

## Azərbaycanda dövlət aktivlərindən səmərli istifadə edilmir – **ARAŞDIRMA**



**Rasim HƏSƏNOV**

***İqtisad elmləri doktoru, professor***

### **İnkişaf potensialının məhsuldarlığının yüksəldilməsi vəzifələri**

Müasir inkişaf mərhələsində milli iqtisadi siyasətin mühüm vəzifələrindən biri resurslardan istifadənin nəticəliliyi və ya bütövlükdə inkişaf potensialının məhsuldarlığının yüksəldilməsi hesab edilir. Bu baxımdan, hazırda Azərbaycanda dövlət aktivlərinin məhsuldarlığının yüksəldilməsi potensialı, təəssüf ki, daha böyükdür və ya başqa sözlə, dövlət aktivlərinin istifadə səviyyəsi yetərli deyil.

Doğrudur, son illərdə ÜDM istehsalında özəl bölmənin payının rəsmi statistikaya əsasən həlledici səviyyəsinə (82-85%) baxmayaraq, vergi yığımlarında, məşğulluğun strukturunda dövlət sektorunun üstünlüyü və s. kimi faktlar qeydə alınmaqdadır. Lakin aparılan araşdırmalar göstərir ki, dövlət sektorunun imkanları əslində daha genişdir. **Məsələn, son 20 il müddətində Azərbaycanda dövlət büdcəsinin gəlirlərinin strukturunda, qeyri-neft sektorunda dövlətin mülkiyyətindəki aktivlərin istifadəsindən yaranan gəlirlər “ənənəvi” olaraq simvolik xarakter daşıyıb.**

Qiymətləndirmələrimizin sübutu kimi, rəsmi məlumatlara, o cümlədən 2017-ci ilin dövlət büdcəsi zərfi, Hesablama Palatasının hesabatı və DSK məlumatlarından bəzi faktiki parametrləri və ümumiləşdirmələri istifadə etməyi məqsədemüvafiq sayırıq.

**Büdcə zərfi materiallarına əsasən qeyd etmək kifayətdir ki, 2017-ci ilin dövlət büdcəsinin gəlirlərinin strukturunda mülkiyyətçi gəlirləri kimi, “Səhmlərində dövlətin payı olan müəssisələrdən alınan**

**dividendlər”, “Dövlət əmlakının, özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin altındakı torpaqların icarəyə verilməsindən daxilolmalar” və “Dövlət mülkiyyətində olan torpaqların icarəyə verilməsindən daxilolmaların” həcmi cəmi 5,9 mln. manat və ya büdcənin ümumi gəlirlərinin 0.15%-i qədər olacağı nəzərdə tutulub.**

Böyük neft gəlirlərinin yüksək dinamikası dövründə (2005-2014-cü illər) bu amilə yetərincə diqqət verilməməsini iqtisadi məntiq baxımından izah etmək düzgün olmasa da, psixoloji faktorlarla izah etmək mümkündür, lakin son iki ilin təcrübəsi göstərir ki, belə yanaşma bir neçə səbəbdən səmərəli hesab edilə bilməz.

**Bütövlükdə isə, Azərbaycan təcrübəsində dövlət aktivlərinin idarəçiliyində yol verilən qeyri-səmərəliliklər bir neçə istiqamətə ayrıla bilər.** Burada ilk növbədə, dövlətin maddi və qeyri-maddi aktivlərindən istifadə səviyyəsinin aşağı olması, iqtisadi siyasətin formalaşmasında məqsədlər piramidasında ierarxiyaların düzgün müəyyənləşdirilməməsi (hədəflər və ya vasitələrin seçimində səhvlərə görə), müxtəlif səviyyəli idarəedicilər tərəfindən qərar qəbulunda maraqlarla (karyera və ya maddi) tənzimlənən subyektivliyin yüksəkliyi kimi amillər fərqləndirilməlidir.

Aparılan araşdırmalarımız göstərir ki, Azərbaycanda dövlət aktivlərinin istifadəsində mövcud qeyri-səmərəlilikləri ifadə edən, idarəetmə modelində formalaşmış xüsusiyyətlər və bilavasitə onları şərtləndirən daha təsirli amilləri aşağıdakı kimi təsnifləşdirə bilərik:

**– Ən mühüm belə xüsusiyyətlər, fikrimizcə, dövlət aktivlərinin idarəçiliyinə olan münasibətdir.** Belə ki, hələ planlı iqtisadiyyatın hakim olduğu dövrdə, təsərrüfat müəssisələrinin müstəqilliyini yüksəltmək məqsədi ilə qəbul edilmiş bir sıra qanunlarla verilən güzəşt xarakterli səlahiyyətlər, müasir bazar münasibətləri şəraitində yeni bir “iqtisadi fenomenə” çevirilmişdir. Məsələ ondadır ki, belə güzəştlər sayəsində dövlət müəssisələrinin ictimai məsuliyyəti və cavabdehliyi ilə təsərrüfatçılığının nəticələrinin adekvatlığı prinsipi yox olmuşdur. Tamamilə və ya əsasən dövlət aktivlərinin istifadəsi üzərində fəaliyyət quran müəssisələrin mövcud təsərrüfatçılıq mexanizminə görə, özəl (yerli və ya xarici) müəssisələrdən heç bir fərqi yoxdur. Belə müəssisələrin iri, əsaslı xərcləri dövlət maliyyə sistemindən, o cümlədən dövlət büdcəsi və ya qeyri-büdcə dövlət fondlarından və təşkilatlarından qarşılır, onların ehtiyacları üçün dövlət zəmanəti ilə xarici mənbələrdən güzəştli kredit resursları cəlb edilir. Belə müəssisələrin bir çoxu hətta öz xarici kredit öhdəliklərini də çox vaxt, dövlət strukturlarına “ötürür”. Məsələn, 2003-cü ildə qəbul edilmiş “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan respublikası qanununa görə, dövlət zəmanəti ilə kredit almış dövlət iri vergiödəyiciləri ilə Maliyyə Nazirliyi arasında “təkrar borc sazişləri” imzalanmaqla, həmin borclar üzrə ödəmələr büdcə xərclərinə aid edilir. Nəzərdə tutulurdu ki, borclu dövlət müəssisələri öz təsərrüfat fəaliyyətlərini nizamladıqdan sonra təkrar borc sazişləri üzrə dövlət büdcəsinə zəruri ödəmələr etməlidir. 2003-2008-ci illər ərzində büdcəyə həmin məqsədlərlə azacıq köçürmələr olsa da, son illərdə bu, yox dərəcəsindədir. Təbii ki, belə şəraitdə təsərrüfat müəssisələri öz fəaliyyətlərində “kredit öhdəliyi” kimi ciddi nizamlayıcı və qeyri-zəruri xərclərin qarşısını ala biləcək, təsirli bir iqtisadi aləti sanki “görmürlər”. **Nəticədə, Dövlət büdcəsində xarici borc öhdəliklərinə xidmət xərcləri sürətlə artmaqdadır.** 2017-ci ilin dövlət büdcəsində “Dövlət borcuna və öhdəliklərinə xidmət edilməsi” üzrə xərclər 1642 mln.manat, o cümlədən “Xarici dövlət borcu” üzrə 1581 mln.manat vəsait ayrılmışdır. Başqa sözlə, belə xərclərin həcmi artıq büdcə xərclərinin 10% – dən çoxdur.

**– Dövlət müəssisələri və onların ixtisaslaşmalar üzrə formalaşmış birliklərinin adi müəssisələrdən çox mühüm bir fərqi, onların bəzilərinin formalaşmış ənənə və ya “xüsusi statusları” sayəsində de-fakto əldə etdikləri “qeyri-leqal idarəetmə funksiyaları” hesabına daha əlverişli biznes mühitinə malik olmasıdır.** Bir çox hallarda bu inhisarçılıq səviyyəsinə çatır. Məsələn, ARDNŞ, Azal, “Dəmir yolları”, Xəzər gəmiçiliyi, Nəqliyyat, Rabitə və Yüksək texnologiyalar, Kənd təsərrüfatı nazirlikləri sisteminə daxil olan

müəssisələr, Meliorasiya və su təsərrüfatı komitəsi, Azeneji, Azərsu, Azəristilik və s. kimi mühüm idarəetmə, istehsal və xidmət təşkilatları faktiki olaraq inhisarçı mövqeyə malikdirlər. Belə müəssisələr həm də öz sahələri ilə yanaşı, geniş spektrdə, təsərrüfatçılıq mühitinə ciddi təsir gücünə malikdir. **Nəzərə almaq vacibdir ki, onların bəziləri iqtisadi dövriyyədə qiymət trendlərini formalaşdıran güclərdir və bu kimi səbəblərdən əslində kifayət qədər yüksək mənfəətliliyə malik olmalıdırlar.** Eyni zamanda hətta onların əksəriyyətinin əsas kapital xərcləri dövlət büdcəsindən qarşılır. Lakin buna baxmayaraq, onlar hətta iri vergidəyiciləri kimi, “xroniki borclular”dır. Aydındır ki, yaranmış ziddiyyətli vəziyyətin səbəbi çox müxtəlif amillərlə (korrupsiya, qeyri-şəffaflıq, qeyri-professionallıq, funksiyaların təkrarlanması, bürokratik aparatın hədsiz şişirdilməsi və s.) şərtlənir və ən yaxşı halda “qeyri-düzgün təsərrüfatçılıq” kimi identifikasiya oluna bilər. Nəzərə almaq vacibdir ki, belə müəssisələrin indiki fəaliyyət “qaydası”nın iqtisadiyyata mənfi təsirləri, yalnız qeyd olunan maliyyə nəticələri ilə bağlı məqamlardan ibarət deyil, çünki onların mövcud “fəaliyyət modeli”ni həm də, iqtisadiyyatda təkmil rəqabət mühitinin formalaşdırılmasının əsas maneələri hesab etmək olar. Fikrimizcə, bazar iqtisadiyyatı yolunda artıq ən azı 25 illik tarixə malik olan ölkəmizdə, rəqabət münasibətlərini tənzimləyən xüsusi qanunun və ya daha düzgünü, Rəqabət Məcəlləsinin indiyədək qəbul olunmamasına əngəl yaradan mühüm amillərdən biri də belə “ağır çəkili” müəssisələrin mövqeyidir.

– **Azərbaycanda dövlət aktivlərindən istifadənin səmərəliliyini xarakterizə edən məqamların mühüm bir istiqaməti də, hesab edirik ki, şübhəsiz, bank sisteminin fəaliyyətidir.** Bank sisteminin bazar iqtisadiyyatı şəraitində struktur yaradıcı rolu şəriksizdir və Azərbaycanda bu sahəyə xüsusi diqqət və dövlət qayğısı həmişə olub. Məsələn, bu sistemin fəaliyyətinin dəstəklənməsi baxımından, bilavasitə, dolayı güzəştlərin və “vergi tətillərinin” verilməsini, xüsusilə müstəqilliyin ilk 10 ilində kifayət qədər liberal bank qanunvericiliyinin tətbiqini və s. qeyd etmək olar. Hesab edirik ki, bankçılığın iqtisadi mahiyyəti ilə yanaşı, qeyd olunan amillər ölkəmizdə bu sahənin çox və bəzi səbəblərdən əsassız yüksək mənfəətliliyinin yaranmasını şərtləndirmişdir. **Lakin yaradılmış əlverişli şəraitə rəğmən, müvafiq olaraq böyük həcmdə dövlət aktivlərini idarə edən bank və bank olmayan kredit müəssisələrinin fəaliyyətini heç də məqbul hesab etmək olmaz.** Bir tərəfdən onlar, azad bazar münasibətləri şəraitində “ucuz”, yüksək mənfəətə istiqamətlənən özəl bank qurumlarının iqtisadi mühitə mənfi təsirlərinin neytrallaşdırılmasını təmin edə bilməmiş, hətta öz “dar” təsərrüfat maraqları naminə, şəraitin daha da ağırlaşmasına səbəb olmuşlar. **Belə ki, milli maliyyə bazarının əsas hissəsini təmin edən müvafiq banklar, real sektorda de-fakto formalaşmış mənfəət normasına və Mərkəzi Bankın uçot dərəcəsinə nisbətən, “hədsiz” yüksək kredit faizlərinin yaranmasını dəstəkləməklə bərabər, beynəlxalq maliyyə bazarlarından ucuz kredit resuslarını cəlb etməklə, uzun illər ərzində manatın məzənnəsinin süni möhkəmlənməsinin stimullaşdırılmasına xidmət etmişlər.** Neft gəlirlərinin böyük axını şəraitində yüksək gəlirlər hesabına, ciddi valyuta ehtiyatları cəmləşdirən Mərkəzi Bankın fəaliyyətində də, fikrimizcə, ciddi boşluqlar mövcud olmuşdur. İlk növbədə pul-kredit siyasətini formalaşdırılmasında Mərkəzi bankın istifadə etdiyi əsas alətlər sırasında uzun dövr ərzində inflyasiya hədəflənməsinə üstünlük verilməsi qeyd olunmalıdır. **Belə siyasət, fikrimizcə, manatın “bahalaşması” və kredit faizlərinin yüksəkliyini şərtləndirən əsas amillərdən biridir.** Son illərdə öz valyuta ehtiyatlarını 15 mlrd. dollara qədər yüksəldən (dövlət ehtiyatlarının təxminən 30%-i) Mərkəzi Bank, “bank sisteminin sağlamlaşdırılması” xərclərinin zəruriliyini əsaslandıraraq, mövcud qanunvericiliyə uyğun olaraq öz mənfəətindən mülkiyyətçi gəlirləri qismində dövlət büdcəsinə son 10 ildə, demək olarki, ayırmalar etməmişdir.

– **Bank sisteminin mühüm tərkib hissələrini təşkil edən kommersiya bankları üzrə vəziyyət də bu baxımdan məqbul hesab edilə bilməz.** Məsələn, 2017-ci ildə, səhmlərində dövlətin bilavasitə payı 54,96% olan “Azərbaycan Beynəlxalq Bankı” ASC üzrə dividend ödənişləri nəzərdə tutulmamışdır. Lakin eyni zamanda indiki şəraitdə, əlverişli təsərrüfatçılıq mühitində fəaliyyət göstərən dövlətə məxsus “Aqrarkredit” QSC Bank olmayan Kredit Təşkilatı hələ 2016-cı ilin II rübünün sonunda geri alınmış

səhmləri hesabına ABB ASC-də 27,26% həcmində səhmlərini idarəetməyə başlamışdır. Bütün bunlara rəğmən, belə müəssisələrin fəaliyyətindən mülkiyyətçi gəlirləri kimi, dövlət büdcəsinə müvafiq ayırmalar, demək olar ki, “yoxa” çıxmışdır.

– Dövlət aktivlərindən istifadənin vəziyyətini qiymətləndirərkən, fikrimizcə, belə aktivlərin idarəçiliyi əsasında, təsərrüfat fəaliyyətini təmin edən, unitar və korporativ müəssisələrinin mülkiyyətçinin gəliri kimi, dövlət büdcəsinə ödəmə və ayırmalarının dinamikası mühüm səmərəlilik parametri hesab edilməlidir. Məsələn, bütövlükdə, **Azərbaycanda 2016-cı ilin sonuna özəlləşdirmə prosesində yaradılmış və hazırda səhmləri bütövlükdə, yaxud qismən dövlətə məxsus 158 səhmdar cəmiyyəti mövcud olub. Onların ümumilikdə nizamnamə kapitalı 196,4 mln. manat, dövlətə məxsus payların (səhmləri) həcmi 141,9 mln. manat təşkil edib. Lakin təəssüflə qeyd etmək vacibdir ki, həmin cəmiyyətlər tərəfindən dövlət büdcəsinə özəlləşdirmədən əldə edilən vəsaitlər kimi, 2015-ci ildə cəmi 40,0 min, 2016-cı ildə 41.7 min manat dividend daxil edilib.**

– **2016-cı ilin sonuna Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsinin sərəncamında ümumi sahəsi 3353,2 min kv.m olan 8815 ədəd qeyri-yaşayış təyinatlı binalar və bina hissələri mövcud olub ki, bundan yalnız ümumi sahəsi 317,0 min kv.m olan 2033-ü icarəyə verilib. Aparılmış təhlilə əsasən, dövlət əmlakının, özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin altındakı torpaqların icarəyə verilməsindən daxilolmalar üzrə qalıq borcları 2015-ci ilin əvvəlinə 2,6 mln, 2017-ci ilə isə 2,9 mln manat təşkil edib. Beləliklə, icarəyə vermənin aktivlərin istifadəsində ən səmərəli yol olmamasına rəğmən, hətta real şəraiti nəzərə almaqla belə, dövlət əmlakının, özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin altındakı torpaqların icarəyə verilməsindən büdcə daxilolmaları üzrə böyük ehtiyat potensialının mövcudluğu aktivlərin istifadəsində ciddi problemlərin olmasının sübutudur. Həmin potensialın reallaşdırılması inzibati-təşkilati tədbirlərlə yanaşı, qeyri-yaşayış sahələrinin icarəyə vermə prosedurlarının sadələşdirilməsi, icarə şərtlərinin özəlləşdirilən real tələbata uyğunlaşdırılması, dövlət müəssisə və obyektlərinin altındakı torpaqların istifadə vəziyyətinə dair müvafiq təhlillər aparılmaqla səmərəliliyinin artırılması istiqamətində işlərin davam etdirilməsini şərtləndirir.**

– **2017-ci il üçün dövlət büdcəsində büdcədən verilmiş kreditlər üzrə daxilolmalar 5,9 mln. manat (Azərbaycan Dövlət Xəzər Dəniz Gəmiçiliyi), Azərbaycan Respublikasının dövlət zəmanəti ilə kredit təşkilatlarından alınmış “kreditlərin istifadəsinə görə təkrar borc sazişləri əsasında alınan faizlər” üzrə “Dövlət zəmanəti ilə alınan borcların Təminat Fondu”nun daxilolmaları 2.2 mln.manat (əsasən Mərkəzi Bank, “Kapital Bank” ASC, Kənd Təsərrüfatı Kreditləri üzrə Dövlət Agentliyi və s.), nəzərdə tutulur. 2017-ci ilin əvvəlinə imzalanmış sazişlər əsasında istifadə olunmuş kreditlər üzrə, ümumi məbləği 6913.2 mln. ABŞ dolları təşkil edən xarici dövlət borcunun tərkibi, əsasən beynəlxalq investorların qiymətli kağızları və digər beynəlxalq maliyyə-kredit təşkilatları üzrə kreditlərdən formalaşdırılıb. 2017-ci ildə dövlət borcuna və öhdəliklərinə xidmət edilməsi ilə bağlı xərclərin dövlət büdcəsinin gəlirlərinin təqribən 10,3%-ni, xərclərinin isə 9,9%-ni təşkil edəcəyi proqnozlaşdırılır. Xarici dövlət borcu üzrə ödənişlərin 23,4%-ni faiz ödənişləri, 76,6%-ni əsas borc üzrə ödənişlər təşkil edəcək. 2017-ci ildə xarici dövlət borcuna xidmət xərclərində əsas borc üzrə ödənişlərin yüksək səviyyəsinin əsas səbəbi xarici valyutada ifadə olunmuş öhdəliklərin yerinə yetirilməsində manat ekvivalenti olaraq daha çox vəsaitin tələb olunması və zəmanətli kreditlərin qarşılınması müddətin çatmasıdır.**

– **2017-ci il dövlət büdcəsinin gözlənilən kəsirinin maliyyələşdirilməsi mənbələrindən biri kimi, dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən daxilolmalar 200,0 mln. manat müəyyən edilib. Qeyd etməyi vacib sayırıq ki, ümumiyyətlə Azərbaycanda dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsinin aparıldığı bütün**

dövlərdə proqnozlaşdırılmış daxilolmalar həmişə çox böyük kəsirlərlə icra edilib. Məsələn, rəsmi məlumatlara əsasən, dövlət büdcəsinin məlum səbəblərdən böyük çətinliklər yaşadığı 2016-cı ildə dövlət əmlakının özəlləşdirilməsindən 100.0 mln.manat həcmində tapşırığa qarşı cəmi 4,7 mln. manat və ya tapşırığın 4,7%-i qədər vəsait daxil olub. Eyni zamanda nəzərə almaq vacibdir ki, 01.10.2016-cı il tarixə özəlləşdirmə məqsədi ilə Əmlak Məsələləri Dövlət Komitəsinin sərəncamına verilmiş və hazırda özəlləşdirilməmiş 739 dövlət müəssisə və obyektlərinin balans üzrə əsas vəsaitlərinin dəyəri 34.7 mln. manat, özəlləşdirilməsinə məhdudiyyətlər qoyulmamış və tam özəlləşdirilməmiş 157 səhmdar cəmiyyətləri üzrə nizamnamə kapitalında dövlətə məxsus payın (səhmlərin) həcmi 72,5 mln. manat təşkil edib. Həmçinin, həmin tarixə dövlət müəssisələrinin iştirakı ilə yaradılmış, nizamnamə kapitalında dövlətin payı olan və özəlləşdirməyə açıq elan edilmiş birgə müəssisələrdə dövlətə məxsus payın həcmi 2,1 mln manat olub.

**Beləliklə, araşdırmalarımız göstərir ki, Azərbaycanda inkişaf potensialından istifadənin məhsuldarlığının artırılmasının çox mühüm istiqamətini dövlət aktivlərindən istifadənin nəticəliliyi və məhsuldarlığının yüksəldilməsi təşkil edir. Bu istiqamətin aparıcı xətlərini isə dövlətin mülkiyyətçi kimi gəlirlərinin akkumulyasiyasının gücləndirilməsi; dövlətin mülkiyyətçi kimi zamanətlə cəlb etdiyi resurslardan və dövlət büdcəsinin resurslarından istifadənin səmərəliliyinin yüksəldilməsi və həmçinin, aşağı səmərəlilik və məhsuldarlığa malik dövlət əmlakının özəlləşdirilməsi vasitəsilə ölkədə iqtisadi resursların təkmil rəqabətli bazarda sərbəst dövriyyəsinin təmin edilməsi məsələləri təşkil edir.**

*Bu məqalə Beynəlxalq Özel Sahibkarlıq Mərkəzinin dəstəyi ilə həyata keçirilən “İqtisadi islahatlara ekspert dəstəyi” layihəsi çərçivəsində aparılan araşdırmalar əsasında hazırlanıb.*

**Strateq.az**