Orxan Təşəkkül oğlu Sadıqov

UOT: 338.45; JEL: F39.

Neft gəlirlərinin dövlət büdcəsi vasitəsi ilə istifadə olunmasının səmərəli yolları

Xülasə

Məqalədə neft gəlirlərindən səmərəli istifadənin yolları və qeyri-neft sektorunun inkişaf perspektivləri göstərilmişdir. Ümumilikdə qısa və uzun müddətdə neft gəlirlərindən asılılığın azaldılması yolları da şərh olunmuşdur. Eyni zamanda Azərbaycanda neft gəlirlərindən istifadə də yeni yanaşmalar və dünyada bu sahədə uğurlu model hesab edilən Norveç modeli təhlil olunmuşdur.

Açar sözlər: *dayanıqlı fiskal siyasət, neft gəlirləri, Norveç modeli, qeyri-neft sektoru, "ortamüddətli xərclər çərçivəsi"*

Giriş

Azərbaycan Respublikasında həyata keçirilən islahatlar nəticəsində son illər ölkədə makroiqtisadi və maliyyə sabitliyi əldə edilmiş, iqtisadiyyatda struktur dəyişiklikləri dərinləşmiş, sahibkarlığın inkişafı üçün münbit şərait yaranmışdır. Bütün istiqamətlərdə ardıcıl aparılan işlər ölkənin sosial-iqtisadi inkişafına, o cümlədən əhalinin rifah halının yaxşılaşmasına güclü təkan vermişdir. Azərbaycan iqtisadiyyatının bu dinamik artımı müstəvisində fiskal rıcaqdan istifadə səviyyəsinin artımı da baş verib və neft gəlirlərinin müəyyən hissəsinin dövlət infrastruktur layihələrinə yönəldilməsi iqtisadi artıma, məşğulluğun yüksəlməsinə, əhali gəlirlərin artımına çox pozitiv təsir göstərib. Eyni zamanda qeyd etmək gərəkdir ki, son dövrlərdə neft qiymətlərinin ucuzlaşması və hasılatın pik etapının sona çatması fiskal siyasətdə zəruri təshihləri şərtləndirib. Hazırkı qlobal mühit və neft qiymətlərinin dəyişkənliyi maliyyə dayanıqlılığının gücləndirilməsini, təbii ehtiyatlardan əldə edilən gəlirlərdən rasional istifadəni və ciddi makroiqtisadi çərçivənin qəbulunu obyektiv zərurətə çevirir. Bu baxımdan fiskal siyasət üçün çərçivənin təmin edilməsi və təbii ehtiyatlardan əldə olunan gəlirlərə kifayət qədər qənaət edilməsi üçün görülən tədbirlərlə yanaşı, mövcud iqtisadi vəziyyət nəzərə alınmaqla neft gəlirlərinin dövlət büdcəsinə transfertinin optimal həddinin müəyyən edilməsi zəruri məsələlərdəndir.

Azərbaycanda neft gəlirlərindən istifadəyə yeni yanaşmalar

Neft gəlirlərindən rasional istifadə edilməsi üçün yeni yanaşma və dövlət borcunun idarə edilməsi üçün zəruri fiskal çərçivə, güclü büdcə idarəçiliyi və onun nəticəəsaslı büdcə təşkilinə uyğunlaşdırılması dövlət xərclərinin səmərəliliyinin təmin edilməsi və neft gəlirlərinin dəyişkənliyinin azaldılması üçün görülən tədbirlərin davamı olmalıdır. Azərbaycan iqtisadiyyatında baş verən proseslər ölkədə neft hasilatı və dünya bazarında neftin qiymətindəki dəyişkənliklə əhəmiyyətli dərəcədə bağlı olmuş və bu cür dəyişkənliklərin Ümumi Daxili Məhsula təsiri ardıcıl təkanverici mexanizmlər şəklində baş vermişdir. Neftin qiymətindəki dəyişikliklər bilavasitə Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun (ARDNF) dövlət büdcəsinə transfertlərinə təsir göstərmişdir. Təbii olaraq ARDNF-in dövlət büdcəsinə transfertinin həcmindəki dəyişikliklər dövlət xərclərində də öz əksini tapmışdır. İqtisadiyyatda dövlət xərclərinin payını nəzərə alaraq, dövlət xərclərindəki dəyişikliklərin ÜDM-dəki dəyişikliklərlə üst-üstə düşdüyünü görmək olar. Bu səbəb–nəticə əlaqəsi və ötən illər ərzində neft qiymətlərindəki volatillik səbəbindən Azərbaycanda ÜDM

©Orxan Təşəkkül oğlu Sadıqov Azərbaycan Dövlət İqtisad Universiteti, "Nəzəri və praktiki iqtisadiyyat" kafedrası, doktorant, E-mail: orxan.sadiqov@maliyye.gov.az
© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

artımı çox fərqli olmuşdur. Bununla yanaşı qeyd olunmalıdır ki, neft gəlirlərlərinin ÜDM-də çəkisinin artıb azalmasına baxmayaraq müsbət hal kimi qeyri-neft sektorunun ÜDM-də payı son illərdə artan trendlə müşahidə olunmuşdur. Azərbaycan iqtisadiyyatının təbii ehtiyatlardan və xüsusən də neftdən asılılığının həm qısa, həm də uzunmüddətli perspektivdə azaldılması zəruridir.

Uzunmüddətli perspektivdə neftin qiymətlərindən fiskal asılılıq, bu sahəyə daha diqqətli yanaşmanı şərtləndirir. Azərbaycanın təbii resurslarının tükənən xarakterli olması diqqəti dayanıqlı iqtisadi inkişaf modelini qəbul etmək üçün alternativ yanaşmalar seçilməsinə yönəldir. Qlobal makroiqtisadi meyillər və onların yuxarıda təsvir edilmiş nəticələrinə görə proqnozlaşdırıla bilməyən kənar şoklar nəticəsində baş verən potensial çətinliklərin qarşısının alınması, gələcək nəsillər üçün ehtiyatın yaradılması və inteqrasiya edilmiş fiskal idarəetmə prinsiplərinin effektivliyi ölkə üçün mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu məqsədlə nəzərdən keçirilməli olan dörd əsas komponent: neft gəlirlərinin dövlət büdcəsinə köçürülməsi, xərc və investisiya intizamı üçün mexanizmin yaradılması, Ortamüddətli Xərclər Çərçivəsinin gücləndirilməsi və nəticəəsaslı büdcə mexanizminin icrasının nəzərə alınması qeyd edilən istiqamətlər üzrə yeni fiskal tənzimləmənin qəbulunu zəruri etmişdir (1).

Hal-hazırda bir çox neft ölkələrində neft gəlirlərinin idarə olunması üçün vaxtı ilə Fridman (1957) tərəfindən qəbu olunmuş modeldən *(Permanent İncome Hypothesis)* istifadə olunur. Bu modelə əsasən neft gəlirləri gələcək dövrlərin istifadəsi üçün nəzərdə tutulur və səmərəli istifadəyə əsaslanır. Azərbaycanda bu modelə uyğun olaraq 2004-cü ildə neft və qaz gəlirlərlərinin idarə olunması üzrə uzunmüddətli strategiya qəbul olunmuşdur. Lakin bu strategiyada nəzərdə tutulan tədbirlər hələ də icra olunmamışdır. Bununla yanaşı, iqtisadi və sosial siyasət kursunun qısamüddətli və ortamüddətli dövrlər üçün hədəflərini özündə aydın ehtiva edən ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması və bu zəmində nəticəəsaslı büdcə tərtibi mexanizminə keçid üçün ilkin zəruri tədbirlərin görülməsi məqsədi ilə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2018-ci il 24 avqust tarixli 235 nömrəli Fərmanı ilə "Ortamüddətli xərclər çərçivəsinin hazırlanması Qaydası" təsdiq edilmişdir. Fiskal sahədə aparılan islahatların davamı olaraq icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinin müəyyən edilməsi, xərclənə bilən neft gəlirlərinin yuxarı həddinin müəyyən edilməsi kimi məsələlər ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2018-ci il 411 nömrəli Fərmanı ilə "Büdcə qaydasına uyğun icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinin hesablanması Qaydası" təsdiq olunmuşdur. Qeyd olunan qayadnın tətbiqi sonrakı illərdə nəticə əsaslı büdcənin hazırlanmasına şərait yaradacaqdır və neft gəlirlərindən müəyyən çərçivədə istifadəni zəruri edəcəkdir. Büdcə qaydasına uyğun olaraq icmal büdcə xərclərinin, o cümlədən xərclənə bilən neft gəlirlərinin yuxarı həddi müəyyən edilərkən növbəti il və sonrakı üç il üçün aşağıdakı proqnoz göstəricilərindən istifadə olunur:

- qeyri-neft ümumi daxili məhsulu;
- xam neftin orta illik ixrac qiyməti;
- 1 ABŞ dollarının manata olan orta məzənnəsi;
- Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun vəsaitinin qalığı;
- neft-qaz sektorunda hasilatın və ixracın fiziki həcm göstəriciləri;
- Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun xam neftin orta illik ixrac qiymətinə uyğun proqnozlaşdırılan gəlirləri;
- Azərbaycan Respublikasının ərazisində xam neftin və təbii qazın hasilatı ilə məşğul olan vergiödəyicilərinin hasilat göstəriciləri və həmin vergiödəyicilərinin ödədiyi mənfəət vergisinin məbləği;
- fiziki şəxslərin gəlir vergisi istisna olmaqla, Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkətinin ödədiyi vergilərin məbləği;

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

- dövlət büdcəsinin qeyri-neft gəlirləri;
- dövlət borcu ilə bağlı göstəricilər;
- dövlət müəssisələrinin dövlət büdcəsi qarşısında öhdəlikləri;
- vahid xəzinə hesabının qalığı (idarəetməyə verilmiş vəsait də daxil olmaqla).

İcmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi icmal büdcənin xərclənə bilən neft gəlirləri, icmal büdcənin qeyri-neft gəlirləri və icmal büdcəyə digər daxilolmalar əsasında aşağıdakı düsturla hesablanır:

Düstur 1:

İX = İGxn+ İGqnd

Burada: İX – icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi; İGxn – xərclənə bilən neft gəlirləri; İGqnd – icmal büdcənin qeyri-neft gəlirləri və digər daxilolmalardır.

Xərclənə bilən neft gəlirləri, növbəti büdcə ilinin əvvəlinə bu nəzərdə tutulan xalis maliyyə aktivlərinin 30 faizindən çox olmamaqla aşağıdakı düsturla hesablanır:

Düstur 2:

İGxn(XMA) = XMA * 30%

Burada: İGxn(XMA) – xalis maliyyə aktivləri əsasında müəyyən edilən xərclənə bilən neft gəlirləri; XMA – xalis maliyyə aktivləridir.

Xalis maliyyə aktivləri cari büdcə ilinin sonuna Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun vəsaitinin qalığı, vahid xəzinə hesabının qalığı (idarəetməyə verilmiş vəsait də daxil olmaqla), Azərbaycan Respublikasının adından bağlanmış müqavilələrin öhdəlikləri üzrə xarici dövlətlərin ödəməli olduqları borc və dövlət müəssisələrinin dövlət büdcəsi qarşısında cari ilə düşən öhdəliklərinin (vergi borcları istisna olmaqla) cəmi ilə məcmu dövlət borcunun (dövlətin daxili və xarici borcu) fərqi kimi müəyyən edilir.

Xərclənə bilən neft gəlirləri (İGxn) xalis maliyyə aktivləri əsasında müəyyən edilən xərclənə bilən neft gəlirləri (İGxn(XMA)) icmal büdcənin proqnozlaşdırılan neft gəlirlərindən çox olduqda yaranan fərqin 20 faizi ilə icmal büdcənin proqnozlaşdırılan neft gəlirlərinin cəmi, az olduqda isə yaranan fərqin 20 faizi ilə xalis maliyyə aktivləri əsasında müəyyən edilən xərclənə bilən neft gəlirlərinin (İGxn(XMA)) cəmi əsasında müəyyən edilir və aşağıdakı düsturlarla hesablanır:

Xalis maliyyə aktivləri əsasında müəyyən edilən xərclənə bilən neft gəlirləri (İGxn(XMA)) proqnozlaşdırılan neft gəlirlərindən çox olduqda

İGxn = Gpn + (İGxn(XMA)-Gpn)*20%

Düstur 4:

Xalis maliyyə aktivləri əsasında müəyyən edilən xərclənə bilən neft gəlirləri (İGxn(XMA)) proqnozlaşdırılan neft gəlirlərindən az olduqda

İGxn = İGxn(XMA) + (Gpn-İGxn(XMA) *20%

Burada: Gpn – icmal büdcənin proqnozlaşdırılan neft gəlirləridir.

İcmal büdcənin qeyri-neft gəlirləri və icmal büdcəyə digər daxilolmalar (İGqnd) aşağıdakı göstəricilərin cəmi kimi müəyyən edilir:

- dövlət büdcəsinin qeyri-neft gəlirləri;
- dövlət büdcəsindən verilən dotasiya istisna olmaqla, Naxçıvan Muxtar Respublikası büdcəsinin gəlirləri;
- Azərbaycan Respublikasının Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi yanında Dövlət Sosial Müdafiə Fondunun büdcəsinə dövlət büdcəsi öhdəliklərinin maliyyələşdirilməsi üçün ayrılan vəsait və dövlət büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların məcburi dövlət sosial sığorta haqları üzrə ayırmaları istisna olmaqla, Azərbaycan Respublikasının Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi yanında

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

Dövlət Sosial Müdafiə Fondunun büdcəsinə məcburi dövlət sosial sığorta haqlarından və digər mənbələrdən daxilolmalar;

- dövlət büdcəsindən maliyyələşən təşkilatların işsizlikdən sığorta üzrə ödədikləri sığorta haqları istisna olmaqla, işsizlikdən sığorta fonduna işsizlikdən sığorta üzrə sığorta haqlarından və digər mənbələrdən daxilolmalar;
- icmal büdcə və dövlət büdcəsi kəsirlərinin qanunla müəyyən edilmiş maliyyələşdirilməsi mənbələri hesabına daxilolmalar.

Yuxarıda qeyd olunan qayda, ölkə iqtisadiyyatının cari vəziyyəti nəzərə alınmaqla hazırlanmışdır və adıçəkilən göstəricilərə əsasən deyə bilərik ki, hələ də neft gəlirləri dövlət büdcəsinin gəlirlərinin yarısından çoxunu təşkil edir. Bu baxımdan qeyd olunan gəlirlərdən səmərəli istifadə etməklə qeyri neft sektorunun inkişafı nəticəsində neft gəlirlərinin büdcəyə transfertini azaltmaq olar (2). Azərbaycanın dövlət büdcəsinə ARDNF-in transfertində sabitliyi təmin etmək üçün "qızıl qayda"nın tətbiqi nəzərdən keçirilməlidir. Hazırda ARDNF-in dövlət büdcəsinə köçürdüyü vəsaitlərin məbləği neftin qiymətindən asılı olaraq dəyişir. Fond ilə Maliyyə Nazirliyi arasında "qızıl qayda" adlanan daha ciddi köçürmə mexanizmi köçürülən məbləğləri sabitləşdirərək, dövlət xərclərini (və beləliklə də ÜDM-in artımını) neftin qiymətindəki dəyişkənliklərdən daha yaxşı qoruya bilər. Bu mexanizm bir sıra üstünlüklərə malikdir və bunların ən əsası sabitlikdir. "Qızıl qayda" ÜDM-in dəyişkənliyini azaldaraq Maliyyə Nazirliyi üçün əlçatan vəsaitlərin həcminin və manatın mübadilə məzənnəsinin proqnozlaşdırılmasını daha da asanlaşdıracaqdır. Proqnozlaşdırma imkanları da öz növbəsində uzunmüddətli artım və şaxələndirmə, habelə uzunmüddətli planlaşdırma və dövlət xərclərinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün şərait yaradacaqdır. Əlavə olaraq, ARDNF-dən dövlət xəzinədarlığına vəsaitin köçürməsinin optimal məbləği dəqiq müəyyən edilmədiyindən, Fond tərəfindən daha yüksəkgəlirli və uzunmüddətli investisiya edilməsində çətinlik yaranır. Büdcəyə transfertlərin məbləğinin məhdudlaşdırılması ARDNF-ə toplanan vəsaitlərin həcmini artıraraq, gələcək nəsillər üçün faydalı olacaqdır.

Mahiyyət etibarilə, "qızıl qayda"nın tətbiqi neft gəlirlərindən həddən artıq asılılıq səbəbindən dövlət büdcəsinin resurslarını məhdudlaşdıra bilər. Bunun təsiri aşağıdakı kimidir: dövlət cari və kapital xərcləri üçün büdcəni tərtib edir. Büdcə xərclərinin böyük hissəsi qeyri–neft gəlirləri ilə ödənilir və qeyri–neft gəlirlərində kəsir (vergi–xərc fərqi) kiçik olduğuna görə, "qızıl qayda"da nəzərdə tutulduğu kimi, bu fərq neft gəlirlərinin orta həddə müəyyən edilmiş məbləği ilə ödənilir. Neft gəlirlərinin digər hissəsi özəl investisiyaların sıxışdırılmasının qarşısının alınması üçün xarici ölkələrə investisiya yatıran xüsusi fondda toplanır. Bu fond insanlar üçün gələcək ehtiyat toplamaqla, zaman keçdikcə böyüyür. Fondun özü bufer rolunu oynayır; neft qiymətləri müəyyən həddən aşağı düşdükdə fondda toplanmış ehtiyatlar dövlət büdcəsinə davamlı köçürülməklə baş verən dövri dəyişkənliklərə qarşı təhlükəsizlik buferi təmin edilir. Son illərdə Azərbaycan iqtisadiyyatında müşahidə edilən meyllərdən biri iqtisadi diversifikasiyanın dərinləşməsi, qeyri-neft sektorunda güclü inkişafın baş verməsidir. Aşağıdakı cədvəldən də görünür ki, Ümumi Daxili Məhsulun (ÜDM) dinamık artımı həm də qeyri-neft sektorunun daha yüksək dinamikası ilə müşaiyət olunur:

Aşağıdakı cədvəldə təsbit olunan məlumatlara əsasən deyə bilərik ki, son illərdə qeyri-neft sektorunun payı həm ÜDM-də həm də dövlət büdcəsində artmışdır. Lakin neft gəlirləri dünya bazarında neftin qiymətlərindəki volatillikdən asılı olaraq artıb azalmışdır. Cədvəlin tərtib edilməsində məqsəd ölkə iqtisadiyyatının neft amilindən asılılığının azaldılmasını və qeyri-neft sektorunun inkişafını rəqəmlərlə göstərməkdən ibarətdir. Bununla yanaşı qeyri-neft sektorunda müşahidə olunan müsbət inkişaf gələcəyə nikbin baxmağa əsas verir. Ancaq bu müsbət trend dayanıqlı və davamlı olmalıdır.

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

Makroiqtisadi göstəricilərin inkişaf dinamikası (mly. manat)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ÜDM	52082	54744	58182	59014	54380	60425	70135	79797
Neft ÜDM-i	26787	25482	25 70	22825	16682	20605	26073	32904
Qeyri-neft ÜDM-i	25296	29262	33112	36189	37698	39820	44062	46893
Dövlət büdcəsinin gəlirləri	15701	17282	19474	18401	17498	17506	16517	22509
Neft gəlirləri	11592	12640	14247	12144	10217	9225	7884	13401
Qeyri-neft gəlirləri	4109	4642	5226	6257	7281	8281	8633	9108

Mənbə: Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi, Azərbaycan Respublikasının Hesablama Palatasının yuxarıda qeyd olunan illərdə dövlət büdcəsinin icrası barədə rəyləri və həmin illərdə dövlət büdcəsinin icrası barədə Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin fərmanları.

Təkmil dövlət fiskal siyasətinin formalaşdırılması baxımından fiskal dayanıqlılığın nəzəri cəhətdən aydınlaşdırılması da lazımlıdır. Fiskal dayanıqlılıq nəzəri cəhətdən, ən sadə formada uzunmüddətli dövrdə gözlənilən büdcə gəlirləri və büdcə xərclərinin bir-birinə bərabər (uyğun) olması şəklində izah edilir. Bu bərabərlik şərtinə əsasən, müəyyən dövr ərzində meydana çıxa biləcək büdcə kəsri, uzunmüddətli dövrdə büdcə profisiti ilə tarazlaşdırıldığı müddətcə dövlət büdcəsinin dayanıqlılığının təmin edildiyini söyləmək mümkündür. Eyni zamanda büdcə kəsiri və dövlət borcu iqtisadiyyatın stimullaşdırılması məqsədi ilə yaranması məqsədəuyğun hesab olunur. Həmçinin fiskal və monetar siyasətin koordinasiyası makroiqtisadi sabitliyə zəmin yaradır. Koordinasiyanın mövcud olmadığı şəraitdə isə iqtisadiyyat yüksək kəsir və infliyasiya təzyiqləri ilə üzləşir. Fiskal dayanıqlılıq və onun ölçülməsi ilə bağlı tədqiqatların bir qismində dayanıqlılığın təmin edilməsində büdcə gəlirləri daha çox diqqətdə saxlandığı halda, digərlərində büdcə xərcləri əsas alınmışdır. Xüsusilə son otuz il ərzində çox geniş tədqiq olunmasına baxmayaraq, fiskal dayanıqlılıq anlayışı, onun göstəriciləri və ölçülməsi yolları ilə bağlı vahid yanaşma formalaşdırılmamışdır.

Azərbaycanda fiskal siyasətin təkmilləşdirilməsi məsələsi şübhəsiz ki, vacib bir məqamdan kənarda - neft gəlirlərini nəzərə almadan aydınlaşdırıla bilməz. Bu problem Hollandiyada ötən əsrin 50-60-cı illərində müşahidə edilib və bu da həmin ölkədə təbii qazın tapılması nəticəsində bu məhsulun ixracının artması ilə bağlı olmuşdur. Qaz ixracına bel bağlayan Hollandiya hökuməti başqa sektorların inkişafına lazımı diqqət ayırmadı və bu son nəticədə iqtisadi böhranla müşahidə edildi. Neft gəlirlərindən istifadənin fiskal modelinin yaradılması (The World Bank: Petroleum fiscal modelling) sözügedən gəlirlərin səmərəli istifadə və idarə olunması üçün zəruridir. Bu modelin üç əsas məqsədi mövcuddur:

- Fiskal siyasətin təhlili zamanı nəticələrin modelləşdirilməsi;
- Nəğd vəsait hərəkətinin monitorinqinin aparılması;
- Gəlirlərin düzgün proqnozlaşdırılması və fiskal planlama.

Qeyd olunan "modelin" reallaşdırılması Maliyyə Nazirliyinin, Mərkəzi Bankın və Neft Fondunun birgə fəaliyyəti nəticəsində mümkündür (3). Makroiqtisadi tələb ondan ibarətdir ki, daxili və xarici balans hədəflər müəyyən edilməlidir. Daxili balans dedikdə tam məşğulluğun təmin edilməsi və qiymət sabitliyi nəzərdə tutulur. Daxili disbalansa misal kimi əhalinin regionlardan şəhərə axınını göstərə bilərik. Həmçinin, tam məşğulluğun təmin edilməsi və

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

qiymət sabitliyi rifah halının yüksəlməsi üçün əhəmiyyətlidir. Xarici balans dedikdə dövlət borcunun minumum səviyyədə olması və xarici valyutalarda ehtiyatların kifayət qədər olması kimi başa düşülür. Dediklərimizin əksinin olması gələcək nəsillərin rifahı üçün müəyyən risklər daşıyır. Bununla yanaşı xarici ticarət əlaqələrində ölkənin nüfuzuna mənfi təsir göstərir. Beynəlxalq yanaşmaya əsasən deyə bilərik ki, daxili və xarici balansın qorunması makroiqtisadi sabitlik üçün mühüm amil hesab olunur.

Bir çox neft ixrac edən ölkələrdə neft gəlirlərinin artması ilə adekvat olaraq dövlət büdcəsinin xərcləri də artırılır. Bu da iqtisadiyyatda infliyasiyaya səbəb olur. Bu prosesin qarşısının alınması üçün orta müddətdə stabillik üçün müəyyən qaydalar tətbiq olunur (The World Bank: Rules for Medium Term Stability). İlkin olaraq dövlətin monitar siyasəti özəl sektorda istehlkaka və investisiyaya uyğun olaraq aparılmalıdır. Bununla əlaqədar olaraq neft gəlirlərinin dövlət büdcəsinə köçürülməsinin optimal həddi müəyyən olunmalı və bu gəlirlər dövlət büdcəsi vasitəsi ilə daha çox iqtisadiyyatın diversfikasiyasına yönəldilməlidir. Neft gəlirlərlərinin uzun müddətə istifadəsi edilməsi (The World Bank: Permanent Income and Sustainable Long-Term Use of Petroleum Revenues) daha çox gəlirlərin ehtiyata yönəldilməsi kimi səciyyələnir və gələcək nəsillərin rifah halı nəzərə alınınr. Eyni zamanda neft gəlirləri xarici investisiyalara yönəldilir və hər ilin dövlət büdcəsinə transfertlər əsasən xarici investisiyalardan və ya layihələrdə iştirak payından əldə olunan gəlirlər hesabına reallaşdırılır (4).

Neft gəlirlərindən istifadənin səmərəli modeli (Norveç modeli)

Resurslardan asılılıq və böyük neft gəlirləri son nəticədə heçdə ölkələrin hamısını inkişafını stimullaşdırmır. Ötən illərin təcrübəsi göstərir ki, resurslarla zəngin olan ölkələrin iqtisadi inkişafı demək olar ki, heç bir resursu olmayan ölkələrinkindən bəzən dəfələrlə geri qalır. XX əsrin ortalarınadək iqtisadiyyatı araşdıran alimlər belə hesab edirdilər ki, resursların varlığı ölkə üçün əlavə imtiyaz və üstünlük deməkdir. Lakin, 50-ci illərdən sonra bir çox ölkənin yaşadığı acı resurs təcrübələri bu fikrin üzərindən xətt çəkdi və resursların yaratdığı problemlər geniş şəkildə araşdırılmağa başlandı və qeyd edilməlidir ki, bu baxımdan yararlı bir neçə nümunə də mövcuddur. Dünya təcrubəsində neftlə zəngin olan ölkələrin bu ehtiyatlardan əldə edilən gəlirləri istifadə etmək istiqamətində bir-birindən fərqli bir neçə model mövcuddur: Məsələn, Nigeriya və Norveç Modelləri. Neft gəlirlərindən səmərəli istifadə baxımından Nigeriya Modeli uğursuz bir modeldir. Nigeriya və bu grupa aid edilən digər olkələrdə neft gəlirləri əsasən siyasi iqtidarların maraqları istiqamətində və səmərəsiz istifadə edilərək, iqtisadiyyatın kompleks şəkildə inkişafıyla nəticələnmir. Norveç modeli isə bu qəbildən uğurlu bir model olaraq qiymətləndirilir. Norveç və bu grupa aid edilən ölkələr neft gəlirlərindən səmərəli istifadə etmə yoluyla ölkənin inkişaf etmiş ölkələr arasındakı yerini almasına gətirib çıxarmışdır.

Ümumiyyətlə neft gəlirlərinin idarə olunmasında Norveç modeli ən uğurlu model olaraq qəbul edilir. Ölkə neftdən əldə edilən gəlirlərlə bir tərəfdən neft səneyesini-neft ayırma, neft-kimya, neft maşınqayırma sahələrini inkişaf etdirmiş, digər tərəfdən insan kapitalına çox ciddi investisiyalar qoymuşdur. Bu gün Norveçin rifah baxımından bu seviyyede olması bilikli insanların sayəsində olmuşdur. Demek olar ki, insan kapitalı Norveçin iqtisadi yuksəlişinin arxasında duran ən önəmli amildir. Ayrıca Norveç modelinin uğurlu olmasında neft gəlirlərinin idarə olunması istiqamətində qurulan Fondun fəaliyyətləri və gəlirlərin yerləştirilməsində gostərilən yuksək səviyyəli peşəkarlığın rolunu xüsusi qeyd etmək lazımdır. Norveç dovlətinin naliyyətlərində qeyri-neft amillərinin təsiri əhəmiyyətli olsa da, bu uğurda neftin rolu danılmazdır. Bu gün adı çəkilən ölkə dünya rifah sıralamasında ilk yerləri bölüşür. Dünyada neft zəngini bəzi olkələr vardır ki, əhalisinin böyük bir qismi hələ də yoxsulluq içindədir. İqtisadiyyatı ciddi ölçüdə neftdən asılıdır və təbəqələşmə ifrat dərəcədədir. Norveçdə isə iqtisadiyyat, xüsusən ixracat neftdən asılı olsa da, bu hal iqtisadi

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

problemlərlə muşahidə olunmur. Ölkə güclü insan kapitalına sahibdir və orta təbəqə üstünlük təşkil edir. Norveç uğurunun səbəbləri ümumi olaraq belə sıralamaq olar:

- Norveç bu sahənin qanunverici bazasını yaratdı və hər şey bu qanuna istinadən edildi;
- Əsas investisiyanı insan kapitalının inkişafına yönəltdi;
- Neft istehsalı zamanı şəffaflığı təmin etdi, korrupsiyaya imkan verilmədi;
- Neft gəlirlərinin yığılması və istifadəsində peşakarlıq nümayiş etdirdi;
- Neft gəlirləri ilə dövlət büdcəsini bir birindən ayırdı;
- Neftlə bağlı bütün gəlirlər neft fondunda toplanıldı, qeyri-neft budcəsi hazırlanıldı, budcə kəsiri varsa neft vəsaitlərindən istifadə edildi. Heç bir xarici borclanmaya gedilmədi;
- Neft gəlirləri olduqca cuzi risklə idarə edildi;
- Neft gəlirlərinin idarə edilməsi prosesində tam şəffaflıq təmin edildi.

Norveç hal-hazırda yüksək həyat səviyyəsinə sahibdir. İstənilən bir sahədə infrastruktur tam şəkildə qurulmuşdur. Norveç bu uğuru necə əldə etdi? Bunun üçün demokratik cəmiyyət quruldu, elmə, biliyə əsaslanan və əhalinin rifah halının yüksəlməsinə xidmət edən iqtisadi model yaradıldı. Həmçinin burada əsas həlledici amilin insan faktoru olduğu unudulmamalıdır. Baxmayaraq ki, Norveç təbii resurslara sahib idi və bu inkişaf bilikli əmək potensialı sayəsində mümkün ola bilmişdi. İnsan kapitalı ehtiyatı Norveçin iqtisadi yuksəlişinin arxasında duran əsas güc idi. Təbii resurslar ikinci dərəcəli amillər arasındadır. Təcrubə gostərir ki, insan kapitalı təbii resurslarsız yaşayış standartlarını yüksəldə bilər (yeni sənayeləşdirilmiş ölkələrdə olduğu kimi). Digər tərəfdən, bilikli insan kapitalına sahib olmadan təbii resurslar inkişafa çox az təsir gostərir və ya daha da pisləşdirir. Norveçin neft gəlirlərinin idarə olunmasındakı diqqətli davranışı və əldə etdiyi uğur dünya üzərində digər təbii ehtiyatlarla zəngin olan ölkələrin marağını cəlb etmişdir. Umumiyyətlə Norveç modelinin bir necə əsas xususiyyəti vardır:

- Neft istehsalına başlanan dövrdən neftqaz ehtiyatları Norveç qanunları ilə ümumxalq mülkiyyəti elan olunmuş, bunun vasitəsilə də olkə vətəndaşlarının ehtiyatlar uzərində qanuni hüquqları yaradılmışdır.
- Mövcud qanunvericilik bazasında hökumət illər boyunca sahib olunan resursların əhəmiyyətli qismini istismar edərək, neft gəlirlərini neft fondunda toplamışdır. Əlavə olaraq, hokumət cari maliyyə ehtiyacını ödəmək üçün ümumi ehtiyyatın sadəcə az bir qismini istifadə etmə yolunu seçmişdir.
- Neft-qaz tədqiqatları və gəlirlərin istifadəsi uzərində nəzarət mexanizması qurulmuş və bu siyasət həm bugünki, həm də gələcək nəsillərin bu gəlirlərdən faydalanması məqsədini güdmüşdür.

Neft hasilatının başlandığı ilk illərdən hamılıqla qəbul edilən bir fikir mövcuddur: Norveç iqtisadiyyatı artan neft gəlirlərinin mənfi təsirlərindən (həddən artıq isinmə, lazımsız xərclər) qorunmalıdır. Fond qeyri-neft sahəsində formalaşan budcə kəsirini maliyyələşdirir və xarici dövlət borcunun yaranmasına imkan vermir. Bununla belə, neft Norveç iqtisadiyyatında hələ də aparıcı rola sahibdir. Bu sektor hələ də həm ÜDM-də, dovlət gəlirlərində, iqtisadiyyata qoyulan investisiyalarda, həm də ölkənin ixracatında kifayət qədər ciddi pay sahibidir. Nəticə olaraq yuxarıda işləyiş mexanizmi ümumi şəkildə ələ alınan Norveç modelindən neft-qaz ehtiyatları ilə zəngin olan Azərbaycanın da alacağı bir sıra nümunələr vardır. Xüsusilə ölkədə hədəf olaraq təsbit edilən davamlı iqtisadi inkişafın təmin olunması, xalqın rifah səviyyəsinin yuksəldilməsi, sosial-iqtisadi reformların həyata kecirilməsi neft-qaz gəlirlərinin səmərəli istifadəsindən birbaşa asılıdır. Bu istiqamətdə indiyə qədər atılan uğurlu addımların davam etməsi, ölkənin dünya təcrubəsindən faydalanaraq və ölkə daxili reallıqları diqqətə alaraq təcrübədən keçmiş, gəlirlərin idarə edilməsi istiqamətində uğurlu modelləri oyrənməsi və tətbiq etməsiylə daha yuksək nəticələr əldə edilməsinə gətirib çıxaracaqdır. Bu

cəhətdən əldə ediləcək nailiyyətlərin, Norveç modelində də əhəmiyyətli yeri olan insan kapitalına yonəldiləcək investisiyalardan asılı olacağı unudulmamalıdır (5).

Neft gəlirlərinin idarə olunmasinda Norveç modelinin uğurlu bir model olaraq gəbul edilməsi şüphəsiz Norveç Dovlət Pensiya Fondunun (keçmiş Dovlət Neft Fondu) uğurlu fəaliyyəti nəticəsində olmuşdur. Fond dövlət büdcəsinin gəlirlərinin təmin edilməsində buffer rolunu oynayır. Fond dovlət tərəfindən idarə olunan fondlar arasında Avropada ən nəhəngidir. Dünya sıralamasında isə sadəcə Birləşmiş Ərəb Əmirliklərinin fondundan geri qalır. Ümumiyyətlə Neft gəlirlərinin idarə olunmasında Norveç modelini araşdırarkən bir sualın cavabını bilmək çox vacibdir: bu ölkədə gəlirlərin toplanması və idarə olunmasının dayandığı qanunverici baza necədir? Norveç modelinin qanunverici bazası Norveç qanunvericiliyində bununla bağlı əsas götürülən qanun Dovlət Pensiya Fondu-Qlobal aktıdır. Norveç Pensiya Fondunu dünyanın digər fondlarından fərqləndirən əsas xususiyyət onun strategiyası və investisiyalarla bağlı cəmiyyətə qarşı şəffaflığıdır. İldə 4 dəfə, rüblük olaraq Fondun nəticələri və üzləşdiyi risklər haqqında hesabat verilir. Həmçinin Fondun dünya üzrə digər böyük şirkətlərdə yerləşdirdiyi səhmlərdən əldə etdiyi gəlirlər də hesabatda detalları ilə təqdim edilir.

Norveç Pensiya Fondu başqa fondlar üçün nümunə ola biləcək bir sıra xüsusiyyətləri vardır. Lakin bu fond dünyada öz vəsaitlərinin həcmindən daha çox beynəlxalq standartlara uyğun olan ən yaxşı praktikanı tətbiq etdiyinə görə tanınır. Fondun məqsədi neft satışlarından gələn gəlirlərin yığılması və nəsillərarası ötürülmənin təmin olunmasıdır. Fond həm də fiskal alət kimi istifadə olunur. Başqa sözlərlə, Fonddan dövlət büdcəsinə edilən transferlərin həcminə Norveç hökuməti limit tətbiq edir. 2001-ci ildə qəbul olunmuş fiskal qaydalar qeyri-neft büdcə kəsirinə Norveç Pensiya Fondunun vəsaitlərinin 4%-i həcmində məhdudiyyət qoymuşdur. Bu o deməkdir ki, hər il qeyri-neft büdcə kəsirinin örtülməsi üçün transfer olunan məbləğ qeyd olunan həcmdən artıq ola bilməz. Maraqlı fakt ondan ibarətdir ki, uzunmüddətli perspektivdə Fondun gözlənilən real gəlirliliyi də 4% təşkil edir. Bu da o deməkdir ki, hökumət Fondun real kapitalını qoruyub saxlamaqla yalnız bu kapitalın idarəolunmasından gələn gəlirləri xərcləyir. Bu yanaşmanın əsasını isə belə bir fikir təşkil edir ki, neft gəlirlərini yalnız bir dəfə, neft gəlirlərinin idarəolunmasından gələn gəlirləri isə sonsuzadək istifadə etmək olar.

Norveç Pensiya Fondunun digər təqdirəlayiq cəhəti yüksək şəffaflığa malik investisiya strategiyasının izlənilməsidir. Belə ki, Fondun aydın məqsədləri, investisiya siyasəti və bunun nəticələri, illik səmərəlilik göstəriciləri, bütün investisiya qoyuluşu edilmiş şirkətlərin siyahısı periodik olaraq ictimaiyyətə açıqlanır. Fondun aktivləri yalnız xaricə investisiya edilir. Bu strategiya vasitəsilə riskin diversifikasiyasına və təqdirəlayiq maliyyə nəticələrinə nail olunur. Əlavə olaraq, fond öz vəsaitlərini yalnız xaricə investisia etməklə ölkənin qeyri-neft sektorunu neftin qiymətindəki dalğalanmalardan qoruyan qalxan rolunu oynayır. Ümumilikdə, Norveç Pensiya Fondunun strategiyasının əsasını orta səviyyəli risklə yüksək gəlirliliyə nail omaq təşkil edir. Norveç Pensiya Fondunun son son illərdə aktivlərin idarə olunmasından əldə etdiyi real gəlirlilik 4%-dən yuxarı olmuşdur ki, bu da tətbiq olunan investisiya strategiyasının uğurlu olduğundan xəbər verir. Həmçinin vəsaitləri bir sıra etik qaydalar çərçivəsində idarə olunur və bu təcrübə bir daha sübut edir ki, heç də ictimai rifaha bağlılıq yüksək gəlirliliyə mənfi təsir etmir. Əksinə bir sıra ekspertlər belə hesab edirlər ki, hazırda etik məsələlər səhmlərin qiymətində öz əksini tapmasa da, gələcəkdə şəffaflığı şübhə altında olan və etik prinsiplərə riayət etməyən şirkətlərin səhm qiymətlərinə qeyd olunan hallar mənfi təsir edəcəklər. Qeyd olunmalıdır ki, investisiya strategiyası üçün əhəmiyyət kəsb edən əsas məsələ portfelin tərkibində ayrı-ayrı coğrafi regionların və maliyyə alətlərinin xüsusi çəkisinin müəyyən olunmasıdır. Belə ki, bu seçim istənilən fondun gözlənilən gəlirliliyi və investisiya portfelinin risk dərəcəsini müəyyən edir. 1998-ci ildən mövcud olan

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

qaydalara görə Fondun ümumi portfelində səhmlərin xüsusi çəkisi 30-50%, sabit gəlir gətirən maliyyə alətlərinin xüsusi çəkisi isə 50-70% arasında təşkil edir. Norveç Pensiya Fondunun operativ idarəedilməsi Norveç Mərkəzi Bankına həvalə edilmişdir. Mövcud qaydalara görə, bank Maliyyə Nazirliyinin müəyyənləşdirdiyi bençmark üzrə investisiya portfelini idarə etməlidir. Lakin Norveç Mərkəzi Bankına strateji bençmarkdan müəyyən limitlər daxilində yayınmağa icazə verilir. Bu limit yayınma halları zamanı yaranan əlavə riskin miqdarıdır ki, bu da 1,5% təşkil edir. İcazə verilən bu risk limiti Norges Banka aktiv menecment sayəsində bençmark portfelinin gəlirliliyindən daha yaxşı nəticə göstərməyə imkan verir. Bununla da müəyyənləşdirilmiş strateji bençmark portfeli həm riskin idarəedilməsi aləti, həm də Norveç Mərkəzi Bankına idarəetmə effektivliyinin ölçülməsi vasitəsi kimi çıxış edir. Tədqiqatçılar Norveç Pensiya Fondunun strategiyasını təhlil edərkən aşağıdakı məsələlərə toxunmuşdur:

- Norveç iqtisadiyyatını neft gəlirlərindən tamamilə sterilizasiya etmək. Fondun vəsaitləri əsaslı şəkildə xaricə investisiya edilir. Yerli valyuta olan kron ilə başqa Avropa valyutaları, xüsusən də Avro arasındakı mübadilə kursu monetarist siyasətdən daha çox iqtisadi faktorlar hesabına sabit saxlanılır.
- İnvestisiyalar həm - fiks gəlirlərə, həm də qiymətli kağızlara yönəldilir; 1998-ci ildən bəri vəsaitlərin 50 faizə qədərinin birjalara investisiya edilməsinə icazə verilir. Ancaq bu birjalar yalnız xarici birjalar olmalıdır. İndi vəsaitlərinin birjalara yönəldilən hissəsi 40 faizə çatır. Bu baxımdan Norveçdə ən çox müzakirə edilən faktorlardan biri də birjalara yönəldilən vəsaitlərin riski ilə bağlıdır. Buna görə də, fond investisiyanı müxtəlif sənaye sahələri, eləcə də regionlar üzrə yönəldir ki, risk dərəcəsini aşağı salsın. İndi fondun hər hansı şirkətə yönəltdiyi vəsaitin həcimi onun ümumi kapitalının 5 faizindən çox ola bilməz.
- İnvestisiyaların yerləşdirilməsində etik prinsiplərə əməl edilir. Bu zaman maraq konfliktindən çəkinmək başlıca şərtlərdən biridir. Eyni zamanda ―bədnam ad çıxarmış firmalara işləməyə qadağalar qoyulub.

Görüldüyü kimi, pozitiv nümunə kimi təqdim edilən Norveç modeli vəsaitlərin idarəedilməsi aspektindən bir sıra tətbiq edici cəhətlərə malikdir. Bu baxımdan, dünyanın müxtəlif ölkələrində təbii resursların idarəedilməsi ilə bağlı yaradılan fondlar üçün bu dövlətin təcrübəsi olduqca uğurlu nümunə hesab edilir.

Nəticə

Son dövrlərdə neft qiymətlərinin dünya bazarında dəyişməsi təbii olaraq dövlət büdcəsində gəlirlərin azalmasına səbəb olmuşdur. Bu da öz növbəsində bəzi xərclərin təmin olunmamasına gətirib çıxarmışdır. Bununla əlaqədar olaraq dayanıqlı fiskal siyasətin işlənib hazırlanması neft gəlirlərindən ölkə iqtisadiyyatının asıllığının azaldılması əsas iqtisadi prioritetlərdən hesab olunur. Ölkədə “insan kapitalı”na daha çox investisiya yatırılmalı və ölkədə iqtisadiyyat diversfikasiya olunmaqla daxili istehsalın artımı nəticəsində inkişaf etmiş ölkələrdə olduğu kimi büdcə gəlirləri əsasən vergilərdən və digər daxilolmalar hesabına təmin edilməlidir. Təbii olaraq qeyri-neft sektorunun inkişafı, intensiv iqtisadi artım nəticədə büdcə gəlirlərini də artıracaqdır.

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

Ədəbiyyat

1. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli 1138 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş "Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi".
2. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2018-ci il 411 nömrəli Fərmanı ilə "Büdcə qaydasına uyğun icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinin hesablanması Qaydası"
3."Ending dependency: How is oil revenues effectively used in Azerbaijan?" Center for economic and social development. Edited by Vugar Bayramov.
4."Azerbaijan has started implemention of fiscal rules" Eurasia Extractive Industries Knowledge Hub.
5."Neft gəlirlərinin idarə olunmasında uğurlu model: Norveç modeli" Altay İsmayılov, Xətai Alıyev, Qafqaz universiteti-2010.
6. Norwegian Petroleum Directorate, Ministry of Petroleum and Energy.
7. www.economy.gov.az
8. www.imf.org
9. www.worldbank.org
10. www.cesd.az

Orkhan Tashekkul Sadıgov

The efficient ways of using of the oil revenues via the state budget

Summary

This article shows the prospects of development of the non-oil sector and ways of rational use of oil revenues. Generally short and long term reduce dependence on oil revenues are commented. At the same time, in Azerbaijan new approaches to use oil incomes and the Norwegian model which accounted successful model in this field in the world were analyzed.

Key words: *sustainable fiscal policy, oil revenues, the Norwegian Model, the non-oil sector, "medium-term expenditure framework".*

Орхан Ташакул оглы Садыгов

Пути еффективного использования нефтяных доходов посредством государственного бюджета

Резюме

В этой статье были показаны пути еффективного использования нефтяных доходов и перспективы развития ненефтяного сектора. В целом, также были отмечены пути снижения зависимости от нефтяных доходов в краткосрочной и долгосрочной перспективе. В то же время был проведен анализ нового подхода в использовании нефтяных доходов в Азербайджане и Норвежской модели, считающейся успешной моделью в мире в этой сфере.

Ключевые слова: *устойчивой фискальной политики, нефтяные доходы, норвежская модель, ненефтяной сектор, "среднесрочных расходов рамки"*

Elmi redaktor: i.f.d., dos. Y.Məmmədov
Daxil olub: 20.07.2019.
Çapa qəbul olunub: 24.07.2019.

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az

© AMEA İqtisadiyyat İnstitutu
© www.economics.com.az