

M.X.Həsənlı

UOT: 338.45; JEL: L72

Regionların iqtisadi inkişafının dövlət tənzimlənməsi problemləri

Xülasə

Müasir iqtisadi şəraitdə davamlı iqtisadi artım yoluna çıxış yalnız kifayətdə ehtiyatlara malik olan, müəssisələrdə işləyən insanların yaradıcı təşəbbüslərini dəstəkləyən iqtisadiyyatın dövlət sektorunun müəssisələri əsasında mümkün ola bilər. Keyfiyyətli iqtisadi artımı təmin etmək üçün həm iqtisadi siyasətdə, həm də iqtisadi islahatlar ideologiyasında radikal xarakterli dəyişikliklər edilməlidir.

Açar sözlər: regional siyasət, iqtisadi inkişaf, vergi mexanizmi, dövlət

Giriş

Təcrübə göstərir ki, regionların inkişaf səviyyəsi heç də eyni deyildir və ola da bilməz. Belə ki, insan kapitalının və kapitalın investisiyaya ayrılan hissələrinin toplanması da xeyli fərqlidir. İnnovasiyaların diffuziyası prosesi sayəsində müəyyən nisbi bərabərləşdirmələr də mümkündür. Əlbəttə, hər zaman iqtisadi cəhətdən zəif və qabaqcıl regionlar olmuşdur. Təsərrüfat subyektlərinin regionlar üzrə qeyri-bərabər yerləşməsinin mühüm səbəblərindən biri də regional yerli hakimiyyət orqanlarının apardıqları iqtisadi siyasətdir. Məhz belə bir vəziyyətdə regionların iqtisadi inkişafının dövlət tənzimlənməsinə ehtiyac duyulur.

Regional iqtisadi siyasət konsepsiyası

Regional siyasəti adətən - makro və mikro siyasətə ayırmaq olar, sonuncu isə öz növbəsində əməyə və kapitalla təsir siyasətinə bölünür. Fikrimizcə, bu təsnifat çox da rahat deyil, belə ki, birincisi, həmişə bu və ya digər tədbirləri birmənalı şəkildə bu və ya digər növə aid etmək imkanı vermir. Məsələn, vergi güzəştləri, güzəştli kreditlər həm kapitalla təsir siyasətinin bir hissəsidir, həm də makrosiyasət alətidir. İkincisi, alətlərin qruplara bölünməsi hər zaman düzgün sayılmır. Məsələn, həm məhdudlaşdırıcı, həm də stimullaşdırıcı xarakterə malik bütün inzibati tədbirlər vahid qrup əmələ gətirirlər. Vergi güzəştləri və subsidiyaları eyni mənalı hesab olunur, baxmayaraq ki, dövlət nöqteyi-nəzərindən sonuncular regional siyasətə büdcə vəsaitlərinin ayrılması deməkdir, vergi güzəştləri isə əlavə xərc tələb etmir. Regional iqtisadi siyasət konsepsiyası üzrə təklifləri nəzərdən keçirməzdən əvvəl qeyd etmək lazımdır ki, bizim fikrimizcə, bu konsepsiya ölkədə yaranan mövcud şərait, məhdudiyyətlər, iqtisadi siyasətin istiqamətləri nəzərə alınmaqla işlənib hazırlanmalıdır.

Əvvəla, bazar iqtisadiyyatı şəraitində ərazilərin inkişafında müəyyənədicə rolu özəl kapital oynayır. Dövlət yalnız regionların investisiya cəlbəediciliyinə təsir göstərə bilər, lakin fərdi sahibkarların əvəzinə müəssisələri harada yerləşdirmək və ya öz məhsulunu harada və necə satmaq qərarını verə bilməz. Regional maliyyə siyasətinə münasibətdə bu o deməkdir ki, iki alternativ yanaşmadan, yəni, regionlar arasında vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi miqyaslarının artırılması naminə, o cümlədən dövlət müəssisələrinin yerləşdirilməsi hesabına vergi yükünün gücləndirilməsi və bütövlükdə ölkənin və onun ayrı-ayrı regionlarının investisiya cəlbəediciliyinin artırılmasıdır. Fikrimizcə, bu yanaşmaya daha çox üstünlük verilməsi daha məqsədemüvafiqdir. Təcrübə göstərir ki, regional siyasəti həyata keçirməkdən ümumiyyətlə imtina edən ölkələr isə, əksinə, böyük ərazi disproporsiyaları və ayrı-ayrı regionların inkişaf potensialının tam şəkildə istifadə olunmaması ilə üzləşdikdən sonra gec-tez onu reallaşdırmaq məcburiyyətində qalmışlar.

Regionlarda investisiyaların idarə olunması ilə bağlı qəbul edilən bütün qanunları iki qrupa bölmək olar: investorlara təqdim olunan vergi güzəştlərinin ətraflı şərh edildiyi qanunlar və investorlara yalnız güzəştlərin edilməsinin mümkünüyü barədə danışılan qanunlar. Sonuncular əlavə normativ aktları, bir qayda olaraq, qərarları tələb edir (bu özünü-özlüyündə qanunvericiliyi mürəkkəbləşdirir, çox vaxt onu daha az sabit edir, bundan əlavə, qanunun dəqiqləşdirilməsi üçün tələb olunan normativ aktlar hər zaman qəbul edilmir). Regionlar arasında investorlara vergi güzəştləri ilə bağlı fərqlər mövcuddur. Lakin, çox ehtimal ki, onlar prinsipial xarakter daşıyır. Bir qayda olaraq, söhbət vergilərdən azad etmədən tutmuş sərmayə edilən vəsaitlərin tam təmin etməsinədək son dərəcə əhəmiyyətli vergi güzəştlərindən gedir. Regionların iqtisadi inkişafına təsir baxımından, ilk öncə qəbul edilən qərarların real həyata keçməsi, başqa sözlə desək, investorların təcrübədə vergi güzəştlərini ala biləcəkləri və ya bilməyəcəkləri əhəmiyyət kəsb edir, bunu isə təkcə qanunvericiliyin təhlilinə əsasən qiymətləndirmək mümkün deyil. Qarşıya daha bir məqsəd qoymaq olar – məsələn, regionların investisiya qanunvericiliyinin onların kapital qoyuluşu üçün cəlbədiciliyinə təsirinin qiymətləndirilməsi. Bizim araşdırdığımız qiymətləndirmə investisiya qanunvericiliyinin xüsusiyyətlərinin regionların kapital qoyuluşu üçün cəlbədiciliyinə müsbət təsirinin olması barədə nəticə çıxarmağa imkan vermir.

Beynəlxalq təcrübəyə nəzər salsaq görərik ki, regional siyasətdə sosial infrastrukturun inkişafına, istehsal infrastrukturunun yaradılmasına, sənaye və kommersiya tikililəri üçün əlverişli ərazilərin seçilməsinə, nəqliyyat əlaqələrinin yaxşılaşdırılmasına, su təchizatının paylaşıdırılması sisteminin qurulmasına daha çox diqqət yetirilir. Bu məqsədlə regional siyasətin formalarının seçilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Fikrimizcə, bu formalar aşağıdakılar ola bilər:

- Regionların üstünlükləri haqqında investorların məlumatlandırılması;
- Region səviyyəsində aparılan tədqiqatlara birbaşa yardımlar;
- Problemli ərazilərə aşağı faizlə müddətli kreditlərin verilməsi;
- Müəssisələr üçün uzunmüddətli aşağı faizli borcların verilməsi;
- Infrastrukturun inkişafının maliyyələşdirilməsi;
- Regionlarda ixrac fəaliyyətinin dəstəklənməsi, ixracın inkişafı üzrə regional proqramların işlənilib hazırlanması;
- Regionlarda kiçik biznesin inkişafına dövlət qayğısının daha da gücləndirilməsi və belə regionların müəyyən edilməsi.

Regional siyasətin bütün tədbirlərini məhdudlaşdırıcı və həvəsləndirici tədbirlərə bölmək olar. Məhdudlaşdırıcı tədbirlər əsasən ən iri şəhər aqlomerasiyalarının artımının məhdudlaşdırılmasına yönəldilir. Belə tədbirlər yaxşı halda tikililərə müxtəlif qadağaların qoyulmasından, pis halda isə - tikinti zamanı sahibkarlardan əlavə ödənişlərin, cərimələrin və vergilərin tutulmasından ibarət olur.

Regional iqtisadi siyasətin əsas alətlərinin əlaqələndirilməsi problemləri

Regional siyasətin müxtəlif alətlərinin birləşdirilməsi və əlaqələndirilməsi əsasən onunla izah olunur ki, bu alətlərin hər birinin öz çatışmayan və eyni zamanda üstün cəhətləri mövcuddur. Regional siyasətin ən erkən dövrlərində əhalinin problemli regionlardan axını həyatda daima müşahidə olunmuşdur. Problemli regionlardan ilk növbədə daha fəal və ixtisaslı işçilər çıxıb gedir ki, bu da öz növbəsində tənəzzülə uğrayan ərazilərin əhalisinin qalan hissəsinin vəziyyətini daha da pisləşdirir, nəticədə isə onların ehtiyacları daha az səmərə ilə təmin olunur. Əhalinin belə yerdəyişməsi nəticəsində əlavə iqtisadi və psixoloji problemlər yaranır. Məhz fiskal dayanıqlığın təmin edilməsi məqsədilə və regional siyasətin həyata keçirilməsinin xüsusiyyətlərinin müəyyən dərəcədə dövlət qurqmlarının iştirakı ilə dövlətin problemli regionlarda iri, orta və kiçik biznesin tarazlaşdırılmış inkişafına nail olması ilə bağlı



Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan Respublikasının milli iqtisadiyyat perspektivləri üzrə Strateji Yol Xəritəsi” hazırlanmışdır. Burada strateji hədəflərin biri kimi fiskal dayanıqlığın gücləndirilməsi məsələsi önə çəkilmişdir. Vergi güzəştləri adətən, regional və yerli vergilərin ödənilməsi zamanı təqdim olunur. Bu güzəştlər vergi tariflərinin azaldılması və ya müəssisənin problemli rayonda fəaliyyətə başladığı gündən müəyyən bir müddətə vergilərin tam ləğv edilməsi ilə ifadə olunur. Beynəlxalq təcrübədə güzəştlər gəlirin yerində təkrar investisiya edilməsinə təşviq edir və subsidiyalar kimi avtomatik yaxud seçmə ola bilər. Məsələn, bir çox ölkələrdə bu qanunla müəyyən edilmiş normalara riayət olunduqda, subsidiyalar avtomatik olaraq verilir, bəzilərində isə bu məsələ hər bir konkret müəssisə üzrə regional və yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən həll edilir. Vergi güzəştlərinin xüsusi növü amortizasiyadır və bu daha çox səmərə verir.

Adətən, regional siyasət çərçivəsində həm istehsal infrastrukturunun, həm də sosial infrastrukturun inkişafı həyata keçirilir. Sonuncu nəinki bütün regionlarda eyni xidmət səviyyəsinin təmin edilməsi, həm də ərazilərin iqtisadi inkişafı üçün vacibdir. Sosial infrastruktur obyektlərinin tikintisi əhalinin məşğulluq səviyyəsinin artmasına təkan verir, investorlar üçün ərazilərin və yüksək ixtisaslı işçi qüvvəsinin cavabdehliyini artırmaqla ali təhsilin inkişafı yüksək texnologiyalı istehsalatların inkişafına yardım edir. İqtisadi siyasətə görə regionlar arasındakı müəyyənəddici əsas amil yaşayış minimumunun qiymətləri arasındakı regional fərqlər nəzərə alınmaqla regional büdcələrin adambaşına düşən xərclərin həcmidir. Hesablamalarda daha çox adət etdiyimiz gəlir göstəricisi deyil, xərc göstəricisi istifadə olunur. Belə ki, məhz çəkilən xərclərin həcmi regionda bu və ya digər məqsədlərin maliyyələşdirilməsinə cəlb edilməsi mümkün olmuş vəsaitlərin həcmi göstərir. Kəsinin ödənilməsi mənbələri arasında xüsusi yeri büdcə ssudaları tutur. Onları dövlət büdcəsindən maliyyə yardımına aid etsək, gəlirlərin və xərclərin həcmi arasındakı fərqlər bəzi istisnalar olmaqla nisbətən kiçik olacaq. Büdcə ssudalarının regional büdcələrin gəlirlərinə daxil edilib-edilməməsindən asılı olmayaraq, iqtisadi siyasəti xarakterizə edən adambaşına gəlirdən asılılığın xarakteri, demək olar ki, adambaşına xərclərdən asılılığın xarakterindən fərqlənir.

Regionların iqtisadi inkişafının dövlət tənzimlənməsinin perspektiv təkmilləşdirilməsi çərçivəsində cavablandırılmalı sualları qısaca olaraq aşağıdakı kimi formalaşdırmaq olar:

- Mərkəzi hakimiyyət orqanlarının müdaxiləsi olmadan ərazilərin iqtisadi inkişaf səviyyəsindəki fərqlər;
- Problemli yaxud perspektivli regionların stimullaşdırılmasını həyata keçirmək zəruriliyi;
- İqtisadi inkişafın dövlət tənzimlənməsində hansı maliyyə alətlərindən istifadə edilməlidir.

Bu fikrin doğruluğunu iqtisadi siyasətin həyata keçirilməsinə dair xarici təcrübə təsdiq edir. Regional disproporsiyaların azaldılması üzrə intensiv siyasəti həyata keçirməyə cəhd edən ölkələrdə, ilk öncə, maliyyə çatışmazlığı səbəbindən bu siyasətsən imtina olunmuşdur. Investisiya qoyuluşunun az olmasının digər səbəbi həm də vergi siyasətinin və regional hakimiyyət orqanlarının digər hərəkətlərinin uyğunsuzluğu ola bilər. Fərz edək ki, ayrı-ayrı regionlarda əlverişli vergi qanunvericiliyi şəraitində digər qanunvericilik şəraiti o qədər də yaxşı deyil (məsələn qeydiyyat və lisenziyalasdırma sahəsində). Regional rəhbərliklərlə güzəştlərin razılaşdırılması zəruriyyəti yarandıqda, real olaraq bu və ya digər güzəştləri almaq çox çətinidir.

Vergi siyasətinin regionların iqtisadi inkişafına təsirini vergi rejiminin kəmiyyət göstəriciləri ilə öyrənmək daha rahatdır. Bu məqsədlə regional hakimiyyət orqanlarının iqtisadi siyasətinin xarakteristikası üçün birləşmiş regional büdcələrin, yəni nəinki məhz regional büdcələrin, həm də yerli büdcələrin xərcləri və gəlirləri haqqında məlumatları istifadə etmək olar. Bunun zəruriliyi mövcud statistikanın zəruriliyi ilə izah olunur. Belə ki,



mövcud hesabat formalarında büdcə sisteminin səviyyələri üzrə tədqiqat üçün tələb olunan məlumatlar əks olunmur. Təcrübə göstərir ki, qanunvericiliyin əlverişliliyi heç də hər zaman investisiya cəlbəediciliyinin digər mənfi tərəflərini kompensasiya edə bilməz. Belə hallarda regionlar arasında təkcə iqtisadi siyasətin xarakterinə görə deyil, həm də onun nəticələrinə görə fərqləri təhlil etmək lazım gəlir. Belə ki, regional hakimiyyət orqanlarının hərəkətləri regionda sosial və iqtisadi göstəricilərin daha əlverişli dinamikasına səbəb olmuşdursa, onda bu cür hərəkətlər rəşional hesab edilə bilər. Əgər regionda bu və ya digər xərcə maddələrinə ölkə üzrə orta qiymətlərdən xeyli artıq maliyyə ayrılıbsa və nəticədə hər hansı müsbət proseslərə səbəb olmamışdursa, bu zaman həmin xərcləri qeyri-rasional hesab etmək olar.

Büdcə siyasəti bir qayda olaraq dövlət sektorunun regionda rolu, ayrı-ayrı sahələrə ayrılmış vəsaitlərin həcmi, xərclərin rəşionallığı kimi göstəricilərlə şərh olunmalıdır. Buna əsaslanaraq iki qrup göstərici nəzərdən keçirilir:

- Adambaşına və yaxud müvafiq sahədə istehsal olunmuş məhsul vahidinə hesablanmış ayrı-ayrı xərc maddələri;
- Büdcə kəsirinin göstəriciləri.

Regional hakimiyyət orqanlarının iqtisadi siyasətinin liberallıq səviyyəsini qiymətləndirmək üçün iqtisadiyyatın subsidiyalaşması səviyyəsi göstəricisindən istifadə edilə bilər. Lakin, fikrimizcə belə yanaşma şübhə yaradır. Mövcud məlumatlar əsasında iki təxmini nəticəyə gəlmək olar. Ya müxtəlif illərdə və müxtəlif regionlarda subsidiyalar dedikdə təmamilə müxtəlif xərclər başa düşülür, ya da formal olaraq subsidiya olmayan xərclər mahiyyətinə görə bir sıra hallarda bu cür xərclər hesab oluna bilər. Birləşmiş regional büdcələrin təhlili özünü təmamilə doğruldur, belə ki, mövcud regiondaxili büdcələrarası münasibətlər sistemində demək olar ki, regional hakimiyyət orqanları faktiki olaraq, təkcə öz siyasətlərinə görə deyil, həm də regiona daxil olan digər yerli hakimiyyət orqanlarının siyasətinə görə də məsuliyyət daşıyırlar. Məlum olduğu kimi, gəlirlərin yerli və regional büdcələr arasında yenidən bölüşdürülməsinin tənzimlənməsi üçün demək olar ki, bütün regionlarda tənzimləyici vergilərdən ayırmaların fərdi normativləri istifadə olunur. Regional büdcələrdə yerli büdcələrə maliyyə yardımı kimi çox vaxt bu normativlərə hər il yenidən baxılır. Həm də regional hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarlar, praktiki olaraq qanunvericiliklə nizamlanmır. Yerli büdcələrin gəlirlərinin bu qayda ilə müəyyən edilməsi zamanı onların xərcləri faktiki olaraq bilavasitə və ya dolayısı ilə regional hakimiyyət orqanları tərəfindən müəyyən olunur. Bütün həvəsləndirici tədbirləri, yəni iqtisadi inkişaf səviyyəsinə görə geridə qalan regionlarda iqtisadi inkişafın stimullaşdırılmasına yönələn tədbirləri aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

- Həmin regionlarda dövlət müəssisə və təşkilatlarının yerləşdirilməsi;
- Həmin ərazilərin investisiya cəlbəediciliyinin artırılmasına yönələn, lakin konkret müəssisələrin dəstəklənməsini nəzərdə tutmayan regional siyasət tədbirlərinin həyata keçirilməsi;
- Ayrı-ayrı müəssisələrə maliyyə yardımlarının göstərilməsi.

Regional siyasətin xüsusi tədbirlərinin birləşdirilməsi onun bu kimi kompleks alətlərini müəyyən etməyə imkan verir: regional inkişaf proqramları, ərazinin xüsusiyyətlərinin yaxşılaşdırılması və dövlət müəssisələrinin yerləşdirilməsi üzrə tədbirlərin birləşdirilməsi, azad iqtisadi zonaların yaradılması, sərhədyani regionların dəstəklənməsi, infrastrukturun inkişafı və həvəsləndirici inzibati tədbirlərin, güzəştli viza və gömrük rejimlərinin inkişaf etdirilməsi.

Dövlətin regional siyasətinin yeni modelinin seçilməsi ilə əlaqədar yaranan əsas problem regional inkişafın təmin olunmasında mərkəzləşdirilmə və qeyri-mərkəzləşdirilmənin nisbəti məsələsidir. Mərkəzin mövqelərinin gücləndirilməsi təbii resurslar üzərində mülkiyyət



hüquqları sisteminə də toxunur. Dövlət büdcəsi həm də təbii resursların, ilk növbədə, neft və qazın hasilatından əldə olunan gəlirdən öz payını, həm də böyük (regional paydan xeyli üstün olan) payını götürür. Beləliklə, ərazi inkişafının tənzimlənməsinin dövlət siyasətinin müasirləşdirilməsinə dair təkliflər ərazilərə göstərilən mərkəzləşdirilmiş dövlət dəstəyinin əvvəlki paradiqmasının məcrasına toplanır. Bu təkliflərdə yenilik yalnız mərkəzləşdirilmiş təsir obyektlərinin dəyişməsindən ibarətdir. Burada mühüm qərarın qəbul olunması lazımdır: regionların ərazilərində yaranan maliyyə resurslarının böyük payını yerlərdə saxlamaq lazımdır, vergiləri əvvəl yuxarı büdcələrə götürüb sonradan onların yalnız kiçik bir hissəsini müxtəlif transfertlər şəklində regionlara qaytarmaq lazım deyil. Ancaq büdcə-vergi mərkəzləşdirilməsi regionların əl-qolunu açar, onlarda təşəbbüskarlığı oyada, regional problemlərin yerli şəraitə uyğun olan həll yollarının axtarışını aktivləşdirər və bununla da iqtisadi dirçəliş üçün regionlara real şans verə bilər.

Nəticə

Bütün qeyd edilənlərə əsasən ölkəmizdə fiskal dayanıqlığın gücləndirilməsi üçün regional siyasətin aşağıdakı mühüm alətlərindən istifadəni məqsədmüvafiq hesab edirik: investisiyaya yardımın gücləndirilməsi, amortizasiya normalarının azaldılması, vergilərlə bağlı yeni proqramların hazırlanması, borclanma ilə bağlı güzəştli proqramın olması, regional təsərrüfat strukturunun təkmilləşdirilməsi, regionlarda istehsal gücünü artıran, məhsul və xidmətlərin keyfiyyətini yüksəldən layihələrin hazırlanması, yeni iş yerlərinin açılması və işçilərin ixtisaslarının artırılmasına dəstək vermək, problemlə regionlarda isə regionların iqtisadi inkişafına təsir edəcək mümkün tədbirlərdən istifadə etmək, mükəmməl proqram əsasında yerli ərazi inkişafının birgə tənzimlənməsi mexanizmini hazırlamaq. Fikrimizcə, regionların iqtisadi inkişafının dövlət tənzimlənməsinin “adaptasiya” modelinin istifadə edilməsi daha optimaldır. Bu modelə riayət edilməsi o deməkdir ki, regional iqtisadi siyasətdə onun tərkib hissəsi dəqiq seçilməlidir. Əvvəla, iqtisadi inkişaf səviyyəsinə görə regionlar arasında fərqlərin azaldılması, daha sonra isə yüksək artım potensialı olan regionlarda iqtisadi inkişafın stimullaşdırılması həyata keçirilə bilər.

Ədəbiyyat

1. “Azərbaycan Respublikası regionlarının 2014-2018-ci illərdə sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramı”nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı
Bakı şəhəri, 27 fevral 2014-cü il.
2. Бабков А.Г. Индикативное управление воспроизводственным развитием региональных экономических систем. Нальчик. Полиграфсервис и Т, 2004. 265 с.
3. И.Байрейтер У. Региональные инструменты финансирования. ЭКО. 2000. №2. 21-26 с.
4. Полозков М.Г. Эффективное бюджетное выравнивание в системе межбюджетных отношений региона. Финансы. 2010. № 4. 39-45 с.



М.Х. Гасанлы

Проблемы государственного регулирования экономического развития регионов

Резюме

Социально-экономическое состояние регионов определяется как объективными (макроэкономические условия, положение региона в общественном разделении труда, географическое положение), так и субъективными факторами, и в первую очередь – методами регионального управления. При анализе качества регионального развития важно применять концепцию теории стадий роста, согласно которой экономическое развитие проходит три основные стадии: доиндустриальную, индустриальную и постиндустриальную.

Ключевые слова. государственное регулирование, экономическое развитие, регион

M.H. Hasanli

Problems of state regulation of economic development of regions

Summary

The socio-economic state of the regions is defined as objective (macroeconomic conditions, the position of the region in the social division of labor, geographic location), and subjective factors, and primarily - regional management methods. When analyzing the quality of regional development, it is important to apply the concept of the theory of stages of growth, according to which economic development passes through three main stages: pre-industrial, industrial and post-industrial.

Keywords. State regulation, economic development, region

Elmi redaktor: i.f.d., dos. Y.Məmmədov

Daxil olub: 15.09. 2016.

Çapa qəbul olunub: 22.09.2016.