https://bakuresearchinstitute.org/az/the-next-wave-of-privatization-in-azerbaijan-what-kind-of-environment-is-favorable-for-privatization/

Azərbaycanda növbəti özəlləşdirmə dalğası – əlverişli özəlləşdirmə mühiti necə olmalı?

Fərid Mehralızadə

Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetində Maliyyə ixtisası üzrə bakalavr, İstanbul Universitetində isə İqtisadi Siyasət üzrə magistr təhsili alıb

Azərbaycanda iqtisadi durğunluğun müşahidə olunduğu dövrlərdə özəlləşdirmə ilə bağlı məsələlərin müzakirəsi də artmağa başlayır. Son zamanlarda neft qiymətlərinin ucuzlaşdığı və koronavirus pandemiyası ilə əlaqədar əksər sahələrdə iqtisadi fəaliyyətin zəiflədiyi bir şəraitdə dövlət əmlakının özəlləşdirilməsi məsələsi yenidən gündəmə gəldi. Bu ilin aprelində Azərbaycan Respublikasının və Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankının prezidentlərinin görüşündə də Azərbaycanda dövlət müəssisələrinin özəlləşdirilməsi və kommersiyalaşdırılması ilə bağlı bəzi məqamlar ictimaiyyətə açıqlandı və məlum oldu ki, Azərbaycan tərəfi dövlət müəssisələrinin kommersiyalaşdırılmasına və özəlləşdirilməsinə keçidə hazırlaşır.

Azərbaycanda dövlət sektorunun iqtisadiyyatda payı

Azərbaycan iqtisadiyyatında dövlət sektorunun payının kifayət qədər yüksək olmasının göstəricilərindən biri muzdla çalışan işçilərin sektorlar üzrə bölgüsüdür. Sonuncu açıqlanan rəqəmlərə görə, ölkədə 1.6 milyon muzdlu işçi var ki, onlardan da 930 min nəfəri iqtisadiyyatın dövlət, 751.7 min nəfəri isə qeyri-dövlət sektorunda fəaliyyət göstərirlər. Yəni, ölkədə əmək haqqı ilə çalışan işçilərin 55 faizi – 1 milyona yaxın insan maaşını dövlət büdcəsindən alır. Ümumi məşğul əhalinin dörddə üçünün özəl sektorda fəaliyyət göstərildiyi qeyd edilsə də, pay torpağı olan vətəndaşların torpaq sahəsindən istifadə edib-etməməsindən asılı olmayaraq məşğul hesab edilməsi və məşğul hesab edilən insanlarla bağlı digər mübahisəli məqamları nəzərə alsaq, ümumi məşğul əhali içərisində də dövlət sektorunda fəaliyyət göstərənlərin real göstəricisinin daha yüksək olduğu qənaətinə gələ bilərik. Özündə iqtisadi cəhətdən 37 aparıcı ölkəni birləşdirən *İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatı*nın (OECD) yayımladığı *Government at a Glance* adlı hesabatdan isə

görünür ki, təşkilata üzv ölkələr içərisində dövlət sektorunun ümumi məşğulluqda payının orta göstəricisi 18 faizə yaxındır. Bu baxımdan, Azərbaycan Avropa məkanında büdcədən ən çox maaş verən ölkələrdən biri adlandırıla bilər.

Bu məqam dövlət büdcəsi ilə bağlı da müəyyən çağırışlara səbəb olur. Çünki xüsusilə son illərdə dövlət büdcəsində sosial xərclərin əhəmiyyətli dərəcədə artdığı müşahidə edilir. Əgər 2015-ci ildə dövlət büdcəsi və Sosial Müdafiə Fondu vasitəsilə əhalinin sosial müdafiəsinə, eləcə də büdcədən maliyyələşən təşkilatlarda işləyənlərin əmək haqlarına ümumilikdə 7 milyard manat və ya bu 2 büdcənin ümumi xərclərinin 36%-i qədər vəsait yönəldilmişdisə, 2020-ci ilin dövlət büdcəsində həmin xərclər 13.4 milyard manat və məcmu xərclərin 44.1%-i səviyyəsində proqnozlaşdırılıb. Bu tip xərclərin artmasının ortaya çıxardığı maraqlı bir yenilik də ondan ibarətdir ki, əvvəlki illərdə əsas xərc istiqaməti dövlət investisiyaları olduğu üçün böhranlı illərdə hökumət həmin investisiyaların ixtisarı hesabına maliyyə vəziyyətinin sabitliyinə təsir edə bilirdi, ancaq indi əsas xərc istiqaməti əhaliyə ödənişlərlə bağlı olduğu üçün yaşana biləcək böhran zamanı hökumətin həmin xərcləri azaltmağa risk edə biləcəyi inandırıcı görünmür.

Azərbaycanın ixracında özəl sektorun payı 2014-cü ildə cəmi 6 faizə bərabər idi. 2019-cu ildə ixracda özəl şirkətlərin payı 40 faizə qədər yüksəlsə də, bunu sadəcə özəl sektorun böyüməsi ilə əlaqələndirmək olmaz. Çünki, əgər 2014-cü ildə dövlət sektorunun ixrac etdiyi məhsulların dəyəri 20.4 milyard dollar, özəl sektorun ixrac etdiyi məhsulların dəyəri isə 1.12 milyard dollara bərabər idisə, ötənil bu göstəricilər müvafiq olaraq 11.9 və 7.5 milyard dollara bərabər olub. Yəni, özəl sektorunun ixracda payının artması həm də dövlət sektorunun ixrac etdiyi məhsulların dəyərinin 40 faizə yaxın azalması ilə əlaqədardır. Son açıqlanan rəsmi rəqəmlərə görə, Azərbaycanda özəl müəssisələrin ümumi daxili məhsulda payı 84 faizdir, ancaq iqtisadiyyatın müəyyən sahələrində dövlət sektorunun ağırlığı daha çox hiss olunur. Təbii inhisarlardan başqa, bu sahələrdən xüsusilə bank və telekommunikasiya sektorunu fərqləndirə bilərik. Hal-hazırda ölkədə fəaliyyət göstərən 26 bankdan ikisi dövlətə məxsusdur və hazırda həmin iki bank ölkə üzrə kredit portfelinin 17.4 faizinə sahibdir. Bu ilin birinci rübünün göstəricilərinə görə, ölkədəki bank aktivlərinin təxminən 28 faizi sadəcə Azərbaycan Beynəlxalq Bankına məxsusdur. Ölkənin ən böyük mobil operatorunun 51.3 faizinin və əsas internet provayderlərinin dövlətə məxsus olması dövlətin rabitə sektorundakı payının göstəriciləridir. Maraqlıdır ki, 2016-cı ildə devalvasiyadan sonrakı dövrdə Maliyyə naziri Beynəxalq Bankın özəlləşdiriləcəyini açıqlamışdı və eyni zamanda yenə həmin dövrdə qəbul edilən *Azərbaycan Respublikasında telekommunikasiya və informasiya texnologiyalarının inkişafına dair strateji yol xəritəsi*ndə Rabitə və Yüksək Texnologiyalar Nazirliyinin tərkibindəki qurumların özəlləşdirilməsi nəzərdə tutulmuşdu, ancaq sonrakı illərdə bu istiqamətdə addımların atılması müşahidə edilmədi.

Azərbaycan özəlləşdirmə yollarında

Özəlləşdirmə Azərbaycan cəmiyyəti üçün heç də yeni anlayış deyil. Müstəqillikdən sonra ölkədə bu istiqamətdə ilk addımlar 1992-ci ildə atılsa da, birinci özəlləşdirmə proqramının icrasına 1995-ci ildən başlanılıb. 1998-ci ildə başa çatdırılması nəzərdə tutulan proqram 2 il gec- 2000-ci ildə yekunlaşdırıla bildi. Dövlət əmlakının üçdə ikisi

birinci özəlləşdirmə proqramı çərçivəsində özəlləşdirilməyə çıxardılmışdır. Bu özəlləşdirmə proqramı çərçivəsində restoran, kafe, bərbərxana, dükan, dərzi kimi kiçik həcmli firmalar özəlləşdirilməsi məcburi sayılan firmalar hesab olunub və dövlət əmlakının özəlləşdirilməsinin birinci proqramında nəzərdə tutulan 30 min kiçik dövlət müəssisəsi və obyektdən onun əhatə etdiyi müddət ərzində 22.193- ü və ya 74 faizə qədəri özəlləşdirilib. Özəlləşdirilmiş müəssisələrin təqribən 99 faizi əmək kollektivi tərəfindən alınıb.

Azərbaycanda dövlət əmlakının özəlləşdirilməsinin ikinci mərhələsinə 2000-ci ildə başlanılıb. İkinci özəlləşdirmə proqramı vasitəsi ilə daha çox orta və böyük həcmli şirkətlərin özəlləşdirilməsi planlaşdırılsa da, birinci mərhələdə kiçik həcmli müəssisələrin özəlləşdirilməsi başa çatmadığı üçün bu tip şirkətlərin özəlləşdirilməsi məsələsi yenə prioritet olaraq qalmaqda idi. Özəlləşdirmə proqramında özəlləşdiriləcək təşkilat və müəssisələr kiçik, orta və böyük olmaqla üç qrupa bölünmüşdü. Proqramda kiçik müəssisələrin 15 faizinin işçilərinə qarşılıqsız verilməsi, 85 faizinin isə çek hərraclarında satılması nəzərdə tutulurdu. Orta və böyük həcmli şirkətlər isə əvvəl səhmdar cəmiyyət statusuna çevrilir, sonra özəlləşdirilirdi. Bu şirkətlərin səhmlərinin ən az 50 faizi çek hərracları ilə, 15 faizi müəssisə işçilərinə çek qarşılığında, 10 faizi müəyyən məbləğ qarşılığında hərracla və qalan 25 faizinin isə dövlət tərəfindən bağlı investisiya fonduna verilməsi ilə özəlləşdirilirdi. Orta və böyük həcmli müəssisələrin özəlləşdirilməsinin az sayda və ləng aparılması bu özəlləşdirmə proqramı ilə bağlı əsas tənqidi məqam hesab oluna bilər. Əksər ekspertlər Azərbaycanda özəlləşdirmə prosesinin nəticəsini uğurlu hesab etmirlər. Buna səbəb özəlləşdirmənin gözlənilən iqtisadi və sosial inkişafa yol açmaması və uzun illər ərzində fəaliyyət göstərən bir çox müəssisənin fəaliyyətini dayandırması və işçilərin iş yerlərini itirməsi ilə yanaşı, həm də özəlləşdirilmə vasitəsi ilə fəaliyyətini davam etdirən müəssisələrin böyük əksəriyyətində sağlam və səmərəli idarəetmə sisteminin qurula bilməməsi ilə əsaslandırılır. Bu baxımdan, Azərbaycanda növbəti özəlləşdirmə prosesinin uğurlu nəticələrə yol açması üçün ciddi islahatlara ehtiyac var.

Təbii inhisarlar

Azərbaycanda özəlləşdirmə prosesinin bundan öncəki mərhələlərində əsasən kiçik ölçülü müəssisələr özəlləşdirildiyi üçün yeni özəlləşdirmə dalğasının məhz iri dövlət müəssisələrini əhatə edəcəyi güman edilir. Bu baxımdan müzakirələrə səbəb olan məsələlərdən biri də təbii inhisarlar hesab edilən və əhaliyə kommunal xidmətlərin göstərilməsi ilə məşğul olan müəssisələrlə bağlıdır. *Təbii inhisarlar haqqında* qanuna görə, *təbii inhisar* dedikdə istehsalın texnoloji xüsusiyyətlərinə görə rəqabətin olmadığı şəraitdə tələbatın ödənilməsi daha səmərəli olan və inhisar subyektlərinin istehsal etdiyi (satdığı) əmtəə istehlakında başqa əmtəə ilə əvəz edilə bilməyən əmtəə bazarının vəziyyəti başa düşülür. Yəni, bu sahələr yalnız xüsusi lisenziyaya malik dövlət müəssisələrinin fəaliyyət göstərdiyi və rəqabət mühitinin olmadığı sahələrdir. Qanuna görə, elektrik və istilik enerjisinin ötürülməsi və paylanması, istilik təchizatı, su kəməri şəbəkəsi, təbii qazın paylanması kimi xidmətlər də, təbii inhisar subyektinin fəaliyyət sahələrinə aid edilir.

Bəs bu sahədə fəaliyyət göstərən təbii inhisarçı subyektlərin fəaliyyəti iqtisadi cəhətdən səmərəlidirmi? Həmin müəssisələrin sonuncu maliyyə hesabatlarına əsasən, *Azərenerji* ASC-nin yığılmış zərərinin həcmi 2.3 milyard manat, *Azərsu* ASC-nin yığılmış zərəri 6.4 milyard manat, *Azərişıq* ASC-nin yığılmış zərəri 330 milyon manat, *Azəristiliktəchizat* ASC-nin yığılmış zərərinin həcmi isə 68 milyon manat həddindədir. Bu qurumların dövlət büdcəsindən dəstək alması ilə yanaşı, mütəmadi olaraq xidmət tariflərinin artırılması hesabına da fəaliyyətlərinin iqtisadi səmərəliliyi təmin oluna bilmir. Bu müəssisələrin fəaliyyəti eyni zamanda dövlət borcunun artmasına təsir edən əsas amillərdən biridir. Hökumət tərəfindən ötən ilin yekunlarına görə, dövlət borcunun ümumi daxili məhsulun 17.2 faizinə bərabər olduğu açıqlansa da, bu rəqəm iqtisadçılar tərəfindən birmənalı qarşılanmır, çünki həmin göstəriciyə dövlətə məxsus şirkətlərin dövlət zəmanəti ilə əldə etdiyi vəsaitlər aid edilmir. Dövlətə məxsus şirkətlərin dövlət zəmanəti ilə götürdükləri kreditlərlə birlikdə dövlət borcunun ÜDM-ə nisbəti 40 faizə yaxındır. Dövlət borclarının ödənilməsi ilə bağlı xərclərin dövlət büdcəsinin 10 faizə yaxınını təşkil etməsi kritik olmasa da, kifayət qədər böyük göstərici hesab edilə bilər. Bu baxımdan əhaliyə kommunal xidmətlər göstərən müəssisələrin özəlləşdirilməsi həm dövlət büdcəsinin bu yükdən azad olması, həm də əhalinin yaranacaq rəqabət mühitindən faydalanması baxımından müsbət dəyişikliklərə səbəb ola bilər. Həmin istiqamətlərdə bazara bir neçə özəl oyunçunun daxil olması iqtisadi məsələlərlə yanaşı, göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin də yüksəlməsinə təsir edəcək. Hazırkı şəraitdə istehlakçı qruplarının səmərəsiz bölgüsünü, tariflər sisteminin və mövcud standartların təkmilləşdirilməsi zərurətinin ortaya çıxdığını, stimullaşdırıcı mexanizmlərin azlığını, uçot sistemində boşluqların olmasını, müasir texnologiyalardan geniş istifadə edilməməsini, məhsuldarlığın aşağı olmasını və gələcək borc öhdəliklərinin olduğunu nəzərə alaraq bu tip müəssisələrin özəlləşdirilməsinin vacib olduğunu hesab etmək olar.

Əlverişli özəlləşdirmə mühiti necə olmalıdır?

Özəlləşdirmə prosesinin effektivliyini təmin etmək üçün ilk növbədə şəffaflığın və iştirakçılığın təmin edilməsinin zəruriliyini qeyd edə bilərik. Bu baxımdan Azərbaycanda qarşılaşılan əsas əngəllərdən biri məmur sahibkarlığı və bundan yaranan inhisarçılıqla bağlıdır. Birinci özəlləşmə prosesi özəlləşmənin bu prinsiplərə cavab verməməsi səbəbindən Azərbaycanda əmlak bərabərsizliyinin artmasına şərait yaratdı. Yenə eyni halla qarşılaşmamaq üçün şəffaflığın, iştirakçılığın təmin edilməsi çox vacibdir. Atılması vacib olan addımlardan biri olaraq məmurların gəlir deklarasiyasını açıqlaması məsələsini vurğulaya bilərik. Azərbaycan dünyada gəlirlərin deklarasiya edilmədiyi nadir ölkələrdən biridir. *Gəlir deklarasiyası haqqında* qanunun qəbul edilməsi bağlı hələ 2005-ci ildə təşəbbüs göstərilsə də, qanunun qəbul edilməsi 15 ildir ki, təxirə salınır. Halbuki, qanunun qəbulu ölkədə iqtisadi şəffaflığın artırılmasına xidmət edə bilər.

İqtisadi şəffaflığın artırılması baxımından ölkədə tətbiqinə ehtiyac duyulan daha bir fəaliyyət istiqaməti benefisiar sahiblikdir. Benefisiar sahiblik – bir və ya bir neçə nəfərin hər hansı şirkətin faktiki, yaxud dolayı sahibi olması və yaxud şirkətin formal

sahiblərinə nəzarət imkanına malik olması, həmin şirkətin maliyyə və qeyri-maliyyə aktivlərindən birbaşa və ya dolayı yolla bəhrələnməsi deməkdir. **Benefisiar sahiblik məlumatlarının açıqlığı hökumətlərə vergidən yayınma, korrupsiya, çirkli pulların yuyulması kimi sahələrdə effektiv mübarizə aparmaq üçün əlavə imkanlar yaradır. 2016-cı ildə keçirilən referendumda** mülkiyyət sahibləri və dövlət şirkətlərinin fəaliyyətindən faydalananlarla bağlı məlumatlara çıxış imkanlarının məhdudlaşdırılması ilə bağlı edilən dəyişikliklər bu tip məlumatlara çıxış imkanlarının daha da çətinləşməsinə şərait yaratmışdı. Bu səbəbdən ölkədə əlverişli özəlləşdirmə mühiti üçün həm də benefisiar sahiblik məlumatlarının açıqlanmasına imkan verən dəyişikliklərə ehtiyac var.

Məsələyə müsbət təsir imkanları olan və qəbul edilməsi uzun müddətdir yubadılan daha bir qanun layihəsi *Rəqabət Məcəlləsi*dir. Azərbaycanda sahibkarlığın inkişaf etdirilməsi, inhisarçılığın aradan qaldırılması və həmçinin xarici və daxili investisiyaların iqtisadiyyata cəlb olunması baxımından Rəqabət məcəlləsinin qəbul edilməsi çox əhəmiyyətlidir. Rəqabət məcəlləsi 14 il öncə Milli Məclisə təqdim olunsa və bu müddət ərzində parlamentdə 4 fərqli çağırışı təmsil edən millət vəkilləri fəaliyyət göstərsə də məcəllə hələ də qəbul edilməyib. Rəqabət məcəlləsinin qəbul edilməsi ilk növbədə inhisarçılığın və monopoliyanın azaldılmasına kömək edəcək. Əlbəttə, bu məsələlərin köklü həlli üçün sadəcə Rəqabət məcəlləsinin qəbul edilməsi kifayət deyil, ancaq məcəllənin qəbulu bazarda payı daha çox olan şirkətləri rəqabət qaydalarına uyğun hərəkət etməyə, qiymət və bazar siyasətinə uyğun davranmağa sövq edəcək.

Özəlləşdirmə prosesi çərçivəsində ölkədə iqtisadi canlanmanı təmin etmək baxımından xarici investorların ölkəyə sərmayə yatırmasına təşviq edilməsi çox əhəmiyyətlidir. Hazırda dünya iqtisadiyyatının qloballaşdığı bir şəraitdə inkişaf etməkdə olan ölkələr arasında xarici investorların cəlb edilməsi ilə bağlı rəqabət də artmaqdadır. Bu baxımdan ölkəyə xarici kapital və investorların cəlb edilməsi üçün müəyyən stimullaşdırıcı addımların atılması və əlverişli investisiya mühitinin yaradılması da zəruri hesab edilir. Azərbaycanda bu istiqamətdə aparılan təhlillər və ölkənin beynəlxalq reytinqlərdəki mövqeyi göstərir ki, Azərbaycanda özəlləşdirmə prosesinə xarici investorların maraq göstərməsi üçün dövlət idarəetməsində şəffaflığın və hesabatlılığın artırılması və korrupsiyanın aradan qaldırılması, mülkiyyət hüququnun qorunmasının təmin edilməsi, müstəqil və ədalətli məhkəmə sisteminin qurulması, hüquqi və tənzimləyici mühitin yaxşılaşdırılması (qanunun aliliyinin təmin edilməsi, qanun qarşısında hər kəsin bərabərliyinin təmin edilməsi, dövlət qurumlarının davranışlarının qabaqcadan proqnozlaşdırıla bilən olması, biznesin xərclərinə və gəlirlərinə təsir göstərən hökumət qərarlarının ictimai müzakirələrsiz qəbul edilməsi praktikasından imtina edilməsi, belə dəyişikliklərin qəbul edilməsindən ən azı 6 ay sonra qüvvəyə minməsinin təmin edilməsi və s.) kimi sahələrdə ciddi islahatlara ehtiyac var və bunları təmin etmədən ölkəyə xarici investorların marağını oyatmaq mümkün deyil.

Sadalanan problemli istiqamətlər və qapalı bazarın mövcud olması ölkədə həm də qiymətli kağızlar bazarının inkişafına mane olur. Ölkədə formal olaraq fond birjası mövcud olsa da, liberal bazar münasibətlərinin bu mühüm alətinin ölkə

iqtisadiyyatında ciddi rol oynadığını demək olmaz. Bu baxımdan, ölkədə qiymətli kağızlar bazarının inkişaf etdirilməsini də əlverişli özəlləşdirmə mühiti çərçivəsində atılacaq addım kimi dəyərləndirə bilərik. Eyni zamanda, bütün bu institusional addımlarla yanaşı, özəlləşdirmə prosesinə marağı təmin etmək baxımından investorlara vergi və gömrük ödənişləri ilə bağlı müəyyən güzəştlərin tətbiq edilməsi nəzərdən keçirilə bilər.

Azərbaycanda dövlətə məxsus şirkətlərin dövlət borcunun artmasına təsir edən əsas amillərdən biri olmasını, dövlət büdcəsinin gəlirlərinin azaldığı bir şəraitdə bu tip müəssisələrə büdcədən ciddi vəsait ayrılmasını, özəlləşdirmə vasitəsi ilə ölkəyə investisiya cəlb etmək imkanlarını və eləcə də özəlləşdirmə nəticəsində yaranacaq rəqabət mühitinin göstərilən xidmətlərin keyfiyyətinin yüksəldilməsinə şərait yaradacığını düşünərək, Azərbaycanda yeni özəlləşdirmə proqramına ehtiyac olduğunu deyə bilərik. Ancaq bu prosesin yuxarıda qeyd edilən məsələlərin həllinə töhfə verməsi üçün əlverişli investisiya mühiti yaradılmalı və zəruri islahatlar həyata keçirilməlidir. Əks təqdirdə, əlverişli özəlləşdirmə mühiti yaradılmadan – şəffaflıq və iştirakçılıq təmin edilmədən başlanacaq özəlləşdirmə proqramı növbəti bir itirilmiş şans kimi xatırlanacaq.

6 avqust 2020-ci il