

Son 3 ildə 2 büdcə qaydası, nə dəyişdi, niyə dəyişdi?

written by Rovshan Aghayev

Azərbaycan hökuməti çox uzun müzakirələrdən, böyük neft pullarının iqtisadiyyata axmağa başlamasından az qala 15 ilə qədər zaman keçəndən sonra resurs pullarının xərclənməsinə müəyyən məhdudiyyətləri nəzərdə tutan büdcə qaydasını 2018-ci ilin yayında qəbul etmişdi[\[1\]](#). Həmin qayda cəmi 1 il – 2019-cu ilin icmal büdcəsinə münasibətdə tətbiq edildi. 2020-ci ildə pandemiyanın neqativ təsirlərinin aradan qaldırılması üçün büdcə xərclərinin artırılmasına yaranan ehtiyac əsas gətirilərək qaydanın tətbiqi 2022-ci ilədək dayandırıldı. Hazırda isə yeni büdcə qaydasının tətbiqi ilə bağlı “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna dəyişiklik[\[2\]](#) təsdiq ərəfəsindədir.

Təqdim olunan məqalə həm büdcə qaydasının mahiyyətinə və əhəmiyyətinə, həm də yeni və köhnə qayda arasında fərqlərə diqqət yetirir.

Büdcə qaydası nədir və niyə tətbiq olunur?

Dünya təcrübəsində daha çox *fiskal qaydalar* kimi tanınan bu mexanizm büdcənin ayrı-ayrı parametrlərinə kəmiyyət məhdudiyyətlərinin tətbiqini nəzərdə tutur. Büdcə qaydası ilk növbədə ölkənin uzunmüddətli strateji maraqlarını siyasi qərarları qəbul edən məmurların qısamüddətli maraqlarından qorumaq, digər tərəfdən isə makroiqtisadi sabitliyin təmin olunması baxımından kontrtsiklik büdcə siyasətini reallaşdırmaq üçün önəmlidir. Aydın olsun deyə bir az kobud ifadə etmək daha doğru olar: büdcə qaydası acgöz məmurların büdcə iştahını boğmaq, onların səxavətlə büdcədən pul çəkən əllərinə məhdudiyyət qoymaq üçün hazırlanmış mexanizmdir. Amma bəzi ölkələrin təcrübəsində kvaziqaydalar formasında peyda olan mexanizmlər də mümkün olur. Yəni formal olaraq qayda olur, amma, həm də hökumət elə mexanizmlər fikirləşib tətbiq edir ki, resurs gəlirlərini əndazəsiz xərcləyə bilir. Məsələn,

Rusiyada 2000-ci illərin əvvəllərindən bir neçə model tətbiq edilsə də, neft-qaz gəlirlərindən məhdudiyyətsiz istifadə də problem olmadı. Yalnız 2018-ci ildən tətbiq edilməyə başlayan və neftin qiyməti üzərindən məhdudiyyətlərin tətbiqini nəzərdə tutan yeni qayda kontrtsiklik büdcə siyasətinə zəmanət verir[\[3\]](#). Bu mexanizmə görə, 2018-ci ildən etibarən neftin baza qiyməti 40 dollar götürülür (hər il 2% indeksləşdirilmək şərtilə) və yalnız həmin qiymətdən artıq qiymət səviyyəsində əldə olunmuş gəlirlər fiskal məqsədlər üçün istifadəyə cəlb edilir, yerdə qalan məbləğ yığma gedir.

Dünya təcrübəsinin öyrənilməsi mükəmməl büdcə qaydalarının hazırlanması baxımından çox önəmli görünə bilər, lakin həmin təcrübələr onu da göstərir ki, fiskal qaydanın effektiv işləməsi yalnız mexanizm və normaların düzgün seçilməsi ilə baş vermir. Bundan əlavə, büdcə siyasətinə məsuliyyətli yanaşmanın mövcudluğu, xüsusilə də konservativ büdcə planlaşdırmasının və dayanıqlı iqtisadi sabitliyin təmin edilməsi, qaydalar üçün ümumi institusional mühitin mövcudluğu da son dərəcə vacibdir.

Təcrübədə büdcə məhdudiyyətlərinin tətbiqinin müxtəlif formaları mövcuddur. Məsələn, dövlət borcunun, büdcə kəsirinin, xərclərin, resurs gəlirlərinin istifadə edilən həcminə münasibətdə müəyyənləşdirilir.

Fiskal qayda, xüsusilə resurs ölkələrinin kontrtsiklik büdcə siyasəti həyata keçirməsi baxımından çox vacibdir. Bu siyasətin mahiyyəti odur ki, hökumət əlverişli iqtisadi konyunkturanın mövcud olduğu illərdə qazandığından az xərcləyir, bu illərdə formalaşdırdığı ehtiyatlar iqtisadi böhran illərində hökumətin maliyyə resurslarına olan ehtiyaclarını qarşılamaq üçün itirilmiş gəlirləri kompensasiya etməyə imkan verir. Bunun əksi olan siyasət protsiklik büdcə siyasətidir və belə siyasətin reallaşdırıldığı şəraitdə hökumət böyük gəlirlərin əldə edildiyi dövrlərdə məhdudiyyət qoymadan xərcləmələr aparır, böhran şəraitində isə borclar və ehtiyatlar hesabına bu xərcləmələri davam etdirir.

Yaxşı işlənmiş büdcə qaydası sayəsində bir sıra risklərin qarşısını almaq mümkün olur. Məsələn, makroiqtisadi siyasəti həyata keçirən institutlar üçün təhlükəsizlik yastığı formalaşdırır (ehtiyat fondlarının yaradılması ilə), məzənnə sabitliyini təmin etməklə inflyasiyanın yüksək səviyyəsini neytrallaşdırır, qeyri-resurs büdcə kəsirini yüksək həddə çatmasına imkan vermir və s.

Dünyada hazırda 80-dək ölkədə büdcə qaydası tətbiq edilir ki, onlardan əksəriyyəti borcun və büdcə defisitinin, az bir hissəsi isə xərcləmələrin və gəlirlərin limitləşdirilməsini tətbiq edir.

Azərbaycanda tətbiq olunan ilk qaydanın formulu

2019-cu ildə tətbiq edilmiş edilmiş büdcə qaydasının əsas mahiyyəti aşağıdakı kimi idi:

- Növbəti il üzrə icmal büdcə xərclərinin proqnozlaşdırılan həcmi inflyasiya nəzərə alınmaqla əvvəlki ilin xərclərindən maksimum 3 faiz çox ola bilərdi;
- Hər növbəti il büdcənin qeyri-neft baza kəsirinin qeyri-neft ÜDM-ə nisbəti daha da aşağı səviyyədə proqnozlaşdırılmalı idi;
- Hökumətin və dövlət müəssisələrinin ortamüddətli dövrdə borclanma səviyyəsi daha aşağı səviyyədə olmalı və bunun üçün hədəflər müəyyən edilməli idi.

Bu qaydaların tətbiqində təməl mexanizm 2 anlayış üzərində qurulmuşdu: xalis maliyyə aktivləri və xərclənə bilən neft gəlirləri. *Xalis maliyyə aktivləri* göstəricisi Dövlət Neft Fondunun aktivlərinin, vahid xəzinə hesabının ehtiyatlarının (idarəetməyə verilmiş vəsaitlər də daxil), xarici dövlətlərin Azərbaycan dövlətinə borcunun, dövlət müəssisələrinin dövlət büdcəsi qarşısında öhdəliklərinin cari ilə düşən məbləğinin cəmi ilə daxili və xarici dövlət borcunun ümumi məbləğinin fərqi kimi hesablanırdı. *Xərclənə bilən neft gəlirləri* göstəricisi isə 2 törəmə göstərici əsasında hesablanırdı: (i) xalis maliyyə aktivlərinin 30 faizi ilə icmal büdcənin neft gəlirləri arasındakı fərğin 20 faizi müəyyən edilirdi; (ii)

Həmin 20%-ə bərabər olan məbləğ xalis maliyyə aktivləri və xərclənə bilən neft gəlirləri göstəricisindən hansı kiçik olurdusa, həmin məbləğin üzərinə əlavə edilirdi.

Yeni əslində göründüyü kimi, büdcə qaydasının tətbiqi üçün kifayət qədər mürəkkəb, çoxlu sayda göstəricilərin iştirak etdiyi bir formul hazırlanmışdı. Amma problem təkcə qaydanın mürəkkəbliyində deyildi. Bu qaydalar qarşıya qoyduğu məqsədlərə – büdcə siyasətinin protsikliyini azaltmağa, neft gəlirlərini mümkün qədər az xərcləməklə ehtiyatları artırmağa imkan vermirdi. Formul elə qurulmuşdu ki, yığım üçün neft gəlirlərinin 55-60 dollardan yüksək olması lazım idi. Bəzi resurs ölkələrinin (məsələn, Çili, Rusiya) təcrübəsində fiskal qayda büdcə xərclərinə təbii resursların dünya bazar qiymətləri əsasında məhdudiyyət qoyur. Bu nəticə etibarlı ilə neft-qaz gəlirlərinə məhdudiyyət qoymaqla yekunda xərclərin limitləşdirilməsi üsuludur. Digər tərəfdən, tətbiq edilən qayda məzənnə risklərini ümumiyyətlə nəzərə almırdı. Məsələn, xalis maliyyə aktivləri ABŞ dolları ilə qiymətləndirilir. Azərbaycanda 20% devalvasiyanın baş verməsi o deməkdir ki, xalis maliyyə aktivlərinin də manatla ifadə olunan həcmi adekvat olaraq 20% artacaqdı.

Nəticədə bu mürəkkəb, gözlənilən nəticəni verməyən qaydanın ömrü cəmi 1 il oldu – əvvəlcə pandemiya əsas gətirilib tətbiqi dayandırıldı, sonra isə effektiv olmadığı etiraf edilib, yenisi təklif edildi. Əslində təklif olunan formul da tamamilə yeni deyil. Sadəcə əvvəlki qaydada təklif olunan bir neçə məhdudiyyətdən yalnız biri – icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsirinin qeyri-neft ÜDM-ə nisbəti saxlanılır.

Sadələşdirilmiş büdcə qaydasından gözləntilər

Yeni təklif olunan sadələşdirilmiş qayda isə *xərclənə bilən neft gəlirləri, xalis maliyyə aktivləri* kimi göstəricilərdən imtina edir və yuxarıda qeyd edildiyi kimi, yalnız qeyri-neft büdcə kəsirinin həddinə məhdudiyyət müəyyən etməklə fiskal qaydanın tətbiqini nəzərdə tutur. Əvvəla ondan başlayaq ki,

icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsiri nədir? Bu göstərici icmal büdcənin bütün qeyri-neft gəlirləri ilə büdcənin baza xərcləri arasındakı fərqi əks etdirir. Məsələn, deyək ki, 2022-ci ildə neft gəlirləri nəzərə alınmadan icmal büdcənin gəlirləri 10 mlrd. manat, xərcləri isə dövlət borcuna görə faiz ödənişləri nəzərə alınmadan 29 mlrd. manatdır. Bu halda deməli, icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsiri 19 mlrd. manata bərabərdir. Əgər qərar qəbul edilsə ki, gələn il bu göstəricinin qeyri-neft ÜDM-də xüsusi çəkisi 25%-dən çox ola bilməz və həmin dövr üçün hökumət qeyri-neft ÜDM üçün 80 mlrd. manat proqnozlaşdırırsa, deməli qeyri-neft büdcə kəsiri üçün maksimal məbləği 20 mlrd. manatı ötə bilməyəcək. Deməli, bu məhdudiyyətin tətbiqinin məntiqi də budur ki, əgər büdcə kəsirinə məhdudiyyət tətbiq edilərsə, həmin kəsiri örtmək üçün tələb olunan neft pullarının da büdcəyə cəlbi də dolayısı qaydada ixtisar edilmiş olacaq.

Reallıqda bu gözlənti doğrulacaqmı və əvvəlki qayda ilə müqayisədə yeni təklif olunan mexanizm neft gəlirlərindən istifadəni məhdudlaşdırmaq, büdcə siyasətində protsiklikdən qaçmaq baxımından nə dərəcədə effektiv olacaq?

Təklif olunan formul üçün də bəzi risklər var və həmin risklər qeyd olunan hədəflərə çatmağa imkan verməyə bilər. Xüsusilə də bu o halda olacaq ki, qeyri-neft büdcə kəsiri mütləq rəqəm ifadəsində deyil, faizlə (ÜDM-ə nisbətən) müəyyən ediləcək. Çünki bu halda təklif olunan formul inflyasiya riskini nəzərə ala bilmir. Sadə bir nümunəyə diqqət yetirək: yuxarıda qeyd edildiyi kimi, tutaq ki hökumət qeyri-neft büdcə kəsirinin qeyri-neft ÜDM-ə nisbəti üçün yuxarı hədd kimi 25% müəyyən edib. Əgər ölkə uzunmüddətli dövrdə yüksək inflyasiya şəraitində yaşamaq məcburiyyətində qalarsa, qeyri-neft ÜDM deflyatorunun səviyyəsi illik 115-120% təşkil edərsə, nominal ÜDM-in inflyasiya hesabına böyüməsi nəticəsində qeyri-neft büdcə kəsirinin də nominal ifadədə həcmi artacaq, zəncirvari qaydada həmin kəsiri qapamaq üçün cəlb olunacaq neft vəsaitlərinin də məbləği böyüyəcək. Bu riskdən qaçmaq üçün qeyri-neft büdcə kəsirinin məbləği mütləq rəqəm ifadəsində

müəyyən edilə bilər.

Başqa bir riskli məqam odur ki, büdcə məhdudiyyətini "Büdcə sistemi haqqında" Qanun yox, büdcəni xərcləməyə məsul olan icra hakimiyyəti orqanları həyata keçirəcək. Ən azından qanun həmin göstəricinin müəyyən edilməsi üçün meyar və prinsipləri, hüquqi çərçivələri özündə əks etdirə bilərdi.

Başqa bir mühüm məqam: yenə də büdcə qaydasının maliyyə ilə əzində dayandırılması üçün hüquqi tələblər kifayət qədər yumşaqdır və bu vəziyyətdə qaydaların tətbiqinin mütəmadi dayandırılması (yaxud dəyişdirilməsi) fiskal çərçivələrin rolunu əhəmiyyətli dərəcədə azaldır, tətbiq edilən mexanizmi nüfuzdan salır.

Yeri gəlmişkən, qaydanın yenilənməsi zamanı ən azından Maliyyə Nazirliyi Parlamentə qanunvericilik təşəbbüsü ilə yanaşı müəyyən hesablama da təqdim edə bilərdi. Həmin hesablamada qaydanın tətbiq ediləcəyi ilk ildə qeyri-neft büdcə kəsirini örtmək üçün tələb olunan neft gəlirlərinin həcmi üçün xam neftin hansı qiyməti yetərli olacaq, yaxın 5 ildə qeyri-neft baza kəsirinin dinamikası, büdcənin neftdən asılılığının səviyyəsi, kəsiri təmin edəcək səviyyədə vəsait cəlbinə imkan verən neftin qiymət səviyyəsinin dinamikası barədə əsaslandırma da təqdim edə bilərdi. Məhz bu əsaslandırma sayəsində təklif olunan modelin yaxın 5 ildə nə dərəcədə effektiv olduğunu izləmək mümkün olardı.

Yekun olaraq 2 məqamı qeyd etmək çox mühümdür. Əvvəla, hökumət yenə də dolayı yolla getdi. Əgər büdcənin neftdən asılılığını azaltmaqdan, protsiklik büdcə siyasətindən qaçmaqdan söhbət gedirdisə, daha qısa və effektiv yol Rusiya modelində olduğu kimi qiymət tavanı müəyyən etmək olardı. Məsələn, neftin 50 dollardan yuxarı əldə olunan gəlirlər yalnız yığma gedə bilər. Yaxud başqa bir formul Neft Fondunun gəlirlərindən istifadə səviyyəsi üçün xərcləmə tavanı müəyyən edilə bilərdi. Bu halda, tutaq ki, Fondun illik gəlirlərinin maksimum 50%-nin istifadəsinə icazə verildiyi qanuna daxil edilir. Bu halda

tətbiqi çox mühüm mexanizmlərdən biri də Neft Fondunun aktivlərindən icmal büdcənin kəsirini örtmək üçün istifadəyə dair hüquqi çərçivələrin müəyyən edilməsi olmalıdır. Hazırda aktivlərin ölkəyə gətirilərək, icmal büdcənin qeyri-neft kəsirini qarşılamaqla bağlı hər hansı məhdudlaşdırıcı norma yoxdur.

Digər vacib məqam isə budur ki, büdcə qaydası nə qədər mükəmməl olsa da, onun effektiv işləməsi üçün büdcə üzərində effektiv parlament və ictimai nəzarətin olduğu halda mümkündür.

Qeyd və istinadlar:

[1] <http://e-qanun.az/framework/39838>

[2]

<https://www.meclis.gov.az/news-layihe.php?id=1621&lang=az&par=0&fbclid=IwAR34fxtp4qQgl0brs29j82YcEamBUTXX4o4s-gJyxZCtPHbJz6Ke7aEB1JY>

[3] Бюджетные правила как инструмент сбалансированной
бюджетной политики.
<https://www.csr.ru/news/byudzhetye-pravila-kak-instrument-sbalansirovannoj-byudzhetnoj-politiki/>