

Economic Research Center



Azərbaycanda neft və qaz gəlirlərinin idarə olunması

Azərbaycanda gəlirlərin idarə olunmasına dair siyasət sənədi

2013

Müəlliflər: Qubad İbadoğlu
Kamil Əlsəgərov
Qalib Bayramov

İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi

Ə.Rəcəbli küç. 5A, mən.82, Bakı, Azərbaycan, AZ1052

Tel.: (99412) 465-18-41, (99412) 465-18-47, (99412) 465-60-19

E-mail: office@erc.az, web: www.erc.az

VALYUTA EKVİVALENTLƏRİ

(1 avqust 2013-cü il)

Pul vahidi – manat (AZN)

\$ 1.00 = 0.7845 AZN

ABREVIATURALAR

AÇQ – Azəri-Çıraq-Günəşli

AZN – Yeni Azərbaycan Manatı

BTC – Bakı-Tbilisi-Ceyhan

MSŞT – Mədən Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsü

ARDNŞ – Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkəti

ARDNF - Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondu

SSF – Suveren Sərvət Fondu

RROR – Real Gəlirlilik Dərəcəsi (Real Rate of Return)

RWI - Gəlirləri izləmə İnstitutu (Revenue Watch Institute)

HPBS – Hasilatın Pay Bölgüsü Sazişi

QEYD

(i) Bu hesabatda "\$" ABŞ dolları deməkdir.

Minnətdarlıq

Bu siyasət yazısı ABŞ-ın Gəlirləri İzləmə İnstitutunun (RWI) maliyyə və metodiki dəstəyi ilə “İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi” İctimai Birliyi tərəfindən 2012-ci ildə icra olunan “Azərbaycan və Qazaxıstanda Neft Gəlirlərinin İdaəredilməsi Layihəsi” çərçivəsində hazırlanıb.

Bu siyasət yazısının hazırlanması ABŞ-ın Gəlirləri İzləmə İnstitutunun (RWI) maliyyə dəstəyi sayəsində mümkün olmuşdur. Məzmununa görə, İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi məsuliyyət daşıyır, bu yazı heç də RWI mövqeyini əks etdirmir.

İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi hazırki hesabatın işlənilib hazırlanmasında verdikləri töhfəyə görə bütün hökumət və qeyri-hökumət təşkilatlarının nümayəndələrinə, o cümlədən Mərkəzin yay təcrübə proqramının iştirakçıları olmuş və yazının texniki-vizual tərəfinə verdiyi töhfələrə görə Tural Kərimliyə və Nüşabə Əliyevaya minnətdarlığını bildirir. Xüsusi təşəkkürlər siyasət yazısının hazırlanmasında verdiyi dəyərli və davamlı məsləhətlərə görə RWI-nin iqtisadi təhlilçisi Andrew Bauer-Gadora ünvanlanır.

Mündəricat

Xülasə	5
Giriş.....	6
1. Azərbaycanca gəlirlərin idarə olunması sistemi.....	8
2. Problemin təsviri.....	14
a. Dayanıqlılıq (izafi xərcənmə)	
b. Dəyişkənlik (pis xərcənmə)	
c. Şəffaflıq və hesabatlılığın olmaması	
3. Problemin diaqnozu.....	29
a. Mövcud qaydalara əməl olunmur	
b. Yeni qaydalar qəbul edilmir	
4. Siyasətin formalaşmasına dair təkliflər paketi.....	35
5. İstinadlar.....	37

Xülasə

Bu siyasət sənədində Azərbaycanda neft gəlirlərinin idarə olunmasını təkmilləşdirmək üçün mövcud vəziyyət qiymətləndirilib. Sənəd Gəlirləri İzləmə İnstitutunun (RWI) maliyyə dəstəyilə 2012-ci ildə İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzinin tədqiqat qrupu tərəfindən aparılan araşdırmanın nəticələri əsasında hazırlanıb. Sənəddə Azərbaycanda neft gəlirlərinin idarə olunması üçün mövcud makroiqtisadi mühit, maliyyə qaydaları və hüquqi əsaslar təhlil olunub, neft gəlirlərinin idarə olunması siyasəti qiymətləndirilib, gəlirlərin idarə olunması və onların xərclənməsi ilə bağlı qərar qəbul etmə prosesində iştirak edənlərin, xüsusilə Dövlət Neft Fondunun iştirakı qiymətləndirilib. Azərbaycanda neft gəlirlərinin idarə olunmasının üstün və çatışmayan cəhətlərini aşkara çıxarmaq üçün Qazaxıstan və Norveç təcrübəsilə müqayisəli təhlil aparılıb.

Bu siyasət sənədinin əsas məqsədi Azərbaycanda neft gəlirlərinin idarə olunmasının mövcud vəziyyətini qiymətləndirmək, onun zəif və güclü tərəflərini aşkara çıxarmaq, əsas problemləri müəyyən etmək və bu problemlərin həlli üçün alternativ təkliflər paketi hazırlamaqdır.

Sənədin birinci hissəsində Azərbaycanda gəlirlərin idarə olunması sistemi təsvir olunmaqla ümumi vəziyyəti dəyərləndirilir; ikinci hissədə əsas problem müəyyənləşdirilir; üçüncü hissədə müvafiq qanunvericiliyin mövcud vəziyyəti və boşluqları təhlil edilir.

Bu sənəddə yalnız problem müəyyənləşdirilmir, eyni zamanda onun həlli variantları təklif olunur. Sənəddə Azərbaycan hökuməti tərəfindən dəyişkənliyi azaltmaq və dövlət xərcləmələrinin keyfiyyətini artırmaq üçün yeni fiskal qaydalar təklif olunur, eyni zamanda bu qaydaları reallaşdırmağın mümkün yolları təsvir edilir. Sənəddə, həmçinin şəffaflığın və hesabatlılığın artırılması vasitəsilə fiskal siyasətə etimadlılığın yüksəldilməsi üzrə tövsiyələr də əksini tapıb.

Siyasət sənədini oxuyanlar Azərbaycanda neft gəlirlərinin retrospektiv təhlilinin nəticələri və mövcud və perspektiv imkanlar çərçivəsində neft gəlirlərinin idarə olunmasının təkmilləşdirilməsinə dair məlumatlar əldə edəcəklər.

Giriş

Dünyada bir çox ölkə Azərbaycan kimi resurslardan asılı vəziyyətdədir. Azərbaycanda 2012-ci ildə həyata keçirilmiş cəmi ixracatın 92,6 faizi neft və neft məhsullarının payına düşür. 2013-cü il üçün proqnozlaşdırılan dövlət büdcəsinin 73,1 faizi neft gəlirləri hesabına formalaşır. Gözlənilən istehsal tempi və təsdiq olunmuş ehtiyatlara əsasən, növbəti 11 ildə neftin qiyməti indiki kimi qalarsa, hökumətin neft gəlirləri 2013-cü ilə kimi yığılan gəlirlərdən 3 dəfəyədək çox ola bilər.

Gəlirləri İzləmə İnstitutunun (RWI) Azərbaycanda icra etdiyi digər layihəsi çərçivəsində qeyri-neft sektorunda davamlı artımı təmin etmək üçün ölkələrin neft və ya digər mineral ehtiyatlardan necə istifadə etməsi ilə bağlı tədqiqat iqtisadi diversifikasiya üçün bir sıra ilkin şərtlər müəyyən edib: nisbətən açıq ticarət və investisiya siyasəti; təhsilə investisiya; siyasi sabitlik; özəl sektorun maliyyələşməyə çıxışı; investisiyanı stimullaşdırmaq üçün hökumət və özəl sektorun əməkdaşlıq etməsi; sabit və dayanıqlı makroiqtisadi vəziyyət; və əlverişli biznes mühiti.

Bu ilkin şərtlərdən bəziləri aydındır. Lakin bəzilərinin xüsusi izahata ehtiyacı var. Məsələn, sabit və dayanıqlı makroiqtisadi vəziyyət və əlverişli biznes mühiti iqtisadiyyatın diversifikasiyası üçün nəyə görə vacibdir?

Hökumətin xərcləmələrində dəyişkənlik risklərin əvvəlcədən planlaşdırılması və idarəedilməsində həm hökumətə, həm də özəl bölməyə mane olur. Belə siyasət ildən-ilə uzanan layihələr və istehlak mallarına olan ehtiyacların qarşılınması üçün həddindən çox xərclənməyə aparıb çıxarır. Başqa sözlə desək, investisiya qoyuluşu sahəsində qəbul edilən səhv qərarlar kritik vaxtlarda iş yerlərinin ixtisarına və investisiya çatışmazlığına səbəb olur. Ekonometrik tədqiqatlar nəticəsində resurs gəlirləri şokunun (həddindən çox qalxan-düşən qiymətlər və ya artıb-azalan istehsal) iqtisadiyyatda eniş və yüksəlişi təcəssüm etdirən **3 xüsusi hal** yaratdığı aşkarlanıb.

Birincisi, gəlir şoku xarici kapitalın ölkəyə və ölkədən kənara axınına səbəb olur ki, bu da öz növbəsində milli valyutanın qiymətdən düşməsinə və ya bahalaşmasına, müvafiq olaraq, inflyasiyanın artmasına və ya azalmasına gətirib çıxarır. Məhsulun bir hissəsinin və ya son məhsulun idxalı və ya ixracı qeyri-müəyyənlik və dəyişkənliyin yaratdığı yüksək dəyəri qarşılamağı olduğundan özəl bölmənin inkişafına ziyan vurur. **İkincisi**, gəlir şoku özəl sektorun inkişafı üçün zəruri olan kreditlərə çıxış imkanına mane olur. **Üçüncüsü**, bu şok hökumətin əldə etdiyi gəlirlərin bir hissəsinin xərclənməsinə səbəb olur ki, bu da bütövlükdə iqtisadiyyata təsir göstərir. Sadalanan bu üç amil son nəticədə artımın qeyri-sabitliyini təmin etmək üçün birləşir. Uzunmüddətli perspektivdə bunun nəticəsi aşağı sürətli artım və investisiya qoyuluşu üçün düzgün olmayan qərarlardır.

Bu siyasət sənədi Azərbaycanda neft qiymətləri və istehsalın (beləliklə, gəlirlərin) yüksək dəyişkənliyə malik olmasını aşkara çıxarıb. Yüksək dəyişkənlik ölkəni gəlir şoklarına qarşı

xüsusilə həssas edir. Ona görə də Azərbaycan öz iqtisadiyyatını səmərəli şəkildə şaxələndirmə istəyirsə, ilk növbədə, dövlət büdcəsinə və makroiqtisadi dəyişkənliyə nəzarət etməlidir. Bundan əlavə, neft gəlirlərinin kəskin azalacağı nəzərə alınaraq, makroiqtisadi siyasət daha tədbirli həyata keçirilməlidir. Bu isə uzunmüddətli dövrdə etibarlı fiskal siyasət və neft gəlirlərinin ehtiyatla idarə olunması deməkdir.

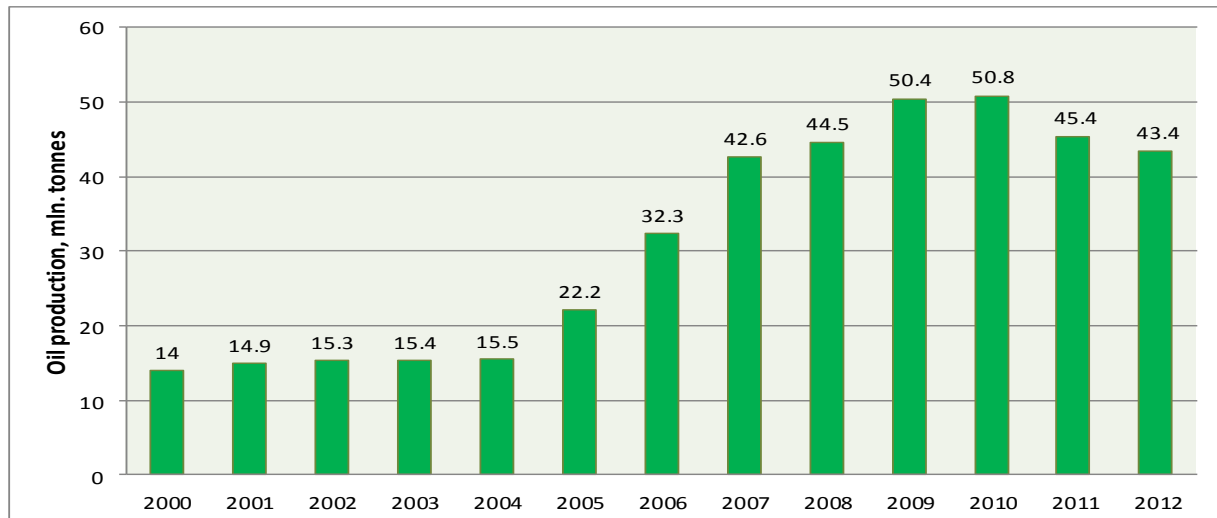
“Tədbirli makroiqtisadi siyasət” deyəndə biz nəyi nəzərdə tuturuq? Mahiyyət etibarilə, biz gəlirlərin səmərəli, şəffaf və hesabatlılığa əsaslanan idarə olunmasından danışırıq. Neft gəlirlərinə münasibətdə yığım və xərcləmələrlə bağlı qərarlar uzunmüddətli dövr üçün nəzərdə tutulan fiskal qaydalarla tənzimlənməlidir. BVF-nun ekspertlərinin və akademik dairələrin apardıqları tədqiqatlara görə, belə fiskal qaydaların tətbiqi əldə olunmuş resurs gəlirlərinin istifadəsini siyasi proseslərdən kənar saxlayır və vəsaitlərin izafi xərclənməsinə yönəlmiş siyasi təzyiqlərin qarşısını almağa kömək edir. Eyni zamanda belə qaydaların mövcudluğu iqtisadi böhran dövründə büdcə kəsirlərindən qaçmaq üçün maliyyə sektorunun etirablılığını təmin edir. Beləliklə, əgər ölkənin suveren sərvət fondu (indiki halda Dövlət Neft Fondu) mövcuddursa, onun məqsədləri aydın olmalı, gəlirlərin yığım və xərclənmə nisbəti ilə bağlı qaydalar qəbul edilməli, investisiya risklərinin dəqiq limiti müəyyənləşdirilməli və xərclərin parlament nəzarətindən kənar qalmasına imkan verməmək üçün Fond tərəfindən birbaşa xərcləmələr qadağan olunmalıdır. İdarəetmə strukturları və cavabdehlik məsələləri qanunvericilikdə dəqiq təsbit olunmalı, menecerlər və işçi heyəti etik və maraqlar toqquşması standartlarına əməl etməli və onlara vəzifə öhdəliklərinin düzgün yerinə yetirmədiyi halda cəzalar nəzərdə tutulmalıdır. Nəhayət, hökumətin qaydalara riayət etməsi səviyyəsini müəyyən etmək üçün üçün Fondun fəaliyyəti müstəqil auditdən keçirilməli və onun fəaliyyətinə güclü ictimai nəzarət olunmalıdır. Oxşar standartlar dövlət şirkətlərinə və submilli iqtisadi subyektlərə maliyyə köçürmələri zamanı da tətbiq edilməlidir. Azərbaycan iqtisadiyyatının və vətəndaşlarının gələcəyi bu qaydaların qəbul olunmasından və həyata keçirilməsindən asılıdır. Neft tükənəndə Azərbaycanda ya inkişaf etmiş iqtisadiyyat və güclü vətəndaş cəmiyyəti institutları, ya da neft gəlirlərinin düzgün idarə olunmamasından sarsılan zəif iqtisadiyyat və bundan əziyyət çəkən yoxsul vətəndaşlar olacaq.

1. Azərbaycanda gəlirlərin idarə olunması sistemi

Azərbaycanda neft hasilatının tarixi bir neçə əsr əvvələ gedib çıxır. Ölkədə mexaniki üsullarla neft hasilatına 19-cu əsrin sonlarında başlanılıb. Artıq 1899-cu ildə Azərbaycan neft hasilatı və emalı üzrə dünyada birinci yerə çıxıb. Azərbaycanın hasilatı dünya neft hasilatının 50 faizini təşkil edib. Ötən əsrin əvvəllərində isə Azərbaycanın neft sektoru neft gəlirlərinin ilk bumunu yaşayıb. Sovet rejimi dövründə ölkədə neft hasilatı artıb. İkinci Dünya Müharibəsi zamanı Sovet İttifaqında istehsal olunmuş neftin 75%-i Azərbaycanın payına düşüb.

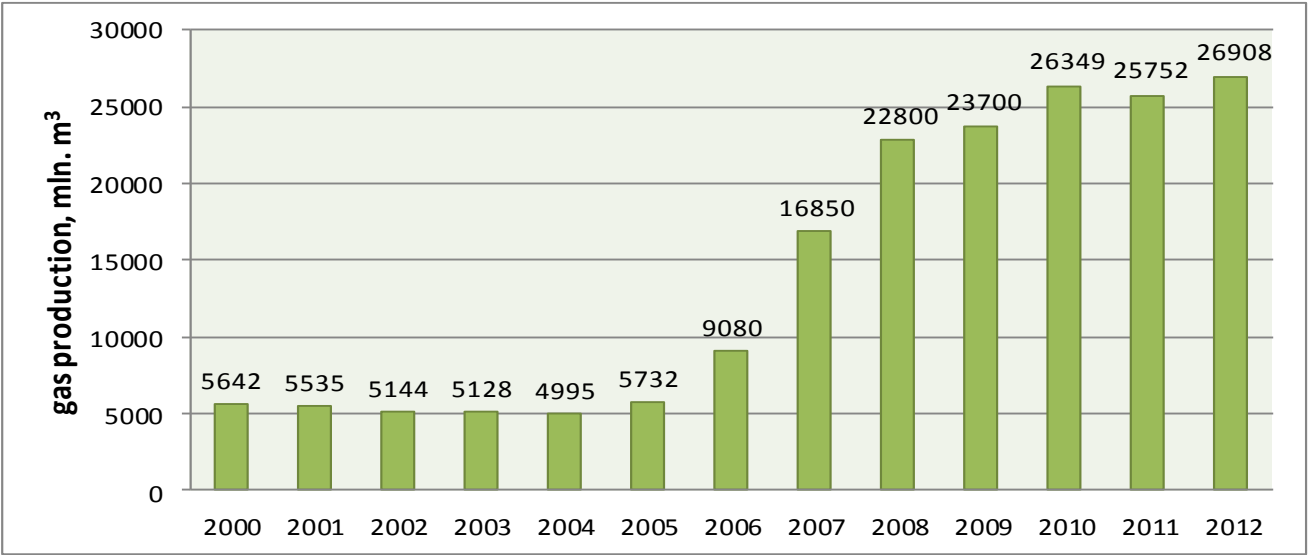
Azərbaycan öz müstəqilliyini elan edəndən sonra neft hasilatını xarici şirkətlərlə birlikdə həyata keçirməyə başlayıb. 12 sentyabr 1994-cü ildə Azərbaycan bu istiqamətdə ilk addımını atıb və ölkənin ən böyük neft mənbəyi - Azəri-Çıraq-Günəşli (AÇQ) yatağının birgə istismarı üçün məşhur dünya şirkətləri ilə Hasilatın Pay Bölgüsü Sazişini (HPBS) imzalayıb. HPB sazişi çərçivəsində ilk neft hasilatı 2006-cı ildə baş tutub.

1997-ci ilin noyabr ayında Azərbaycan “Xəzər dənizinin Azərbaycan sektorunda Azəri, Çıraq yataqlarının və Günəşli yatağının dərinlikdə yerləşən hissəsinin birgə işlənməsi və neft hasilatının pay bölgüsü” sazişi üzrə neft hasilatına başlandı. Aşağıdakı diaqramlar 2000-ci ildən 2012-ci ilə kimi neft və qaz hasilatının dinamikasını əks etdirir:



Diaqram 1. Azərbaycanda 2000-2012-ci illərdə neft hasilatı

Diaqramdan görüldüyü kimi, 2005-ci ildən neft hasilatı sürətlə artmağa başlayıb və 2010-cu ildə pik səviyyəsinə çatıb. Həmin il 50.8 milyon ton neft istehsal olunub. Bundan sonrakı illərdə biz neft hasilatında azalma tendensiyası müşahidə edirik. 2012-ci ildə neft hasilatı əvvəlki 4 illə müqayisədə azalaraq 43,4 milyon ton təşkil edib.



Diaqram 2. Azərbaycanda 2000-2012-ci illərdə qaz hasilatı

Diaqram 2-dən 2000-2012-ci illərdə Azərbaycanda qaz hasilatının dinamikasını izləmək mümkündür. Göründüyü kimi, 2004-cü ildən başlayaraq qaz hasilatının səviyyəsində müsbət trend müşahidə olunur. Ən yüksək artım 2007-də ildə olub: 86,7%. Lakin qaz hasilatının ən böyük həcmi 26,9 milyard kubmetr olmaqla 2012-ci ildə qeydə alınıb.

HPB sazişinə əsasən, mənfəət neftinin gəlirləri Azərbaycan və şirkətlər arasında bölünür. Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkəti (SOCAR) də bu sazişdə iştirak edir. Xərclərin (əməliyyat və kapital) hesablanması və mənfəət neftinin bölüşdürülməsi rüblük əsaslarla aparılır. Mənfəət neftinin həcmi müəyyən olunduqdan sonra əvvəlki rübün sonunda podratçı üçün əhəmiyyətli olan maliyyə göstəricisi - real gəlirlilik dərəcəsi (Real Rate of Return (RROR)) hesablanır. Əgər ilkin neft planı reallaşarsa və ümumi nəqliyyat xərcləri neftin 1 bareli üçün 3 \$-dan artıq olmazsa, bu halda mənfəət nefti real gəlirlilik dərəcəsiindən asılı olaraq aşağıdakı cədvəl əsasında bölünür:

Cədvəl 1. Mənfəət neftinin RROR əsasında bölgüsü

	Mənfəət neftində Azərbaycanın payı	Mənfəət neftində podratçının payı (faizlə)
RROR < 16,75%	30	70
16,75% ≤ RROR < 22,75%	55	45
22,75% ≤ RROR	80	20

2008-ci ilin birinci rübünə kimi mənfəət neftinin bölgüsü Cədvəl 1-in birinci sətirinə (30/70), 2008-ci ilin birinci rübündən ilin birinci yarısına qədər ikinci sətirinə (55/45) uyğun olaraq aparılıb. 2008-ci ilin birinci yarısından isə neft gəlirləri onun xərclərini qarşılıdığına və “sıfır səviyyəsi”nə çatdığına görə bölgünün hesablanması üçün bu cədvəlin son sətiri (80/20) əsas

götürülüb və hazırda bu nisbətdən istifadə olunur. Lakin bizim apardığımız təhlillərə görə, bu nisbət 80/20 əvəzinə 75/25 olmalıdır. Çünki bizim hesablamalarımız göstərir ki, nəqliyyat xərcləri 3 ABŞ dollarından çoxdur, təxminən 6 dollar təşkil edir.

Mənfəət neftinin satışından gələn gəlirlərin yığılmasına 2000-ci ildən başlandı və sonradan bu neftin satışı hökumətə milyardlarla manat vəsait gətirdi. Hələ neft pulları ölkəyə daxil olmazdan əvvəl Beynəlxalq Valyuta Fondu (BVF) və Dünya Bankı (DB) gəlirlərin səmərəli və şəffaf istifadəsi ilə bağlı Azərbaycan hökuməti ilə müzakirəyə başlayan ilk tərəflər oldular. Onlar gəlirlərin toplanmasına və idarə olunmasına nəzarəti asanlaşdıran ayrıca qeyri-büdcə fondunun yaradılmasını təklif edirdilər. Əvvəlcə neftin satışından əldə olunan gəlirlər Milli Bankın (indiki Mərkəzi Bank) xüsusi hesabında toplanırdı və gəlirlərə ictimai nəzarət demək olar ki, qeyri-mümkün idi.

1999-cu il 29 dekabr tarixli, 240 sayılı prezident fərmanı ilə Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun (ARDNF) yaradılması rəsmiləşdirildi. Fondun yaradılmasının əsas məqsədi ölkənin neft yataqlarının xarici şirkətlərlə birgə işlənməsindən əldə edilən mənfəət neftinin satışından daxil olan valyuta vəsaitlərinin və digər gəlirlərin toplanması və səmərəli idarə edilməsi, həmin vəsaitlərin öncül sahələrin inkişafına və sosial-iqtisadi baxımdan mühüm əhəmiyyət kəsb edən layihələrin həyata keçirilməsinə yönəldilməsini təmin etmək idi.

ARDNF idarəetmə strukturları ilə birlikdə hüquqi şəxs kimi yaradılıb və Mərkəzi Bankda xüsusi hesabı yoxdur. Bu, Dövlət Neft Fondunun fərqli cəhətlərindən biridir. Neft Fondunun gəlirləri və xərcləri və dövlət büdcəsi arasındakı münasibətlər yalnız ümumi gəlirlər və dövlət idarəetmə sektorunun xərclərinin hüdudları çərçivəsində formalaşır və vahid makroiqtisadi siyasəti izləmək məqsədi güdür. Fondun aktivləri dövlət orqanları, dövlət və qeyri-dövlət təşkilatlarının kreditləşməsi və istənilən öhdəlik üzrə təminat kimi istifadə oluna bilməz.

“Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondu haqqında Əsasnamə”yə görə¹, Fondun fəaliyyətinə ümumi nəzarəti təmin etmək məqsədi ilə müvafiq dövlət orqanlarının və ictimai təşkilatların nümayəndələrindən, habelə digər şəxslərdən ibarət Müşahidə Şurası formalaşdırılır. Hazırda ARDNF-ə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən vəzifəyə təyin olunan və vəzifədən azad edilən icraçı direktor rəhbərlik edir. Fondun icraçı direktoru Fondu təmsil edir, Fondun fəaliyyətinə rəhbərliyi həyata keçirir, qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada Fondun əməkdaşlarını vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti tərəfindən təsdiq olunmuş “Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun valyuta vəsaitinin saxlanması, yerləşdirilməsi və idarə edilməsi haqqında” Qaydalara² uyğun olaraq, Fondun aktivlərinin idarə olunmasını və investisiyasını təmin edir. ARDNF-nin icraçı direktoru

¹ Əsasnamə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilib.

² Qaydalar Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 19 iyun tarixli, 511 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilib

Fondun vəsaitinin istifadə edilməsinin əsas istiqamətlərinə (proqramına) dair təkliflər hazırlayır və onu təsdiq olunmaq üçün Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə təqdim edir.

Beləliklə, gəlirlərin xərclənməsinə dair son qərar Prezident tərəfindən verilir. ARDNF-nin Müşahidə Şurasının fəaliyyəti formal xarakter daşıyır. Fondun icraçı direktoru təmsilçi rolunu oynayır.

Fond büdcədən kənar təşkilatdır, bank institutlarında (bütün dünyada) hesablaşma hesabına və digər hesablara malik olan hüquqi şəxsdir. Belə ki, vəsaitlər hər hansı bir şərt olmadan birbaşa Fondun öz hesablarında saxlanılır.

Neft Fondunun gəlirləri aşağıdakı mənbələr hesabına formalaşır:

-Hasılatın pay bölgüsü sazişlərinə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasının payına düşən karbohidrogenlərin satışından əldə edilən xalis gəlirlər;

- Bonuslar;

- Karbohidrogen ehtiyatlarının işlənməsi ilə əlaqədar sərmayəçilər tərəfindən ödənilən akrhesabı ödənişlər;

- Dividendlər;

- Neftin və qazın Azərbaycan Respublikasının ərazisi ilə ötürülməsindən əldə edilən gəlirlər;

- Sərmayəçilər tərəfindən təhvil verilən aktivlərdən əldə edilən gəlirlər;

- Fondun aktivlərinin yerləşdirilməsindən və idarə olunmasından əldə edilən gəlirlər;

- Qrantlar və digər təmənnasız yardımlar;

- Qanunvericiliyə uyğun olaraq digər gəlirlər və daxilolmalar.

2001-ci ildən 2013-cü ilə kimi Dövlət Neft Fondunun yuxarıda qeyd olunan mənbələr vasitəsilə formalaşan gəlir və aktivlərinin həcmi barədə məlumatı aşağıdakı cədvəldən əldə etmək olar:

Cədvəl 2. Dövlət Neft Fondunun gəlirləri və aktivləri

İllər	Dövlət Neft Fondunun gəlirləri (mln. AZN)	Dövlət Neft Fondunun aktivləri (mln. ABŞ dolları)
2001	248.0	492.0
2002	295.0	692.0
2003	364.0	816.0
2004	317.0	964.0
2005	660.0	1394.0
2006	986.0	1454.0
2007	1 886.0	2475.0
2008	11 865.0	11219.0
2009	8 177.0	14900.0
2010	13 089.0	22767.0
2011	15 628.0	29800.0
2012	13673.7	34129.4
Total	67188,7	

ARDNF-in müstəqil büdcəsi var. Fondun büdcəsinin xərc maddələri aşağıdakılardan ibarətdir:

- Neft Fondunun vəsaitinin istifadə edilməsinin əsas istiqamətlərinə (proqramına) uyğun olaraq layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulan xərclər;
- Neft Fondunun idarə edilməsi, o cümlədən aparatın saxlanması, xarici məsləhətçilərin cəlb edilməsi və digər xərclər.

Qeyd: Neft Fondunun vəsaitinin istifadə edilməsinin əsas istiqamətləri (proqramı) ilə bağlı xərc maddələri hesabına Azərbaycan Respublikasının sosial-iqtisadi tərəqqisi ilə əlaqədar mühüm ümummilli layihələrin və strateji əhəmiyyətli infrastruktur obyektlərinin inşası və rekonstruksiyası maliyyələşdirilə bilər³.

2001-ci ildən 2012-ci ilin 1 yanvarına kimi Dövlət Neft Fondunun büdcəsinin xərc maddələrinin məbləği aşağıdakı cədvəldə verilib:

Cədvəl 3. ARDNF-in transfertləri, 01 yanvar, 2012-ci il

Xərc maddələri	Məbləğ, mln. AZN
Azərbaycan Respublikasının Heydər Əliyev adına Bakı-Tbilisi-Ceyhan (BTC) Əsas İxrac Neft Boru Kəməri layihəsində iştirakının maliyyələşməsi	297,9
Qaçqın və məcburi köçkünlərin problemlərinin həll olunması	1 157.8
Oğuz-Qəbələ-Bakı su təchizatı sisteminin tikintisi	779,6
Samur-Abşeron suvarma sisteminin yenidən qurulması	895.5
Dövlət büdcəsinə köçürmələr	35 085.0
Dövlət İnvestisiya Şirkətinin nizamnamə kapitalının formalaşdırılması	90,0
Bakı-Tiflis-Qars dəmir yolu xəttinin maliyyələşdirilməsi	341.5
“2007-2015-ci illərdə Azərbaycan gənclərinin xarici ölkələrdə təhsili üzrə Dövlət Proqramı”nın maliyyələşməsi	54.8
Azəri-Çıraq-Günəşli neft yataqlarının birgə geoloji kəşfiyyatı və işlənməsi üzrə layihədə Dövlət Neft Şirkətinin iştirak payının maliyyələşməsi	87,6
Cəmi	38702,1 AZN/ 49254,4 \$

Fondda toplanan neft gəlirlərini təmin edən "Azəri-Çıraq-Günəşli" (AÇG) neft yatağının istismarı üçün əcnəbi şirkətlərlə imzalanmış Hasilatın Pay Bölgüsü Sazişi 19 ildir ki, həyata

³ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 12 sentyabr tarixli 579 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondunun illik gəlir və xərclər proqramının (büdcəsinin) tərtibi və icrası qaydaları

keçirilir. 01 iyul 2012-ci ilə kimi Azərbaycan hökuməti bu sazişdən 60618,4 milyon manat qazanıb. Bu məbləğin 56,4%-i artıq xərclənib. Xərclənmiş 33109,3 milyon manatın 30457,5 milyon manatı və ya 92%-i 2008-ci il yanvarın 1-dən 2012-ci il iyulun 1-nə kimi daxil olub. Beləliklə də keçən 4,5 il ərzində (2008-ci il yanvarın 1-dən 2012-ci il iyulun 1-nə) otra illik xərcləmə məbləği 6768,3 milyon manat olub. Dövlət Neft Fondunun proqnozlarına görə, 2013-2016-cı illər ərzində Neft Fondunun büdcəsinin xərcləri 424379,3 milyon ABŞ dolları və ya 25 iyul 2012-ci ilin valyuta məzənnəsinə uyğun olaraq, 33367,5 milyon manat təşkil edəcək. Beləliklə, proqnozlara görə, növbəti 4 ildə Dövlət Neft Fondunun illik xərcləmələri orta hesabla 8341,8 milyon manat təşkil edəcək. Göründüyü kimi, Neft Fondunun cari il və növbəti 3 il üçün proqnozlaşdırılan xərclərinin orta səviyyəsinin son 4,5 il ərzində formalaşmış orta məbləğdən 1573,5 milyon manat və ya 23,2 faiz çox olması gözlənilir. Həm son 4,5 ilin xərcləmələri, həm də növbəti 4 il üçün proqnozlaşdırılan xərclər əsas götürüldükdə aydın olur ki, 8,5 il ərzində neft gəlirlərinin orta illik xərclənməsi 7555 milyon manat təşkil edir. Əgər Azərbaycan hökuməti xərclərlə bağlı öz siyasətini bu temlə davam etdirərsə, onda 145,3 milyard ABŞ dolları məbləğində gözlənilən neft gəlirləri (neftin 1 barelinin 80 ABŞ dollar olması proqnozuna əsasən) ən çoxu 15 il ərzində xərclənə bilər. Dövlət büdcəsinin gəlir və xərclərinin tarazlaşmasına xidmət edən bu siyasət olduğu kimi davam etdirilərsə, onda qeyri-neft ÜDM-də qeyri-neft büdcə kəsininin payının azaldılması ilə bağlı BVF tərəfindən irəli sürülən tövsiyələrin həyata keçirilməsi mümkün olmayacaq. Belə ki, BVF Azərbaycan hökumətinə 2017-2018 illərdə qeyri-neft ÜDM-də qeyri-neft büdcə kəsininin xüsusi çəkisini 20%-ə qədər azaltmağı tövsiyə edib. Lakin hazırkı xərcləmə siyasəti korrektə olunmadığı halda bu istiqamətdə baş verə biləcək dəyişikliklər istisna edilir. Digər tərəfdən, neft gəlirlərinin belə sürətlə xərclənməsi nəsillərarası ədalətli bölgü prinsipinin reallaşmasına da əngəllər törədir. Beləliklə, "status-kvo" ssenarisi neft gəlirlərinin səmərəli istifadəsində ciddi problemlər yaradacaq.

Bundan əlavə, Hesablama Palatası tərəfindən Neft Fondunun büdcəsinə rəy verilməməsi, eləcə də ali audit və parlament nəzarəti imkanlarının məhdudluğu və xərcləmələrlə bağlı qərarların qəbul edilməsi prosesində icra hakimiyyətinin inhisarçılıq rolunu səmərəli xərcləmələr həyata keçirməkdə ciddi problemlər yaradır. Eyni zamanda Neft Fondunun Əsasnaməsinin 5.4-cü maddəsinə (Fondun Müşahidə Şurasında vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının nümayəndəsinin təmsil olunması) əməl olunmadığı üçün onun idarə olunmasında vətəndaş iştirakçılığı və ictimai nəzarət imkanları məhdudlaşdırır və bu da Müşahidə Şurasının formal fəaliyyətini şərtləndirir.

Beləliklə, saxlanılan status-kvo şəraitində neft gəlirlərinin sürətli xərclənməsi onun gələcək nəsillər arasında ədalətli paylanmasını mümkünsüz edir. Eyni zamanda, Hesablama Palatasını, parlamenti və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarını bu prosesdən kənar qoymaqla bir tərəfdən xərcləmələrlə bağlı qərarların qəbul edilməsini icra hakimiyyətinin inhisarında saxlamağa səbəb olur, digər tərəfdən isə şəffaflığın və ictimai nəzarətin təmin olunmasına yol açır.

Fond illik maliyyə və audit hesabatlarını dərc edir. Bundan başqa, rüblük rəqəmlər mətbuata açıqlanır. Həmin hesabatlar asanlıqla Neft Fondunun rəsmi saytından əldə oluna bilər. İldə bir dəfə xarici auditor tərəfindən aparılan auditin hesabatı da saytda yerləşdirilir. Lakin bunlar şəffaflığın və hesabatlılığın artırılması üçün kifayət deyil.

I. Problemin təsviri

a. Dəyişkənlik

Təbii ehtiyatlardan asılı olan ölkələrin ən böyük narahatlıqlarından biri resursların qısa və ortamüddətli qiymət titrəyişlərindən təsirlənən xərclərin dəyişkənliyidir. Girişdə qeyd olunduğu kimi, neft və digər mineral resurslardan gələn gəlirlər qeyri-sabit olduğundan asılılıq “protsiklik fiksəl siyasət”i stimullaşdırma bilər. Bu siyasət gəlirlər artanda çox xərclənmə, gəlirlər azalanda isə xərcləri kəskin şəkildə ixtisar etmə tendensiyasını formalaşdırır. Bunun əsas səbəbi milli hökumətlərin gəlirlərin davamlı olacağı ilə bağlı arxayınçılığıdır. Beynəlxalq praktikada təbii ehtiyatlarla zəngin ölkələrin hökumətlərinin müvəqqəti gəlirlərə daimi gəlir kimi baxmalarına dair fərqli ölkələr üzrə oxşar nümunələr göstərmək olar. Hökumətlər “göydəndüşmə” gəlirlərə qənaət etmək və ya davamlı iqtisadi inkişafı təşviq edən, illər uzununu insanın inkişafına xidmət göstərən ictimai sərmayələr planlaşdırmaq əvəzinə, dəbdəbəli fəvvarələrin və ya bəzəkli inzibati binaların tikilməsi kimi səmərəsiz layihələrə israfçılıqla pul xərcləyirlər.

Neftin qiyməti aşağı düşdükdə isə çəkilən yollar, tikilən binalar yarımçıq qalır. Qeyri-sabit xərcləmələr və investisiya qoyuluşu üçün düzgün olmayan qərarlar özəl bölməyə də təsir göstərdiyindən onun uzunmüddətli təsirləri qeyri-neft sektorunun aşağı səviyyədə artımına səbəb olur.

Hökumətlər gündəlik ehtiyaclara yönələn cari tədbirləri azaltmaqla dəyişikliyin qarşısını alan, daha ardıcıl və sabit xərcləmələrə yol açan fiskal qaydalar qəbul edə bilərlər. Resursların toplandığı və paylandığı ARDNF kimi bir suveren fondun yaradılmasını gəlirlərin idarəedilməsinin nəticəsi kimi təqdim etmək olar. Bu halda Azərbaycan hökuməti birinci məqsəddə - makroiqtisadi sabitliyin qorunması məqsədinə çatmaq üçün ARDNF-nin resurslarından yetərincə istifadə edibmi? Bu suala cavab verməzdən əvvəl öncə aşağıdakı xüsusi sualların cavabını tapmaq lazımdır:

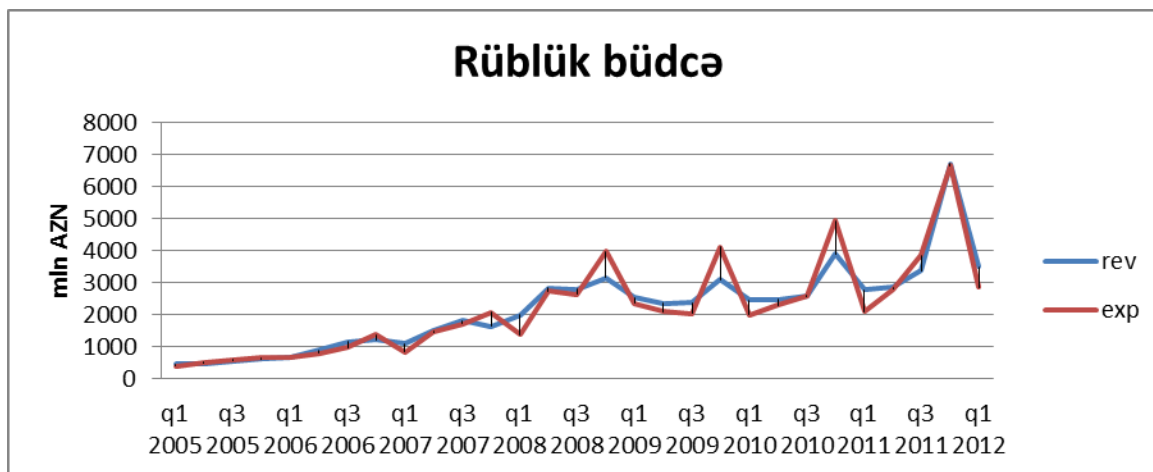
- *Azərbaycan hökuməti çox qısa müddətdə xərc dəyişkənliyi ilə üzləşibmi?*
- *Azərbaycan hökuməti orta və uzunmüddətli perspektivdə xərclərin dəyişkənliyi ilə gəlirlərin dəyişkənliyini fərqləndiribmi?*
- *Azərbaycanda xərclərin dəyişkənliyi neftdən asılı olan digər ölkələrdəki vəziyyətlə müqayisə olunubmu?*

Bu sualların cavablandırılması üçün neft gəlirlərinin hökumət xəzinəsinə daxil olması mexanizmini bilmək faydalı olardı. Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkəti (ARDNŞ) mənfəət neftində və mənfəət qazında şirkətin payını özündə saxlayır, Azərbaycan hökumətinin

mənfəət nefti və mənfəət qazındakı payının satışından əldə edilən gəlirlər isə birbaşa olaraq ARDNF-ə transfer edilir. Mütərəqqi ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, neft gəlirləri ADRNF-ə çatandan sonra hökumət onu xərclər və yığım adı ilə 2 yerə bölməlidir. Azərbaycanda isə bunun üçün qayda və ya siyasətlər mövcud deyil. Fondan pulların xərclənməsi dövlət büdcəsinə illik transfertlər vasitəsilə edilir. Yeganə olaraq «Neft və qaz gəlirlərinin istifadə olunması üzrə uzunmüddətli strategiya»da göstərilir ki, neft və qaz gəlirlərindən daxilolmalar zirvə səviyyəsinə çatdıqda onların 25 faizdən az olmayan hissəsi yığma yönəldilir. Neft və qaz gəlirlərindən daxilolmaların zirvə səviyyəsi hələ mübahisə predmeti olaraq qalır. Baxmayaraq ki, faktiki məlumatlara görə, ən çox gəlirlər ölkəyə 2010-2013-cü illərdə daxil olub, lakin 2012-ci ildə xərclənmə səviyyəsi 78 faiz olub, 2013-cü il üçün isə bu göstərici 116 faiz proqnozlaşdırılıb.

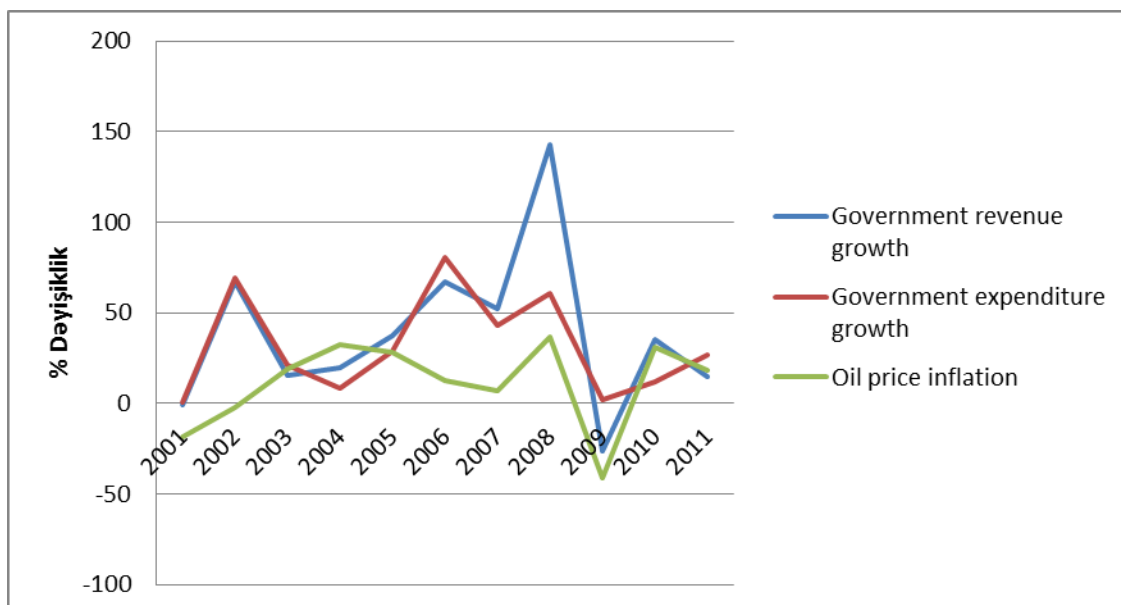
Aylıq müşahidələr göstərir ki, dövlət büdcəsi dəyişkənlik məsələlərinin təhlili və onun iqtisadiyyata təsirinin qiymətləndirilməsi üçün açar rolunu oynayır. Əlbəttə, Fondun vəsaitləri Prezidentin birbaşa göstərişi ilə büdcədən kənar xərcləmələr vasitəsilə də iqtisadiyyata daxil ola bilər. Ona görə də bu məsələdə ehtiyatlı olmaq lazımdır. Lakin büdcədən kənar xərcləmələr büdcəyə transfertlərlə müqayisədə çox kiçik məbləğ olduğundan diqqətimizi daha çox büdcə üzərində cəmləşdiririk.

Diaqram 3-dən göründüyü kimi, rüblük büdcə gəlir və xərcləri daxili illik fərqlərin olması səbəbindən çox qeyri-sabit və protsiklikdir. Nümunə ölçüsünün (2005-ci ildən başlayaraq iqtisadiyyatdakı struktur dəyişikliyi) Azərbaycan üçün böyük olmadığını nəzərə alaraq, biz parametrik metodundan istifadə etməli və illik dəyişkənliyi rüblük dəyişkənlikdən (burada maliyyə nəzəriyyəsində olduğu kimi, standart yayınma nəzərdə tutulur) ayırmalı olduq ki, bu da 1,33 və 1,46 milyard manatdır və müvəqqəti kovariasiyanı nəzərə aldıqda, bu, illik 4,63 və 4,64 milyard dəyişkənlik deməkdir. Burada gəlir və xərc hissələri üçün illik dəyişkənlik eynidir, lakin büdcənin özünün ölçüsü ilə müqayisədə bu, onun 25-35%-dir. Beləliklə, xərclərin dəyişkənlik səviyyəsi büdcənin ölçüsü baxımından yüksəkdir.



Diaqram 3. Rüblük büdcənin dəyişkənliyi

Ola bilsin ki, dövlət siyasəti baxımından xərcləmələr ildən-ilə dəyişir. Hökumətin investisiya qoyuluşu üçün düzgün olmayan qərarları da hər il baş verən dəyişiklikləri stimullaşdırır. Diaqram 4-dən görüldüyü kimi, Azərbaycan hökumətinin neft gəlirlərinin artımı neft qiymətlərinin artmasının təzahürüdür. Neftin qiyməti yüksəldəndə hökumətin gəlirləri də artıb. Neftin qiyməti düşəndə isə hökumətin gəlirləri azalıb. Azərbaycan hökumətinin neft gəlirlərindən asılılığını nəzərə alsaq, bu, heç də təəccüblü deyil. Təəccüblü olan qeyri-sabit gəlirlərin xərclərlə sıx şəkildə bağlılığıdır. Əsas etibarilə gəlirlərlə xərc axını arasındakı asılılıq mütənəsb olaraq qalır. Bu isə onu göstərir ki, ARDNF-in fəaliyyəti onun “makroiqtisadi sabitliyi qorumaq” mandatı ilə üst-üstə düşür.



Diaqram 4: Hökumətin gəlirlərinin, xərcləmələrinin və neftin dünya bazar qiymətlərinin trayektoriyası

Azərbayanda dövlət büdcəsinin dəyişkənliyini iqtisadiyyatı neftdən asılı olan digər ölkələrlə necə müqayisə etməli? Ən yaxşı təcrübəsi olanları (bizim üçün Norveç ən yaxşı nümunə ola bilər), yoxsa bizimlə ən çox müqayisə oluna bilənlərimizi (oxşar tarix və neftdən asılılıq baxımından Qazaxıstan ən yaxşı namizəd ola bilər) müqayisəyə gətirməli?

Başlanğıc üçün üç ölkədə büdcə xərclərinin artımı əyrisini nəzərdən keçirək. Bu müqayisə göstərir ki, Azərbaycanda Norveçdən nəzərəcarpacaq dərəcədə yüksək büdcə dəyişkənliyi (volatilliyi), Qazaxıstandan isə daha dəyişkən büdcə artımı var (bax, diaqram 5-ə). Son on il ərzində Azərbaycanda xərclərin artımının standart yayınması 26-ya bərabərdir, Qazaxıstanda bu rəqəm 16, Norveçdə 2 təşkil edir. Bəzi illərdə büdcə artımı 60% və ya 77% olduğu halda, Azərbaycanda 2009-cu ildə demək olar ki, büdcə artımı olmayıb. Azərbaycandakı kimi yüksək gəlir dəyişkənliyi müşahidə olunmasına baxmayaraq, Norveç müqayisə olunan dövr üzrə xərc artımını 3-9% civarında stabilləşdirib.

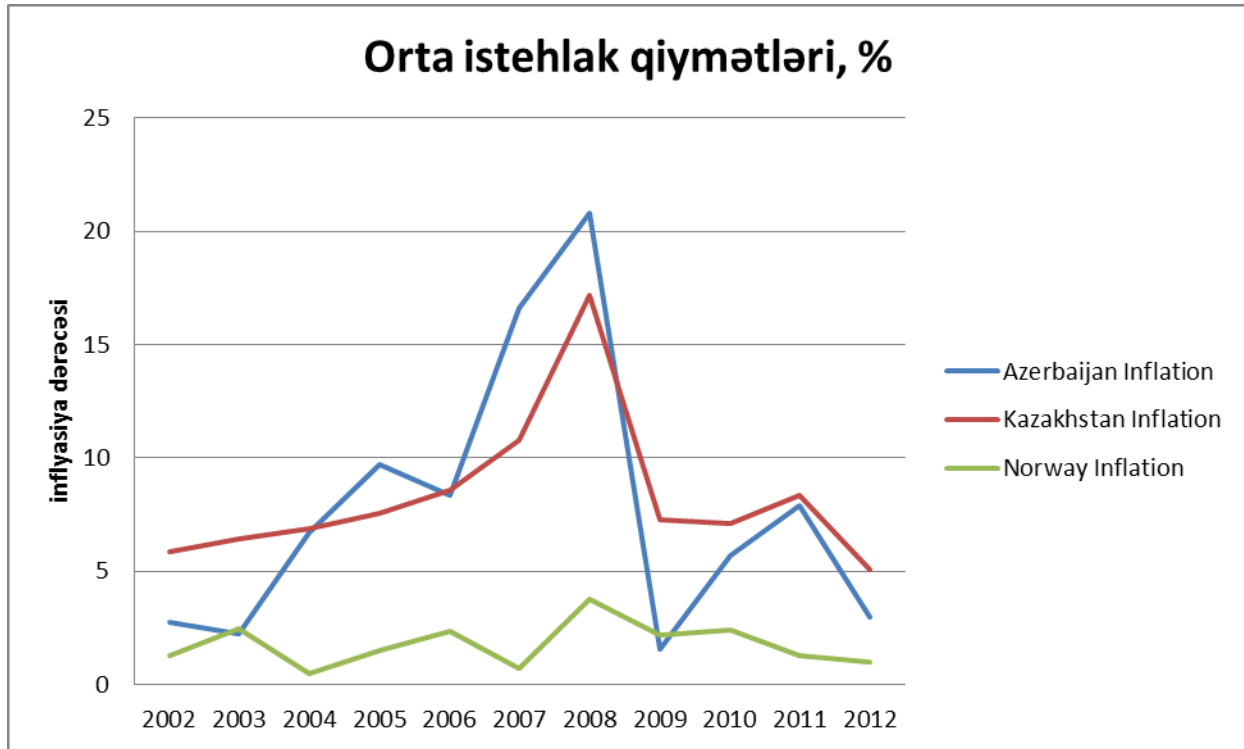
Bəs, onda Norveç xərcləri gəlirlərin dəyişkənliyindən necə ayıra bilib? Qısa cavab ondan ibarətdir ki, burada neftdən gələn gəlirlərdən qidalanan xərcləmələri Norveçin Suveren Sərvət Fondunun investisiyaları üzrə illik real gəlirin ən çoxu 4 faizi səviyyəsində məhdudlaşdıran fiskal qaydalar tətbiq olunur. Bu qayda xərclərin artım tempini qeyri-neft gəlirlərinin artımı ilə uzlaşdırır, əlavə olaraq da Suveren Sərvətlər Fondunda toplanan və yatırılan neft gəlirləri üzrə faiz dərəcələrinin artımını stimullaşdırır.

Bu qayda Azərbaycanda dövlət investisiya ehtiyaclarını nəzərə almaqla ölkə üçün xərcləmələrin dəyişkənli riskini uğurla idarə edə bilər.



Diaqram 5: Müqayisəli büdcə xərclərinin artım tempi (milli valyutalar; BVF-in məlumatları)

Göründüyü kimi, ARDNF büdcənin sabitliyini qorumur, əksinə, onun sabitliyi üçün təhlükələr və risklər yaradır. Bəs, görəsən, bu Fond makroiqtisadi sabitliyin digər növlərini qoruya bilirmi? Azərbaycan Mərkəzi Bankı qiymətlərin sabitliyini təmin edən məzənnə siyasəti həyata keçirir və möhkəmlənən valyuta siyasəti yeridir, bu şəraitdə ARDNF-in xərcləmə siyasəti inflyasiyanı azaltmağa kömək edirmi? Diaqram 6 göstərir ki, əslində Mərkəz Bank da inflyasiyanın dəyişkənliyini qorumağa nail ola bilmir. Azərbaycanda inflyasiya Qazaxıstan və Norveçdə olduğundan daha dəyişkəndir.



Diaqram 6: Azərbaycanda, Qazaxıstanda və Norveçdə orta istehlak qiymətləri

Dəyişkənlik (volatillik) Azərbaycan iqtisadiyyatı və dövlət xərcləri üçün hansı nəticələrə səbəb ola bilər? Azərbaycanda dəyişkənlik, aşağı artım və izafi xərcləmələrlə bağlı düzgün olmayan qərarlar arasında əlaqəni sübut etmək üçün daha çox tədqiqata, xüsusilə də neft gəlirlərindəki artımın inkişaf üçün əhəmiyyəti az olan iri miqyaslı layihələrə yönəldilməsini əks etdirən ekonometrik araşdırmalara ehtiyac olsa da, faktlara əsasən iddia etmək olar ki, bu dəyişkənlik iqtisadi artıma ciddi şəkildə maneə törədir və əlavə xərclərə səbəb olur.

b. Dayanıqlılıq (izafi xərclənmə)

Siyasət sənədinin əvvəlində qeyd olunduğu kimi, ARDNF-in digər məqsədləri sosial-iqtisadi inkişafı dəstəkləmək məqsədilə başlıca olaraq strateji layihələrin maliyyələşdirilməsi (1) və ölkədə neft gəlirlərinin bölüşdürülməsi sahəsində nəsillərarası bərabərliyi təmin etmək üçün neft gəlirlərini gələcək nəsillər üçün yığmaq və qorumaqdır (2). Bu vəsaitlərin parlament nəzarəti olmadan əsasən iri layihələrə xərclənməsi və xərcləmələrin ümumilikdə qeyri-şəffaf olmasına baxmayaraq, son nəticədə iqtisadi inkişafda müsbət rol oynayıb. Lakin belə görsənir ki, hökumət hələ də neft gəlirlərinin nəsillər arasında ədalətli bölgüsünün təmin olunmasına diqqət yetirmir. Vəsaitlərin yığılması və ya uzunmüddətli inkişaf layihələrinə yönəldilməsi əvəzinə onların xərclənməsi prioritet olub.

Rəqəmlərə diqqət yetirək. Fond yarandığı vaxtdan 01 yanvar 2013-cü il tarixinə kimi 34 129.4 milyon dollar vəsaiti yığıma yönəldilib. Cədvəl 4 2001-ci ildən başlayaraq Fondun gəlirləri və aktivləri ilə bağlı məlumatları təqdim edir. 2001-ci ildən 01 yanvar 2013-cü il tarixinə kimi Azərbaycanda HPBS üzrə hasil olunan neft və qazın satışından 83,86 mlrd. dollardan artıq (vəsaitlərin idarə olunmasından gələn gəlirlər də daxil olmaqla) vəsait toplanıb. Hesablamalar göstərir ki, neft gəlirlərinin 59,3%-i bu müddət ərzində xərclənib. Cədvəl 4-ə görə, bəzi illərdə gəlirlərin 99,5%-i xərclənib. Əslində 2010-cu ildən başlayaraq neft gəlirlərinin kəskin artmasına və 2011-ci ildə onun pik həddə çatmasına baxmayaraq, 2012 və 2013-cü ildə xərcləmələrin kəskin artırılması "Neft və qaz gəlirlərinin uzunmüddətli idarə edilməsi strategiyası" üzrə nəzərdə tutulmuş gəlirlərin ən azı 25%-nin yığıma yönəldilməsi prinsipinin pozulmasına gətirib çıxarıb.

Cədvəl 4. Neft gəlirlərinin illər üzrə xərclənmə səviyyəsi

İllər	Dövlət NeftFondunun gəlirləri (mln. AZN)	Neft gəlirlərinin xərclənmə səviyyəsi
2001	248.0	0,3 %
2002	295.0	32,1%
2003	364.0	99,8%
2004	317.0	90,8%
2005	660.0	99,5%
2006	986.0	99,5%
2007	1 886.0	56,2%
2008	11 865.0	36,2%
2009	8 177.0	64,8%
2010	13 089.0	48,9 %
2011	15 628.0	61,4%
2012	13 721.8	78,4%
2013 ⁴	11 482,0	116,7

Neft gəlirlərinin böyük hissəsinin xərclənməsi mütləq mənada pis qəbul edilməməlidir. Çünki neft tükənən sərvətdir və əgər bu vəsaitlər aktivlərə və investisiyaya çevrilərsə, uzunmüddətli perspektivdə daha yüksək gəlir gətirə bilər. Azərbaycanın əsas problemi neft gəlirlərinin daha uzunmüddətli və çox gəlir gətirən layihələrə və sahələrə xərclənməməsidir.

Digər variant gəlirlərin daha böyük hissəsinə qənaət olunmasıdır. Əgər son nəticədə vətəndaşlar yeni çəkilmiş yollardan, elektik enerjisindən, icməli sudan, kredit, təhsil və səhiyyə xidmətinə

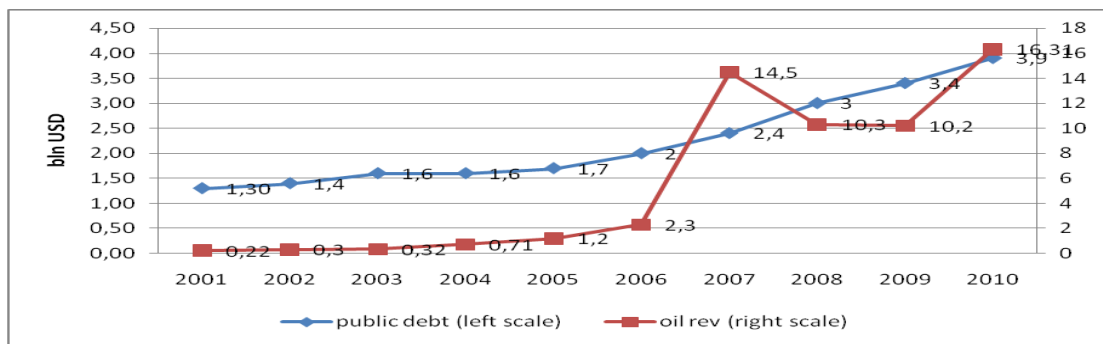
⁴ 2013-cü ilin məlumatları proqnoz göstəriciləri xarakterizə edir. Mənbə: <http://president.az/articles/7045>

çıxışdan fayda görməyəcəklərsə, o zaman heç olmazsa gələcək nəsillər neft gəlirlərinin sərmayələrə yönələn hissəsinin gətirdiyi gəlirlərdən bəhrələnməlidir.

Dünya Bankının (DB) İdarəçilik indikatoruna görə, Azərbaycan nisbətən pis sərmayələr edir. Bu reytingdə Azərbaycan hökuməti idarəçiliyin səmərəliliyi baxımından 22-ci sırada yer alır. Müqayisə üçün deyək ki, adambaşına düşən gəlirin daha yüksək olmasına baxmayaraq, Qazaxıstan 45-ci, Əlcəzair isə 34-cü yerdədir. Dövlət investisiyalarının az olması böyük miqdarda qənaəti və daha az xərcləmələri əsaslandırma bilərdi.

Eynilə, Beynəlxalq Valyuta Fondunun (BVF) dörd mərhələdə (layihənin dəyərləndirilməsi, seçilməsi, icrası və nəticələrin qiymətləndirilməsi) dövlət maliyyə idarəetməsi təcrübələrini ölçən “Dövlət investisiyalarının idarə olunması indeksi”ndə Azərbaycan 71 aşağı və orta gəlirli ölkələr arasında 43-cü yeri tutur. Qonşu ölkələr arasında Qazaxıstan 9-cu, Türkiyə isə 24-cü yerdədir. Qonşu ölkələrlə müqayisədə Azərbaycanın zəif mövqeyi dövlət investisiya layihələrinin icrasında ciddi problemlərin olduğunu göstərir. Azərbaycanın 43-cü yerdə olması əsasən layihələrin zəif idarə edilməsi və onların icrasının qeyri-adekvat qiymətləndirilməsi ilə bağlıdır.

Neft gəlirlərinin çox xərclənməsi mütləq şəkildə problem olmasa da, bu sahədə mövcud siyasət əvvəlkindən müəyyən dərəcədə asılı vəziyyətə düşür. Xərclər sürətlə artandan sonra onu kəskin formada azaltmaq çox çətindir. Həmçinin neft hasilatı və ya qlobal neft qiymətləri aşağı düşəndə hökumət ya büdcə kəsiri ilə qarşılaşmalı, ya da ARDNF-dən daha çox vəsaiti büdcəyə çəkməli olacaq. Bu variantlar davamlı təkrar oluna bilməz. Onlar borc böhranının yaranmasına, bu isə öz növbəsində qiymət artımına və gələcək nəsillər üçün daha aşağı həyat səviyyəsinə və ya neftdən əvvəlki dövrdə mövcud olan inkişaf və yoxsulluq səviyyəsinə qayıtmağa gətirib çıxara bilər. Hətta hazırda da - neftin dünya bazar qiymətlərinin rekord həddə və Azərbaycanda neft hasilatı pik nöqtəyə çatdığı bir dövrdə dövlət borclarının səviyyəsi artmaqda davam edir, baxmayaraq ki, borclanmanı indiki şəraitdə idarə etmək daha asandır. Diaqram 7-yə baxanda görürük ki, dövlət borcları neft gəlirləri ilə birlikdə artır. Buna baxmayaraq, borcların artmasının neft gəlirləri ilə bağlı olmasını demək çətindir, çünki bizim yalnız 10 illik dövrümüz vardır. Bu isə təhlillər və nəticə üçün az müddət sayılır. Əlavə vizual təhlil aşağıdakı qrafikdə verilib (kənarçıxmalar daha çox BTC-nin açılışı ilə bağlıdır).



Diaqram 7. Azərbaycanda neft gəlirlərinin və dövlət borclarının müqayisə olunması

ARDNF-dən borc götürməkdən və daha artıq vəsait transfert etməkdən başqa, üçüncü variant qeyri-neft sektorunun vergi gəlirlərini artırmaq olardı. Lakin bu çox çətinidir, çünki qeyri-dövlət sektorunda qeyri-neft gəlirlərinin artımı zəif olaraq qalır. 2012-ci ildə qeyri-neft sektorundan vergi daxilolmalarının ÜDM-də payı 8,6 faiz təşkil edib ki, bu da inkişaf etmiş ölkələrdəki göstəricilərdən (30-45%) xeyli aşağıdır. Cədvəl 5 göstərir ki, hökumət yalnız aldığından daha çox vəsait xərcləməyib, həm də neft gəlirlərinin dövlət büdcəsində payını 2007-ci ildə 9.7%-dən 2012-ci ildə 60.5%-ə qədər artırıb. Bu isə o deməkdir ki, Azərbaycan iqtisadiyyatı və büdcəsi neft gəlirlərindən çox asılıdır.

Cədvəl 5. ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transfertlər (milyon AZN)

illər	ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transfertlər (milyonAZN)	Artım tempi	Dövlət büdcəsinin payı	ARDNF büdcəsinin xərclərindəki pay
2003	100	--	8.2%	41%
2004	130	30.0%	8.6%	77%
2005	150	15.4%	7.2%	70%
2006	585	290.0%	15.6%	59.6%
2007	585	0.0%	9.7%	55.1%
2008	1100	88.0%	35.3%	88.5%
2009	4915	346.8%	40.4%	92.8%
2010	5915	20.3%	51.4%	90.5%
2011	9203	55,6%	59,7%	92.6%
2012	9905	7,6 %	60, 5 %	93,7%
2013 (planlaşdırılan)	11.350	14,6 %	59,3%	

Neft gəlirləri azalmağa başlayanda asılılıq xüsusilə ciddi problemə çevrilir. ARDNF-in məlumatına görə, Azəri-Çıraq-Günəşli və Şahdəniz yataqlarından Fondun gəlirləri 2012-ci ildə 13.1 mld. dollardan 2024-cü ildə 9,2 mld. dollara qədər azalacaq (Diaqram 3). Bu iki yataqdan gəlirlərin 2015-ci ildə pik həddinə (16,1 mld.) çatacağı gözlənilir. “Azeri Light Crude” markalı neftin bir barelinin orta qiyməti 80 ABŞ dollarından hesablınsa, Azərbaycan hökuməti Azəri-Çıraq-Günəşli yatağında mənfəət neftinin satışından və Şahdəniz yatağının qaz satışından növbəti 12 il ərzində orta hesabla ildə təqribən 13 mld. ABŞ dolları gəlir əldə edəcək. 2024-cü ildə neft gəlirləri 2015-ci ildəkindən 8 mld. dollar az olacaq. Artan qaz gəlirləri neft gəlirlərindəki zərəri qarşılamayacaq. Bu o deməkdir ki, yeni iri miqyaslı yataqlar kəşf olunmazsa, hökumət başqa sahələrdə vergi gəlirlərini artırmadan büdcənin hətta cari xərclərinin maliyyələşdirilməsində çətinliklərlə qarşılaşacaq.

ARDNF gözlənilən gəlirlərə dair hesablamaları 3 qiymət ssenarisi əsasında aparıb. Həmin hesablamalar 2 istiqamətdə - AÇG-dən əldə edilən neft və “Şahdəniz”dən əldə edilən qaz gəlirləri üzrə aparılıb. Gözlənilən neft gəlirlərinə dair hesablamalar 6-cı cədvəldə təqdim olunur.

Cədvəl 6. 2014-2024-cü illərdə AÇG mənfəət neftindən hökumətin gəlirləri, Mİrd. dollarla (neftin bir barelinin qiyməti 80 \$, 90 \$ və 100 \$ götürülməklə)

İllər	1-ci ssenari 80 \$ =1 barrel	2-ci ssenari 90 \$ =1 barrel	3-cü ssenari 100 \$ =1 barrel
2014	12.1	14.0	15.9
2015	12.0	13.9	15.8
2016	10.3	12.0	13.7
2017	13.0	15.0	17.0
2018	12.9	14.8	16.7
2019	13.1	15.0	17.0
2020	12.4	14.3	16.1
2021	10.9	12.6	14.2
2022	9.5	11.0	12.5
2023	8.2	9.6	10.9
2024	7.6	8.8	9.9
Cəmi	122	141	159.7
Orta	11.09	12.81	14.5

Mənbə: Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondu

Cədvəl məlumatlarından göründüyü kimi, 2014-2024-cü illərdə ARDNF-in proqnozlaşdırdığı 3 qiymət ssenarisi əsasında hesablanmış neft gəlirlərinin minimum məbləğinin 122 milyard dollar, orta məbləğinin 141 milyard dollar, maksimum məbləğinin isə 160 milyard dollar təşkil edəcəyi gözlənilir. Bu isə o deməkdir ki, həmin dövr ərzində əldə ediləcək gəlirlərin orta illik məbləği 11 milyard dollardan çox, 14,5 milyard dollardan isə az olacaq. Təbii ki, bu dövr üçün gəlirlərin səviyyəsi hasilatla yanaşı, həm də dünya bazar qiymətlərinin səviyyəsindən asılı olacaq. Qeyd etmək lazımdır ki, bu istiqamətdə yeganə mənbə olan ARDNF-in proqnozları hər 3 ssenaridə optimistdir. Alternativ mənbə olaraq BP və ARDNŞ-ə müraciətlər olsa da, təəssüf ki, onlar öz proqnozlarını ictimailəşdirmək istəmədiklərindən bizimlə bölüşmədilər.

ARDNF-in eyni ssenari üzrə Şahdəniz yatağından əldə edilən qaz gəlirləri həcminə dair hesablamaları 7-ci cədvəldə təqdim olunur.

Cədvəl 7. 2014/24-cü illər Şahdəniz yatağının mənfəət qazından hökumətin gəliri, Mİrd. ABŞ dolları ilə (neftin bir barelinin qiyməti 80 \$, 90 \$ və 100 \$ götürülməklə)

İllər	1-ci ssenari 80 \$ =1 barrel	2-ci ssenari 90 \$ =1 barrel	3-cü ssenari 100 \$ =1 barrel
-------	---------------------------------	---------------------------------	----------------------------------

2014	0.545	0.749	0.831
2015	0.538	0.605	0.672
2016	0.546	0.613	0.680
2017	0.582	0.655	0.728
2018	0.638	0.718	0.798
2019	0.924	1.1	1.2
2020	1.2	1.3	1.4
2021	1.5	1.7	2.2
2022	2.0	2.2	2.4
2023	1.9	2.1	2.3
2024	2.0	2.2	2.4
Cəmi	12,3	13,94	15,6
Orta	1,12	1,26	1,41

Mənbə: Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondu

Qeyd: Qazın qiyməti 1 barrel neftin dünya bazar qiyməti əsasında konvertə olunub.

Cədvəl məlumatlarından göründüyü kimi, 2014-2024-cü illərdə toplam qaz gəlirlərinin minimal olaraq 12,3 milyard dollar, orta səviyyədə 13,94 milyard dollar və maksimum səviyyədə 15,6 milyard təşkil edəcəyi gözlənilir. Bu isə il ərzində orta qaz gəlirlərinin 1,12 milyard dollardan 1,41 milyard dollaradək dəyişəcəyini proqnozlaşdırmağa imkan verir.

Bu istiqamətdə aparılmış perspektiv təhlildən əsasən 3 əhəmiyyətli nəticə çıxarmaq olar:

Birincisi, gələcəkdə qaz satışından əldə ediləcək gəlirlər indiyə qədərki daxilolmalardan çox ola bilər. Təbii ki, burada çox şey qiymət amilindən asılıdır.

İkincisi, əgər proqnozlaşdırılan qiymət səviyyəsi reallaşarsa, o halda proqnozlaşdırılmış qaz gəlirləri gözlənilən neft gəlirlərinin maksimum 10 faizini təşkil edəcək. Bu isə qaz gəlirlərinin gələcəkdə azalan neft gəlirlərini əvəz edəcəyi ilə bağlı irəli sürülən fərziyələrin əsaslı olmadığını göstərir.

Nəhayət, **üçüncüsü**, əgər ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transfert vasitəsilə xərcləmələrin həcmi 2013-cü il səviyyəsində (orta hesabla 14 milyard ABŞ dolları) saxlanacaqsa, o halda gözlənilən neft gəlirləri 10-12 ilə xərclənib tükənə bilər. Təbii ki, xərcləmələrin artımı bu müddəti uzada, azalması isə qısaltma bilər.

Sonuncu nəticənin daha əhəmiyyətli olduğunu nəzərə alaraq, onun üzərində daha geniş dayanaq. Hazırda xərcləmələrin tempinin artmasını arqumentləşdirən xeyli əsaslar tapmaq mümkündür. Belə ki, Azərbaycan 2015-ci ildə Avropa 1-ci Olimpiya oyunlarına ev sahibliyi etməsi ilə əlaqədar olaraq idman infrastrukturunun yaradılması və olimpiya ehtiyaclarının təmin olunması üçün daha çox xərcləmələr planlaşdırır. Bununla yanaşı, irimiqyaslı “Ağ Şəhər” layihəsinin infrastrukturunun yaradılması da dövlət xərcləmələri hesabına həyata keçiriləcək. Eyni zamanda nəzərə alsaq ki, 2013-cü ildə qeyri-neft gəlirləri dövlət büdcəsinin cari xərcləmələrinin yalnız 52 faizini maliyyələşdirmək səviyyəsinə qadirdir, onda hələ uzun müddətədək (qeyri-neft gəlirləri 2 dəfə artanaq) ARDNF-dən dövlət büdcəsinə transfertlər davam edəcək. Bu halda

ARDNF-in aktivlərinin idarə olunması aktuallığını daha da artırır. İndiyə qədərki dövrdə ARDNF bu mənbədən əsaslı gəlirlər əldə edə bilməyib. Belə ki, neft gəlirlərinin idarəetməyə verilməsindən indiyə qədər olan dövr ərzində aktivlərin idarə olunmasından əldə edilmiş qazancın ümumi məbləği 2,3 milyard dolları ötməyib ki, bu da orta hesabla ötən 7 il ərzində illik 2,85% və ya orta illik 328 milyon ABŞ dolları gəlir deməkdir. 2012-ci ilədək ehtiyatlı investisiya siyasətinə üstünlük verən və əsasən aktivlərini az gəlirli və aşağı riskli layihələrə yönəldən ARDNF 2012-ci ildən investisiya siyasətində əhəmiyyətli dəyişikliklər edib. Yeni investisiya siyasəti ARDNF-ə aktivlərinin 5 faizinə qədərini əmlak bazarında, 5 faizə qədərini qızıl bazarında və bir o qədər hissəsini inkişaf etməkdə olan ölkələrin bazarında yerləşdirmək imkanı verib. Bu imkanı dəyərləndirən ARDNF 2012-ci ildə 20,5 ton qızıl alıb, eyni zamanda Böyük Britaniyada, Fransada, Rusiyada, Luksemburqda və Cersi adalarında əmlak bazarına sərmayələr qoyub. Bununla yanaşı, Fond 444,19 min manatlıq vəsaiti Londonun BNP Paribas və Jefferies Bache bankları ilə bərabər inkişaf etməkdə olan ölkələrin (Türkiyənin Ziraat Bankası, Akbank və İş Bankası, Rusiyanın “Gazprombank” və VTB bankları) banklarında depozitə qoyub. Fondun bank hesablarında depozitlər dollar, avro, funt sterlinq, avstraliya dolları, rubl, lirə və manatda saxlanılır. Bütövlükdə isə Fondun aktivlərinin 50 faizi ABŞ dolları, 40 faizi Avro, 5 faizi funt sterlinq, yerdə qalan 5 faizi isə avstraliya dolları, rus rublu, türk lirəsi və Azərbaycan manatında yerləşdirilib.

2012-ci ilə olan məlumata görə, ARDNF 24,12 milyard dollarlıq maliyyə aktivlərini əsasən xarici dövlətlərin (45,6 faiz), şirkətlərin (28,45) və beynəlxalq maliyyə institutlarının (23,07) qiymətli kağızlarında yerləşdirib.

Ümumiyyətlə, qeyd etmək vacibdir ki, Fondun aktivlərinin ehtiyatla idarə edilməsi təcrübəsi yaxşı nəticələr vəd etmirdi. ARDNF yatırdığı investisiyanın əvəzində kiçik bir qazanc əldə edirdi (cədvəl 8). Bu səbəbdən də bugünkü global iqtisadiyyatda alternativ gəlirlərin yaradılmasından danışıq aktivlərin idarə edilməsini çıxış yolu kimi göstərmək düzgün deyil.

Cədvəl 8. Neft Fondunun müqayisəli investisiya siyasəti

İl	Fondun aktivləri, mlrd. ABŞ dolları		İnvestisiyanın qayıtma faizi, %	
	Azərbaycan	Qazaxıstan	Azərbaycan	Qazaxıstan
2012	34,2	55,6*	2,2	2,8*
2011	29,8	43,7	0,8	1,4
2010	22,7	31,0	1,0	3,0
2009	14,9	24,4	3,5	7,3
2008	11,22	27,4	3,8	-2,3
2007	2,47	21,0	4,5	9,9
2006	1,39	14,1	4,2	8,7

2005	1,45	8,1	-	3,3
İnvestisiyanın qayıtmasının orta faizi, %			2,85	4,26

Azərbaycan Qazaxıstanla müqayisədə aktivlərin idarə edilməsindən daha az gəlir əldə edir. Başqa sözlə, Neft Fondu neft gəlirlərinin idarə olunmasından 2007-ci ildə 4.5%, 2008-ci ildə 3,8%, 2009-cu ildə 3,5%, 2010 və 2011-ci illərdə müvafiq olaraq 1,0% və 0,8% gəlir əldə edib. Lakin eyni göstəricilər Qazaxıstanda 2007-ci ildə 9,9%, 2008-ci ildə 2,3%, 2009-cu ildə 7,3%, 2010-cu ildə 3% və nəhayət, 2011-ci ildə 2,4% təşkil edib. Bunu nəzərə alaraq, yuxarıda qeyd olunan illərə əsasən neft gəlirlərinin idarə olunmasından əldə edilən orta gəlir 4,6% - Azərbaycanla müqayisədə 2 dəfədən çox olub.

Gəldiyimiz nəticələri belə ümumiləşdirə bilərik:

- Azərbaycan iqtisadiyyatı neft gəlirlərindən çox asılıdır, gəlirlərin yaxın gələcəkdə azalacağına baxmayaraq, əldə edilən gəlir yığımdan çox xərcləmələrə gedir və bu siyasətə məsul olan hökumət investisiya qoyuluşlarını səmərəli və şəffaf həyata keçirmir;
- 2001-ci ildən 2013-cü ilin 1 yanvar tarixinə kimi daxil olan neft gəlirlərinin 59,3 faizi xərclənib. 2012-ci ildə hökumət əldə etdiyi gəlirlərin 78,4 faizini xərcləyib, 2013-cü ildə isə əldə edilən gəlirlərdən 16,7 faiz çox xərcləmə gözlənilir;
- Dövlət büdcəsində ARDNF-in transfertlərinin payı 2007-ci ildəki 9,7 faizdən 2012-ci ildə 60,5 faizə qədər artıb;
- Rəsmi proqnozlara görə, 2024-cü ildə gözlənilən neft gəlirləri 2015-ci ildəkindən 5 mlrd. ABŞ dolları az olacaq.
- Neft gəlirlərinin artmasına, pik həddə çatmasına baxmayaraq, dövlət borcları artır.
- DB-nın İdarəçilik və BVF-in dövlət investisiyasının səmərəliliyi indeksinə görə, Azərbaycan hökuməti böyük məbləğlərdə düzgün olmayan dövlət investisiyalarına vəsait ayırır.
- ARDNF-in investisiya qoyuluşundan əldə etdiyi gəlir 0,75-4,5% arasında olduğundan vəsaitlərin idarə olunmasından gələn gəlir ARDNF-dən kənar əhəmiyyətli dövlət xərclərini kompensasiya etmir;
- Azərbaycanda qeyri-neft ÜDM-in artımı yüksəkdir və son 5 ildə orta hesabla 10% təşkil edir. ÜDM-in artımı özəl bölmə tərəfindən yatırılan investisiya hesabına yox, dövlət xərcləri hesabına baş verir. Buna görə də yaxın gələcəkdə neft gəlirləri azalanda qeyri-neft ÜDM-in artımı da davamlı olmayacaq.

Nəticələrdən göründüyü kimi, Azərbaycanda yığımla müqayisədə çox xərclənmə mövcuddur və xərclərin hazırkı artım səviyyəsi faktiki və ya proqnozlaşdırılan gəlirlər tərəfindən dəstəklənə bilməz. Neft ehtiyatlarının həcmi, qeyri-hökumət sektorunda qeyri-neft sahəsinin aşağı tempəli artımını və qeyri-neft gəlirlərinin az olmasını nəzərə alaraq, Azərbaycanda büdcənin şişirdilməsinə haqq qazandırmaq mümkün deyil. Azərbaycan, Nauru və Yəmən kimi təbii ehtiyatları azalan, dövlət xərclərinin kəskin azalması, borc böhranı və münaqişə ilə üzləşən digər ölkələrin mənfi təcrübəsindən nəticə çıxarmalıdır. İctimai vəsaitlər davamlı inkişafı dəstəkləyən layihələrə yönəldilməli və dövlət investisiyaları təkmilləşdirilməlidir.

c. Şəffaflığın və hesabatlılığın olmaması

Neft gəlirlərinin idarəetmə prosesinin şəffaflığı rol və öhdəliklərin dəqiqliyi, informasiyanın ictimaiyyət üçün açıq olması, açıq büdcə hazırlanması və icrası ilə müəyyən olunur. Bu tələblərə əməl olunması resurslarla zəngin ölkələrə çoxlu sosial-iqtisadi faydalar gətirə bilər. Birincisi, şəffaflıq ictimai gözləntiləri hökumətin məqsədləri ilə uzlaşdırır, ictimai inam yaradır və mədən sənayesi və onun gəlirləri ətrafında konsensus yaradaraq daxili münaqişəni azaldır. İkincisi, ictimaiyyətə açıqlıq hökumətin daha keyfiyyətli məlumatlar toplamaq və saxlamaq məsuliyyətini artırır və bununla da nazirliklərin və tənzimləyici orqanların işini asanlaşdırır. Bu, hökumətin siyasətinin səmərəliliyini artırmağa imkan verir. Üçüncüsü, BVF-ə görə, bu tədbirlər dəyişən iqtisadi şərtlərə daha tez və daha hamar maliyyə siyasəti ilə cavab vermək və bununla böhran hallarının ağırlığını və tezliyini azaltmaqla potensial riskləri aşkara çıxarmağa kömək edə bilər.

Nəhayət, şəffaflıq vəzifəli şəxslərin davranış və qərar qəbul etmələrini izah etmək və əsaslandırmaq öhdəliyi olan ictimai hesabatlılığı təkmilləşdirə bilər. Məlumatlı vətəndaş cəmiyyəti dövlət siyasətinin formalaşdırılması və gəlirlərin idarə edilməsi prosesinə dövlət nəzarəti ilə bağlı konstruktiv müzakirələrə qoşula bilər. İctimai nəzarət vasitəsilə vəzifəli şəxslərin qeyri-etik davranışlarının qarşısı alınır və onlar şəxsi mənafə naminə vəzifələrindən sui-istifadə etdiklərinə görə məsuliyyətə cəlb oluna bilərlər.

Gəlirlərin idarə olunması sisteminin davamlılığını təmin etmək üçün hesabatlılıq çox vacib amildir. Xüsusilə ona görə ki, o, vəzifəli şəxslərin hakimiyyətdə olduqları müddət ərzində səmərəli iqtisadi siyasət aparmalarını və ictimai resursların səmərəli şəkildə idarə olunması üzrə qayda və prinsiplərə riayət etmələrini stimullaşdırır. Hesabatlılıq daxili və xarici olaraq 2 yerə bölünür. Milli sərvət fondlarının əməkdaşları öz menecerlərinə elə hesabat verərlər ki, menecerlər onların davranışının yoxlanılması barədə qərar çıxara bilərlər. Eyni zamanda işçi heyəti ictimai hesabatlılıq komitəsi və ya məhkəmə kimi xarici orqana hesabat verə bilər.

Azərbaycanda bütünlükdə gəlirlərin idarə olunması sistemində şəffaflığın və hesabatlılığın yetərincə olmaması narahatlıq doğuran əsas məsələlərdən biridir. Ən vacib məsələ isə dövlət büdcəsinin ARDNF-in resurslarına əsaslanan dövlət investisiyalarının idarə olunmasıdır. Şəffaflıq həm neft gəlirlərinin toplanmasında (1), həm də xərclənməsində (2) əsas məsələdir.

ARDNF və ARDNŞ tərəfindən gəlirlərin toplanması: Azərbaycanın neft gəlirləri ARDNF (1.1.) və ARDNŞ (1.1) tərəfindən yığılır. ARDNF neft gəlirlərinin Fonda daxil olması ilə bağlı məlumatları həm Mədən Sənayesində Şəffaflıq Təşəbbüsünün (MSŞT) bir hissəsi olaraq, həm də öz təşəbbüsü ilə mütəmadi olaraq ictimaiyyətlə bölüşür. ARDNF bu məlumatı, həmçinin MSŞT üzrə ölkə hesabatının bir hissəsi kimi illik çap edir. Fond neft gəlirləri və xərcləri üzrə daha geniş auditoriyaya məlumat ötürmək üçün rüblük mətbuat konfransları da təşkil edir və özünün illik və rüblük hesabatlarını və audit hesabatını dərc edir. ARDNF-in öz saytı, Twitter və Facebook kimi sosial şəbəkələrdə rəsmi səhifələri var. Fonda göndərilən sorğular vaxtında və ətraflı cavablandırılır.

ARDNF suveren sərvət fondlarının idarə olunması, şəffaflıq, hesabatlılıq və davranışı ölçən Truman Suveren Fondlar Scoreboard göstəricisi üzrə 100 mümkün xaldan 76 xal, Santyaqo prinsiplərinə riayət etməyə görə isə 100 mümkün xaldan 56 xal, Resursların idarəetmə indeksinə görə isə 100 mümkün xaldan 44 xal toplayıb. Fond "Dövlət xidmətində şəffaflığın, cavabdehliyin və məsuliyyətin artırılması" nominasiyası üzrə BMT-nin "Dövlət Qulluğu 2007" mükafatının qalibi olub.

ARDNŞ-yə gəldikdə isə, onun gəlirləri və xərcləri haqqında ümumi məlumat şirkətin illik maliyyə hesabatında dərc olunur. ARDNŞ bu açıqlamanın şəffaflıq tələblərinə uyğun olduğunu hesab edir. Şirkət, adətən, vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının məlumat almaq üçün göndərdiyi heç bir sorğuya cavab vermir. Bu sorğular, bir qayda olaraq, ARDNŞ-nin internet səhifəsinə yönləndirilir ki, burada da çox az informasiya mövcuddur. ARDNŞ maliyyə məlumatlarını açıqlamaq üçün mütəmadi mətbuat konfransları keçirir.

Neft gəlirlərinin xərclənməsi: neft gəlirlərinin xərclənməsinin şəffaflığına gəlicə, xərclər 3 ayrı istiqamətdə olur: Birbaşa ARDNF büdcəsindən maliyyələşən sosial-strateji layihələr (2.1.) (bax: Cədvəl 1), ARDNŞ tərəfindən korporativ və sosial layihələrə yönəldilən xərclər (2.2.) və əsas mənbəyi ARDNF olan dövlət büdcəsi xərcləri (2.3.)

2.1. ARDNF-dən illik ayırmaların böyük hissəsi hər il Prezidentin fərmanı ilə dövlət büdcəsinə köçürülür. Lakin ARDNF "Oğuz-Qəbələ-Bakı" su təchizatı sisteminin tikintisi kimi strateji layihələri də birbaşa maliyyələşdirir. Dövlət büdcəsindən kənar xərcləmələr üzrə hər hansı ətraflı məlumat mövcud deyil. Bu layihələrin tenderi ilə bağlı məlumatlar açıqlanmır.

2.2. Saytda yalnız ARDNŞ-nin Azərbaycanda və ölkə xaricində sosial xərcləri barədə ümumi məlumatlar var. Ətraflı məlumata sistemli çıxış olmadığından, xərclərin səmərəliliyini və təsirliliyini qiymətləndirmək mümkün deyil.

2.3. Dövlət büdcəsinə gəlicə, hansı xərclərin neft gəlirlərindən maliyyələşdiyini müəyyənləşdirmək mümkün deyil. Buna baxmayaraq, büdcə şəffaflığı ilə bağlı bir neçə ümumi qeydlər etmək olar. Burada sosial, təhsil və səhiyyə xərcləri ilə bağlı məlumata geniş çıxış,

idarəetmə xərcləri haqqında məlumata orta səviyyəli çıxış, müdafiə, hüquq-mühafizə orqanları, məhkəmə hakimiyyəti və investisiya büdcəsi barədə məlumatlara isə məhdud çıxış imkanları mövcuddur. Beynəlxalq Büdcə Tərəfdaşlığı Təşkilatının Açıq Büdcə İndeksi Azərbaycana 43 bal (bəzi büdcə məlumatları ictimaiyyətə açıqdır) verib. Bu, Qazaxıstan və Venesueladan yuxarı, Gürcüstan və Rusiyadan isə aşağı göstəricidir.

Parlament və Hesablama Palatasının büdcə şəffaflığını artırmaq cəhdləri uğursuzluqla nəticələnib. Vətəndaş cəmiyyətini təmsil edən Milli Büdcə Qrupu qeyd edir ki, Hesablama Palatasının hesabatının təhlili və büdcə müzakirəsi zamanı prosedur tələblərin müşahidəsi dövlət büdcəsinə nəzarəti həyata keçirən ali nəzarət orqanının əvvəlki kimi yalnız rəqəmlərinin səthi təhlilini apardığını göstərdi. Büdcənin icrasına real nəzarət yoxdur. 2001-ci ildən başlayaraq parlamentdə dövlət büdcəsinin çox qısa müzakirəsi təşkil olunur. Parlamentdə büdcə müzakirələrinin 1-2 həftə çəkməsi onu göstərir ki, Azərbaycan Respublikasında büdcə prosesinin tənzimlənməsinə ehtiyac böyükdür.

III. Problemin diaqnostikası

a. Qaydalara riayət olunmur

ARDNF-in idarə olunmasına dair bəzi qaydalara riayət olunmur. Bunlara aşağıdakılar daxildir:

- **Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 12 sentyabr tarixli 579 nömrəli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun illik gəlir və xərclər proqramının (büdcəsinin) tərtibi və icrası Qaydaları”nın 4.4 bəndində deyilir: “Neft Fondunun büdcəsi hər il 1 dekabr tarixindən gec olmayaraq təsdiq edilir”. Təəssüf ki, qanunvericiliyin bu tələbi ARDNF yaranandan bu günədək yerinə yetirilməyib. Cədvəl 9-dan görüldüyü kimi, bir çox hallarda Neft Fondunun büdcəsinin təsdiq olunmasına dair Prezident fərmanı növbəti ilin 3-cü ayına kimi (4 ay) uzadılıb.**

- “Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının Daxili Nizamnaməsi”nə görə, Hesablama Palatası Neft Fondunun büdcəsi ilə bağlı rəy verməlidir. Belə ki, Nizamnamənin 4-cü bəndinin 12-ci maddəsində (HesablamaPalatası tərəfindən dövlət-büdcə idarə olunması) qeyd olunur ki, “Dövlət büdcəsinin və büdcədənəkar dövlət fondlarının (institutlarının) büdcə layihələri ilə bağlı rəy vermək” Hesablama Palatasının əsas öhdəliklərindən biridir. Bundan əlavə, 29 dekabr, 2000-ci il tarixli 434 sayılı Prezident Fərmanı ilə təsdiq olunmuş "Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondu haqqında Əsasnamə"nin 1.3-cü maddəsində qeyd olunur ki, “Fond büdcədənəkar instituttur”. Ona görə də Hesablama Palatası Neft Fondunun büdcəsinə dair rəy verməlidir. Bu uyğunsuzluq həmçinin "Açıq Büdcə İndeksi 2010" hesabatında da vurğulanır və qeyd olunur ki, Hesablama Palatasının rəy və hesabatları bütün büdcədənəkar fondları əhatə etməlidir, Hesablama Palatası Dövlət Neft Fondunun büdcəsinə dair rəy hazırlamalı və açıqlamalıdır. Həmçinin Fondun idarə heyətinin strukturu da yuxarıda qeyd olunan sənədlərdəki təsvirə uyğun deyil. "Fondun idarə olunması" bölümünün 5.4. maddəsində deyilir: “Müşahidə Şurası” Fondun fəaliyyəti üzərində ümumi rəhbərliyi təmin etmək üçün müvafiq dövlət orqanları və vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları, həmçinin digər şəxslərdən formalaşdırılır.”

Təəssüf ki, Müşahidə Şurasının hazırkı tərkibində vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının nümayəndəsi yoxdur. Bəzən hökumət rəsmiləri Müşahidə Şurasının üzvü olan Azərbaycan Respublikası Milli Elmlər Akademiyasının prezidentini və Parlamentin vitse-spikerini vətəndaş cəmiyyətinin nümayəndəsi kimi təqdim edirlər. Lakin Milli Elmlər Akademiyası və Parlament tamamilə dövlət büdcəsindən maliyyələşdiyi və dövlətdən asılı qurum olduğu üçün onlar vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının statusuna uyğun gəlmirlər.

Cədvəl 9. Fondun büdcəsinin təsdiq olunma tarixləri

İl	Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun büdcəsinin təsdiq olunması barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı	Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun büdcəsinə dəyişikliklərin edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı	Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun büdcəsinin icrası barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı
2001	-		
2002	-	111.2002 (25/11/2011)	
2003	(27/01/2003)		
2004	(31/03/2004)	(01/10/2004)	
2005	(01/03/2005)	(28/12/2005)	
2006	(28/12/2005)	(07/06/2006)	
2007	(28/12/2006)	(28/06/2007)	
2008	(26/12/2007)	(11/07/2008)	(30/06/2009)
2009	(26/02/2009)	(07/10/2009)	(22/07/2010)
2010	(25/12/2009)	22/07/2010, 30/09/2010	(14/07/2011)
2011	(28/12/2010)	14/07/2011	(02.07.2012)
2012	(29.12.2011)	09.02.2012, 02.07.2012	

Qeyd edək ki, bu məsələlər ictimai əhəmiyyət kəsb etsə də, neft pullarının xərclənməsinə münasibətdə kiçik məsələlərdir. Strategiyaya əsasən, neft və qaz gəlirləri pik həddinə çatdığı zaman onların ən azı 25%-nə qənaət olunmalıdır. Lakin son bir neçə il ərzində Fondun gəlirlərinin 75%-dən çoxunun xərcləndiyini müşahidə etmişik ki, bu da bu vacib qaydaya riayət olunmadığını göstərir. Əməl olunmayan bir neçə başqa qaydalar da var:

- Neft və qaz gəlirlərindən uzunmüddətli istifadə xərclərinin həcmi proqnozlaşdırılan zaman “daimi real xərclər” prinsipi əsas götürülməli və bu xərclər üçün illik hədlər müəyyənləşdirilməlidir. *Lakin heç bir xərcdə limit nəzərə alınmur.*
- “Neft və qaz gəlirlərinin idarə olunması üzrə uzunmüddətli Strategiya”nın qüvvədə olduğu dövrdə dəyişməz qalmalı və “daimi real xərclər” prinsipi əsasında müəyyənləşdirilmiş xərc hədlərinə riayət olunmalıdır. *Bu qayda da yerinə yetirilmir.*
- Ortamüddətli xərclərin həcmi qeyri-neft kəsinə əsasən və uzunmüddətli xərc limitləri nəzərə alınaraq müəyyən olunmalıdır (neft sektoru istisna olmaqla, ölkənin konsolidasiya olunmuş büdcəsinin gəlirləri və xərcləri arasında fərq)

- Xərclərdə ildən-ilə kəskin dəyişikliklər arzuolunmazdır və qeyri-neft kəsiri ani dəyişə bilməz. Hazırda qeyri-neft kəsiri 40% ətrafındadır ki, bu da tövsiyə olunan rəqəm deyil.
- İntestisiya xərcləri otamüddətli illik tərtib olunan Dövlət İntestisiya Proqramı çərçivəsində olmalıdır. Proqram ildə bir neçə dəfə dəyişdiyindən xərclərin onunla uyğunluğunu yoxlaya bilmək üçün proqram haqqında detallı məlumat mövcud deyil.

b. Qaydaların olmaması

Konstitusiya, qanunvericilik və hökumətin təsdiq etdiyi maliyyə qaydaları hökuməti qeyri-sabit xərcləmələr və borcla bağlı siyasi təzyiqlərdən qorumağa kömək edə bilər. Daimi gəlir/xərclər, balanslaşdırılmış büdcə və ya borc qaydaları tətbiq etməklə hökumətlər əslində öz qollarını bağlamış olurlar. Fiskal qaydalar makroiqtisadi qeyri-sabitliyi azaltmaq və Azərbaycanı investisiya üçün daha cəlbedici mühitə çevirməklə maliyyə siyasətinin ardıcılığının və etibarlılığının təkmilləşdirilməsinə əlavə fayda verə bilər. Bu, bütün dünyada mərkəzi bankların diskresion siyasətə yox, qaydalara əsaslanan pul siyasətinə üstünlük verməsinin səbəblərindən biridir. Eynilə, Almaniya, İsveçrə və Polşa öz konstitusiyalarına artıq xərclərə qadağa qoyan dəyişikliklər edib. İnkişaf etmiş iqtisadiyyata malik hökumətlər tərəfindən isə bəzi maliyyə qaydaları qəbul olunub.

Diskresion qərar qəbul etmənin qaydalardan daha çevik olmasına baxmayaraq, ümumilikdə məhdudiyətlər qoyulan qərarların sayını məhdudlaşdırmaqla və dövlət maliyyəsinə uzunmüddətli baxış formalaşdırmaqla qərar qəbul etməni asanlaşdırıla bilər. Həmçinin maliyyə qaydalarının mövcud olması qərar qəbul edənləri tənqiddən qoruyar. Xüsusilə gəlirlərin idarə olunmasına nəzarətin kiçik bir qrupun əlində cəmləşdiyi yerlərdə hakimiyyətdə olanlar ictimai qınağın asan hədəfləridir. Bu o deməkdir ki, hətta qərar qəbul edənlərin niyyətləri yaxşı olsa belə, vətəndaşlar hər hansı hökumət üçün utanca və ya pis hadisələrə səbəb olan şeyləri həmişə xatırlayırlar. Belə olan halda ən yaxşı seçim hakimiyyətdəki insanları birbaşa məsuliyyətdən azad edən uzunmüddətli qaydalardır.

Bir müddət əvvəl baş verən maliyyə böhranı sübut etdi ki, gəlirlər qiymətlərin aşağı düşməsi və texnoloji inkişaf, terror və digər səbəblərdən azala bilər. Əgər bu hal bir müddət davam etsə, dövlət xərcləri azaltmağa məcburdur. Bu halda hökumət şahmat oyununda olduğu kimi, "çəngəl" vəziyyətində qalacaq: əgər əvvəlki xərcləmələr davam etsə, bu, yaxın gələcəkdə borc və büdcə böhranına səbəb olacaq. Amma əgər xərclər azaldılsa, siyasi və sosial iğtişaşlar olacaq. Ona görə də əvvəlcədən müəyyən edilmiş bəzi qaydaların olması daha yaxşıdır, məsələn, neft sərvətlərinin xərclənmə faizinə limitlərin tətbiq olunması ("Daimi gəlir hipotezi" qaydası). Hökumət buna asanlıqla riayət edə bilər və ona hər hansı dəyişiklik yalnız ərtaf mühit faktorunun önə çıxması və ya sosial böhran zamanı müzakirə mövzusunə çevrilər. Bu qaydalar, xüsusilə, neftlə zəngin ölkələr üçün vacibdir. Uzunmüddətli perspektivdə neft və qaz tükənəcək. Azərbaycan öz yaşayış standartını saxlamaq istəyirsə, bu qaçılmaz halla bağlı plan hazırlamalıdır. Əks təqdirdə, bu, gələcəkdə ciddi iğtisarlara və iqtisadi böhrana səbəb olacaq.

Niyə bizə maliyyə qaydaları lazımdır?

Azərbaycanda dövlət maliyyə qərarları daha çox diskresion xarakter daşıyır (və ya şəxsi baxışlardan çox asılıdır). Əvvəlki bölmələrdə təsvir olunduğu kimi, Fondan hər il edilən büdcə transfertləri böyük həcmdədir və getdikcə artır. Fondun ehtiyatları hərtərəfli ictimai əsaslandırma olmadan xüsusi layihələr üçün birbaşa sərf olunur.

Azərbaycanın gəlirlərin idarə olunması sisteminin problemləri neft satışından əldə olunan gəlirlər Dövlət Neft Fondunda toplanmağa başlayandan sonra baş qaldırıb. Fondada toplanan vəsaitlər yığım və xərclərə ayrılır. İstifadə olunan neft pulları kiçik bir qrup tərəfindən idarə olunan qeyri-şəffaf proses vasitəsilə müxtəlif xərc maddələrinə ayrılır. Fondun əsasnaməsinə görə (maddə 4.1.), “Fondun vəsaitləri Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən təsdiq olunmuş əsas istiqamətlərə (proqrama) əsasən istifadə olunur”. Bu, gəlirlərin ayrılması ilə bağlı yeganə qaydadır və vəsaitlərin geri qaytarılmasını müəyyən edən xüsusi qayda mövcud deyil. Buna görə də Azərbaycan Prezidenti daxili və ya xarici yoxlamalar olmadan qənaət və xərclənmə qərarları üçün məsuliyyət daşıyan yeganə şəxsdir.

Gəlirlərin idarə olunması ilə bağlı üç ayrı məsələyə diqqət yetirilməlidir:

Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, birinci və ən vacib problem ölkənin neft sərvətinin toplandığı yeganə fondan neft pullarının çıxarılması prosesi ilə bağlıdır. Aşağıdakıları şərtləndirən heç bir qayda və ya sənəd yoxdur:

- Hər il Fondan gəlirlərin neçə faizi çıxarıla bilər?
- Uzun müddətli yığım və xərcləmə qərarları hansı prinsiplərlə idarə olunur?
- Hansı xərc maddələri Fondan maliyyələşdirə bilər, hansılar maliyyələşdirilə bilməz (orta və uzun müddətli inkişaf haqqında qeyri-müəyyən bəyanatlara baxmayaraq)?

Əvvəlki bölmələrdə qeyd olunduğu kimi, nəticə etibarilə, siyasi məqsədlərə xidmət edən xərclərə əlavə olaraq bizim protsiklik xərcləmələrimiz və çox xərcləmələrimiz mövcuddur.

Azərbaycan üçün ikinci problem dövlət büdcəsinin formalaşdırılmasında qaydaların olmamasıdır. Bir çox ölkələr spesifik xərc maddələri ilə bağlı qərar verməzdən öncə maliyyə zərfi – verilmiş hər hansı ildə xərclənə biləcək maksimum məbləğ - yaradırlar. Əksər ölkələrdə bu proses vergi gəlirlərinin sabit proqnozlarına əsaslanır. Lakin təbii ehtiyatlarla zəngin olan ölkələr sabit vergiləri volatil resurs gəlirlərindən ayrı hesablayan daha qabaqcıl təcrübələrə etibar etməlidirlər.

Azərbaycanda bu mənada ARDNF-dən budcəyə böyük və volatil köçürmələrə səbəb olan qaydalar yetərli deyil. Dövlət büdcəsinin layihəsi parlament tərəfindən təsdiq olunması üçün Maliyyə Nazirliyi tərəfindən hazırlanır. İri investisiya layihələrinin detalları adətən təsvir

olunmur ki, bu məsələ də həmişə parlamentin tənqidi ilə qarşılaşır. Bütçə prosesinin səmərəliliyinin artırılması üçün Azərbaycan hökuməti bunları nəzərə ala bilər:

- Təbii ehtuyatlardan əldə olunan gəlir maddələrinə proporsional hədlər;
- Qeyri-neft bütçə kəsiri üzrə hədlər;
- Bütçənin tamamilə açıqlanması və milli təhlükəsizliyə aid olmayan bütün digər xərclərin əsaslandırılması .

Dövlət investisiyası inkişaf prosesinin mühüm tərkib hissəsidir. İnkişaf etmiş özəl sektorun investisiya qoyması üçün yollar, elektrik, su, kanalizasiya, təhsil və səhiyyə xidmətləri tələb olunur. Lakin Dünya Bankının qeyd etdiyi kimi, bütçənin icrası prosesi uğurla getsə də, prioritetləşdirilmə və ortamüddətli investisiya bütçəsi yetərinə deyil. Dövlət investisiya layihələrinin yüksək dəyərini nəzərə alaraq, hökumət aşağıdakıları etməlidir:

- Təkcə maliyyə xərcləri və faydaları deyil, həmçinin sosial və ətraf mühit xərcləri və faydaları daxil olmaqla bütün layihələrin xərc-fayda təhlilini aparmaq;
- Davamlı gəlirə və yaşayış standartının yüksəlməsinə təsiri olan layihələri prioritet olaraq görmək;
- Qiymət və vaxt baxımından keyfiyyəti təmin etmək üçün bütün layihələrin icrasına nəzarət etmək;
- İnvestisiya layihələrinin əməliyyat və texniki xidmət bütçəsini açıqlamaq.

Üçüncü məsələ ARDNŞ-nin sosial xərclərinin idarə edilməsində qaydaların yetərli olmaması ilə bağlıdır. ARDNŞ Azərbaycanda gəlirlərin idarə olunması sistemində mühüm yer tutur. ARDNŞ Azərbaycan iqtisadiyyatında sürətlə ən böyük oyunçuya çevrilir. Ona görə də ARDNŞ-nin sosial xərclərini idarə edən müəyyən qaydalar olmalıdır ki, resurslar boş yerə xərclənməsin, siyasi gündəmi deyil, milli inkişafı dəstəkləsin. ARDNŞ-nin hansı xərcləri maliyyələşdirə bilməsinə dair aydın qaydalar, bu xərclərin tam açıqlanması və şirkətin fəaliyyəti üzərində parlament nəzarəti olmalıdır.

Xarici təcrübəyə görə, gəlirlərin idarə olunmasında və bütçə balanslaşmasında növbəti 5 qaydadan istifadə olunur:

1. **Bütçə balansı qaydası** – Cari xərclər “dövrü qaydada” gəlirlərə bərabər olmalıdır; ilkin qeyri-neft balansı. Bu qaydalar *Ekvador, Hindistan, Meksika, Nigeriya, Pakistan, Peru və İsveçrədə* tətbiq olunur.
2. **Xərclər qaydası** – Ümumi və cari xərclərə mütləq mənada limit qoyulmalıdır. Xərclərin atırımı baxımından və ya ÜDM-nin faizi kimi. Bu qaydalar *Argentina, Botsvana, Braziliya, Kosta-Rika, İsrail və Yaponiyada* tətbiq olunur.

3. **Borc qaydası** – Dövlət borclarına ÜDM-in faizi qədər limit qoyulur. Bu qaydalar *Argentina, Avstraliya, Ekvador, Yeni Zelandiya, Peru və Şri-Lankada* tətbiq olunur.
4. **Gəlir qaydası** – Bütçəyə daxil olan gəlirlər üzrə minimum və maksimum hədd tətbiq edilir. Bu qaydalar *Qana, Meksika, Nigeriya və Timor-Listdə* tətbiq olunur.
5. **Çıxarmalar/ayırmalar qaydası** – Fondun yığılan kapitalından çıxarılan pulun həcminə limit qoyulur. Bu qaydalar təbii ehtiyatlarla zəngin olan ölkələrdə tətbiq edilir və yüksək qiymətləndirilir. Məhdudiyətlərin səviyyəsini ölçmək üçün aşağıdakı hesablamalardan istifadə olunur:
 - Daimi gəlir hipotezi;
 - Mütləq dəyişkən köçürmələr (*Norveç təcrübəsinə görə, idarəetmədən əldə olunan gəlirlərin 4%-ə qədəri xərclənə bilər*)
 - Dəyişən diapazonlarla sabit səviyyəyə əsaslanan köçürmələr (*Qazaxıstan təcrübəsinə görə, orta illik transfertlər 8 milyard ABŞ dolları olmalıdır +/-15 %*)
 - Vaxtaşırı yenilənən daimi köçürmələr (*Bu göstərici belə hesablanır: cari il, 5 keçmiş və 5 qarşıdakı il⁵*)
 - Qeyri-neft ÜDM-nin artım dərəcəsi ilə bağlı köçürmələr (*Qeyri-neft | ÜDM artımı arasındakı əlaqə və neft gəlirlərinin səviyyəsi*).⁶

⁵İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzinin ekspertlərinin bu metodika əsasında apardığı hesablamalara görə, transfertlərin məbləği 2014-cü il üçün 9684 mln. manat olmalıdır.

⁶Qeyri neft ÜDM artım tempi 2011-ci ildə 9,4%, 2012-ci ildə isə 9,6% olub.

IV. Siyasətin formalaşmasına dair təkliflər paketi

Tədqiqat nəticəsində əldə edilmiş tapıntılar əsasında aşağıdakı istiqamətlər üzrə siyasət təklifləri hazırlanmışdır.

4.1. Çox xərclənmənin və protsiklik maliyyə siyasəti problemlərinin həlli üçün:

- ARDNF-in məqsədləri rəşional və aydın olmalıdır. ARDNF-in iki məqsədi olmalıdır: gələcək nəsillər üçün qənaət etmək və neft gəlirlərinin büdcəyə daxil olmasında qısa və orta müddətli dəyişkənliyi sabitləşdirmək;
- Neft gəlirlərinin xərclənməsini neft sərvətlərinin 4%-ə qədər məhdudlaşdıran maliyyə qaydası qüvvəyə minməlidir (bütün təsdiqlənmiş ehtiyatların xalis cari dəyəri, üstəgəl ARDNF-in dəyəri). Bu, Daimi gəlir hipotezi (PIH) qaydası kimi tanınır.
- 11 illik orta karbohidrogen gəlirlərinin maksimum 30%-nin hər hansı bir ildə dövlət büdcəsinə daxil olmasını tənzimləyən fiskal qayda qəbul oluna bilər. Bu halda, qalan məbləğ sabitləşmə və əmanət məqsədilə ARDNF-ə yönəldilmiş olar. 11 illik orta gəlir proqnozları müstəqil orqan tərəfindən müəyyən oluna bilər. İstisnalar parlament fəvqəladə vəziyyət (məsələn, ekoloji fəlakət, müharibə və sair) elan etdiyi zaman baş verə bilər.
- Qeyri-neft büdcə kəsiri yaxın müddət ərzində 14%-ə qədər azaldılmalıdır.
- Hökumət ictimai layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün yalnız real maliyyə qaynaqları ilə borc almalıdır; bütün digər layihələr hökumətin neft və qeyri-neft gəlirlərindən kənar maliyyələşməlidir.

4.2. Düzgün olmayan az xərclənmə probleminin həlli üçün:

- ARDNF-dən dövlət layihələrinin birbaşa maliyyələşdirilməsi qadağan olunmalıdır; bütün ödəmələr normal büdcə prosesi vasitəsilə yönləndirilməli və parlament tərəfindən təsdiq edilməlidir.
- Bütün dövlət investisiya layihələri vətəndaş cəmiyyətinin ictimai nəzarəti altında və rəqabətli tender predmeti olmalıdır; maliyyə-büdcə ekspertizasının auditi Hesablama Palatası tərəfindən, sosial audit isə vətəndaş cəmiyyəti təşkilatları tərəfindən aparılmalıdır.
- Neft Fondu tərəfindən maliyyələşdirilən investisiya layihələri hər il üçün nəzərdə tutulan aralıq Dövlət Investisiya Proqramı çərçivəsində həyata keçirilməlidir və onların icrası barədə ictimaiyyətə hesabat verilməlidir;
- Hökumət yalnız maliyyə xərcləri və faydaları olan layihələri deyil, həmçinin sosial və ekoloji xərcləri və faydalarının xərc-gəlir təhlili olan bütün layihələri qiymətləndirməli, gəlirlərin və yaşayış standartının davamlı artımı ilə ölçülən ən böyük inkişaf təsirinə

malik olan layihələrə üstünlük verməli, xərc və vaxt baxımından keyfiyyətli çatdırmanı təmin etmək üçün bütün layihələrin icrasına, əməliyyatlar və investisiya layihələri üçün ayrılmış smetalara nəzarət etməlidir. Bütün sənədlər və büdcələr dövlət saytları vasitəsilə ictimailəşdirilməlidir.

- Hesablama Palatası Neft Fondunun maliyyə əməliyyatları üzrə tövsiyələr hazırlamalı və bu tövsiyələr Parlamentdə müzakirə olunmalıdır.
- ARDNŞ-nin təkrar investisiyasının - dövlət büdcəsinə köçürməsinin xərc nisbətini balanslaşdırmaq üçün aydın qaydalar qüvvəyə minməlidir; ARDNŞ dövlət büdcəsinə daha çox gəlir köçürməli, özündə daha az gəlir saxlamalı və bu prosesə daha çox parlament nəzarəti olmalıdır.
- ARDNŞ bütün fəaliyyətini və maliyyə məlumatlarını dərc etməlidir; ARDNŞ alınib-satılan səhmdar cəmiyyəti ilə eyni səviyyədə ictimaiyyətə açıq olmalıdır.

4.3. “Qaydalara uyğun olmamaq” probleminin həlli üçün:

- “Neft və qaz gəlirlərinin idarə olunması üzrə uzunmüddətli strategiya”nın prinsiplərinə əməl olunmalıdır;
- Fondun büdcəsinin təqdiq olunması üzrə Prezident fərmanı Əsasnaməyə uyğun olmalıdır;
- Vətəndaş cəmiyyəti təşkilatlarının nümayəndələri Neft Fondunun Müşahidə Şurasında təmsil olunmalıdır;
- Neft Fondunun büdcə layihəsinə Hesablama Palatası tətəfindən rəy verilməsi təmin olunmalıdır.

Istinadlar

1. http://www.oilfund.az/en_US/hesabatlar-ve-statistika/son-reqemler.asp
2. Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun yaradılması haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı
3. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondu haqqında Əsasnamə
4. Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun valyuta vəsaitinin saxlanması, yerləşdirilməsi və idarə edilməsi haqqında Qaydalar
5. Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun illik gəlir və xərclər proqramının (büdcəsinin) tərtibi və icrası Qaydaları
6. Neft və qaz gəlirlərinin idarə olunması üzrə uzunmüddətli strategiya