

2020-ci il üçün büdcə xərcləmələri: gözləntilər və meyllər

written by Rovshan Aghayev

Ölkə prezidenti gələn ilin dövlət büdcəsi haqqında [qanunu](#) təsdiqlədi. 2020-ci ilin büdcəsi büdcə qaydasını dəyişməklə hazırlanıb. Belə ki, qaydanın 18 dekabr 2018-ci ildə təsdiqlənmiş [əvvəlki variantına](#) görə, növbəti il üzrə icmal büdcə xərcləri cari ilin xərclərindən maksimum 3% artımla proqnozlaşdırıla bilərdi. Lakin təxminən 1 il sonra – 12 noyabr 2019-cu ildə büdcə qaydası [dəyişdirildi](#). Bu dəyişiklik isə icmal büdcə xərclərinin 3%-lik nominal artımının əvəzinə xərclərin real artımını təklif edir. Yəni icmal büdcə xərclərinin 3%-lik nominal artımı növbəti il üçün hökumətin proqnozlaşdırdığı inflyasiya səviyyəsi nəzərə alınmaqla hesablanacaq. Məsələn, 2020-ci ilin [icmal büdcə xərcləri](#) 29.488 mlrd. manat təsdiqlənib. Bu, 2019-cu ilin büdcə [qanunu](#) ilə təsdiqlənən icmal büdcə xərclərindən 2.117 mlrd. manat və ya 7.6% çoxdur. Bu göstəricinin 3%-lik hissəsi qaydaya uyğun maksimum nominal artımı, yerdə qalan 4.6%-lik hissəsi isə gələn il üçün proqnozlaşdırılan inflyasiyanı əks etdirir. Halbuki 3%-lik nominal artım qaydası dəyişdirilməsəydi, 2020-ci ilin icmal büdcə xərcləri maksimum 821 mln. manat arta bilərdi.

Əslində iqtisadiyyatın 2004-cü ildən – böyük neft pullarının axını ilə start götürən protsiklik büdcə siyasətindən qurtulması qaçılmaz idi və 2015-ci ildə milli valyutanın kəskin dəyər itirməsi ilə bu istiqamətdə müzakirələr aktuallaşdı. Nədir protsiklik büdcə siyasəti? Resurs ölkələrinə münasibətdə həmin siyasətin [mahyyəti](#) belədir: dünya bazarlarında yüksək təbii resurs qiymətləri şəraitində gəlirləri resurslardan kəskin asılı olan ölkələr büdcə vasitəsilə maksimum çox xərcləyir, qiymətlər (buna uyğun

resurs gəlirləri) azalanda isə xərcləmələri azaldır. Nəticədə yüksək resurs qiymətləri şəraitində büdcə siyasəti iqtisadi artımı stimullaşdırır, aşağı qiymətlər isə iqtisadi böhran yaradır. Ona görə də resurs qiymətlərinin doğurduğu makroiqtisadi volatillikdən yaxa qurtarmaq üçün hökumət büdcə qaydası vasitəsilə xərcləmələri limitləşdirir və bununla da kontrtsiklik büdcə siyasətinə keçid edir. Ekspert qrupumuz Azərbaycanda tətbiq olunan büdcə qaydası, beynəlxalq təcrübədə onun nümunələri ilə bağlı hələ 2018-ci ildə [siyasət sənədi](#) hazırlamışdı və maraqlananlar təqdim edilən link vasitəsilə sənədlə tanış ola, bizə rəy və qeydlərini göndərə bilərlər.

Bu məsələ isə ayrı bir məqalənin mövzudur və geniş analizə ehtiyacı var. Sadəcə, 2020-ci ilin icmal büdcəsi qaydaya yeni dəyişiklik əsasında hazırlandığı üçün kiçik bir arayışa ehtiyac duyduq. Təqdim edilən məqalənin əsas hədəfi növbəti ilə dövlət büdcəsi və Sosial Müdafiə Fondunun xərcləmələrindən cəmiyyətin gözləntiləri, son 15 ilin timsalında xərcləmələrdə baş verən diqqətçəkici trendlərlə bağlı müəyyən qənaətləri paylaşmaqdır.[\[1\]](#)

Hökumətin əsas xərc prioritetləri

2015-ci il böhranına qədər böyük neft pullarının ölkəyə daxil olduğu davamlı 10 il ərzində dövlət büdcəsi vasitəsilə ən böyük xərcləmələr 2013-cü ildə qeydə alınıb. Həmin il manat ifadəsində dövlət büdcəsi 19.143 mlrd. manat, ABŞ dolları ifadəsində isə 24.3 mlrd. dollar olmuşdu. 2015-ci ildə ardıcıl 2 devalvasiya və xərclərdəki azalma dinamikası nəzərə alınsa, 2014-2018-ci illər üzrə dövlət büdcəsi vasitəsilə ən iri xərcləmə 2018-ci ilə təsadüf edir. Həmin il manat ifadəsində büdcə xərcləri 22.732 mlrd. manat, ABŞ dolları ifadəsində 13.4 mlrd. dollar təşkil edib.

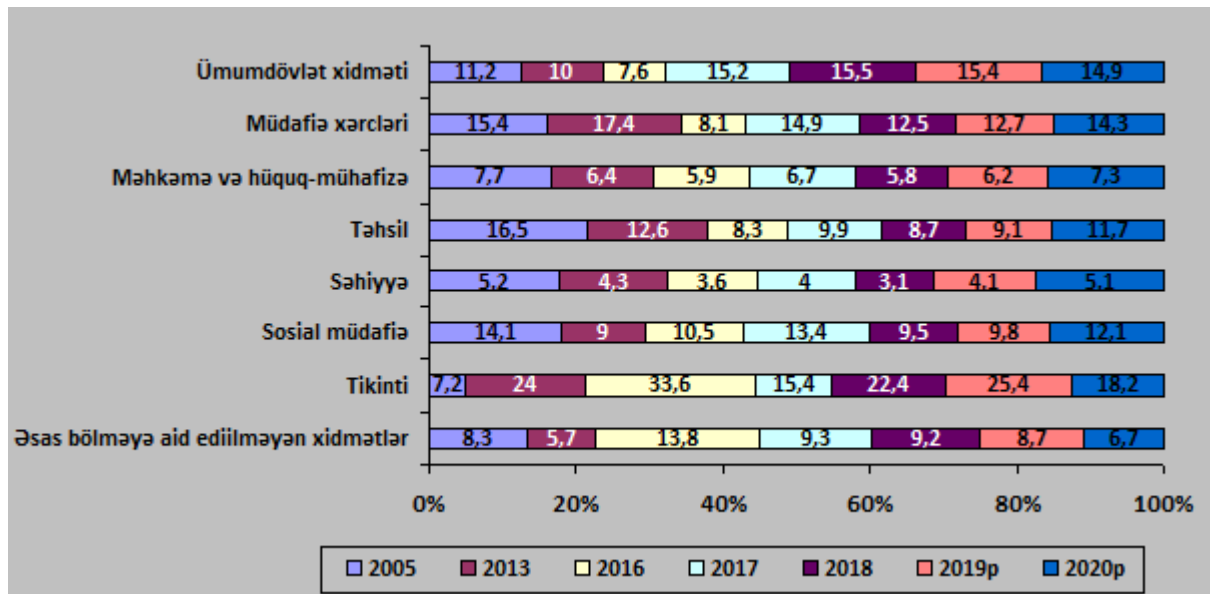


Diagram 1. 2005-2020-ci illərdə dövlət büdcəsi xərclərinin prioritetləri (2019 və 2020-ci illətr üzrə proqnoz göstəricilər, əvvəlki illər üzrə faktiki icra göstəriciləridir)

Nazirlər Kabinetinin 11 oktyabr 2018-ci il 440 sayılı qərarı ilə təsdiqlənmiş yeni [büdcə təsnifatına](#) qədər qüvvədə olan köhnə [təsnifata](#) görə, müxtəlif vaxtlarda dövlət büdcəsinin 13-14 intervalında funksional xərc istiqaməti olub. Yeni təsnifatla artıq 2020-ci ilin dövlət büdcəsi hazırlanıb və funksional istiqamətlərin sayı 12-yə endirilib. Amma bu istiqamətlərin sayından asılı olmayaraq 2005-2020-ci illərdə məcmu dövlət büdcəsi xərclərinin 86-91%-i 8 xərc bölməsindən formalaşıb. 15 il ərzində diagramda təqdim edilən 8 istiqamət daima ilk səkkizlikdə yer alıb və prioritetlərin yerdəyişməsi məhz bu istiqamətlər arasında baş verib, digər 4 və ya 6 istiqamət həmişə sonrakı yerlərdə qərarlaşıblar, ən yaxşı halda məcmu dövlət büdcəsi xərclərinin 9-14%-ni təşkil ediblər.

2005-2013-cü illərdə – dövlət büdcəsi xərclərinin məbləği 9 dəfəyə yaxın artaraq 2.141 mlrd. manatdan 19.143 mlrd. manata yüksəlib. Həmin zaman intervalında dövlət büdcəsinin funksional xərc istiqamətləri içərisində 2005-ci ildə ilk 3-lükdə qərarlaşan təhsil, müdafiə və sosial müdafiə xərclərinin

yerini 2013-cü ildə investisiya, müdafiə və təhsil xərcləri tutub. 2005-ci ildə ilk 3 istiqamət bütün dövlət büdcəsi xərclərinin 44%-ni təşkil etdiyi halda, 2013-cü ildə həmin göstərici 54%-ə yüksəlib.

2015-ci ildən sonra prioritetlər yenə dəyişdi – artıq 2017-ci ildə təhsil xərcləri də ilk 3 xərc prioritetində yer almadı, burada ümumdövlət, tikinti və müdafiə xərcləri qərarlaşdı və həmin istiqamətlər məcmu dövlət büdcəsi xərclərinin 47%-ni təşkil etdi. Ümumdövlət xidməti xərclərinin payının sürətlə artması devalvasiya nəticəsində dövlət sektorunun xarici valyutada borclarının manat ifadəsində genişlənməsi, ödəmə qabiliyyətini itirmiş dövlət şirkətlərinin bir sıra şərti öhdəliklərinin büdcənin öhdəliyinə keçməsi ilə bağlı oldu. Məsələn, büdcənin dövlət borcuna xidmət xərcləri 2010-cu ildəki 85 mln. manatdan 2017-ci ildə 1.6 mlrd. manata yaxınlaşdı. Nəticədə borcla bağlı xərclərin artım tempi 2010-2017-ci illərdə cəmi 50% təşkil etdiyi halda, borcla bağlı xərclərin artımı 20 dəfəyə çatdı.

Lakin 2015-ci ildə milli valyutanın kəskin dəyər itirməsi və iqtisadi artımın mənfi göstəriciyə keçməsi nəticəsində 2016-2018-ci illərdə qeydə alınan yüksək inflyasiya, həmçinin ev təsərrüfatlarının qənaətlərinin ardıcıl 3 il ərzində mənfi zonaya daxil olması (xərclərin gəlirləri üstələməsi) hökuməti sosial müdafiə xərclərini genişləndirməyə məcbur etdi. Bu, özünü sosial xərclərin həm mütləq ifadədə, həm də ümumi xərclərdə xüsusi çəkisinin artımında göstərdi. Əgər 2015-ci ildə həm dövlət büdcəsi, həm də Sosial Müdafiə Fondu vasitəsilə əhalinin sosial müdafiəsinə, eləcə də büdcədən maliyyələşən təşkilatlarda işləyənlərin əmək haqlarına ümumilikdə 7.0 mlrd. manat və ya bu 2 büdcənin ümumi xərclərinin 36%-i qədər vəsait yönəldilmişdisə, 2020-ci il üçün həmin xərclər 13.4 mlrd. manat və məcmu xərclərin 44.1%-i səviyyəsində proqnozlaşdırılıb. Son 5 ildə dövlət büdcəsinin və Sosial Müdafiə Fondunun (transfertsiz) büdcə xərcləri 10.7 mlrd. manat və ya 55%, sosial müdafiə və əməkhaqqı xərcləri isə 6.4 mlrd. manat və ya 91.4% artır. Göründüyü kimi, əgər

proqnoz tam icra edilərsə, 2015-2020-ci illərdə sosial müdafiə və əməkhaqqı xərclərinin artım tempi büdcənin ümumi xərclərini əhəmiyyətli dərəcədə üstələyə biləcək.

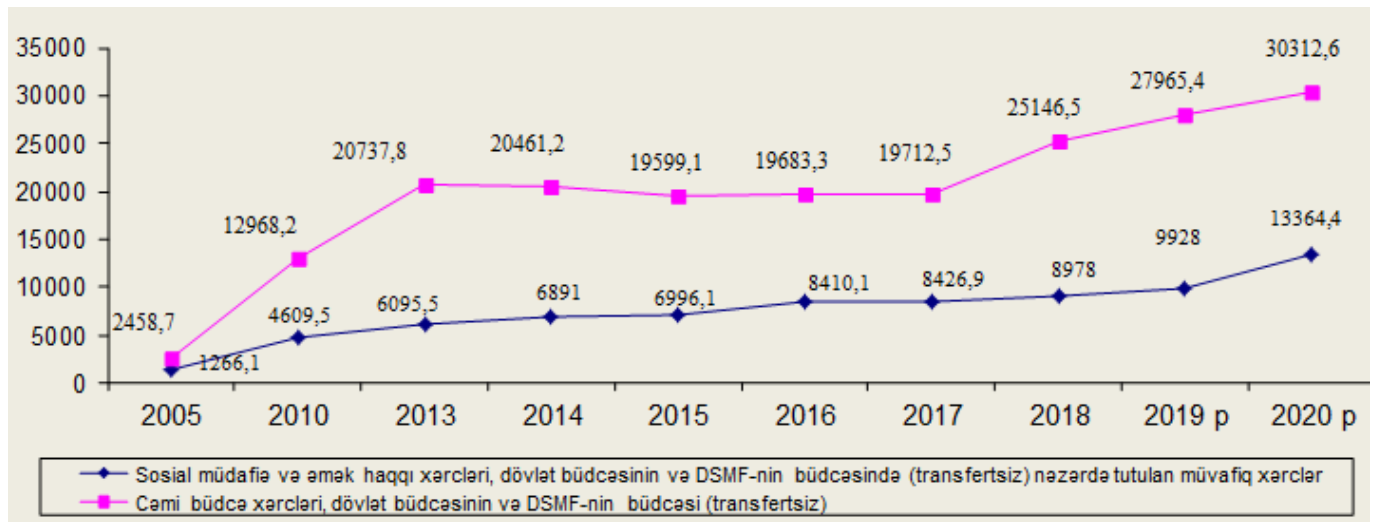


Diagram 2. Cəmi büdcə xərclərinin (dövlət büdcəsinin və DSMF-nin büdcəsi (transfertsiz) məcmu məbləği, hər 2 büdcədə nəzərdə tutulan sosial müdafiə və əməkhaqqı xərcləri

Rəqəmlərdən göründüyü kimi, 2018-ci ildən başlayaraq həm büdcə xərclərinin ümumi məbləğində, həm də sosial müdafiə və əməkhaqqı xərclərində sürətli artım müşahidə edilməyə başlanıb. İndi insanların tez-tez verdiyi sual potensial olaraq istehlaka yönələcək sosial xərclərin birdən-birə kəskin artımının yüksək inflyasiya riski yaradıb-yaratmayacağı, həmçinin neftin qiymətində yenidən kəskin ucuzlaşma olacağı təqdirdə, hökumətin sosial öhdəliklərini yerinə yetirə bilib-bilməyəcəyi ilə bağlıdır.

Sosial xərclərin kəskin artımı büdcə üçün risk yaradırmı?

2020-ci ildə sosial xərclərin xüsusi çəkisi 2005-ci ildən sonra ən yüksək göstəricidir – 44.1%. Həm büdcə xərclərinin, həm də sosial xərclərin növbəti il üçün proqnozlaşdırılan səviyyəsini valyuta ehtiyatlarına əl atmadan saxlamaq üçün aşağıdakı 3 şərt daxilində neftin orta illik qiyməti 50-55 dollar ətrafında olmalıdır:

1. Manatın məzənnəsi hazırkı səviyyədə qalır;

2. Neft-qaz hasilatı ən azı hazırkı səviyyədə qalır;
3. Büdcənin qeyri-neft gəlirləri hazırkı səviyyədə qərarlaşır.

2017-2018-ci illərdə manatın orta illik məzənnəsinin 1.7 manat=1 dollar ətrafında qərarlaşdığı, neft-qaz hasilatının demək olar ki eyni səviyyədə qaldığı (neft hasilatının həcmi dəyişməyib, əmtəəlik qaz hasilatı isə təxminən 5% [artmışdı](#)) şəraitdə xam neftin qiymətinin hər dolları Neft Fonduna təxminən 2.2-2.4 mlrd. manat mədaxil təmin edib. Məsələn, orta illik qiymətin 56 dollar təşkil etdiyi 2017-ci ildə Neft Fondunun [gəlirləri](#) 12.1 mlrd. manat təşkil etmişdi. Bu məbləğ isə Fondun illik xərcləmələrinin tamamına bərabərdir. Deməli, neftin orta illik qiymətinin 50-55 dollar olduğu şəraitdə yuxarıda qeyd edilən 3 şərt sabit qalarsa və hökumət xərclərin ixtisarına getməzsə, Neft Fondu yığım edə və ehtiyatlarını artırma bilməyəcək. Sosial xərclərin büdcədə payının 30-35%-i ötmədiyi əvvəlki illərdə neftin orta illik qiymətinin 35-40 dollar səviyyəsi xərclərin strukturuna yenidən baxmaqla hökumətin büdcə öhdəliklərini çox ciddi narahatlıq olmadan icra etməyə imkan verirdi. Bu zaman investisiya xərclərinin büdcədə yüksək payı hökumətin xərcləmələrlə manevr imkanını geniş saxlayırdı. Məsələn, 2013-cü ildə büdcə investisiyalarının həcmi 7 mlrd. manata yaxın idi, amma 2016-cı ildə 2.6 dəfəyə yaxın ixtisar olunaraq 2.7 mlrd. manata düşmüşdü. Halbuki bütün bu illərdə sosial xərcləri ixtisar etmək mümkün olmayıb və bu xərclərin siyasi həssaslığı heç zaman ixtisar üçün imkan yaratmır. Əksinə, göründüyü kimi, böhran dövrlərində sosial xərcləri kəskin şəkildə artırmaq qaçılmaz olur.

Prezidentin 23.12.2019-cu il tarixində ölkə televeziyalarına verdiyi [müsahibədən](#) aydın oldu ki, büdcə investisiyalarının da ixtisarı artıq hökumət üçün yolverilməzdir. Dövlət başçısı deyib ki, büdcə imkanlarının məhdudlaşdığı dövrdə investisiyaların ixtisarı dövlət xətti ilə icra edilən layihələrə cəlb olunan insanların küçələrdə işsiz qalmasına

səbəb oldu. Bu fikir onu göstərir ki, büdcə vasitəsilə investisiya qoyuluşlarının elə bir həddi var ki, hökumət ondan aşağı xərcləmə aparmaq istəmir. Bu həddin nə qədər olduğunu kənardan qiymətləndirmək çətindir, lakin 2020-ci ildə investisiya xərcləri 23%-dən çox ixtisara məruz qaldı və sonrakı illərdə həmin azalmanın davam etməsi real görünür.

Beləliklə, indiyədək hökumət üçün bir risk – məzənnə riski vardı. Qarşılıqlı valyuta axınlarının hazırkı göstəriciləri (cari və maliyyə hesabları çərçivəsində valyuta gəlişi və çıxışı) sabit qaldığı şəraitdə neftin orta illik qiymətinin 45 dollardan aşağı düşməsi tədiyə balansının mənfi saldoya keçməsinə şərtləndirir, manatın məzənnəsi üçün risk yaradır. Belə bir vəziyyətdə hökumət üçün daha bir risk – büdcə riski yarandı. Xərc prioritetlərinin dəyişməsi, sosial xərclərin büdcədə üstün pay qazanması hökumətin büdcə öhdəliklərinin problemsiz, sosial gərginlik yaranmadan icrası üçün neftin orta illik qiymətinin ən azı 50-55 dollar intervalında qalmasını şərtləndirir.

Beynəlxalq Energetika Agentliyinin hazırkı dövrə olan [proqnozuna](#) görə, 2020-ci ildə Brent neftinin qiyməti 60 dollar ətrafında olacaq, yəni fəvqəladə global hadisələr baş verməsə, 2020-ci ildə Azərbaycan hökumətinin büdcə öhdəliklərini icra etməsi problem olmayacaq. Lakin büdcə siyasəti strateji alətdir və uzunmüddətli (ən azı 3-5 illik) proqnozlaşdırmaya söykənir. Ona görə cəmiyyət, xüsusilə ekspertlər haqlı olaraq daha uzun vədədə riskləri qiymətləndirməyə çalışır.

[\[1\]](#) Dövlət büdcəsi və Sosial Müdafiə Fondu ilə bağlı əsas məlumatlar hökumətin 2004-2019-cu illərdə parlamente təqdim etdiyi büdcə zərfi sənədləri, həmçinin Hesablama Palatasının rəylərindən götürülüb. <http://sai.gov.az/1/reylər/>. Həmçinin www.e-qanun.az saytında dövlət büdcəsinin layihəsi və icrası ilə bağlı qanunlardan, Dövlət Sosial Müdafiə Fondunun büdcəsilə bağlı qanunlardan istifadə edilib.