

Neft gəlirləri və büdcə prosesi: institusional islahatlara çağırış¹

İnqilab Əhmədov

İctimai Vəsaitin Monitorinqi Mərkəzi

Neft və qaz ölkələrinin bir sıra büdcə özəllikləri mövcuddur. Bunlar aşağıdakılardır:

1. büdcə daxilolmalarında neft gəlirlərinin payı adətən çox və ya lap çox olur. (25%-90%);
2. konyunktur səbəblərdən büdcənin artım tempi əksər hallarda kəskin dəyişilir;
3. büdcə ilə bağlı risklər burada həddindən artıq böyük olur;
4. büdcə sistemini tənzimləyən qanunvericilik bazası bir sıra səbəblərdən təkmil olmur;
5. büdcənin səmərəliliyi və şəffaflığında problemlər olur;
6. böyük gəlirlərin ölkə iqtisadiyyatına axını hökumətdə “bədxərclik” sindromu yaradır.

Hazırkı mərhələdə Azərbaycanın makroiqtisadi mənzərəsinin bu yöndən yaxın gələcəyinə nəzər salmaq. Bunun üçün BVF –nin bu yaxınlarda açıqladığı rəqəmlər əsasında İVMM ekspertlərinin hesablamaları maraqlı görünür.

Azərbaycan Respublikasının Beynəlxalq Valyuta Fondu tərəfindən hesablanmış faktiki və proqnoz makroiqtisadi göstəriciləri.

	İllər						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ÜDM (mlrd. doll.)	19,81	27,225	36,26	42,1	45,72	48,1	51,5
İcmal büdcənin gəlir hissəsi (mlrd. doll.)	5,4141	9,066	20,27	25,05	26,56	26,45	26,21
İcmal büdcənin xərc hissəsi (mlrd. doll.)	5,1931	8,44	11,42	14,86	18,56	23,23	28,99
Neft fondunun aktivləri ² (mlrd. doll.)	1,9361	3,093	13,659	26,120	36,387	40,918	36,967
ÜDM-ə nisbəti (%)	9,81	11,4	37,7	62,04	79,6	85,07	71,8
Neft gəlirləri ³ (mlrd. doll.)	2,97	5,36	15,55	19,37	19,80	18,47	16,79
ÜDM-ə nisbəti (%)	41,1	24,4	20,9	22,6	25,8	30,5	35,5

Faktiki göstəricilər

² Neft Fonduna idarəetməyə ayrılmış büdcə vəsaiti də daxil olmaqla.

³ Neft gəlirlərinə HPBS-dən dövlətin payı, xarici və milli neft şirkətinin (ARDNŞ) ödədiyi vergilər daxildir.
Mənbə:

TREND İnformasiya Agentliyi

http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/020.shtml#t20_1

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07191.pdf>

¹ Bu məruzə Sahibkarlığın və Bazar İqtisadiyyatının İnkişafına Yardım Fondunun 12 iyul 2007-ci il tarixli dəyirmi masasında təqdim edilmişdir.

Digər tərəfdən BVF-nin təklif etdiyi ssenariyə baxsaq görürük ki, BVF hökumətə neft gəlirlərindən istifadədə daha ehtiyatlı olmağı məsləhət görür. Beynəlxalq Valyuta Fondu tərəfindən təklif olunan ssenari üzrə:

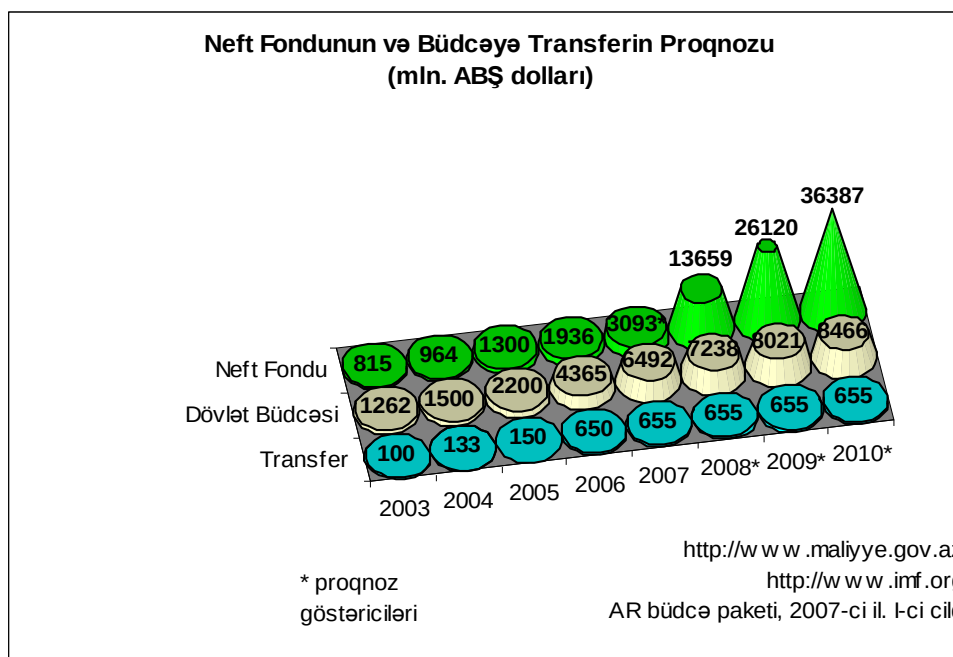
	İllər						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ÜDM (mlrd. doll.)	19,81	27,225	35,83	40,77	43,34	44,64	46,60
İcmal büdcənin gəlir hissəsi (mlrd. doll.)	5,4141	9,066	19,706	24,095	26,09	26,74	27,31
İcmal büdcənin xərc hissəsi (mlrd. doll.)	5,1931	8,440	9,71	10,48	11,18	12,00	12,72
Neft fondunun aktivləri ² (mlrd. doll.)	1,9361	3,093	14,715	31,072	48,726	65,781	81,916
ÜDM-ə nisbəti (%)	9,8	11,36	41,07	76,21	112,4	147,36	175,78
Neft gəlirləri ³ (mlrd. doll.)	2,97	5,36	15,08	18,59	19,72	19,64	19,29
ÜDM-ə nisbəti (%)	27,7	24,4	20,5	21,2	23,7	27,6	31,7

¹Faktiki göstəricilər.

² Neft fonduna idarəyətməyə verilmiş büdcə vəsaiti də daxil olmaqla.

³ Neft gəlirlərinə HPBS-dən dövlətin payı, xarici və milli neft şirkətinin (ARDNŞ) ödədiyi vergilər daxildir.

Daha bir maraqlı diaqram Neft Fondu ilə dövlət büdcəsi arasında olan transferin məbləği ilə bağlıdır.



Beləliklə, ümumilikdə bütün bu rəqəmlər yaxın gələcəkdə gözləniləndi kimi, neft gəlirlərinin kəskin artmasından və bu fonda büdcə prosesində neft amilinin rolunun kəskin yüksəlməsindən xəbər verir. Azərbaycanda yuxarıda qeyd olunan və bir sıra digər səbəblərdən çoxsaylı büdcə riskləri mövcuddur. Bunlar aşağıdakılardır:

1. *Xarici risklər (external risks)* – neftin qiymət dəyişkənliyinin büdcənin gəlir və xərclərinə fluktual təsiri.

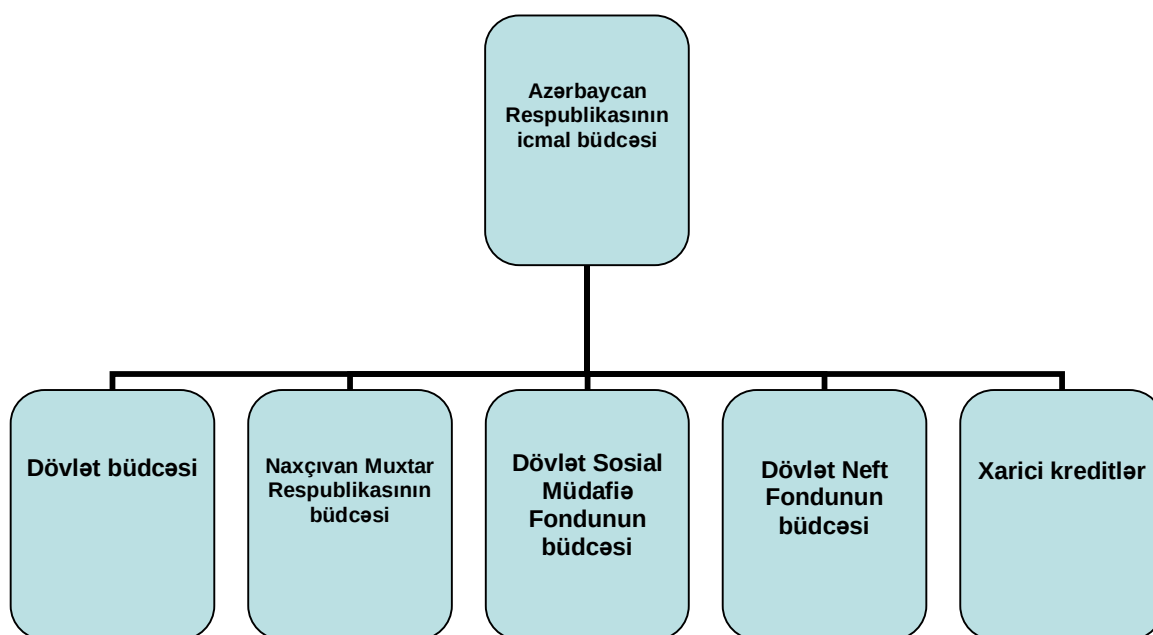
2. *Əməliyyat/təşkilati risklər (operational / organisational risks)* – təşkilatlararası disbalans; ləngimələr.

3. *Maliyyə riskləri (financial risks)* – xərclərin süni şişirdilməsi ehtimalı, gəlir və xərc proqnozlarının tam yerinə yetirilməməsi.

4. *Kənarlaşma riskləri (fiduciary risks)* – büdcə xərclərinin ümumi iqtisadi inkişaf məqsədlərindən kənarlaşma meylı.

Bu risklərin fonunda son illər Azərbaycanda həm də profisit büdcə problemi mövcuddur ki, bu da əlverişli konyunktura dövründə adətən büdcənin profisitlə icra edilməsindən irəli gəlir. Amma nəzərə almaq lazımdır ki, profisitli büdcə iqtisadi canlanma üçün motivasiya yaratmır. Bununla yanaşı profisitli büdcə vergi sistemini də zəiflədir. Qeyd edək ki, bizim halda profisit adətən daha çox xərclərin tam icra edilməməsi üzündən yaranır. Bu problemin aktual olması üzündən hətta bu yaxınlarda “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna dəyişikliklər də edilməmişdir. Belə ki, ötən ilin sonunda büdcə müzakirələri zamanı aşağıdakı redaktədə dəyişiklik qanunda əksini tapdı: “İlin sonuna bütün xəzinə hesablarının qalıqları dövlət büdcəsinin vahid xəzinə hesabına (məqsədli təyinatlı maliyyələşmələr istisna olmaqla) köçürülür. Bu vəsaitin növbəti ilin dövlət büdcəsi xərclərinin on ikidə birinədək hissəsi həmin ilin aidıyyəti büdcə xərclərinin ödənilməsinə və dövlət büdcəsinin kəsirinin maliyyələşdirilməsinə yönəldilir, habelə bu Qanunun 19.2-ci maddəsinin ikinci abzasında nəzərdə tutulmuş qaydada idarə edilir, yerdə qalan hissəsi isə Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fonduna köçürülür.” Bununla bağlı olaraq 2006-cı ilin icrasına rəğmən ARDNF-in icraçı direktoru Şahmar Mövsümov bunları demişdir: «2006-cı ilin dövlət büdcəsi haqqında» qanuna əsasən profisit aşkarlansa, bu ilin ümumi büdcəsi 12-yə bölünür və əldə olunmuş məbləğ profisitdən çıxılır. Yalnız qalıq ARDNF-ə köçürülür. 2007-ci ilin büdcəsi 6,5 mlrd. manat proqnozlaşdırılır. Müvafiq olaraq bu rəqəmi 12-yə böləndə 300-400 mln. manat alınır. Ötən ilki profisit isə daha az olub və 74 mln. manat təşkil edib. Ona görə də Neft Fonduna bununla bağlı vəsait köçürülməyəcək». Azərbaycanda büdcənin idarəetmə problemləri də mövcuddur ki, bunlar icmal büdcə və dövlət büdcəsi, habelə dövlət büdcəsi və büdcədən kənar fondların münasibətlərinin zəif olmasından və ümumilikdə “yaxşı idarəçiliyin” zəif olmasından irəli gəlir.

İcmal büdcənin strukturu



2006-cı il icmal büdcəsinin gəlir strukturu

Göstəricilər		2006 cı il	
		Faktiki göstəricilər	Xüsusi çəkisi (%)
İcmal büdcənin gəlirləri,	mln. AZN	4 256,6	100
o cümlədən:			
Dövlət büdcəsi	mln. AZN	3 408,3	66,3
Naxçıvan MR büdcəsinin gəlirləri	mln. AZN	103,9	0,3
Sosial Müdafiə Fondu	mln. AZN	567,6	6,5
Dövlət Neft Fondunun gəlirləri	mln. AZN	807,8	19
Enerji sektoruna dövlət büdcəsindən veriləcək dolaylı subsidiyalar	mln. AZN	335,4	7,9
Cəmi:	mln. AZN	5 223,1	
Qeyd: İcmal büdcənin gəlir və xərcləri hesablanarkən aşağıdakı məbləğlər ümumi gəlir və xərcdən çıxılmalıdır:			
Neft Fondundan dövlət büdcəsinə transferlər	mln. AZN	585,0	
Dövlət büdcəsindən Dövlət Sosial Müdafiə Fonduna transferlər	mln. AZN	167,0	
Dövlət Büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların Dövlət Sosial Müdafiə Fonduna ayırmaları	mln. AZN	124,65	
Naxçıvan MR-na ayrılan transfert	mln. AZN	89,85	

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının 2006 –cı il dövlət büdcəsi zərfi. III hissə. Bakı – 2005.

Azərbaycanın ən yeni tarixində Neft Fondu ilə dövlət büdcəsi arasında münasibətlər aşağıdakı kimi dəyişmişdir:

- I-ci mərhələ: heç bir əlaqə yox idi. (2000-2002 –ci illər);
- II-ci mərhələ: Neft Fondundan Dövlət büdcəsinə transferlər praktikası. Birtərəfli əlaqə (2003-2005-ci illər);
- III-cü mərhələ: qarşılıqlı əlaqə. Transferlərlə yanaşı büdcədən Fonda (profisit və idarəetməyə verilən büdcə vəsaiti) köçürmələr (2006-cı ildən etibarən).

Bütün bunları nəzərə alaraq Büdcə sisteminin təkmilləşdirilməsi istiqamətində verilən aşağıdakı təkliflər vacib sayılır:

- *Qanunvericilik bazasının təkmilləşdirilməsi:*
 1. “Büdcə sistemi haqqında” Qanun yenidən işlənilməlidir (terminoloji baza (“sərbəst qalıq” ifadəsi)).
 2. “Hesablama Palatası haqqında” Qanun yenidən işlənilməlidir.
 3. “Dövlət maliyyə nəzarəti haqqında” Qanun qəbul edilməlidir.
- *Büdcə sisteminin idarə edilməsi ilə bağlı təkliflər:*

- aidiyyəti olan xətti nazirliklərin (İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Vergilər Nazirliyi), habelə Nazirlər Kabineti və Prezident Administrasiyasının rol və funksiyalarının dəqiq və aydın şəkildə müvafiq əsasnamədə əksini tapması;
- dövlət müəssisələrinin korporativ idarəedilməsini beynəlxalq standartlarına keçidinin sürətləndirilməsi;
- Hesablama Palatasının səlahiyyətlərinin artırılması və ümumi işinin gücləndirilməsi;
- ortamüddətli Xərc Çərçivəsinin (Medium Term Expenditure Framework) tətbiq edilməsi;
- büdcə təsnifatının yenidən işlənilməsi;
- ictimai vəsaitin idarə edilməsi prosesinin keyfiyyətli kadr təminatı probleminin həll edilməsi, inzibati və siyasi vəzifələrin bir-birindən kəskin şəkildə ayrılması;
- büdcə iştirakçılığı və ictimai dinləmələrin real tətbiqi prosesinə başlanılması, büdcələrarası disbalansın tədricən aradan qaldırılması;
- Dövlət Statistika Komitəsi, Maliyyə Nazirliyi, Milli Bank və İqtisadi İnkişaf Nazirliyi arasında proqnozlaşdırma bazasının unifikasiyasının aparılması;
- dövlət başçısı yanında İqtisadi Təhlükəsizlik Şurasının yaradılması.