



Ağa-Kərim Hacıyev

UOT: 338.242.4; Jel: E62;H12;H61;H63.

### Azərbaycanda büdcə qaydalarının formalaşdırılmasının nəzəri yanaşmalar baxımından əsaslandırılması

#### Xülasə

Tədqiqatın məqsədi Azərbaycanda büdcə qaydalarının formalaşdırılması və tətbiqinin zəruriliyini nəzəri yanaşmalar baxımından əsaslandırmaq, bu baxımdan qaydaların əsas hədəfləri və reallaşma mexanizmlərini müəyyənləşdirməkdir. Tədqiqat işi müqayisəli təhlil və məntiqi ümumiləşdirmə kimi tədqiqat üsulları əsasında yerinə yetirilmişdir. Tədqiqatda büdcə qaydalarının formalaşması və nəticələrinin qiymətləndirilməsi üzrə elmi ədəbiyyatda mövcud olan fərqli yanaşmalar təhlil edilmiş, qaydaların tətbiqinin zəruriliyi, səmərəliliyi, onların iqtisadiyyata təsirləri üzrə qiymətləndirmələr araşdırılmış, ölkədə tətbiqi dayandırılmış büdcə qaydalarının əsas qüsurları və onların aradan qaldırılması imkanları təhlil edilmiş, yeni büdcə qaydalarına tələblər, qaydaların çərçivəsi nəzəri yanaşmalar baxımından əsaslandırılmışdır. Tədqiqat nəticəsində Azərbaycanda büdcə qaydalarının tətbiqinin zəruriliyi, qaydaların əsas hədəfləri və reallaşma mexanizmi əsaslandırılmış, onun verə biləcəyi səmərələr qeyd edilmişdir. Tədqiqatın praktiki əhəmiyyəti Azərbaycanda tətbiqi zəruri olan büdcə qaydalarının hədəflər sisteminin və qaydaların reallaşma mexanizminin müəyyənləşdirilməsidir.

**Açar sözlər:** büdcə qaydaları, nəzəri yanaşmalar, əsaslandırma

#### Problemin qoyuluşu

Azərbaycanda 2022-ci il üzrə proqnozlaşdırılan büdcə parametrləri aydın göstərir ki, ölkə iqtisadiyyatı hal-hazırda kifayət qədər ciddi neqativ təzyiqlər altındadır. Problemin aktuallığı hələ 2015-2016-cı illər maliyyə böhranı zamanı Azərbaycan Respublikası Prezidenti tərəfindən təsdiqlənmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi”-də (bundan sonra “Strateji yol xəritəsi”), müəyyənlanmış və strateji hədəflərdən biri kimi ölkədə fiskal dayanıqlığın gücləndirilməsi və davamlı monetar siyasətin təmin olunması müəyyənlanmışdı (1). Məlumdur ki, Dövlət büdcəsinin dayanıqlığının təmin olunması ilə sosial-iqtisadi inkişafın sürətləndirilməsinin maliyyələşdirilməsi arasında tarazlığın gözlənilməsi və bu baxımdan optimal büdcə xərcləri siyasətinin müəyyənləşdirilməsi istənilən ölkədə fiskal siyasətin əsas məsələsi kimi çıxış edir. Qeyd olunan məsələnin həllini təmin edə biləcək alətlərdən biri də büdcə qaydaları mexanizmidir. 2018-ci il “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa edilən müvafiq dəyişikliklərdən sonra (2-6) ölkədə 2019-cu ildən başlayaraq xərclərin orta və uzun müddətli idarə edilməsi üzrə yeni büdcə qaydasının tətbiqi başlandı. Hesab olunurdu ki, orta müddətli dövrə büdcə dayanıqlığının təmin olunması üçün qəbul edilmiş qaydalar yetərlidir. Əvvəla ona görə ki, orta müddətli perspektivə büdcə xərclərinin ölkəyə daxil olan neft gəlirlərinin səviyyəsindəki baş verə biləcək dəyişikliklərdən asılılığı zəifləyir; sonra, bu məqsədlə ölkənin malik olduğu neft-qaz gəlirlərinin istifadəsi səviyyəsində konkret məhdudiyyətlər müəyyənləşir; nəhayət, büdcə xərclərinin artımı üzrə müəyyənlanmış məhdudiyyətlər fiskal dayanıqlığın təmin olunması üçün yetərlidir. Lakin 2020-ci ilin əvvəllərində ölkə iqtisadiyyatında yaranan vəziyyət göstərdi ki, istifadə olunan büdcə qaydaları xarici konyukturanın neqativ təsirlərinin yalnız kiçik qiymətlərdə, başqa sözlə kiçik risklərin qarşısının alınmasına imkan verir, iri miqyaslı büdcə risklərinin qarşısının alınması isə



mümkün deyil. Beləliklə, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı ilə qəbul olunmuş büdcə qaydalarının fəaliyyəti dayandırıldı. Hal-hazırda elmi ədəbiyyatda büdcə qaydalarının tətbiqinin zəruriliyi və nəticələrinin qiymətləndirilməsi üzrə fərqli yanaşmalar mövcuddur və bu qaydaların tətbiqinin zəruriliyi, səmərəliliyi, onların iqtisadiyyata təsirləri barədə bir mənalı fikir formalaşmayıb. Aydındır ki, maliyyə intizamı aləti olaraq konkret praktikada müvafiq büdcə qaydalarının mövcudluğu (tətbiqi) zəruridir. Lakin müxtəlif ölkələrdə büdcə qaydalarının tətbiqinin nəticələri göstərir ki, bu mexanizmin istifadəsi əgər bir halda müsbət nəticələr təmin edirsə, digər hallarda kəskin neqativ nəticələrə gətirib çıxarır. Qeyd olunanlar Azərbaycanda büdcə qaydalarının tətbiqinin zəruriliyi, səmərəliliyi və mümkün nəticələri üzrə müvafiq araşdırmaların aparılmasını və əsaslandırılmalarını əldə olunmasını tələb edir.

Dünya ölkələrinin təcrübəsi göstərir ki, dövlət maliyyəsinin idarə olunmasında büdcə qaydalarında istifadə ötən əsrin ortalarından etibarən Cənubi-Şərqi Asiya ölkələrində (Yaponiya, Malayziya və s.) başlanmışdır. Lakin təcrübədə belə qaydalardan istifadənin genişlənməsi 1990-cı illərin əvvəllərindən etibarən başlanıb – ilk öncə inkişaf etmiş ölkələrdə, sonra isə (2000-ci ilin əvvəllərindən etibarən) inkişaf etməkdə olan ölkələrdə. BVF və Dünya Bankı 2012-ci ildən etibarən daimi əsaslarda büdcə qaydalarını tətbiq edən ölkələr üzrə müvafiq məlumatların toplanması və sistemləşdirilməsini həyata keçirir (tətbiq olunan qaydaların mahiyyəti, tətbiqə başlanıldığı il, onların çevikliyi, iqtisadiyyatda təmin etdiyi nəticələr və.s.). Bu qurumlar tərəfindən hazırlanan hesabatlardakı məlumatlara əsasən hal-hazırda dünyanın 90 ölkəsinin təcrübəsində 4 qrup üzrə təsnifləşdirilən büdcə qaydalarından heç olmazsa biri (və ya eyni zamanda bir neçəsi) istifadə edilir - büdcə xərcləri, büdcə gəlirləri, büdcə balansı və dövlət borcu. Ümumiyyətlə götürüldükdə isə elmi ədəbiyyatda büdcə qaydalarının tətbiqinin zəruriliyi və nəticələrinin qiymətləndirilməsi üzrə fərqli tədqiqatlar mövcuddur və bu qaydaların tətbiqinin zəruriliyi, səmərəliliyi, onların iqtisadiyyata təsirləri barədə hal-hazırda kimi bir mənalı fikirlər formalaşmayıb. Aydındır ki, maliyyə intizamı aləti olaraq müvafiq büdcə qaydalarının mövcudluğu (tətbiqi) zəruridir. Lakin müxtəlif ölkələrdə büdcə qaydalarının praktiki istifadəsinin nəticələri göstərir ki, bu mexanizmin tətbiqi əgər bir halda müsbət nəticə verirsə, digər hallarda kəskin neqativ nəticələrə gətirib çıxarır.

Dünya təcrübəsində dövlət maliyyəsinin idarə olunmasına yanaşmada “qızıl qayda” prinsipləri mövcuddur. Bu mexanizm beş əsas prinsipin gözlənilməsinə nəzərdə tutur: şəffafıq, dayanıqlıq, məsuliyyət, nəsillər arasında ədalətin gözlənilməsi və səmərəlilik. Mexanizmin mahiyyəti isə bilavasitə olaraq son iki məhdudiyyətlə daha çox bağlıdır. Məsələn, maliyyə siyasətinin reallaşdırılması zamanı nəsillər arasında ədalətin gözlənilməsi Dövlət büdcəsi üzrə cari xərclərin büdcəyə daxil olan vergilər, investisiya xərclərinin isə borclanmalar hesabına ödənilməsi nəzərdə tutulur. Bununlada gələcək nəsillərin üzərinə düşəcək xərclərin qarşılığında yaradılan, onların istifadə edə biləcəyi maddi nemətlər, yaradılacaq maddi rifah durur. Belə investisiyalar hesabına yaradılan yeni dəyər uzun illər cəmiyyətin istifadəsində olur ki, bu səbəbdən də belə layihələrin cari gəlirlər hesabına maliyyələşdirilməsi hazırkı nəsillə qarşı ədalətsizlik kimi qiymətləndirilir və belə xərclərin nəsillər arasında bölgüsü ədalətli hesab olunur. Bundan başqa dövlət investisiyalarının borclanma hesabına maliyyələşdirilməsi qarşılığında ölkədə iqtisadi artım və əmək məhsuldarlığının artırılması stimullaşdırılmalıdır, bu da onların infrastruktur layihələrdə cəmlənməsinə üstünlük verilməsini, bununlada həm məcmu tələbin artımı, həm də əmək məhsuldarlığının artımı stimullaşdırılmalıdır.

Azərbaycanda 2015-2016-cı maliyyə böhranı illərindən sonra hazırlanmış “Srateji yol xəritəsi”-də qızıl qayda prinsipləri əsasında tətbiq oluna biləcək mexanizmlərin mümkün variantları, ölkədə dövlət maliyyəsinin idarə olunması zamanı neft gəlirlərinin dövlət



bütçəsinə köçürülməsini tənzimləyəcək qaydalar müəyyən olmuşdu (1, s.60). Mexanizminin mümkün variantları kimi aşağıdakılar təklif edilirdi: (a) sabit köçürmə məbləği; (b) sabit neft qiymətinə əsasən hesablanan köçürmələr; (c) investisiyalardan əldə ediləcək sabit gəlirlər; (d) investisiyaların maliyyələşdirilməsi. Tətbiqi nəzərdə tutulan bu mexanizmin bütün variantları, hazırda dövlət bütçəsinin neft gəlirlərindən həddən artıq asılılığı səbəbindən, onun resurslarını sərt məhdudlaşdırırdı. Yəni, təklif olunan variantlarda bütçə xərclərinin böyük hissəsi qeyri-neft gəlirləri ilə ödənilməli olduğundan qeyri-neft gəlirlərindəki formalaşan kəsir (daxil olan qeyri-neft vergiləri və xərclər fərqi) kiçik olmalı və yalnız bu kiçik fərq neft gəlirlərindən, orta həddə müəyyən olunmuş məbləğdə, ödənilməli idi. Neft gəlirlərinin digər hissəsi isə, ölkə iqtisadiyyatında özəl investisiyaların sıxışdırılmaması üçün, dövrüyyədən kənar saxlanılmalı, gəlir gətirən xarici investisiyalar şəklində xüsusi fondlarda yerləşdirilməli idi. Cari vergi-xərc fərqinin böyük olması bütçə kəsirinin ya dövlət borcu hesabına ödənilməsinə və müvafiq olaraq mövcud iqtisadi artım modelinin müəyyənləşdirilmiş əsaslarda yenilənməsini; ya da mövcud iqtisadi artım modeli çərçivəsində bu kəsirin ARDNF-dən ayrılan vəsaitlər hesabına ödənilməsinin davam etdirilməsini tələb edirdi. Problemin dəqiq mahiyyəti və onun konkret həll istiqamətlərinin müəyyənləşməsinə baxmayaraq hal-hazırda kimi bu istiqamətdə bir sıra məsələlər, o cümlədən “qızıl qayda” mexanizmləri əsasında səmərəli bütçə qaydalarının reallaşdırılması öz həllini tapa bilməyib.

#### **2020-ci il tətbiqi dayandırılmış bütçə qaydalarının əsas hədəfləri, reallaşma mexanizmi və qüsurları**

2019-cu ildə tətbiqinə başlanmış yeni bütçə qaydası ölkənin Xalis Maliyyə Aktivləri (XMA) əsasında bütçə ili ərzində xərclənə bilən neft gəlirləri və icmal bütçə xərclərinin yuxarı hədlərinin hesablanması mexanizmini müəyyənləşdirirdi. Əsas hədəf - tsiklə-əks bütçə siyasətinin reallaşdırılması, yəni, ixrac neftinin dünya bazar qiymətlərinin yüksək olduğu illərdə XMA imkan verdiyi şərətdə belə bütçə xərclərinin kəskin artımının qarşısının alınması və beləliklə də bütçə xərclərinin artımında ardıcılığı və davamlılığı təmin etmək idi.

Qayda da icmal bütçə xərclərinin yuxarı həddi iki qrup parametr: icmal bütçənin xərclənə bilən neft gəlirləri; icmal bütçənin qeyri-neft gəlirləri və icmal bütçəyə digər daxilolmalar əsasında müəyyənləşirdi. Beləki:

- icmal bütçənin xərclənə bilən neft gəlirləri ARDNF-in cari ilin sonuna XMA-ın 30% səviyyəsi ilə icmal bütçənin qarşdakı proqnozlaşdırılan ilə neft gəlirləri ilə müqaisəsi əsasında təyin edilir: (a) əgər XMA-in 30%-i icmal bütçənin qarşdakı ildə gözlənilən neft gəlirlərindən böyükdürsə, bu halda gözlənilən neft gəlirləri yaranan fərqin 20%-i qədər artırılır; (b) əgər gözlənilən neft gəlirləri XMA-in 30%-dən böyükdürsə bu halda gözlənilən neft gəlirləri fərqin 20%-i qədər artırılır

- icmal bütçənin qeyri-neft gəlirləri və icmal bütçəyə digər daxilolmalar müvafiq göstəricilərin cəmi kimi müəyyən edilir: (a) dövlət bütçəsinin qeyri-neft gəlirləri; (b) ARDSMF bütçəsinə məcburi dövlət sosial sığorta haqlarından və digər mənbələrdən daxilolmalar; (c) dövlət bütçəsindən maliyyələşən təşkilatların işsizlikdən sığorta üzrə ödədikləri sığorta haqları istisna olmaqla, işsizlikdən sığorta fonduna işsizlikdən sığorta üzrə sığorta haqlarından və digər mənbələrdən daxilolmalar; (d) və digər daxil olmalar.

Nəhayət, icmal bütçə xərclərinin yuxarı həddi (qarşdakı ilə proqnozlaşdırılan inflyasiya səviyyəsi nəzərə alınmaqla) cari ilin təsdiq olunmuş icmal bütçə xərclərinin 103 faizindən çox olduqda, 103 faizlik hədd, az olduqda, hesablanmış məbləğ əsas götürülür. Başqa sözlə, xərclənə bilən neft gəlirlərinin səviyyəsi imkan verdikdə belə xərclər qarşdakı ildə gözlənilən inflyasiya səviyyəsi nəzərə alınmaqla 3%-ik artım ilə məhdudlanırdı. Mövcud bütçə qaydalarına müvafiq olaraq 2020-ci il dövlət və icmal bütçələrinin əsas parametrləri aşağıdakı kimi müəyyən olmuşdu:



- ✓ ixrac neftinin dünya bazar qiymətləri 55 ABŞ doll./barr.; ölkədən ixrac neftinin proqnoz həcmi 800 min barr/gün; müvafiq olaraq ARDNF-in illik gəliri - 7,5 mlrd.doll.; ARDNŞ-in illik gəliri də nəzərə alınmaqla Azərbaycanın illik neft gəlirləri -10 mlrd.dollardan yuxarı;
- ✓ ARDNF-in 2019-cu ilin sonuna XMA səviyyəsinə müvafiq olaraq XMA-in hesablanan 30% -lik səviyyəsi və beləliklə, icmal büdcənin istifadə edilə biləcək neft gəlirlərinin yuxarı həddi istifadəsi planlaşdırılan cəmi neft gəlirlərinin səviyyəsindən - 7,8 mlrd.doll (ARDNF-dən planlaşdırılan transfert - 7mlrd.doll.; ARDNŞ və ABƏŞ-in mənfəət vergisi – 0,8 mlrd.doll.) yüksək;
- ✓ 2020-ci ilə icmal büdcə xərclərinin proqnozlaşdırılan yuxarı həddi 28,2 mlrd.manat; 2019-cu il icmal büdcə xərclərinin səviyyəsindən 0,82 mlrd.manat (3%) çox; gözlənilən inflyasiya səviyyəsi 4,6 % şəraitində 2020-ci ilə planlaşdırıla bilən və faktiki planlaşdırılan icmal büdcə xərclərinin səviyyələri büdcə qaydaları ilə müəyyənləşən tələbləri ödəyirdi.

Göründüyü kimi mövcud büdcə qaydaları iki parametr üzrə sərt məhdudiyyət müəyyənləşdirirdi: I. neft gəlirlərindən istifadənin maksimum həddi və bu əsasda icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinə müəyyənləşən məhdudiyyətlər; II. cari ilin təsdiq olunmuş icmal büdcə xərcləri və növbəti il üçün proqnozlaşdırılan inflyasiya səviyyəsi əsasında icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi. Hesab olunurdu ki, orta müddətli dövrə qəbul edilmiş belə qaydalar büdcə dayanıqlığının təmin olunması üçün yetərlidir. Əvvəla ona görə ki, orta müddətli perspektivə büdcə xərclərinin ölkəyə daxil olan neft gəlirlərinin səviyyəsindəki baş verə biləcək dəyişikliklərdən asılılığı azalır (zəruri hallarda ARDNF-dən edilən kompensasiyalar hesabına); sonra, bu məqsədlə ölkənin malik olduğu neft-qaz gəlirlərinin istifadəsi səviyyəsində konkret məhdudiyyətlər müəyyənləşir; nəhayət, büdcə xərclərinin artımı üzrə məhdudiyyətlər müəyyənləşir ki, bu da gələcəkdə fiskal dayanıqlığın təmin olunması üçün yetərlidir. 2020-ci ilin əvvəllərində ölkə iqtisadiyyatında yaranan böhranlı vəziyyət göstərdi ki, istifadə olunan büdcə qaydaları xarici konyukturanın neqativ təsirlərinin yalnız kiçik qiymətlərində, başqa sözlə kiçik risklərin qarşısının alınmasına imkan verir, iri miqyaslı büdcə risklərinin qarşısının alınması isə belə qaydaların fəaliyyəti şəraitində mümkün deyil. Belə ki:

- ✓ ilin sonuna qədər ölkənin neft gəlirləri səviyyəsində gözlənilən əhəmiyyətli azalmalar. Neftin dünya bazar qiymətləri planlaşdırılan 55 ABŞ doll. səviyyəsindən 2020-ci ilin mart-aprel ayları artıq 17-18 ABŞ doll. səviyyəsinə enməsi (ölkədə istehsal olunan neftin maya dəyərinin 15 ABŞ doll. səviyyəsi şəraitində);
- ✓ OPEC+ölkələrinin əldə etdikləri razılaşma üzrə Azərbaycandan neft ixracına müəyyənləşən məhdudiyyət, ölkədən neft ixracı səviyyəsində 30% azalma müəyyənləşməsi;
- ✓ pandemiya və karantin rejiminin təbii ilə əlaqədar olaraq: (a) iqtisadiyyatın əksər sahələrindəki tənəzzüllə bağlı olaraq qeyri-neft sektoru üzrə büdcə daxil olmalarında kəskin azalmalar; (b) iqtisadiyyatın dəstəklənməsi tədbirlərinin reallaşdırılması zərurətinin yaranması və bu məqsədlə büdcəyə əlavə maliyyə resursları tələb olunması şəraiti müəyyənləşmişdi.

Büdcə daxilolmalarındakı kəskin azalmalar və büdcə xərcləri səviyyəsində zəruri artımlarla əlaqədar olaraq, fəaliyyətdə olan büdcə qaydalarına müvafiq vəziyyətin tənzimlənməsi mümkün deyildi - XMA-in mövcud səviyyəsi ilə müəyyənləşən neft gəlirlərinin xərclənə bilən hissəsi və icmal büdcənin xərclərinin mümkün olan yuxarı həddi yaranmış şəraitlə bağlı zəruri olan xərclərin yerinə yetirilməsinə imkan vermirdi. 2020-ci ilin sonuna qədər yaranmış vəziyyətin aradan qaldırılması üçün mümkün olan variantlar



sırasından – əsaslı xarici borclanmaya müraciət, dövlət büdcəsi üzrə əsaslı sekvester, milli valyutanın əsaslı devalvasiyası və bütçə qaydalarının dayandırılması – birinin seçimini zəruri edirdi. Mövcud sosial-iqtisadi maraqların qiymətləndirilməsi əsasında ölkə hökuməti sonuncu variantın reallaşdırılması qərarını verdi.

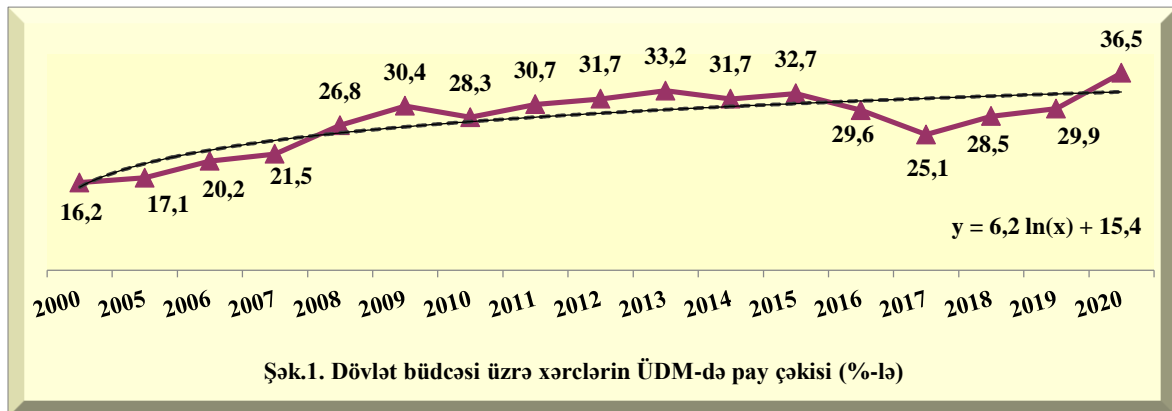
Milli Məclis tərəfindən təsdiq edilmiş yeni, dürüsləşdirilmiş büdcənin əsas parametrlərində aşağıdakı dəyişikliklər müəyyənləşdi: 1. gəlirlər üzrə: neftin orta illik qiyməti 55 ABŞ dollar/barr. səviyyəsindən 35 ABŞ dollar/barr. səviyyəsinə endirildi; neft sektorundan vergi daxilolmaların ümumi səviyyəsi 0,39 mlrd.manat azalaraq planlaşdırılan 2.18 mlrd.manatdan 1,79 mlrd.manat səviyyəsinə endi; iqtisadiyyatın qeyri-neft sektoru sahələri üzrə vergi daxilolmaları səviyyəsi 0,5 mlrd.manat azaldıldı. Beləliklə, yekun olaraq (neft sektoru və qeyri-neft sektorları üzrə cəmi) bütçə daxilolmalarında 0,89 mlrd. manat azalma müəyyənləşdi. Yaranmış fərqi kompensasiya üçün ARDNF-dən olunacaq transfertin səviyyəsinin 0,85 mlrd.manat artırılması (təsdiq olunmuş 11,35 mlrd. manatdan 12.2 mlrd. manat səviyyəsinə qədər); 0,03 mlrd.manat digər mənbələr hesabına daxilolmalar və bütçə gəlirlərinin ümumi səviyyəsinin 10 mln.manat azaldılması hesabına təmin olundu; 11. xərclər üzrə: (a) stabilləşdirmə proqramı üzrə müəyyənləşən tədbirlərin reallaşdırılması üçün tələb olunan əlavə xərclər üçün maliyyə vəsaitlərinin ayrılması (məsələn, 600 min insana 190 manatlıq birdəfəlik yardım, biznes qurumların kreditlərinin bir hissəsinin dövlət tərəfindən kompensasiyası üzrə xərclər və s.); (b) xərclərin ixtisarı - dövlət qurumları üçün ezamiyə, kommunal xərclərin, xarici dövlət borcuna xidmətlə bağlı xərclərin, o cümlədən faiz ödənişləri ilə bağlı xərclər azaldılması və s. dəyişiklikləri nəzərə alındı. Beləliklə 2020-ci ilə dürüsləşdirilmiş dövlət büdcəsinin gəlirləri azaldılaraq - 24.1 mlrd. manat, xərcləri artırılaraq - 27.49 mlrd. manat, bütçə kəsri 3,4 mlrd.manat səviyyəsində təsdiqləndi. Fəaliyyəti dayandırılmış bütçə qaydalarına bundan əlavə də bir sıra digər qüsurlar xas idi:

- ✓ mövcud kəmiyyət məhdudiyyətləri bütçə xərcləri üzrə səmərəliliyin artırılmasına stimül yaratmır, bütçə qaydalarının tətbiqi ilə bütçə xərclərinin strukturunda qeyri-səmərəli və qeyri-məhsuldar xərclərin azalması zərurəti müəyyənləşməzdi. Çünki, belə məhdudiyyətlərlə yalnız ölkənin malik olduğu maliyyə vəsaitlərindən istifadənin və bütçə xərclərinin illər üzrə artımının yuxarı hədləri müəyyənləşirdi;
- ✓ ölkə hökumətinin istənilən zaman bütçə qaydalarının fəaliyyətinin dayandırılması imkanına malik olması, bütçə xərcləri üzrə səmərəliliyin artırılması, səmərəsiz bütçə xərcləri səviyyəsinin azaldılması üzrə ölkə hökumətinin fəaliyyətinə tələblər müəyyənləşmədiyi şəraitdə, bütçə qaydalarının istifadəsi mənasızlaşır. Çünki bu qaydaların fəaliyyətinin istənilən zaman dayandırılması imkanına malik olan hökumət təbii ki, bu imkandan istifadəyə üstünlük verəcək, bütçə qaydaların fəaliyyətinin dayandırılması halları qanunvericiliklə dəqiq konkretləşdirilməlidir.

### **Nəzəri tədqiqatlar baxımından problemin həllinə yanaşmalar**

Neft ixracı ölkələrinin əksəriyyətində olduğu kimi Azərbaycanda da bütçə xərcləri siyasətinin əsas problemi - orta müddətli dövrə dövlət büdcəsinin dayanıqlığının təmin olunmasıdır. Dünya təcrübəsində tətbiqinin genişliyi baxımından bütçə qaydalarında istifadə olunan əsas hədəflərdən biri bütçə xərclərinin artımına müəyyənləşən məhdudiyyətlərdir. Hər bir ölkədə olduğu kimi Azərbaycanda da yalnız yaranmış konkret iqtisadi şərait və perspektiv inkişaf meylləri əsasında ÜDM-də dövlət xərclərinin payının optimal səviyyəsi müəyyənləşdirilə bilər (şəkil 1). Aparılan araşdırmaların nəticələri göstərir ki, ölkədə 2000-ci illərin əvvəllərindən etibarən pro-tsiklik bütçə siyasəti reallaşdırılıb (2016-2017-ci illər bütçə xərcləri səviyyəsinin orta trend göstəricisindən müşahidə olunan kənarlaşmaları 2015-2016-cı illər dünya maliyyə böhranı ilə əlaqədar ölkə hökuməti tərəfindən reallaşdırılan stabilləşdirmə tədbirləri, 2020-ci il kəskin kənarlaşma isə dəstək proqramlarının reallaşdırılması ilə əlaqədar

olub). Dövlət büdcəsi üzrə xərclərin hal-hazırda müşahidə olunan yüksək səviyyəsi (orta hesabla ÜDM-də 31-34% pay çəkisi) istər nəzəri, istərsədə empirik tədqiqatların nəticələri üzrə iqtisadi artım və makro-maliyyə sabitliyinin təmin olunması üçün tövsiyyə olunan həddən yuxarıdır (dövlət maliyyəsinin istifadəsində səmərəli hədd səviyyəsi - Skalli nöqtəsi, keçilmişdir (10). Belə ki, ölkədə dövlət büdcəsi üzrə xərclərin və bank sektoru üzrə iqtisadiyyatın kreditləşməsinin sürətli genişlənməsinə baxmayaraq 2010-cu ildən etibarən iqtisadiyyatda artım templərinin kəskin azalması, ayrı-ayrı illərdə isə staqnasiya müşahidə olunur (şəkil 2). Yüksək iqtisadi artım templərinin müşahidə olunduğu ayrı-ayrı illərdə isə bu artımın başlıca mənbəyi kimi dünya bazarlarında neftin yüksələn qiymətləri, ölkədən neft və ya qaz ixracının artımı və ölkəyə daxil olan valyuta kütləsinin sosial-infrastruktur sahələrə investisiyalar şəklində yatırılması (başqa sözlə, neft gəlirlərindən asılılığın ardıcıl olaraq yüksəlməsi) çıxış edib.

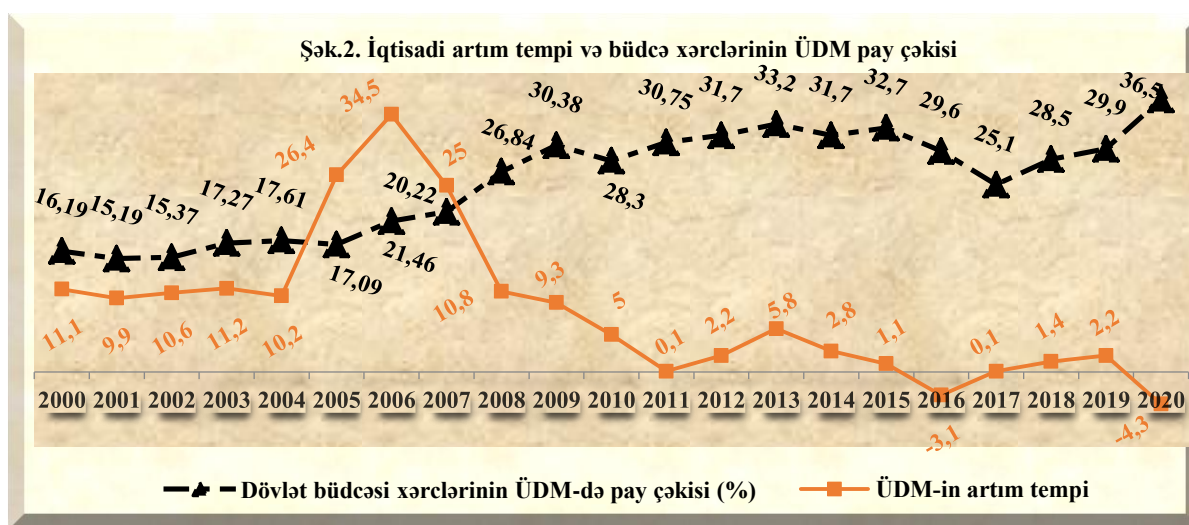


İstər nəzəri yanaşmalar, istərsədə dünya təcrübəsində mövcud olan praktiki yanaşmalar baxımında büdcə xərclərinin davamlı olaraq artımı əsasında iqtisadiyyatın stimullaşdırılmasının fundamental qüsuru, ilk növbədə, ölkə hökumətinin iqtisadiyyata yüksək müdaxiləsi, bu əsasda iqtisadi artımı sürətləndirmək cəhdləri çıxış edir. İqtisadi tənəzzül və dərin böhran illəri istisna olmaqla, ölkə hökumətinin iqtisadiyyata müdaxiləsinin genişlənməsi bir qayda olaraq aşağı səmərəliliyə malikdir: iqtisadiyyata yatırılan dövlət maliyyə resurslarının istifadəsində səmərəliliyin özəl investisiyalarla müqaisədə xeyli aşağı olması; bazar münasibətləri şəraitində iqtisadi inkişafın əsas faktoru - ədalətli rəqabət mühitinin formalaşması; rəqabət qabiliyyətli istehsal sahələrinin təşkili və inkişafı, rəqabətqabiliyyətli məhsul istehsalının təşkili və inkişaf etdirilməsinin mümkün olmaması səbəblərindən. 2018-2019-cu illər fəaliyyət göstərən büdcə qaydasının müəyyənlanmış variantında da qeyd olunan hədəfin aktuallığı (zəruriliyi) nəzərə alınmış, xərclərin hər il 3%-ik artım ilə (gələcək dövrün inflyasiya səviyyəsi nəzərə alınmaqla) məhdudlanması müəyyənlanmışdı. Lakin bu məhdudiyyətin gözlənilməməsi, tətbiqinin dayandırılması büdcə xərcləri ilə iqtisadi artım arasında qurulan əlaqələrə xas olan qüsurlarla əlaqədar idi. Beləliklə, birinci nəticə olaraq büdcə qaydalarının formalaşması zamanı büdcə xərclərinin artımı məhdudlanmalı və bununla əlaqədar olaraq tətbiq olunan iqtisadi artım modeli yenilənməlidir.

Büdcə qaydaları üzrə müəyyənlanmış ikinci hədəf - büdcə daxilolmaları səviyyəsidir. Konkret baxılan ölkələr üzrə bu hədəfin mahiyyəti fərqlənir, yəni, bir qrup ölkələr üzrə bu şərt vergi daxilolmalarının artırılması, digər qrup ölkələrdə, izafi vergi yükünün azaldılması və nəhayət, bu məqsədin xüsusi halı kimi təbii resurslardan daxilolmalarda istifadə səmərəliliyinin yüksəldilməsi kimi müəyyənləşir. Azərbaycanda belə hədəf qismində ARDNF-dən edilən transfertlərin və müvafiq olaraq dövlət büdcəsinin neft fondunun olunan



transfərlərdən yüksək asılılıq səviyyəsinin azaldılması çıxış edir. Məlumdur ki, 2000-ci illərin əvvəllərindən etibarən dövlət büdcəsi üzrə daxilolmaların əhəmiyyətli hissəsi neft sektorunun, əsasən isə ARDNF-dən edilən transfərlərin payına düşür. 2022-ci ildə də büdcə zərfində neft sektoru üzrə daxil olmaların xüsusi çəkisi 52,4% olması proqnozlaşdırılır ki, bunun da 87,5%-i birbaşa olaraq ARDNF-dən olunan transfərlərdir. Qeyd olunduğu kimi, problemin aktuallığı hələ 2015-2016-cı illər maliyyə böhranı zamanı müəyyən olmuşdu (1). Lakin cari vergi-xərc fərqi böyük olması yaranan büdcə kəsrinin ya dövlət borcu hesabına ödənilməsinə və müvafiq olaraq mövcud iqtisadi artım modelinin müəyyən edilmiş əsaslarda yenilənməsinə; ya da mövcud iqtisadi artım modeli çərçivəsində bu kəsrin ARDNF-dən ayrılan vəsaitlər hesabına ödənilməsinin davam etdirilməsinə tələb edirdi.



Büdcə qaydasının 2018-2019-cu illər müəyyən olmuş variantında da qeyd olunan hədəfin zəruriliyi müəyyən edilmişdi. Əvvəlki bölmədə bu qaydanın tətbiqinin nəticələri və dayandırılmasının səbəbləri təhlil edilib. Lakin problem qalır və öz həllini tələb edir. Beləliklə, ikinci-ci nəticə: yeni büdcə qaydalarında hədəf qismində ARDNF-dən edilən transfərlərin və dövlət büdcəsinin neft gəlirlərindən asılılıq səviyyəsinin azaldılması, müvafiq olaraq yeni iqtisadi artım modelinin formalaşması zəruriləşir. Dövlət borcunun dayanıqlığının təmin olunması (büdcə kəsrinin səviyyəsinin məhdudlaşdırılması və dövlət borcu səviyyəsinin artımına nəzarət) - büdcə qaydalarında mühüm hədəflərdən sayılır. Hal-hazırda Azərbaycanda xarici borcların və onlara xidmət xərclərinin səviyyələri nəzarət oluna bilən səviyyədədir. Lakin bu parametrin ÜDM-də pay çəkisi və ÜDM-in mümkün inkişaf ssenariləri baxımından büdcə qaydaları vasitəsi ilə nəzarətdə saxlanılması tələb olunur. Belə ki, 01 iyul 2021-ci il tarixinə birbaşa xarici dövlət borcu 7.84 mlrd. ABŞ dolları (ÜDM-in 16,6%-i); dövlət müəssisələri tərəfindən cəlb edilmiş xarici borclara verilmiş dövlət zəmanətləri üzrə şərti öhdəliklər 0,76 mlrd. ABŞ dolları (ÜDM-in 1,6%-i); ümumilikdə xarici dövlət borcu 8.6 mlrd. ABŞ dolları (14.6 mlrd. manat, ÜDM-in 18,2%-i (xarici dövlət borcu beynəlxalq maliyyə institutlarından infrastruktur layihələri və maliyyələşmə proqramları üçün cəlb edilmiş kreditlərdən, həmçinin beynəlxalq maliyyə bazarlarında yerləşdirilmiş dövlət qiymətli kağızlardan ibarətdir). Birbaşa daxili dövlət borcu 2.5 mlrd. manat və ya ÜDM-in 3,1%-i, dövlət zəmanəti ilə cəlb edilmiş daxili kreditlər üzrə şərti öhdəliklər 0,24 mlrd. manat və ya ÜDM-in 0,3%-i; daxili dövlət borcu 2.8 mlrd. manat və ya ÜDM-in 3,4%-i təşkil etmişdir



(6). Başqa sözlə, üçüncü nəticə - büdcə qaydaları çərçivəsində dövlət borcu və büdcə kəsrinin nəzarətdə saxlanması hədəf qismində müəyyənləşdirilməlidir.

Büdcə qaydaları üzrə müəyyənləşən sonuncu hədəf - tarazlı büdcənin təmin olunması (büdcənin xammal ehtiyatlarının ixracı və tsiklik inkişaf şəraitində büdcə daxil olmaları ilə xərcləri arasında fərqin sifra enidilməsi) çıxış edir. Azərbaycan iqtisadiyyatı üzrə yaranmış vəziyyət özünün spesifikliyi ilə xarakterizə olunur. Belə ki, yuxarıda qeyd olunduğu kimi 2022-ci il büdcə zərfində də neft sektoru üzrə daxil olmaların xüsusi çəkisi 52,4% olması proqnozlaşdırılır ki, bunun da 12,5%-i birbaşa olaraq ARDNŞ və ABƏŞ-in vergi ödənişlərinin payına düşür. Başqa sözlə dövlət büdcəsinin əsas asılılığı ARDNF-dən eidlən transfertlər olsada, neftin dünya bazar qiymətləri üzrə əsaslı dəyişikliklər (2014-2015-ci illər və 2020-ci il təcrübələri) dövlət büdcəsi üzrə tarazlığı pozulmasını müəyyənləşdirir və belə vəziyyət büdcə üzrə manevrləri zəruriləşdirir. Bu səbəbdən dördüncü nəticə - qeyd olunan hədəfin əldə olunmasının büdcə qaydaları üzrə nəzərə alınması zəruri şərtlərdəndir. Aydındır ki, əvvəlki büdcə qaydasının tətbiqinin nəticələrində bunu təsdiq edir ki, hazırlanacaq büdcə qaydalarının səmərəliliyi əhəmiyyətli dərəcədə istifadə edilən iqtisadi artım modelinin yenilənməsi və keyfiyyət göstəricilərindən asılıdır. Mövcud iqtisadi artım modeli çərçivəsində Dövlət büdcəsi üzrə neft sektorundan daxil olmaların artımı ilə qeyri-neft sektorundan toplanan vergilərin də mütənasib olaraq artımı baş verir. Lakin bu artımın əsasında iqtisadiyyata dövlət tərəfindən yatırılan investisiyalar durur ki, onların da əhəmiyyətli hissəsi xidmət və infrastruktur sahələrə yönəlidir. Bu da gələcək dövrün qeyri-neft sektoru üzrə daxil olmalarda əsas hissəsinin istehsal sahələri üzrə deyil, xidmət və infrastruktur sahələri üzrə müəyyənləşdirir. Yaranmış vəziyyətdə orta müddətli perspektivə fiskal siyasətdə dayanıqlıq və səmərəliliyin təmin olunması aşağıdakı məsələlərin həlli ilə bağlıdır:

- ✓ makroiqtisadi tənzimləmədə əsas parametrlər üzrə (inflyasiya səviyyəsi, faiz dərəcəsi və manatın məzənnəsi) yeni tənzimləmə sxeminin müəyyənləşməsi, ölkədə yeni makroiqtisadi şəraitin formalaşması və bu əsasda yeni iqtisadi artım modeli müəyyənləşdirilməsi;
- ✓ yeni mexanizmin parametrlərinin büdcə qaydalarının hədəfləri ilə uzlaşdırılması təmin edilməli, bu məqsədlə AMB və Maliyyə Nazirliyi arasında əlaqələndirmə sxemi yenilənməli;
- ✓ Nazirlər Kabineti yanında yaradılmış “İqtisadi siyasət” komissiyasının fəaliyyətində bu dəyişiklikləri təmin edə biləcək institusional dəyişikliklər nəzərə alınmalıdır

### Nəticə

Hal-hazırda istər inkişaf etmiş, istərsə də inkişaf etməkdə olan ölkələrdə büdcə qaydalarının tətbiqi genişlənilir. Çünki, bir qayda olaraq fiskal siyasətin büdcə qaydaları əsasında formalaşması və reallaşdırılması büdcə kəsrinin əhəmiyyətli dərəcədə azalması, investisiya aktivliyinin artması və son nəticədə uzun müddətli dövrə davamlı iqtisadi artımın təmin olunmasını stimullaşdırır. Eyni zamanda dövlət maliyyəsinin idarə olunmasının keyfiyyətinin yaxşılaşdırılması ilə büdcə qaydaları tsiklə-əks fiskal siyasətin reallaşdırılmasını təmin edilir. Lakin elmi ədəbiyyatda büdcə qaydalarının tətbiqinin zəruriliyi və nəticələrinin qiymətləndirilməsi üzrə, onların iqtisadiyyata təsirləri barədə bir mənalı fikir formalaşmayıb - müxtəlif ölkələrdə büdcə qaydalarının tətbiqinin nəticələri göstərir ki, bu mexanizmin istifadəsi, əgər bir halda müsbət nəticələr təmin edirsə, digər hallarda kəskin neqativ nəticələrə gətirib çıxarır;

Aparılan araşdırmalar göstərir ki, tətbiq baxımından Azərbaycanda ilk növbədə büdcə xərcləri üzrə məhdudiyət qaydası istifadə edilməlidir, çünki bu zaman daha yüksək səmərəlilik göstəriciləri əldə edilə bilər (xərclərin səviyyəsinə nəzarət, tsiklə-əks büdcə siyasətinin reallaşdırılması və olduqca ciddi büdcə intizamına riayət edilməsi səbəbindən). Bir





qayda olaraq əgər büdcə xərcləri qaydasının ümumi xərclərin üçdən ikisinə nəzarət edən variantı tətbiq oluna bilirsə bu halda daha yüksək səmərəlilik əldə olunur - dəqiq müəyyənləşdirilən məhdudlaşdırıcı göstəricilər büdcə xərclərində az səmərəli/səmərəsiz maddələri istisna edir. Təbii ki, bu variantda ölkə hökuməti tərəfindən büdcə xərclərinin planlaşdırılması zamanı gözlənilməz dəyişikliklərin qarşılınması üçün manevr imkanları saxlamalıdır. Bundan başqa, fiskal dayanıqlığın təmin olunması və dövlət maliyyə resurslarının idarə olunmasında yüksək səmərəliliyin əldə olunması baxımından ölkədə büdcə qaydalarının dörd variantının eyni zamanda tətbiq edilməsi təmin olunmalıdır.

Yaranmış vəziyyətdə orta müddətli perspektivə fiskal siyasətdə dayanıqlıq və səmərəliliyin təmin olunması bu kimi məsələlərin həlli ilə bağlıdır: makroiqtisadi tənzimləmədə əsas parametrlər üzrə (inflyasiya səviyyəsi, faiz dərəcəsi və manatın məzənnəsi) yeni tənzimləmə sxeminin müəyyənləşməsi, ölkədə yeni makroiqtisadi şəraitin formalaşması və bu əsasda iqtisadi artım modelinin yenilənməsi; yeni mexanizmin parametrlərinin büdcə qaydalarının hədəfləri ilə uzlaşdırılması, bu məqsədlə AMB və Maliyyə Nazirliyi arasında əlaqələndirmə sxeminin yenilənməsi

### **Ədəbiyyat**

1. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli 1138 nömrəli Fərmanı “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi”: <https://static.president.az/pdf/38542.pdf>
2. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2020-ci il 19 mart tarixli 1950 nömrəli Sərəncamının 10.2-ci bəndinin icrası ilə bağlı TƏDBİRLƏR PLANI <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/az/Documents/tax/aze/T%C9%99dbir%C9%99r%20Plan%C4%B1.pdf>
3. “2021-ci ilin dövlət və icmal büdcələrinin ilkin göstəricilərinə dair açıqlama” <http://www.maliyye.gov.az/news/5485/azerbaycan-respublikasinin-2021-ci-ilin-dovlet-ve-icmal-budcelerinin-ilkin-gostericilerine-dair-aciqlama>
4. “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu // <http://www.e-qanun.az/framework/1126>
5. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2018-ci il 18 dekabr tarixli 411 sayılı Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Büdcə qaydasına uyğun icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddinin hesablanması Qaydası” : <http://www.maliyye.gov.az/>
6. <http://www.maliyye.gov.az/static/114/xarici-dovlet-borcu-barede-melumat> .
7. IMF fiscal rules dataset <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>
8. Скрыпник Д.В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост // Журнал Новой экономической ассоциации, №2, 2016
9. Шмигаль Н.С. Бюджетные правила как инструмент достижения финансовой стабильности и экономического роста // Экономика и управление №1, 2017
10. Кудрин А., Соколов И. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики, №11, 2017



**Ağa-Karim Gədjiev**  
**PhD, главный научный сотрудник Института экономики НАНА**  
**Резюме**

**Обоснование бюджетных правил Азербайджане с позиций теоретических подходов**

Основная цель исследования - обосновать необходимость формирования и использования бюджетных правил в Азербайджане с позиций существующих подходов в экономической теории, и в этой связи определить основные цели и механизмы реализации этих правил. Исследовательская работа была проведена на базе таких исследовательских подходов, как сравнительный анализ и логическое обобщение. Также в исследовании анализируются имеющиеся в научной литературе различные подходы к формированию бюджетных правил и к оценке их результатов; исследованы оценки необходимости, эффективности применения правил, их влияние на экономику; проанализированы основные недостатки бюджетных правил в стране, действия которых были приостановлены в прошлом году и возможности устранения этих недостатков; обоснованы требования к новым бюджетным правилам, рамки этих правил, с точки зрения теоретических подходов. В результате исследования была обоснована необходимость применения бюджетных правил в Азербайджане, основные их цели и механизмы реализации, а также установлены преимущества, которые они могут обеспечить. Практическая значимость исследования заключается в определении новой системы целевых ориентиров бюджетных правил, которые могут быть применены в Азербайджане и механизма реализации этих правил.

**Ключевые слова:** бюджетные правила, теоретические подходы, обоснование.

**Aga-Karim Hajiyev**  
**PhD, Chief Researcher of the Institute of Economics of ANAS**  
**Justification of budgetary rules in Azerbaijan from the standpoint of theoretical approaches**  
**Abstract**

The main goal of the study is to substantiate the need for the formation and use of budgetary rules in Azerbaijan from the standpoint of existing approaches in economic theory, and in this regard, to determine the main goals and mechanisms for the implementation of these rules. The research work was carried out on the basis of such research approaches as comparative analysis and logical generalization. The study also analyzes the various approaches available in the scientific literature to the formation of budget rules and to the assessment of their results; the assessments of the necessity, effectiveness of the application of the rules, their impact on the economy have been investigated; analyzed the main shortcomings of budgetary rules in the country, the actions of which were suspended last year and the possibility of eliminating these shortcomings; substantiated the requirements for new budgetary rules, the framework of these rules, from the point of view of theoretical approaches. As a result of the study, the need to apply budget rules in Azerbaijan, their main goals and implementation mechanisms were substantiated, and the advantages that they can provide were established. The limitation of the study is that a larger volume of practical data base is required. The practical significance of the study lies in the definition of a new system of targets for budget rules that can be applied in Azerbaijan and the mechanism for the implementation of these rules.

**Key words:** budget rules, theoretical approaches, justification.

**Elmi redaktor: i.f.d., dos. Y.Məmmədov**  
**Daxil olub: 16.09.2021.**  
**Çapa qəbul olunub: 23.09.2021.**