

AZƏRBAYCANDA FİSKAL QAYDANIN TƏTBİQİNƏ START VERİLDİ

Analytik material Azərbaycanın büdcə qanunvericiliyinə fiskal qaydanın tətbiqi ilə bağlı daxil edilən mexanizmlərə və 2019-cu ildən tətbiqinə başlanacaq fiskal qaydanın analizinə həsr edilib. Sənəddə Azərbaycan üçün təklif olunan büdcə qaydası beynəlxalq təcrübədə sınaqdan çıxmış anoloji modellərlə müqayisədə təqdim olunur, həmin qaydaların ölkənin maliyyə sistemi üçün açılış imkanlarından, həmçinin yarada biləcəyi risklərdən bəhs edilir. Yekunda fiskal qaydaların effektiv tətbiqi üçün zəruri institusional mühitin formalaşdırılması məqsədilə təkliflər qeyd olunub.

Analytik sənədi Avrasiya Bilik Mərkəzinin ekspert qrupu hazırlayıb

Mündəricat

Giriş	6
1. Resurslarla zəngin ölkələrdə büdcə qaydasının tətbiqi təcrübəsi.....	10
1.1. Qazaxıstan təcrübəsi	11
1.2 Rusiya təcrübəsi.....	12
2. Azərbaycanda “büdcə qaydası”nın tətbiqini zəruri edən institusional şərtlər	10
3. Azərbaycan üçün təklif olunan fiskal qayda modeli.....	11
3.1 Fiskal qaydanın tətbiqinin iqtisadiyyat üçün imkanları	14
3.2. Fiskal qaydanın tətbiqinin iqtisadiyyat üçün riskləri.....	15
4. Büdcə qaydasının effektiv tətbiqi üçün tələb olunan zəruri institusional mühit.....	24

Giriş

Fiskal qaydalar büdcənin ayrı-ayrı parametrlərinə kəmiyyət məhdudiyyətlərinin tətbiqini nəzərdə tutur. İlk növbədə ölkənin uzunmüddətli strateji maraqlarının siyasət qərarları qəbul edən məmurların qısamüddətli maraqlarından qorunması vacibdir. Seçki yarışı siyasi qüvvələri təhrik edir ki, bütövlükdə iqtisadiyyatın ən çox ehtiyac duyduğu deyil, seçicilər üçün ən çox gözə çarpan, onlar üçün cəlbəedici görünən xərcləri prioritet seçsinlər.

Öz növbəsində, makroiqtisadi sabitliyi təmin etmək üçün kontrtsiklik büdcə siyasətinin reallaşdırılması önəmlidir və praktikada bu siyasət məhz məhdudlaşdırıcı fiskal qaydaların tətbiqi sayəsində mümkün olur. Məhdudiyyətlər dedikdə dövlət borcunun həcminə, büdcə kəsirinə, xərclərin həcminə (ÜDM-ə %-lə nisbətində, yaxud artım tempinin miqyasına uyğun), gəlirlərin həcminə (xüsusilə müxtəlif büdcə səviyyələrinin bir-birinə ötürdüyü büdcə dəstəyinin həcminə) münasibətdə kəmiyyət limitləşdirmələri nəzərdə tutulur. Kontrtsiklik büdcə siyasətinin mahiyyəti isə odur ki, hökumət əlverişli iqtisadi konyukturanın mövcud olduğu illərdə qazandığından az xərcləyir, bu illərdə formalaşdırdığı ehtiyatlar iqtisadi böhran illərində hökumətin maliyyə resurslarına olan ehtiyaclarını qarşılamaq üçün itirilmiş gəlirləri kompensasiya etməyə imkan verir. Bunun əksi olan siyasət protsiklik büdcə siyasətidir və belə siyasətin reallaşdırıldığı şəraitdə hökumət böyük gəlirlərin əldə edildiyi dövrlərdə məhdudiyyət qoymadan xərcləmələr aparır, böhran şəraitində isə borclar və ehtiyatlar hesabına bu xərcləmələri davam etdirir.

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

BVF-nin məlumatına görə dünyada hazırda 80-dək ölkədə büdcə qaydası tətbiq edilir ki, 60-dan artıq ölkədə borcun, 60-dan bir qədər az ölkədə büdcə defisitinin, 20 ölkədə xərclərin, 10-dək ölkədə isə gəlirlərin limitləşdirilməsi ilə bağlı qaydalar mövcuddur. Büdcə gəlirləri təbii resurslardan formalaşan ölkələr üçün bu qaydaların olması daha önəmlidir. Çünki təbii resurslar satıldığı dünya birjalarında qiymətlər yüksək volatilliyə malikdir və dövrü olaraq bu bazarlarda qiymətlərin kəskin qalxıb-enməsi baş verir. Yüksək qiymətlər şəraitində böyük xərcləmələr resurslardan səmərəsiz istifadə riskini artırır, aşağı qiymətlər şəraitində isə büdcə xərclərinin kəskin azalması iqtisadiyyatda ciddi sarsıntılar yaradır. Bu baxımdan fiskal qaydalar protsiklik xərc siyasətindən qaçmaq üçün mühüm mexanizm hesab edilir.

1. Resursla zəngin ölkələrdə büdcə qaydasının tətbiqi təcrübəsi

Resursla zəngin ölkələr içərisində fiskal qaydaları tətbiq edən ölkələrin sayı çox olsa da, Norveç və Çili daha uğurlu ölkələr kimi təqdim edilir¹. Norveçdə büdcəsinin struktur defisitinin səviyyəsi Fond aktivlərinin dəyərinin 4%-dən çoxu ola bilməz. Bu ölkədəki mövcud qaydalara (“struktur büdcə qaydası” adlanır) görə, büdcənin kəslə proqnozlaşdırılmasına 2 halda yol verilir: ÜDM-nin artımı öz tarixi minimumundan aşağı səviyyədə gözlənilir; misin dünya bazar qiyməti son 10 ilin orta qiymətindən aşağı səviyyədə proqnoz edilir. Hökumət gəlirlərinin cəmi 25%-i mis ixracından formalaşır. Qüvvədə olan qaydaya görə, gəlirlə struktur və tsiklik olaraq 2 yerə bölünür. Struktur gəlirlərə məhsul buraxılışının və misin dünya bazar qiymətinin dinamikasında baş verən dəyişiklik nəzərə alınmaqla, tsiklik gəlirlər isə həmin trendlərin nəzərə alınmadan hesablanan gəlirlər daxil edilir. İzaftı gəlirlərin yalnız pensiya sisteminin, xarici borc öhdəliklərinin maliyyələşdirilməsinə, Mərkəzi Bankın rekapitalizasiyasına, bank sisteminin dəstəklənməsinə icazə verilir.

Heç şübhəsiz, Azərbaycan üçün region ölkələrinin, ilk növbədə resurslarla zəngin olan Rusiya və Qazaxıstanın təcrübəsi daha cəlbədidir. Bu baxımdan təqdim olunan analizdə bu 2 ölkənin təcrübəsinə daha çox diqqət ayrılıb.

1.1. Qazaxıstan təcrübəsi

Qazaxıstanda mövcud qanunvericilik (Büdcə Məcəlləsi və Neft Fondunun vəsaitlərinin istifadəsinə dair Konsepsiya) büdcə qaydaları çərçivəsində fiskal göstəricilərə müəyyən kəmiyyət məhdudiyyətləri nəzərdə tutur. Qazaxıstan Mərkəzi Bankının ölkədə tətbiq olunan büdcə qaydalarının analizindən aydın olur ki, neft-qaz sektoru üzrə bütün birbaşa vergilər, ixraca vergilər, bonuslar üzrə daxilolmalar, pay bölgüsü üzrə hökumətə ödəmələr Milli Neft Fondunda akkumulyasiya olunur². Dövlət büdcəsinə transfertlərin həcmi cari dövrün məzənnəsi ilə 8 mlrd. ABŞ dolları həcmində ola bilər və transfertlərin ayrılmasına dair parlament tərəfindən təsdiqləmə qanunda həmin məbləğin 15% artırılıb-azaldılmasına icazə verilir. Transfertlərin həcminə müəyyən məhdudiyyətlər olsa da, Qazaxıstanda protsiklik büdcə siyasətinin təsirləri özünü daha çox göstərib. Belə ki, 2007-2014-cü illərdə Neft Fondunun transfertlərinin dövlət büdcəsində payı 9%-dən 27%-ə yüksəlmişdi. Yaxud maliyyə böhranın başladığı 2008-ci ildə Neft Fondunun daxilolmalarının cəmi 6%-i yığıma getdiyi halda, əlverişli konyukturanın mövcud olduğu 2011-2014-cü illərdə həmin göstərici 60%-ə yaxın olmuşdu. Qazaxıstanda qüvvədə olan başqa məhdudiyyətlərə görə, dövlət borcu üzrə ödəmələrin həcmi Neft Fondunun gəlirlilik səviyyəsindən yüksək ola bilməz. Eyni zamanda, cari maliyyə ilində dövlət büdcəsindən borca xidmət üzrə məcmu xərclərin cəmi büdcə xərclərinə nisbəti 15%-dən yüksək ola bilməz.

¹ Fiscal Management in Resource-Rich Countries. A World Bank study. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24577/9781464804953.pdf?sequence=2>

² Некоторые аспекты фискальной политики нефтедобывающих стран: управление нефтяными доходами и нефтегазового дефицита бюджета http://www.nationalbank.kz/cont/publish751196_28623.pdf

1.2. Rusiya təcrübəsi

Rusiyada büdcə qaydalarının tətbiqi təcrübəsi daha uzunmüddətlidir, mexanizmlər isə Qazaxıstanla müqayisədə daha təkmildir. Rusiya Hesablama Palatasının rəhbəri A. Kudrinin ekspert qrupu ilə birgə ölkədə büdcə qaydalarının tətbiqi təcrübəsinə dair hazırladığı analitik materialda 2000-2018-ci illərdə ölkədə mövcud olan fiskal qaydaları barədə geniş məlumat təqdim edilir³. Ötən dövrdə aparılan islahatlardan sonra 2018-ci ildən etibarən Rusiyada büdcə qaydasının yeni mexanizmləri qüvvəyə minib. Buna qədər isə 3 fərqli qayda tətbiq edilib. Qaydaların tətbiqi ilə bağlı dövrü dəyişikliklər, neft bazarında qiymət böhranı yaşandığı dövrlərdə isə qaydaların tətbiqinin dayandırılması təcrübəsi göstərdi ki, büdcə qaydaları yalnız yüksək keyfiyyətli dövlət institutlarının olduğu şəraitdə müsbət effekt verir və nəticəli olur. Keyfiyyətli institutlar dedikdə ilk növbədə yüksək ixtisaslı kadrlara və korrupsiyadan uzaq, şəffaf fəaliyyətə malik dövlət aparatı nəzərdə tutulur.

Uzunmüddətli dövrdə stimullaşdırıcı büdcə siyasətinin qaçılmaz olması qaydalara yenidən baxmağa sövq elədi. 2018-2020-ci illər üzrə federal büdcənin təmsalında tətbiq olunan son mexanizm xərclərin məcmu həcmnin limitləşdirilməsini nəzərdə tutur. Yeni qaydaların əsas mexanizmləri:

- 1) Neft-qaz gəlirlərinin baza həcmi “Urals” markalı neftin hər barrel üçün 40 dollar qiyməti əsasında hesablanır və 2018-ci ildən başlayaraq hər il baza qiyməti 2% səviyyəsində indeksasiya olunur. Eyni qaydada təbii qaz üçün baza ixrac qiyməti müəyyənləşdirilir və uyğun qaydada indeksasiya olunur.**
- 2) Ortamüddətli sosial-iqtisadi inkişaf proqnozları əsasında qeyri-neft (qaz) gəlirlərinin baza həcmi müəyyən edilir;**
- 3) Rusiya Neft Fondunun (Rifah fondu adlanır və artıq ehtiyat və əvvəlki Rifah fondunun bazasında yaranmış vahid fondur) vəsaitlərinin həcmi ÜDM-nin 5%-dən aşağı düşdükdə, federal büdcənin və Pensiya Fondunun kəsrinin örtülməsinə Fondun aktivlərinin xərclənən hissəsi ÜDM-nin 1%-dən çox ola bilməz.**

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

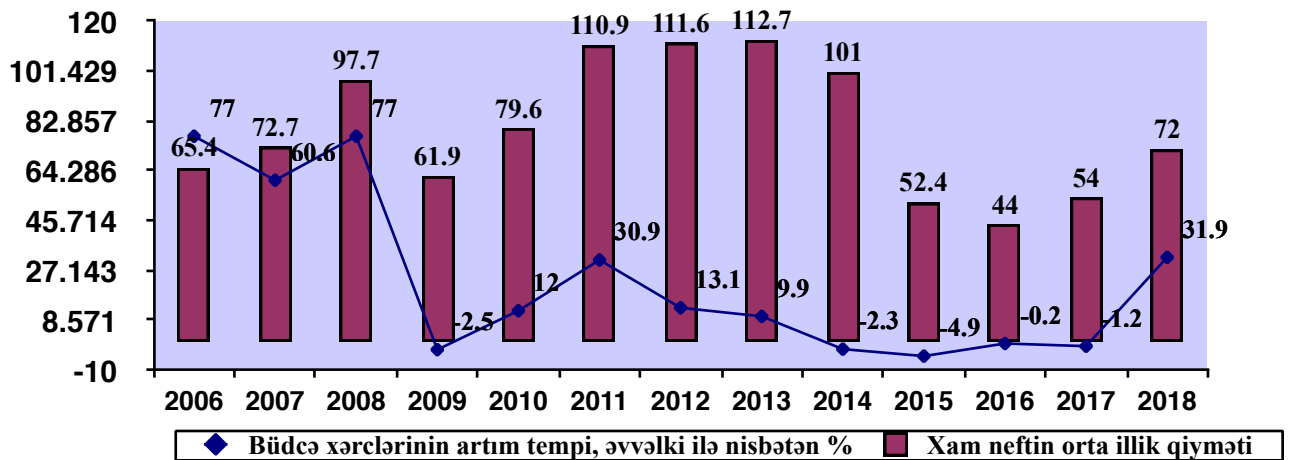
³ Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики.
<https://www.csr.ru/news/byudzhetye-pravila-kak-instrument-sbalansirovannoj-byudzhetnoj-politiki/>

2. Azərbaycanda "büdcə qaydası"nın tətbiqini zəruri edən institusional şərtlər

Son 15 ildə Azərbaycan iqtisadiyyatı bir neçə dəfə xarici şokların təsirinə məruz qalıb və bu mərhələdə iqtisadi sistemin kənar təsirlərə ən həssas nöqtələrindən biri büdcə sistemi olub. Xüsusilə də büdcə gəlirlərinin formalaşmasında xarici amillər əhəmiyyətli rol oynadıqda, büdcə sisteminin həssaslığı daha da yüksəlir. Bu nöqteyi-nəzərdən neft bazarındakı volatilliyə adekvat olaraq büdcə xərcləmələrinin dinamikasında müşahidə olunan kəskin dəyişikliklər fiskal qaydaların tətbiqini zəruri edən əsas institusional amillərdən birinə çevrilmişdir. 2003-2018-ci illərdə neftin dünya bazar qiymətlərinin dinamikasından asılı olaraq bəzən büdcə xərclərinin illik artımı hətta 75-80%-ə, xərclərin illik azalması 5-6%-ə çatıb.

Qrafik 1

Büdcə xərclərinin artım dinamikası (əvvəlki ilə nisbətən %-lə) və xam neftin orta illik qiymətləri (dollar/barrel)⁴



Qeyd: 2018-ci ilin büdcə göstərici gözlənilən büdcə icrasına, neftin qiyməti isə ilin 9 ayının nəticələrinə əsasən göstərilib.

Göründüyü kimi, büdcə xərclərinin artımı ilə neftin dünya bazar qiymətləri arasında birbaşa əlaqə mövcuddur. 2006-2008-ci illərdə neft qiymətləri 50%-dək yüksəldiyi şəraitdə Azərbaycanda büdcə xərclərinin illik artım tempi 60-77% intervalında dəyişib. 2009-cu ildə neftin qiymətlərində 50%-dən azalma büdcə xərclərinin 2.5% ixtisarı ilə nəticələnib. 2010-2013-cü illərdə yenidən neftin qiymətinin 50%-dək artımı büdcə xərclərinin 10-30% intervalında illik artımı ilə müşahidə edilib. Nəhayət, neft bazarında ən son böhran illərində - 2015-2017-ci illərdə dünya birjalarında neftin 2 dəfədən çox ucuzlaşması büdcə xərclərinin 1.2-5% intervalında azalmasına gətirib çıxardı. 2018-ci ildə neftin orta qiymətinin yenidən 50% ətrafında yüksəlməsi büdcə xərclərinin 30%-dən çox artımını şərtləndirdi. Beləliklə, məhdudlaşdırıcı fiskal qaydaların, eləcə də nəticəli büdcə mexanizmlərinin effektiv xərcləmələr üçün hesabatlılıq mühitinin yoxluğu şəraitində qiymət-xərc spiralı protsiklik büdcə siyasətinin hərəkətverici amilinə çevrilib.

Bir fakta da diqqət yetirmək çox önəmlidir: ötən əsrin 90-cı illərindən 2000-ci illərin ortalarında Azərbaýcan hökuməti həddən artıq məhdud büdcə imkanlarına malik olmaqla yanaşı, daimi büdcə defisiti problemi ilə üzləşib. 1995-2003-cü illərdə ölkədə adambaşına büdcə

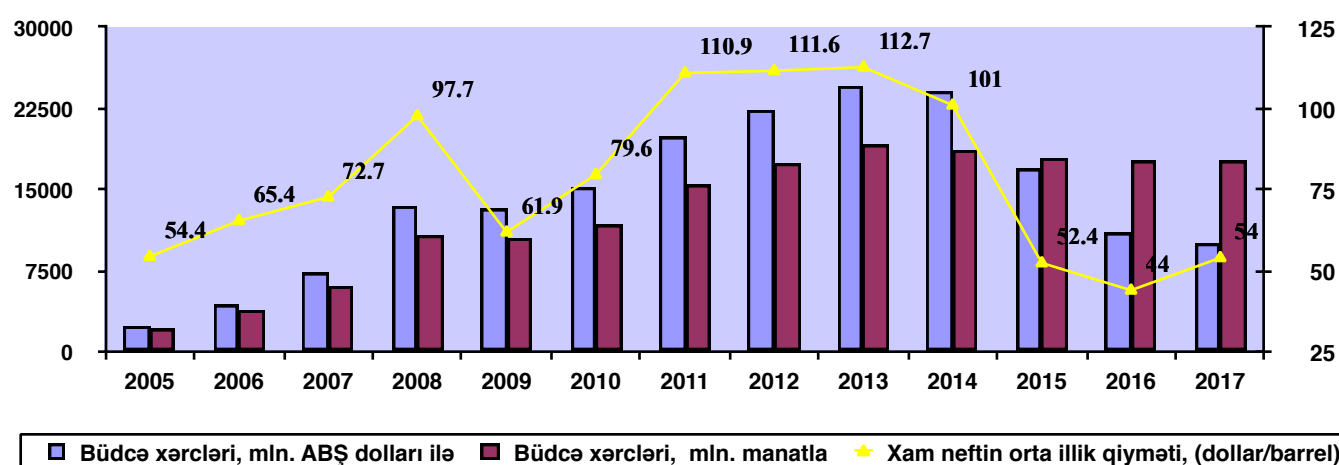
⁴ Büdcə xərclərinə dair məlumatlar Maliyyə Nazirliyinin saytından götürülüb <http://maliyye.gov.az/node/1551>
Neftin orta illik qiyməti Brent markalı neftin qiymətinə əks etdirir və müvafiq məlumatlar BMT-nin Ticarət və İnkişaf Konfransının saytından götürülüb <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>

xərcləri 50-150 ABŞ dolları, büdcə xərclərinin ÜDM-ə nisbəti 15-20% intervalında dəyişib. Həmin zaman kəsiyində bütün illər ərzində dövlət büdcəsinin xərcləri gəlirlərini üstələyib və hökumət büdcə defisitini qapatmaq üçün həm daxili, həm də xarici mənbələrdən borclanmaya gedib. Xüsusilə də 1995-2000-ci illərdə büdcə kəsiri kifayət qədər yüksək olub və defisitinin ÜDM-ə nisbəti 2-5% aralığında dəyişib.

Yalnız 2005-ci ildən başlayaraq ölkəyə böyük neft pullarının axını (həm hasilatın, həm də qiymətlərin paralel olaraq kəskin artımı sayəsində) büdcə xərclərinin kəskin artımı ilə yanaşı “kəsirsiz büdcə” formalaşdırmaq üçün əlverişli imkanlar yaratdı. 2005-2014-cü illərdə ayrı-ayrı illərdə dövlət büdcəsi çox da böyük olmayan məbləğdə (ÜDM-nin 0.2-0.8% intervalında) defisitlə, icmal büdcə isə daima profisitlə icra edilmişdi. 2005-ci ildən etibarən büdcə xərclərinin kəskin artımını xərcləmələrin mütləq göstəricilərindən aydın görmək olur.

Qrafik 2

Büdcə xərcləri məbləği və xam neftin dünya bazarında orta illik qiymətləri⁵

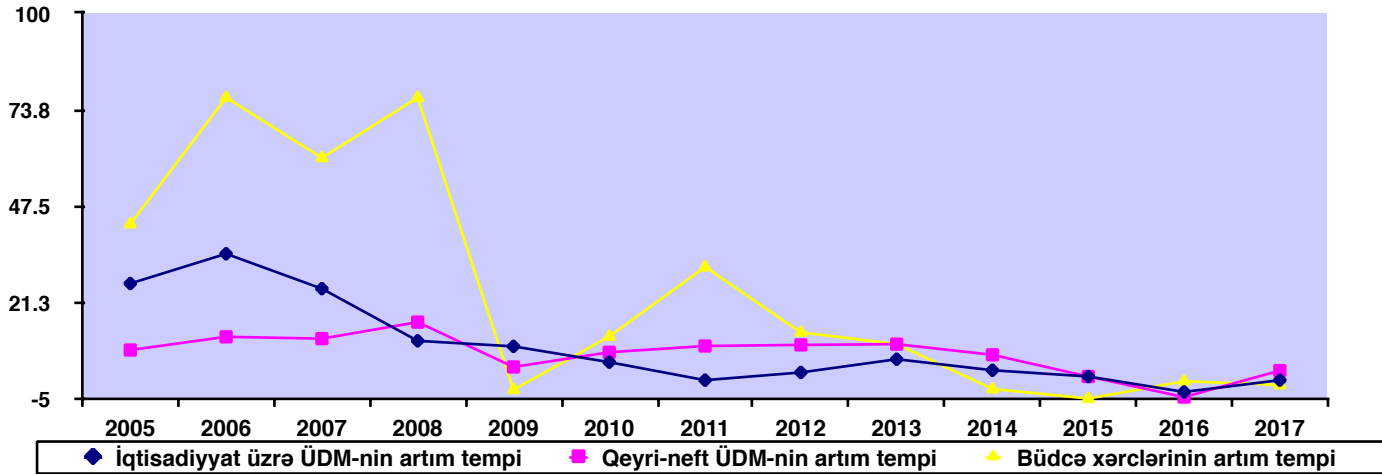


2005-2014-cü illərdə büdcə xərclərinin məbləği 9 dəfədən çox artaraq 2 mlrd. manatdan 19.1 mlrd. manata çatmışdır. Lakin həm 2008-ci ildə global iqtisadi böhran və onun ardınca neftin qiymətlərinin kəskin azalması, həm də 2015-2016-cı illərdə yenidən xam neftin sürətlə ucuzlaşması hökuməti büdcənin icrasında çağırışlarla üzləşdirdi.

İqtisadi artımın xərc artımı ilə uzlaşdığı şəraitdə maliyyə sistemi xarici şoklara qarşı daha dayanıqlı olur. Xüsusilə də iqtisadi resurslardan asılı olan ölkələrdə qeyri-resurs sektorunun yaratdığı əlavə dəyərin artım tempi xərcləmələrin artımını üstələdikdə, büdcə sisteminin təbii resurslardan kənarında gəlir formalaşdırmaq potensialını gücləndirir, belə şəraitdə xarici şokların təsirlərini qeyri-resurs gəlirləri hesabına yumşaltmaq daha asan olur.

Statistik göstəricilərin təhlili göstərir ki, böyük neft gəlirlərinin axını dövründə iqtisadiyyatın artım (böyümə) tempi büdcə xərclərinin artım tempindən əhəmiyyətli dərəcədə geri qalır.

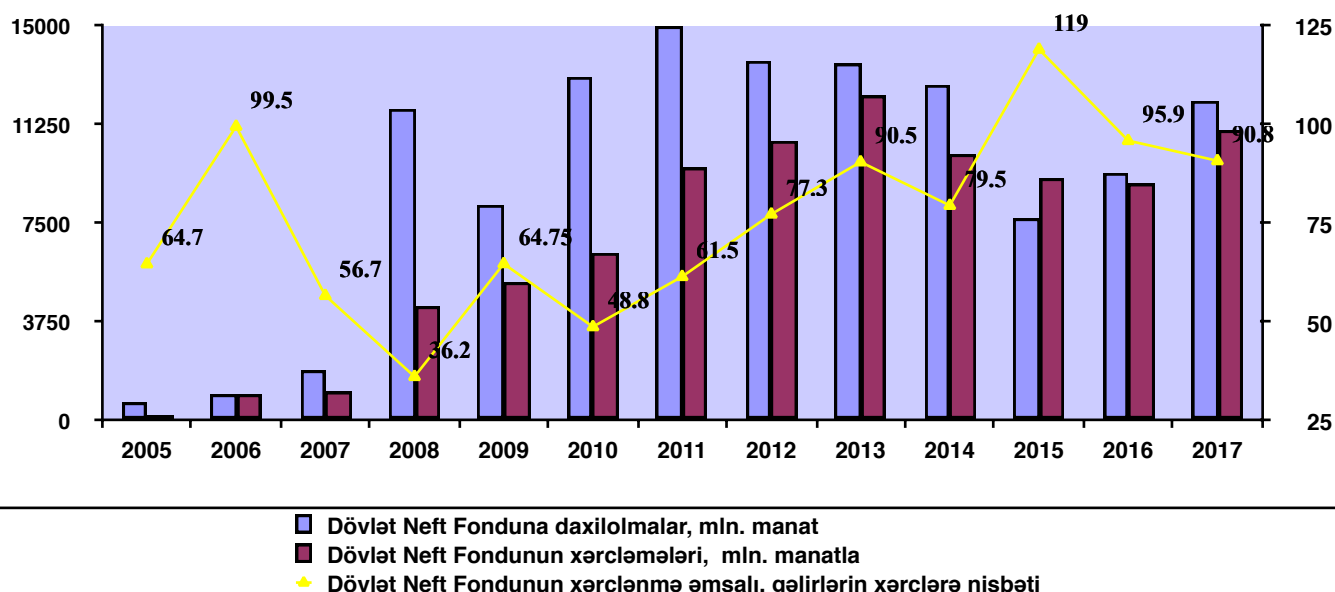
⁵ ABŞ dolları ifadəsində büdcə xərclərinin məbləği tədqiqat heyəti tərəfindən Azərbaycan Mərkəzi Bankının müvafiq göstəriciləri əsasında hesablanmışdır.

İqtisadiyyatın və büdcə xərclərinin artım tempi, əvvəlki ilə nisbətən %-lə⁶

Rəqəmlərdən görüldüyü kimi, 2014-cü ilədək olan dövrdə 2009-cu il istisna olmaqla bütün illərdə büdcə xərclərinin artımı iqtisadi artım tempini kəskin fərqlə üstələyib. Belə ki, 2005-2013-cü illərdə iqtisadi artım tempi 0.1%-34.5% intervalında dəyişdiyi halda, büdcə xərclərinin artımı 9.9-77% aralığında olub. Xüsusilə də 2005-2008-ci illərdə iqtisadiyyatın qeyri-neft sektorunun böyümə tempi ilə büdcə xərclərinin artım səviyyəsi arasında fərq daha böyük olmuşdu. Yalnız 2014-2017-ci illərdə neftin qiymətinin aşağı olduğu mərhələdə hökumətin büdcə xərclərini əhəmiyyətli dərəcədə ixtisar etməsi nəticəsində maliyyə və real sektora aid artımlar arasında kəskin disbalansın aradan qalxması baş vermişdir.

Son illərdə Neft Fondunun yığım funksiyasının əhəmiyyətli dərəcədə zəifləməsi və bu tendensiyanın getdikcə daha da dərinləşməsi fiskal məhdudiyyətlərin tətbiqini zəruri edən ikinci mühüm amil kimi nəzərdən keçirilə bilər. Əslində büdcə xərcləmələrinin sürətli artımının da əsas mənbəyi rolunda Neft Fondunun transfertləri çıxış edib. Büdcə ehtiyacları hesabına Neft Fondundan xərcləmələr onun yığımlarını əhəmiyyətli dərəcədə üstələyib. 2005-2017-ci illərdə Dövlət Neft Fonduna 121.6 mlrd. manat vəsait daxil olub ki, ondan 90.1 mlrd. manatı və ya 74.1%-i xərclənib, 30.5 mlrd. manatı yaxud 25.9%-i isə yığma yönəldilib. Neft Fondunun xərclənən vəsaitlərinin 77.4 mlrd. manatı və ya 86%-i dövlət büdcəsinə transfert olaraq köçürülüb, yerdə qalan hissəsi isə Fondun öz xəttilə müxtəlif layihələrin icrasına sərf edilib.

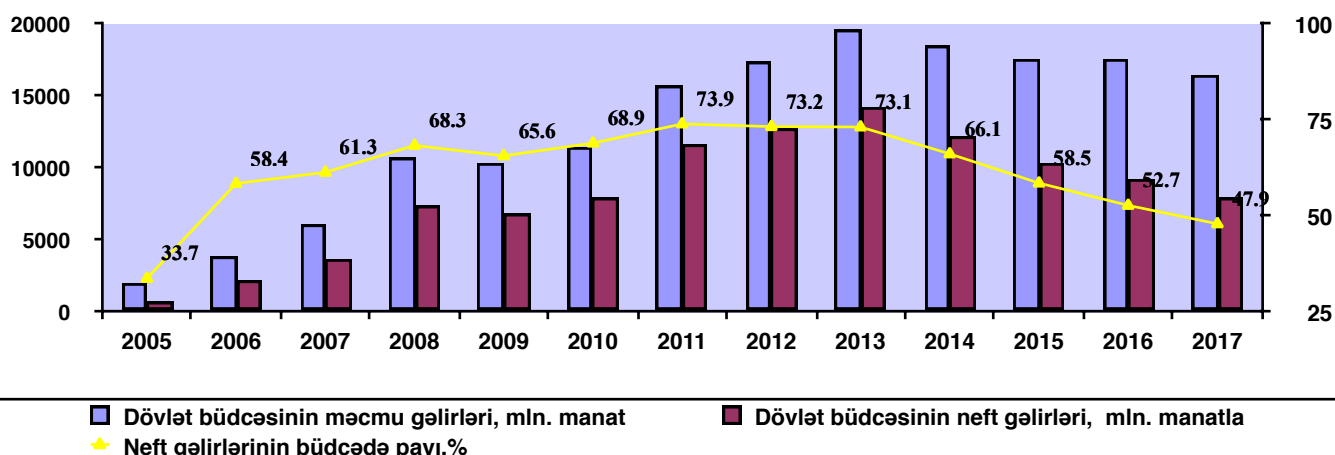
⁶ İqtisadi artıma dair məlumatlar Dövlət Statistika Komitəsinin saytından götürülüb https://www.stat.gov.az/source/system_nat_accounts/

Dövlət Neft Fonduna daxilolmalar və Fondun yığımları⁷

Rəqəmlərdən göründüyü kimi, böyük neft pullarının ölkə iqtisadiyyatına daxil olmağa başladığı ilk illərdə (2006-cı il istisna olmaqla) Neft Fondunun yığım əmsali xeyli yüksək olub. Məsələn, 2005-ci ildə daxil olan vəsaitlərin cəmi 35.3%-i xərclənib və 64.7%-i yığıma yönəldilmişdi. 2006-cı ildə Fondun cari daxilolmaları faktiki olaraq həmin maliyyə ili ərzində tam xərclənsə də (cəmi 0.5% yığım olmuşdu), 2007-2011-ci illərdə Neft Fondunun yığım əmsali 35-64% intervalında olmuşdu. 2012-ci ildən etibarən yığım əmsali kəskin şəkildə azalmağa başlamış və neft bazarında qiymət böhranı dövründə ən aşağı həddədək düşmüşdür. Belə ki, Neft Fondunun yığım əmsali 2012-ci ildə 22.7%, 2013-cü ildə 9.5%, 2014-cü ildə 20.5%, 2016-cı ildə 4.1%, 2017-ci ildə isə 9.2% təşkil etmişdi. Son 6 ildə neftin qiymətinin ən aşağı həddə düşdüyü 2015-ci ildə isə nəinki yığım mümkün olmamış, maliyyə ili ərzində Neft Fondunun xərclərinin cari daxilolmaları 19% üstələməsi sayəsində yaranmış defisit Fondun ehtiyatları hesabına qapadılmışdır. Dövlət Neft Fondunun son 13 ildə (2005-2017-ci illər) yığımlar hesabına formalaşan hazırkı mövcud ehtiyatlarının dövrlər üzrə bölünməsinə baxsaq, məcmu aktivlərin 38.4%-i 2005-2009-cu illərdə, 56%-i 2010-2013-cü illərdə, cəmi 5.6%-i 2014-2017-ci illərdə akkumulyasiya olmuşdur. Göründüyü kimi, artıq 2013-cü ildən etibarən Neft Fondunun yığım imkanları sürətlə tükənmiş və belə vəziyyətdə növbəti xarici şoklara hazırlıq üçün Neft Fondu vasitəsilə xərcləmələrin optimallaşdırılması baxımından büdcə qaydalarının işlənməsi zərurətə çevrilmişdir.

Nəhayət, Azərbaycanda büdcə gəlirlərinin neft-qaz ixracından kəskin asılılığının aradan qaldırılması zərurəti büdcə qaydalarının tətbiqini hökumət üçün qaçılmaz edən əsas səbəblərdən biridir. Resurs gəlirlərindən asılılıq səviyyəsi nə qədər yüksək olursa, ölkənin büdcə sisteminin dünya xammal bazarlarındakı dövrü qiymət şoklarına həssaslığı daha da artır.

⁷ Dövlət Neft Fondunun yığımlarına dair məlumatlar Fondun büdcəsinə dair hesabatlardan götürülmüşdür http://www.oilfund.az/index.php?page=hesabat-arxivi&hl=az_AZ

Dövlət büdcəsinin məcmu gəlirləri və neft sektorundan daxilolmaları⁸

2005-ci ildə dövlət büdcəsinin neftdən asılılıq səviyyəsi cəmi 33.7% idisə, artıq 2012-2014-cü illərdə həmin göstəricinin səviyyəsi 73-74%-ə qədər yüksəlmişdi. 2015-2017-ci illərdə isə əvvəlki dövrə nisbətən xam neftin 2 dəfəyədək dəyər itirməsi və neft sektoru vasitəilə daxilolmaların da adekvat miqyasda azalması nəticəsində neft gəlirlərinin büdcədə xüsusi çəkisi aşağı düşdü. Son 3 ildə neft sektorunun büdcədə payı 50% ətrafında qərarlaşıb. Resurs ölkələri ilə bağlı araşdırmaların gəldiyi ümumiləşdirilmiş nəticə budur ki, büdcənin təbii resurslardan asılılıq səviyyəsi 25%-i ötürsə, bu yüksək asılılıq hesab edilir. Bu baxımdan Azərbaycanda hökumətin sərəncam verdiyi maliyyə resursları baxımından resurs gəlirlərindən yüksək asılılığı mövcuddur. Öz növbəsində bu asılılığın birbaşa mənbəyi Dövlət Neft Fondunun resurslarıdır. Belə ki, 2009-2017-ci illərdə dövlət büdcəsinin məcmu neft gəlirlərinin orta hesabla 75-76%-ni Fondun transfertləri, cəmi 24-25%-i isə yerli və xarici neft şirkətlərinin vergi öhdəlikləri hesabına formalaşmışdır.

Şübhəsiz ki, son 15 ildə Azərbaycanın qısa fasilələrlə bir neçə dəfə hər xarici şoklarla üzləşməsi və həmin mərhələlərin heç birində büdcə qaydalarının olmaması nəticəsində iqtisadiyyatın sərt sarsıntılardan yayına bilməməsi hökuməti böhranlardan dərəcə çıxarmağa məcbur etdi və 2016-cı ildə qəbul edilən Yol Xəritəsində anoloji qaydaların hazırlanmasının vacibliyi bəyan olundu. Beynəlxalq təcrübələr də göstərir ki, dayanıqlı maliyyə sisteminin yoxluğu bütövlükdə iqtisadiyyat üçün risklərin əsas mənbəyidir və iqtisadiyyat şaxələnmə sayəsində həmin risklərdən sığortalanmaq imkanı qazanmalıdır.

⁸ Dövlət büdcəsinin gəlirlərinə və neft sektorundan büdcəyə daxilolmalara dair məlumatlar Hesablama Palatasının dövlət büdcəsinin icrasına dair rəylərindən götürülüb <http://sai.gov.az/1/reylər/>

3. Azərbaycan üçün təklif olunan fiskal qayda modeli

2019-cu ildən etibarən Azərbaycanda büdcənin tərtibi fiskal qaydalara uyğun həyata keçiriləcək. Bu qaydalar ölkə parlamentinin 29 iyun 2018-ci il tarixində “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna dəyişikliklərə əsasən mövcud qanunvericiliyə daxil edilib⁹. Fiskal qaydaların hazırlanması ölkə prezidentinin 6 dekabr 2016-cı il tarixli fərmanı ilə təsdiqlənən “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi” adlı sənəddə nəzərdə tutulmuşdu¹⁰. Xəritədə qeyd edilir ki, qlobal makroiqtisadi meyillər, onların təsiri ilə yaranan və proqnozlaşdırıla bilməyən kənar şoklar nəticəsində baş verən potensial çətinliklərin qarşısının alınması, gələcək nəsillərə ehtiyatın yaradılması üçün fiskal çərçivələrin yaradılmasına ehtiyac var. Bu çərçivələrin 4 mühüm komponentindən biri olaraq neft gəlirlərinin dövlət büdcəsinə köçürülməsini tənzimləyəcək “qızıl qayda”nın qəbulu göstərilib (digər elementlər kimi xərc və investisiya intizamı üçün mexanizmin yaradılması, Ortamüddətli Xərclər Çərçivəsinin müəyyən edilməsi, nəticəəsaslı büdcə mexanizminin formalaşdırılması nəzərdə tutulub). Sənəddə “qızıl qayda”nın tətbiqinin zərurəti aşağıdakı arqumentlərlə əsaslandırılır:

- **Dövlət Neft Fondunun Maliyyə Nazirliyinə köçürdüyü vəsaitlərin məbləği neftin qiymətindən asılı olaraq dəyişir və dövlət büdcəsinə ARDNF-nin transfertində sabitliyi təmin etmək üçün “qızıl qayda”nın tətbiqinə ehtiyac var.**
- **“Qızıl qayda” mexanizmi əsasında köçürmə məbləğlərinin sabitləşdirilməsi dövlət xərclərini də neftin qiymətindəki dəyişkənliklərdən qoruya bilər.**
- **“Qızıl qayda” ÜDM-in dəyişkənliyini azaldaraq Maliyyə Nazirliyi üçün əlçatan vəsaitlərin həcmi və manatın mübadilə məzənnəsinin proqnozlaşdırılmasını daha da asanlaşdıracaqdır.**
- **Proqnozlaşdırma imkanları da öz növbəsində uzunmüddətli artım və şaxələndirmə, habelə uzunmüddətli planlaşdırma və dövlət xərclərinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi üçün şərait yaradacaqdır.**
- **ARDNF-dən dövlət xəzinədarlığına vəsaitin köçürməsinin optimal məbləği dəqiq müəyyən edilmədiyi üçün Fond tərəfindən daha yüksək gəlirli və uzunmüddətli investisiya edilməsində çətinlik yaranır.**
- **Büdcəyə transfertlərin məbləğinin məhdudlaşdırılması ARDNF-ə toplanan vəsaitlərin həcmi artıraraq gələcək nəsillər üçün faydalı olacaqdır.**

Sənəddə vurğulanır ki, “qızıl qayda”nın həyata keçirilməsi və artımın təmin edilməsində mühüm amil xərclərin müəyyən səviyyədə saxlanılmasından ibarətdir. Eyni zamanda Xəritəni hazırlayan mütəxəssislər “qızıl qayda” mexanizminin aşağıdakı 4 variantdan biri əsasında tətbiq edilə biləcəyini qeyd etmişdilər:

- (i) **Sabit köçürmə məbləği.** ARDNF-dən dövlət büdcəsinə stabil və konservativ neft qiyməti, həmçinin gözlənilən orta ixrac həcmələrinə əsasən sabit köçürmə edilə bilər.

⁹ “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna dəyişikliklər. <http://www.e-qanun.az/framework/39838>

¹⁰ Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivi üzrə Strateji Yol Xəritəsi. <http://www.e-qanun.az/framework/34254>

- Bu yanaşma iqtisadiyyatı neft qiymətindəki dalğalanmaların səbəb olduğu dəyişikliklərdən qoruyaraq, qısamüddətli sabitliyi təmin edir;
- (ii) **Sabit neft qiymətinə əsasən hesablanan köçürmələr.** ARDNF-in köçürmələri sabit və konservativ neft qiyməti əsasında həyata keçirilə bilər. Bu yanaşma yalnız satılan həcmərdə dəyişiklik baş verdikdə köçürmələrdə dəyişikliklərə yol açır. Lakin təklif olunan mexanizm tətbiq olunarsa, neft-qaz ehtiyatları tükəndikdən sonra Fondada qalan potensial ehtiyatlardan istifadə üçün yeni “qızıl qayda”nın tətbiqi lazım gələcək;
- (iii) **İnvestisiyalardan əldə ediləcək sabit gəlirlər.** Dövlət büdcəsinə köçürmə ARDNF-in vəsaitlərinin idarə edilməsindən əldə olunan sabit gəlir şəklində (Norveç modeli) aparıla bilər. Bu yanaşma neft qiymətindəki dəyişikliklərdən asılılığı aşağı salsada, fondun nisbətən kiçikölçülü olması səbəbindən köçürmə dövlət büdcəsinin ehtiyaclarını ödəməmək riski var;
- (iv) **İnvestisiyaların maliyyələşdirilməsi.** Azərbaycan üçün digər alternativ variant yuxarıda verilmiş variantlardan birinə uyğun “qızıl qayda” mexanizminə mərhələli yanaşmadan ibarətdir. Bu yanaşma onu nəzərdə tutur.

Lakin bu sənədin qəbulundan təxminən il yarım sonra “Büdcə sistemi haqqında” Qanuna edilən dəyişikliklərdə isə büdcə qaydasının tətbiqi ilə bağlı konkret mexanizm müəyyən edilir. Adıçəkilən Qanuna görə, “büdcə qaydası” dedikdə orta və uzunmüddətli makroiqtisadi dayanıqlığı, maliyyə və borc intizamını təmin edən büdcə siyasətinin həyata keçirilməsi üçün makroiqtisadi və büdcə göstəricilərindən ibarət çərçivə nəzərdə tutulur. Sənəddə büdcə qaydasının tətbiqi üçün bir sıra açar anlayışlar müəyyənləşdirilib və həmin anlayışlara daxildir:

- **Xalis maliyyə aktivləri.** Bu göstərici ARDNF-nin aktivlərinin, vahid xəzinə hesabının qalığının, vahid xəzinə hesabının idarəetməyə verilmiş vəsaitlərinin, xarici dövlətlərin Azərbaycan dövlətinə olan borclarının və dövlət müəssisələrinin dövlət büdcəsi qarşısında öhdəliklərinə xidmət üzrə cari ilə düşən məbləğin cəmindən daxili və xarici dövlət borcunun ümumi məbləğini çıxmaqla tapılır.
- **Neft gəlirləri.** ARDNF-nin gəlirlərinin və neft-qaz sahəsində fəaliyyətdən dövlət büdcəsinə daxil olan gəlirlərin (fiziki şəxslərin gəlir vergisi istisna olmaqla) cəmindən ibarətdir;
- **Xərclənə bilən neft gəlirləri.** Proqnozlaşdırılan büdcə ilinin əvvəlinə xalis maliyyə aktivlərinin 30 faizi ilə neft gəlirləri arasında yaranan fərqin 20 faizinin həmin göstəricilərin kiçiyinin üzərinə gəlinməklə formalaşan məbləğdir;
- **Dövlət müəssisəsi.** Paylarının (səhmlərinin) 51 və daha artıq faizi birbaşa və ya dolayısı ilə dövlətə məxsus olan səhmdar cəmiyyət, məhdud məsuliyyətli cəmiyyət, digər təşkilati formada fəaliyyət göstərən hüquqi şəxslər və publik hüquqi şəxslərdir.
- **İcmal büdcə xərclərinin proqnozlaşdırılan yuxarı həddi.** Büdcə ili üçün təsdiq olunan neft gəlirlərinin, qeyri-neft gəlirlərinin və ARDNF-nin xərclərinin cəmi;
- **İcmal büdcənin baza xərcləri.** Dövlət borcu üzrə faiz ödənişləri istisna olmaqla icmal büdcənin yerdə qalan bütün xərcləri;
- **İcmal büdcənin qeyri-neft baza kəsiri.** Xərclənə bilən neft gəlirləri nəzərə alınmadan icmal büdcənin digər gəlirləri ilə baza xərclərinin fərqi;
- **Ortamüddətli dövr.** 5 ilədək olan dövr nəzərdə tutulur.

“Büdcə sistemi haqqında” Qanuna edilən dəyişikliyə əsasən, xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi dəqiqləşdirən hesablama mexanizmi müəyyən olunub. **Xərclənə bilən neft gəlirlərinin hesablanması üçün Formul aşağıdakı kimidir:**

1. **Proqnozlaşdırılan maliyyə ilinin əvvəlinə xalis maliyyə aktivlərinin 30%-i və proqnozlaşdırılan maliyyə ili ərzində əldə olunan neft gəlirlərinin fərqi tapılır;**
2. **İki göstəricinin fərqi nəticəsində əldə olunan rəqəmin 20% hesablanır və həmin 2 göstəricidən ən kiçiyinin üzərinə əlavə edilir.**

Lakin bu formulda istifadə olunan 2 əsas göstərici – xalis maliyyə aktivlərinin və icmal büdcənin neft gəlirlərinin həcmi müxtəlif elementlərdən formalaşır. 2018-ci maliyyə ilinin təmsalında yeni fiskal qaydalara əsasən xərclənə bilən neft gəlirlərinin hesablanması üçün istifadə olunan bütün göstəricilər və hər bir göstərici üzrə məbləğlər aşağıdakı cədvəldə təqdim edilib.

Xərclənə bilən neft gəlirlərinin hesablanması formulasının formalaşdıran göstəricilərin Cədvəli

Göstəricilər	Məbləğ, mln. manat
<i>Neft Fondunun aktivləri</i>	<i>61587.2</i>
<i>Vahid xəzinə hesabının qalığı</i>	<i>333.2</i>
<i>Vahid xəzinə hesabının idarəetməyə verilmiş vəsaitləri</i>	<i>1311.3</i>
<i>Azərbaycana olan xarici borclar</i>	<i>524.6</i>
<i>Dövlət müəssisələrinin dövlət büdcəsi qarşısında öhdəliklərinə xidmət üzrə cari ilə düşən məbləği</i>	<i>0</i>
<i>Azərbaycanın xarici və daxili borcları</i>	<i>17194.4</i>
<i>Xalis maliyyə aktivləri</i>	<i>46562.3</i>
<i>Xalis maliyyə aktivlərinin 30%-i</i>	<i>13968.6</i>
<i>Cəmi neft gəlirləri, ondan</i>	<i>17690.8</i>
<i>ARDNF-nin gəlirləri</i>	<i>15310.8</i>
<i>Neft-qaz sektorundan dövlət büdcəsinə vergi daxilolmaları</i>	<i>2380.0</i>
<i>Xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi (8-ci qrafa-9-cu qrafaX20%+8-ci qrafa)</i>	<i>14713</i>

Cədvəldə göründüyü kimi, yeni büdcə qaydalarında nəzərdə tutulan göstəricilər əsasında aparılan hesablama göstərir ki, mövcud qaydaların tətbiqinə cari ildən başlanmış olsa idi, 2018-ci il üçün xərclənə bilən neft gəlirlərinin maksimum məbləği 14713 mln. manat təşkil edərdi. Məlumat üçün deyim ki, icmal büdcə gəlirlərinin hesablanması üçün hökumət neftin qiymətini 2018-ci ildə 55 dollar səviyyəsindən götürüb. Bu qiymət səviyyəsində hökumət 2018-ci ildə icmal büdcə üçün 17.5 mlrd. manat gəlir proqnozlaşdırır. Deməli, xam neftin 55 dollar qiymət səviyyəsində xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi maliyyə ili ərzində əldə olunacaq cəmi neft

gəlirlərinin təxminən 85%-ni təşkil edir. Bu o deməkdir ki, neftin qiymətinin 55 dollardan aşağı düşdüyü şəraitdə hazırkı formula ilə xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi maliyyə ili ərzində əldə olunacaq cəmi neft gəlirlərinin həcminə bərabər ola bilər.

Anlayışlarla yanaşı “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda nəzərdə tutulan dəyişikliklər icmal büdcənin tərtibi üçün dəqiq fiskal çərçivələr də müəyyənləşdirib:

- 1) **Növbəti maliyyə ili üzrə icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi cari ilin təsdiq olunmuş icmal büdcə xərclərinin 103 faizindən çox olmamalıdır.** Xərclərin ümumi məbləğini müəyyən etmək üçün xərclənə bilən neft gəlirləri və bütün qeyri-neft gəlirləri cəmlənir.
- 2) **Növbəti büdcə ili üzrə icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbəti göstəricisinin cari ilin müvafiq göstəricisindən az olması hədəflənir.** Həmin nisbət göstəricisi cari ilin müvafiq göstəricisindən az olmadıqda, icmal büdcə xərclərinin proqnozlaşdırılan yuxarı həddi növbəti il üzrə icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbətinin hədəf göstəricisinə uyğun azaldılır.
- 3) **İcmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbətinin ortamüddətli dövr üzrə hədəfləri Maliyyə Nazirliyi müəyyən edir.**
- 4) **İcmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi hesablanarkən dövlət borcu, dövlət müəssisələrinin borcları (dövlət zəmanəti ilə və belə zəmanət olmadan alınan borclar da daxil olmaqla) nəzərə alınır və onun əsasında dövlətin və dövlət müəssisələrinin ortamüddətli dövrdə borcalma üzrə artım və məhdudlaşdırma hədəfləri müəyyən edilir.**
- 5) **Büdcənin icrası prosesində büdcə qaydasının tətbiqi dayandırıla bilər.** İcra zamanı dövlət büdcəsinin gəlirləri və kəsinin maliyyələşdirilməsi üzrə cari ilin rüblük faktiki daxilolmaları təsdiqlənmiş rüblük göstəricilərdən 10 faiz və ya bu daxilolmalar ARDNF-nin dövlət büdcəsinə transfertləri istisna olmaqla təsdiqlənmiş rüblük göstəricilərdən 5 faiz az olarsa, Maliyyə Nazirliyinə verilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində bu kənarlaşmanı aradan qaldırmaq mümkün olmazsa, 2 növ addım atıla bilər: ya cari ilin dövlət büdcəsinə yenidən baxılaraq sekvestrin tətbiqi, ya da dövlət büdcəsinin təsdiq olunmuş xərclərinin çatışmayan hissəsinin təmin edilməsi məqsədilə büdcə qaydasının tətbiqinin dayandırılması üçün oktyabr ayının 25-dən gec olmayaraq Nazirliyin təklifi əsasında ölkə prezidenti qanunvericilik təşəbbüsü ilə Milli Məclisə müraciət edə bilər.
- 6) **Əgər büdcə qaydasının tətbiqi dayandırılarkən icmal büdcənin xərcləri yuxarı hədd kimi təsdiqlənmiş xərclərdən çox olarsa, Maliyyə Nazirliyi icmal büdcə xərclərinin ortamüddətli dövrdə büdcə qaydası üzrə hesablanmış yuxarı həddə çatdırılması üzrə təkliflərini cari il sentyabrın 25-dək gec olmayaraq ölkə prezidentinə təqdim edir.**

Artıq fiskal qaydalar hüquqi qüvvəyə minib və qanunvericilikdə 2019-cu icmal büdcəsinin məhz bu qaydalar əsasında tərtibi təsbit edilib. İndi əsas sual budur ki, müəyyənləşdirilən fiskal çərçivələr hökumətin “qızıl qayda”nın tətbiqi nəticəsində həll etməli olduğu problemləri aradan qaldırmağa nə dərəcədə imkan yaradacaq. *Məsələn, prostsiklik büdcə siyasətindən kontrtsiklik siyasətə keçidi təmin edəcəkmi? Makroiqtisadi şəraitin xarici şoklara həssaslığını aradan qaldıracaqmi? Gələcək nəsillərə ehtiyatın yaradılmasını və qorunmasını təmin edə biləcəkmi?*

Büdcənin neft-qaz gəlirlərindən asılılığını minimuma endirməklə iqtisadi diversifikasiyasını stimullaşdırmağa nail olacaqmı?

Məhz bu suallardan çıxış edərək fiskal çərçivələrin tətbiqinin iqtisadiyyata gətirə biləcəyi faydaları və mümkün riskləri qiymətləndirmək olduqca vacibdir.

Fiskal qaydaların tərkibinə ölkə prezidentinin 24 avqust 2018-ci il tarixli sərəncamı ilə təsdiqlənən “Azərbaycan Respublikasında dövlət borcunun idarə edilməsinə dair orta və uzun müddət üçün Strategiya”¹¹ daxil etmək lazımdır. Bu sənəd dövlət borcunun səviyyəsi üçün çərçivələri müəyyən edir. Dünya təcrübəsində hökumətin borclanması ilə bağlı çərçivələr fiskal qaydaların tərkib hissəsidir. Elə sənədin özündə də vurğulanır ki, borc Strategiyası “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda nəzərdə tutulan büdcə qaydasının tələblərinə uyğunlaşdırılmaqla hazırlanıb. Stragegiyanın əsas strateji hədəflərindən biri kimi 2018-2025-ci illər üzrə ümumi dövlət borcunun ÜDM-ə nisbətinin yuxarı həddinin 30 faizdən çox olmaması və 2025-ci ilədək 20 faizdən aşağı salınması, eyni zamanda ümumi dövlət borcuna xidmət xərclərinin dövlət büdcəsi xərclərinə nisbətinin 15 faizdən aşağı olması müəyyən edilib.

3.1 Fiskal qaydaların tətbiqinin iqtisadiyyat üçün imkanları

Azərbaycanın 2015-2017-ci illərdə üzləşdiyi iqtisadi reallıqlar göstərdi ki, büdcədə və ölkənin ixracatında təbii resursların payı nə qədər yüksək olursa, qiymət volatilliyi zamanı həm büdcə, həm də milli valyutanın məzənnəsi ciddi risklərlə üzləşir, makroiqtisadi qeyri-sabitlik təhlükəsi artır. 2014-cü ilin sonunda Neft Fondunda 37 mlrd. dollar toplanmışdı, 2016-cı ilin sonunda bu rəqəm 33 mlrd. dollara enmişdi. 2015-2016-cı illər neftin orta illik qiymətinin 42-53 dollar intervalında olduğu illər idi və deməli bu qiymət səviyyəsində hər il orta hesabla Neft Fondunun ehtiyatları 2 mlrd. dollar əriməyə məruz qaldı. Bu baxımdan “sabit və aşağı qiymət” metodu əsasında büdcə planlanması makroiqtisadi sabitliyin təminatı üçün əsas və etibarlı mexanzimdir. Eyni zamanda, büdcə (həm gəlirlər, həm də xərclər hissəsi) maksimum dərəcədə tsiklik elementlərdən təmizlənməlidir. Yəni təbii resurs sektoruna bağlı hər hansı mədaxil mənbəyi (və ya mənbələri) büdcədə elə yüksək paya malik olmamalıdır ki, büdcə gəlirlərinin formalaşması dünya bazarlarında resursların qiymət volatilliyinin neqativ təsirlərindən tam sığortalanmış olsun. Yaxud elə xərc istiqamətləri olmamalıdır ki, neft bahalananda həmin istiqamətlərə daha çox vəsait ayrılısın, neft daha ucuz olanda vəsaitlərin həcmi kəskin azalsın.

Belə şəraitdə **xərclərin limitləşdirilməsi kontrtsiklik siyasətə keçid baxımından gözlənilən nəticəni əldə etməyə imkan verə bilər**. Çünki sabit xərcləmələr xam neftin birja qiymətlərindən asılı olmayaraq maliyyə sistemini qiymət-xərc spiralından kənar saxlayacaq.

Lakin “Büdcə sistemi haqqında” Qanununda xərclərin limitləşdirilməsi ilə bağlı seçilən məhdudlaşdırıcı normanı (növbəti maliyyə ili üzrə icmal büdcə xərclərinin yuxarı həddi cari ilin təsdiq olunmuş icmal büdcə xərclərinin 103 faizindən çox olmamalıdır) müzakirə etməyə dəyər. **Əvvəla**, qanunda xərclərin nominal artımı nəzərdə tutulur, halbuki real artım əsasında limitləşdirmə iqtisadi baxımdan daha doğru yanaşma olardı. Çünki illik 13-15% inflyasiya olduğu şəraitdə nominal olaraq xərclərin 3% artması xərclərin real olaraq 12% azalması deməkdir ki, bu ölkədə həm sosial duruma, həm də makroiqtisadi şəraitə neqativ təsir göstərir. **Digər tərəfdən**, bir sıra resurs ölkələrində olduğu kimi xərclərin artım tempi qeyri-resurs sektorunun artım tempi ilə sinxronlaşdırılmalıdır. Azərbaycan bir sıra sosial xərclərin (təhsil, səhiyyə, elm, sosial müdafiə) ÜDM-də payına və adambaşına həcminə görə inkişaf etmiş və bir

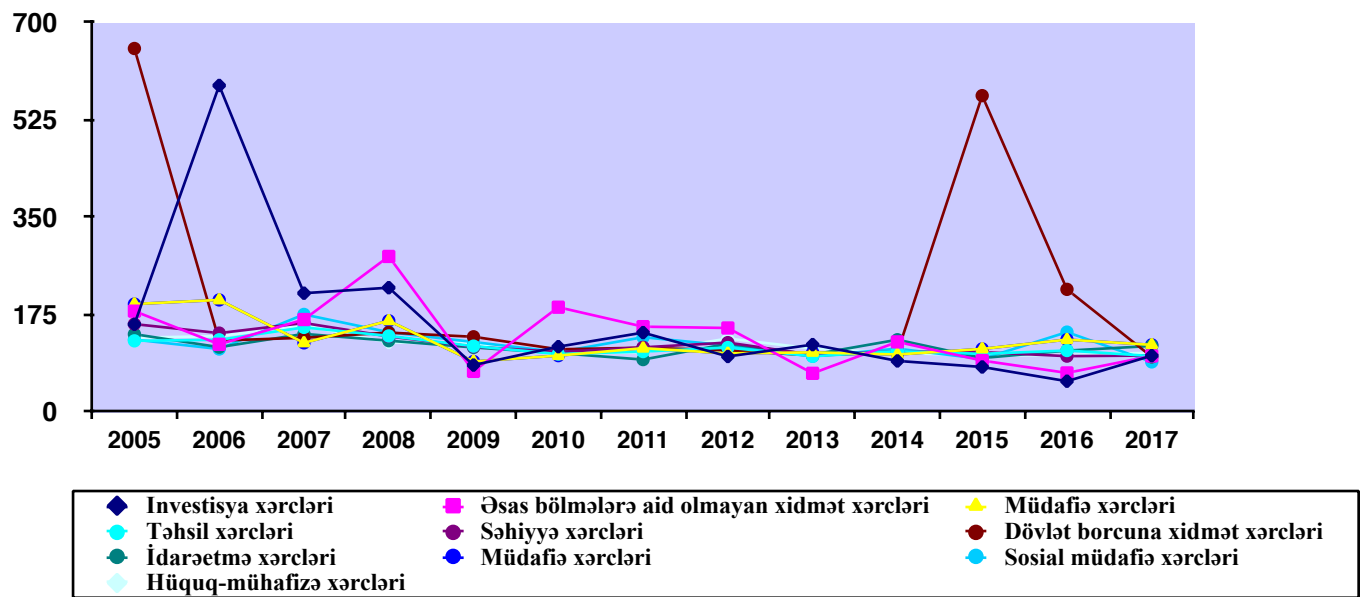
¹¹ Azərbaycan Respublikasında dövlət borcunun idarə edilməsinə dair orta və uzun müddət üçün Strategiya <http://www.e-qanun.az/framework/39833>

sıra inkişaf etməkdə olan ölkələrdən əhəmiyyətli dərəcədə geri qalır. Bu nöqteyi-nəzərdən qeyri-resurs sektoru hesabına xərclərin artımının təmin edilməsi mümkün olduğu təqdirdə, xərclərin indiki səviyyədə sərt limitləşdirilməsi ölkənin sosial-iqtisadi inkişafını əngəlləyən ciddi maneəyə çevrilə bilər. Xərclərin neft gəlirləri hesabına artımının qarşısını almaq hədəflənsə, bu məsələdə məqbul çıxış yolu gəlirlərin büdcədə payının limitləşdirilməsidir.

Xərclərin volatilliyinin makroiqtisadi şəraitə neqativ təsirlərinin neytrallaşdırılması üçün konkret funksional xərc istiqamətləri üzrə dəyərləndirmənin aparılması, son 10 ildə kəskin ixtisarlara və artımlara tətbiq edilmiş funksional xərc istiqamətləri nəzərdən keçirilməli və büdcə qaydasının tətbiq olunacağı perspektivdə həmin xərclərin volatilliyinin aradan qaldırılması diqqət mərkəzinə çıxarılmalıdır.

Qrafik 6

**Hökumətin funksiyaları üzrə konkret xərc növlərinin volatillik səviyyəsi
(büdcənin prioritet xərclərinin əvvəlki ilə nisbətən dinamikası)¹²**



Diqramdan göründüyü kimi, 2005-2017-ci illərdə dövlət büdcəsinin 10 xərc istiqamətindən yalnız 3-ü üzrə kəskin artıb-azalmalar müşahidə edilir. Həmin xərclərə dövlət borcuna xidmət xərcləri, investisiya xərcləri və əsas bölmələrə aid edilməyən xidmət xərcləri daxildir. Deməli, yaxın dövrdə bu xərclərin həm büdcənin məcmu xərclərinə, həm də ÜDM-ə nisbətinin optimal və daha sabit səviyyəsi büdcə strategiyasının həlledici məsələsi olmalıdır.

Xərclərin optimallaşdırılması tədbirləri çərçivəsində dövlət büdcəsi vasitəsilə ciddi iqtisadi əsaslandırma olmadan dövlət şirkətlərinə maliyyə dəstəyinin göstərilməsi siyasəti tam aradan qaldırılmalıdır. Məsələn, 2016-cı ildə özünümaliyyələşdirmə prinsipi əsasında fəaliyyət göstərən bir sıra dövlət müəssisə və şirkətlərinin dövlət büdcəsinin vəsaitləri hesabına böyük həcmli dəstək verilib. Belə ki, “dövlət müəssisələrinin maliyyə sağlamlaşdırılması və kapitalizasiyasının genişləndirilməsi” adı altında 2016-cı ildə büdcənin ehtiyat fondundan nəzarət səhm paketinin 91.5%-i dövlətə məxsus olan Azərbaycan Beynəlxalq Bankına 564. mln. manat vəsait ayrılıb. Bundan əlavə, büdcənin müxtəlif bölmələri üzrə qənaət edilmiş vəsaitlər hesabına “Azərenerji” ASC-yə 360 mln. manat, “Azərişiq” ASC-yə 416 mln. manat vəsait ayrılıb və nəticə etibarilə il

¹² Dövlət büdcəsinin funksional strukturu ilə bağlı məlumatlar Dövlət Statistika Komitəsinin saytından götürülmüşdür <https://www.stat.gov.az/source/finance/>

ərzində ümumilikdə dövlət şirkətlərinin kapitalizasiyası ilə bağlı dövlət büdcəsinin xərcləri 1340.0 mln. manat və ya büdcənin ümumi xərclərinin 7.5%-i səviyyəsində olub.

Dövlət borcunun həcmnin limitləşdirilməsi makroiqtisadi risklərin azaldılması baxımından vacib addımdır. Xüsusilə də xarici valyuta nominallı borcların ümumi borc portfelində xüsusi çəkisinin hədəfə alınması məzənnə volatilliyinin makroiqtisadi şəraitə neqativ təsir kanallarının birinin təsirinin minimuma endirilməsi baxımından çox mühümdür.

3.2. Fiskal qaydaların tətbiqində iqtisadiyyat üçün mümkün risklər

Heç şübhəsiz istənilən islahat və mexanizm iqtisadiyyat üçün müəyyən imkan və fürsətlər təqdim etməklə yanaşı müəyyən risklər də yaradır. Önəmli olan həmin riskləri öncədən dürüst qiymətləndirmək və mexanizmin tətbiqi zamanı onlardan qaçmaq üçün preventiv mexanizmləri hərəkətə gətirmək, yaxud vaxt itirmədən dövrü olaraq mexanizmin hüquqi bazasını təkmilləşdirmək lazımdır.

Azərbaycan üçün təklif olunan fiskal qaydanın əsas mümkün risklər kimi aşağıdakıları qeyd etmək olar:

Birinci risk: gələcək nəsillər üçün yığımların baş verməsi nisbətən yüksək neft qiymətləri şəraitində - neft qiymətinin ən azı 55 dolları ötdüyü şəraitdə mümkün ola bilər

Bəzi resurs ölkələrinin (məsələn, Çili, Rusiya) təcrübəsində fiskal qayda büdcə xərclərinə təbii resursların dünya bazar qiymətləri əsasında məhdudiyət qoyur. Bu nəticə etibarlı ilə neft-qaz gəlirlərinə məhdudiyət qoymaqla yekunda xərclərin limitləşdirilməsi üsuludur. Azərbaycanda isə belə deyil: xərclərin hazırda təklif olunan maksimum 3% limitləşdirildiyi şəraitdə belə nəzəri olaraq maliyyə ili ərzində icmal büdcəyə daxil olan neft gəlirlərinin hamısı xərclənə və yığım baş verməyə bilər. İndiki formulanın tətbiqi neftin qiymətinin də büdcə məhdudiyətlərinə təsirini əhəmiyyətli dərəcədə azaldır və hətta neftin nisbətən yüksək qiymətləri (məsələn, 60-70 dollar) olduğu şəraitdə belə bir maliyyə ili ərzində olunan bütün neft-qaz gəlirlərinin dövlət büdcəsi və Fond vasitəsilə xərclənməsi mümkündür. Məsələn, 2017-ci ilin rəsmi göstəricilərinə əsasən aparılan hesablaşma aparıldıqda, hazırkı formulaya uyğun olaraq xərclənə bilən neft gəlirlərinin məbləği 13968.6 mln. manat təşkil edir. Xam neftin və təbii qazın hazırkı ixrac və hasilat həcmi, həmçinin milli valyutanın mövcud məzənnəsi ilə hesablandıqda, neftin orta illik qiymətinin 60 dollar olduğu şəraitdə icmal büdcənin neft gəlirlərinin ümumi məbləği 14.5 mlrd. manatı ötmür. Bu o deməkdir ki, hazırkı formula ilə neft gəlirlərindən gələcək nəsillər üçün yığım yalnız yüksək neft qiymətləri (60 dollardan yüksək) şəraitində mümkündür.

İkinci risk: neft gəlirlərindən büdcə vasitəsilə istifadənin məhdudlaşdırılması təşəbbüsünün məzənnə sabitliyinə təsirinə dair iqtisadi əsaslandırma təqdim edilməsi məqsədəuyğun olardı

Tədiyə balansının təhlili göstərir ki, cari hesablar balansı çərçivəsində ölkəyə valyuta daxilolmalarının 70-75%-i neft-qaz sektoru hesabına təmin edilir. Bu fakt onu göstərir ki, milli valyutanın məzənnəsinin sabitliyinin təmin edilməsində qeyri-neft sektorunun xüsusi çəkisi 30%-i ötmür. Bu baxımdan valyuta bazarının ehtiyaclarının qarşılama səviyyəsi və büdcə vasitəsilə neft gəlirlərinin xərclənməsinin məhdudlaşdırma səviyyəsi arasında əlaqəyə, qarşılıqlı təsire dair rəsmi hesablamaların təqdim edilməsi çox önəmlidir.

Üçüncü risk: Bütçə qaydasına əsasən gəlirlərin məhdudlaşdırılması üçün təklif olunan formulanı təşkil edən elementlərin protsiklik xarakter daşması da diqqətdə saxlanmalıdır

Fiskal qaydaların tətbiqi ilə hökumət protsiklik bütçə siyasətini tamamilə kontrtsiklik siyasətlə əvəzləməyi hədəfləyir.

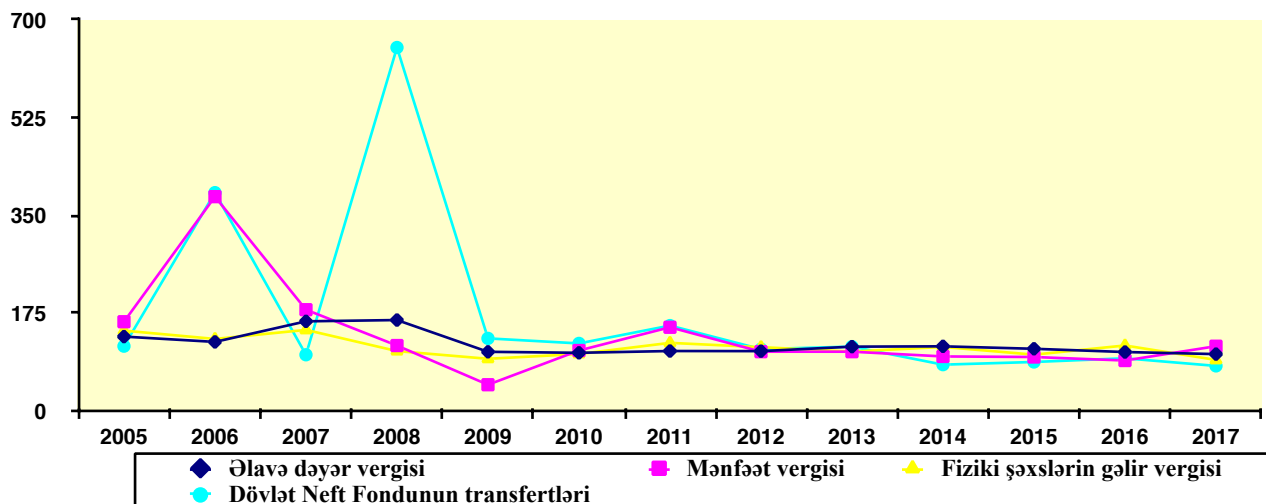
Hər maliyyə ili üzrə xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi xalis maliyyə aktivlərinin həcminə əsasən müəyyən edilir. Xalis maliyyə aktivlərinin formalaşmasında isə əsas göstəricilər Neft Fondunun aktivlərinin və dövlət borcunun məbləğidir. Mövcud formulaya görə, Neft Fondunun aktivlərinin həcmi xərclənə bilən neft gəlirlərinə artırıcı, dövlət borcunun həcmi isə azaldıcı təsir göstərir. Nəzərə alaq ki, neftin qiymətinin yüksək olduğu illərdə NF-nun da aktivlərinin artımı, dövlətin borclanma tempinin isə azalması baş verir. Əksinə, neftin qiymətinin aşağı olduğu illərdə aktivlər kiçilir, öhdəliklər artır və xərclənə bilən neft gəlirlərinin bazası daralır. Təcrübə və nəzəriyyədən bəlli olduğu kimi, bu xalis prosiklik bütçə siyasəti üçün xarakterik olan əsas əlamətlərdir. Məlumdur ki, ilin sonuna aktivlərin həcmi nə qədər çox böyüyürsə və borcların həcmi nə qədər çox azalırsa, icmal bütçənin xərclənə bilən neft gəlirlərinin məbləği də adekvat miqyasda genişlənir. Göründüyü kimi xərclənə bilən neft gəlirlərinin müəyyən edilməsində iştirak edən elementlərin əksəriyyəti Azərbaycan iqtisadiyyatının tsikliyin azaldılmasını deyil, əksinə artımını stimullaşdırır.

Dördüncü risk: Təklif olunan bütçə qaydaları bütçənin neftdən yüksək asılılığının azalmasına gətirib çıxarmaya bilər

Yol Xəritəsində nəzərdə tutulandan fərqli olaraq, bütçə qanunvericiliyində təsbit olunan bütçə qaydaları neft gəlirlərinin bütçədə payına birbaşa məhdudiyət müəyyənləşdirmir. Qanunvericilik xərclərin limitləşdirilməsinin məxsusi olaraq neft gəlirləri hesabına baş verməsini hüquqi tələb kimi müəyyənləşdirmir. Nəzəri olaraq qeyri-resurs sektorundan daxilolmaların daha kəskin azalması, bu azalmanın neft gəlirləri hesabına kompensasiya edilməsi baş verdiyi ssenaridə hökumət bütçə qaydası çərçivəsində əsas hədəflərindən birinə - xərclərin məhdudlaşdırılmasına nail olur. Amma neft sektorundan daxilolmalar hesabına xərcləmələrin artımına və neft gəlirlərinin bütçədə payının yüksəlməsinə mane olan amil də qalmır ortada. Gəlirin limitləşdirilməsinin ən populyar üsulu neftin orta qiyməti əsasında xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmnin müəyyən edilməsidir (Rusiya və Çili təcrübəsi). Məsələn, ən pis ssenaridə dövlət bütçəsinin hazırkı xərc və gəlir parametrlərini saxlamaq şərtilə bütçə hesablamaları üçün neftin istifadə olunan baza qiyməti 45-50 dollardan yüksək götürülə, bu həddən artıq qiymət şəraitində əldə olunan neft gəlirləri Neft Fondunun yığım hissəsinə yönəldilə bilər. Başqa bir üsul qanunvericikdə neft gəlirlərinin bütçədə xüsusi çəkisinin müəyyən edilməsi ola bilərdi (məsələn, 30-35%). Neftin hər hansı qiymət səviyyəsi mövcud bütçə parametrləri çərçivəsində neft gəlirlərinin bütçədə payının normativdən yüksək olması ilə nəticələnirsə, artıq vəsait yığım fonduna yönəldilə bilər.

Xərclərin volatilliyindən qaçmaq üçün də əsas addım gəlirlərin volatilliyinin qarşısını almaqdan keçir. Protsiklik bütçə siyasəti dövründə təbii resursların qiyməti ilə bağlı əlverişli konyuktura yaranan kimi hökumət dərhal resurs gəlirləri hesabına bütçə gəlirlərinin artımına gedir. Dövlət bütçəsinin mənbələr üzrə volatillik səviyyəsi qiymətləndiriləndə bunu aydın görmək olur.

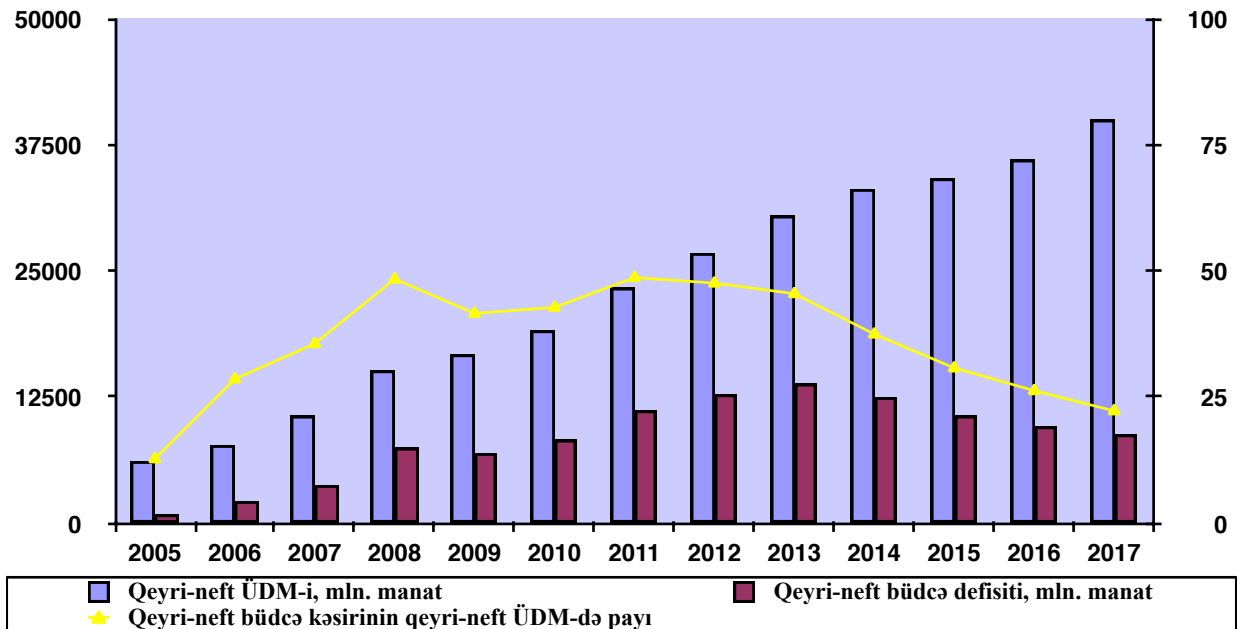
**Dövlət büdcəsinin gəlir mədəxil mənbələri daxilolmalarının volatillik səviyyəsi
(büdcənin prioritet xərclərinin əvvəlki ilə nisbətən dinamikası)¹³**



Dövlət büdcəsinin ümumi mədəxilinin təxminən 80%-ni təşkil edən 4 gəlir mənbəyi – ƏDV, mənfəət vergisi, fiziki şəxslərin gəlir vergisi və ARDNF-nin transfertləri üzrə aparılan qiymətləndirmə göstərir ki, 2005-2017-ci illərdə kəskin artıb-azalma dinamikasına malik olan əsas 2 mədəxil növü olub - mənfəət vergisi və ARDNF-nin transfertləri. Məlumdur ki, hər 2 mənbə bilavasitə neft-qaz sektorunun gəlirləri hesabına formalaşır. Neft Fondunun transfertləri tamamilə neft-qaz ixracına bağlıdır, mənfəət vergisi üzrə daxilolmaların son illərdə ən azı 60-70%-i bilavasitə neft sektorundan formalaşır. Bu fakt onu göstərir ki, neft-qaz gəlirlərinin icmal büdcə vasitəsilə limitləşdirilməsi xərclərə məhdudiyətlərin qoyulmasına da səbəb olacaq və bu daha effektiv mexanizm ola bilər.

Büdcənin təbii resurs gəlirlərindən asılılıq səviyyəsinin azalması qeyri-neft büdcə defisitinin də azalmasına gətirib çıxaracaq. Büdcə qaydalarında növbəti büdcə ili üzrə icmal büdcənin qeyri-neft baza kəsinin qeyri-neft ümumi daxili məhsula nisbəti göstəricisinin cari ilin müvafiq göstəricisindən az olması hədəflənsə də, ortamüddətli dövr üçün bu göstəricinin hansı səviyyəsinə nail olunacağı qeyri-müəyyən qalır. Məsələn, Rusiya üçün bu göstərici 10% həddində hədəflənir.

¹³ Dövlət büdcəsinin mədəxil mənbələri üzrə gəlirlərinin strukturu ilə bağlı məlumatlar Dövlət Statistika Komitəsinin saytından götürülmüşdür <https://www.stat.gov.az/source/finance/>

Qeyri-neft büdcə kəsirinin həcmi və dinamikası¹⁴

2013-cü ildən sonra qeyri-neft büdcə kəsirinin qeyri-neft ÜDM-də xüsusi çəkisi əhəmiyyətli dərəcədə azalaraq 45%-dən 22%-dək azalsa da, hələ də kifayət qədər yüksək göstəricidir. Yeni qəbul olunan büdcə qaydasında isə Azərbaycan üçün bu göstəricinin səviyyəsi bilavasitə “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda müəyyən edilmədi və həmin göstəricinin dəqiqləşdirilməsi Maliyyə Nazirliyinə həvalə edilib.

Beşinci risk: Neft gəlirlərinin xərclənə bilən hissəsinin müəyyənləşdirilməsi üçün təklif olunan formula milli valyutanın məzənnəsindən birbaşa asılıdır

Çünki neft-qaz gəlirləri əsasən xarici valyutada əldə edilir, həmçinin dövlət borclarının əhəmiyyətli hissəsi xarici valyuta ilə formalaşır, lakin büdcə göstəriciləri milli valyuta ilə tərtib edilir. Nəticə etibarlı ilə xərclənə bilən neft gəlirlərinin həcmi manatın məzənnəsindəki dəyişmələrdən asılı vəziyyətə düşəcək, həm xərclərin müəyyənləşdirilən limit çərçivəsində saxlanması, həm də neft-qaz gəlirlərinin büdcədə payını optimal və proqnozlaşdırılan səviyyədə saxlanması çətinlik yaradacaq. İcmal büdcənin neft gəlirlərinin cəmi 8-9%-i ARDNŞ-nin vergi öhdəlikləri əsasında formalaşır və bu məbləğə məzənnə dəyişikliyinə təsiri çox cüzdür. Hökumətin icmal büdcədə akkumulyasiya olunan neft gəlirlərinin 90%-dən çoxu ixrac gəlirləri hesabına formalaşır və bilavasitə məzənnə dəyişikliyinə təsiri altındadır. Anoloji vəziyyət dövlət

¹⁴ Qeyri-neft büdcə kəsirinin məbləği müəllif heyəti tərəfindən hesablanmışdır. Hesablama üçün zəruri olan qeyri-neft ÜDM-nin həcminə dair məlumat Dövlət Statistika Komitəsinin saytıdan götürülmüşdür https://www.stat.gov.az/source/system_nat_accounts/ Qeyri-neft büdcə kəsirinin hesablanması üçün zəruri olan qeyri-neft gəlirlərinin və büdcə xərclərinin həcminə dair məlumatlar Dövlət büdcəsinin gəlirlərinə və neft sektorundan büdcəyə daxilolmalara dair məlumatlar Hesablama Palatasının dövlət büdcəsinin icrasına dair rəylərindən götürülüb <http://sai.gov.az/1/reylər/>

borcunun da formalaşmasına da aiddir. Hökumətin yeni təsdiqlədiyi borc Strategiyasında qeyd edilir ki, hazırda dövlət borc öhdəlikləri portfelinin cəmi 5.7%-i milli valyuta ilədir, yerdə qalan 94.3%-i xarici valyuta nominallı borclardır.

Altıncı risk: Bütçə qaydasının maliyyə ili əzində dayandırılması üçün hüquqi tələblər kifayət qədər yumşaqdır və bu vəziyyətdə qaydaların tətbiqinin mütəmadi dayandırılması (Rusiya təcrübəsində olduğu kimi) fiskal çərçivələrin rolunu əhəmiyyətli dərəcədə azaldır. Qanunvericilikdə qaydaların tətbiqinin dayandırılmasına səbəb olan siyasi və iqtisadi faktorların detallı sadalanması vacibdir. Onu da nəzərə almaq lazımdır ki, Hesablama Palatası 2016-cı ilin dövlət büdcəsinin icrasına dair rəyində¹⁵ Maliyyə Nazirliyinin dövlət büdcəsinin parlament tərəfindən təsdiqlənmiş dövlət büdcəsinin parametrlərinin “Bütçə sistemi haqqında” Qanunun 18.4, 18.5, 18.6 və 19.6-cı maddələrinin tələbləri çərçivəsində dəyişdirilməsini hüquqi baxımdan problemlə sayır, Nazirliyin büdcəyə dəyişiklik etmək səlahiyyətlərini “Normativ hüquqi aktlar haqqında” Konstitusiyaya Qanununun 64.4-cü maddəsi ilə ziddiyət təşkil etdiyini və bu baxımdan bütçə qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsinin vacibliyini vurğulayıb. Lakin Hesablama Palatasının həmin təklifi nəzərə almadan bütçə qaydasının tətbiqinin dayandırılması prosedurunda yenidən həmin müddələrin tətbiqinin zəruriliyi vurğulanıb. Odur ki, fiskal çərçivələrin effektiv çalışması üçün Hesablama Palatasının və vətəndaş cəmiyyətinin təklifləri nəzərə alınaraq maliyyə ili əzində büdcəyə yenidən baxılması və dəyişiklik edilməsi prosedurlarının təkmilləşdirilməsi vacib idi.

Yeddinci risk: Mövcud qanunvericiliyə əsasən, dövlət borclarının hazırkı təsnifatı xərclənə bilən neft gəlirlərinin real həcmnin müəyyən edilməsi baxımından etibarlı deyil. Nəzərə almaq lazımdır ki, bütçə qaydası çərçivəsində “xərclənə bilən neft gəlirləri” və “xalis maliyyə aktivləri” göstəricilərinin hesablanması üçün təklif olunan formulanın əsas elementlərindən biri dövlət borclarının həcmidir. Problem ondadır ki, hazırda Azərbaycanda bir sıra təsərrüfathesablı dövlət müəssisələrinin hətta dövlət zəmanəti ilə aldığı, bir sıra hallarda ödəmə qabiliyyəti aşağı olduğu üçün bilavasitə dövlət büdcəsi vasitəsilə qaytarılan borclar dövlət borcu kimi uçota alınmır. Məsələn, Beynəlxalq Bankın qeyri-ışlək aktivlərinin “Aqrarkredit” Qapalı Səhmdar Cəmiyyətinə ötürülən hissəsi ilə bağlı hökumət zəmanəti ilə Mərkəzi bankdan 10 mlrd. manat borc götürülüb. 2040-cı ilədək həmin borcun qaytarılması öhdəliyi hökumətin üzərində olsa da, bu borc məbləği daxili dövlət borcu kimi statistikaya daxil edilməyib. 2016-2017-cı ildə dövlət büdcəsinin borca xidmət xərcləri və məqsədli bütçə fondu olan Təminat Fondu vasitəsilə 10 mlrd. manat yaxın borc qaytarılıb. Halbuki həmin borcların təxminən 32%-i və ya 3.2 mlrd. manatı borc statistikasında “dövlət borcu” kimi təsnif edilmiş borclar olub.

4. Bütçə qaydasının effektiv tətbiqi üçün tələb olunan zəruri institusional mühit

Aydın məsələdir ki, sərt məhdudiyətlər də effektiv deyil və büdcənin qarşısında duran strateji vəzifələrin həllinə mane ola bilər. Bütçə qaydasının tətbiqinin effektiv nəticələr doğurması üçün paralel olaraq bir sıra institusional addımların atılması vacibdir. **Əvvəla**, hökumətin xərc öhdəliklərinin inventarizasiyası aparılaraq bir çox xərcləmələrin bütçə vasitəsilə icracının

¹⁵ 2016-cı il dövlət büdcəsinin icrası ilə bağlı Hesablama Palatasının Rəyi. http://sai.gov.az/upload/files/ICRA-2016-SON_FINAL.pdf

dayandırılması imkanları nəzərdən keçirilməlidir. Xüsusilə də bir sıra investisiya qoyuluşlarının özəl sektora ötürülməsi çox önəmlidir. İctimai xidmətlərin (qaz, su və enerji paylaşdırma şəbəkələri) özəl sektor vasitəsilə həyata keçirilməsi, büdcə üçün yükə çevrilən kommersiya əsaslı dövlət müəssisələri (məsələn, “Şahdağ” turizm kompleksi) özəlləşdirilməsi, bir sıra iri sənaye layihələrinin icrasının özəl sektora həvalə edilməsi (xüsusilə də sənaye məhəllələri və zonaları, parklar çərçivəsində dövlət investisiyalarının minimuma endirilməsi), yerli əhəmiyyətli investisiyaların yerli özünüidarə qurumlarına ötürülməsi və bu qurumların yerli büdcələri formalaşdırmaq sahəsində səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi çox mühümdür.

İkincisi, büdcəni daimi ictimai nəzarət altında saxlayan vətəndaş cəmiyyətlərinin və beyn mərkəzlərinin müstəqil fəaliyyətinə hərtərəfli şəraitin yaradılmasına, hökumətin onlarla əməkdaşlığa tam açıq olmasına ehtiyac var.

Üçüncüsü, nəticə əsaslı büdcə mexanizminin tətbiqinə dərhal başlanmalı, büdcədən vəsait alan bütün qurumların fəaliyyətinin nəticələrini ölçməyə imkan verəcək kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinin büdcə planmasında istifadəsinə keçid təmin edilməlidir.

Dördüncüsü, parlamentin büdcəyə nəzarət üzərində səlahiyyətlərinin artırılması, xüsusilə parlamentin razılığı olmadan büdcəyə dəyişikliklərin tamamilə minimuma endirilməsi, büdcə prioritetlərinin və orta müddətli xərc çərçivələrinin parlamentlə, vətəndaş cəmiyyəti ilə birgə müəyyənləşdirilməsi, prioritetlərdən kənarlaşmaya qarşı sərt hüquqi məhdudiyyətlərin tətbiqi baş verməlidir.

Beşincisi, büdcə hesabına dövlət şirkətlərinin borclarının qaytarılması üçün sərt hüquqi məhdudiyyətlər müəyyənləşdirilməlidir.

Altıncısı, büdcə hesabına borclanmanın illik maksimum həddi (proqnozlaşdırılan büdcə xərclərinə, ÜDM-ə nisbətən), büdcə kəsirinin maksimum həddinə (ÜDM-ə nisbətən) qanunla məhdudiyyət tətbiq edilməlidir.

Yeddincisi, büdcə qaydasının dəyişdirilməsi və il ərzində tətbiqinin dayandırılması imkanları maksimum məhdudlaşdırılmalıdır.