

Neft gəlirlərindən birbaşa əhaliyə paylanma: məqsədlər, təcrübələr, fəsadlar, mexanizmlər

Sabit Bağirov

Hörmətli xanımlar və cənablar!

Azərbaycan böyük neft gəlirləri ərəfəsindədir. Hesablamalar göstərir ki, neftin qiyməti dünya bazarlarında 60 USD/barel olarsa, Azəri-Çıraq-Günəşli yatağının istismarından Azərbaycanın payına düşən mənfəət neftinin satışından əldə edəcəyi kumulyativ gəlir 200 mlrd. ABŞ dollarını keçəcək. Gəlirlərin zirvə illərində ölkəmizin qazancları 10-20 mlrd. ABŞ dolları civarında gözlənilir.

Neft gəlirlərinin xərclənməsinə dair müvafiq hüquqi normalar 2004-cü ilin sentyabrında prezident fərmanı ilə təsdiqlənən "Neft və qaz gəlirlərinin idarə olunması üzrə uzunmüddətli strategiya"da² öz əksini tapmışdır. Burada qeyd edilir ki, makroiqtisadi sabitliyin qorunub saxlanılması şərti ilə neft və qaz gəlirləri aşağıdakı əsas istiqamətlərə xərclənə bilər:

- qeyri-neft sektorunun, regionların, kiçik və orta sahibkarlığın inkişafı;
- infrastruktur sahələrin inkişafı;
- yoxsulluğun azaldılması və digər sosial problemlərin həlli;
- iqtisadiyyatın innovativ bazasının gücləndirilməsi;
- "insan kapitalı"nın inkişafı;
- ölkənin müdafiə qabiliyyətinin gücləndirilməsi;
- azad edilmiş ərazilərin və yaşayın bərpası.

Bu xərclər istiqamətləri bir çox digər ölkə təcrübələrində də müşahidə edilir. Lakin bir istiqamət də var ki, bu yöndə Azərbaycan qanunvericiliyi müvafiq xərcləri nəzərdə tutmur. Bu da neft gəlirlərinin bir qisminin əhali arasında paylanmasıdır. Belə təcrübə dünyada mövcuddur. Məsələn, ABŞ-nin Alyaska ştatında neft gəlirlərinin bir qismi əhaliyə paylanır. "Neft bəxşinin əvvəlində Alyaskada infrastrukturun (avtomobil yolları, dambalar, biznes-mərkəzlər, mədəniyyət qurumları, su təminatı sistemləri, idman mərkəzləri, məktəb hovuzları və sair) inkişafına böyük ehtiyac var idi. Lakin konkret layihələrə xərclərin böyük qismi səmərəsiz hesab edilmişdir və məhz bu səbəbdən 1976-cı ildə Alyaskanın Daimi Neft Fondu təsis edilmişdir"³. Fondun yaradılmasında məqsəd neft gəlirlərinin gələcək nəsillərə saxlanmasıdır. Fondun vəsaitləri yüksək gəlirli şirkətlərin qiymətli kağızlarına, dövlət istiqrazlarına və daşınmaz əmlaka yatırılıb. 2005-ci ildə Fondun vəsaitləri 30 mlrd. ABŞ dolları səviyyəsinə çatmışdır. Qeyd edilən yatırımların ortaillik gəlirləri 10% civarındadır. İllik dividendlər iki istiqamətdə xərclənir: 1) inflasiyanın kompensasiyası, 2) sakinlər arasında paylanma (2003-cü ildə hər bir vətəndaş \$1107 həcmində pay ala bilmişdi⁴).

¹ Bu məruzə Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondunun 24 yanvar 2007-ci il tarixili dəyirmi məsələsində təqdim edilmişdir.

² <http://www.oilfund.az/index.php?n=67>

³ Riçard Steyner, Alyaska Ankoric universitetinin professoru

<http://www.agroparty.ru/smi/200/>

⁴ http://www.rol.ru/news/misc/press/05/12/13_001.htm

Əhaliyə birbaşa neft gəlirlərinin paylanmasına yaxın olan sosial proqramlar Kuveytdə də mövcuddur. Burada iki fond fəaliyyət göstərir: Ümumi Ehtiyat (sabitləşdirmə - 1960) və Gələcək Nəsillər (yığıcı - 1976) Fondu. Hazırda bu fondlarda təxminən 90 mlrd. ABŞ dolları həcmində vəsait toplanıb. Sosial proqramlar sırasında bunlar qeyd edilə bilər⁵:

- anadan doğulan hər körpənin adına bankda hesab açılır və buraya \$3000 yatırılır;
- \$220000 – a qədər qiyməti olan ev tikmək üçün hər vətəndaş faizsiz kredit almaq hüququna malikdir;
- hər ay hər həddi-buluğa çatmamış uşağa görə valideynlərə \$170 müavinət verilir;
- hər ay hər evdar qadına \$300 müavinət verilir;
- vətəndaşların müalicə və xaricdə təhsil ilə əlaqədar xərcləri ödənilir;
- fiziki şəxslərdən çox aşağı səviyyədə gəlir vergisi tətbiq edilir.

Səudiyyə Ərəbistanında heç bir fond yoxdur. Sosial proqrama isə bunlar daxildir⁶:

- pulsuz təhsil və səhiyyə;
- müxtəlif güzəştlər, subsidiyalar və müavinətlər imkan verir ki işləmədən dolanasan;
- anadan doğulan hər körpəyə görə 10 minlərlə dollar həcmində müavinətlər;
- ev tikmək üçün hər vətəndaşa \$80000 – a qədər müavinətlər;
- təhsil ocağını bitirən hər bir gəncə \$13000.

Fikrimizcə Azərbaycanda neft gəlirlərinin birbaşa paylanması aşağıdakı məqsədləri daşıya bilər:

- neft gəlirlərindən vətəndaşların birbaşa yararlanması;
- ədalətliyin təmin edilməsi;
- neft gəlirlərinin hamıya aid olmasına inamın artması;
- yoxsul və orta təbəqələrin durumunun bir qədər yüngülləşdirilməsi;
- kiçik sahibkarlıq təşəbbüslərinin təşviqi;
- əhalinin sağlamlığının gücləndirilməsi;
- gənclərin təhsilini artırmaq imkanlarının genişləndirilməsi və sair.

Bu gün vətəndaşlarımız neft gəlirlərindən Dövlət Büdcəsi, Dövlət Sosial Müdafiə Fondu və Neft Fondunun büdcəsi vasitəsi ilə faydalanır. Bildiyiniz kimi, Dövlət Büdcəsi gəlirlərinin bir qismi neft şirkətlərinin mənfəətindən, neft kontraktları üzrə sifarişlər yerinə yetirən subpodratçı şirkətlərin gəlirindən vergilər, neft-mədən sənayesində işləyən vətəndaşlarımızın gəlir vergisi və Neft Fondundan son 4 ildə böyük məbləğdə köçürmələr hesabına formalaşır. Beləliklə, büdcədən əmək haqqı alan bütün kateqoriyalardan olan işçilər, yəni vətəndaşlarımızın az olmayan hissəsi neft gəlirlərindən faydalanır.

Ünvanlı sosial yardım alanların da neft gəlirlərindən müəyyən paya sahib olmaları qeyd edilə bilər.

Vətəndaşlarımızın bir qismi də Sosial Müdafiə Fondundan aldıkları pensiyalar və müxtəlif təminatlar sayəsində neft gəlirlərinin bir qisminə sahib olurlar, çünki bu Fondun gəlirləri o cümlədən neft-mədən sənayesində işləyən vətəndaşlarımızın əmək haqqı fondunun 22% hesabına formalaşır.

Vətəndaşlarımızın daha bir qismi, konkret olaraq qaçqın və köçkünlər, Neft Fondundan ayrılan vəsaitlər hesabına uzun illər üzləşdikləri sosial problemlərlə yavaş-yavaş vidalaşır.

⁵ Мировая практика формирования и использования природной ренты. Проблема “приватизации ренты”.

Г.Н.Терещенко, заместитель начальника отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. 02 мая 2006

<http://www.glazev.ru/alert/6/28>

⁶ http://journal.gazprom-neft.ru/r_main/2006-07-11_1152609222364/

Beləliklə, əhalinin az hissəsi olmasa da, yalnız bir qisminin gəlirlərində neft komponenti birbaşa mövcuddur. Əhalinin digər qisminin gəlirlərində isə neft komponenti bir başa mövcud deyil. Bu vəziyyət ədalətli adlandırılmalıdır? Xeyr. Çünki neft sərvətləri hər kəsə aiddir və vətəndaşların neft gəlirlərindən faydalanması mümkün qədər bərabər həcmərdə olmalıdır. Neft gəlirlərinin məhz birbaşa və bərabər miqdarlarda paylanması ədalətliliyini təmin etməyə imkan yaradır.

Ölkədə aparılan sorgular göstərir ki, əhalinin böyük qismi neft gəlirlərinə özününkü kimi yox, özgəninki kimi baxır. Bu münasibət məmurları daha sərbəst edir və nəticədə neft gəlirlərinin səmərəsiz istifadəsi risklərini gücləndirir. Neft gəlirlərinin bir qisminin əhaliyə paylanması vətəndaşlarımızın bu gəlirlərin həcminə və xərclənməsinə marağını artırmağa bilər və beləliklə də ictimai nəzarətin güclənməsinə yardım edir.

Bu gün insanlarımızın az olmayan qismi bir çox sosial problemlərlə üzləşməkdədir. Kiminsə dərmana pulu çatmır, başqası kommunal xidmətləri ödəyə bilmir, digəri uşağının təhsil haqqını vaxtında təmin etməkdə imkansızdır və sair. Nəticədə əhalimizin sağlamlığı zəifləyir, mənəvi durumu sarsıntılara məruz qalır və ümumiyyətlə insan kapitalımız azalır. Neft gəlirlərinin bir qisminin birbaşa paylanması bir çox insanlarımız üçün yeni nəfəs açmağa bilər.

Son illərdə ölkəmizdə mikromaliyyəşmə institutları və imkanları genişlənməkdədir. Bir çox vətəndaşlarımız bu imkanlardan istifadə edir və bir neçə yüz manatdan tutmuş bir neçə min dollara qədər borca girərək öz kiçik bizneslərini qurmağa çalışır. Lakin nəzərə alsaq ki, bu kreditlər əksər hallarda çox ağır şərtlərlə verilir və insanlarımızın az olmayan hissəsi ümumiyyətlə borc almaqdan ehtiyatlanır, neft gəlirlərinin bir qisminin paylanması öz biznesini qurmaq həvəsi və imkanında olanların sayının xeyli artmasına yardım etmiş olar.

Neft gəlirlərindən bir qisminin əhaliyə paylanması yuxarıda qeyd etdiklərimizdən başqa bir amillə də əsaslandırılmalıdır. Bu da təbii rentanın qismən özəlləşdirilməsidir. "...rentanın özəlləşdirilməsi problemi, yəni onun dövlət tərəfindən qismən itirilməsi, çox kəskin olaraq qalır (nəinki inkişaf edən, hətta inkişaf etmiş ölkələrdə). Amerikanın müstəqil ekspertlərinin hesablamalarına əsasən inkişaf etmiş ölkələrdə rentanın özəlləşdirilməsi səviyyəsi milli gəlirin 1/3-nə çatır. Digər ölkələrdə bu daha yüksək səviyyədədir. Ekspertlərin rəyincə, bu cür vəziyyət xammal maqnatlarının siyasi nüfuz gücü ilə izah edilir"⁷.

Başqa bir tədqiqatda göstərilir ki, "...bu fondların (*söhbət neft fondlarından gedir – müəllif*) praktiki fəaliyyətini (Norveç istisna olmaqla) ilhamverici adlandırmaq çətindir. Bütün konstitusiyaya məhdudiyyətlərinə, beynəlxalq və qeyri-hökumət təşkilatların nəzarətinə baxmayaraq, demokratiyanın inkişaf etmədiyi ölkələrin əksəriyyətində, xüsusi fondların vəsaitləri heç də məqsədli istifadə edilmir.... Heç də təsadüfi deyil ki, mütəxəssislər getdikcə daha böyük maraqla üçüncü variantla – yəni neft gəlirlərinin birbaşa əhali arasında paylanmasına nəzər yetirirlər"⁸. Bəzi ekspertlər⁹ İrəqin yeni konstitusiyasında hər ailənin neft gəlirlərində müəyyən pay hüququnun təsbit edilməsini məsləhət görürdülər. Və onların fikrincə, bu hüquq ən azı 10 il saxlanmalı idi. Bu müddətdə İrəq demokratik institutları təsis edib neft gəlirlərini daha düzgün istifadə etmək bacarığına malik ola bilərdi. Hazırkı vəziyyət belədir ki, Nazirlər Kabinetinin 2007-ci ilin fevralında təsdiq etdiyi yeni qanun layihəsində

⁷ Мировая практика формирования и использования природной ренты. Проблема "приватизации ренты".

Г.Н.Тереженко, заместитель начальника отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. 02 мая 2006

<http://www.glazev.ru/alert/6/28>

⁸ <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/508/47535/>

⁹ <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/508/47535/>

neft gəlirlərinin İrəqın 18 bölgəsi arasında (əhalinin sayından asılı olaraq) bölüşdürülməsi nəzərdə tutulur. Qanun layihəsi parlamentə ratifikasiya edilməlidir.

Azərbaycanda da neft gəlirlərinin bir qisminin səmərəsiz istifadəsi və ya mənimsənilməsi riskləri vardır¹⁰:

- böyük gəlirlərinin idarəçiliyi üzrə təcrübənin azlığı;
- qanunvericilikdəki çatışmazlıqlar;
- qeyri-hökumət opponentlik institutlarının (siyasi partiyalar, QHT-lər, müstəqil KİV-lər) zəifliyi;
- digər hakimiyyət qollarının icra hakimiyyətindən asılılığı;
- yaxşı idarəçilik prinsiplərinin tam oturmaması;
- HPBS-lərdəki ARDNŞ-nin iştirakında maraqlar konfliktli;
- sair.

Keçmiş SSRİ məkanında da neft gəlirlərindən bir qisminin əhaliyə paylanması müzakirələr mövzudur. Məsəl üçün, Qazaxıstanın “Naqız Ak Jol” partiyası və “Ədalətli Qazaxıstan” hərəkatının seçki proqramlarında neft gəlirlərinin qismən əhaliyə paylanması niyyətləri göstərilmişdir¹¹. Rusiyada da ekspertlər və siyasətçilər arasında belə rəydə olanlar az deyil.

Azərbaycanda neft gəlirlərinin qismən də olsa əhaliyə birbaşa paylanması ilə əlaqədar fikrimizcə, aşağıdakı suallar maraqlıdır:

- paylanan vəsaitlər yalnız neft gəlirlərinin idarə edilməsi nəticəsində əldə edilən dividendlər olmalı, yoxsa gəlirlərin özü də?;
- paylanan vəsaitlərin illər üzrə miqdarı nə qədər ola bilər?;
- paylama texniki baxımdan mümkündürmü?;

Alyaska vətəndaşlarına¹² yalnız dividendlər hesabına pullar paylanır. Və dividendlərin həcmindən asılı olaraq son illərdə hər vətəndaşa \$1000 civarında qazanc çatıb. Hesablamalarımız göstərir ki, 2008-2017-ci illərdə illik AÇG yatağı üzrə əldə edilən gəlirlərin yerləşdirilməsindən qazanan dividendlər 10%-a yaxın olarsa (Alyaskada təxminən bu qədərdir) və dividendlərin yarısı əhali arasında paylansa hər vətəndaşımıza (böyüklü-kiçikli) düşən pay 70-130 ABŞ dolları arasında ola bilər. 4 nəfərlik ailənin illik nəgdə neft gəliri 280-520 ABŞ dolları ola bilər. Gördüyümüz kimi, elə də böyük pullar deyil. Sovet vaxtı ilin sonunda müəssisələrin əksəriyyətində 13-cü əmək haqqı verilirdi və qeyd etdiyimiz məbləğ buna yaxın bir şey ola bilər. Çox olmasa da, yəqin ki, bu məbləğ vətəndaşlarımızın çoxuna ən azı sağlamlıq və istirahətin təmin edilməsinə imkan yaradacaq.

Lakin, neft gəlirlərinin bir qisminin əhaliyə paylanması modelləri yalnız qeyd etdiyimizlə məhdudlaşmır. Müxtəlif modellər mövcuddur. Məsəl üçün, bir model də həm dividendlər həm də birbaşa gəlirlər üzərində qurula bilər. Hesablamalar göstərir ki, 2008-2017-ci illərdə xam neftin dünya bazarında qiyməti \$65 civarında olarsa, Azərbaycanın yalnız mənfəət neftindən gəliri hər il 10-20 mlrd ABŞ dolları həcmində olacaq (2008 – **10.5**; 2009 – **13.5**; 2010 – **20.3**; 2011 – **20.1**; 2012 - **19.6**; 2013 - **18.7**; 2014 – **17.1**; 2015 – **15.3**; 2016 – **12.8**; 2017 – **10.9**). Bu gəlirlərin də bir qismi paylanma üçün istifadə edilərsə vətəndaşlarımızın illik payı xeyli artırıla bilər.

¹⁰ Azərbaycanın neft gəlirləri: səmərəsiz istifadə risklərinin azadılması yolları. Sabit Bağırov, 2006

¹¹ <http://zonakz.net/articles/4print.php?artid=14772>

¹² Alyaskanın əhalisinin sayı Azərbaycan əhalisi sayından təxminən 13 dəfə azdır

Hesablamalar göstərir ki, AÇG yatağı üzrə sazişin sonuna, yəni 2024 – cü ilin sonuna qədər yalnız Azərbaycanın payına düşən mənfəət neftinin satışından (neft bugünkü qiymətləri qalarsa) azı 200 mlrd. ABŞ dolları toplanı bilər. Təbii ki, xərclənməzsə. 17 il ərzində, 2008-2024 illərdə hökumətin illik xərcləri orta hesabla 3 mlrd. olarsa, 2024-cü ilə toplam vəsaitin həcmi 150 mlrd. civarında ola bilər. Əgər bu illərdə 50 mlrd. ABŞ dolları əhaliyə paylanarsa 2024-cü ilə qalan toplam vəsait 100 mlrd ABŞ dolları ola bilər. 50 mlrd. ABŞ dollarının əhaliyə paylanması isə o deməkdir ki, bu illər ərzində hər bir vətəndaşımız (böyüklü-küçüklü) təxminən 6 min ABŞ dollarına sahib olacaq.

2024-cü ilə qədər 200 mlrd. ABŞ dollarının yarısı dövlət investisiyalarına və vətəndaşlara paylamaq üçün ayrılırsa, qalan 100 mlrd. ABŞ dollarının uğurlu idarəçiliyi nəticəsində 10% həcmdə illik dividendlər həm inflyasiyanı kompensasiya etmək, həm də bir hissəsi vətəndaşlara paylamaq üçün istifadə edilə bilər.

Təkrarən qeyd edək ki, mümkün paylama modelləri çoxdur. Burada göstərilən variant yalnız imkanları nümayiş etdirmək məqsədi daşıyır. Ümumiyyətlə gözlənilən neft gəlirləri tək birbaşa paylanma deyil, digər sosial yönümlü proqramların gerçəkləşdirilməsi üçün də istifadə edilə bilər:

- vətəndaşların gəlir vergisindən azad olması (Kuveytdə olduğu kimi);
- 2008-2017 – ci illər arasında (və ya daha uzun müddətdə) mənfəət vergisinin ...%-a endirilməsi;
- sadələşdirilmiş vergi dərəcəsinin daha da endirilməsi;
- ipoteka krediti faizinin endirilməsi;
- hər doğulan uşağa görə \$..... müavinət;
- pulsuz tibbi müayinə;
- xaricdə təhsil alanlar üçün təhsil haqqlarının ödənilməsi və
- sair.

Paylanmanın əleyhinə olanlar həm hökumət nümayəndələri, həm qeyri-hökumət siyasi və ictimai qurumlarının nümayəndələri, müstəqil ekspertlər və hətta vətəndaşlar arasında az deyil. Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondunun sifarişi ilə 2006-cı ilin sonunda keçirilən sosioloji sorğunun¹³ anketində belə bir sual da olub: “neft gəlirlərinin xərclənməsi istiqamətlərindən Siz hansını dəstəkləməyə hazırsınız”. Bu suala 14 cavab variantı təklif edilmişdir və iştirakçıların (1000 nəfər) yalnız 39.3%-i neft gəlirlərinin birbaşa əhaliyə paylanmasına tərəfdar çıxmışlar. Ən çox tərəfdarı olan xərclər istiqamətləri isə “ordunun gücləndirilməsi” – 70.2%, “yeni iş yerlərinin açılması” – 65.1% olmuşdur.

Neft gəlirlərinin əhaliyə paylanmasının əleyhdarları aşağıdakı dəlilləri qeyd edirlər:

- əhaliyə paylanan pul makroiqtisadi sabitliyi poza bilər;
- əhaliyə paylanan pul daha çox idxalı təşviq edəcək, nəinki yerli istehsalı;
- paylanma yeni korrupsiya və mənimsəmə halları ilə müşayiət ediləcək;
- paylama texniki baxımdan mümkün deyil;
- insanlar tənbelləşək.

Birinci dəlilə dair əvvəla qeyd edə bilərik ki, paylanan vəsaitlər elə də böyük həcməldə olmayacaq ki, makroiqtisadi sabitliyi pozsun. Əlbətdə müəyyən səviyyədə inflyasiyanın artmasını təşviq edə bilər, lakin bunun qarşısı dövlət xərclərinin artım tempələrini bir qədər azaltmaqla və digər tərəfdən xarici ticarətin liberallaşdırılması ilə alınə bilər.

¹³ Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondunun Məlumat Bülleteni, №1, 2007

İkinci dəlilə gəldikdə isə onu qeyd edə bilərik ki, yerli istehsalı təşviq etmək üçün hələ çox böyük rezervlər var ki, bunların işə salınması gözlənilən təhlükəni tamamilə aradan qaldıra bilər.

Üçüncü dəlili Azərbaycanda nəzərə almamaq mümkün deyil. Çox güman ki, vəsaitlərin bir qismi mənimsəniləcək. Bu qismin mümkün qədər kiçik olması üçün şəffaflıq təmin edilməlidir və hərtərəfli düşünülmüş mexanizmlər və proseslər ciddi ictimai nəzarətdə olmalıdır.

Paylamanın texniki baxımdan mümkünlüyü özəlləşdirmə çeklərinin demək olar ki, müvəffəqiyyətlə paylanması təcrübəsi ilə təsdiqlənir. Pulların paylanması qeyri nəğd şəkildə aparıldığına görə texniki baxımdan özəlləşdirmə çeklərinin paylanmasından daha asan prosesdir.

İnsanların tənbelləşməsi. Bu dəlili çətin ki, ciddi saymaq olar. Çünki neft gəlirlərindən bir qisminin paylanması bir çox vətəndaşlarımızın durumunu yalnız bir qədər yaxşılaşdırma bilər. Paylanan vəsaitlər o səviyyədə olmayacaq ki, kimsə əmək fəaliyyətindən imtina edə bilsin. İşləmək onsuz da lazım olacaq.

Son söz olaraq qeyd etmək istədim ki, bütün deyilənləri nəzərə alaraq neft gəlirlərinin bir qisminin əhaliyə paylanması üzərində ciddi düşünməyə dəyər.