassa vəsaitini müəyyən edir:

- əməkhaqqı və ona bərabər tutulan maddələr – müvafiq büdcə limitlərindən asılı olaraq formal kassa limitlərinin verilməsindən əvvəl XIIS-də öhdəliklərin müəyyən edilməsinə MN-nin rəhbərliyi tərəfindən icazə verilə bilər. İcazə verildiyi təqdirdə öhdəliklər eyni zamanda bir neçə ay üçün sistemə daxil edilir. Bu maddələr üzrə ödənişlər MX-nin verdiyi kassa limitlərinə uyğun aparılır;

- əsaslı xərclərlə bağlı müqavilələr bağlanarkən büdcə çərçivəsində belə öhdəliklərə MX ayrıca icazə verə bilər və onlar bu halda XIIS-ə kassa limitlərinin verilməsindən əvvəl daxil edilə bilərlər. İcazə verildiyi təqdirdə öhdəliklər eyni zamanda bir neçə ay üçün sistemə daxil edilir. Bu maddələr üzrə ödənişlər MX-nin verdiyi kassa limitlərinə uyğun aparılır;

- digər müqavilələr (əsaslı xərclərlə bağlı olmayan) üzrə öhdəliklər, o cümlədən cari aydan sonra ödəniləcək məbləğlər səlahiyyətli şəxslərin icazəsi ilə XIIS-ə formal kassa limitlərinin verilməsindən əvvəl daxil edilə bilər. Belə müqavilələr üzrə ödənişlər xəzinədarlığın verdiyi kassa limitlərinə uyğun aparılır;

- kommunal xərclər üzrə öhdəliklər MN-nin rəhbərliyi tərəfindən müvafiq büdcə limitlərindən asılı olaraq XIIS-də formal kassa limitlərinin verilməsindən əvvəl müəyyən edilməsinə təlimati göstəriş verilə bilər. İcazə verildikdə öhdəliklər eyni zamanda bir neçə ay üçün sistemə daxil edilir. Ödənişlər xəzinədarlığın verdiyi kassa limitlərinə uyğun aparılır;

- bütün digər ödənişlər kassa limitləri üzrə maliyyə intizamından asılı olur və öhdəliklər müəyyən edilən kassa limitləri çərçivəsində sistemə daxil edilir.

BT-lər öhdəliklər götürərək mal (iş və xidmətlər) üzrə satınalmaları həyata keçirir və üzləşdirir, baxılma və ödəniş üçün müvafiq sənədləri təsdiq edirlər. RX-lər BT-lərin təqdim etdikləri sənədləri nəzərdən ke-

çirərək təklif edilən öhdəlikləri kassa limitləri və büdcə ilə, üzləşdirmə sənədlərini və hesab-fakturaları isə xüsusi öhdəliklərlə (müqavilə şərtlərilə) müqayisə edir və sənədlər düzgün olduqda onları XIİS vasitəsilə işləyirlər.

Hesab-fakturalar sistemə daxil edilərkən onların ödəniş tarixlərinə uyğun olaraq XIİS ödəniş siyahısını tərtib edir. Kassa xərcləri üçün ayrıca ödəniş sifarişləri tələb edilmir. Kassa idarəetməsi modulu təklif edilən ödənişləri nəzərdən keçirir və mövcud kassa vəsaitinin imkan verdiyi hallarda onların icrasını həyata keçirir. Kassa vəsaiti imkan vermədikdə ödənişlər gözləmə növbəsinə qoyulur və kassa vəsaiti olan kimi növbə ilə (yaranma tarixlərinə görə) həyata keçirilir. Bütün ödənişlər MX tərəfindən SWIFT terminalı vasitəsilə birbaşa satıcının bank hesabına köçürülür.

BT-lər öhdəliklərin götürülməsi, maliyyə öhdəliyinin yaradılması və ödənişin aparılması kimi müxtəlif xərclənmə mərhələlərində RX-nin təsdiqetmə prosedurlarına əməl edərək yuxarıda göstərilmiş limitlər daxilində vəsaitlərin xərclənməsini həyata keçirirlər. Xəzinələr digər əməliyyatlarla yanaşı təklif edilən öhdəlik və ya xərclərin müvafiq kassa limitləri ilə əsaslandırılmasını yoxlamaq üçün XIİS-dən istifadə edirlər. Anoloji olaraq xəzinələr təklif edilən hər bir ödənişin əvvəllər götürülmüş xüsusi öhdəliklərlə əsaslandırılmasını yoxlayırlar.

Vergilər və digər dövlət gəlirləri adətən vergi ödəyiciləri tərəfindən banklara ödənilir. SWIFT-dən istifadənin mümkün olduğu müvafiq xəzinələr daxilolmaları nəzərdən keçirir və bankların verdiyi məlumatlara əsasən XIİS-də müvafiq qeydləri həyata keçirirlər. Digər hallarda daxilolmalara dair çıxarışlar əl ilə alınır və XIİS-ə daxil edilir.

Gəlirlərin geri qaytarılması Büdcə sistemi haqqında Qanuna uyğun olaraq xərclər kimi deyil, gəlirlərin azaldılması kimi nəzərdən keçirilir. Buna görə də gəlirlərin geri qaytarılması ilə bağlı ödənişlər öhdəliklərə nəzarət prosedurlarından asılı deyildir. Lakin kassa proqnozlarına gözlənilən geri qaytarmalar daxil edilir və kassa limitlərinin müəyyən edilməsi zamanı belə ödənişlər nəzərə alınır.

Xəzinədarlıq yüksək integrasiya edilmiş, istifadəçilər üçün əlverişli və həssas, eyni zamanda etibarlı, çevik və dəqiq müəyyən edilmiş funksiyalara malik sistemi tələb etdiyi üçün XIİS xəzinədarlığın aşağıdakı sahələrdə rolunu dəstəkləməlidir:

- büdcə limitlərinə hər zaman əməl edilməsini təmin etmək məqsədilə öhdəlik və xərclərin idarəedilməsi;

- kassa idarəetməsinin, o cümlədən kassa axını üzrə proqnozlaşdırmanın təkmilləşdirilməsi;

- istifadəçiləri vaxtında zəruri məlumatlarla təmin edərək şəffaflığın və idarəetmənin yaxşılaşdırılması üçün fiskal hesabatların tərtib edilməsi;

- digər dövlət təşkilatları ilə məlumatların etibarlı və səmərəli mübadiləsinin asanlaşdırılması.

Yaradılacaq XIİS sistemi ondan eyni zamanda istifadə edən üç yüzədən istifadəçiyə işgüzar şəraitin yaradılmasını və eyni zamanda bir çox dəqiqləşdirilmələrin, redaktə işləri və hesabat funksiyalarının həyata keçirilməsinə imkan verəcəkdir.

XIİS proseslərinin müəyyən edilməsi

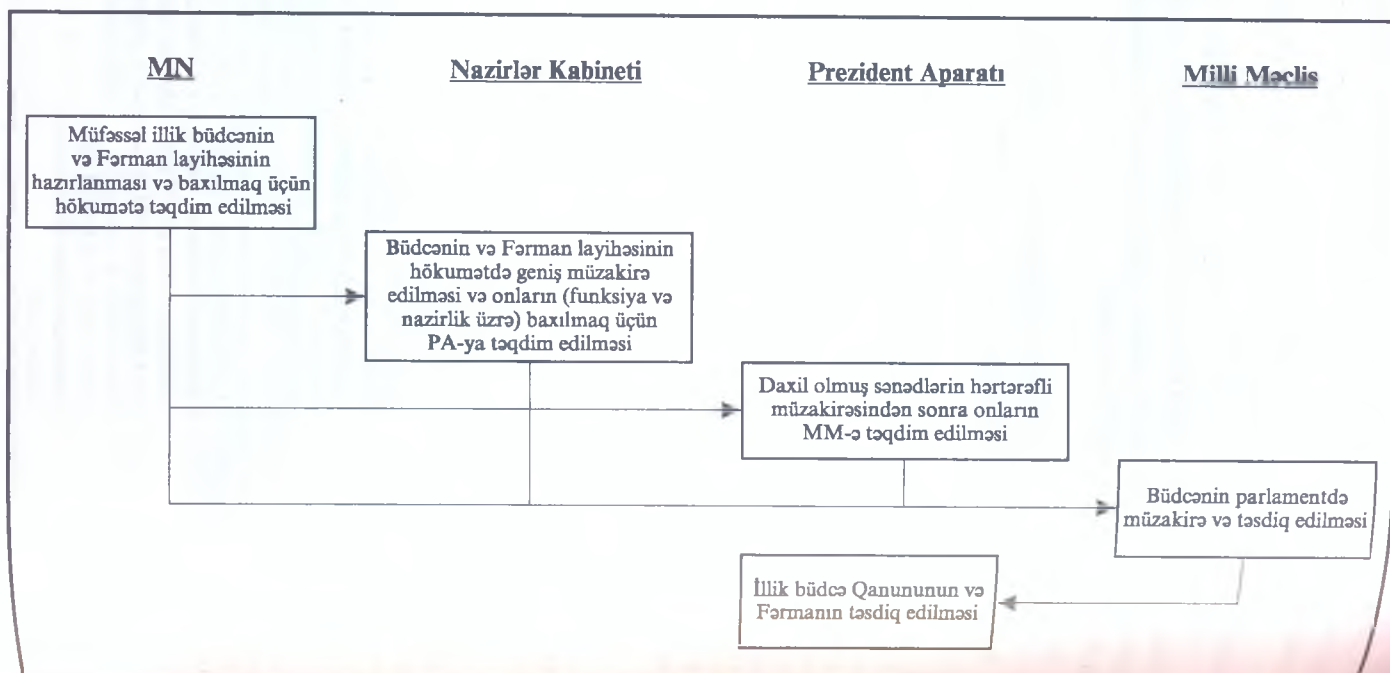
a) Bütçə funksiyasının idarəedilməsi - əsas daxiletmələr, proseslər və nəticə

Daxiletmə	Proses	Nəticə
Hər bir bütçə təşkilatı səviyyəsində MS Excel proqramında aylıq təhlil edilən illik bütçə (MN-nin müvafiq qurumu tərəfindən hazırlanır və MX-ya göndərilir).	Mərkəzi Xəzinədarlıqda XIİS-ə elektron yükləmə.	Hər ay hər bir bütçə təşkilatı üçün XIİS-də təhlil edilən müfəssəl illik bütçə məlumatları. RX-lər onlara aid bütçə məlumatlarından istifadə və onları çap etmək imkanında olur.
BT-lərdən kassa limiti üçün sifarişlər	Bütçə təşkilatı sorğuları RX-lərə göndərir, onlar isə bu sorğuları nəzərdən keçirib icmallaşdıraraq XIİS-ə daxil edirlər.	Bütçə təşkilatlarının müfəssəl sorğuları XIİS-də yerləşdirilir və MX ondan istifadə və məlumatları çap etmək imkanında olur.
ƏKS-lərdən kassa limiti üçün sifarişlər	ƏKS-lər onların tabeliyində olan bütçə təşkilatları üçün MX-ya sorğular göndərir.	Kassa limiti sorğularının sənədləşdirilməsi həyata keçirilir.
BT-lərdən və ƏKS-lərdən kassa limiti üçün sifarişlər	MX sorğuları və ümumi kassa qalığını nəzərdən keçirir, sorğuları müvafiq surətdə düzəldərək XIİS-ə daxil edir və XIİS vasitəsilə kassa limitlərini ayırır.	XIİS-də hər bir BT üçün müfəssəl kassa limiti mövcud olur. RX-lər öz ərazilərindəki məlumatlardan istifadə, BT-lərə göndərmək üçün məlumatları çap və s. etmək imkanında olur.
Bütçə köçürmələri (düzürləşdirmələri) üçün sorğular	Düzürləşdirmələr Nazirlər Kabineti tərəfindən təsdiq edildikdən sonra MN-nin müvafiq qurumu XIİS xaricində bütçə köçürməsinə təsdiq edir və XIİS-i dəqiqləşdirmək üçün MX-ya məlumat verir.	XIİS-də olan bütçə məlumatları dəqiqləşdirilir. Bütün bütçə köçürmələrinə dair məlumatlar çap edilmək imkanında olur.

Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – büdcə prosesi

MN büdcəni hazırlayır və Fərman layihəsilə birlikdə hökumətə təqdim edir. NK müfəssəl büdcəni ətraflı təhlil edir və baxılmaq üçün PA-ya təqdim edir. Sonradan büdcə MM-də baxılır və təsdiq edildikdən sonra Prezident tərəfindən illik büdcə Qanunu və büdcə Fərmanı təsdiq edilir.

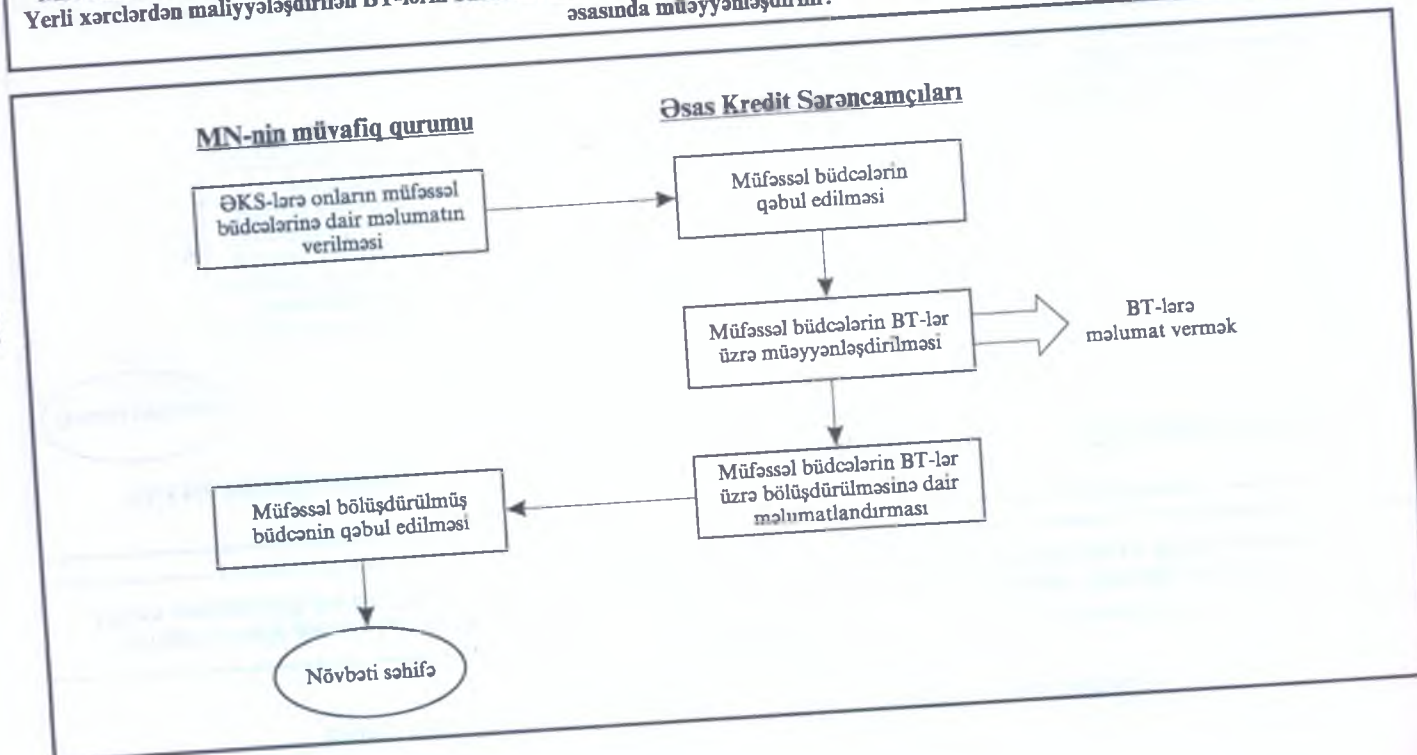
378



Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – büdcə prosesi (ardı)

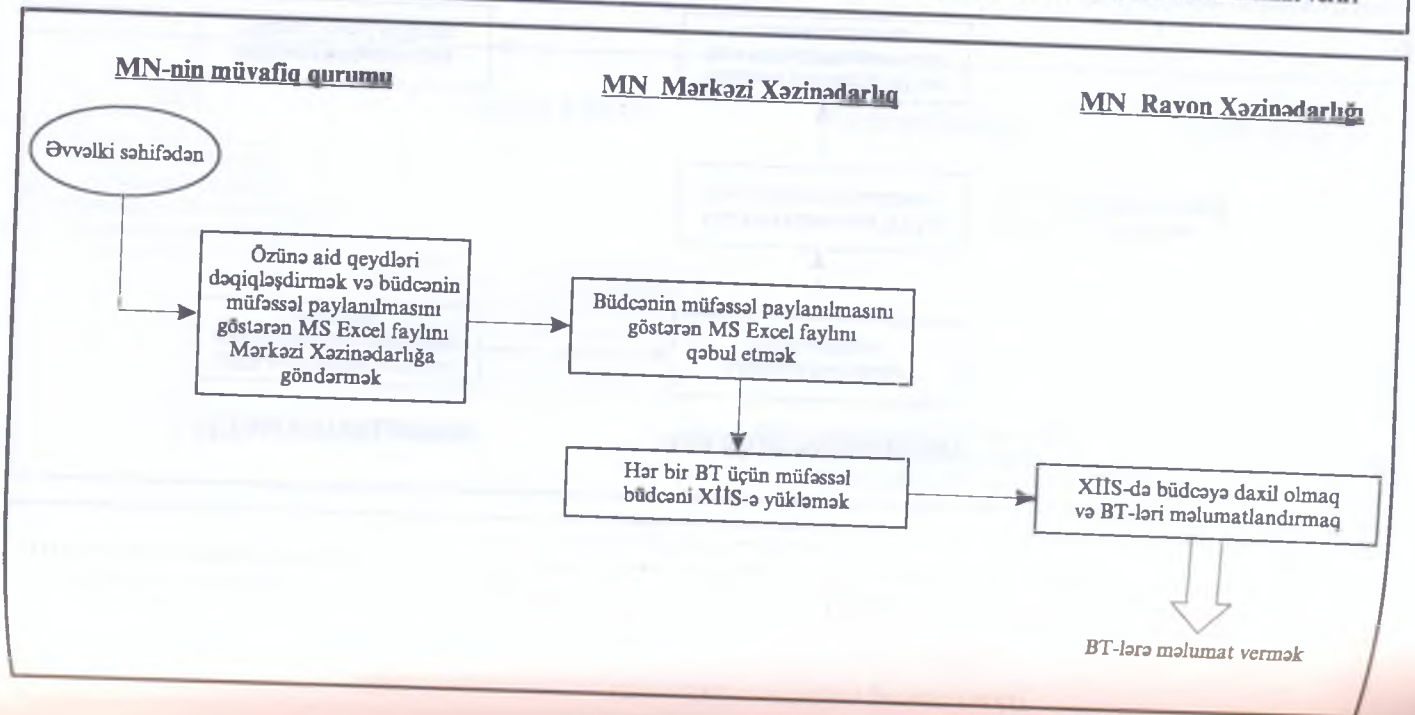
MN büdcələri müvafiq ƏKS-lərə göndirir və bu ƏKS-lər tabeliklərində olan büdcə təşkilatlarına vəsaitin ayrılmasına dair qərar verir. Yerli xərclərdən maliyyələşdirilən BT-lərin büdcələri nazirliklərlə deyil, müvafiq BT-lər, rayon icra hakimiyyəti və s. ilə məsləhətləşmələr əsasında müəyyən edilir.

379



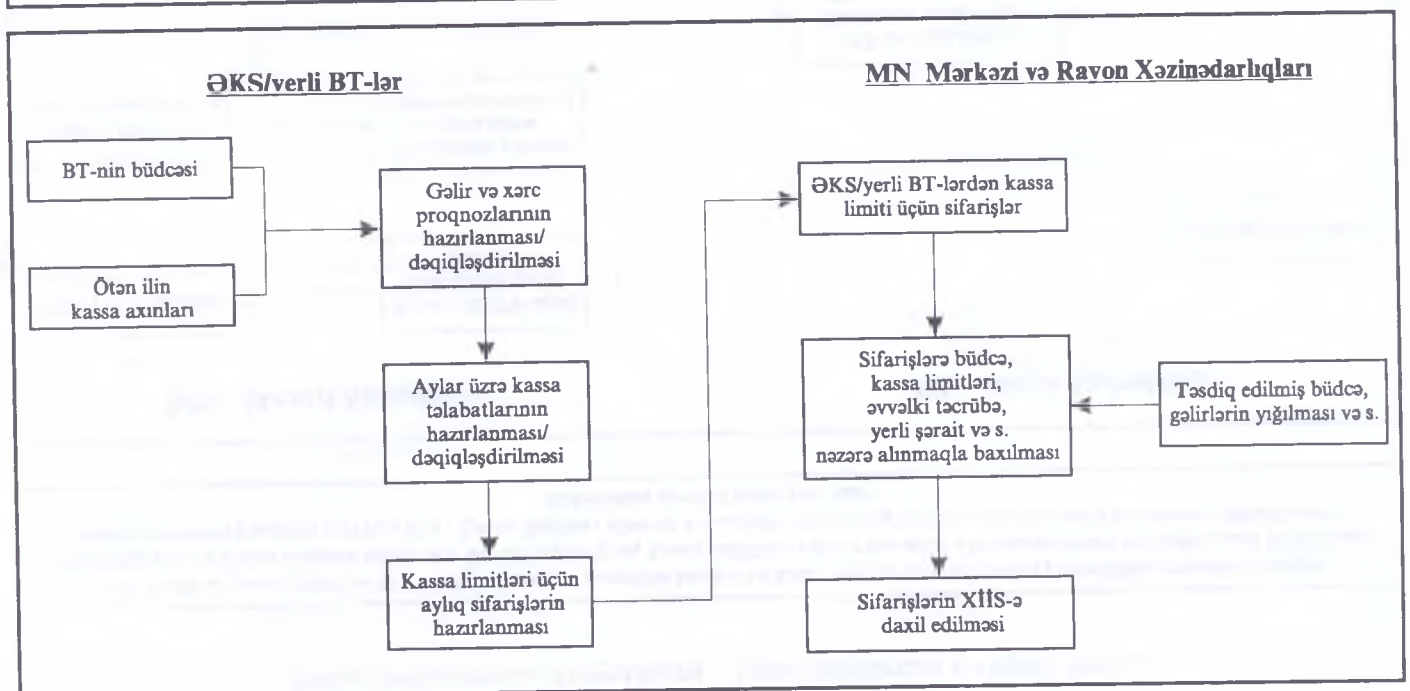
Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – büdcələrin XIİS-ə daxil edilməsi

MN-nin müvafiq qurumu özündə hər bir BT-nin müfəssəl büdcəsinin nüsxəsini birləşdirən spesifik formatda MS Excel faylını MX-ya göndərir. MX hər bir BT üçün büdcəni XIİS-ə daxil edir. RX-lər bu məlumatlardan istifadə edir və BT-lərə məlumat verir.



Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – kassa limitlərinin verilməsi

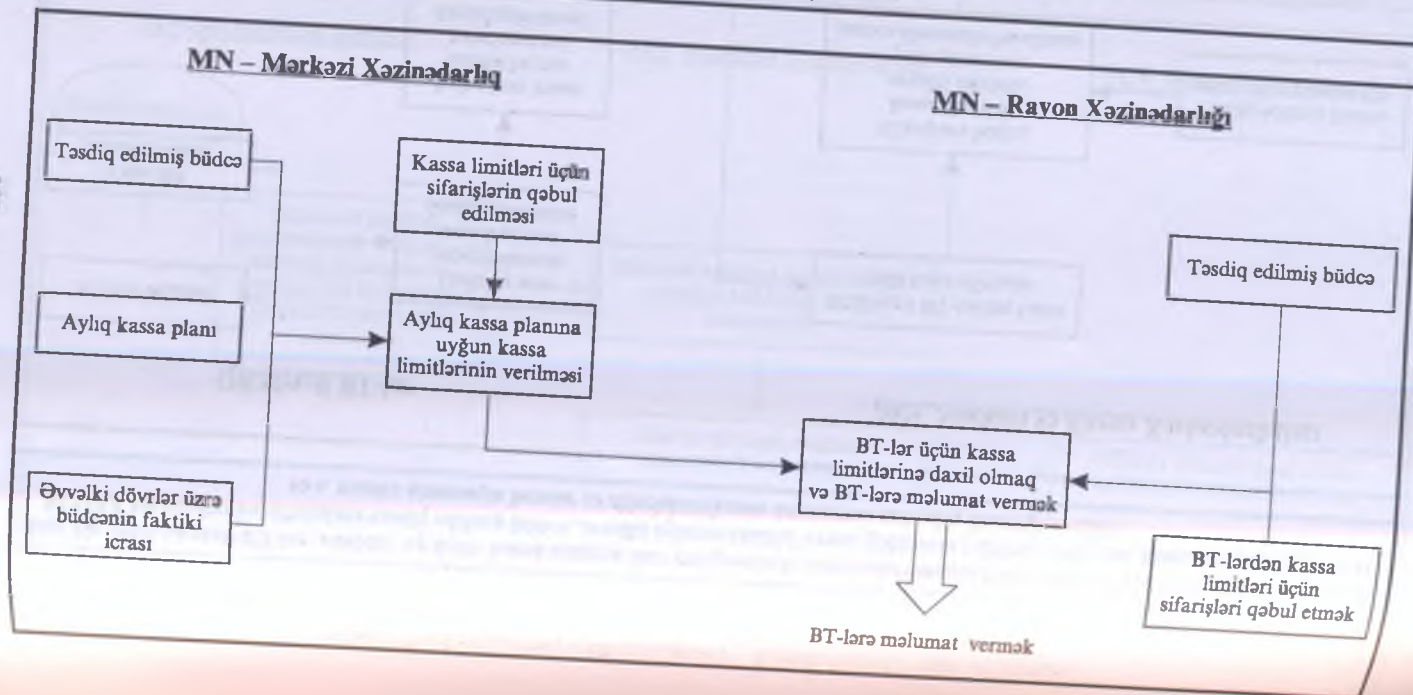
Hər bir ƏKS və yerli BT-lər növbəti ay üçün kassa axınına dair proqnozlarla əsaslandırılmaqla kassa limitlərinin sifarişlərini hazırlayır. MX/RX tərəfindən bu sifarişlərə təsdiq edilmiş büdcə, əvvəlki ayların faktiki icrası, gəlirlərin yığılma səviyyəsi, kassa axını proqnozları və s. nəzərə alınmaqla baxılır və sifarişlərə/kassa axınlarına müvafiq düzəlişlər edilir.



Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – kassa limitlərinin verilməsi (ardı)

MX XIİS-də kassa limitinə dair bütün sifarişləri nəzərdən keçirir və kassa idarəetməsində müəyyən edilmiş proseslərə uyğun hazırlanmış aylıq kassa planına uyğun hər bir BT üçün aylıq kassa limitlərini müəyyən edir. Hər hansı rübdə verilmiş kassa limitlərinin məbləği müvafiq smetaya uyğun olur. Kassa limitləri növbəti ay ərzində aparılacaq xərcin, eləcə də götürülə biləcək öhdəliklərin maksimum həddini müəyyən edir.

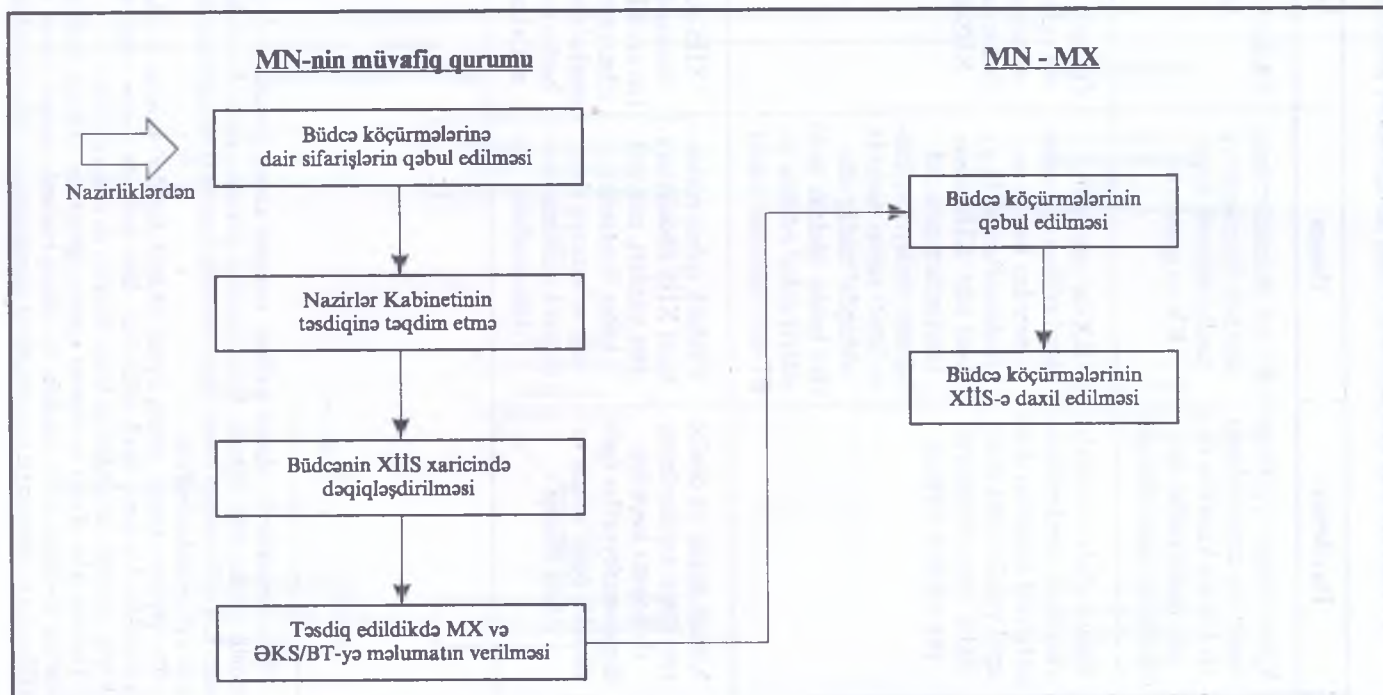
382



Büdcə funksiyasının idarəedilməsi – büdcə köçürmələri

Büdcə köçürmələrinə/dürüştəşdirmələrə Nazirlər Kabineti tərəfindən icazə verilir. MN-nin müvafiq qurumu sifarişləri qəbul edir və müvafiq hallarda onları Nazirlər Kabinetinin icazəsi üçün təqdim edir. Bu icazələr təsdiq edildikdən sonra MX köçürməni XIİS-də işləyir.

383



b) Öhdəliklərin idarəedilməsi - əsas daxiletmələr, proseslər və nəticə

Daxiletmə	Proses	Nəticə
Xüsusi alışlar ¹ və dövlət vəsaitinin xərclənilməsi ilə həyata keçirilən digər əməliyyatlar üzrə öhdəliklər üçün sifarişlər	BT-lər öhdəliklər üçün sifarişlər hazırlayır və təsdiq edilmək üçün RX-yə göndərir	Öhdəlik üçün sifarişlər çap edilir
Xüsusi alışlar və dövlət vəsaitinin xərclənilməsi ilə həyata keçirilən digər əməliyyatlar üzrə öhdəliklər üçün sifarişlərin çap edilmiş forması	RX-lər sifarişlərin qəbul edilmə imkanını nəzərdən keçirir və məlumatları XIİS-ə daxil edir. XIİS kassa limitlərinin mövcudluğunu yoxlayır və kassa limiti zəruri həcmdə olduqda ² təsdiq edir. Əks halda, öhdəlik üçün sifariş qəbul edilmir və BT-lərə məlumat verilir.	Öhdəlik sənədi, mal (iş və xidmətlərin) satın alınması üçün zəruri hallarda Alış sifarişi ³ XIİS-də hazırlanır.
Xüsusi alışlar və dövlət vəsaitinin xərclənilməsi ilə həyata keçirilən digər əməliyyatlar üzrə öhdəlik üçün sifariş və Alış sifarişi	Öhdəlik qəbul edilən kimi XIİS öhdəliklərə dair yazıları, mövcud kassa limitlərini, alış və satıcıya dair statistik məlumatları dəqiqləşdirir.	XIİS-də məlumatlar bazası dəqiqləşdirilir (ən azı XIİS-in reallaşdırılmasından sonra ilkin mərhələlər ərzində hesablar çap edilməli və arxivləşdirilməlidir).

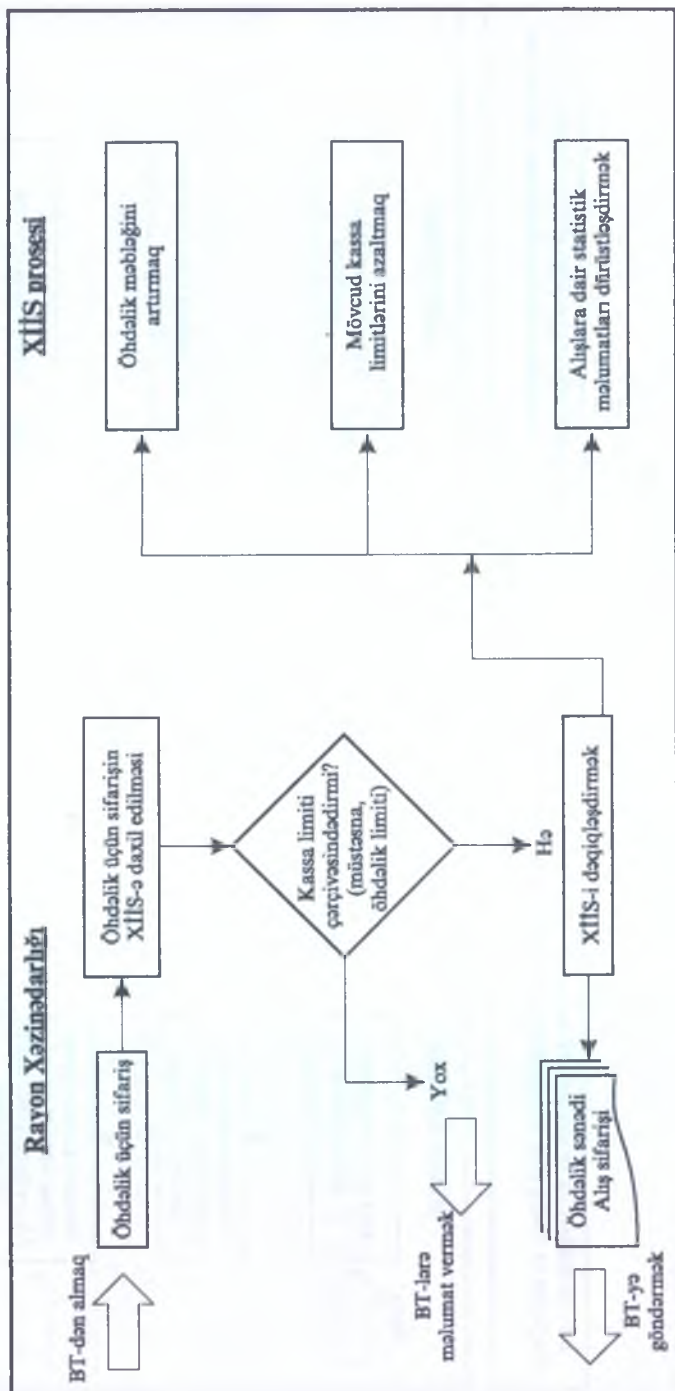
¹Bu o deməkdir ki, alınan mallara, satıcının adına, qiymətə və s. istinad edilmədən öhdəlik təsdiq edilə bilməz. Eyni satıcıdan çoxsaylı alışlar bir öhdəlikdə birləşdirilə bilər. Lakin bu zaman bütün alışlar müxtəlif hesablara müxəbirləşməni asanlaşdırmaq üçün ayrıca göstərilməlidir.

²Bu qaydaya istisna olaraq ayrıca öhdəlik limitləri sistemə əvvəlcədən və ya kassa limitlərindən artıq daxil edilə bilər. Belə hallarda sistem təklif edilən öhdəlikləri öhdəlik limitləri, ödənişləri isə kassa limitləri ilə müqayisə edir.

³Orijinal Alış sifarişi və nüsxəsi satıcıya göndərilir. Ödənişi tələb edərkən satıcı bu sifarişin nüsxəsini əlavə etməlidir ki, ödəniş tələbinin qanuni olaraq sifariş edilmiş və XIİS-ə daxil edilmiş mal və xidmətlərin alınmasına aid olmasını sübut etsin.

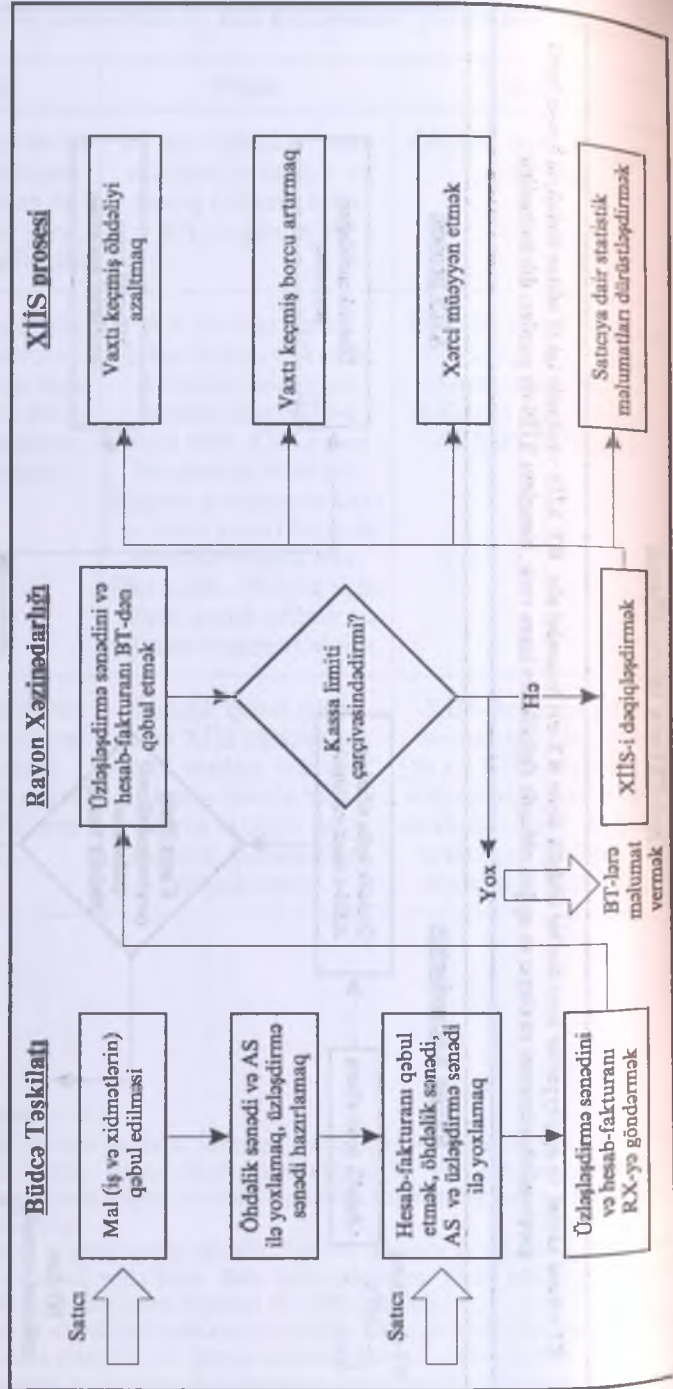
Öhdəliklərin idarəedilməsi

BT xüsusi alıqlar və əməliyyatlar üzrə hər bir öhdəlik üçün RX-nin icazəsini alır. RX XİS vasitəsilə təklif edilən öhdəliyin kassa limiti çərçivəsində olmasını yoxlayır və uyğun olduqda öhdəliklərə icazə verir, həmçinin XİS-də yazıları düzəltə bilər.



Öhdəliklərin idarəedilməsi – əməkhaqqı

BT-lər malları (iş və xidmətləri) və hesab-fakturanı qəbul edir, onları öhdəlik və satıcının hesab-fakturaya əlavə etdiyi Aliy sifarişli ilə müqayisə və təsdiq edir, hesab-fakturanı RX-yə göndərir. Xərc bu mərhələdə müəyyən edilir. Lakin kassa vəsaitinə əsaslanan xərclərə dair yazılar da sistemdə mövcud olmalıdır.



v) *Ödəniş və daxilolmaların idarəedilməsi: daxiletmə, proseslər və nəticə*

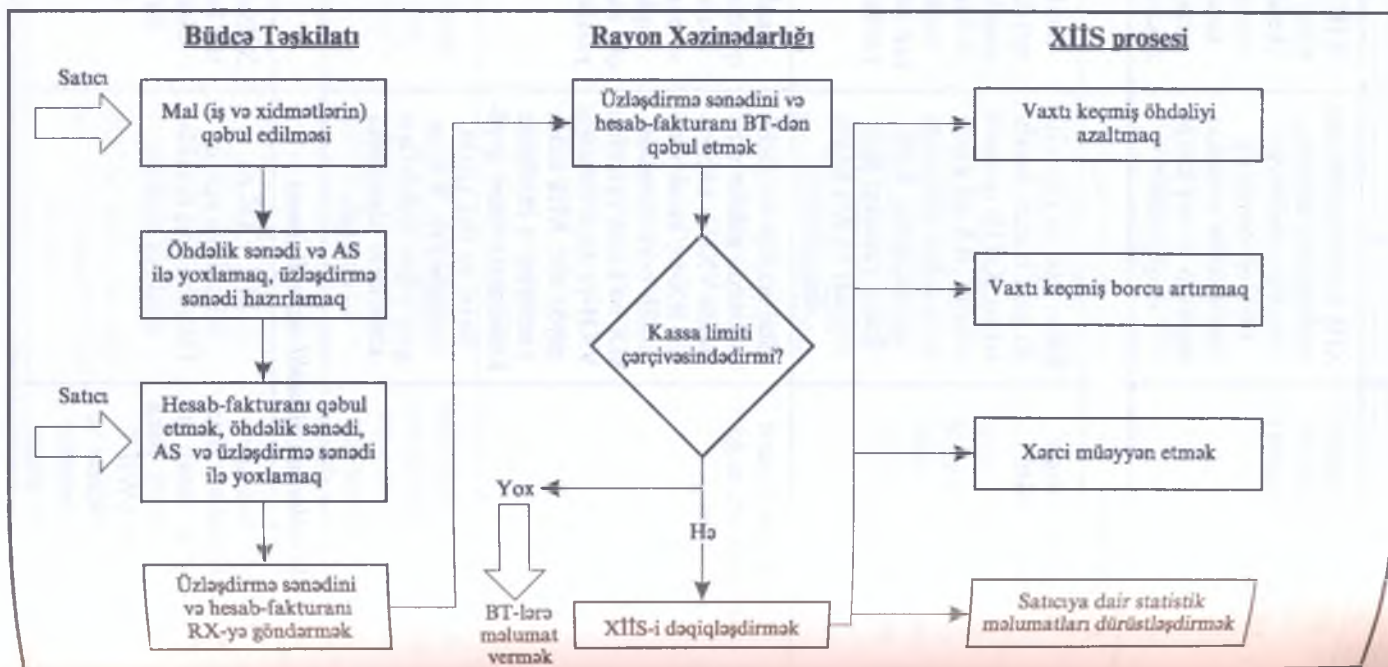
Daxiletmə	Proses	Nəticə
1	2	3
Ödəniş		
BT-lər mal və xidmətləri, eləcə də Alış sifarişinin (AS) nüsxəsi ilə birlikdə satıcıların hesab-fakturalarını qəbul edir	BT-lər mal və xidmətləri öhdəlik sənədi və AS-a görə yoxlayır, üzləşdirmə sənədini doldurur və hesab-fakturanı təsdiq edir.	Üzləşdirmə sənədi tərtib və çap edilir, hesab-faktura yoxlanılır və təsdiq olunur
BT-lərin hazırladığı çap edilmiş üzləşdirmə sənədi və satıcının AS-ə əlavə etdiyi hesab-faktura təqdim edilir. Bu BT-lərin yekun təsdiqetməsidir. Ödənişlər bundan sonra BT-lərin iştirakı olmadan həyata keçirilir	BT-lər üzləşdirmə sənədi və AS-ə əlavə edilmiş hesab-fakturanı RX-lərə göndərir və xəzinədarlıq göstəricilərin XIİS-ə daxil edilmiş öhdəliklərə dair məlumatları ilə uyğunluğunu yoxlayır. Kənarlaşma aşkar edildikdə üzləşdirmə sənədi və hesab-faktura qəbul edilmir və BT-lərə bu haqda məlumat verilir. Uyğun olduqda isə RX-lər alış və hesab-fakturaya dair məlumatları XIİS-ə daxil edirlər.	Üzləşdirmə sənədi XIİS tərəfindən hazırlanır. Hesab-faktura XIİS-ə daxil edilir. Müvafiq hesabatlar, məsələn hesab-fakturaların gündəlik siyahısı işlənir. Üzləşdirmə sənədlərinə və s. ekranda baxmaq və ya çap etmək mümkün olur.
BT-lərin hazırladığı üzləşdirmə sənədi və satıcıların hesab-fakturaları sistemə daxil edilir	Üzləşdirmə sənədi və hesab-faktura qəbul edildikdən kimi XIİS öhdəliklərə dair məlumatları (vaxtı ötmüş öhdəliklər istisna olmaqla), maliyyə öhdəliklərini və ya debitor borclara dair məlumatları (maliyyə öhdəliyi artır), o cümlədən ödəniş vaxtlarını, xərcləri (xərc bu mərhələdə müəyyən edilir) və satıcıya dair statistik məlumatları dəqiqləşdirir.	XIİS-də məlumatlar bazası dəqiqləşdirilir (hesabatlar XIİS-in reallaşdırılmasından sonra ən azı bir il ərzində çap edilib arxivləşdirilməlidir).

1	2	3
XİİS-də debitor borclara dair məlumatlar (əl ilə daxil edilmir)	RX-lər adekvat kassa limitləri ilə ödəniləcək hesabların (o cümlədən əmək haqqı cədvəlinin) siyahısını hazırlayır. Ödənilməyən məbləğ kassa limitindən çox olduqda ödəniş siyahısında yalnız kassa limitinin məbləği göstərilir.	Təklif edilən ödənişlərin siyahısı təsdiq edilir
Təklif edilən ödənişlərin siyahısı	Kassa idarəetməsi ödənişləri həyata keçirmək üçün ümumi kassa vəsaitinin mövcudluğunu yoxlayır. Əgər kassa vəsaiti kifayət məbləğdədirsə kassa idarəetməsi ödənişləri XİİS-də işləyir. Əgər kassa vəsaiti mövcud deyilsə kassa idarəetməsi ödənişləri prioritetləşdirir və daha az prioritetli ödənişləri vəsaitin gözlənilmə növbəsində yerləşdirir.	XİİS-də ödənişlərin işlənmiş siyahısı və vəsaitin gözlənilməsi növbəsinə qoyulmuş maddələr
XİİS-də ödənişlərin işlənmiş siyahısı (əl ilə daxil edilmir)	XİİS ödənişləri MX-dəki SWIFT terminalı vasitəsilə işləyir. Bu satıcıların bank hesablarının kreditləşməsinə səbəb olur. Nağd vəsait götürülən zaman XİİS çeklər hazırlayır və onları müvafiq RX-lərə göndərir. RX-lər bu çekləri çap edir və müvafiq BT-lərə verirlər.	Satıcıların bank hesablarına ödənişlər həyata keçirilir. Çeklər MX-nin nəzarəti altında hazırlanır və müvafiq RX-lərə çap olunmaq üçün verilir.

1	2	3
XİİS-də ödənişlərin işlənmiş siyahısı (əl ilə daxil edilmir)	XİİS kassa idarəetməsi məlumatlar bazasını, maliyyə öhdəliyini (debitor borcları), öhdəliklərin məlumat bazasını və baş kitabı dəqiqləşdirir	XİİS-in məlumatlar bazası dəqiqləşdirilir (hesabatlar XİİS-in reallaşdırılmasından sonra ən azı bir il ərzində çap edilib arxivləşdirilməlidir).
Daxilolmalar		
Gəlirlər və digər daxilolmalar	Bütün gəlirlər rayonlarda gəlir tranzit hesablarına (GTH) mədaxil olunur. RX-lər gəlirlərin qəbul edilməsini qeydə alırlar. XİİS kassa vəsaitinə dair yazıları və Baş kitabı dəqiqləşdirir.	Bankın hazırladığı qeydlər (SWIFT vasitəsilə istifadə edilir) və bankların RX-lərə təqdim etdiyi digər çap sənədləri. XİİS-də yazılar dəqiqləşdirilir.
Rayon gəlir tranzit hesablarında nağd vəsait.	Gün ərzində və günün sonunda gəlirlər tam halda VXH-a köçürülür. RX-lər kassa vəsaitinin buraxılmasını, MX isə kassa vəsaitinin VXH-yə daxil olmasını qeydə alır. XİİS kassa yazılarını, o cümlədən kassa idarəetməsi qeydlərini və Baş kitabı dəqiqləşdirir. RX-lər gəlir yığan təşkilatlara sənədlərin nüsxələrini göndərir.	Bankın hazırladığı qeydlər (SWIFT vasitəsilə istifadə edilir) və bankların RX-lərə təqdim etdiyi digər çap sənədləri. XİİS-də yazılar dəqiqləşdirilir.
Bank hesablarının gündəlik üzləşdirilməsi		
XİİS-də ödənişlərə və daxilolmalara dair məlumatlar bazası (əl ilə daxil edilmir). Bank çıxarışları SWIFT vasitəsilə yüklənir və təsdiqedicisi sənədlər banklardan alınır.	MX VXH-də üzləşdirmə aparır. Ödənilməmiş hesablar siyahıya alınır.	XİİS-də bank çıxarışları hazırlanır və ödənilməyən maddələr lazımı qaydada imzalanır.

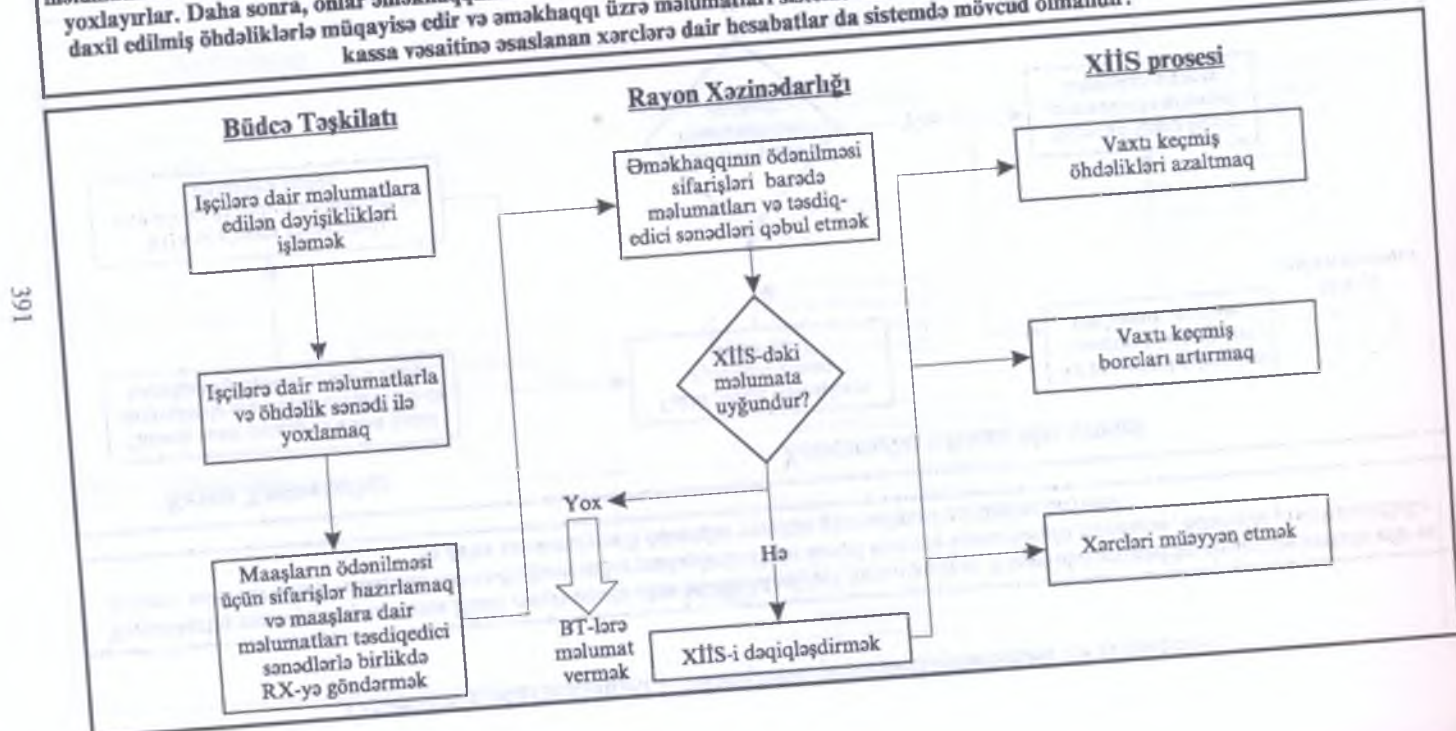
Ödənişlərin idarəedilməsi – malların alınması və borcların qeyd edilməsi

BT-lər malları (iş və xidmətləri) və hesab-fakturanı qəbul edir, onları öhdəlik və satıcının hesab-fakturaya əlavə etdiyi Alış sifarişləri ilə müqayisə və təsdiq edir, hesab-fakturanı RX-yə göndərir. Xərc bu mərhələdə müəyyən edilir. Lakin kassa vəsaitinə əsaslanan xərclərə dair yazılar da sistemdə mövcud olmalıdır.



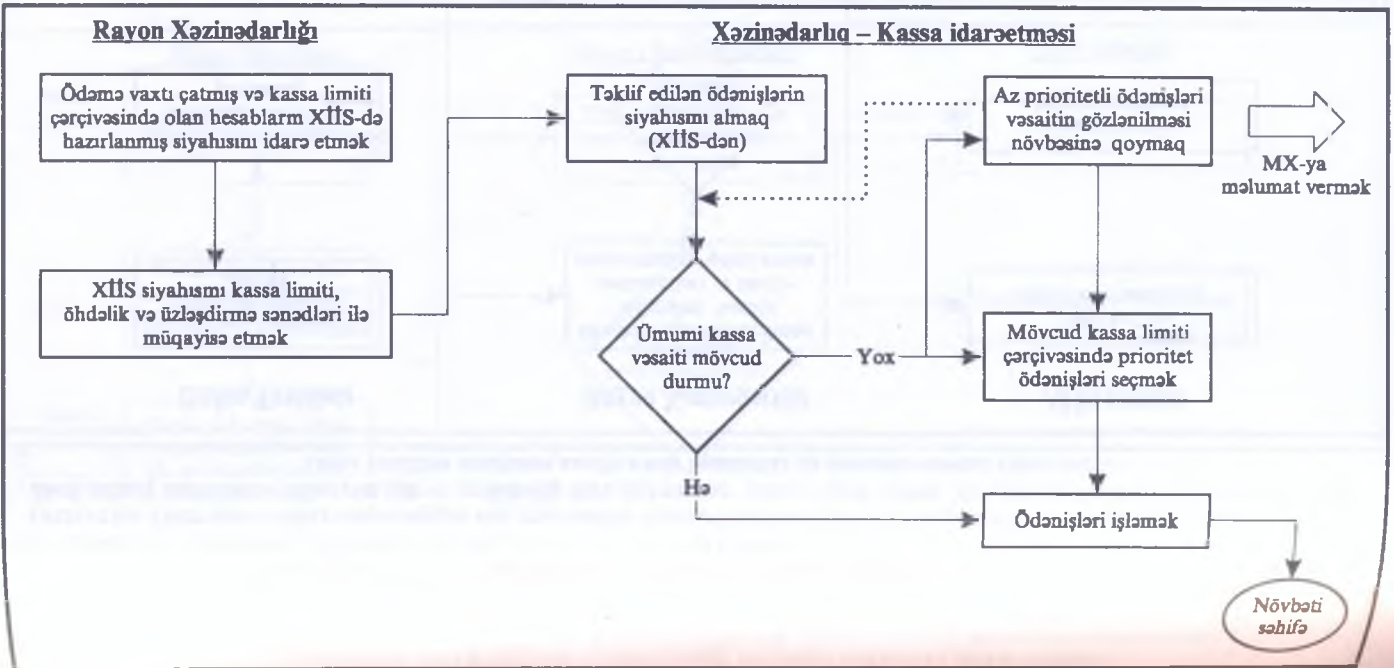
Ödənişlərin idarəedilməsi – əməkhaqqı ilə bağlı borcların qeyd edilməsi

BT-lər icazə verilən dəyişikliklər, məsələn yeni işçilər, köçürmələr, maaşların artırılması və s. nəzərə almaqla əməkhaqqına dair məlumatları öz sistemlərində (XİİS-dən kənarda) işləyirlər. BT-lər sonra kifayət qədər bütçə, öhdəlik və s. üzrə məbləğlərin mövcudluğunu yoxlayırlar. Daha sonra, onlar əməkhaqqına dair məlumatları standart formatda RX-lərə təqdim edirlər. RX-lər bu məlumatları XİİS-də daxil edilmiş öhdəliklərlə müqayisə edir və əməkhaqqı üzrə məlumatları sistemə daxil edirlər. Xərc bu mərhələdə müəyyən edilir. Lakin kassa vəsaitinə əsaslanan xərclərə dair hesabatlar da sistemdə mövcud olmalıdır.



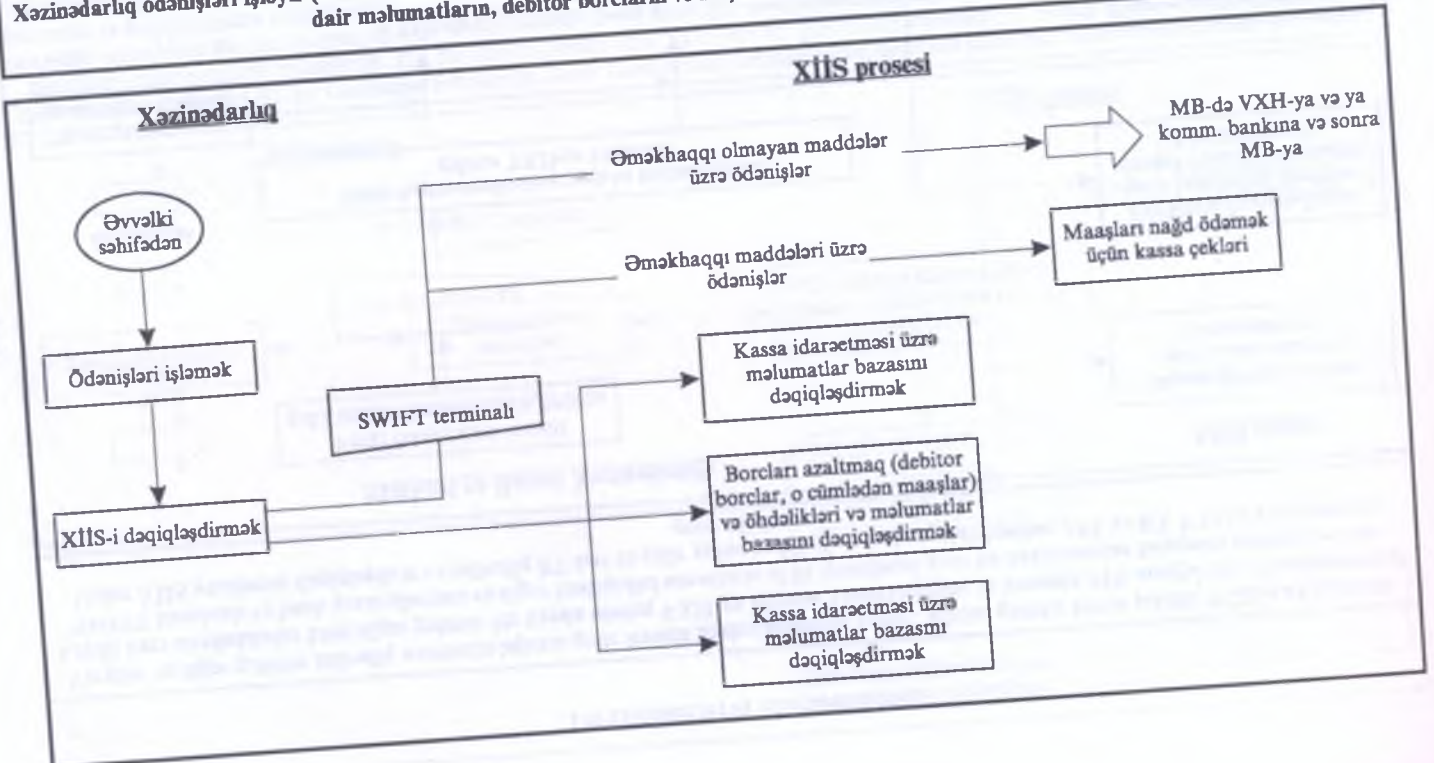
Ödənişlərin idarəedilməsi – ödənişlərin prioritetləşdirilməsi və işlənməsi

Xəzinədarlıq vaxtı çatmış və kassa limiti çərçivəsində olan bütün ödənişləri formalaşdırır. Kassa idarəetməsi bu siyahıdan istifadə edir və ümumi adekvat kassa vəsaitinin mövcudluğunu müəyyənləşdirir. Əgər zəruri həcmdə kassa vəsaiti yoxdursa, ödənişlər prioritetləşdirilir və daha az əhəmiyyətli ödənişlər vəsaitin gözlənilməsi növbəsinə qoyulur.



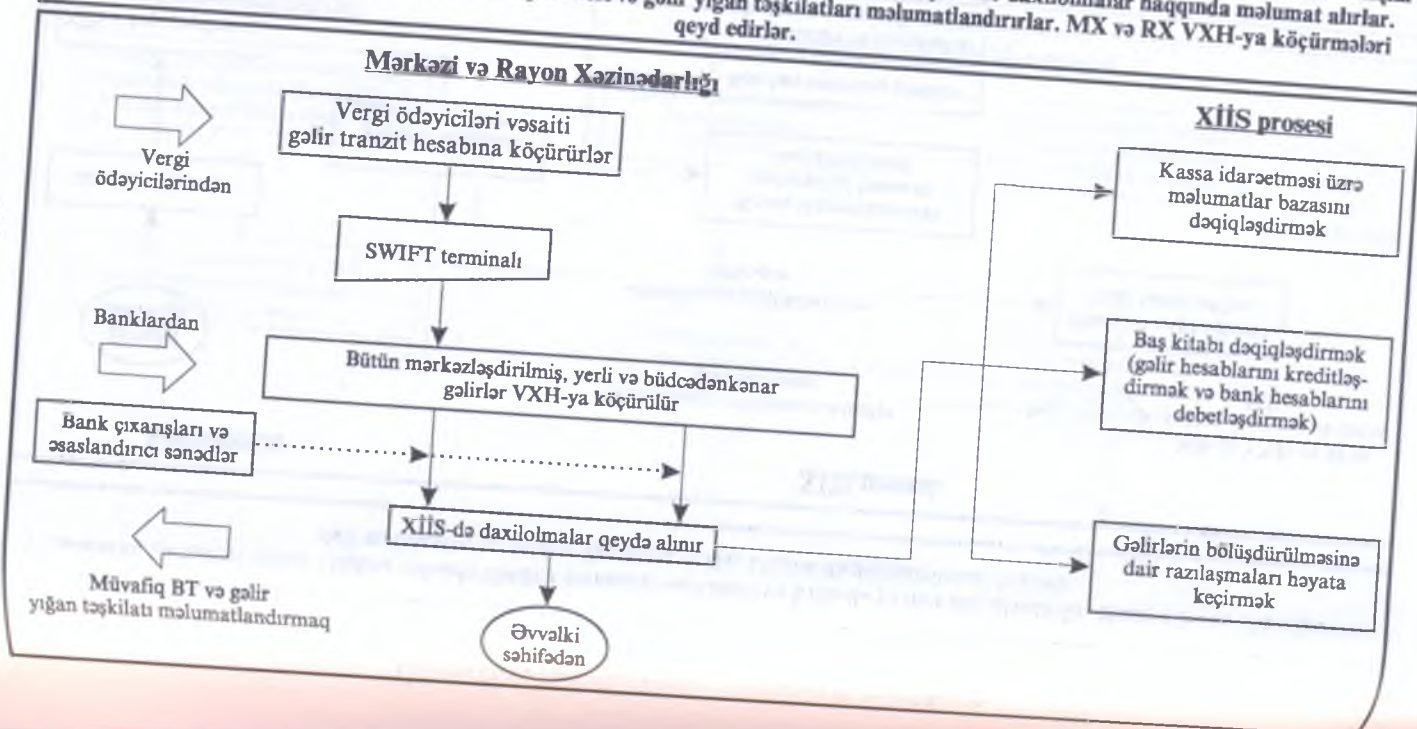
Ödənişlərin idarəedilməsi – ödənişlərin işlənməsi

Xəzinədarlıq ödənişləri işləyir (imkan olduqda SWIFT terminalı vasitəsilə) və XIİS-də yazılar dəqiqləşdirilir. Buraya kassa idarəetməsinə dair məlumatların, debitor borcların və Baş kitabın dəqiqləşdirilməsi daxildir.



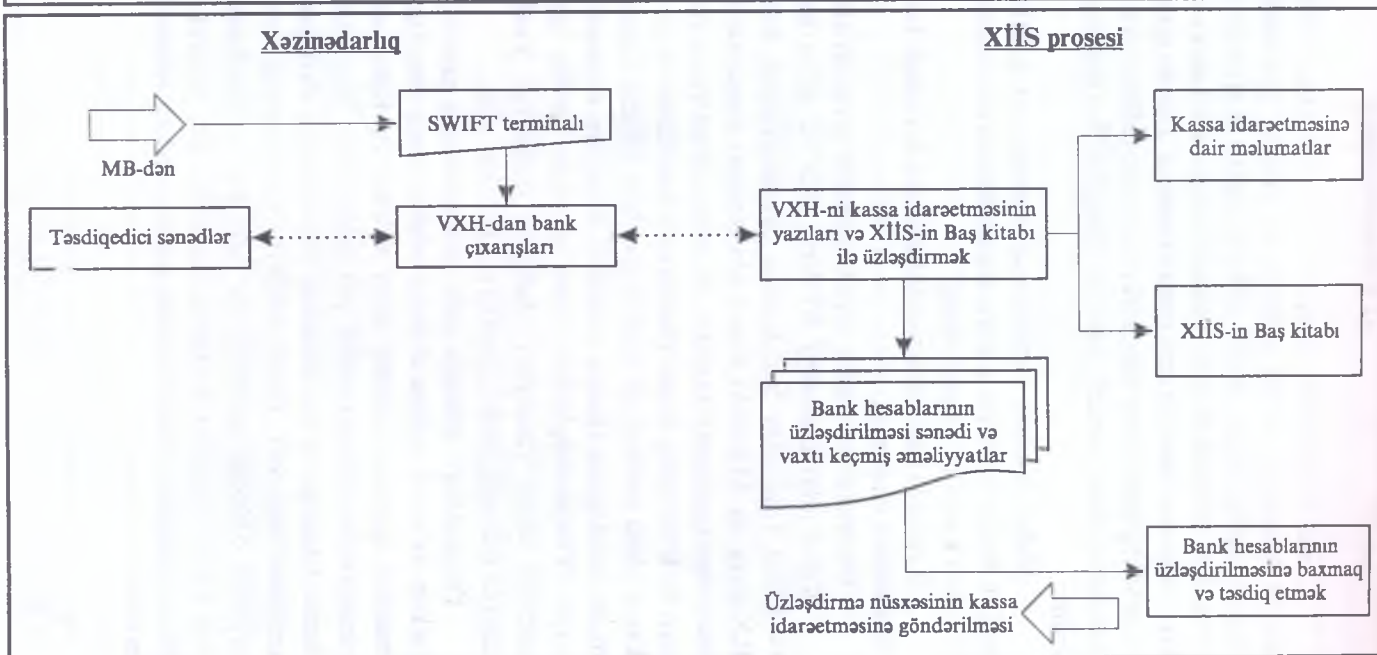
Daxilolmaların idarəedilməsi

Vergilər və digər gəlirlər müvafiq xəzinədarlıqların gəlir tranzit hesabına yığılır. Bütün gəlirlər bütöv şəkildə VXH-ya köçürülür. Kredit üzrə daxilolmalar kimi digər gəlirlər bir qayda olaraq VXH-ya birbaşa kreditləşdirilir və bununla MX məşğul olur. Xəzinədarlıqlar SWIFT terminalı və bank çıxarışlarının və digər təsdiqedic sənədlərin əl ilə işlənilməsi yolu ilə daxilolmalar haqqında məlumat alırlar. Onlar XIİS yazılarını dəqiqləşdirir və müvafiq BT-ləri və gəlir yığan təşkilatları məlumatlandırır. MX və RX VXH-ya köçürmələri qeyd edirlər.



Ödəniş və daxilolmaların idarəedilməsi – bank hesablarının gündəlik üzləşdirilməsi

Xəzinədarlıq SWIFT terminalı vasitəsilə gündəlik bank çıxarışlarını və MB-dən təsdiqedic sənədləri qəbul edir. Vaxtı keçmiş hər hansı ödəmələr və daxilolmalara nəzarət edilir və onlar gələcək bank çıxarışlarına qədər izlənilir. Bank hesablarının üzləşdirilməsi sənədi XIİS-də çap edilir və bu, eləcə də vaxtı keçmiş ödəmə və daxilolmaların siyahısı MX tərəfindən imzalanır. MX-nin nəzarətində olan bütün digər bank hesabları oxşar qaydada üzləşdirilir. RX-lər nəzarətlərində olan TXH-ları hər gün özləri üzləşdirirlər. Büdcə sektorundakı bütün digər bank hesabları müvafiq BT-lər tərəfindən üzləşdirilir. Bank hesablarının üzləşdirilməsi sənədinin nüsxələri kassa idarəetməsinə göndərilir.



q) *Kassa idarəetməsi*

Kassa idarəetməsi dövlət xərclərinin idarə edilməsinin ən vacib tərkib hissəsidir və bu modula ən yüksək prioritetlik verilir. Kassa idarəetməsinə digər əməliyyatlarla yanaşı il ərzində maliyyə yardımlarına olan ehtiyacı müəyyən etmək məqsədilə il ərzində kassa daxilolmaları və kassa vəsaitlərinin buraxılmasına dair proqnozlar daxildir. Xəzinədarlıq tərəfindən aşağıdakı əsas məqsədlərə nail olmaq üçün kassa xərclərinə həm zaman, həm də kəmiyyət baxımından zəruri düzəlişlər edilir:

- büdcə siyasəti vəzifələrinə, xüsusilə də gəlirlərin azaldılmasına uyğun büdcə xərclərinin müvafiq surətdə ixtisar edilməsini təmin etməklə fiskal kəsiri tarazlaşdırmaq;

- il ərzində xərclərin zamanlamasını dəyişərək borclanma xərclərini minimuma endirmək;

- lüzumsuz borclarm yaradılmasının qarşısını almaq.

Kassa idarəetməsinə BT-lərin illik və aylıq kassa daxilolmaları və kassa vəsaitinin buraxılması proqnozlarının hazırlanması, habelə RX-lərin və MX-dəki kassa idarəetməsi qurumunun bu proqnozları nəzərdən keçirməsi daxildir. Bu mövcud ən yaxşı məlumatlara əsaslanan illik və aylıq kassa planlarının hazırlanması ilə nəticələnir. Aylıq kassa planı növbəti ay ərzində xərclənə biləcək kassa vəsaitinin maksimum məbləğinin (kassa limitinin) müəyyən edilməsi üçün əsas rol oynayır. Proqnozlaşdırılan kassa axınları verilən dövr üçün müvafiq həcmdə kassa vəsaitinin olacağını göstərsə, kassa limitləri həmin dövrdə müvafiq büdcə limitlərinə bərabər olur.

Proqnozları, xüsusilə gəlir proqnozlarını hazırlayıb nəzərdən keçirərkən mövcud olması ehtimal edilən kassa vəsaitinin artıq hesablanmasının qarşısını almaq üçün strateji və hətta ən bədbin/pessimist yanaşmadan istifadə etmək çox mühümdür. Bunu xüsusilə proqnozlaşdırma bacarığı və təcrübəsinin formalaşdığı ilkin mərhələlərdə həyata keçirmək lazımdır. Daxilolmaların yığılmasında son dərəcə qeyri-müəyyənlik olduqda gəlirləri sıfır kimi proqnozlaşdırmaq və yalnız yığılmış kassa vəsaitini ayırmaq lazımdır. Bu variant xüsusilə BT-lərin büdcədənəkar vəsaitlərindən gələn gəlirlərə münasibətdə tətbiq edilə bilər.

Daxiletmə	Proses	Nəticə
1	2	3
İllik kassa planı		
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, makroiqtisadi amillər və s.	Oktyabrın 31-dək gəlir yığan təşkilatlar gələn il üçün aylıq kassa daxilolmaları üzrə təhlil edilən illik gəlir proqnozlarını hazırlayırlar. BT-lər büdcədən-kənar gəlirlər üçün oxşar proqnozlar hazırlayırlar. Büdcə gəlirləri üzrə proqnozların keyfiyyətinin müəyyən edilməsi üçün onlar MN-nin müvafiq qurumuna göndərilir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda illik gəlir proqnozları.
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, makroiqtisadi amillər və s.	Oktyabrın 31-dək aylıq kassa daxilolmaları və kassa vəsaitinin buraxılması üzrə təhlil edilmiş növbəti il üçün illik borc və yardımlar MN-nin müvafiq qurumları tərəfindən proqnozlaşdırılır. Özəlləşdirmə və Neft Fonduna daxilolmalara dair oxşar proqnozlar da hazırlanır. Proqnozlar MX-də kassa idarəetməsinə göndərilir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda borc və yardımlar, eləcə də özəlləşdirmə və digər fondlardan daxilolmaların illik proqnozları
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, makroiqtisadi amillər və s.	Oktyabrın 31-dək hər bir BT növbəti il üçün aylıq kassa vəsaitinin buraxılması üzrə təhlil edilmiş illik xərcləri proqnozlaşdırır. Proqnozlar müvafiq olaraq ƏKS-lərə və RX-lərə göndərilir. ƏKS-lər onların tabeliyində olan BT-lərin proqnozlarını MX-ya göndərir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda illik xərc proqnozları
Gəlir və xərc proqnozları	Noyabrın 15-dək MN-nin müvafiq qurumu, ƏKS-lər və RX-lər proqnozları nəzərdən keçirir və lazımi düzəlişlər edirlər. Büdcə gəliri proqnozları kassa idarəetməsinə göndərilir. RX-lər rayon BT-lərinin xərclər və büdcədən-kənar gəlirlərinə dair proqnozları XIİS-ə yükləyirlər.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda nəzərdən keçirilmiş gəlir proqnozları və XIİS-də xərc və büdcədən-kənar gəlirlərin proqnozları.

1	2	3
Gəlir, xərc, borc və yardımlara dair proqnozlar	Noyabrın 22-dək kassa idarəetməsi proqnozları nəzərdən keçirərək düzəlişlər edir, ƏKS-lərin və müvafiq BT-lərin xərc proqnozlarını XIİS-ə yükləyir və bütün proqnozları icmallaşdırır.	XIİS-in ilkin kassa proqnozları üzrə məlumatlar bazası <i>İlkin illik kassa planı.</i>
İlkin illik kassa planı	Dekabrın 15-dək kassa idarəetməsi xərcləri ödəmək üçün adekvat kassa vəsaitinin olmasını yəqin edir. Əgər zəruri həcmdə kassa vəsaiti yoxdursa və gəlirləri, borc daxilolmalarını dəqiqləşdirmək mümkün deyilsə kassa idarəetməsi daxilolmaları və ayırmaları prioritetləşdirir və zəruri olarsa xərcləri ixtisar edir. Dəqiqləşdirilmiş rəqəmlər XIİS-də icmallaşdırılır.	XIİS-in dəqiqləşdirilmiş proqnozlar üzrə məlumatlar bazası. <i>İllik kassa planı.</i>
Aylıq kassa planı		
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, illik kassa planı və s.	Hər ayın 20-dək gəlir yığan təşkilatlar növbəti ay üçün aylıq gəlir proqnozlarını hazırlayırlar. BT-lər büdcədən kənar gəlirlər üçün oxşar proqnozları hazırlayırlar və RX-lərə göndərilir. Büdcə gəliri proqnozları keyfiyyətin təyin edilməsi üçün MN-nin müvafiq qurumuna təqdim edilir. Büdcədən kənar gəlir proqnozları RX-lərə göndərilir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda aylıq gəlir proqnozları.
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, illik kassa planı və s.	Hər ayın 20-dək MN-nin müvafiq qurumları tərəfindən növbəti ay üçün borc və yardımlar proqnozlaşdırılır. Özəlləşdirmədən vəsaitin daxil olmasına görə də oxşar proqnozlar verilir. Proqnozlar kassa idarəetməsinə göndərilir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda borc və yardımların, eləcə də özəlləşdirmə və digər fondlara daxilolmalara aid aylıq proqnozlar.

1	2	3
Büdcə, ötən ilin faktiki göstəriciləri, illik kassa planı və s.	Hər ayın 18-dək hər bir BT növbəti ay üçün xərcləri proqnozlaşdırır. Proqnozlar müvafiq surətdə ƏKS/RX-lərə təqdim edilir.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda xərc proqnozları.
Gəlir və xərc proqnozları	Hər ayın 21-dək MN-nin müvafiq qurumu, ƏKS-lər və RX-lər proqnozları nəzərdən keçirir və zəruri düzəlişlər edirlər. Büdcə gəliri proqnozları kassa idarəetməsinə təqdim edilir. ƏKS-lər proqnozları MX-ya göndərir və MX onları XIİS-ə yükləyir. RX-lər rayon BT-lərin xərclərinə və büdcədənəkar gəlirlərinə dair proqnozlarını XIİS-ə yükləyirlər.	MS Excel proqramında əvvəlcədən müəyyən edilmiş formatda nəzərdən keçirilmiş büdcə gəliri proqnozları və XIİS-də nəzərdən keçirilmiş xərc və büdcədənəkar gəlirlərə dair proqnozlar.
Gəlirlər, xərclər, borc və yardımlara dair proqnozlar	Hər ayın 25-dək kassa idarəetməsi proqnozları nəzərdən keçirərək düzəlişlər edir və onları XIİS-ə yükləyərək bütün proqnozları icmallaşdırır.	XIİS-in ilkin kassa proqnozları üzrə məlumatlar bazası. <i>İlkin aylıq kassa planı.</i>
İlkin aylıq kassa planı	Hər ayın 28-dək Kassa idarəetməsi xərcləri ödəmək üçün müvafiq məbləğdə kassa vəsaitinin olmasını müəyyən edir. Əgər bu məbləğdə kassa vəsaiti yoxdursa, həmçinin gəlir və borc daxilolmalarını dəqiqləşdirmək mümkün deyilsə, kassa idarəetməsi daxilolmaları və ayırmaları prioritetləşdirir və zəruri hallarda xərcləri azaldır. Dəqiqləşdirilmiş məbləğlər XIİS-də icmallaşdırılır. Ümumi gözlənilən mövcud kassa vəsaiti büdcəyə mütənasib olaraq kassa limiti kimi hər bir BT üzrə bölüşdürülür.	XIİS-in dəqiqləşdirilmiş proqnozlar üzrə məlumatlar bazası. Aylıq kassa planı.

Kassa idarəetməsi – illik kassa axını proqnozları

Hər ilin oktyabrında illik gəlir, borc, yardım və xərc proqnozları növbəti il üçün müvafiq sahələr tərəfindən aylar üzrə tərtib edilir. O cümlədən gəlir proqnozları məqsəd göstəricilərini müəyyən edən büdcə və ya hər hansı digər prosesdən kənarda hazırlamır. Onlar mümkün kassa axınlarına dair real və ən etibarlı hesablama aparılmaqla proqnozlaşdırılmalıdır. Bütün proqnozlar əvvəlcədən müəyyən edilmiş MS Excel formatında olur və kassa vəsaiti daxil olan və ya ödənilən aylara bölünür.

Gəlir yığan təşkilatlar/MN-nin müvafiq qurumu

Gəlir yığan təşkilatlar aylar üzrə illik büdcə gəliri proqnozunu hazırlayırlar (MS Excel proqramında)

Büdcə gəliri proqnozları kassa idarəetməsinə göndərilir

Növbəti səhifə

MN-nin müvafiq qurumları

Aylar üzrə borcun amortizasiyasını, faizlərin ödənilməsini, kredit üzrə səlahiyyətlərin verilməsini və alınan yardımdan irəli gələn öhdəlikləri əhatə edən illik borc və yardım proqnozunu hazırlamaq. Kreditləşdirmə və kreditin ödənilməsi üçün oxşar proqnozlar hazırlamaq (MS Excel-də)

Proqnozlar kassa idarəetməsinə göndərilir

Növbəti səhifə

BT/RX/ƏKS

BT-lər aylar üzrə illik xərc və büdcədən kənar gəlir proqnozlarını hazırlayırlar (proqnoz yoxdursa büdcədən istifadə edilir)

BT-lər proqnozları RX və ya ƏKS-ə göndərir (MS Excel-də)

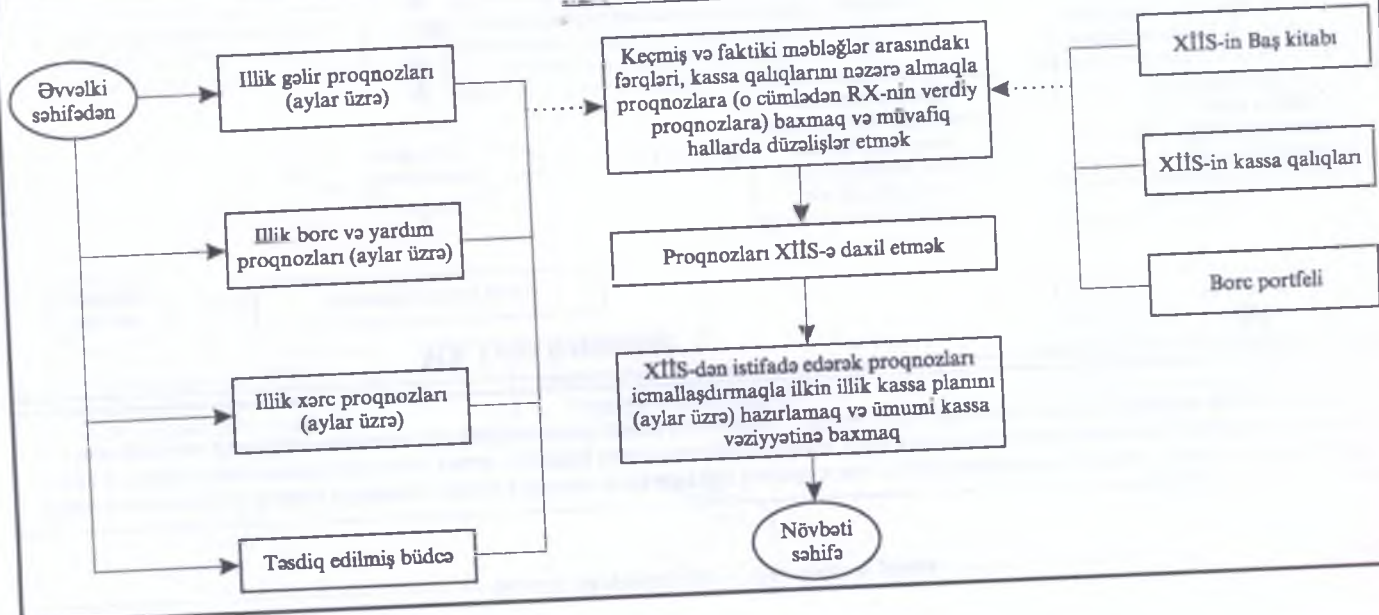
RX-lər/ƏKS proqnozları nəzərdən keçirir, müvafiq hallarda onlar düzəlişlər edirlər, RX-lər proqnozları XIİS-ə daxil edir və ƏKS-lər isə kassa idarəetməsinə göndərir.

Növbəti səhifə

Kassa idarəetməsi – icmallaşdırma

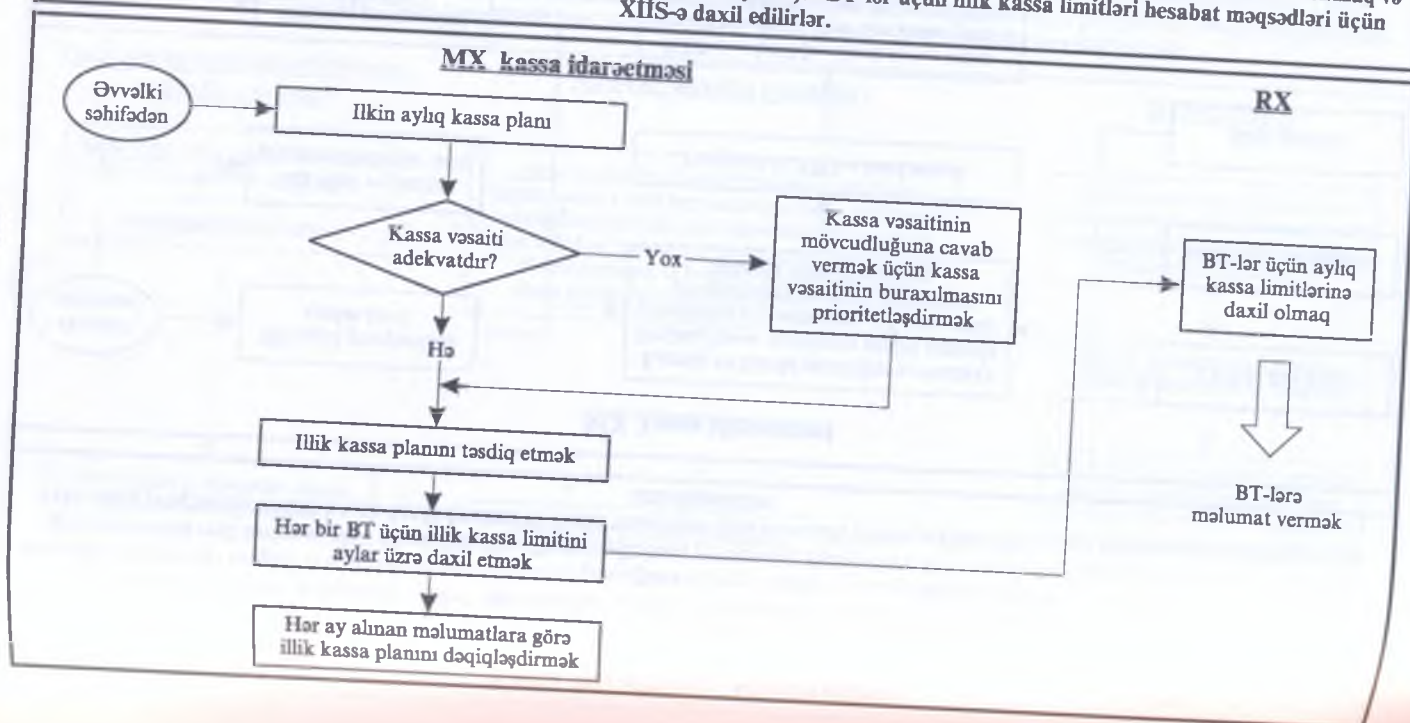
MX - kassa idarəetməsi proqnozları qəbul edir və onları nəzərdən keçirərək bu proqnozların keçmiş fəaliyyət, proqnozlar və faktiki məbləğlər arasındakı fərqlər və s. baxımından məqsədə uyğunluğunu müəyyən edir. Zəruri olduqda kassa idarəetməsi proqnozlara (xüsusilə gəlirlərə) daha real səviyyəyədək düzəlişlər edir. Dəqiqləşdirilmiş proqnozlar daha sonra MX tərəfindən qəbul edilir və büdcə ili üçün aylar üzrə proqnozlaşdırılan kassa daxilolmaları və kassa vəsaitinin buraxılmasını göstərən ilkin illik kassa planının hazırlanması üçün icmallaşdırılır.

MX kassa idarəetməsi



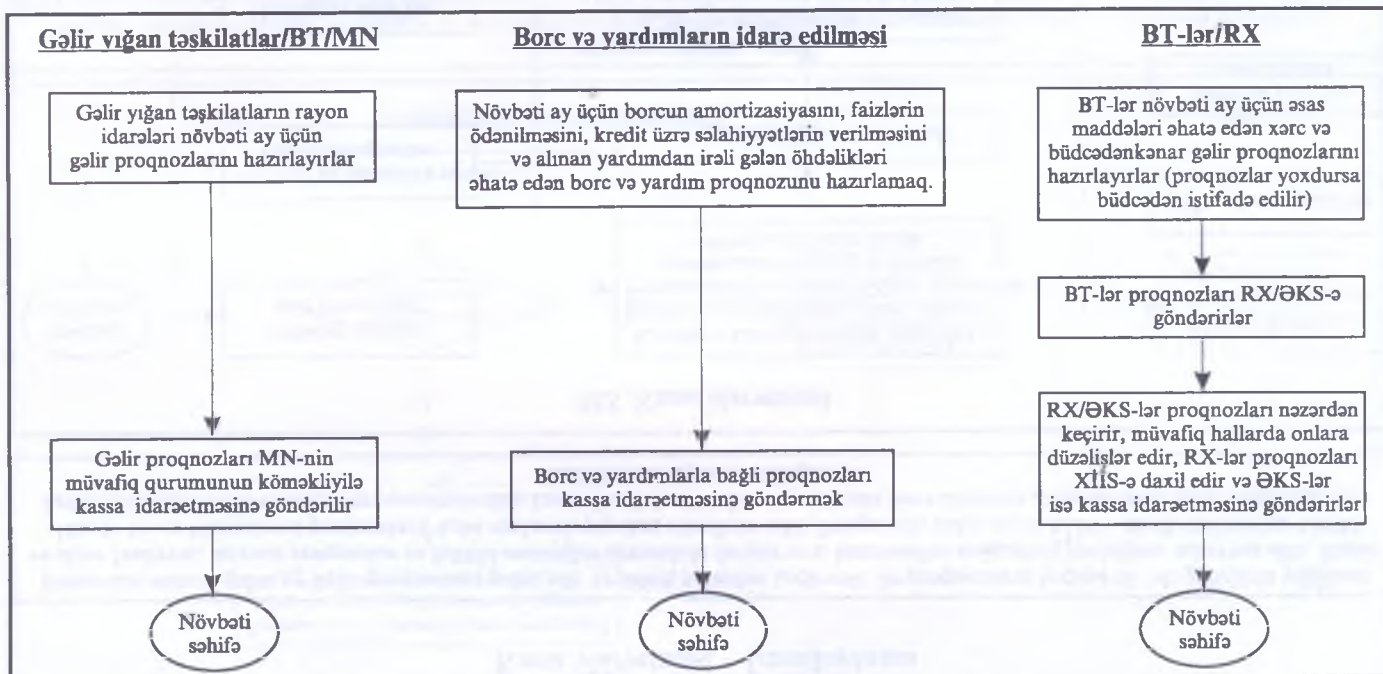
Kassa idarəetməsi – illik kassa planı

Kassa idarəetməsi gözlənilən tələbatları yerinə yetirmək üçün müvafiq həcmdə kassa vəsaitinin mövcud olmasını nəzərdən keçirir. Əgər həmin məbləğdə kassa vəsaiti yoxdursa, kassa vəsaitinin buraxılmasına düzəlişlər edilir (belə hesab edilir ki, kassa gəlirlərini artırmaq və ya borclanmalar kimi digər variantlardan istifadə etmək mümkün deyildir). BT-lər üçün illik kassa limitləri hesabat məqsədləri üçün XİS-ə daxil edirlər.



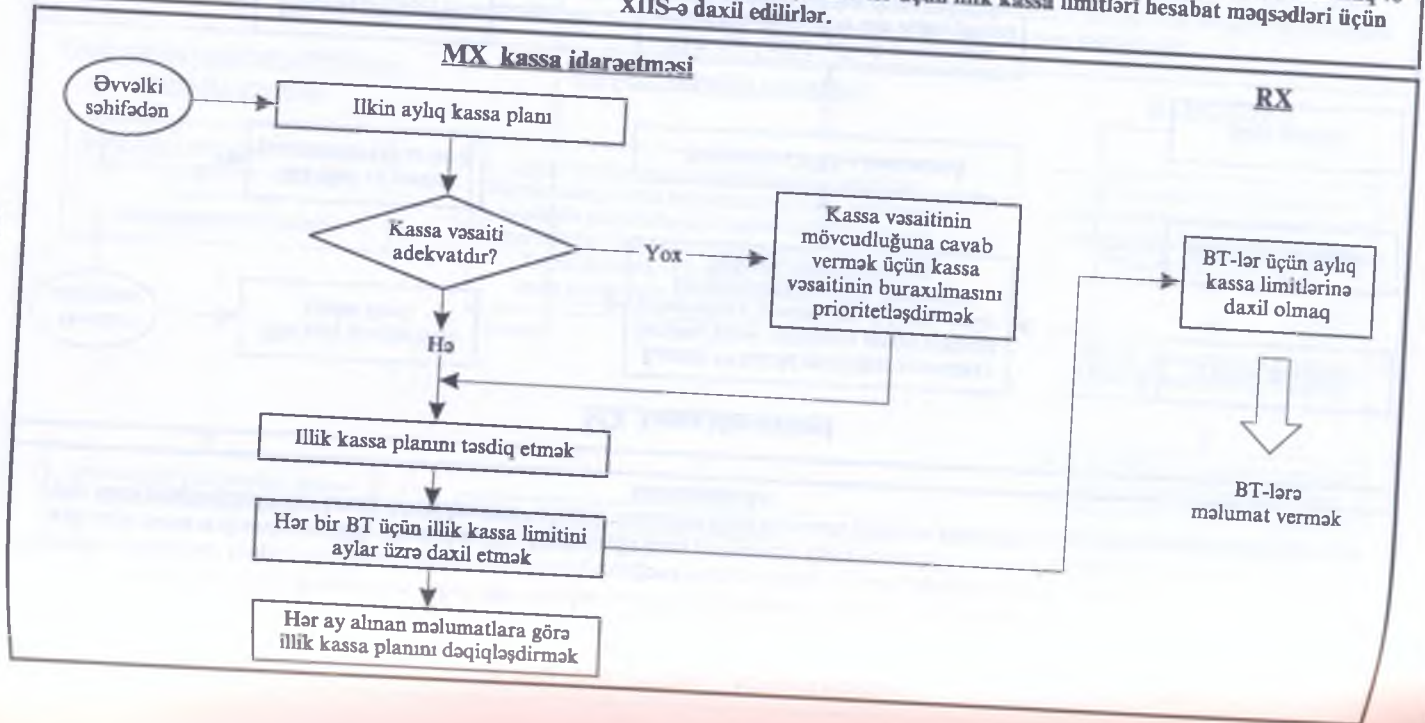
Kassa idarəetməsi – gələn ay üçün proqnozlar

Kassa idarəetməsi növbəti ayın kassa gəlirləri, xərclər, borc və s. dair proqnozlarını müvafiq təşkilatlardan alır. Gəlir yığan təşkilatların rayon idarələri proqnozları RX-lərə təqdim edirlər (bu, bütün gəlir proqnozlarının mövcudluğunu təmin edir). Əgər xərc proqnozları yoxdursa, onda büdcə məbləğləri (3 aya bölünməklə rüblük smeta) proqnozların əvəzinə istifadə edirlər.



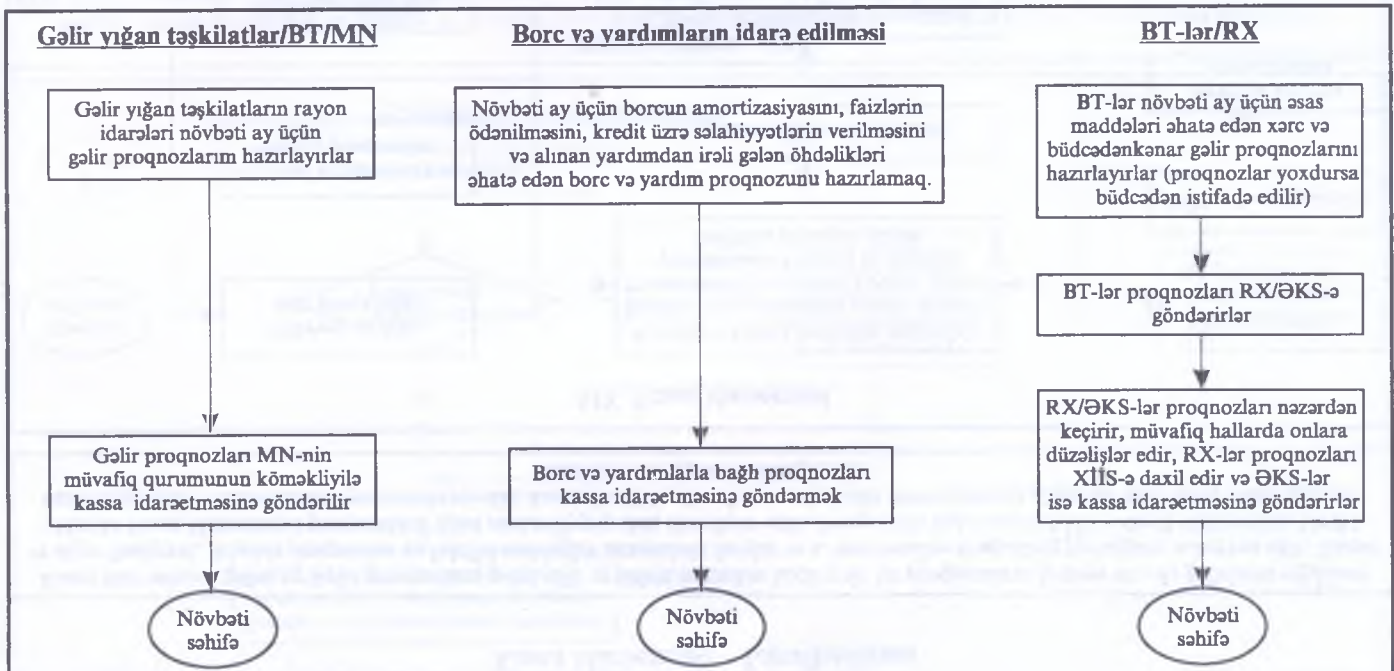
Kassa idarəetməsi – illik kassa planı

Kassa idarəetməsi gözlənilən tələbatları yerinə yetirmək üçün müvafiq həcmdə kassa vəsaitinin mövcud olmasını nəzərdən keçirir. Əgər həmin məbləğdə kassa vəsaiti yoxdursa, kassa vəsaitinin buraxılmasına düzəlişlər edilir (bələ hesab edilir ki, kassa gəlirlərini artırmaq və ya borclarımlar kimi digər variantlardan istifadə etmək mümkün deyildir). BT-lər üçün illik kassa limitləri hesabat məqsədləri üçün XIIS-ə daxil edirlər.



Kassa idarəetməsi – gələn ay üçün proqnozlar

Kassa idarəetməsi növbəti ayın kassa gəlirləri, xərclər, borc və s. dair proqnozlarını müvafiq təşkilatlardan alır. Gəlir yığan təşkilatların rayon idarələri proqnozları RX-lərə təqdim edirlər (bu, bütün gəlir proqnozlarının mövcudluğunu təmin edir). Əgər xərc proqnozları yoxdursa, onda büdcə məbləğləri (3 aya bölünməklə rüblük smeta) proqnozların əvəzinə istifadə edirlər.



Kassa idarəetməsi – İcmallaşdırma

Kassa idarəetməsi gələn ay üçün proqnozları qəbul edir və onları nəzərdən keçirərək bu proqnozların keçmiş dövrdə gəlirlərin yığılması və digər fəaliyyət, keçmiş proqnozlar və faktiki məbləğlər arasındakı fərqlər və s. baxımından məqsədəuyğunluğunu müəyyən edir. Zəruri olduqda kassa idarəetməsi proqnozlara daha real səviyyədəki düzəlişlər edir. Proqnozlar daha sonra XIİS-ə daxil edilir və hər bir BT üçün aylar üzrə təhlil edilən və proqnozlaşdırılan kassa daxilolmaları kassa vəsaitinin buraxılmasını göstərən ilkin aylıq kassa planının hazırlanması üçün icmallaşdırılır.

404

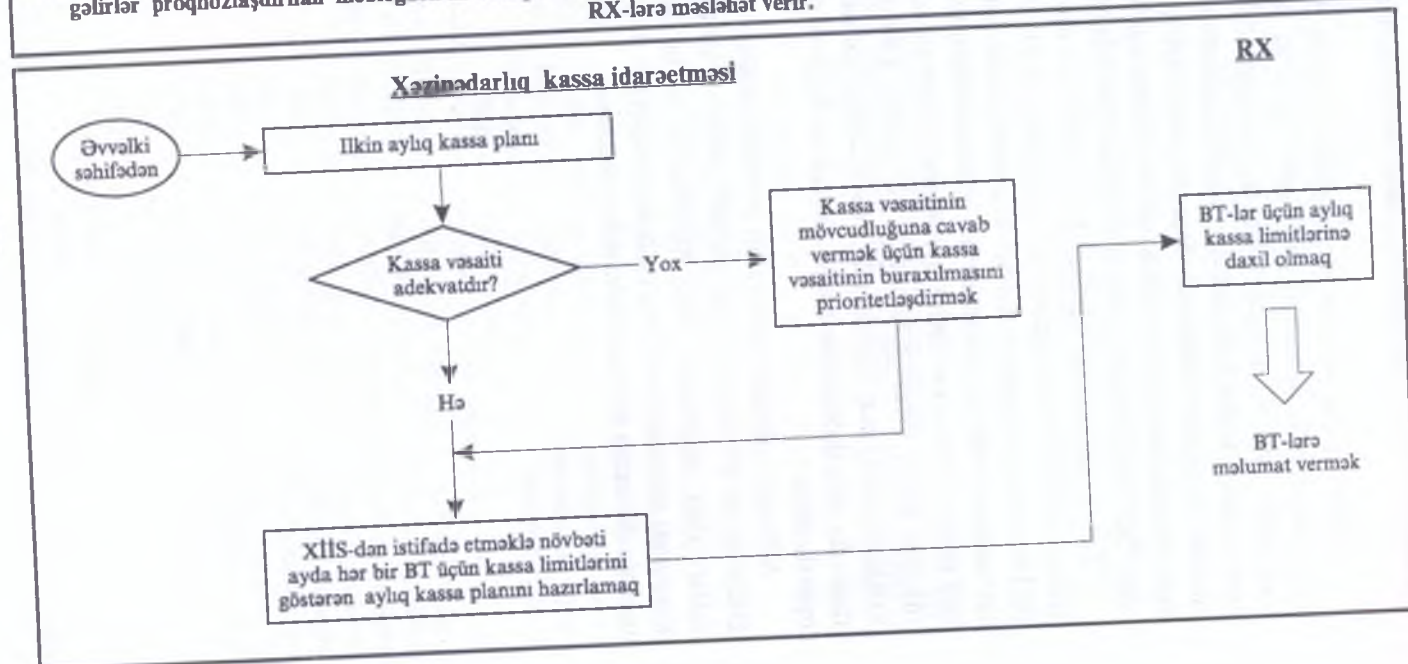


Kassa idarəetməsi – aylıq kassa planı

Kassa idarəetməsi gələn ayın tələbatlarını yerinə yetirmək üçün zəruri həcmdə kassa vəsaitinin mövcud olmasını nəzərdən keçirir. Əgər həmin məbləğdə kassa vəsaiti yoxdursa, kassa idarəetməsi kassa vəsaitinin buraxılmasına düzəlişlər edir. Mövcud kassa vəsaitinin ümumi gözlənilən həcmi hər bir BT-yə büdcəyə mütənəsib olaraq bölüşdürülməklə kassa limiti kimi verilir. Kassa limitləri BT-lərin hər hansı ayda xərcəyə biləcəyi kassa vəsaitinin məbləğini müəyyən edir. RX-lər bu məlumatdan istifadə edə bilər və BT-lərə məlumat verir. Faktiki gəlirlər proqnozlaşdırılan məbləğdən az olduqda əvvəlcədən müəyyən edilmiş kassa limitlərinin ixtisarı barədə kassa idarəetməsi RX-lərə məsləhət verir.

RX

405



XİİS hökumət borclarına və eyni zamanda büdcəyə aid olan bütün daxilolmaları və ödənişləri qeydə alır. Odur ki, nazirlik və ya onun tabeliyində olan BT-nin istənilən borclanması XIİS-də qeyd edilir. Bu qeyd etmə o hallarda da həyata keçirilir ki, həmin məbləğlər layihə üzrə verilən birbaşa borclara aid olsun və borcu ayıran bu vəsaiti xəzinədarlığın birbaşa nəzarətində olmayan borclanan təşkilatın və ya borc ayırmanın VXH-dan kənarda olan xüsusi bank hesablarına köçürmüş olsun.

Dövlət müəssisəsi birbaşa borc verən qurumdan borc aldıqda isə həmin məbləğ büdcə sektorunun borcuna daxil olmur və ona görə də XIİS-də heç bir qeyd aparılmır. Əgər dövlət müəssisəsinin borcuna dövlət zəmanət verirsə, o zaman bu büdcə sektorunun şərti maliyyə öhdəliyi hesab olunur və dövlət müəssisəsi müəyyən edilmiş kredit şərtlərinin hər hansı birini pozanadək bu məbləğ büdcə sektorunun faktiki kreditinə çevrilmir. Hər iki növ kredit dövlət borcunun tərkib hissəsi olmasa da ikili daxiletmə sistemi xaricində XIİS-də onlar barədə qeydlər aparıla bilər.

MN-nin müvafiq qurumları və MX yazıları dəqiqləşdirmək üçün ƏKS-lər və BT-lərdən yuxarıda adı çəkilən layihələr üzrə birbaşa kreditlərə dair müntəzəm aylıq məlumatlar alırlar ki, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarını dövlətin maliyyə işlərinə dair bütün zəruri informasiya ilə təmin etmək imkanında olsunlar.

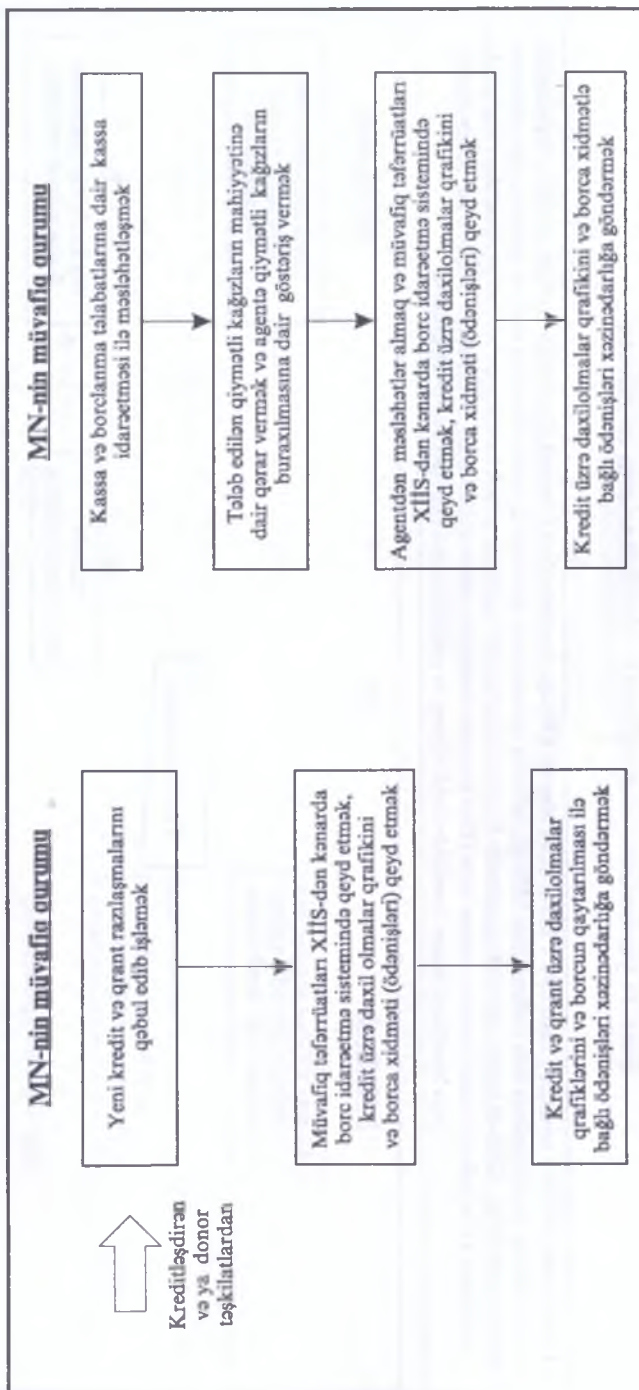
Borc və yardımların idarəedilməsi – daxiletmə, proses və nəticə

Daxiletmə	Proses	Nəticə
1	2	3
Borc və yardımlarla bağlı yeni razılaşmalar	MN-nin müvafiq qurumları razılaşmaların təfərrüatlarını XIİS xaricində öz borclanma sistemlərində qeyd edirlər. Sonra onlar kredit üzrə daxil olmalar qrafiki və müvafiq borc ödəmə tələbatlarını xəzinədarlığa təqdim edirlər.	XIİS xaricində borclara dair qeydlər, kredit üzrə daxilolmalar qrafiki və müvafiq borc ödəmə tələbatları düzəldilir.
Kassa tələbatlarına və qiymətli kağızların buraxılmasına dair sənədlər	MN-nin müvafiq qurumları müəyyən edilmiş təşkilata qiymətli kağızların buraxılması üçün təlimatlar verir və məlumatları XIİS-dən kənarda öz sistemlərində qeyd edirlər. Sonra bu qurumlar kredit üzrə daxilolmalar qrafiki və müvafiq borca xidmət tələbatlarını xəzinədarlığa təqdim edirlər.	XIİS-dən kənarda borclara dair qeydlər, kredit üzrə daxilolmalar qrafiki və müvafiq borca xidmət tələbatları düzəldilir.
Kredit üzrə daxilolmalar qrafiki və müvafiq borc ödəmə tələbatları	Kassa idarəetməsi XIİS-də kassa proqnozlarını dəqiqləşdirir. MX cari ildə ödənişlərin həyata keçiriləcəyi aylar üzrə borcların qaytarılması ilə bağlı öhdəliklər götürür.	XIİS-də kassa idarəetməsi və öhdəliklər üzrə məlumatlar bazası dəqiqləşdirilir.
MB-dəki VXH-yə daxil olan vəsait və müvafiq sənədlər	Xəzinədarlıq MB-dəki VXH-yə SWIFT vasitəsilə daxil olur və daxilolmaların təfərrüatlarını XIİS-də qeyd edir, Baş kitabı və kassa idarəetməsinin məlumatlar bazasını dəqiqləşdirir. XIİS-in kassa metodu sistemində işləməsinə baxmayaraq, texniki cəhətdən mümkün olduqda borc qalığı hesabları Baş Kitabda saxlanılır və ödənişlər zamanı bu qalıqlar azaldılır	XIİS-də dəqiqləşdirilmiş məlumat bazaları mövcuddur. Texniki cəhətdən mümkün olduqda XIİS-də həm kassa, həm də hesablama rejimində yazılar saxlanılır.

1	2	3
Borcların qaytarılması hesabları və vaxtı ötmüş qiy-mətli kağızlar üzrə ödəniləcək məbləğin hesablanması	MN-nin müvafiq qurumları ödəniləcək məbləğləri özlərinin sistemlərindəki müvafiq yazılarla müqayisə edir, təklif edilən ödənişləri təsdiq edir və xəzinədarlığa təqdim edir.	MN-nin müvafiq qurumları borc ödəmə hesabları və qrafikini təsdiq edir.
MN-nin müvafiq qurumlarının təsdiq etdiyi borc ödəmə hesabları və qrafikləri	Xəzinədarlıq təklif edilən ödənişləri sistemə daxil edilmiş öhdəliklərlə müqayisə edir, kiyafət qədər nağd vəsaitin olduğunu göstərən standart yoxlamadan sonra təsdiq edir və ödənişləri işləyir. Borcların qaytarılması prioritet ödəniş olduğundan, ödəmələri vaxtında həyata keçirmək üçün nağd vəsaitin mövcud olması təmin edilir.	XİİS-də yazıların dəqiqləşdirilməsi.
MN-nin müvafiq qurumlarının ödəmə üçün təsdiq etdiyi borc qaytarma hesabları və qrafikləri	Xəzinədarlıq MN-nin müvafiq qurumlarına ödənişlərin həyata keçirilmə müddəti barədə məlumat verir ki, bunun əsasında həmin qurumlarda borclara dair yazılar dəqiqləşdirilir. XİİS-in kassa rejimində işləməsinə baxmayaraq, texniki cəhətdən mümkün olduqda borc qalıq hesabları Baş kitabda saxlanılır və ödənişlər zamanı bu qalıqlar azaldılır.	XİİS-də yazılar dəqiqləşdirilir. Texniki baxımdan mümkün olduqda borclara dair həm kassa, həm də hesabanma rejimində yazılar saxlanılır.

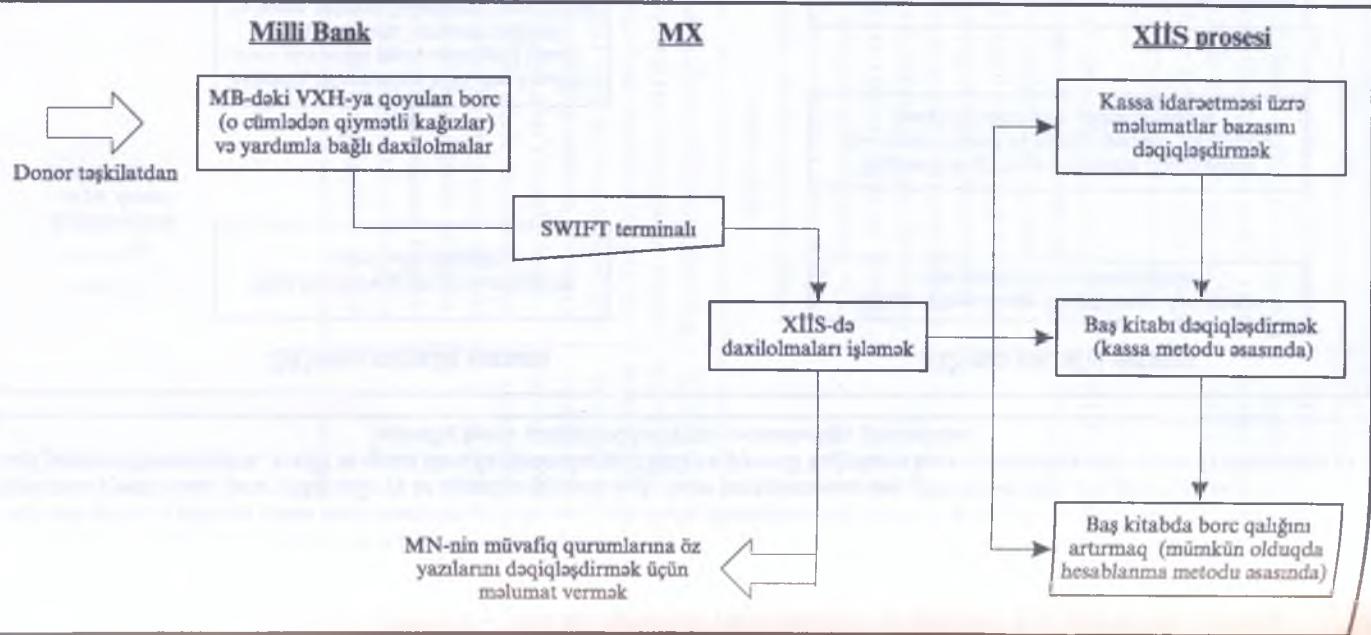
Borc və yardımların idarəedilməsi – yeni kredit/qrant razılaşmaları və qiymətli kağızların buraxılması

MN-nin müvafiq qurumu/kredit alan təşkilat donor təsisatlarından dövlətə verilən kredit və ya qrantlara dair müfəssəl məlumat alır. MN-nin müvafiq qurumu kassa idarəetməsi ilə birlikdə meydana çıxan tələbatlara dair qərarlar qəbul edir və buraxılacaq qiymətli kağızların mahiyyətinə dair qərar qəbul edir və öz agentinə qiymətli kağızların buraxılmasına dair göstərişlər verir. Bu qurumlar öz sistemlərinə dəki yazıları düsturlaşdırır, kredit və qrant üzrə daxilolmalar qrafikini və qiymətli kağızların buraxılmasından əldə edilən daxilolmaları və müvafiq borca xidmət tələbatlarını xəzinədarlığa göndərirlər.



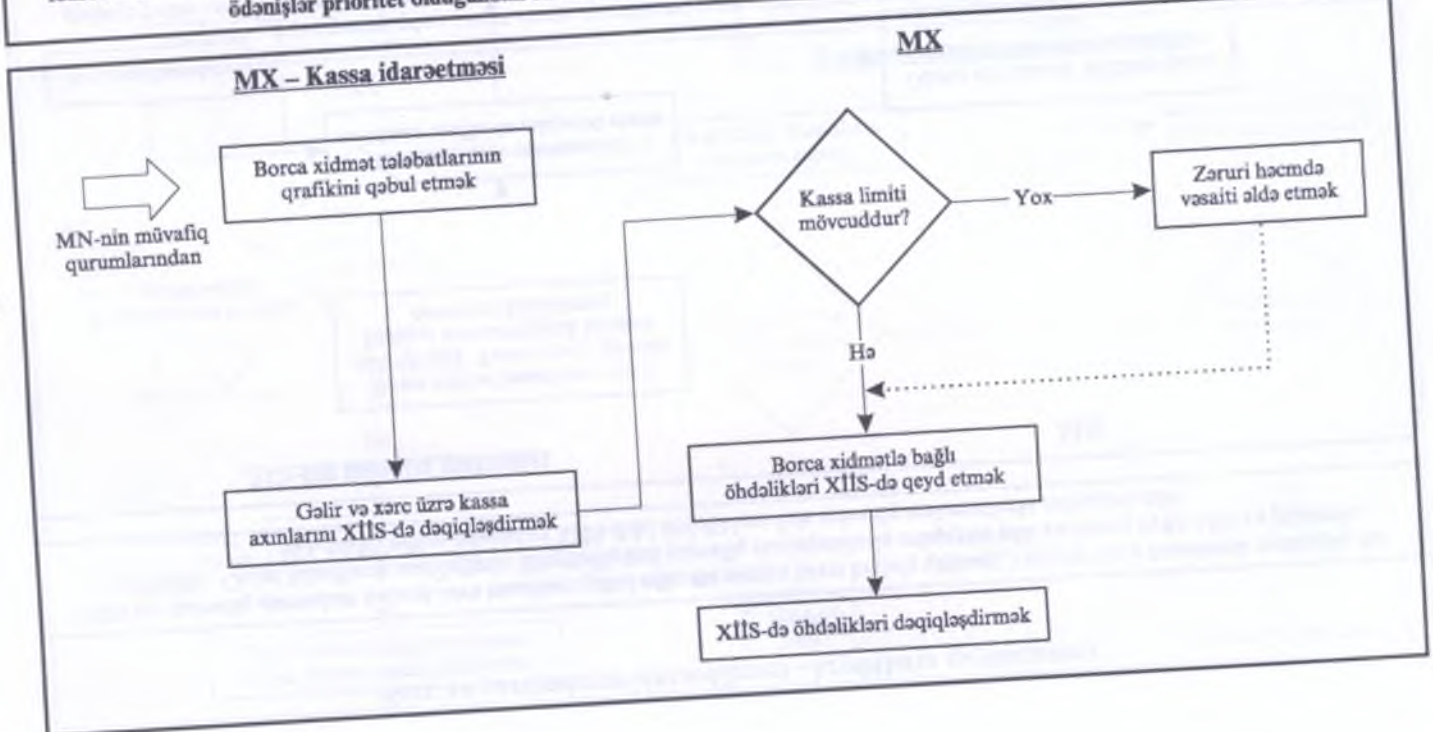
Borc və yardımların idarəedilməsi – daxilolmaların işlənməsi

Xəzinədarlıq SWIFT terminalı vasitəsilə VXH-a daxil olur və XIIS-də daxilolmaları işləyərək Baş kitabı və digər yazıları dəqiqləşdirir. Xəzinədarlıq daxilolmalara dair məlumatları MN-nin müvafiq qurumlarına göndərir ki, onlar özlərinin borc və yardıma dair yazılarını düzəltərsinlər. XIIS-in kassa rejimində işləməsinə baxmayaraq, texniki cəhətdən mümkün olduqda borc qalıq hesabları Baş kitabda saxlanılır və bu qalıqlar daxilolmalar zamanı artır (Bəzi donorlar vəsaitləri yalnız xüsusi bank hesablarına köçürürlər. Xəzinədarlıq belə hesablara kassa vəsaitinin daxil olması və çıxarılmasına dair hesabatlar almalıdır).



Borc və yardımların idarəedilməsi – borca xidmət tələbatlarının qeyd edilməsi

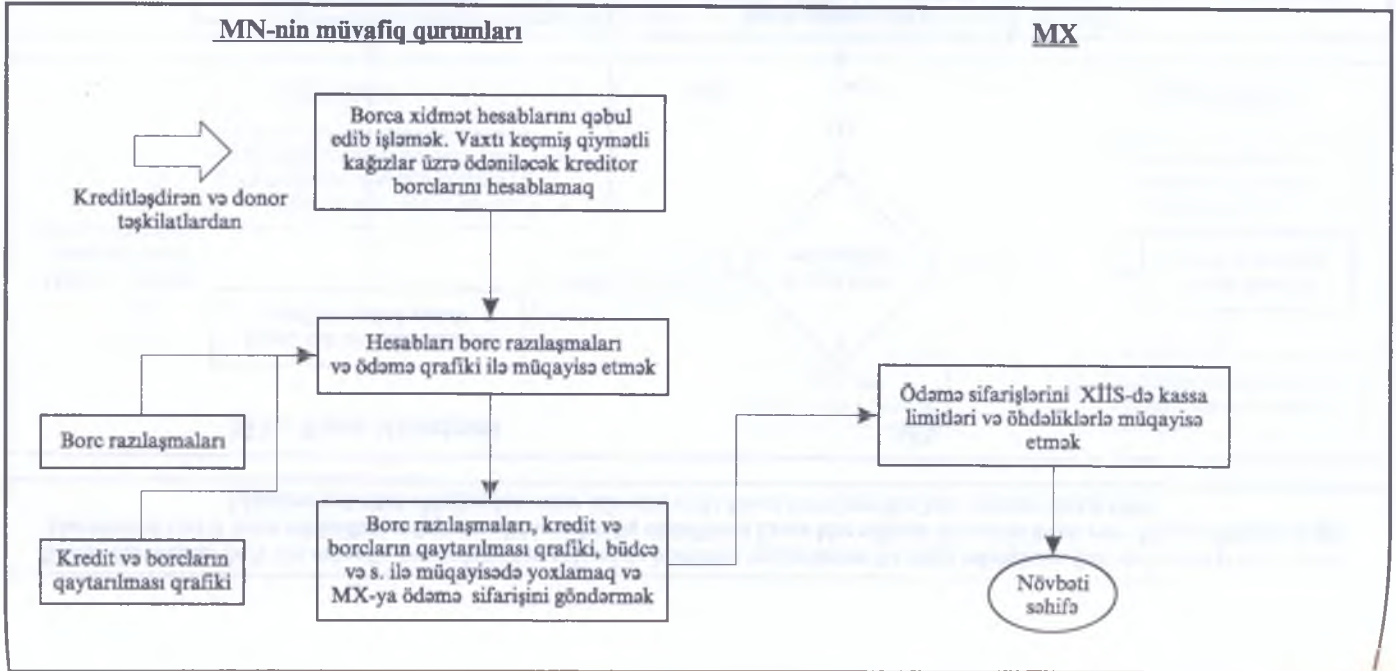
Kassa idarəetməsi MN-nin müvafiq qurumlarından gələcəkdə borcların qaytarılması ilə bağlı tələbatlara dair məlumatlar alır. Kassa idarəetməsi cari il üçün tələbatları müəyyən edir və müvafiq öhdəlikləri kassa idarəetməsi sistemində daxil edir. Borca xidmətlə bağlı ödənişlər prioritet olduğundan onlar müvafiq ayda kassa limiti ayrılan kimi sistemə daxil edilir.



Borc və yardımların idarəedilməsi –kreditlərin qaytarılması

MN-nin müvafiq qurumları xidmət üzrə hesabları qəbul edir. Bu zaman vaxtı keçmiş qiymətli kağızlar üzrə ödəniləcək məbləğlər də hesablanır. Onlar ödəniləcək məbləğlərin düzgünlüyünü müvafiq razılaşmalarla müqayisə edir və ödəniş üçün MX-ya göndərir. MX təklif edilən ödənişləri XIİS-dəki öhdəliklərə dair müvafiq məlumatlarla müqayisə edir.

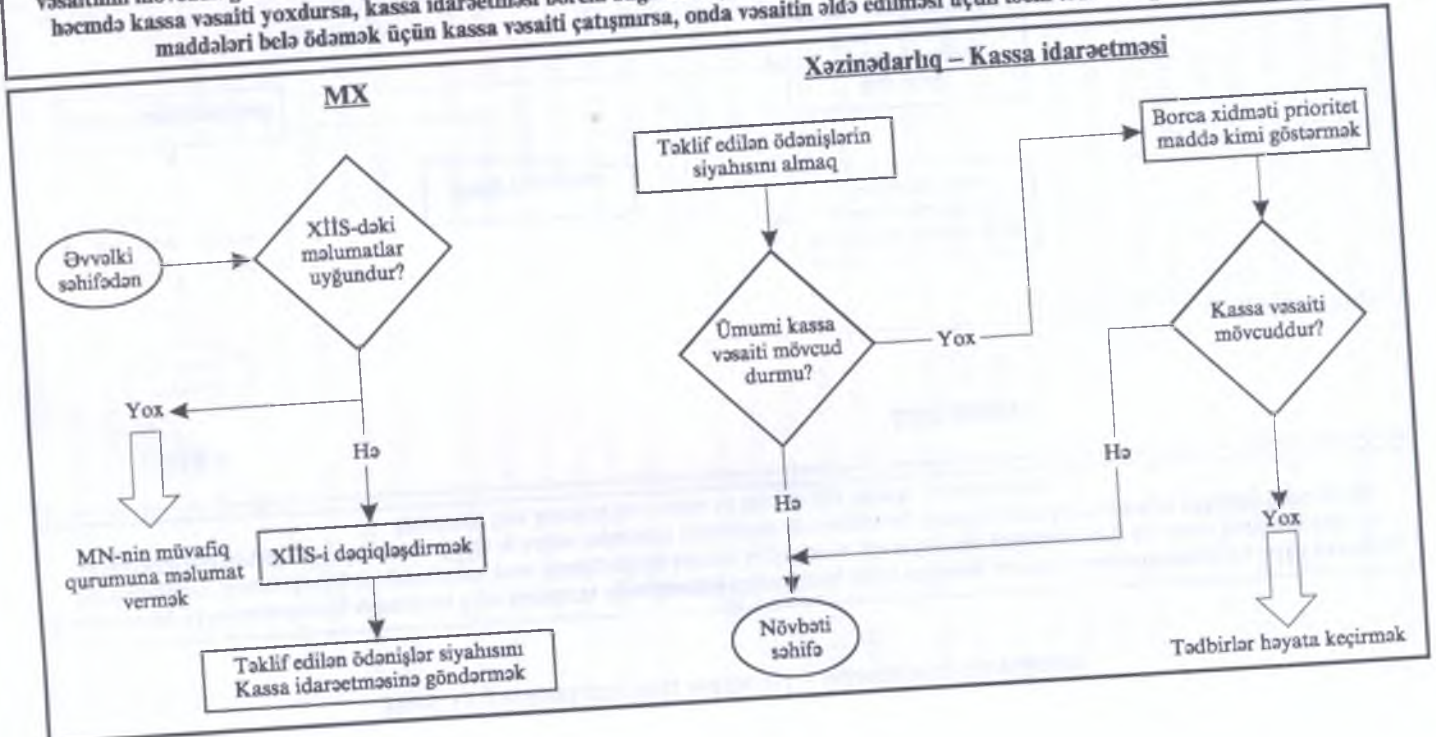
412



Borc və yardımların idarəedilməsi –borcun qaytarılması (davamı)

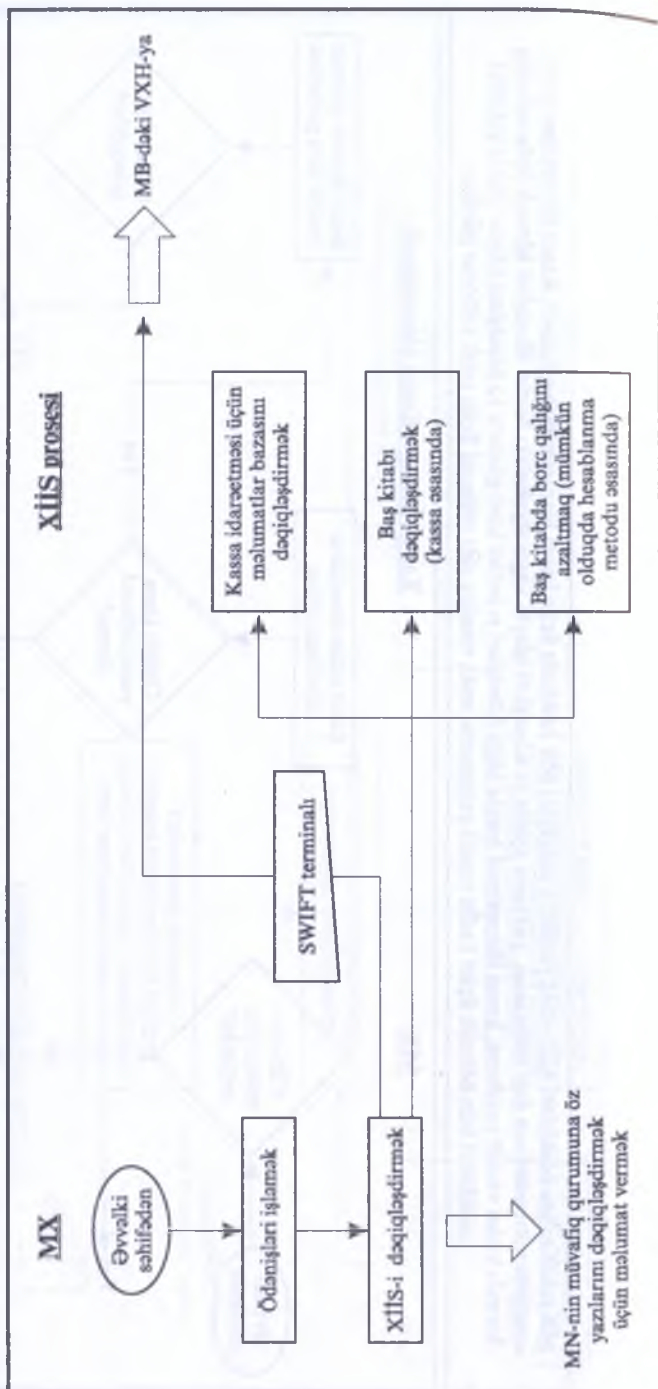
MX təklif edilən ödənişləri XIİS-dəki yazılarla müqayisə edir və ödəniş üçün kassa idarəetməsinə göndərir. Kassa idarəetməsi kassa vəsaitinin mövcudluğuna dair müntəzəm yoxlama aparır və ödənişləri işləyir. Əgər siyahıdakı bütün ödənişləri işləmək üçün müvafiq həcmdə kassa vəsaiti yoxdursa, kassa idarəetməsi borcla bağlı ödənişləri prioritet kimi göstərir və ödənişləri işləyir. Hətta prioritet maddələri belə ödəmək üçün kassa vəsaiti çatışmırsa, onda vəsaitin əldə edilməsi üçün təcili tədbirlər görülür.

413



Borc və yardımların idarəedilməsi – ödənişlərin işlənilməsi

Xəzinədarlıq MN-nin müvafiq qurumları üzrə borcların ödənilməsini Ödənişlərin idarə edilməsi modulu vasitəsilə işləyir və XİİS yazılarını dürtüştürür. Xəzinədarlıq bu qurumlara borc ödənişlərinin həyata keçirilməsi tarixi barədə məlumat verir ki, onlar borclara dair öz məlumatlarını dəqiqləşdirə bilsinlər. XİİS-in kassa rejimində işləməsinə baxmayaraq, texniki cəhətdən mümkün olduqda borc qalıq hesabları Baş kitabda saxlanılır və bu qalıqlar ödəniş zamanı azalır.



Yuxarıda qeyd edilən konseptual modelə və XIİS proseslərinə uyğun olaraq daha sonra sistemin funksional işgüzar sahələri və onlara qoyulan tələblər müəyyən edilmişdir.

Hər bir sahədə əsas tələbatların ödənilməsinə yönəldilmiş modul-larda bütün məcburi funksiyalar konkret müəyyən edilməklə əsas diq-qət həm modul daxili, həm də modullararası əlaqələrin XIİS qarşısında qoyulan ümumi vəzifələrin əhatə edilməsinə yönəldilmişdir:

- *Büdcə funksiyasının idarəedilməsi modulu* xəzinədarlıq və digər müvafiq istifadəçilər tərəfindən büdcənin səmərəli həyata keçirilməsi, artıq xərclərin və öhdəliklərin qəbul edilməsinin qarşısının alınması, müxtəlif göstəricilər üzrə (məsələn, dövlət büdcəsi, sahə nazirliyi/BT üçün, iqtisadi təsnifat üzrə konkret tarixdə, illik artan yekunla və s.) büdcənin icrası ilə bağlı cari vəziyyəti əks etdirən bir çox standart dövrü və qeyri-standard hesabatların hazırlanması üçün çoxsaylı funksiyaları təmin etməlidir;

- *Öhdəliklərin idarəedilməsi modulu* öhdəliklərə dair məlumatların qeydə alınması və saxlanılmasına, mövcud kassa limitlərindən və aylıq büdcə ayırmalarından artıq daxil edilməməsinə (xüsusi icazə verilən hallar istisna olmaqla), debitor və ödəniş sistemləri ilə proqram əlaqələrinin saxlanılmasına şərait yaradan tam funksional və çevik hesabət funksiyasına malik olmalıdır;

- *Ödənişlərin idarəedilməsi modulu* sifarişlərin tərtib edilməsindən faktiki xərclərədək ödənişlərin işlənilməsinə şərait yaratma, ödənişlərin tam təfərrüatlarını qeyd etmə və yadda saxlama, ödənişlərin mövcud vəsaitdən artıq işlənilməsinin qarşısını alma, debitor borclar və öhdəliklər sistemləri ilə proqram əlaqəsi saxlamaqla tam funksional və ödənişlərə dair çevik hesabət tərtib etmə funksiyasına malik olmalıdır;

- *Daxilolmaların idarəedilməsi modulu* gəlirlərin və digər kassa daxilolmalarının idarəedilməsi, o cümlədən debitor borclara nəzarət və idarəetmə, gəlir əməliyyatlarının işlənilməsi, habelə gəlirlərə və debitor borclara dair geniş hesabatlar vermək üçün nəzərdə tutulmuş mürəkkəb sistemin bütün funksiyalarını təmin etməlidir;

- *Kassa idarəetməsi modulu* faktiki kassa əməliyyatlarının yazılması və idarə olunması ilə yanaşı qısa və orta müddətli perspektiv üçün qərarların qəbul edilməsinə kömək etmək məqsədilə kassa axınının proqnozlaşdırılmasını asanlaşdırmalıdır. Belə ki, bu modul gündəlik, aylıq və illik kassa tələbatlarının, bu tələbatların gözlənilən kassa daxilolmalarına uyğunluğunun və nəticədə yaranan kəsir/qalıq

məbləğlərinin qiymətləndirilməsini asanlaşdırmalı, bu amillər isə öz növbəsində lüzumsuz borclanmanın qarşısını almaq üçün xərclərin yənidən prioritetləşməsi, borcalma və ya mövsümi və digər amillər nəticəsində meydana çıxan müvəqqəti kassa artıqlığından depozit kimi istifadə olunması barədə qərarların qəbul edilməsinə yardım göstərməlidir;

- *Borc və yardımların idarəedilməsi modulu.* Bütçə və xəzinədarlıq funksiyaları ilə yanaşı MN dövlətin borc və yardımlarla bağlı bütün fəaliyyətinin idarə edilməsi və uzlaşdırılmasına məsuliyyət daşıdığı üçün bu modul borc və yardımlarla bağlı bütün daxilolma və ödənişləri qeyd etməli və XIİS-dən kənar fəaliyyət göstərən mövcud sistem ilə proqram əlaqəsi saxlamağı bacarmalıdır.

- *Fiskal hesabat modulu* çevik, qarşıya çıxan ehtiyaclarla həssas və istifadəçilər üçün əlverişli hesabat tərtib etmə xüsusiyyətlərinə malik olmalıdır. Hesabatlar əvvəlcədən standart formada müəyyən edilir ki, hesabatların tərtib edilməsində səriştə və təcrübəsi olmayan istifadəçilər sərbəst bu hesabatları hazırlaya bilsinlər. Qeyri-standard hesabatlar mövcud məlumat bazasına əsasən zəruri proqram alətlərinin köməkliliyi ilə tələb olunan göstəriciləri əhatə etməklə tərtib olunur. Hesabatlar istifadəçilər üçün əlverişli olmalı, mətn və şəkil/qrafik/sxemlərin rəqəmlərlə kombinasiyasına şərait yaratmalıdır. Anoloji olaraq, hesabatlarda göstərilmiş icmal məlumatları daha təfərrüatlı məlumatlara və nəticə etibarı ilə ayrıca əməliyyatlara qədər incələmək mümkün olmalıdır.

- *Baş kitab və Hesablar planı modulu* məcburi ikili daxilətməyə əsaslanan, avtomatik balanslaşdırılan, real rejimli yoxlama balansı olan və əlavə kitablarla integrasiya edən xüsusiyyətlər təmin etməlidir. Bu modul əlavə baş kitablarla, o cümlədən avtomatik sinxronlaşdırılan nəzarət hesabları, jurnallar və müxtəlif istiqamətli, məsələn faktiki, büdcə, proqnoz və s. məlumatları müqayisə etmək imkanını təmin etməli, məlumatların iki əsas tipini nəzərə almalıdır. Büdcə sektorundakı bütün təşkilatlar üçün əməliyyatlar səviyyəsində olan məlumatlar, o cümlədən bu müəssisələrin büdcədən kənar əməliyyatları da sistemin nəzarətində olur və Baş kitabda qeydə alınır. Büdcədən kənar fondlar (məsələn, Neft Fondu) kimi qurumlar öz əməliyyatlarını XIİS-dən kənarda işləmələrinə baxmayaraq, xəzinədarlığa hesabat göndərməli və belə hesabatlar icmal büdcə üzrə icmal hesabatların hazırlanmasına imkan yaratmaq məqsədi ilə Baş kitabın ayrıca bölməsinə daxil edilə bilməlidir. Bu modul icmallaşdırmanı müxtəlif səviyyələrdə və

istifadəçinin müəyyən etdiyi qaydada apara bilməlidir. Bunun üçün Baş kitab çevik və beynəlxalq standartlara uyğun hesablar planı ilə təmin edilməlidir.

Bu modullardan başqa bilavasitə XIİS-in idarəedilməsi üçün nəzərdə tutulmuş aşağıdakı modullardan istifadə ediləcəkdir:

- *Ümumi sistem funksiyası modulu* xəzinədarlıq sisteminin xüsusi işgüzar sahələrinə daxil olan və yuxarıda göstərilən funksiyalarla yanaşı bütün və ya bir neçə işgüzar sahəyə uyğun müəyyən ümumi funksiyalar, o cümlədən bütün hesablamaların düzgün aparılması, məlumatların tamlığı, təhlükəsizliyi və s. kimi ümumi funksiyaların həyata keçirilməsini təmin etməlidir;

- *Sistem idarəetmə funksiyası modulu* və Sistem platforması, MBIS və təhlükəsizlik tələbatları modulu isə standart proqram paketlərində tətbiq edilən tam sistem idarəetmə funksiyalarına malik olmalı, UNIX əməliyyat sisteminə, ORACLE MBIS proqram mühitində fəaliyyət göstərməlidir. Eyni zamanda bu modullar sistemə icazəsiz daxilolmaların qarşısını almalı, müəyyən sayda uğursuz daxilolma cəhdlərindən sonra sistemi bloklaşdırmalı və bu cəhdlər barədə sistem sərəncamçısına məlumat verməlidir.

Təklif edilən XIİS proqram təminatı üçün bütün tətbiqi proqram modulları maksimum dərəcədə paket proqram həllinə əsaslanır.

İlkin olaraq son istifadəçilər üçün 500 proqram təminatı lisenziyasının alınması, proqram təminatının MX-da və 3 rayon xəzinədarlığında quraşdırılması, testdən keçirilməsi və qəbul edilməsi, sonra isə qalan 82 xəzinədarlıq üçün əlavə lisenziyaların sifariş edilərək tətbiq edilməsi nəzərdə tutulmuşdur. Sistemin texniki imkanları gələcəkdə bütün BT-lərin (təqribən 5500) bu sistemə qoşulmasına imkan verir.

XIİS-in reallaşdırılması üçün tələb edilən proqram təminatının Amerika Birləşmiş Ştatları Beynəlxalq İnkişaf Agentliyinin (ABŞ BİA (USAİD)) qrantı, texniki təminatın isə Dünya Bankının krediti hesabına satın alınması nəzərdə tutulmuşdur. XIİS-in təchizatı, integrasiyası, quraşdırılması, təlimi, texniki xidmət və təminat üzrə satıcılarla müvafiq maraqlı tərəflərin fəaliyyətini qarşılıqlı əlaqələndirmək üçün Amerika Birləşmiş Ştatlarının Beynəlxalq İnkişaf Agentliyi tərəfindən CARANA Korporasiyası Sistem İnteqrator kimi seçilmişdir.

XIİS-in yaradılması üçün MN və Sistem İnteqrator tərəfindən aşağıdakı vəzifələr müəyyən edilmişdir:

Sıra	Vəzifənin adı
1	2
Tender təkliflərinin dəyərləndirilməsi və satıcının seçilməsi	
1	Satıcılardan təkliflərin qəbul edilməsi
2	Satıcıların texniki təkliflərinin ilkin olaraq dəyərləndirilməsi
3	Üç ən yaxşı texniki təklifin seçilməsi və qalan təkliflərin rədd edilməsi və onların tender təminatlarının qaytarılması
4	Satıcıların seçdiyi sahələrdə zəruri tələbatların testi və qrup rəhbəri, MBS və ya digər kadrlar tərəfindən arzuolunan xüsusiyyətlərin və ümumi texniki həllin nümayiş etdirilməsi
5	Texniki təkliflərin reytingini yekunlaşdırmaq, dəyər təkliflərini açmaq və təkliflərin yekun reytingini hazırlamaq
6	Ən yaxşı təklifin seçilməsi və yekun tələbatların razılaşdırılması
7	Ən yaxşı yekun təklifin əldə edilməsi və təsdiqi
8	Yekun təklifin təsdiq edilməsi və müqavilənin təltif edilməsi
9	Seçilmiş Xəzinədarlıq proqram təminatı satıcısı ilə müqavilə imzalamaq
10	Müsabiqədən keçməyən satıcıların məlumatlandırılması və tender təminatının qaytarılması
Müqavilədən sonrakı vəzifələr	
11	İcra Qrupunun ölkədə və xaricdə təlimi və gələcəkdə əlavə təlimin planlaşdırılması
12	Tələbatlar arasında fərqlərin təhlili və yekun tələbatlara dair Xəzinədarlıqla razılaşma.
13	Proqram təminatının və yekun tələbatlar üçün yekun işlər/proses modeli sənədinin hazırlanması və təsdiq edilməsi
14	Xəzinədarlıq proqram təminatının Bakıda instalyasiyası və lazım olarsa proqram təminatı paketinin azərbaycan dilində proqram əlaqəsinin hazırlanması
15	Zəruri hallırdə yeni tətbiqi proqramların yazılması
16	Yeni tətbiqi proqramlar üçün test planı işləyib hazırlamaq
17	Yeni işlənib hazırlanmış modullar üçün Modul/İnteqrasiya/Tətbiqi Proqram Testi və proqramların dəqiqləşdirilməsi
18	Bütün sistem üçün test planı işləyib hazırlamaq
19	Test standart məlumatlar bazasını yaratmaq/istifadə etmək
20	Modul/İnteqrasiya testinin keçirilməsi (bütün modullar) və səhvlərin düzəldilməsi

1	2
21	Arxiv məlumatlarınm daxil edilməsi, köçürülməsi, konversiyası və təsdiqi
22	2003-ci il büdcə məlumatlarının daxil edilməsi və ilin sonunda hesabların bağlanması testi
23	Təlim və istifadəçilərin metodik vəsaitlərinin yeniləşdirilməsi
24	Xəzinədarlığın ilkin qəbuletməsindən sonra satıcının proqram təminatının işə salınması
Xəzinədarlıq sınaq sahəsinin reallaşdırılması üçün kompüter/şəbəkə avadanlığı şərtləri	
25	Sınaq sahələrinin hazırlanması və dörd sınaq sahəsində kompüter/şəbəkə və kommunikasiya avadanlığının quraşdırılması
26	İcra Qrupunun kompüter/şəbəkə və kommunikasiya avadanlığı sisteminin konfigurasiyasına dair kompüter/şəbəkə və kommunikasiya avadanlığı satıcısı tərəfindən yekun təlimi
Xəzinədarlıq sınaq sahəsi üçün instalyasiya planı	
27	Xəzinədarlıq proqram təminatının 4 sınaq sahəsində (MX və 3 RX) quraşdırılması
28	Proqram təminatının ayrıca testi, MX ilə İnteqrasiya, səhvlərin düzəldilməsi və Sisitem İnteqrator və MN tərəfindən qəbul etməsi
29	İcra Qrupunun Xəzinədarlıq proqram təminatına dair yekun təlimi
30	Mövcud sistemlə paralel işləyən sınaq Xəzinədarlıq sahələrinin testi
31	Proqram təminatının yekun nizamlanması və Xəzinədarlıq tərəfindən qəbuletmə testi. Sınaq sahələrinin yeni xəzinədarlıq sistemindən istifadə edərək tam istismarı.
32	Qalan 82 RX üçün əlavə proqram təminatı lisenziyalarının sifarişi

Xəzinədarlığın İdarəedilməsinin İnformasiya Sisteminin tam formalaşdırılması nəticəsində büdcə üzrə maliyyə əməliyyatlarınm, dövlətin gəlir və xərclərinin, mövcud kassa vəsaitlərinin, debitor və kreditor borclarının dövlət xəzinədarlığı vasitəsi ilə real vaxt rejimində vahid mərkəzdən idarə olunması, dövlətin maliyyə vəziyyətinə hər hansı büdcə səviyyəsində daima nəzarət olunması, büdcənin səmərəli icrasını təşkil etmək üçün istənilən gəlir, xərc və maliyyələşmə əməliyyatları haqqında tam məlumata malik olmaqla geniş təhlil prosesinin aparılması, bu proseslərdə qərarların çevik qəbul olunması və s. mümkün olacaqdır, başqa sözlə XiİS:

- real vaxt rejimində bütün dövlət maliyyə əməliyyatlarının icrasına və hərəkətinə operativ nəzarət imkanını təmin edir;

- dövlət büdcəsinin daha çevik və səmərəli icrasına imkan verən idarəetmə qərarlarının qəbul edilməsinə şərait yaradır;

- dövlətin öz resurslarından istifadə səviyyəsini müəyyənləşdirmək üçün lazım olan bütün zəruri və etibarlı məlumatların vaxtında və real vaxt rejimində əldə edilməsinə imkan verir;

- istənilən zaman anında dövlət borclarının həcmi və strukturunu, onun ödənilməsi üçün lazım olan resursların prioritet qaydada ayrılmasını təmin edir;

- mövcud məlumatlar bazası maliyyələşmə mənbələrindən istifadə effektivliyini artırmaq üçün şərait yaradır;

- büdcə təşkilatları tərəfindən yaradılan kreditör borclarının həcmi, strukturunu, dinamikasını və xərc maddələri üzrə borcların yaranma intensivliyini müəyyənləşdirməyə imkan verir;

- debitor borclara dair zəruri məlumatların əldə olunması ilə yanaşı onların vaxtında ötürülməsini izləməyə şərait yaradır;

- büdcə təşkilatlarında dövlət vəsaitlərindən səmərəli istifadə edilməsi üzərində maliyyə intizamını və uçot-hesabat işlərinin keyfiyyətini artırmaqla yanaşı yeni informasiya texnologiyası əsasında idarəetmə təcrübəsinin formalaşmasına şərait yaradır;

- bütün maliyyə əməliyyatlarının həyata keçirilməsi zamanı onların arxivləşdirilməsi, habelə bütün əməliyyatların hərəkətinin sistem tərəfindən izlənilməsi dövlət maliyyəsi üzrə bu əməliyyatların həyata keçirilməsində aşkarlığın təmin olunmasına münbit zəmin yaradır;

- sistemin yüksək səviyyədə qorunması ona ediləcək qeyri-qanuni müdaxilə cəhdlərinin qarşısını almaqla yanaşı belə hərəkətlərin və ona yol verən konkret şəxslərin siyahısını avtomatik protokollaşdırır ki, bu da həmin müdaxilələrin vaxtında aradan qaldırılması üçün rəhbərlik tərəfindən zəruri tədbirlərin həyata keçirilməsinə imkan verir;

- büdcə vəsaitlərinin istifadə səmərəliliyini artırmaq üçün geniş təhlil imkanı yaradır, istənilən təsnifat kodu (təşkilati, funksional, iqtisadi və s.) üzrə məlumatların dərhal əldə edilməsinə imkan verir;

- büdcə vəsaitlərinin hərəkəti və istifadəsi üzrə hesabatların real vaxt rejimində standart formada və avtomatik tərtib edilməsinə imkan verir;

- sistemdə tətbiq edilən konseptual model xəzinədarlıq tərəfindən büdcə vəsaitlərinin yalnız uçotunun aparılmasına deyil, həm də onların səmərəli idarəedilməsinin təşkil olunmasına şərait yaradır;

- gələcəkdə bütün büdcə təşkilatlarının birbaşa bu sistemə qoşulması bütövlükdə ölkədə informasiya resursunun həcmının artması ilə yanaşı informasiya texnologiyasından istifadə səviyyəsinin yüksəldilməsinə imkan yaradacaqdır;

- qeyd edilənlərlə yanaşı hazırda vergi və gömrük orqanlarında istifadə edilən sistemlərin XIİS-ə qoşulma imkanının mövcudluğu bütövlükdə dövlət büdcəsinin gəlir hissəsində fiziki və hüquqi şəxslərin ümumi maliyyə əməliyyatlarını izləməyə, büdcə üzrə yaradılmış borcların vaxtında ödənilməsinə təmin etməyə, ölkədə sağlam rəqabət və işgüzar sahibkarlıq mühitinin formalaşmasına və s. imkan verəcəkdir.

ƏDƏBİYYAT

1. «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 1992
2. «Dövlət büdcəsi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 1999
3. «Hesablama Palatası haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 1999
4. «Dövlət satınalmaları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 2001
5. «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 2002
6. «Azərbaycan Respublikasında dövlət xəzinədarlığının yaradılması haqqında» Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 4 oktyabr 1995-ci il, №398
7. «Azərbaycan Respublikasında dövlət xəzinədarlığının fəaliyyətinin tənzimlənməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Sərəncamı, 16 may 1997-ci il, №568
8. «Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 4 fevral 2000-ci il, №271
9. «Azərbaycan Respublikasının Dövlət Xəzinədarlığı haqqında» Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin Qərarı, 3 yanvar 1996-cı il, №1
10. «Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyi yanında Baş Dövlət Xəzinədarlığı haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin Qərarı, 6 noyabr 2000-ci il, №203
11. Ə.Ələkbərov Dövlət vəsaitlərinin idarə edilməsində xəzinədarlığın rolu, Bakı, Maliyyə və uçot jurnalı, №11, 2003
12. H.Əsədov, S.Talıbov, N.Fərəcov Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıq sisteminin I mərhələsinin tətbiqi üçün metodik vəsait, Bakı, 1997
13. H.Əsədov, S.Talıbov Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıq sisteminin II mərhələsinin tətbiqi üçün metodik vəsait, Bakı, 1997
14. Maliyyə Nazirliyinin Baş Dövlət Xəzinədarlığı «Dövlət büdcəsinin xərcləri üzrə öhdəliklərin qəbul olunması haqqında» Təlimat, Bakı, 2001

15. Maliyyə Nazirliyinin Baş Dövlət Xəzinədarlığı «Büdcədən maliyyələşən kredit sərəncamçıları tərəfindən alınan malların, qəbul olunan iş və xidmətlərin xəzinə uçotu haqqında» Təlimat, Bakı, 2001
16. Maliyyə Nazirliyinin Baş Dövlət Xəzinədarlığı «Maliyyə planlaşdırılması, mədaxil və məharic əməliyyatları üzrə pul dövriyyələrinin proqnozu haqqında» Qaydalar, Bakı, 2001
17. «Azərbaycan Respublikasında Xəzinədarlıqla kredit təşkilatları arasında hesablaşmaların təşkili haqqında» Qaydalar (Azərbaycan Respublikası Milli Bankının İdarə Heyətinin 21 may 1997-ci il tarixli 8 №-li Protokolu ilə təsdiq edilmişdir), Bakı, 1997
18. «Respublika və yerli büdcə təşkilatlarının xarici valyuta hesablarının bağlanması» Qaydaları, Bakı, 1998
19. Xəzinədarlığın İdarəedilməsinin İnformasiya Sisteminin (XIİS) təchizatı və quraşdırılması. Təkliflər üçün elan. Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyi və USAID/CARANA Korporasiyası, Bakı, 2003
20. Абалкин Л.И. Экономическая стратегия для России: проблема выбора, М, 1997
21. Агапова Т.А. Бюджетно-налоговое регулирование в переходной экономике: макроэкономический аспект, М, 1998
22. Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика, М, 2000
23. Албегова И.М., Емцов Р.Г., Холопов А.В. Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку, М, 1998
24. Амартя Сен Об этике и экономике, М, 1996
25. Ананенко С.А. Повышение эффективности бюджетных расходов с помощью системы сбалансированных целевых показателей, М, журнал «Финансы», №9, 2004
26. Барри Поттер и Джек Даймонд Общие принципы управления государственными расходами, Международный Валютный Фонд, 1999
27. Бережная Л.А. Будущее управления государственными финансами – за казначейской системой, М, журнал «Финансы», №8, 2004
28. Бредихин Л.В. Внедрение системы казначейского исполнения бюджетов на местах – объективный процесс, М, журнал «Финансы», №12, 2003
29. Бункина М.К., Семенов А.М., Семенов В.А. Макроэкономика, М, 2000

30. Бурцев В.В. К вопросу о стандартизации государственного финансового контроля, М, журнал Менеджмент в России и за рубежом, №1, 2000
31. Бюджетная система России, под ред. Г.Б.Поляка, М, 1999
32. Бюджетная система Российской Федерации, под ред. О.В.Врублевской, М.В.Романовского, М, 2003
33. Бюджетный кодекс Российской Федерации, М, 1998
34. Вершинина В.В., Грошева Н.Б., Ларионов А.С., Черных Ю.А. Секреты казначейского контроля. Анализ возможных и существующих схем казначейского контроля исполнения бюджета, Рыбинск, 2001
35. Выступление заместителя Министра финансов Российской Федерации Т.Г.Нестеренко, Экспертно-консультативный Совет при Председателе Счетной Палаты РФ, Бюллетень, №2, 2001
36. Гальперин В.М., Гребенников П.И., Леусский А.И., Тарасевич Л.С. Макроэкономика, СП, 1994
37. Гайгер, Ливвуд Т. Макроэкономическая теория и переходная экономика, пер. с англ., М, 1996
38. Государственное регулирование рыночной экономики, М, 2001
39. Государственное регулирование экономики в современных условиях, М, 1997
40. Dr. A.Mahfi Egilmez Hazine, Finans Dünyası Yayınları, 1996
41. Долаи Э., Линдсей Д. Макроэкономика, пер. с англ., СПб, 1994
42. Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика, пер. с англ., М, 1997
43. Ермакова Т.А. Учет бюджетных обязательств в органах федерального казначейства, М, журнал «Финансы», №11, 2003
44. Жуков В.А., Опенышев С.П. Государственный финансовый контроль, М, 1999
45. Иваиова Н.Г., Маковник Т.Д. Казначейская система исполнения бюджетов, СПб, 2001
46. История Российского казначейства, М, 2003
47. Истомина В.В. Пути перехода на казначейскую форму исполнения бюджета, М, журнал «Финансы», №1, 2000
48. Казахстан: Обзор государственных расходов, Астана, 2000
49. Казначейская система исполнения федерального бюджета, ее роль и пути укрепления в Российской Федерации, М, 2003
50. Калиниченко О.М. Централизация бухгалтерского учета расходных операций в казначействе, М, журнал «Финансы», №6, 2004

51. Касеткина Н.М., Ковачева Д.А. и др. Бюджетный процесс в зарубежных странах, М, 1996
52. Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: экономико-социологическое исследование, М, 2000
53. Курс переходной экономики, под ред. Л.И.Абалкина, М, 1997
54. Лавриков И.Н. Федеральное казначейство и межбюджетное регулирование, М, журнал «Финансы», №5, 2003
55. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь, М, 1993
56. Лившиц А.Ю. Экономика реформ в России и ее цена, М, 1994
57. Мажилис заслушал министра финансов Ерболата Досаева, Астана, 2004
58. Макконнелл К., Брю С. Экономикс, пер. с англ., М, 1992
59. Материалы семинара по управлению государственными расходами и казначейскими операциями, 20-31 августа, 2001, Международный Валютный Фонд, Вена
60. Материалы семинара по политике в области государственных расходов и управлению ими, 16-20 сентября, 2002, Международный Валютный Фонд, Вена
61. Мильнер Б.З. Реформы управления и управление реформами, М, 1994
62. Мировая экономика, под ред. А.С.Булатова, М, 1999
63. Мэнкью Н.Г. Макроэкономика, пер. с англ., М, 1994
64. Национальное богатство в условиях формирования рыночных отношений, М, 1994
65. Нестеренко Т.Г. Казначейское исполнение бюджетов и развитие системы учета в государственном секторе Российской Федерации, М, журнал «Финансы», №3, 2004
66. Нестеренко Т.Г. Казначейская система исполнения местных бюджетов, М, журнал «Финансы», №9, 1998
67. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки, пер. с итал., М, 1994
68. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики (в вопросах и ответах), М, 2001
69. Паленов В.Г. Проблемы казначейского исполнения доходной части бюджета, М, журнал «Финансы», №4, 1998
70. Пеппер Дж. Практическая энциклопедия международного налогового и финансового планирования, М, 1998

71. Позднякова Т.А. Финансы в системе государственного регулирования социально-экономических процессов, Владикавказ, 1998
72. Положение о Комитете казначейства Министерство Финансов Республики Казахстан, 1999
73. Премчанд А. Управление государственными расходами, Международный Валютный Фонд, 1994
74. Прокофьев С.Е., Шубина Л.В. О расширении функций органов федерального казначейства, М, журнал «Финансы», №9, 2003
75. Регулирование социального развития России, М, 1997
76. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики, М. 1997
77. Романенков А.И. Федеральное казначейство и бюджетная реформа, Псков, 2000
78. Романовский М.В., Врублевская О.В., Иванова Н.Г. Основы теории и практики государственных финансов, СПб, 1998
79. Российские реформы: социальные аспекты, М, 1998
80. Рудовол И.П. Правовое регулирование казначейского исполнения бюджета, М, журнал «Финансы», №8, 2003
81. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, Международный Валютный Фонд, 1999
82. Руководство по статистике государственных финансов, Международный Валютный Фонд, 1986 и 2001
83. Рябушкин Б.Т. Основы статистики государственных финансов, М, 1997
84. Сакс Дж., Ларрен Ф. Макроэкономика. Глобальный подход, пер. с англ., СПб, 1994
85. Селищев А.С. Макроэкономика, СПб, 2001
86. Соловьев В.А., Рыбалкин В.Е., Дякин Б.Г. Основы рыночного хозяйства, М, 1992
87. Соменков А.Д. Парламентский контроль за исполнением Государственного бюджета, Элиста, 1998
88. Социальные приоритеты и механизм экономических преобразований в России, М, 1998
89. Charles J. Woelfel Encyclopedia of Banking and Finance. Treasury Department, 2003
90. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора, М, 1997
91. Тереза Тер-Минасян, Педро П. Паренте, Педро Мартинес-Мендес

- Создание казначейства в странах с переходной экономикой, Международный Валютный Фонд, 1995
92. Управление государственной собственностью, под ред. В.И.Кошкина, М, 1997
 93. Финансы: Толковый словарь: Англо-русский, М, 2000
 94. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р., Экономика, пер. с англ., М, 1993
 95. Хейне П. Экономический образ мышления, пер. с англ., М, 1991
 96. Хиромацу Симада Экономическое планирование в Японии (спец. выпуск), М, 1996
 97. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики, М, 1997
 98. Шаповалов А.А. Совершенствование механизма взаимодействия экономических интересов субъектов системы бюджетного устройства новой России, Тамбов, 2002
 99. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит, М, 1997
 100. Эклунд К. Эффективная экономика, пер. с англ., М, 1991
 101. Экономическая безопасность. Производство, финансы, банки, под ред. В.К.Сенчагова, М, 1998
 102. Эффективность государственное управление, перевод с англ., М, 1998
 103. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика, М, 2000
 104. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов, М, 1995
 105. Яндиев М.И. Теория финансов. Трансформация финансовых органов власти, М, 2001
 106. Яременко Ю.В. Прогнозы развития народного хозяйства и варианты экономической политики, М, 1997
 107. Яременко Ю.В. Теория и методология исследования многоуровневой экономики, М, 1998

MÜNDƏRİCAT

Ön söz.....	3
-------------	---

I hissə. DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİNİN NƏZƏRİ VƏ METODOLOJİ ƏSASLARI

Fəsil 1. İQTİSADİYYATIN DÖVLƏT TƏNZİMLƏNMƏSİNİN MAHİYYƏTİ, ZƏRURİLİYİ VƏ SƏMƏRƏLİLİYİ

1. Dövlətin iqtisadi rolu və onun inkişaf istiqamətləri	7
2. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin zəruriliyi və metodları	11
3. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsinin səmərəliliyi və ona təsir edən amillər	16

Fəsil 2. İQTİSADİYYATIN DÖVLƏT SEKTORU VƏ ONUN SƏMƏRƏLİ İDARƏEDİLMƏSİNƏ TƏSİR EDƏN AMİLLƏR

1. İqtisadiyyatın dövlət sektorunun əhatə dairəsi və onun əsas göstəricilərinin xarakteristikası	22
2. Dövlətin iqtisadi siyasətinin əsas xarakteristikası	25
3. Fiskal siyasət, onun əsas prinsipləri, funksiyaları və istiqamətləri	30

Fəsil 3. DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN ÜMUMİ XARAKTERİSTİKASI

1. Dövlət xərclərinin makroiqtisadi göstəricilərə təsiri	39
2. Dövlət xərclərinin optimallaşdırılması və resursların strateji bölüşdürülməsi	44
3. Ümumi makroiqtisadi modeldə dövlət xərclərinin yeri	48

Fəsil 4. BÜDCƏNİN TƏRTİBİ

1. Büdcənin tərtibi üzrə makroiqtisadi və siyasi məsələlər	55
2. Makroiqtisadi göstəricilər sisteminin hazırlanması	59
3. Büdcənin optimal tərtib edilməsi üçün şərtlər	67
4. Büdcənin tərtibi prosesi.....	73

Fəsil 5. ORTAMÜDDƏTLİ PERSPEKTİV ÜÇÜN BÜDCƏNİN TƏRTİB EDİLMƏSİ

1. Məqsəd və əsas xarakterik xüsusiyyətlər	91
2. Ortamüddətli büdcə sistemi və onun tətbiqi təcrübəsi.....	94
3. Ortamüddətli perspektivə büdcənin tərtibinə dair əsas məsələlər və proseduralar	98

Fəsil 6. BÜDCƏNİN İCRASI

1. Büdcənin icra edilməsinin əsas məqsədləri	106
2. Büdcənin icra mərhələləri.....	109
3. Büdcə intizamının gözlənilməsi və məsuliyyətin bölüşdürülməsi	118
4. Büdcənin icrası prosesində yaranan problemlər.....	124
5. Büdcə təxsisatlarının idarəedilməsi və büdcənin icrasının digər məsələləri	132

Fəsil 7. KASSA VƏSAİTLƏRİNİN PLANLAŞDIRILMASI VƏ İDARƏEDİLMƏSİ

1. Kassa vəsaitlərinin planlaşdırılmasının xüsusiyyətləri.....142
2. Maliyyə planları və proqnozları.....146
3. Kassa vəsaitlərinin idarəedilməsinin mərhələləri.....149
4. Xərc planının mütəmadi maliyyələşdirilməsi problemləri.....152

Fəsil 8. DÖVLƏT BÜDCƏSİNİN UÇOTU VƏ HESABATI

1. Dövlət büdcəsinin uçotu mexanizminin mahiyyəti.....157
2. Hesablanma metodu əsasında uçotun xarakteristikası.....164
3. Uçot sisteminin təkmilləşdirilməsi məsələləri.....168
4. Dövlət büdcəsi üzrə hesabatın məqsəd və prinsipləri.....175
5. Dövlət büdcəsi üzrə hesabatların minimum standartları və əsas növləri...177

Fəsil 9. DÖVLƏT XƏRCLƏRİ ÜZƏRİNDƏ NƏZARƏTİN TƏŞKİLİ FORMALARI

1. Daxili nəzarət və auditin təşkili.....183
2. Xarici auditin təşkili.....191

II hissə. DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİNİN DÜNYA TƏCRÜBƏSİ VƏ ONUN TƏNZİMLƏNMƏSİ YOLLARI

Fəsil 10. XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏŞƏKKÜLÜ, VƏZİFƏ VƏ FUNKSİYALARI

1. Xəzinədarlığın sistem kimi formalaşması və inkişafı.....207
2. Dövlət vəsaitlərinin idarəedilməsi üzrə xəzinədarlığın vəzifə və funksiyaları.....213

Fəsil 11. MDB VƏ BALTIKYANI ÖLKƏLƏRDƏ XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN YARADILMASI

1. MDB və Baltıqyanı ölkələrin maliyyə sektorunda islahatların aparılmasının zəruriliyi.....233
2. Xəzinədarlığın yaradılması üzrə islahatların əsas məqsədləri.....238
3. Xəzinədarlıq sisteminin inkişafında əldə edilən tərəqqi.....247

Fəsil 12. QAZAXISTAN RESPUBLİKASININ XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNDƏ HƏYATA KEÇİRİLƏN İSLAHATLAR

1. Qazaxıstan Respublikasında xəzinədarlıq sisteminin yaradılması və inkişafı.....252
2. Xəzinədarlıq sisteminin təkmilləşdirilməsi və dövlət maliyyəsinin idarəedilməsi üzrə informasiya sisteminin yaradılması.....260
3. Xəzinədarlıq sisteminin Qazaxıstan modeli və əldə edilmiş nəticələr.....267

Fəsil 13. DÖVLƏT MALİYYƏSİNİN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ İNFORMASIYA SİSTEMİ (DMIİS)

1. İnteqrasiya edilmiş sistemlərin xarakteristikası.....276

2. Dövlət maliyyəsinin idarəedilməsinin funksional prosesləri və informasiya sisteminin arxitekturası	280
3. Dövlət orqanlarında büdcə prosesi və mühasibat uçotunun təmin edilməsi sistemi	286
4. DMİİS-in texnoloji arxitekturası	309
5. DMİİS-in həyata keçirilməsinə təsir edən amillər	319

III hissə. AZƏRBAYCANDA DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİNİN XÜSUSİYYƏTLƏRİ. XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏŞKİLİ VƏ ONUN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ YOLLARI

Fəsil 14. AZƏRBAYCANDA DÖVLƏT XƏRCLƏRİNİN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ FİSKAL SİYASƏTİN ƏSAS ƏZİFƏLƏRİ

1. Respublikada dövlət xərclərinin idarəedilməsi üzrə həyata keçirilən islahatlar	325
2. Azərbaycanda həyata keçirilən fiskal siyasətin əsas istiqamətləri	334

Fəsil 15. AZƏRBAYCANDA XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN YARADILMASI VƏ XƏZİNƏ İŞLƏRİNİN TƏŞKİLİ VƏZİYYƏTİ

1. Azərbaycanda xəzinədarlıq sisteminin yaradılması üzrə hüquqi baza	339
2. Xəzinədarlıq işlərinin təşkili və tətbiqi mərhələləri. Xəzinədarlığın mövcud vəziyyəti və təkmilləşdirilməsi yolları	347

Fəsil 16. RESPUBLİKADA XƏZİNƏDARLIQ SİSTEMİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ VƏ XƏZİNƏDARLIĞIN İDARƏEDİLMƏSİ ÜZRƏ İNFORMASIYA SİSTEMİNİN (XİİS) YARADILMASI

1. Respublikada yaradılacaq maliyyə idarəetməsinin xarakteristikası	370
2. XİİS-in konseptual modeli: proseslər və informasiya axınları	372

ƏDƏBİYYAT	422
------------------------	-----

Yığılmağa verilmiş 03.01.2005-ci il.
Çapa imzalanmış 11.02.2005-ci il. Format 60x90 1/16.
Fiziki çap vərəqi 27,0. Şərti çap vərəqi 25,59.
Sifariş 11. Tirajı 1500.
Qiyməti razılaşma yolu ilə.

Fə

Fə

Fə

ƏD

ƏSƏDOV HEYDƏR XANIŞ OĞLU
iqtisad elmləri namizədi

TALİBOV SEYFƏDDİN TALİB OĞLU
iqtisad elmləri namizədi

**Dövlət xərclərinin idarəedilməsi və
xəzinədarlığın təşkili problemləri**

Azərbaycan dilində

Bakı-ULU-2005

“ULU” İKF-da çap olunub.

Ünvan: AZ 1005, Bakı, H.Aslanov, 47A. Tel.: 97-30-39

