Turizmin inkişafı proqramının “qara qutuları”

written by BRI Economic Team BAİ İqtisadi Qrupu

Problemin diaqnostikası siyasi qərarların keyfiyyətini necə müəyyən edir?

“Problemi düzgün müəyyənləşdirmək onun həllinin yarısıdır” ifadəsi yalnız məşhur aforizm deyil. Bu fikir müasir dövlət siyasətinin hazırlanması baxımından mühüm metodoloji prinsip kimi qəbul edilir. Avropa Komissiyasının “Better Regulation Toolbox” sənədində problem təhlili təsir qiymətləndirilməsinin ilk və həlledici mərhələlərindən biri kimi təqdim olunur və vurğulanır ki, yalnız problemin və onun səbəblərinin düzgün diaqnostikası müvafiq siyasət qərarlarının seçilməsinə imkan verir. OECD də qeyd edir ki, problemin necə başa düşülməsi və müəyyənləşdirilməsi bütün sonrakı siyasət dövrünün istiqamətini müəyyən edir. Buna görə dövlət proqramının keyfiyyətini yalnız tədbirlərin çoxluğu və hədəflərin iddialılığı ilə deyil, həmin tədbirlərin hansı problemin diaqnostikasından çıxış etməsi ilə qiymətləndirmək lazımdır.

Bu prinsip dövlət proqramlarında xüsusilə vacibdir. İlkin diaqnostikada buraxılan boşluq sonrakı mərhələdə məqsədin, tədbirin, subsidiya mexanizminin və nəticə indikatorunun seçiminə də təsir göstərir. Başqa sözlə, problem düzgün qoyulmayıbsa, dövlət sonradan yanlış problemi həll etməyə resurs ayıra bilər. Belə halda proqram formal olaraq məntiqli tədbirlərdən ibarət olsa da, dövlət müdaxiləsinin zəruriliyini və gözlənilən nəticələri əsaslandırmaq imkanları zəifləyir.

Təqribən bir ay əvvəl dövlət başçısının müvafiq sərəncamı ilə təsdiq edilən “Azərbaycan Respublikasında turizmin inkişafına dair 2026–2030-cu illər üçün Dövlət Proqramı” bu məsələni müzakirə etmək üçün maraqlı nümunədir. Proqramın məqsədləri genişdir: institusional potensialın gücləndirilməsi, turizm tələbinin təşviqi, turizm təklifinin inkişafı, xidmət

keyfiyyətinin yüksəldilməsi və qərar qəbuletmə üçün məlumat bazasının yaxşılaşdırılması nəzərdə tutulur. Proqram, eyni zamanda, investisiya mühitinin yaxşılaşdırılmasını, özəl investisiyanın cəlb edilməsini və müxtəlif təşviq mexanizmlərinin yaradılmasını qarşıya məqsəd qoyur.

Ancaq burada siyasət qərarlarının keyfiyyətini müəyyən edən əsas məsələ ortaya çıxır: proqramda nəzərdə tutulan hədəflər və bəzi maliyyə müdaxilələri ilə onların əsaslandığı problemlərin diaqnostikası arasında əlaqə kifayət qədər aydın qurulmayıb. Bu məqalədə iki bariz nümunə təqdim edirik.

I nümunə: əsaslandırılmamış subsidiyalar problemi

Proqramda turizmin inkişafını təmin etmək üçün müxtəlif istiqamətlərdə subsidiya mexanizmləri nəzərdə tutulur, amma bunların, demək olar ki, heç biri ciddi əsaslandırılmayıb. Məsələn, proqramda yeni hotel otaqlarının tikintisinin subsidiyalaşdırılması nəzərdə tutulur.

Proqramın diaqnostika hissəsində (3.2.4-cü bənddə) 2021-ci ildə Azərbaycanda hər 100 nəfərə 0,25 hotel otağı düşdüyü və bunun dünya üzrə orta göstəricidən 2,6 dəfə aşağı olduğu göstərilir. Sonra investisiya mühitinin inkişaf etdirilməsinin təklif adekvatlığının artırılması və qiymətlərin optimallaşdırılması ilə nəticələnəcəyi bildirilir. Daha sonra proqramın tədbirlər planında (8.8.2.4-cü tədbirdə) yeni tikilib istifadəyə verilən hər hotel otağına görə subsidiya verilməsi üçün normativ hüquqi aktın hazırlanması, təsdiqi və mexanizmin tətbiqinə başlanılması nəzərdə tutulur. 8.8.2.4-cü tədbir üzrə nəticə indikatoru isə sadəcə "yerləşmə vasitələrinin birdəfəlik tutumunun artması" kimi müəyyən edilib.

Burada çox mühüm metodoloji problem var. Belə ki, əhalinin hər 100 nəfərinə 0,25 hotel otağının düşməsi faktı mövcud hotel tutumunun tələbi ödəmədiyini sübut etmir. Proqramda göstərilən bu göstərici yalnız təklif potensialının əhali ilə müqayisədə aşağı olduğunu göstərən beynəlxalq müqayisə göstəricisidir.

Amma turizm sektorunda hotel tutumuna olan tələbi ölkə əhalisinin sayı müəyyən etmir. Buna görə də həmin faktdan ölkənin turizm bazarında otaq çatışmazlığını əsaslandırmaq üçün istifadə etmək düzgün deyil.

Turizm bazarında otaq çatışmazlığı konkret destinasiya, mövsüm və tələb strukturu üzrə bazar problemini ifadə edir. Burada əsas sual belədir: *mövcud hotel otaqları faktiki turist tələbinin pik və orta dövrlərdə nə qədərini qarşılayır*? Bunu müəyyən etmək üçün ən azı aşağıdakı göstəricilər lazım idi:

- mövcud hotel otaqlarının sayı;
- illər üzrə artım tempi;
- hotel doluluq əmsalı;
- aylıq və rüblük doluluq;
- pik mövsümdə doluluq;
- regionlar üzrə doluluq;
- otaq çatışmazlığı olan konkret destinasiyalar;
- turistlərin hotel tapmaqda çətinlik çəkib-çəkməməsi;
- rezervasiyaların rədd edilməsi və “room shortage” halları;
- hotel qiymətlərinin tələb artımına reaksiyası;
- orta gündəlik otaq tarifi (ADR) və mövcud olan hər otağa düşən orta gəlir (RevPAR);
- mövcud otaq fondunun hansı hissəsinin faktiki istifadədə olduğu;
- gələcək turist axınının mövcud tutuma nisbəti və s.

Proqramda isə bu tip tələb-təklif balansı təhlili təqdim edilmir. Subsidiyanın əsaslandırılması üçün faktiki doluluq və pik mövsümdə doluluq, destinasiya üzrə tələb-təklif fərqi, ödənilməyən tələb, qiymət təsiri və digər göstəricilər əsasında qiymətləndirmə aparılmalı idi. Ən vacib məqam isə budur ki, proqramda *“Niyə bazar özü kifayət qədər hotel tikmir?”* sualının cavabı olmalı idi. Bu suala cavab olaraq, dövlət müdaxiləsini əsaslandırmaq üçün bazar uğursuzluğu və ya konkret investisiya baryeri göstərilməli idi. Bunlara yüksək

kapital xərcləri, investisiyanın geriödəmə müddətinin uzun olması, torpaq və infrastruktur problemləri, kredit faizləri, regionlarda aşağı mövsümi gəlirlilik, hotel investisiyalarının yüksək riskli olması, kommunal və infrastruktur xərcləri, hüquqi və inzibati prosedurlar kimi baryerlər aid edilə bilər. Proqramda bu məsələlər müəyyən dərəcədə ümumi şəkildə qeyd edilib, lakin hansı baryerin hotel investisiyalarının cəlbediciliyini azaltdığı kəmiyyətcə qiymətləndirilməyib.

Proqramda başqa bir maraqlı fakt da var: qeyd olunur ki, ölkənin turizm sektorunda mövsümilik çox yüksəkdir və yerləşmə gəlirlərinin 51,2%-i ilin beş ayında formalaşır. Bu fakt hotel otaqlarının artırılmasına subsidiya vermək məsələsini daha mürəkkəb edir. Mövcud hotel fondu ilin əhəmiyyətli hissəsində kifayət qədər istifadə olunmursa, yeni otaqlar tikməzdən əvvəl mövcud otaqların nə dərəcədə səmərəli istifadə edildiyini müəyyənləşdirmək lazımdır.

Nəhayət, burada diqqətçəkən daha bir məqam budur ki, subsidiya qərarının nəticə göstəricisi hotellərin "birdəfəlik tutumunun artması" kimi müəyyənləşdirilib. Halbuki otaq sayının artması hələ onun iqtisadi cəhətdən səmərəli istifadəsi, əlavə turist tələbinin yaranması və ya yerli əlavə dəyərin artması demək deyil.

Beləliklə, proqramda yeni hotel tikintisinə dövlət subsidiyasının zəruriliyi sübut olunmayıb. Amma biz burada Avropa Komissiyasının ciddi şəkildə xəbərdarlıq etdiyi "backward engineering", yəni "əvvəlcədən seçilmiş həll yolundan geriyə doğru əsaslandırma" problemi ilə üzləşirik.

Bu məntiq proqramdakı digər subsidiya təkliflərinə də aiddir. Proqramda turizm baxımından əhəmiyyətli tədbirlərin xərclərinin bir hissəsinin kompensasiyası, yerləşmə infrastrukturu üzrə investorlara subsidiya, ölkəyə gətirilən əcnəbi turistlərə görə turoperatorlara subsidiya və mikro və kiçik sahibkarlıq subyektlərinə subsidiya mexanizmlərinin yaradılması nəzərdə tutulur.

Bu alətlərin hər birinin özünəməxsus iqtisadi əsaslandırmaya ehtiyacı var. Tədbir subsidiyası üçün dövlət dəstəyi olmadan tədbirin keçirilib-keçirilməyəcəyi və tədbirin xalis əlavə turist tələbi yaradıb-yaratmadığı; turoperator subsidiyası üçün subsidiyalı turistlərin nə qədərinin dövlət dəstəyi olmasaydı, Azərbaycana gəlməyəcəyi; mikro və kiçik sahibkarlıq subsidiyası üçün hansı maliyyə məhdudiyyətinin bazar tərəfindən həll edilmədiyi müəyyənləşdirilməlidir. Əks halda "fəaliyyətin artması" ilə "dövlət müdaxiləsinin yaratdığı əlavə nəticə" eyniləşdirilə bilər.

II nümunə: turist sayının artımı üzrə hədəf göstəricisinin töhfə dekompozisiyası yoxdur

Proqram Azərbaycana səfər edən əcnəbi və vətəndaşlığı olmayan şəxslərin sayının 2025-ci ildəki 2,57 milyon nəfərdən 2030-cu ildə 3,8 milyon nəfərə çatdırılmasını hədəfləyir. Daxili turizm məqsədilə səfərlərin 5,9 milyondan 7,4 milyona yüksəldilməsi nəzərdə tutulur.

Bu rəqəmlər mühüm nəticə hədəfləridir. Lakin əsas məsələ həmin artımın hansı amillər hesabına baş verəcəyinin əvvəlcədən aydınlaşdırılmamasıdır. Turist axınının artımı bazarın təbii artımı, hava əlaqələrinin genişlənməsi, marketinq, yeni turizm məhsulları, giriş şərtləri, quru sərhədlərinin fəaliyyət rejimi, beynəlxalq tədbirlər, xaricdə yaşayan azərbaycanlıların və qohumlarını ziyarət edən şəxslərin səfərləri, eləcə də dövlət subsidiyaları kimi müxtəlif mənbələrdən yarana bilər. Bunların hamısını sonradan Dövlət Proqramının təsiri kimi qəbul etmək metodoloji baxımdan düzgün olmaz.

Məsələn, ölkəyə gələn hər əcnəbi avtomatik olaraq eyni iqtisadi xüsusiyyətə malik turist deyil. Onları iqtisadi xüsusiyyətlərinə görə, məsələn, istirahət məqsədli turistlər, işgüzar səfər edənlər, qohum və ya dostlarını ziyarət edənlər, tədbir iştirakçıları və tranzit sərnişinlər kimi qruplaşdırmaq olar. Bu qrupların qalma müddəti, gündəlik xərcləri, hotel

xidmətlərindən istifadəsi, regionlara səfərləri və turizm məhsullarına tələbi tamamilə fərqli ola bilər. Buna görə ümumi “gələn əcnəbilərin sayı” göstəricisi turizm sektorunun real bazar tələbinin keyfiyyətini tam əks etdirmir.

Burada dövlət səviyyəsində və dövlət qurumları tərəfindən təşkil olunan tədbirlərin (COP29, Formula 1, konfranslar, festivallar və s.) turizm axınlarındakı rolunun qiymətləndirilməsi və nəzərə alınması da önəmlidir. Proqram beynəlxalq və turizm baxımından əhəmiyyətli tədbirləri müsbət amil kimi qəbul edir və gələcəkdə tədbirlərin təşkilini, o cümlədən tədbir təşkilatçılarına subsidiya verilməsini nəzərdə tutur. Məsələn, 6.1.8.2.2.3-cü tədbirdə konsert, əyləncə proqramları və turizm baxımından əhəmiyyətli digər tədbirlərin xərclərinin bir hissəsinin kompensasiyası üçün subsidiya mexanizmi nəzərdə tutulur. Gözlənilən nəticələr arasında isə Azərbaycanda təşkil edilən beynəlxalq kütləvi tədbirlərin sayının artırılması göstərilir. Amma burada ciddi bir problem var: tədbirin keçirilməsi ilə həmin tədbir nəticəsində yaranan xalis əlavə turist axını arasında analitik fərq qoyulmur.

Daha bir məsələ quru sərhədlərinin bağlı qalmasıdır. Proqramın diaqnostika hissəsində COVID-19 pandemiyası dövründə tətbiq edilmiş məhdudiyyətlərin və quru sərhədlərinin bağlı qalmasının turizm sektoruna təsiri ümumi şəkildə qeyd olunur, amma bu amillərin turizm axınına kəmiyyət baxımından təsiri hesablanmayıb. Yəni aşağıdakı suallara cavab verilmir:

- Quru sərhədləri açıq olsaydı, neçə əlavə turist gələ bilərdi?
- 2019-cu ildə quru sərhədləri vasitəsilə gələnlərin sayı və payı nə qədər idi?
- 2020–2025-ci illərdə bu kanalın bağlanması neçə potensial səfəri məhdudlaşdırıb?
- Rusiya, Gürcüstan, İran və Türkiyədən gələn turistlər arasında quru nəqliyyatından istifadə edənlərin payı nə qədərdir?

- Quru sərhədlərinin açılması 2026-cı, 2027-ci və sonrakı illərdə turist artımına nə qədər töhfə verə bilər?
- 2030-cu ilə qədər proqnozlaşdırılan 2,57 milyon nəfərdən 3,80 milyon nəfərə artımın hansı hissəsi sərhəd rejiminin dəyişməsi ilə izah olunur?

Deməli, 2026–2030-cu illər üzrə artım trayektoriyasının mühüm determinantlarından biri olan quru sərhəd rejiminin mümkün dəyişməsi, ən azı, proqramın özündə göstərilməyib. Bu, çox ciddi boşluqdur. Çünki sərhəd rejimi dövlətin nəzarət etdiyi ekzogen amildir. Əgər 2030-cu il üçün turist hədəfi müəyyən edilirsə, dövlətin öz qərarı ilə dəyişə biləcək belə mühüm amilin təsiri ayrıca ssenari kimi modelləşdirilməlidir.

Bu boşluq yalnız statistik xarakter daşımır; o, proqramın başlanğıcında qəbul edilən siyasət qərarlarının keyfiyyətinə təsir edir və proqramın nəticələrinin sonradan qiymətləndirilməsinə də mane olur. Əgər turist artımının mənbələri əvvəlcədən dekompozisiya edilmirsə, 2030-cu ildə turist sayının artması halında həmin artımın Dövlət Proqramının tədbirlərindən, quru sərhədlərinin açılmasından, dövlət tədbirlərindən, ümumi bazar artımından, yoxsa digər xarici amillərdən qaynaqlandığını müəyyən etmək mümkün olmayacaq.

Nəticə

Dövlət proqramının keyfiyyəti onun neçə tədbir nəzərdə tutmasından çox, bu tədbirlərin hansı diaqnostikadan qaynaqlanması ilə ölçülür. Problemi düzgün müəyyənləşdirmək siyasətin başlanğıcıdır; problemin səbəbini düzgün müəyyənləşdirmək isə hansı dövlət müdaxiləsinin həqiqətən lazım olduğunu müəyyən edir. Turizm siyasətində əsas sual yalnız “*daha çox turist və daha çox hotel otağı necə yaradaq?*” olmamalıdır. Əsas məsələ “*turizmin inkişafını məhdudlaşdıran konkret problem nədir, onun səbəbi nədir və dövlət müdaxiləsi həmin səbəbi aradan qaldırmaqla bazarın özünün yarada bilməyəcəyi hansı əlavə nəticəni yaradacaq?*” sualıdır.