



**İQTİSADI TƏŞƏBBÜSLƏRƏ YARDIM
İCTİMAİ BİRLİYİ**

**DÖVLƏT BÜDCƏSİNDƏN YERLİ BÜDCƏLƏRƏ
TRANSFERTLƏRİN AYRILMASI
MEXANİZMLƏRİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ**

BAKI - 2009

Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə transfertlərin ayrılması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi



Bu siyasət sənədi Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın ICCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin gücləndirilməsi» layihəsi çərçivəsində hazırlanıb.

Müəlliflər:

**Rövşən AĞAYEV
Samir ƏLİYEV**

Cəlb edilmiş ekspertlər:

**Azər MEHTİYEV
İsa ALİYEV**

**Az1009, Azərbaycan, Bakı şəhəri,
Zülfi Adıgözəlov küçəsi, ev 21
Tel: (99412) 5964459
Faks: (99412) 5964978
E-mail: sei@azeronline.com
Web: www.sei.az**

© İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi

MÜNDƏRİCAT

1. Xülasə	4
2. Akronimlər	5
3. Giriş	6
4. Problemin qoyuluşu	8
5. Siyasətin variantları	14
5.1. Əlavə meyarlar tətbiq etməklə məqsədsiz transfərtlərin artırılması	14
5.2. Məqsədli büdcə transfərtlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi	18
5.3. Paylı vergilərin tətbiqi yolu ilə dövlət maliyyə yardımlarının artırılması	24
6. Alternativlərin qiymətləndirilməsi	30
6.1. Qiymətləndirmənin metodologiyası	30
6.2. Alternativlərin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi	31
7. Nəticə və tövsiyələr	36
8. Əlavələr	37
8.1. Əlavə 1. 2007-ci ildə dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiyanın rayonlar üzrə bölgüsü	38
8.2. Əlavə 2. Bələdiyyələrin dövlətin maliyyə yardımından yararlanmaq imkanlarını müəyyənləşdirməklə bağlı sorğu	40
9. Son qeydlər	44
10. Ədəbiyyat	45
11. Əsas anlayışların izahı	46

XÜLASƏ

Bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini effektiv həyata keçirməsinin əsas şərtlərindən biri həmin qurumların yetərli maliyyə potensialına malik olmasıdır. Bu baxımdan sənəddə dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımları ayrılması mexanizmlərinin mövcud vəziyyəti və onların təkmilləşdirilməsi məsələlərinə toxunulur.

Tədqiqatın nəticəsi göstərir ki, bələdiyyələrə yalnız məqsədsiz maliyyə yardımları – dotasiyalar verilir. Dotasiyaların həcmi azdır, onun verilməsi meyarları isə qeyri-təkmildir. qanunvericilikdə nəzərdə tutulmasına baxmayaraq təcrübədə bələdiyyələrə məqsədli transfertlər verilmir. Beynəlxalq təcrübədə geniş yayılmış paylı vergi sistemi Azərbaycanda tətbiq edilmir. Problemin həlli yolu kimi transfertlərin verilməsi mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi təklif edilir. Tədqiqatın yekunu olaraq transfert sisteminin təkmilləşdirilməsinin 3 alternativ mexanizmi təklif edilir: 1) əlavə meyarlar tətbiq etməklə məqsədsiz transfertlərin artırılması; 2) məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi; 3) paylı vergilərin tətbiqi yolu ilə dövlət maliyyə yardımlarının artırılması. Hər bir alternativ tədqiq olunur və qiymətləndirilir.

Sənəddə tədqiqatın nəticəsi olaraq transfertlərin verilməsi mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi təklifi kimi məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi mexanizmi irəli sürülür və bununla bağlı hökumətə tövsiyələr verilir.

AKRONİMLƏR

ABŞ – Amerika Birləşmiş Ştatları

ABƏŞ – Azərbaycan Beynəlxalq Əməliyyat Şirkəti

ARDNŞ – Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkəti

DSK - Dövlət Statistika Komitəsi

İCCO – Niderlandın Əməkdaşlığın İnkişafı üzrə təşkilatı

İTYİB – İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi

YRHK – Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi

ƏDV – Əlavə dəyər vergisi

ÜDM – Ümumdaxili məhsul

GİRİŞ

Müxtəlif müzakirələrdə bir qayda olaraq bələdiyyələrin funksiyaları, səlahiyyət və status məsələləri daha çox diqqət mərkəzində olur. Lakin bu da realıqdır ki, hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialı hətta onların məhdud səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün yetərli deyil. Təkcə onu demək kifayətdir ki, hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin adambaşına orta məbləği hətta 5 manatdan azdır **(4)**. Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən maliyyə yardımları nəzərə alınmazsa, onların öz maliyyə mənbələri hesabına adambaşına büdcə gəlirləri bir qədər də azalır.

Aparılan araşdırmalar onu deməyə əsas verir ki, hazırda bələdiyyələrin sərəncamına verilmiş maliyyə mənbələri üzrə gəlirlər tam icra olunduqda belə bu, yerli özünüidarə orqanlarının mövcud səlahiyyətlərini lazımi səviyyədə yerinə yetirməyə imkan vermir. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü ilin mayında «Azərbaycanda yerli demokratiyanın vəziyyətinə dair» 126 sayılı tövsiyəsində də bu mövqə öz əksini tapıb **(5)**. Sənəddə qeyd olunur ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri tam və müstəsna olmadığı kimi, onların maliyyə resursları da son dərəcə zəifdir. Təşkilatın ekspertləri bu vəziyyətin əsas səbəbi kimi bələdiyyələrə həvalə olunmuş yerli maliyyə mənbələrinin büdcənin artımına şərait yaradan vergi və ödənişlərdən ibarət olmaması ilə izah edirlər.

Yerli vergi potensialının zəifliyi şəraitində büdcələrarası münasibətlərin qeyri-təkmilliyi, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan vəsaitlərin şəffaf və dəqiq meyarlara əsaslanmaması, büdcə ayırmalarının azlığı bələdiyyələrin maliyyə imkanlarını daha da məhdudlaşdırır. Məhz bu səbəbdən də təqdim olunan bu siyasət sənədində əsas diqqət büdcələrarası transfert sisteminin təkmilləşdirilməsi məsələlərinə, bu sahədə mövcud problemlərə və onların həlli yollarına yönəldilib.

Hazırda qüvvədə olan qanunvericilikdə bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən həm məqsədli (subsidiya və subvensiya), həm də məqsədsiz (dotasiya) maliyyə yardımları ala bilməsi təsbit olunur. Bununla, belə Azərbaycanda yerli özünüidarənin yarandığı ötən 10 il ərzində dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli yardımlar ümumiyyətlə ayrılmayıb. Məqsədsiz yardımların ölkənin dövlət büdcəsində payı hətta 0,03 faizi də keçmir. Səlahiyyətli dövlət qurumları son vaxtlaradək bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olmasını ciddi problem kimi qəbul etmirdilər. Bununla belə, artıq Ədliyyə Nazirliyinin Milli Məclisə son hesabatında, həmçinin 2008-2015-ci illər üzrə davamlı inkişafa dair Dövlət Proqramında yerli özünüidarənin maliyyə imkanlarının zəifliyi və bu sahədə hökumətin zəruri addımlar atmasının vacibliyi öz əksini tapıb. Odur ki, sənədi hazırlayan ekspert qrupu işlənmiş təkliflərin yaxın gələcəkdə səlahiyyətli dövlət qurumları üçün gərəkli ola biləcəyinə ümid edir.

Sənədin hazırlanması zamanı dövlət və yerli büdcələr arasında münasibətlərin tənzimlənməsi sahəsində beynəlxalq təcrübə araşdırılmış, onların Azərbaycanda tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilmişdir.

Siyasət sənədinin hazırlanması zamanı Azərbaycanın müxtəlif rayonlarında (Masallı, Lənkəran, Bərdə, Xaçmaz və s.) rayonlarında fəaliyyət göstərən bələdiyyələr arasında sorğu və müsahibələr keçirilmişdir. Bu sorğu və müsahibələrdə əsas məqsəd hazırda yerli büdcələrə ayrılan vəsaitlərin hansı prinsip və meyarlar əsasında bölüşdürüldüyünü dəqiqləşdirmək, bələdiyyələrin real transfert ehtiyaclarını qiymətləndirmək, həmçinin mövcud sistemin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı yerli özünüidarə təmsilçilərinin rəylərini öyrənmək olub.

Sənəd 4 hissədən ibarətdir. 1-ci hissədə – **«Problemin qoyuluşu»** bölməsində Azərbaycanın dövlət və yerli büdcələr arasında münasibətlərin hazırkı vəziyyəti qiymətləndirilir, dövlətin zəif maliyyə dəstəyinə görə bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini yerinə yetirə bilməməsi, bu nöqtəyi-nəzərdən büdcələrarası münasibətlər sisteminin təkmilləşdirilməsinin əhəmiyyəti qeyd olunur. **«Alternativ variantlar»** olan ikinci bölmədə transfert sisteminin işlənməsi üçün ekspertlər tərəfindən hazırlanmış 3 alternativ variant təqdim olunur, onların izahı, həyata keçirilmə mümkünlüyü, üstünlüyü, çatışmazlığı əksini tapır. **«Alternativlərin qiymətləndirilməsi»** bölməsində hər üç alternativ ekspertlər tərəfindən qiymətləndirilir. Bunun üçün qiymətləndirmə meyarları müəyyənləşdirilir və hər bir alternativ bu meyarlar əsasında qiymətləndirilir. Son nəticədə üstün alternativ müəyyənləşdirilir. **«Nəticə və tövsiyələr»**də tədqiqatın nəticələri yekunlaşdırılır və qərar qəbul edən şəxslər üçün konkret tövsiyələr əksini tapır.

Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın ICCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Azərbaycanda yerli özünüidarəetmənin gücləndirilməsi» layihəsi çərçivəsində hazırlanmış bu sənədin yazılmasında məqsəd Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə potensialını artırmaq, dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayırımların şəffaf və obyektiv meyarlar əsasında müəyyənləşdirilməsinə köməklik göstərməkdir. Sənəd müəllifləri əmindirlər ki, təqdim olunan siyasət sənədi səlahiyyətli dövlət orqanları bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı ictimai rəyi daha səylə nəzərə alacaq və məqsədli transfertlərin tətbiqi sahəsində gərəkli addımlar atacaq.

Problemin qoyuluşu

Əgər yerli özünüidarə qurumları qanunvericiliklə əhalini konkret ictimai xidmətlərlə təmin etmək öhdəliyi daşıyarsa, bunun üçün onlar ilk növbədə, zəruri maliyyə resurslarına malik olmalıdır. Bu baxımdan istənilən ölkədə bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini effektiv həyata keçirməsinin ən zəruri şərtlərindən biri həmin qurumların yetərli maliyyə potensialına malik olmasıdır. Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının 9.1-ci maddəsində də qeyd olunur ki, «yerli özünüidarəetmə orqanları milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirəcəkləri zaman sərbəst surətdə istifadə etmək üçün kifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitinə malik olmalıdır».

Ayrı-ayrı ölkələrdə bələdiyyələrə həvalə olunmuş yerli vergi və ödənişlərdən formalaşan potensial gəlirlər həmin xidmətlərin çatdırılması ilə bağlı xərcləri ödəmədikdə hökumət yerli büdcələrə transfertlər verir. Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, dövlətin maliyyə yardımları yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətində əhəmiyyətli rol oynayır. Bu yardımlar həm maliyyə tarazlaşdırılmasında, həm də ərazinin sosial-iqtisadi inkişafında, əhaliyə keyfiyyətli xidmət göstərilməsində əhəmiyyətli rol oynayır. Büdcələrarası münasibətlər sahəsində tədqiqatçılar Yorge Martinez-Vazkez və Ceymson Boeksin transfertləri hökumətin müxtəlif məqsədlərə nail olması üçün əsas üsullardan biri hesab edirlər. Müəlliflərin fikrincə, büdcələrarası transfertlər şaquli və üfüqi balans yaratmaq, dövlət əhəmiyyətli proqramların yerli səviyyədə uğurla həyata keçirilməsini stimullaşdırmaq, kənar müsbət təsirləri gücləndirmək və ya sadəcə dövlət proqramlarının yerlərdə icrası məqsədilə ayrıla bilər. Onlar büdcələrarası transfertləri yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşməsinin «özülü» hesab edir **(8)**.

Büdcələrarası transfertlərin məqsədləri sahənin digər nüfuzlu araşdırmaçıları R.Ebel və Q.Peterinin tədqiqatlarında daha aydın şəkildə öz əksini tapıb **(9)**. Onlar büdcələrarası transfertlərin əsasən aşağıdakı 3 məqsədə xidmət etdiyini vurğulayırlar: (i) yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlir mənbələrindən faydalanmaları və vəsaitlərdən səmərəli istifadə etmələri üçün stimullar yaratmaq; (ii) bu qurumların öz funksiyalarını müvafiq qaydada yerinə yetirmələrinə təminat vermək; (iii) yerli özünüidarə orqanları arasında bərabərliyi təmin etmək. Müəlliflərin fikrincə, yerli özünüidarə orqanlarını müvafiq maliyyə resursları ilə təmin edərək onları stimullaşdırmaq yerli ictimai xidmətlərin göstərilməsində səmərəliliyin artırılmasını, kənar müsbət təsirləri, yerli resurslara maliyyə vəsaitlərinin ayrılmasını, vətəndaşların ən zəruri ictimai xidmətlərə əlçatanlılığının artırılmasını, yerli özünüidarə orqanları arasında maliyyə potensialından doğan disbalansın aradan qaldırılmasını, eləcə də yerli özünüidarə orqanlarına yeni gəlir mənbələrinin yaradılmasını təmin edə bilər. Onlar hesab edir ki, büdcələrarası transfertlərin məqsədləri bu və ya digər ölkədə həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə islahatının modelindən, strategiyasından, məqsədindən, o cümlədən xərc və gəlir öhdəliklərinin mərkəzi və yerli hökumətlər arasında bölgüsündən asılı olaraq ölkələr üzrə fərqlənir.

Beynəlxalq təcrübənin araşdırılması onu da göstərir ki, maliyyə əksmərkəzləşməsinin müvəffəqiyyət qazanması təkcə büdcələrarası transfertlərin həcmindən deyil, onların bölüşdürülmə üsullarından və hansı növünün tətbiq olunmasından da əhəmiyyətli dərəcədə asılıdır. Bu yanaşmadan çıxış edən sahə tədqiqatçıları R.Bird və M.Smart qeyd edirlər ki, transfertlərin nəticələrinin yaxşı və ya pis olması onların mərkəzi və yerli hökumətlər üçün hansı motivləri yaratmasından asılıdır. Buna görə də, transfertlərin

təşkilində və onların nə dərəcədə səmərəli olmasında qarşıya qoyulmuş məqsədləri müəyyənləşdirmək mühüm əhəmiyyət kəsb edir **(10)**.

İnkişaf etmiş ölkələrdə bələdiyyələrin dövlətdən aldığı maliyyə yardımlarının həcmi kifayət qədər böyükdür. Hələ ötən əsrin sonlarında yerli büdcələrə transfertlərin dövlət büdcəsində payı Bolqarıstan və Çexiya kimi keçid ölkələrində 15-20 faiz, Niderland və Böyük Britaniya kimi inkişaf etmiş ölkələrdə isə 20-45 faiz intervalında olub **(11)**. Digər Avropa ölkələrində də həmin göstəricinin səviyyəsinin yüksək olduğunu başqa tədqiqatlar da göstərir. Məsələn, yerli büdcənin gəlirlərinin İtaliyada 65, Niderlandda 62, Yunanıstanda 60, İspaniyada 59, Almaniyada 55, Portuqaliyada 49, Litvada 88, Estoniyada 81, Çexiyada 76, Latviyada 74, Polşada 72%-i transfertlərin hesabına formalaşır (11). Ancaq Şimali Avropada transfertlərin payı bir qədər aşağıdır: Finlandiyada 23%, Danimarkada 18%, İsveçdə 13%-ə bərabərdir **(12)**.

Beynəlxalq təcrübədə büdcələrarası transfertlərin gəlirlərin bölüşdürülməsi, ümumi məqsədli (şərtsiz) qrantlar, məqsədli qrantlar, paylı qrantlar, xərclərin əvəzinin ödənilməsi məqsədilə ayrılan qrantlar, xüsusi qrantlar kimi növlərinə rast gəlinir **(12)**.

Transfertlər sisteminin qurulması və idarə edilməsinin 2 əsas struktur elementinə diqqət yetirmək lazımdır: *a) yerli özünüidarə orqanlarına ediləcək transfertlərin həcmnin («bölüşdürüləcək fond») müəyyənləşdirilməsi; b) bu transfertlərin çoxlu sayda yerli özünüidarə orqanı arasında bölüşdürülməsi mexanizmləri.* Beynəlxalq təcrübədə sabitlik və şəffaflıq baxımından ümumi dövlət gəlirlərinin konkret bir hissəsinin transfertlər üçün ayrılmasına daha çox rast gəlinərsə də, bəzi ölkələrdə transfert fondu büdcə xərclərinin müəyyən hissəsi həcmində limitləşdirilir.

Cədvəl 1

Müxtəlif dövlətlərin təcrübəsində transfert fondunun formalaşdırılması (9)

Ölkə	Transfertlər üçün fondların mənbəyi	İzahı
Türkiyə	Dövlətin vergi gəlirlərinin 6%-i	Hökumət Yerli Özünüidarə Orqanları Fondu, Bələdiyyə Fondu, Nəqliyyat Xidmətlərinin Təkmilləşdirilməsi Fondu və Turizmin İnkişafı Fondu kimi müxtəlif fondlar hesabına bələdiyyələrə müəyyən layihələrin həyata keçirilməsində dəstək verir.
Kolumbiya	Dövlət gəlirlərinin 22%-i	Transfer sisteminin üç komponenti var: "situado fiscal" (SF), participaciones municipales (PM) və sistema nacional de cofinanciacion (SNC). SF cari dövlət gəlirlərinin 24.5%-ni təşkil edir və bu təhsil və səhiyyə xərclərinin maliyyələşdirilməsi məqsədilə departamentlərə ayrılır. PM cari dövlət gəlirlərinin 22%-ni təşkil edir və bu "social investsiya" məqsədilə bələdiyyələrə ayrılır. SNC isə konkret yerli layihələri maliyyələşdirmək məqsədilə ayrılır.
Belçika	Dövlət gəlirlərinin müəyyən hissəsi	Federal hökumətin radio və televiziyalardan topladığı verginin hamısı; Şəxsi gəlir vergisinin bir hissəsi; ƏDV-nin bir hissəsi.
Yaponiya	5 ayrı-ayrı vergi növünün müəyyən hissəsi	Transfertlər fondunun əsas mənbəyi yerli vergilərin bölüşdürülməsi vasitəsilə həyata keçirilən transfertlərdir. Vergilərin bölüşdürülməsində vahid düstur tətbiq edilir və bu zaman yerli özünüidarə orqanlarının əsas maliyyə ehtiyaclarını və gəlir imkanları nəzərə alınır. Prefekturaların gəlir vergisinin təqribən 60%-i, bələdiyyələrin gəlir vergisinin isə 40%-i YAV əsasında formalaşır.

ABS	İllik büdcə/ Xərclərin əvəzinin ödənməsi	Ştat və yerli özünüidarə orqanları ilə bağlı 600-ə qədər transfert proqramı var və bunların əksəriyyətini məqsədli transfertlər təşkil edir. Federal transfertlərin böyük hissəsi ştatlar tərəfindən həyata keçirilən səhiyyə proqramlarının maliyyələşdirilməsi üçün istifadə edilir.
-----	--	--

Bir çox ölkələrdə yerli büdcələrə ayrılan transfertlərin məbləği üçün minimum normalar da müəyyənləşdirilib. Məsələn, Ermənistanda hər il dövlət büdcəsinin ən azı 4 faizi məqsədsiz transfertlərə yönəldilməlidir. Bu ölkədə tarazlaşdırıcı ayırmalar xüsusi büdcə fondu vasitəsilə bölüşdürülür. Başqa bir keçid ölkəsində – Xorvatiyada da bələdiyyələr üçün transfertlərin cəlbədiçi sxemi mövcuddur. Belə ki, bu ölkədə ayrı-ayrı nazirliklər öz səlahiyyətləri daxilində olan problemləri həll etmək üçün bələdiyyələrə məqsədli qrantlar verir və bu, büdcədə ayrıca maddədə əks etdirilir. Eyni zamanda yerli infrastrukturun inkişafı məqsədilə yerli özünüidarə qurumları Regionların İnkişafı Fondundan vəsait ala bilirlər. **(15)**

Bələliklə, ayrı-ayrı ölkələrin büdcələrarası transfertlər sahəsində təcrübəsinin təhlili göstərir ki, yerli büdcələrə ayırmalar müxtəlif formalarda həyata keçirilə, həmçinin bu və ya digər forma bir sıra müsbət və mənfi nəticələrlə müşayiət oluna bilər. Buna görə də, ölkənin xüsusiyyətlərindən, yerli özünüidarə orqanının imkanlarından və digər bu kimi faktorlardan asılı olaraq bu və ya digər transfert növünün seçilməsi məqsədəuyğundur. Dövlətin və yerli özünüidarə orqanlarının transfertlərdən maksimum yararlanmaları üçün transfert sisteminin düzgün qurulması və idarə edilməsi zəruridir.

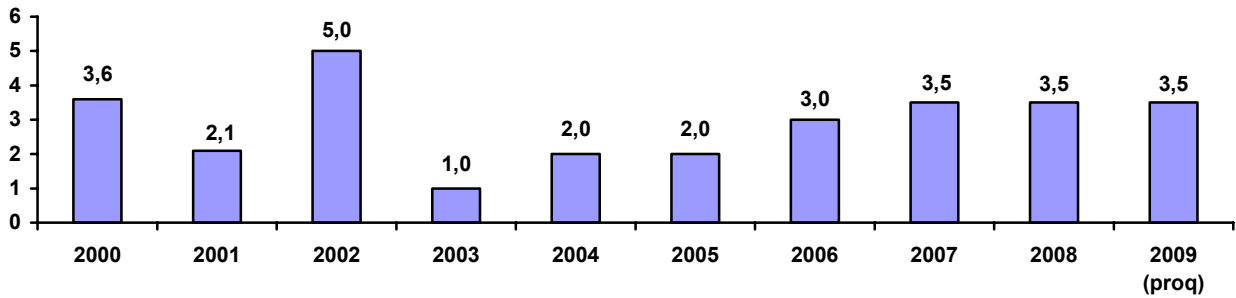
Təəssüf ki, Azərbaycanda yerli büdcələrə transfert sistemi simvolik olaraq mövcuddur. Bələdiyyələrin nəinki dövlətdən aldığı maliyyə yardımları, hətta onların məcmu gəlirlərinin ölkənin icmal büdcəsində payı olduqca azdır və cəmi 0,5 faiz təşkil edir. Məsələ ondadır ki, hazırda qüvvədə olan müvafiq qanunvericilikdə dövlətin bələdiyyələrə zəruri maliyyə yardımı ayırmasına hər hansı hüquqi maneə yoxdur. «Büdcə sistemi haqqında» **(1)** və «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» **(2)** qanunlara əsasən dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə məqsədsiz (dotasiya) və məqsədli transfertlər (subsidiya və subvensiya, hətta ssuda) verilə bilər. Lakin təcrübədə yerli büdcələrə məqsədli transfertlərin ayrılması hallarına rast gəlinməyib. Bələdiyyələr fəaliyyət göstərəndən bəri bu qurumlara ancaq məqsədsiz transfert – dotasiya ayrılıb. «Büdcə sistemi haqqında» qanunun 34.5-ci maddəsinə görə bələdiyyələr dövlət büdcəsindən məqsədli yardımlar kimi subvensiya və subsidiya büdcənin məxaric hissəsində ayrıca sətirdə göstərməlidir. Bundan əlavə, adıçəkilən qanunun 16-cı maddəsində yerli büdcələrə ayrılan subsidiyaların məbləğinin dövlət büdcəsi haqqında qanunla birgə təsdiq olunan əsas göstəricilərdən biri olduğu qeyd olunur. Lakin əsas problem bu növ yardımların bölüşdürülməsinə, həmçinin bələdiyyələr tərəfindən onların istənilməsinə dair dəqiq və real hüquqi mexanizmlər, təlimatlar və çərçivələr də yoxdur. Məqsədli transfertlər hansı fəaliyyətlərin maliyyələşdirilməsi üçün nəzərdə tutulur? Onların ayrılması hansı meyar və prinsiplərə əsaslanmalıdır? Bu cür transfertlər üzrə ehtiyacılıq hansı göstəricilər əsasında müəyyənləşdirilməlidir? Bələdiyyənin əhatə etdiyi yaşayış məntəqəsinin tipindən asılı olaraq məqsədli transfertlərin tətbiqində differensial mexanizmlər olmalıdır? Bütün bu sualların cavabı Azərbaycan qanunvericiliyində açıq buraxılıb və deməli reallıqda ciddi – məqsədli transfertlərin praktikada tətbiqini mümkün edən hüquqi boşluqlardan söhbət gedir. Məqsədli transfertlər ünvanlı olur və konkret xidmətlərin göstərilməsi (məsələn, yol tikintisi və əsaslı meliorasiya tədbirləri və s.) üçün təqdim olunur.

Məqsədsiz maliyyə yardımlarına gəldikdə, təcrübədə bu cür transfertlər tətbiq olunsada, həm belə ayırmalar üzrə real ehtiyacılığın qiymətləndirilməsində, həm də onların bölüşdürülməsində kifayət qədər ciddi problemlər mövcuddur. Beynəlxalq

təcrübədə məqsədsiz transfertlər adətən tarazlaşdırıcı xarakter daşıyır. Onların tətbiqini zəruri edən səbəblər bir qayda olaraq oxşar olur: a) aşağı vergi dərəcələri və zəif vergi bazası səbəbindən şəxsi gəlir mənbələrinin məhdudluğu yerli büdcənin xərclərinin onun gəlirlərini üstələməməsinə gətirib çıxarıqda (bu halda bələdiyyələrin öz öhdəliklərini yerinə yetməsi problemə çevrilir; b) hökumətin qəbul etdiyi qərarlar bələdiyyələrin gəlirlərinin azalmasına və ya onların xərclərinin artmasına səbəb olduqda.

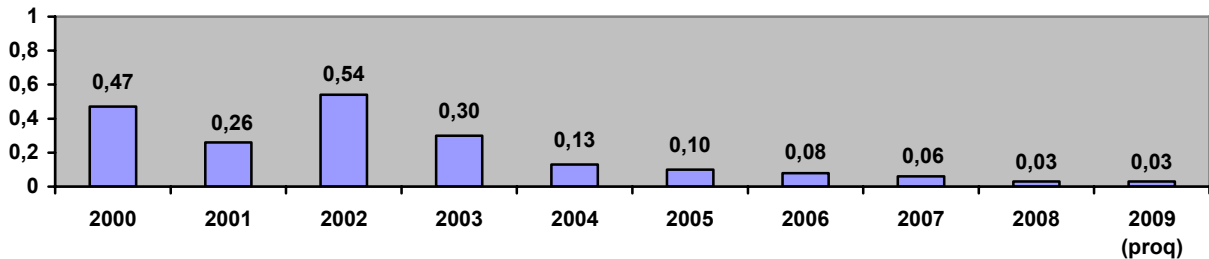
Məqsədsiz transfertlərin məbləğinin hesablanması konkret formula əsaslanmalıdır. Məsələn, gəlir və xərclər arasındakı fərq hansı göstəricilər sistemi əsasında müəyyənləşdirilə bilər? Bələdiyyənin xərc ehtiyacları hansı meyarlar əsasında qiymətləndirilməlidir? Sözügedən büdcə ayırmalarının ədalətli və şəffaf prinsiplər əsasında bölüşdürülməsi məhz dəqiq işlənmiş formulun və etibarlı (həmçinin obyektiv) göstəricilər sisteminin dəqiq işlənməsindən asılıdır.

Azərbaycan qanunvericiliyinə görə dotasiyalar yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz olaraq verilir. Bu maliyyə yardımı 2000-ci ildən başlayaraq bələdiyyələrə verilməyə başlanılıb və elə həmin il dövlət büdcəsindən 3,6 milyon manat şəcində dotasiya ayrılıb (**Qrafik 1**). 2002-ci ildə verilmiş dotasiya özünün ən yüksək həddinə (5 milyon AZN) çatmasına baxmayaraq 2003-cü ildə bu rəqəm 5 dəfə azaldılıb. Növbəti illərdə bu vəsaitlərin həcmində cüzi də olsa artım müşahidə edilse də 2000-ci il səviyyəsini ötməyib. Son üç ildə dotasiyaların məbləği 3,5 milyon manat səviyyəsində qalıb. 10 il ərzində dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə üst-üstə 29,2 milyon manat həcmində maliyyə yardımı ayrılıb.



Qrafik 1. Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyanın illər üzrə dinamikası

Son illər dövlət büdcəsi xərclərinin artması fonunda dotasiyaların bu xərclərdə payı azalıb. 2000-ci ildə dotasiyaların həcmnin dövlət büdcəsinin xərclərində payı 0,47% olub. 2002-ci ildə dotasiyaların payı özünün ən yüksək həddində çatıb – 0,54%. Son iki ildə bu rəqəm azalaraq özünün ən aşağı həddinə düşüb – 0,03%



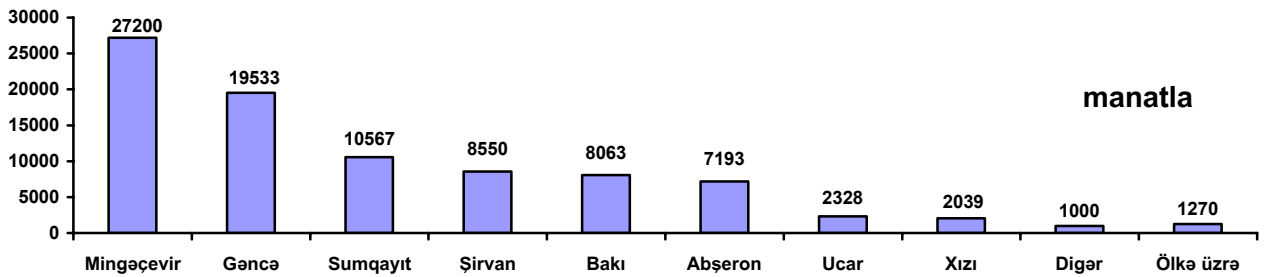
Qrafik 2. Bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların dövlət büdcəsinin xərclərində payı, %-lə

Büdcə sistemi haqqında qanunun 34-cü maddəsinə görə, dotasiyaların ayrılması zamanı əsasən 2 meyardan istifadə olunur: əhalinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi çəkisi. Ancaq aparılmış tədqiqatların, keçirilmiş sorğuların, statistik təhlillərin nəticələri göstərir ki, bələdiyyələrə dotasiyalar ayrılan zamanı bu meyarlardan istifadə olunmur.

2007-ci ildə bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların rayonlar üzrə bölgüsünə diqqət yetirdikdə məlum olur ki, eyni əhali sayına malik rayonların bələdiyyələrinə ümumilikdə fərqli həcmdə dotasiya ayrılıb. Məsələn, DSK-nın məlumatına görə, Qusar və Qazax rayonunda yaşayan əhalinin sayı eynidir - 86,6 min nəfər. Ancaq Qusar rayonunda yerləşən bələdiyyələrə ayrılan dotasiya həcmi Qazax rayonundakından 2,5 dəfə çoxdur. 2007-ci ildə birinciyə 68 min, ikinciyə isə 28,9 min manat dotasiya ayrılıb. Astaraya rayonu (əhalisi 94,7 min nəfər) bələdiyyələrinə Mingəçevir şəhər (95,8 min nəfər) bələdiyyəsi ilə müqayisədə 2 dəfə çox maliyyə yardımı ayrılıb. **(Bax: Əlavə 1)**

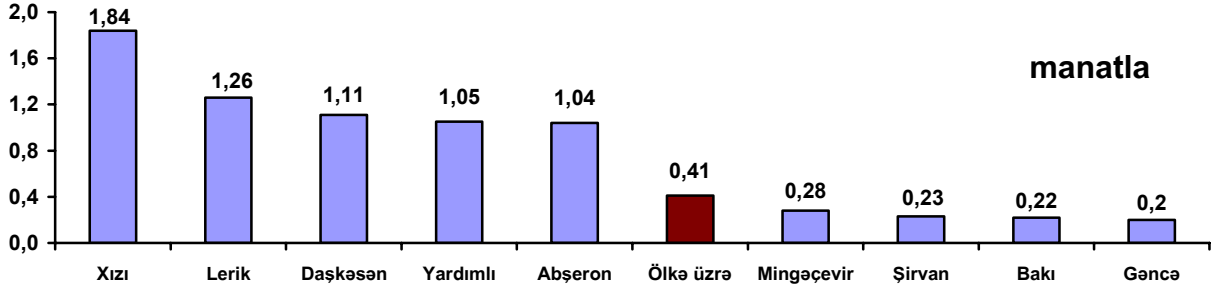
Bərdə rayonunda aparılmış sorğunun nəticələri də dotasiyaların ayrılmasında əhali sayının nəzərə alınmamasını təsdiq edir. Sorğu göstərir ki, eyni həcmdə dotasiya ayrılan bələdiyyələr həm əhali sayına, həm də büdcəsinə görə bir-birində fərqlənir. Məsələn, 4 bələdiyyənin hər biri 930 manat dotasiya alıb. Halbuki onlardan ikisinin (Kələntərli bələdiyyəsi 1825 nəfər, Uğurbəyli - 1885 nəfər) əhalisi təxminən eyni olduğu halda digərinin əhalisi təxminən 3 dəfə azdır. Belə ki, Körpüsındıran bələdiyyəsində 575 nəfər yaşayır **(Bax: Əlavə 2)**.

Bir bələdiyyəyə orta hesabla düşən dotasiyanın həcminə görə şəhər bələdiyyələri üstünlük təşkil edir. Orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın çoxluğuna görə Mingəçevir, Gəncə, Sumqayıt, Şirvan şəhərləri öndə gedir. Mingəçevirdə bu rəqəm 27200, Gəncədə 19533, Sumqayıtda 10567, Şirvanda isə 8550 manat təşkil edir. 2007-ci ildə ən çox dotasiya (411,2 min manat) Bakı bələdiyyələrinə ayrılırsa da bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın həcminə görə (8063 AZN) paytaxt 5-ci yerdə gəlir. Bələdiyyələrin əksəriyyətində bu göstərici 1000 manat civarında dəyişir və ölkə üzrə orta göstəricidən də (1270 manat) aşağıdır. **(Qrafik 3)**



Qrafik 3. Orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın rayonlar üzrə bölgüsü

Adambaşına düşən dotasiyanın həcminə görə isə şəhər bələdiyyələri geridə qalır. Ən yüksək göstəriciyə malik Xızıda adambaşına 1,84 qəpik dotasiya düşür. Lerikdə adambaşına 1,26, Daşkəsəndə 1,11, Yardımlıda 1,05, Abşeronda isə 1,04 manat dotasiya düşür. Ölkə üzrə orta hesabla adambaşına 41 qəpiyə bərabərdir. **(Qrafik 4)**

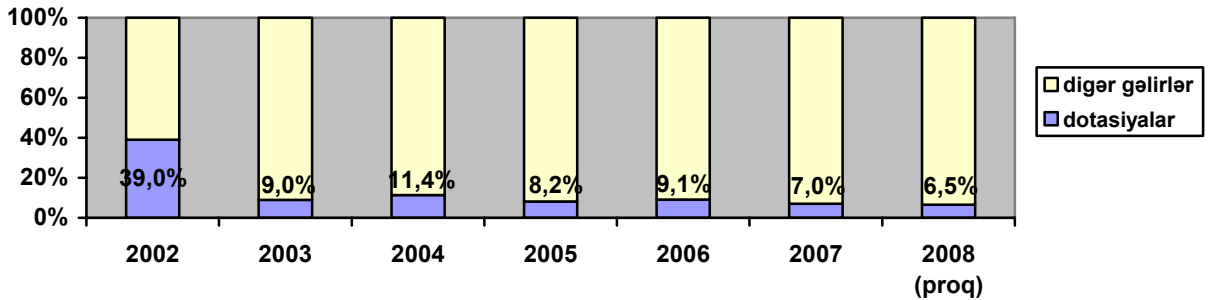


Qrafik 4. Adambaşına düşən dotasiyaların rayonlar üzrə bölgüsü

Şəhər bələdiyyələrində adambaşına düşən dotasiyanın həcmi ölkə üzrə göstəricidən də aşağıdır. Mingəçevirdə bu rəqəm 0,28, Şirvanda 0,23, Bakıda 0,22, Gəncədə isə 0,20 manatdır.

Bələdiyyələrin aldığı məqsədsiz maliyyə yardımları onların ehtiyaclarını tam ödəmir. Aparılmış araşdırmalar göstərir ki, bələdiyyələrə ən yaxşı halda tələb olunan vəsaitin yarısı ödənilir. Bəzən edə olur ki, bələdiyyənin dotasiya almaq üçün hökumətə təqdim etdiyi sifarişin 10%-i həcmində maliyyə yardımı ayrılır. (Bax: Əlavə 2)

Müxtəlif ölkələrin təjribəsindən çıxış etsək, Azərbaycanda yerli büdcələrin gəlirlərində maliyyə yardımlarının (dotasiyaların) payı cüzdür. 2002-ci dotasiyaların büdcə gəlirlərində payı 39% olduğu halda növbəti illərdə bu rəqəmin həcmində kəskin azalma müşahidə edilib. 2003-cü ildən başlayaraq dotasiyaların həcmi 10%-dən çox deyil. (Qrafik 5)



Qrafik 5. Dotasiyaların bələdiyyələrin məcmu büdcə gəlirlərində payı

Dünya təcrübəsində büdcələrarası transfertlərin populyar növləridən biri də paylı vergilərdir. Bu cür transfertlərin mahiyyəti odur ki, mərkəzi hökumət bir sıra dövlət vergilərindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş normative uyğun olaraq bələdiyyələrə ayırma edir.

Paylı vergilərin tətbiqinin əsas üstünlüyü odur ki, bu sistemin tətbiqi şəraitində bələdiyyələr öz ərazisində sahibkarlığını inkişafına, vergi bazasının dəqiq müəyyən olunmasına öz töhfələrini verirlər. Çünki onlar anlayır ki, vergilərin həcmnin artmasına proporsional olaraq yerli büdcələrə ayırmalar da genişlənir. Azərbaycan qanunvericiliyində paylı vergi sisteminin tətbiqilə bağlı hər hansı hüquqi norma və mexanizm nəzərdə tutulmur.

Bələklə, araşdırmalara əsasən deyə bilərik ki, istər inkişaf etmiş, istərsə də inkişaf etməkdə olan ölkələrdə transfertlər yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşməsində mühüm rol oynayır. Əkzmərkəşləşmənin təbii hesab edilən çatışmazlıqlarını aradan qaldırmaq və mənfi təsirlərin qarşısını almaq baxımından transfertlərin rolu danılmazdır.

Alternativ 1. Əlavə meyarlar tətbiq etməklə məqsədsiz transfertlərin artırılması (mövcud vəziyyətin saxlanması)

«Büdcə sistemi haqqında» və «Bələdiyyə maliyyəsinin əsasları haqqında» qanunlarda dövlət tərəfindən bələdiyyələrə iki cür məqsədsiz maliyyə yardımı göstərilməsini nəzərdə tutur. Birinci məqsədsiz maliyyə yardımlarının əsasını dotasiyalar təşkil edir. Bu maliyyə yardımları daimi nəzərdə tutulur. «Büdcə sistemi haqqında» qanunun 34.2-ci maddəsinə və «Bələdiyyə maliyyəsinin əsasları haqqında» qanunun 8.6-cı maddəsinə görə, yerli büdcələrin xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi dövlət büdcəsindən alınan dotasiya hesabına örtülə bilər. İkinci məqsədsiz maliyyə yardımlarının əsasını isə kompensasiyalar təşkil edir. Bu tip maliyyə yardımları isə daimi deyil, ancaq konkret hallar üçün nəzərdə tutulub. «Büdcə sistemi haqqında» qanunun 32.4-cü maddəsinə və «Bələdiyyə maliyyəsinin əsasları haqqında» qanunun 6.3-cü maddəsinə görə, icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə uyğun, azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiya olunur. Dövlət hər il yerli büdcələrə müəyyən məbləğdə vəsait ayırsa da, təcrübədə kompensasiyaların verilməsi hallarına rast gəlinmir. Halbuki icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində (yol vergisinin dövlətə verilməsi nəticəsində bələdiyyələrin vergi mənbəsinin və gəlirlərinin azalması, bələdiyyə torpaqlarının hərəqlər vasitəsilə satılması qaydalarının gec hazırlanmasına görə 16 ay müddətində torpaq sata və ya icarəyə verə bilməməsi) yerli büdcələrin gəlirlərində azalma baş verib. Ancaq bu vaxta qədər dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə kompensasiya ödənilməyib.

Hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən dotasiya ayrılmasının mövcud mexanizminin tətbiqində xeyli çatışmazlıqlar müşahidə olunur. Həmin çatışmazlıqları ümumiləşdirilmiş formada aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

1) Dotasiyaların ayrılması zamanı hansı prinsipdən istifadə edilməsinin qeyri-müəyyəndir. Aparılmış tədqiqatların, statistik təhlillərin və keçirilmiş sorğuların nəticələri göstərir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə dotasiyaların ayrılması qanunvericilikdə nəzərdə tutulan meyarlardan istifadə edilmir. Dotasiyaların ayrılması zamanı tətbiq edilən prinsip məlum deyil. Elə bələdiyyələr var ki, əhalisinin sayında dəfələrlə fərq olmasına baxmayaraq aldıkları dotasiyaların həcmi eynidir. Və yaxud da əksinə. Əhalisinin sayı eyni olan bələdiyyələrin aldıkları dotasiyanın həcmində dəfələrlə fərq var.

2) Dotasiyaların ayrılmasının mövcud meyarları ədalətli şaquli maliyyə tarazlaşdırmasını özündə ehtiva etmir. Qanunvericiliyə görə dotasiyalar əhalinin sayına və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi cəkisi əsasında bölüşdürülür. Halbuki ölkədə dağlıq və ya düzənlik ərazilərdə yerləşən, infrastrukturunu yaxşı və ya pis olan, ərazisi böyük və ya kiçik olan bələdiyyələr mövcuddur. Bütün bu və digər amillər dotasiyaların ayrılması zamanı nəzərə alınmalıdır. Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, dotasiyaların ayrılması zamanı çoxlu sayda meyarlardan (adambaşına düşən vergi potensialı, ərazidə infrastrukturun vəziyyəti, demoqrafik şərait, ərazinin sahəsi və s.) istifadə olunur.

3) Dotasiyalar yerli büdcənin xərc ehtiyaclarını ödəmək iqtidarında deyil, əsasən simvolik xarakter daşıyır. Dotasiyaların verilməsi zamanı «az olsun amma hamıya çatsın» prinsipi əsas götürülür. Çünki araşdırmalar göstərir ki, bələdiyyələr ən yaxşı halda istədikləri dotasiyaların yarısını əldə edə bilirlər. Digər tərəfdən bələdiyyələrin

90%-nə ayrılan dotasiyaların məbləği demək olar ki, ya eynidir, ya da cüzi fərqlənir. Bütçə xərclərinin artımı fonunda bələdiyyələrə ayrılması nəzərdə tutulan maliyyə yardımlarının həcmninə sabit qalması da bu fikri sübut edir.

4) Qanunvericilikdə məqsədli transfertlərin verilməsinin dəqiq prinsip və meyarları mövcud deyil. «Bütçə sistemi haqqında» qanunun 11.14-cü maddəsində göstərilir ki, dövlət bütçəsindən maliyyə yardımları (o cümlədən məqsədli) almaq istəyən bələdiyyələr maliyyə yardımının həcmi əsaslandıraraq cari ilin may ayının 1-dək müvafiq icra hakimiyyəti orqanına təqdim etməlidirlər. Ancaq qanunvericilikdə məqsədli yardım almağın dəqiq prinsip və meyarları yoxdur, həmin transfertlərin istifadə istiqamətləri və təyinatı konkretləşdirilməyib. Əgər əvvəllər məqsədli yardım almaqla bağlı bələdiyyələr hökumətə müraciət edirdilərsə, son dövrlər belə müraciətlərin sayı tək-tükdür. Dövlət tərəfindən həyata keçirilən dövlət proqramlarının icrasına bələdiyyələrə də cəlb edilib. Ancaq bələdiyyələrin fəaliyyət göstərdikləri 10 il ərzində bu qurumlara məqsədli maliyyə yardımını ayrılmayıb.

Bütün bunlara baxmayaraq dövlət bütçəsindən yerli bütçələrə dotasiyaların ayrılması mexanizmlərini təkmilləşdirməklə mövcud vəziyyəti saxlamaq olar. Ancaq bu halda dövlət bütçəsindən bələdiyyələrə ayrılan məqsədsiz transfertlərin həcmnin artırılması zəruridir. Məqsədsiz transfertlər bütün ölkələrdə mövcuddur və hətta YRHK də öz rəylərində mərkəzi hakimiyyətlərə bu növ transfertlərə üstünlük verməsini tövsiyə edir. Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinin "**Yerli vergilər, maliyyə tarazlaşdırılması və yerli özünüidarə orqanlarına subsidiyalar**"a dair tövsiyəsinə 2000-ci ildə YRHK tərəfindən 14 sayılı rəy (6) hazırlanıb. Həmin rəydə göstərilir ki, maliyyə yardımlarının həcmi ədalətli olmalı və öncədən planlaşdırılmalıdır. Konqress həmçinin yerli özünüidarəetmənin müəyyən dərəcədə maliyyə müstəqilliyinə malik olmasını və dövlətin ayırdığı subsidiyaların onların ehtiyaclarının ödənilməsinə yönəltməyi tövsiyə edir. Konqresin rəyində tövsiyə olunur ki, dövlətin yerli bütçələrin maliyyələşdirilməsinə töhfəsi daha çox dotasiya (məqsədsiz maliyyə yardımı) formasında həyata keçirilməlidir.

Dövlət müntəzəm olaraq özünün maliyyə tarazlaşdırması sistemlərini nəzərdən keçirməli, resursların və xərc ehtiyaclarının qeyri-bərabər bölgüsünün mənfi nəticələrini effektiv şəkildə aradan qaldırmaq onu yaradan səbəbləri tapmalıdır. Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sistemi birpilləli olduğundan burada maliyyə tarazlaşdırılması əsasən şaquli şəkildə – dövlət və yerli orqanlar arasında aparılmalıdır. Tarazlaşdırma sistemi elə şəkildə qurulmalıdır ki, bu, bələdiyyələrin maliyyə imkanlarını sarsıtmasın, dövlətdən tam asılı vəziyyətə salmasın, yerli özünüidarə qurumlarını çeşidli xidmətlər göstərməkdən çəkindirməsin, vergi yığımına stimulu azaltmasın.

Dotasiyaların həcmi bir sıra meyarlar əsasında müəyyən olunmalıdır. Həmin meyarlar iqtisadi artım və xərclərin genişlənməsi kimi faktorları nəzərə almalıdır. Xərclərin artımının diqqətdə olması isə son dərəcə vacibdir. Bu, xüsusilə yerli özünüidarə orqanlarının öz resurs və imkanlarının iqtisadi amillərlə şərtlənən xərc artımının kompensasiyası üçün sərbəst manevr etməyə imkan vermədiyi şəraitdə daha da aktualdır.

Dövlət yerli bütçələrə məqsədsiz maliyyə yardımlarının verilməsinin mövcud mexanizmlərini saxladığı təqdirdə aşağıdakı təkmilləşdirmələr aparmalıdır:

- 1. «Bütçə sistemi haqqında» və «Bələdiyyə maliyyəsinin əsasları haqqında» qanunlara dəyişiklik edilməklə məqsədsiz transfertlərin ayrılması meyarları təkmilləşdirilməlidir.** Azərbaycanın ərazilərinin quruluşu, relyefi, demoqrafik

vəziyyəti fərqli olduğundan meyarların müəyyənləşdirilməsində bu amillər nəzərə alınmalıdır. Bunun üçün aşağıdakı meyarlar əlavə edilə bilər:

- *ərazinin infrastrukturunun vəziyyəti*. Burada bələdiyyə ərazisinin sərhəd yaxın və ya uzaq yerləşməsi, yolların vəziyyəti, məktəb, xəstəxana, poçt, mehmanxana kimi sosial obyektlərin mövcudluğu nəzərə alınır.
- *demografik vəziyyət*. Ərazidə işsizliyin səviyyəsi, əhəlinin savadlılıq dərəcəsi, yaşlıların və uşaların ümumi əhalidə payı və s. amillər nəzərə alınır.
- *ərazinin relyefi*. Bələdiyyənin dağlıq və ya düzənlik ərazidə yerləşməsi, torpaqlarının şoran və ya yararlı olması, dənizkənarında və ya quraqlıqda olması və s. kimi amillər nəzərə alınır.
- *ərazinin sahəsi*. Bələdiyyə ərazisinin ölçüsü, yəni böyüklüyü və ya kiçikliyi nəzərə alınır.
- *uçqarlıq*. Ərazinin rayon mərkəzində, sosial xidmətlərdən uzaqlığı əsas götürülür
- *yoxsulluq səviyyəsi*. Bələdiyyə daxil olduğu iqtisadi rayon üzrə yoxsulluq səviyyəsi ölçülür

2. Məqsədsiz transfertlərin verilməsində gəlir potensialı və xərc ehtiyacları əsasında tarazlaşdırma mexanizmlərinin tətbiq edilə bilər

- Gəlir potensialı əsasında tarazlaşdırmada **«adambaşına düşən vergi potensialı»**ndan istifadə olunur. Vergi potensialı mövcud vergi bazası və vergi dərəcələri şəraitində maksimum vergi yığmaq imkanını xarakterizə edir. Bu halda ölkə və ayrılıqda hər bir bələdiyyə üzrə vergi potensialı hesablanır. Vergi potensialı ölkə üzrə göstəridən aşağı olan bələdiyyələrə dotasiyalar ayrılır. Azərbaycanda «adambaşına vergi potensialı» göstəricisini hesablamaq üçün baza kimi kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaq üzrə torpaq vergisindən və fiziki şəxslərin əmlak istifadə oluna bilər. Məsələn, mövcud torpaq qanunvericiliyinə uyğun olaraq 19 kadastr qiymət rayonunun hər biri üzrə 4 keyfiyyət qrupu və onların hər biri üzrə verginin məbləği əsas götürülməklə torpaq vergisindən potensial gəlirlər əsasında **«adambaşına vergi potensialı»** göstəricisi hesablanır.
- Xərc ehtiyaclarına görə tarazlaşdırıcı transfertlərin verilməsində baza rolunu **«minimum yerli büdcə təminatı»** oynayır. «Minimum yerli büdcə təminatı» - minimum zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün yerli büdcə xərclərinin bir nəfərə düşən həcmilə müəyyən olunur. Həmin göstəricinin mahiyyəti budur ki, xüsusi gəlir bazasının miqyasından asılı olmayaraq bütün yerli özünüidarə qurumları əhaliyə dövlətin müəyyənləşdirildiyi ictimai xidmətləri çatdırmağa borcludur. Bu o xidmətlərdir ki, onların göstərilməsi istisnasız olaraq bələdiyyələrin sərəncamına verilib. Azərbaycan qanunvericiliyində «minimum yerli büdcə təminatı» öteri qeyd olunsa da onun hesablanması üçün zəruri mexanizmlər yoxdur.

3. Bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların həcmi artırılmalıdır. Hazırda bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların həcmi çox kiçik olduğundan o, maliyyə tarazlaşdırılması funksiyasını yerinə yetirə bilmir. Xarici ölkələrlə müqayisə, aparılmış sorğuların nəticələrin göstərir ki, dotasiyaların həcmi artırılmalıdır. Bu baxımdan dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyanın xüsusi çəkisinin yerli büdcə

xərclərində payını 50-70%-ə çatdırmalıdır. Bu isə dotasiyaların hazırkı həcmünün 3,5 milyondan 35 milyon manata çatdırılması deməkdir.

- 4. Kiçikölçülü bələdiyyələrin birləşdirilməsi təmin etməlidir.** Aparılmış tədqiqatlar Azərbaycanda fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin bir çoxunun ölçüsünün kiçik, əhalisinin sayının 1000 nəfərdən az olduğunu göstərir. Beynəlxalq araşdırmalar göstərir ki, çoxlu sayda kiçikölçülü yerli özünüidarə orqanlarının mövcud olması əhaliyə daha yaxın olan strukturun formalaşdırılması baxımından müsbət hal olsa da, büdcələrarası transfertlər sisteminin səmərəli qurulması və idarə edilməsi baxımından müəyyən problemlərə gətirib çıxara bilər **(9)**. İTYİB bələdiyyələrin böyüdülməsi ilə bağlı hazırladığı siyasət sənədində bu qurumların birləşdirilməsi mexanizmlərini göstərib **(17)**. Əgər hökumət təklif olunan qaydada bələdiyyələrin birləşdirilməsinə gedərsə, ölkə üzrə orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın həcmi 1270 manatdan 1800 manata qədər artar. Məsələn, Bərdə rayonu üzrə orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın həcmi 1017-dən 3361, İsmayıllıda 1012-dən 1937-yə, Xaçmazda isə 1107-dən 2768 manata qədər arta bilər.
- 5. Bələdiyyələrə kompensasiya verilməlidir.** Qanunvericiliyə müvafiq olaraq icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə uyğun, azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiyanın verilməsi təmin edilməlidir.

Alternativ 2. Məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi

Əslində təklif olunan bu alternativ ölkə qanunvericiliyi üçün heç də tamamilə yeni bir şey deyil. Belə ki, həm «Büdcə sistemi haqqında», həm də “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunlarında dövlət büdcəsindən yerli özünüidarəetmə orqanlarına dotasiya ilə yanaşı həm də məqsədli büdcə vəsaitlərinin ayrılması nəzərdə tutulur. Belə ki, «Büdcə sistemi haqqında» qanununun 26-cı maddəsində (*Dövlət büdcəsi ilə Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi və yerli büdcələr arasında qarşılıqlı əlaqə*) göstərilir ki, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi və yerli büdcələrlə dövlət büdcəsinin qarşılıqlı əlaqəsi gəlir mənbələrinin, gəlirlərin dotasiya, subvensiya və büdcə ssudaları şəklində bölüşdürülməsi vasitəsilə həyata keçirilir. Həmin Qanunun “*Bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyəti orqanları arasında büdcə münasibətləri*” adlı 32-ci maddəsində isə “yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiyanın ayrılması” dövlətin yerli büdcələrə maliyyə dəstəyinin həyata keçirilməsi yollarından biri kimi vurğulanıb. Bu məsələ eyni şəkildə “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunda **(2)** bir daha təsbit olunub. Bu Qanunun 7-ci maddəsində yerli büdcənin gəlirləri sırasında “*dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiya*” da qeyd olunur.

"Büdcə sistemi haqqında" Qanunun tələblərinə əsasən (maddə 11.14) dövlət büdcəsindən bu cür maliyyə yardımları almaq istəyən bələdiyyələr həm də belə vəsaitin həcmi əsaslandırılması ilə bağlı sənədləri və məlumatları qanunvericilikdə nəzərdə tutulan müddətdə Maliyyə Nazirliyinə təqdim etməlidirlər.

Subvensiyadan başqa mövcud qanunvericilikdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli vəsaitin ayrılmasının daha bir mexanizmi nəzərdə tutulub. Belə ki, "Büdcə sistemi haqqında" Qanununun 32-ci maddəsinin 3-cü bəndində göstərilir ki, "Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edirlər". Bu məsələ eyni şəkildə "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında" Qanunun 6-cı maddəsində də təsbit olunub.

Beləliklə, bu qısa şərhədən aydın olur ki, ölkəmizin mövcud qanunvericiliyində dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli büdcə vəsaitinin verilməsi nəinki qadağan olunmur, əksinə, bu mümkün hesab olunur və hətta bələdiyyələrə məqsədli vəsaitin ayrılmasının ən azı 2 forması təsbit olunur:

- dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə subvensiyanın verilməsi;
- bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə edildikdə bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün onların zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edilməsi.

Lakin, artıq uzun müddətdən bəri qanunvericilikdə nəzərdə tutulmasına rəğmən indiyə qədər ölkəmizdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə nə subvensiya verilməsi, nə də həvalə edilmiş əlavə səlahiyyətlərin maliyyələşdirilməsi formasında məqsədli vəsaitin ayrılması halı təcrübədə qeydə alınmayıb **(17)**. Bu çox müxtəlif amillərlə (səbəblərlə) izah oluna bilər (məsələn, bələdiyyələrin maliyyə idarəçiliyi sahəsində təcrübələrinin az olması, bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərini idarə etməsində hesabatlılıq və şəffaflıq vəziyyətinin qaneedici səviyyədə olmaması, bələdiyyələrin məqsədli vəsait üçün müraciət etməmələri, məqsədli büdcə vəsaiti üçün müraciət edən bələdiyyələrin zəruri vəsaitin həcmi kifayət qədər əsaslandırma bilməməsi, müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti

orqanının bələdiyyələrə məqsədli vəsait ayırmaq istəməməsi, bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlərin həvalə edilməməsi və s.).

Fikrimizcə, burada belə bir amilin həlledici rolu xüsusilə vurğulanmalıdır: mövcud qanunvericilikdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə subvensiyaların verilməsi ümumi şəkildə qeyd edilib, lakin onun reallaşdırılmasının işlək mexanizmləri təklif olunmayıb – indiyəcən hər-hansı başqa bir normativ aktda bələdiyyələrə məqsədli büdcə vəsaitinin ayrılması və onun istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin təşkili qaydaları təsbit olunmayıb (17). Bu isə, bir tərəfdən, dövlət büdcəsindən subsidiya almaq üçün bələdiyyələrin müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanına müraciət etmələrində çətinliklər yaradır, digər tərəfdən isə müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının bələdiyyələrə məqsədli vəsait ayırmasını mümkünsüz edir. Buna görə də dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli vəsaitlərin ayrılmasını nəzərdə tutan qanunvericilik müddələrinin reallaşması üçün müvafiq qaydaların (mexanizmlərin) işlənilməsi zəruridir.

Alternativin dəqiq ifadəsi

Beləliklə, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımının (transfertinin) təqdim edilməsinin təklif etdiyimiz ikinci alternativ variantını belə ifadə etmək olar: **dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə dotasiyanın ayrılmasının mövcud (təkmilləşdirilmiş) mexanizmlərinin saxlanması (bax: 1-ci alternativ) şərti ilə bələdiyyələrə məqsədli büdcə transfertlərinin ayrılmasına üstünlük verilməsi.**

Alternativin izahı

Bu halda dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə göstərilən maliyyə yardımlarının əsas ağırlıq mərkəzi məqsədsiz transfert kimi xarakterizə olunan dotasiyadan məqsədli büdcə transferti sayılan subvensiyanın üzərinə keçir. Başqa sözlə, dotasiya bir transfert forması olaraq burada da saxlanılır və bütün bələdiyyələrə təyin edilmiş konkret şərtlər daxilində müəyyən məbləğlərdə dotasiya təqdim olunur. Lakin bununla yanaşı, konkret layihələri (proqramları) işləyib hazırlamış və bunların reallaşdırılması zəruriliyini və tələb olunan maliyyə vəsaitinin məbləğini müəyyən edilmiş qaydada əsaslandırılmış bələdiyyələrə əlavə olaraq həm də subvensiyalar verilir. Bu vəsaitləri bələdiyyələr əvvəlcədən müəyyən edilmiş müddət ərzində yalnız təyinatı üzrə konkret layihələrin (proqramların) reallaşdırılmasına istifadə edə bilər.

Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə konkret layihələr (proqramlar) üzrə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizmi dövlət büdcəsindən investisiya layihələrinin maliyyələşdirilməsi mexanizmlərinə bərabərləşdirilə (uyğunlaşdırıla) bilər. Bələdiyyələr məqsədli vəsait almaq üçün hazırladıqları layihələri (proqramları) texniki-iqtisadi əsaslandırılması ilə birlikdə əvvəlcə İqtisadi İnkişaf Nazirliyinə (İİN) təqdim edir, İİN-də bunlar qiymətləndirildikdən sonra maliyyələşdirilməsi mümkün hesab olunan layihələr Maliyyə Nazirliyinə göndərilir və növbəti ilin büdcə layihəsinə daxil edilə bilər.

Maliyyə Nazirliyi (nazirliyin regional qurumları) və Hesablama Palatası bu vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadəsinə dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirir, vətəndaş cəmiyyəti isə bu vəsaitin istifadəsi üzərində ictimai nəzarəti təmin edə bilər.

Vəsait təyinatı üzrə layihənin (proqramın) reallaşdırılmasına istifadə edilmədikdə (təyinatından yayındırıldıqda) onun bütöv məbləği bələdiyyə tərəfindən dövlət büdcəsinə geri qaytarılır (vesaitin sərf olunmuş hissəsinin əvəzi bələdiyyə büdcəsi vəsaiti hesabına ödənilir), bələdiyyənin bu vəsaitdən istifadəyə məsul olan səlahiyyətli şəxslərinə qarşı isə qanunvericiliyə uyğun olaraq sanksiyalar tətbiq olunur.

Məqsədli transfertlərin tətbiq dairəsi

Adətən bu cür transfertlər bələdiyyələrin malik olduqları səlahiyyətləri çərçivəsində həyata keçirdikləri konkret sosial layihələr və hökumətin (müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının) bələdiyyələrə həvalə etdiyi konkret səlahiyyətlərin icrası ilə bağlı ola bilər. Dövlətin həyata keçirdiyi “Yoxsulluğun azaldılması və Davamlı İnkişaf Dövlət Proqramı”, “Regionların sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramı” və başqa bu kimi proqramların reallaşdırılmasına bələdiyyələrin cəlb edilməsi məqsədli transfertlərin tətbiqinin əhəmiyyətini artırır və tətbiq dairəsini genişləndirir.

Hazırda yerli özünüidarə qurumlarının sərəncamına verilmiş ümumi istifadədə olan yollarla bağlı layihələrin reallaşdırılmasına məqsədli transfertlər ayrıla bilər.

Gələcəkdə bələdiyyələrə səhiyyə və sosial xidmətlərin idarə olunması sahəsində səlahiyyətlər veriləcəyi təqdirdə adambaşına minimum xərc paketləri əsasında məqsədli transfertlərin ayrılması mümkündür.

Alternativin tətbiq mexanizmi

Dövlət büdcəsindən bələdiyyə layihələrinə (proqramlarına) məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizminin işə düşməsi üçün hökumət (Nazirlər Kabineti) tərəfindən aşağıdakı məsələlərin həllini nəzərdə tutan qaydalar (reqlamentlər) təsdiq edilməlidir:

1. Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün hazırlanan bələdiyyə layihələrinə (proqramlarına) və onların texniki-iqtisadi əsaslandırılmasına qarşı qoyulan tələblər;
2. Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyələrin layihələri (proqramları) təqdim etmələri, həmin layihələrə baxılması, onların qiymətləndirilməsi və maliyyələşdirilməyə təqdim edilməsi qaydaları;
3. Bələdiyyə layihələrinin (proqramlarının) maliyyələşdirilməsinə dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədli vəsaitlərin istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin (dövlət və ictimai) təşkili qaydaları;
4. Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyə layihələrinin (proqramlarının) hazırlanması məqsədilə bələdiyyənin səlahiyyətində olan ayrı-ayrı sahələrin (məsələn, bələdiyyənin səlahiyyətində olan yol təsərrüfatının və s.) idarə edilməsi ilə bağlı xərc normativləri təsdiq edilir.

Yuxarıda artıq qeyd olunduğu kimi, hazırkı şəraitdə yerli özünüidarə qurumlarının sərəncamına verilmiş ümumi istifadədə olan yollarla bağlı layihələrə məqsədli transfertlər ayrıla bilər. Ümumi istifadədə olan yollar dedikdə, təsərrüfat yolları istisna olmaqla, bələdiyyə ərazilərindəki mərkəzi küçələri əhatə edən yollar, habelə qonşu bələdiyyələri birləşdirən, amma dövlət orqanlarının sərəncamında olmayan yollar nəzərdə tutulur.

Bələdiyyə yollarının inkişafı ilə bağlı layihələrin işlənilməsi və məqsədli transfertlərə təqdim edilməsi üçün aşağıdakı işlərin həyata keçirilməsi vacibdir:

- a) Ayrıca olaraq bələdiyyə yol təsərrüfatı ilə bağlı xərc normativləri təsdiqlənir.

Xatırladaq ki, dövlət hakimiyyət orqanlarının sərəncamında olan respublika və yerli əhəmiyyətli yollarla bağlı bu cür normativlər mövcuddur. Belə ki, Nazirlər Kabinetinin 17 yanvar 2006-cı il tarixli 12 nömrəli qərarı ilə təsdiqlənmiş «Azərbaycan Respublikasının ümumi istifadədə olan respublika və yerli əhəmiyyətli avtomobil yollarının istismarı üzrə müvəqqəti xərc normativləri»nə görə həmin yollar 5 dərəcə üzrə təsnifləşdirilir və bu dərəcələrə uyğun olaraq yolların istismar xərcləri də diferensiallaşdırılır. Qərara əsasən, 1-ci dərəcəli yolun bir kilometrinin bir illik istismar xərcləri 39,86 min manat, 5-ci dərəcəli yolun xərci isə 7,1 min manatdır. Diqqət yetirək: qərarda çınqıl döşənmiş yol ən aşağı

dərəcəli yerli əhəmiyyətli yol kimi xarakterizə edilir və onun bir illik istismar xərci 7 min manatdan çoxdur. Halbuki hazırda əksər bələdiyyə ərazilərində mərkəzi küçələri əhatə edən yollar nisbətən yüksək dərəcəli yollardır (asfalt) və onların saxlanması daha çox xərc tələb edir. Amma bu gün Azərbaycanda bələdiyyələrin 70-75 faizinin məcmu büdcə gəlirləri ən aşağı dərəcəli yerli əhəmiyyətli yolun heç bir kilometrinin istismarına da yetməz.

Yolun hər kilometrinə görə 4 tip xərc normativləri təsdiqlənir:

- əsaslı təmir xərc normativi,
- cari təmir xərc normativi,
- yenidən qurma və bərpa xərc normativi,
- yolun saxlanması xərc normativi.

Cari və əsaslı təmir müddəti, həmçinin yeni salınmış yolun istismar müddəti də normalaşdırılır. Məsələn, əsaslı təmir aparılmış yol ən azı 5 il təmirsiz istifadə olunur, yaxud eyni yolda cari təmir 2 ildən tez aparıla bilməz və s. Xərc normativləri təyin edilərkən ölkənin ərazisi üzrə relyef, torpaq və iqlim fərqləri nəzərə alınır və müvafiq əmsallar tətbiq edilə bilər.

b) Vəsaitlərin təyinatından yayındırılmaması və işini keyfiyyətli görülməsi üçün təmir edilmiş və yenidən qurulmuş yolların təhvil-təslimi üçün nəzarət mexanizmləri formalaşdırılır;

c) Bütün bələdiyyə ərazilərində ümumi istifadədə olan bələdiyyə yollarının inventarizasiyası aparılır, ölkə üzrə onların tam həcmi müəyyənləşdirilir və Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti bələdiyyə yollarına mülkiyyət hüququnu təsdiqləyən şəhadətnamələrin verilməsini təmin edir;

d) Bələdiyyələr yolların təmiri, yenidən qurulması və ya bərpası üzrə layihələr hazırlayır. Layihədə yolun mövcud durumu və onun sakinlərə yaratdığı problemlər qeyd olunur, yolun təmiri, yenidən qurulması və ya bərpası zəruriliyi əsaslandırılır, əhəmiyyəti göstərilir, işin yerinə yetirilməsi müddətləri, işin yerinə yetirilməsi qrafiki, cəlb ediləcək resurslar və tələb olunan maliyyə vəsaitin həcmi dəqiqləşdirilir, dövlət büdcəsindən istəniləcək məbləğ əsaslandırılır (layihənin məzmununa qarşı qoyulan tələblər müvafiq qərarla təsdiq olunur);

e) Bələdiyyələrin hazırladıqları layihələr qiymətləndirilmək üçün İqtisadi İnkişaf Nazirliyinə (İİN) təqdim edilir. İİN-nin İnvestisiya layihələrinin qiymətləndirilməsi departamentində (şöbəsində) bələdiyyə layihələrinin qiymətləndirilməsi sektoru yaradılır. Nazirliyə təqdim olunan layihələr burada qiymətləndirildikdən sonra müsbət rəy aldıqda maliyyələşdirilmək üçün Maliyyə Nazirliyinə göndərilir. Müsbət rəy almayan layihələr yenidən işlənmək üçün müvafiq bələdiyyələrə geri qaytarılır;

f) Maliyyə nazirliyinə daxil olan bütün layihələr ümumiləşdirilir və bunlar üzrə yekun (ümumi) məbləğ növbəti ilin büdcə layihəsinə “Bələdiyyə layihələri üzrə məqsədli büdcə vəsaiti (subvensiya)” paraqrafı altında daxil edilir;

g) Ayrılmış vəsaitin ümumi məbləğinin ölkənin rayonları və bələdiyyələr (layihələr) üzrə bölünməsi büdcə ili başladıqdan sonra Nazirlər Kabininin sərəncamı ilə həyata keçirilir;

h) Maliyyə Nazirliyi (nazirliyin regional qurumları) və Hesablama Palatası bu vəsaitlərin təyinatı üzrə istifadəsinə dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirir.

Qeyd: Bələdiyyələrin yol təsərrüfatı layihələri üzrə məqsədli transfertlər üçün maliyyə mənbəyi rolunda «Avtomobil yolları» Məqsədli Büdcə Fondu da çıxış edə bilər.

Ölkə prezidentinin 12 oktyabr 2006-cı il tarixli sərəncamı ilə yaradılan bu fondun qarşısında duran əsas vəzifə ölkədə yol təsərrüfatının saxlanması və inkişafıdır. Fondun başlıca maliyyə mənbəyini yol vergisi, idxal olunan minik avtomobillərinə tətbiq edilən aksizlər və gömrük rüsumu, avtomobillərin illik texniki baxışdan keçirilməsi üçün ödənişlər təşkil edir. Məsələn, Makedoniyada bu təcrübədən istifadə olunur. Həmin ölkədə Yol Fondu mövcuddur və dövlət bu fondla formalaşan vəsaitlərdən 5 parametrlərə nəzərə alınmaqla bələdiyyələrə məqsədli transfertlər verir. Bu parametrlərə isə avtomobillərin sayı, yanacaq istehlakı, yol şəbəkəsinin sıxlığı, bələdiyyənin ərazisi və bələdiyyənin əhalisi daxildir.

Alternativin tətbiqinin üstünlükləri və çatışmazlıqları

Bu alternativin tətbiqi aşağıdakı üstünlüklərə malikdir:

- Bələdiyyələrin yerli problemlərin həlli istiqamətində layihələrin (proqramların) işlənilməsi, “nəticəyə yönəlik büdcə” hazırlanması və maliyyənin səmərəli idarə edilməsi sahələrində yeni bilik və bacarıqları formalaşır;
- Yerli problemlərin həllində bələdiyyələrin real iştirak imkanları genişlənir;
- Bələdiyyələr yerli problemlərin həlli məsuliyyətini üzərinə götürə biləcək ciddi instituta çevrilir;
- Dövlətlə bələdiyyələr arasında münasibətlər genişlənir və real əsaslara söykənir;
- Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları artır, lakin bu artımlar tədrici xarakter daşdığından bir ilin büdcəsinə yüklənmir;
- Dotasiyadan fərqli olaraq məqsədli maliyyə yardımları heç də bütün bələdiyyələrə deyil, yalnız iş görmək (layihə və proqramlar işləmək və həyata keçirmək) qabiliyyətinə və bacarığına malik bələdiyyələrə verilir. Buna görə də məqsədli transfertlərin alınması həm də bələdiyyənin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi amilinə çevrilir;
- Məqsədli büdcə yardımlarının verilməsi konkret layihələr (proqramlar) üzrə baş verdiyindən burada dotasiyanın ayrılması zamanı tətbiq olunan səmərəsiz bərabərləşdirmə mexanizmləri aradan çıxır;
- Dotasiyadan fərqli olaraq bu halda ayrılan büdcə vəsaiti təyinatı konkret və ünvanlı xarakter daşıyır, ayrılacaq vəsaitin istifadəsinin ictimai-sosial nəticələrini əvvəlcədən qiymətləndirmək və onun təyinatı üzrə istifadəsinə nəzarət etmək mümkün olur;
- Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən yardımların səmərəliliyi və nəticəliliyi yüksəlir;
- Dotasiyadan fərqli olaraq məqsədli büdcə vəsaitinin istifadəsi üzərində dövlət maliyyə nəzarəti təmin olunur;
- Məqsədli büdcə vəsaitinin istifadəsi bələdiyyələrin fəaliyyətində məsuliyyətliliyin, hesabatlılığın və şəffaflığın artırılmasına təkan verir;
- Cəmiyyətin bələdiyyələrin fəaliyyəti üzərində ictimai nəzarətin təşkilinə marağı artır və s.

Bu alternativin tətbiqinin aşağıdakı çatışmazlıqları var:

- Məqsədli büdcə yardımlarının ayrılması mexanizmi bir sıra qayda və prosedurların işlənilməsinə zəruri etdiyindən bu variantın əməli tətbiqi müəyyən zaman tələb edir (bu istənilən bir rəqləmətləşdirmə prosesinə xas olan haldır);
- Bu variantın tətbiqi bir sıra dövlət qurumlarının iştirakını zəruri etdiyindən bürokratik prosedurlar artır və müəyyən qədər əlavə xərclər yaranır (bu xərclərin

müqabilində dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan maliyyə yardımlarının istifadəsi səmərəliliyinin artması daha əhəmiyyətli olacaq);

- Bələdiyyələrin böyük əksəriyyətinin layihələr (proqramlar) işləmək sahəsində bilik və bacarıqlarının yetərli olmaması da variantın tətbiqi imkanlarını bir qədər məhdudlaşdırır və ya bütün bələdiyyələrin bu prosesə cəlb edilməsi zamanının uzanmasına gətirib çıxarır (bu problemin həllində vətəndaş cəmiyyəti institutları və müstəqil ekspertlər bələdiyyələrə böyük yardım göstərə bilərlər. Bu, bələdiyyələrin vətəndaş cəmiyyəti ilə əməkdaşlığının genişlənməsinə yeni imkanlar açır).

Bunu da qeyd etmək zəruridir ki, bu variantın tətbiqi zamanı ayrı-ayrı dövlət qurumlarının yerinə yetirəcəyi prosedurlar onlar üçün heç də tamamilə yeni deyil, əksinə onların indiyəcən təcrübədə istifadə etdikləri və müəyyən bacarıqların formalaşdığı prosedurlar olduğundan variantın tətbiqi asanlaşır, resurs, maliyyə və zaman məsrəfləri elə də böyük olmayacaq.

Alternativ 3. Paylı vergilərin tətbiqi yolu ilə dövlət maliyyə yardımlarının artırılması

Beynəlxalq təcrübədə yerli özünüidarə orqanlarına edilən dövlət maliyyə yardımları içərisində ən geniş yayılmış və maliyyə əks-mərkəzləşdirməsinin məqsədləri ilə ən çox uyğunluq təşkil edən formalardan biri **paylı vergilərdir**. Paylı vergilərin əsas mahiyyəti ondan ibarətdir ki, hökumət vergilərdən əldə etdiyi gəlirləri toplayır və onları gəlirlərin əldə olunduğu coğrafi bölgələrə uyğun olaraq bölüşdürür **(18)**. Başqa sözlə, zəruri vergilərdən (məs: ƏDV, gəlir vergisi, mənfəət vergisi və aksiz vergiləri) toplanmış gəlirlərin müəyyən bir hissəsi yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülür **(19)**.

Ukrayna və Rusiya kimi ölkələrdə vergilər hökumətin yerli nümayəndəlikləri tərəfindən toplanıb və yerli özünüidarə orqanları və hökumət arasında bölüşdürüldüyü halda, Albaniya, Xorvatiya, Macarıstan və Polşa kimi ölkələrdə bütün vergilər hökumət tərəfindən toplanır və vergilərin müəyyən hissəsi yaxud bir sıra konkret vergilərdən gələn gəlirlər şaquli qaydada yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülür. Ümumiyyətlə, paylı vergilərin tətbiqi dövlətin müxtəlif səviyyələri arasında gəlirlərin şaquli bölgüsünün ən yüksək şəkildə əks-mərkəzləşmiş forması hesab edilir. Müxtəlif dövlətlərdə fərqli qaydada toplanmasına və bölüşdürülməsinə baxmayaraq, paylı vergilər üçün ən mühüm və ümumi cəhət vergi əsası və vergi məbləğinin hökumət tərəfindən müəyyənləşdirilməsidir.

Hal-hazırda maliyyə əks-mərkəzləşməsi proqramını həyata keçirən əksər keçid ölkələrində paylı vergilər yerli özünüidarə orqanlarına ayrılan transfertlərin əsasını təşkil etməklə yanaşı həm də əsas maliyyə mənbəyi sayılır. Belə ki, Litva (78%), Estoniya (43%), Çexiya (41%), Latviya (46%), Sloveniya (42%), Slovakiya (33%) kimi dövlətlərdə yerli özünüidarə orqanlarının gəlirləri arasında paylı vergilərdən gələn vəsaitlərin həcmi kifayət qədər böyükdür **(Cədvəl 2)**.

Cədvəl 2

Yerli büdcələrin gəlirlərində dövlətin maliyyə yardımlarının payı

Ölkələr	Yerli büdcələrin gəlirlərində dövlətin maliyyə yardımlarının ümumi payı	Onlardan	
		paylı vergilərin payı	Transfertlərin payı
Litva	88%	78%	10%
Estoniya	81%	43%	38%
Çexiya	76%	41%	35%
Latviya	74%	46%	28%
Polşa	72%	13%	59%
Sloveniya	63%	42%	21%
Macarıstan	60%	16%	44%
Slovakiya	52%	33%	19%

Mənbə: Dexia.2003. Local Finance in the 10 Countries Joining the EU in 2004. Paris. Dexia

Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, sənaye ölkələrində yerli özünüidarə orqanlarının gəlirlərinin 40%-ini, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə isə 50%-ini təşkil edən transfertlər arasında əsas hissə paylı vergilərə məxsusdur. Bunu müxtəlif dövlətlərin paylı vergilərə cəlb etdikləri vergilərin növlərində və həcmində də müşahidə etmək mümkündür:

Müxtəlif ölkələrin təcrübəsində paylı vergilər

Ölkə	Vergi bazası	Vergi məbləği
Pakistan	Federal vergilər	37.5%
İndoneziya	Daxili vergilər	25%
Filippin	3 il əvvəlki daxili vergilər	40%
Argentina	Xalis müştərək fondlar	58.05%
Braziliya	Federal gəlirlər	20%
	Fərdi gəlir vergisi	47%
	Federal ƏDV vergiləri	57%
Ekvador	Cari gəlirlər	11%
	Fərdi gəlir vergisi	25%
Almaniya	ƏDV	49.5%
	Gəlir vergisi	50%
Hindistan	Gəlir vergisi	87.5%
	Birlik aksiz vergisi	47.5%
Qazaxıstan	ƏDV	Bütün vergi dərəcələri illik müəyyənləşdirilir və hər bir <i>vilayət</i> üçün müxtəlif ola bilər.
	Müəssisələrin gəlir vergisi	
	Aksiz vergisi	
	Fərdi gəlir vergisi	
Koreya	Milli vergi gəlirləri	13.27%
Meksika	“Tətbiq oluna bilən vergilər” (federal gəlir vergisi, ƏDV və neftə qoyulan adi haqlar)	20%
Nigeriya	Federasiya Hesabı	24%
	ƏDV-dən gələn gəlirlər	50%
Rusiya	ƏDV	10%
	Aksiz vergisi	5-10%
	Kommersiya müəssisələrinin gəlir vergisi	5%
Cən.Afrika	Milli gəlirlər	Müəyyən hissə
İsveçrə	Federal səviyyədə tətbiq olunan gəlir və mənfəət vergisi	30%
	Çıxıla bilən vergi	10%
	Hərbi xidmətdən azad olma üçün ödənilən vergi	20%

Mənbə: Bahl R. və Uallas S., 2004. “Büdcələrarası Transfərlər: Şaquli Bölüşdürmə”, Corciya Dövlət Universiteti, Atlanta, Amerika Birləşmiş Ştatları, səh.19-21.

Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, paylı vergilər hökumətdən yerli özünüidarə orqanlarına şaquli qaydada yönəldilən vəsaitlərin kifayət qədər mühüm məbləğlərini əhatə edir. Təcrübələrin müqayisəli təhlili paylı vergilər barədə iki əsas cəhətə üzə çıxarmağa imkan verir. Bunlardan **birincisi** paylı vergilərin konkret vergi bazasına əsasən müəyyənləşməsidir. Təcrübə göstərir ki, bəzi dövlətlər paylı vergiləri konkret vergi bazasına (məs: Argentina, Braziliya, Ekvador, Almaniya və s.), digərləri isə müxtəlif vergilərin bazasına (əsasən federal və milli) səviyyələrdə toplanan bütün vergilərin cəminə (məs: Pakistan, İndoneziya, Filippin, Cənubi Afrika, Braziliya və s.) tətbiq edirlər. **İkinci cəhət** isə ayrı-ayrı ölkələrdə eyni vergi bazasına müxtəlif dərəcəli paylı vergilərin tətbiqidir. Belə ki, bir çox dövlətlər fərdi gəlir vergisi, ƏDV-dən gələn gəlirlər və kommersiya müəssisələrindən toplanan gəlir vergisi kimi vergi bazalarına paylı vergiləri tətbiq etsələr də, bu vergi bazalarından gələn gəlirlərdən paylı vergilərə düşən hissələri

fərqlənir. Məsələn, Almaniya və Nigeriya ƏDV-dən gələn gəlirlərin 50%-ini paylı vergilərə ayırdıqları halda, Rusiyada bu göstərici 10%-dir. Burdan belə nəticəyə gəlmək olar ki, paylı vergilər geniş tətbiq olunsa da, onların tətbiq edildiyi vergi bazası və məbləği barədə ölkələr arasında oxşarlıq və ya konkret əsaslandırma tapmaq çətinidir (14).

Paylı vergilərin tətbiqi zamanı vergi əsası və bölüşdürülməyə cəmiyyət ümumi həcmlə yanaşı ən mühüm məqamlardan biri də paylı vergilər üçün ayrılmış məbləğin hansı formada bölüşdürülməsidir. Təcrübə göstərir ki, paylı vergilərin tətbiqi əsasən 3 formada həyata keçirilə bilər: (i) vergilərin toplandığı ərazilərə əsasən (*“derivation-based”*), (ii) düstura əsasən (*“formula-based”*) və (iii) müştərek vergi tətbiq etməklə (*“surcharge”*) (14).

Paylı vergilərin bölgüsünün ən geniş yayılmış (xüsusilə keçid ölkələrində) forması ***vergilərin onların toplandığı ərazilərə görə bölgüsüdür (“derivation-based”)***. Bu cür bölüşdürmənin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, vergilər onların toplandığı ərazi vahidinin sərəncamında qalır (14). Belə bölgü mexanizminin tətbiqinin əsas səbəbi müəyyən ərazi vahidində yerləşən müəssisələrin gəlirləri, o cümlədən onların ödədikləri vergilər üzərində həmin ərazi idarəetmə vahidinin səlahiyyətinin hələ əks-mərkəzləşmədən öncəki idarəetmə sistemi zamanı formalaşmasıdır. Bu cür bölgünün geniş yayılmasının digər səbəbi isə, onun tətbiqinin sadəliyidir. Buna baxmayaraq, paylı vergilərin ərazi prinsipi əsasında bölgüsünün çatışmayan cəhətləri də vardır. Belə ki, paylı vergilərdə bu cür bölgü formasının tətbiqi hökumət ayırmalarının böyük bir hissəsinin daha böyük imkanlara malik və daha çox gəlir potensialı olan yerli özünüidarə orqanlarına yönəldilməsinə və nəticədə zəngin regionlarla nisbətən zəif inkişaf etmiş və daha az vergi bazasına malik regionlar arasında disbalansın yaranmasına gətirib çıxara bilər.

Paylı vergilərin bölüşdürülməsi formalarından biri də ***düstur əsasında*** bölgüdür. Paylı vergilərin bu şəkildə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə orqanlarında adambaşına düşən gəlir, əhali sayı, ərazi və s. kimi zəruri amillər nəzərə alınır. Paylı vergilərin düstur əsasında bölüşdürülməsi zamanı məhdud imkanlara malik yerli özünüidarə orqanları öz xərc öhdəliklərini yerinə yetirmək üçün zəruri maliyyə resurslarına çıxış əldə etsələr də, təbii ehtiyatlara və yüksək inkişaf potensialına malik yerli özünüidarə orqanlarının lazımı maliyyə resurslarına çıxışını məhdudlaşdırabilir (20). Belə ki, düstur əsasında bölgü zamanı milli gəlirin formalaşmasında mühüm rol oynayan yerli özünüidarə orqanlarından toplanan gəlirlər elə də yüksək fəallıq göstərməyən digər yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülür və bu da nəticədə yüksək fəallığı və inkişaf potensialı olan yerli özünüidarə orqanlarının bir növ “cəzalandırılması” anlamına gəlir.

Paylı vergilərin bölüşdürülməsinin üçüncü forması isə ***müştərek vergilərin (“surcharge”)*** tətbiqidir. Müştərek vergilərin tətbiqinin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, yerli özünüidarə orqanları müvafiq vergi əsaslarına dövlət tərəfindən təyin edilmiş həddə və daha sonra müvafiq yerli özünüidarə orqanına çatacaq vergi qoyurlar və hər bir yerli özünüidarə orqanı paylı vergilərdən öz hissəsini bu yolla alır (20). Müştərek vergilərin tətbiqi zamanı hökumət müvafiq vergi bazasına qoyulan vergi məbləğini azaldır və yerli özünüidarə orqanlarına həmin vergi bazası üzrə əlavə vergi qoymaq imkanı yaradır. Müştərek vergilər tətbiq olunan zaman vergiləri əvvəlki məbləğdən yüksək olmasının qarşısını almaq üçün hökumət müvafiq vergi həddi müəyyənləşdirir. Paylı vergilərin digər bölüşdürmə formalarında olduğu kimi müştərek vergilərin tətbiqi zamanı vergilər mərkəzləşdirilmiş qaydada toplanır. Hazırda əks-mərkəzləşmə istiqamətində uğurlar əldə etmiş bir sıra ölkələrdə (Danimarka, Norveç, İsveç, Finlandiya, İslandiya və Belçika) tətbiq olunan müştərek vergilər paylı vergilərin digər formalarından fərqli olaraq yerli

özünüidare orqanlarında hesabatlılıq və müstəqilliyi artırır və resurslardan daha səmərəli istifadə imkanları yaradır. Buna baxmayaraq, müştərək vergilərin tətbiq oluna biləcək vergi əsasları məhduddur. Belə ki, yerli özünüidare orqanları üçün tipik hesab edilən bir çox zəruri vergi bazalarına (ƏDV, müəssisələrin gəlir vergisi və s.) müştərək vergilərin tətbiqi çətinliklər törədir.

Yerli özünüidarəetmənin inkişafında digər mühüm elementlər kimi paylı vergilərin də rolu böyükdür. Təsadüfi deyil ki, paylı vergilər hökumətdən yerli özünüidare orqanlarına edilən maliyyə köçürmələrinin əks-mərkəzləşdirmənin məqsədləri baxımından ən uyğun forma hesab olunur. Paylı vergilərin tətbiqinin mühüm üstün cəhətlərindən biri onun sadəliyi və davamlılığıdır. Belə ki, paylı vergilər həm yerli özünüidare orqanları, həm də hökumət tərəfindən asanlıqla tətbiq edilə bilər və böyük inzibati xərclər tələb etmir. Bundan əlavə, transfertlər və qrantlarla müqayisədə paylı vergilər yerli özünüidare orqanlarının müəyyən həcmdə maliyyə resursları ilə təminatına və onların nisbətən dəqiq büdcə proqnozlaşdırmasına zəmanət verir və buna görə də, paylı vergilər yerli özünüidare orqanlarının şaquli maliyyələşdirilməsinin ən səmərəli üsulu hesab edilir **(14)**.

AŞ YRHK-nin «Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunlaşdırılması - təcrübədə subsidiarlıq prinsipinin yoxlanılması haqqında» adlı 2000-ci il tarixli 79 sayılı tövsiyəsində göstərilir ki, paylı vergiləri yerli vergilər kateqoriyasına şamil etmək olmaz. Bu resurslar daha çox transfertlərə yaxındır. Paylı vergilər transfertlərlə müqayisədə daha çox stabildir (bölüşdürülmə meyarları konstitusiyaya və ya qanunla tənzimləndikdə). **(7)**

Buna baxmayaraq, yerli özünüidarəetmənin inkişafı baxımından paylı vergilərin tətbiqinin bir sıra çatışmayan cəhətləri vardır. Bunlardan ən zəruri olanı, paylı vergilərin tətbiqi zamanı səmərəlik və hesabatlılığın zəif olmasıdır **(20)**. Belə ki, bölüşdürülən vergi bazasının və vergi məbləğinin təyin edilməsində heç bir səlahiyyətə malik olmayan yerli özünüidare orqanları paylı vergilərdən əldə etdikləri gəlirlərin səmərəli istifadəsində də maraqlı olmurlar. Nəticədə, yerli özünüidare orqanlarının gəlir əldə etmə istəyi ilə xidmətlərin çatdırılması öhdəliyi arasındakı əlaqə qırılır.

Paylı vergilərin tətbiqinin digər mühüm çatışmazlığı gəlirlərin toplanması istiqamətində yerli özünüidare orqanlarında maraqlı olma bilməməsidir. Vergi bazası və vergi məbləği üzərində heç bir səlahiyyətə malik olmayan, lakin hər il hökumətdən müəyyən həcmdə maliyyə resursları alan yerli özünüidare orqanları yerli maliyyə resurslarının toplanmasında maraqlı olmurlar.

Paylı vergilərin digər mühüm çatışmazlığı isə yerli özünüidare orqanlarının maliyyələşməsinin qeyri-formal mexanizmlərinin meydana gəlməsinə şərait yaratmasıdır **(19)**. Belə ki, hökumətdən daha çox maliyyə vəsaiti almaq üçün bəzi yerli özünüidare orqanları hökumətin müvafiq orqanları ilə danışıqlar aparıb qeyri-rəsmi yollarla daha çox maliyyə vəsaitləri ala bilərlər. Bu da yerli özünüidare orqanları ilə hökumət arasında münasibətlərin qeyri-şəffaflığına gətirib çıxardır və hesabatlılığın təmin olunmasını şübhə altına alır.

Azərbaycanın vergi qanunvericiliyinə **(3)** görə, ölkə ərazisində 3 səviyyəli (dövlət, muxtar respublika və yerli) vergi mövcuddur. Paylı vergilərin əsas bazası olan dövlət vergiləri ölkənin bütün ərazisində tətbiq edilir. Hazırda dövlət vergilərinə 9 vergi növü daxildir: fiziki şəxslərin gəlir vergisi, hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi, ƏDV, aksizlər, hüquqi şəxslərin torpaq vergisi, hüquqi şəxslərin əmlak vergisi, yol vergisi, sadələşdirilmiş vergi. Dövlət büdcəsinin gəlirlərinin formalaşmasında əsas çəkiyə malik vergilər hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi (30%-35%), ƏDV (20-25%), fiziki şəxslərin gəlir

vergisi (10%) və aksizlərdir (5-7%). Xarici təcrübədə də məhz bu 4 vergi növü paylı vergi qismində çıxış edir. Azərbaycanda hüquqi şəxslərin əmlak vergisinin büdcə gəlirlərində payı 2% civarındadır. Halbuki inkişaf etmiş ölkələrdə bu verginin payı yüksəkdir.

Azərbaycandan yerli büdcələrinin gəlir mənbələrinin genişləndirilməsi və dövlətin maliyyə yardımlarının artırılması məqsədilə paylı vergi sisteminin tətbiqinin aşağıdakı mexanizmlərlə həyata keçirilməsi məqsədə uyğundur:

- **Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlarından tutulan sadələşdirilmiş vergilərin yerli vergilərə daxil edilməsi.** Vergi qanunvericiliyinə görə, ƏDV məqsədləri üçün qeydiyyatda alınmamış və əvvəlki dövr ərzində vergi tutulan əməliyyatların həcmi 22500 manat və ondan az olan hüquqi şəxslər və hüquqi şəxs yaratmadan sahibkarlıq fəaliyyətini həyata keçirən fiziki şəxslər sadələşdirilmiş vergi ödəyiciləridir. Məcəllədə bu verginin mülkiyyət növündən asılı olmayaraq bütün vergi ödəyicilərinə şamil edildiyi aydın görünür. Bu isə o deməkdir ki, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlar da sadələşdirilmiş vergiyə (ƏDV ödəyicisi olmadığı halda) cəlb edilir. Hökumət bələdiyyə müəssisələrinin ödəməli olduğu sadələşdirilmiş vergi məbləğini yerli büdcələrin ixtiyarına verməklə bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərinin artımına töhfə vermiş olar. Məsələn, 2009-cu ildə sadələşdirilmiş vergilər 78 milyon manat proqnozlaşdırılıb.

- **Fiziki şəxslərin gəlir vergisinin 10%-i yerli, 90%-i isə dövlət büdcəsinə ödənilməklə paylı verginin tətbiqi.** Fiziki şəxslərin paylı vergidə baza kimi götürülməsi bələdiyyələr üçün daha geniş imkanlar açar. Belə ki, sadələşdirilmiş vergidən fərqli olaraq bələdiyyə ərazisində yaşayan və işləyən şəxs gəlir vergisinin ödəyicisidir. Fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin heç olmazsa 10%-nin yerli büdcələrə ödənilməsi nəticəsində bələdiyyə büdcələrini əhəmiyyətli dərəcədə artırmaq olar. Məsələn, 2009-cu ilin dövdət büdcəsində bu vergi üzrə daxilolmalar 900 milyon manat proqnozlaşdırılıb. Bu vergi növünün 10%-i olan 90 milyon manat bələdiyyələrin 2008-ci il üzrə ölkə üzrə cəmi büdcə gəlirlərindən (43 milyon AZN) 2 dəfə çoxdur. Bu isə o deməkdir ki, fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin 10%-nin yerli büdcələrə verilməsi nəticəsində onların həcmi 3 dəfə arta bilər. Bu məbləğ eyni zamanda bələdiyyələrə ayrılan dotasiyalardan 26 dəfə çoxdur.

- **ƏDV vergisinin 5%-i yerli, 95%-i isə dövlət büdcəsinə ödənilməklə paylı verginin tətbiqi.** ƏDV dövlət büdcəsinin əsas gəlir mənbələrindən biridir. Büdcə gəlirlərinin təxminən 30-30%-i bu mənbə hesabına formalaşır. 2009-cu ildə ƏDV üzrə daxilolmalar təxminən 2,3 milyard manat məbləğində proqnozlaşdırılıb. Bu verginin məbləği böyük olduğundan onun əvvəlki vergi növündən fərqli olaraq daha az hissəsinin - 5%-nin bələdiyyələrə verilməsi yerli büdcələrin gəlirlərini artımı üçün kifayət edər. Bu isə ildə təxminən 115 milyon manat deməkdir.

Ümumilikdə götürdükdə bu alternativin təklif olunan mexanizmlə qəbulu nəticəsində bələdiyyələr hər il dövlət büdcəsindən əlavə olaraq təxminən 200 milyon manat həcmində maliyyə yardımını almaq imkanı əldə edə bilər. Bu vəsait bələdiyyələrin hazırkı büdcəsindən 5 dəfə, yerli büdcələrə ayrılan maliyyə yardımlarından isə 57 dəfə çoxdur. Orta hesabla hər bələdiyyəyə düşən illik gəlir 16 mindən 88 min manata, adambaşına düşən maliyyə yardımlarının həcmi isə 0,41 manatdan 24 manata qədər arta bilər.

Sənədi hazırlayan ekspertlər Azərbaycanın bir neçə rayonunda araşdırma aparıb, 2007-ci ildə ərazidən yığılan vergilərin həcmi barədə statistik məlumatları əldə ediblər. Məlumatların təhlili göstərir ki, 2007-ci ildə **Xaçmaz** rayonu üzrə 1,5 milyon məbləğində gəlir vergisi, 473,8 min manat məbləğində ƏDV, 100 min manat məbləğində isə sadələşdirilmiş vergi yığılıb. Həmin il ərazidə fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin cəmi

gəlirləri isə 1,6 milyon manat olub. Fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin 10%-nin (150 min AZN), ƏDV-nin 5%-nin (24 min AZN) bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi yerli büdcə gəlirlərinin 11% artması deməkdir. Əgər Xaçmazda 2007-ci il üzrə maliyyə yardımının orta hesabla hər bələdiyyəyə düşən həcmi 1107 manat, adambaşına düşən həcmi 0,50 manat idisə, paylı verginin tətbiqi nəticəsində bu rəqəmlər 3 dəfə (uyğun olaraq 3600 və 1,6 manata qədər) arta bilər.

Cəlilabadda 2007-ci il üzrə fiziki şəxslərdən 1,5 milyon manat məbləğində gəlir, 242,5 min manatlıq ƏDV, 230 min manatlıq isə sadələşdirilmiş vergi yığıblar. Bələdiyyələr isə bu müddətdə 517,4 min manatlıq büdcə formalaşdırıblar. Fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin 10%-nin (150 min AZN), ƏDV-nin 5%-nin (12 min AZN) bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi yerli büdcə gəlirlərinin 30% artması deməkdir. Əgər Cəlilabadda 2007-ci il üzrə maliyyə yardımının orta hesabla hər bələdiyyəyə düşən həcmi 1034 manat, adambaşına düşən həcmi 0,65 manat idisə, paylı verginin tətbiqi nəticəsində bu rəqəmlər 2,5 dəfə (uyğun olaraq 2400 və 1,5 manata qədər) arta bilər.

Mingəçevir şəhərində 2007-ci il üzrə fiziki şəxslərdən 1,1 milyon manat məbləğində gəlir, 901,1 min manatlıq ƏDV, 285,6 min manatlıq isə sadələşdirilmiş vergi yığıblar. Şəhərdə yeganə fəaliyyət göstərən bələdiyyə bu müddətdə 335,2 min manatlıq büdcə formalaşdırıb. Fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin 10%-nin (110 min AZN), ƏDV-nin 5%-nin (45 min AZN) bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi yerli büdcə gəlirlərinin 46% artması deməkdir. 2007-ci ildə Mingəçevir şəhər bələdiyyəsi ən çox maliyyə yardımı (27.200 manat) alan bələdiyyə olub. Bu yardımların adambaşına düşən həcmi isə 0,28 manat olub. Paylı vergi sisteminin tətbiqi nəticəsində şəhər bələdiyyəsinə ayrılan maliyyə yardımının həcmi 7 dəfəyədək arta bilər. Transfərlərin adambaşına düşən həcmi isə 1,9 manata çata bilər.

Paylı vergilərin tətbiqi mexanizmlərinin təhlili göstərir ki, yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirilməsində paylı vergilər mühüm rola malikdir və əksmərəzləşmə, eləcə də yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə müstəqilliyi vermək baxımından yerli özünüidarə orqanlarının şaquli maliyyələşməsinin ən səmərəli üsuludur. Bununla belə, paylı vergilərin meydana gətirdiyi problemləri istisna etmək olmaz. Paylı vergiləri tətbiq edən dövlətlərin bu cür problemlərlə üzlaşməməsi və ya onları aradan qaldırmaq məqsədilə bir sıra səmərəli siyasətlər tətbiq oluna bilər.

Alternativlərin qiymətləndirilməsi

Sənəddə təklif olunan alternativlərin qiymətləndirilməsi və üstün alternativin seçilməsi üçün sənədi hazırlayanlar xüsusi meyarlar işləyib hazırlayıb və həmin meyarlar əsasında qiymətləndirmə aparılıb.

Qiymətləndirmənin metodologiyası. Qiymətləndirmənin metodologiyasını meyarlar əsasında ekspert qiymətləndirməsi təşkil edir. Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamanı iqtisadi səmərəliliyin artırılmasına təsir edən meyarlar seçilib. Bu meyarların seçilməsində məqsəd dövlət büdcəsindən yerli büdcələ maliyyə yardımları ayrılması mexanizmlərini təkmilləşdirilməsi və bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artım səviyyəsini ölçməkdir. Ekspert qrupu hər üç alternativ meyarlar üzrə bal sistemi əsasında qiymətləndirib. Sonda ballar toplanaraq üstün alternativ müəyyənləşdirilib.

Alternativlərin qiymətləndirilməsi zamanı aşağıdakı meyarlar əsas götürülüb:

- *Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi;*
- *Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi;*
- *Yerli vergilərin yığım səviyyəsinin stimullaşdırılması səviyyəsi;*
- *Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi;*
- *Bələdiyyə büdcəsinin dövlət büdcəsindən asılılıq səviyyəsi;*
- *Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi;*
- *Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi;*
- *Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi;*
- *maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi;*

Bu meyarlar yerli büdcələrin gəlirlərinin artım səviyyəsinin, bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə yardımlarından bəhrələnmə səviyyəsini özündə ehtiva edir.

Meyarların izahı:

Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi. Dövlətin maliyyə yardımları hesabına yerli büdcələrin gəlirlərinin artımı səviyyəsini göstərir.

Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan maliyyə yardımlarının (məqsədli, məqsədsiz, paylı vergi) artım səviyyəsini xarakterizə edir.

Yerli vergilərin yığımının stimullaşdırılması səviyyəsi. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımlarının ayrılması nəticəsində bələdiyyə orqanlarının yerli vergiləri yığmağa nə dərəcədə maraqlı olması səviyyəsini göstərir.

Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi. Dövlətin maliyyə yardımlarının bələdiyyə orqanlarının xərc ehtiyaclarını nə dərəcədə ödəməsi səviyyəsinin göstərir.

Bələdiyyə büdcəsinin dövlət büdcəsindən asılılıq səviyyəsi. Yerli büdcələrin gəlirlərində transfertlərin xüsusi çəkisinin artması səbəbindən bələdiyyənin dövlətdən asılılığını göstərir

Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi. Dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə yardımlarının bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyi sahəsindəki peşəkarlığına təsir imkanlarının göstərir.

Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi. Dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə yardımlarının bələdiyyə orqanları arasında bölüşdürülmə, bələdiyyə orqanlarını əhatəetmə səviyyəsini göstərir.

Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi. Transfertlərin həcmnin artması hesabına bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artması və onların ictimai xidmətlər göstərməsinə stimullaşdırmaq imkanlarını göstərir.

Maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi. Transfertlərin istifadəsinə dövlətin müvafiq qurumunun nəzarət imkanlarının artma səviyyəsinin göstərir.

Qiymətləndirmə ballarının izahı.

Alternativlərin nəticəsinin qiymətləndirilməsi zamanı 3 səviyyə – aşağı, orta və yüksək müəyyənləşdirilib və hər bir səviyyəyə şərti olaraq bal verilib. Aşağı səviyyə - 1, orta – 2, yüksək səviyyə isə 3 bal qiymətləndirilib. Qiymətləndirmə müqayisəli təhlillərə və hipotezaya əsaslanıb. Zəruri statistik məlumatlar əldə etmək mümkün olmadığından variantların həyata keçirilməsi zamanı baş verəcək dəyişikliklərin dəqiq sərhədlərini də müəyyənləşdirmək çətin olub. Bu baxımdan səviyyələrə verilən ballar alternativlərin müqayisəsinə və ekspertlərin hipotezinə əsaslanıb. **(Cədvəl 3-6)**

Siyasətin həyata keçirilmə prosesi və nəticəsinin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi 2-7-ci cədvəllərdə əksini tapıb:

Alternativ variantların meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi

Cədvəl 3.

Alternativ 1. Əlavə meyarlar tətbiq etməklə məqsədsiz transfertlərin artırılması (mövcud vəziyyətin saxlanması)

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi		2		2
2. Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi		2		2
3. Yerli vergilərin yığım səviyyəsinin stimullaşdırılması səviyyəsi		2		2
4. Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi		2		2
5. Yerli büdcənin dövlət büdcəsindən asılılığının azalma səviyyəsi	1			1
6. Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi	1			1
7. Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi		1		1
8. Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi	1			1
9. Maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi	1			1
Yekun bal				13

Cədvəl 4.**Alternativ 2. Məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi**

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi		2		2
2. Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi		2		2
3. Yerli vergilərin yığım səviyyəsinin stimullaşdırılması səviyyəsi		2		2
4. Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi	1			1
5. Yerli büdcənin dövlət büdcəsindən asılılığının azalma səviyyəsi			3	3
6. Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi			3	3
7. Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi	1			1
8. Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi			3	3
9. Maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi			3	3
Yekun bal				20

Cədvəl 5.**Alternativ 3. Paylı vergilərin tətbiqi yolu ilə dövlət maliyyə yardımlarının artırılması**

Meyarlar	Qiymətlər			Bal
	Aşağı	Orta	Yüksək	
	1	2	3	
1. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi			3	3
2. Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi			3	3
3. Yerli vergilərin yığım səviyyəsinin stimullaşdırılması səviyyəsi	1			1
4. Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi			3	3
5. Yerli büdcənin dövlət büdcəsindən asılılığının azalma səviyyəsi	1			1
6. Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi		2		2
7. Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi			3	3
8. Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi		2		2
9. Maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi			3	3
Yekun bal				21

Hə bir alternativ ekspertlər tərəfindən tərtib edilmiş meyarlar üzrə qiymətləndirilib və nəticələr 6-cı cədvəldə ümumiləşdirilib.

Cədvəl 6.**Meyarlar üzrə qiymətləndirmənin yekunu**

Meyarlar	Alternativlər		
	1-ci alternativ	2-ci alternativ	3-cü alternativ
1. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin artım səviyyəsi	2	2	3
2. Dövlətin maliyyə yardımlarının artım səviyyəsi	2	2	3
3. Yerli vergilərin yığım səviyyəsinin stimullaşdırılması səviyyəsi	2	2	1
4. Bələdiyyələrin xərc ehtiyaclarının ödənilmə səviyyəsi	2	1	3
5. Yerli büdcənin dövlət büdcəsindən asılılığının azalma səviyyəsi	1	3	1
6. Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə idarəçiliyinin peşəkarlıq səviyyəsi	1	3	2
7. Bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunma səviyyəsi	1	1	3
8. Yerli ictimai xidmətləri göstərə bilmə imkanlarının artım səviyyəsi	1	3	2
9. Maliyyə yardımlarının istifadəsi üzərində dövlətin maliyyə nəzarətinin təmin olunma səviyyəsi	1	3	3
Cəmi	13	20	21

Alternativ variantlar hər bir meyar üzrə ayrı-ayrılıqda qiymətləndirilib və yekunda verilmiş ballar toplanıb. Ekspertlər tərəfindən aparılmış qiymətləndirmənin (**Cədvəl 3-6**) nəticəsi olaraq yekunda *paylı vergilərin tətbiqi yolu ilə dövlət maliyyə yardımlarının artırılması* variantına üstünlük verilib. Bu variant digər 2 variantla müqayisədə daha çox bal (21 xal) yığıb. Çünki bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması baxımından paylı vergilərin tətbiqi daha üstündür. Ekspertlərin 2-ci üstünlük verdiyi alternativ *məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsidir*. Alternativlərin meyarlar üzrə qiymətləndirilməsi göstərir ki, hökumət bələdiyyələrə maliyyə yardımları verilməsinin mövcud mexanizmlərini təkmilləşdirməli, paylı vergi sistemini tətbiq etməlidir.

İndi isə alternativlərin çoxməqsədli təhlil əsasında təsirini qiymətləndirək. Bu təhlildə alternativin həyata keçirilmə məqsədləri və həmin məqsədlərə təsir edən amillərin imkanları qiymətləndirilib.

Cədvəl 7.**Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsi istiqamətində alternativ siyasətlərin təsirinin proqnozlaşdırılması**

Məqsədlər	Təsir kateqoriyası	Alternativlər		
		1-ci alternativ	2-ci alternativ	3-cü alternativ
1. Maliyyə imkanlarının genişlənməsi	1.1. Vergi gəlirlərinin artımı	Baş vermir	Baş verir	Baş vermir
	1.2. Qeyri-vergi gəlirlərinin artımı	Baş verir	Baş verir	Baş verir
	1.3. Büdcə gəlirlərinin artımı	Baş verir	Baş verir	Baş verir

	1.4. Dövlətin maliyyə yardımlarının artımı	Cüzi artım baş verir	Cüzi artım baş verir	Yüksək artım baş verir
2. Maliyyə vəsaitlərin istifadəsində şəffaflığın və hesabatlılığın artması	2.1. Hökumət qarşısında hesabatlılığın artımı	Baş vermir	Baş verir	Baş vermir
	2.2. Vəsaitlərin təyinatından kənar istifadə imkanlarının məhdudluğu	Təyinatdan kənarlaşma mümkündür	Təyinatdan kənarlaşma qeyri-mümkündür	Təyinatdan kənarlaşma mümkündür
	2.3. Vətəndaş cəmiyyəti üzvləri qarşısında hesabatlılığın artımı	Baş vermir	Baş verir	Baş vermir
	2.4. Maliyyə yardımlarından istifadənin hesabatının ictimaiyyətə açıqlığı	Məhduddur	Nisbətən açıqdır	Məhduddur
3. Bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyinin artırılması	3.1. Bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən asılılığının azaldılması	Az asılılıq	Az asılılıq	Yüksək asılılıq
	3.1. Yerli vergi yığımının stimullaşdırılması	Orta stimül	Orta stimül	Aşağı stimül
	3.1. Yerli ictimai xidmətlərin göstərilməsinə marağının artması	Maraq az olur	Maraq olur	Maraq az olur
4. Büdcə-maliyyə idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi	4.1. Maliyyənin idarə edilməsi üçün mövcud strukturun təkmilləşdirilməsi	Baş vermir	Baş verir	Baş verir
	4.2. Kadrların peşəkarlığının artımı	Artmır	Artır	Artmır

Alternativlərin çoxməqsədli təhlili ballar əsasında ekspert qiymətləndirilməsindən fərqli olaraq əsas üstünlüyü 2-ci alternativə - *məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsinə* verir. Bələdiyyələrin daha çox maliyyə yardımları almaq imkanına, qeyri-vergi gəlirlərinin artımına və bələdiyyələrin transfertlərlə əhatə olunması səviyyəsinə görə paylı verginin tətbiqi əhəmiyyətlidir. Ancaq hökumət qarşısında hesabatlılığın artımı, vəsaitlərin təyinatından kənar istifadə imkanlarının məhdudluğu, bələdiyyələrin ictimai xidmətlərə marağının artırılması baxımından məqsədli transfertlərin tətbiqi daha əlverişlidir. Üstəgəl paylı vergi sisteminin tətbiqi bələdiyyələrdə yergi vergi yığımına marağını azaldacaq ki, bu da vergilərin azalmasına gətirib çıxaraq və yerli büdcənin mərkəzi büdcədən asılılığını artıracaq.

Alternativlər seçilərkən bir sıra amillər – ölkənin makroiqtisadi vəziyyəti, iqtisadiyyatın neftdən asılılığı, hökumətin yerli idarəetməyə baxışı, bələdiyyələrin maliyyə idarəçiliyi təcrübəsi və s. nəzərə alınıb. Bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılmasının ən optimal variantı qiymətləndirilən 3 alternativin birgə kombinasiyasının, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarına məqsədsiz maliyyə yardımlarının verilməsi ilə yanaşı,

məqsədli maliyyə yardımların verilməsinə başlanılması və paylı vergi sisteminin tətbiqi olardı. Ancaq yuxarıda sadaladığımız amillər bu variantı mümkünsüz edir. Burada alternativlərdən yalnız birinin seçilməsi və ayrılıqda tətbiqi mümkünlüyü ortaya çıxır.

Beynəlxalq təcrübədə geniş tətbiq edilməsi və bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması baxımından 3-cü alternativ, yəni paylı vergi sisteminin tətbiqi daha səmərəli mexanizmdir. Ancaq hökumətin indiki zamanda bu mexanizmi qəbul etməsi inandırıcı görünmür. Çünki paylı vergi sisteminin siyasi cəhətdən həyata keçirilmə mümkünlüyü hazırda aşağı səviyyədədir. Ölkə iqtisadiyyatının neftdən asılılığı və vergi yığıcı səviyyəsinin ərazilər üzrə qeyri-bərabər bölünməsi bu alternativə həyata keçirilmə ehtimalını aşağı salır. Belə ki, dünyada baş verən maliyyə böhranı nəticəsində Azərbaycanın dövlət büdcəsinin 70%-ə qədərini formalaşdıran neft və neft məhsullarının qiymətinin aşağı düşməsi büdcə gəlirlərinin icrası prosesində çətinliklər yaradıb və bunun bir neçə il müddətində davam etməsinə təminat yoxdur. Bu baxımdan iqtisadi böhranın indiki vəziyyətində hökumətin büdcəni doldurmaq üçün yığıdığı vergilərin bir hissəsini bələdiyyələrə verməsi inandırıcı görünmür. Digər bir çatışmazlıq vergi gəlirlərinin əsas yükünün Bakı şəhərinin payına düşməsidir. Belə ki, vergi gəlirlərinin əsas hissəsi neftin hasilatı və istehsalı ilə məşğul olan şirkətlərin (ABƏŞ, ARDNŞ və s.) hesabına formalaşır. Qeyri-neft sektoru hesabına yığılan vergi gəlirləri də paytaxtın payına düşür. Bu isə o deməkdir ki, paylı verginin tətbiqi nəticəsində Bakı bələdiyyələri daha çox yardım əldə edəcəklər. Əvəzində regionlarda, xüsusən də dağlıq və sərhədyanı ərazilərdə olan bələdiyyələr az vəsait ala biləcəklər.

Bütün bu və ya digər amilləri nəzərə alaraq ekspertlər hökumətə 2-ci alternativin - *məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi* variantının tətbiqini təklif edir. Regionların inkişafı ilə əlaqədar həyata keçirilən dövlət proqramlarına bələdiyyələrin cəlb edilməsi, bələdiyyələrdə ərazinin inkişafı ilə bağlı layihələrin tərtibi qabiliyyətlərin formalaşdırılması, maliyyə yardımlarının təyinatı üzrə istifadəsinə dövlətin nəzarətinin təmin edilməsi, hesabatlılığın artırılması və maliyyə idarəçiliyi səviyyəsinin artırılması baxımından bu alternativin qəbulu faydalıdır.

NƏTİCƏ VƏ TÖVSIYƏLƏR

Hökumət əgər bələdiyyələrin gələcəyini yerli hakimiyyət qismində görürsə, onların effektiv fəaliyyətini təmin etmək istəyirsə, bu qurumların zəruri maliyyə mənbələrinə çıxışını təmin etməlidir. Hər dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları ayırmaqla hökumət öz işini bitmiş hesab edir. Ancaq həm bu maliyyə, həm də mövcud vergi potensialı bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi üçün yetərli deyil.

Sənədin müəllifləri dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımları ayrılmasında mövcud olan 3 əsas problemi önə çəkirlər.

1. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan maliyyə yardımlarının (dotasiyaların) həcmi çox azdır
2. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımlarının (dotasiyaların) hansı meyarlar əsasında ayrılması məlum deyil
3. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımlarının yalnız məqsədsiz növü tətbiq edilir

Tədqiqatlar göstərir ki, bələdiyyələrin sərəncamına verilmiş maliyyə mənbələri üzrə gəlirlər tam icra olunduqda belə bu, yerli özünüidarə orqanlarının mövcud səlahiyyətlərini lazımi səviyyədə yerinə yetirməyə imkan vermir. Yerli vergi potensialının zəifliyi şəraitində büdcələrarası münasibətlərin qeyri-təkmilliyi, büdcə ayırmalarının azlığı bələdiyyələrin maliyyə qıtlığı «yara»sına «məlhəm olmaq» iqtidarında deyil. Bu səbəbdən də təqdim olunan siyasət sənədi maliyyə yardımlarının artırılmasını və onların verilməsi mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsini qarşısına məqsəd qoyub.

Qiymətləndirmənin nəticəsi olaraq qoyulan məqsədə çatmaq üçün ekspertlər paylı vergi sisteminin tətbiqinə üstünlük versələr də, onun tətbiqinin siyasi baxımdan qeyri-mümkünlüyü, hökumətin onu yaxın illərdə qəbul etməsi ehtimalının aşağı olması bu alternativin şansını azaldır. Bu baxımdan *məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsi* üstün alternativ seçilib. Qanunvericilikdə bu mexanizm nəzərdə tutulsa da təcrübədə tətbiqini tapmır.

Dövlət büdcəsindən maliyyə yardımlarının ayrılması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi və bələdiyyələrə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizminin işə düşməsi üçün hökumət tərəfindən ilkin olaraq aşağıdakı məsələlərin həlli tövsiyə olunur:

1. Dövlət məqsədli maliyyə yardımların, subsidiyaların verilməsi prosesinə başlamalı və ayrılacaq yardımın məbləği hər il təsdiq edilən dövlət büdcəsinin xərclər hissəsində ("Bələdiyyə layihələri üzrə məqsədli büdcə vəsaiti (subvensiya)" paragrafı adı altında) nəzərə alınmalıdır.
2. Büdcə ili başladıqdan sonra Nazirlər Kabinetinin sərəncamı ilə məqsədli maliyyə yardımı şəklində ayrılmış vəsaitin ümumi məbləğinin ölkənin rayonları və bələdiyyələr (layihələr) üzrə bölünməsi həyata keçirilir
3. Bələdiyyələrin hazırladıqları layihələr qiymətləndirilmək üçün İqtisadi İnkişaf Nazirliyində bələdiyyə layihələrinin qiymətləndirilməsi üçün müvafiq sektor yaradılır.
4. Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün hazırlanan bələdiyyə layihələrinə və onların texniki-iqtisadi əsaslandırılmasına qarşı qoyulan tələbləri nəzərdə tutan qaydalar işlənib hazırlanır.
5. Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyələrin layihələri təqdim etmələri, həmin layihələrə baxılması, onların qiymətləndirilməsi və maliyyələşdirilməyə təqdim edilməsi qaydaları işlənib hazırlanır.

6. Bələdiyyə layihələrinin maliyyələşdirilməsinə dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədli vəsaitlərin istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin təşkili qaydaları işlənilib hazırlanır.
7. Bələdiyyənin səlahiyyətində olan ayrı-ayrı sahələrin (məsələn, bələdiyyənin səlahiyyətində olan yol təsərrüfatının və s.) idarə edilməsi ilə bağlı xərc normativləri işlənilib hazırlanır.
8. Bütün bələdiyyə ərazilərində ümumi istifadədə olan bələdiyyə yollarının inventarizasiyası aparılır, ölkə üzrə onların tam həcmi müəyyənləşdirilir və Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti bələdiyyə yollarına mülkiyyət hüququnu təsdiqləyən şəhadətnamələrin verilməsi təmin edilir

Növbəti illərdə bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması üçün məqsədli və məqsədsiz transfertlərin verilməsi mexanizmləri saxlanılmaq şərti ilə paylı vergi sisteminin tətbiqinə başlanılır. Bunun üçün ərazidən yığılan fiziki şəxslərdən gəlir vergisi və ƏDV üzrə vəsaitlərin müəyyən hissəsi (uyğun olaraq 10%-i və 5%-i) həmin ərazidəki bələdiyyənin büdcəsinə köçürülür. Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların ödədiyi sadələşdirilmiş vergilər isə tamamilə bələdiyyənin sərəncamında saxlanılır.

**2007-ci ildə dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan
dotasiyanın rayonlar üzrə bölgüsü**

Rayon	Ayrılan dotasiyanın məbləği, min manatla	Ayrılan dotasiyanın büdcə gəlirlərində payı, %-lə	Əhalinin sayı, min nəfər	Orta hesabla hər bələdiyyəyə düşən dotasiyanın həcmi, manatla	Adambaşına düşən dotasiyanın həcmi
Respublika üzrə	3500	7,2	8629,9	1270	0,41
1. Naxçıvan	229,8	46,9	384,4	1.069	0,60
2. Bakı	411,2	2,6	1917,0	8.063	0,22
3. Sumqayıt	31,7	2,1	299,7	10.567	0,11
4. Abşeron	107,9	2,0	103,4	7.193	1,04
5. Xızı	26,5	11,7	14,4	2.039	1,84
6. Gəncə	58,6	5,2	309,7	19.533	0,20
7. Ağstafa	32,2	12,1	78,5	1.110	0,41
8. Daşkəsən	36,1	39,2	32,4	1.128	1,11
9. Gədəbəy	47,7	27,2	92,0	1.084	0,52
10. Goranboy	71,3	17,3	93,9	1.169	0,76
11. Göy Göl	31,5	9,3	107,9	1.050	0,56
12. Qazax	28,9	15,8	86,6	1.314	0,33
13. Samux	35,1	12,4	52,2	1.002	0,67
14. Şəmkir	72,3	14,3	187,9	1.268	0,39
15. Tovuz	71,2	22,1	155,2	1.148	0,46
16. Balakən	32,3	6,3	87,7	1.346	0,37
17. Qax	50,1	8,3	54,6	945	0,92
18. Qəbələ	55,6	10,4	92,6	1.011	0,60
19. Oğuz	29,5	7,5	39,9	951	0,74
20. Şəki	87,5	4,3	169,1	1.326	0,52
21. Zaqatala	40,9	5,8	114,3	1.319	0,36
22. Lənkəran	80,8	8,6	203,2	1.243	0,40
23. Astara	51,0	20,6	94,7	1.041	0,54
24. Cəlilabad	123,1	23,8	189,1	1.034	0,65
25. Lerik	92,0	80,9	73,2	929	1,26
26. Masallı	107,1	24,0	192,8	1.010	0,56
27. Yardımlı	60,2	68,7	57,1	971	1,05
28. Dəvəçi	34,9	8,8	50,3	997	0,69
29. Xaçmaz	77,5	4,9	157,4	1.107	0,49
30. Quba	100,1	8,5	150,6	991	0,67
31. Qusar	68,0	5,7	86,6	971	0,79
32. Siyəzən	15,4	5,3	37,2	1.100	0,41
33. Şirvan	17,1	2,8	75,6	8.550	0,23
34. Mingəçevir	27,2	8,1	95,8	27.200	0,28

35. Ağdaş	52,1	11,4	97,6	1.021	0,53
36. Ağcabədi	50,8	9,7	118,7	1.104	0,43
37. Beyləqan	44,1	8,9	85,1	1.103	0,52
38. Bərdə	110,9	20,4	140,7	1.008	0,79
39. Biləsuvar	32,3	6,4	85,6	1.242	0,38
40. Göyçay	50,1	10,5	107,9	1.222	0,46
41. Hacıqabul	26,7	12,6	64,3	1.161	0,42
42. İmişli	54,6	6,6	112,6	1.114	0,49
43. Kürdəmir	64,4	13,5	101,5	1.056	0,65
44. Neftçala	31,4	7,6	78,4	1.163	0,40
45. Saatlı	45,2	18,4	91,0	1.027	0,50
46. Sabirabad	77,2	17,0	149,7	1.029	0,52
47. Salyan	52,5	9,8	120,4	1.167	0,44
48. Ucar	67,5	19,2	77,2	2.328	0,87
49. Yevlax	44,2	8,8	116,5	1.381	0,38
50. Zərdab	40,4	19,0	51,3	985	0,79
51. Ağdam	16,4	17,2	172,2	1.171	0,10
52. Füzuli	29,1	61,9	149,9	1.003	0,19
53. Tərtər	43,8	14,8	97,9	995	0,45
54. Ağsu	59,5	13,9	68,9	992	0,86
55. İsmayıllı	67,8	10,3	78,5	1.012	0,86
56. Qobustan	26,0	27,0	39,6	1.000	0,66
57. Şamaxı	52,9	5,6	90,0	1.058	0,59

Mənbə: Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi

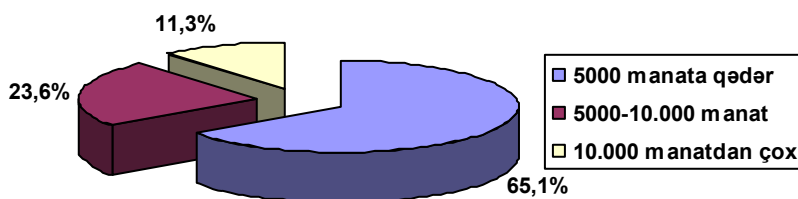
SORĞU

İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi dekabr ayında Bərdə rayonunda fəaliyyət göstərən bələdiyyələr arasında sorğu keçirib.

Sorğunun keçirilməsində məqsəd bələdiyyələrin dövlətin maliyyə yardımından yararlanmaq imkanlarını, həmin vəsaitlərin onların ehtiyaclarının nə dərəcədə qarşılması və transfertlərin hansı istiqamətə yönəlmələrini müəyyənləşdirmək olub.

«2007-ci ildə büdcə gəlirləriniz nə qədər olub?» sualına verilən cavablardan məlum olur ki, ən az 1740 AZN, ən çox isə 24.000 AZN olub. Sorğuda iştirak edən bələdiyyələr 2007-ci ildə ümumilikdə 94.040 manatlıq büdcə formalaşdırıblar. Bu isə təxminən hər bələdiyyənin orta hesabla 5532 manat gəlir əldə etməsi deməkdir.

Ümumilikdə isə büdcə gəlirlərinin aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

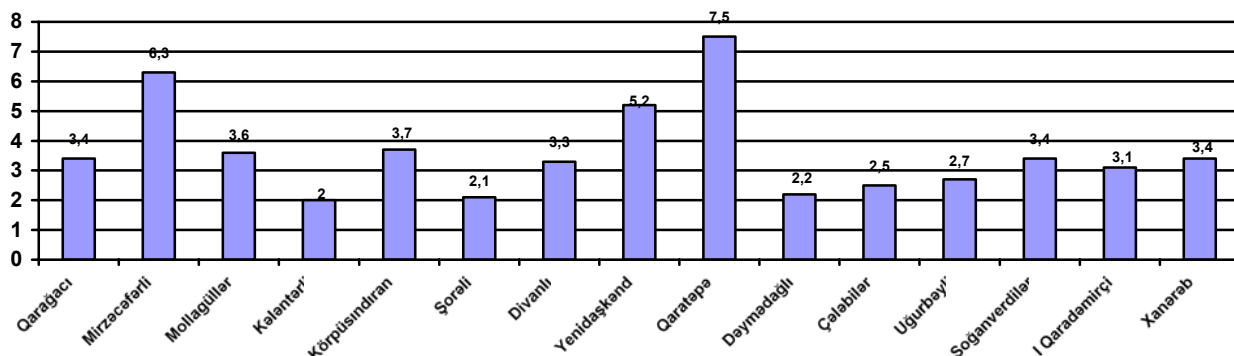


Qrafik 1. Bələdiyyələrin 2007-ci il üzrə illik büdcəsi

Sorğuda iştirak edən bələdiyyələrin 64,7%-nin illik büdcəsi 2007-ci ildə 5000 manatdan çox olmayıb. 23,5%-nin büdcəsi 5000-10000 manat civarında, 11,8%-nin büdcəsi isə 10000 manatdan çox olub.

Sorğu aparılan bələdiyyələr arasında adambaşına düşən büdcə gəlirləri ən çox göstərici Qaratəpə bələdiyyəsində olub – 7,5 manat Kələntərli bələdiyyəsində isə ən az göstərici olub – 2 manat. Məlumat üçün bildirik ki, ölkə üzrə bu göstərici 5,8 manatdır.

Adambaşına düşən büdcə gəlirləri aşağıdakı kimi olub:

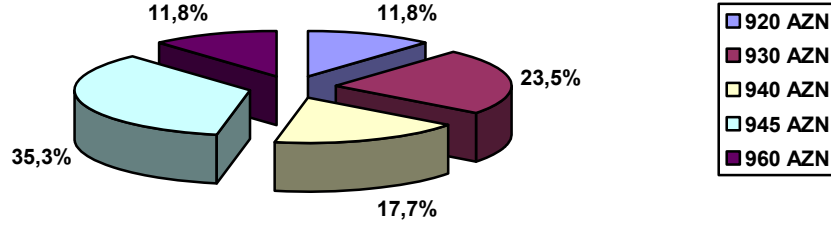


Qrafik 2. Adambaşına düşən büdcə gəlirləri (2007-ci il üzrə)

«Dövlət büdcəsindən nə qədər maliyyə yardımı (dotasiya) almısınız?» sualına verilən cavabdan məlum olur ki, sorğu aparılan bələdiyyələrin hamısı dövlətdən demək olar ki, eyni

məbləğdə maliyyə yardımı (dotasiya) alıblar. Halbuki həmin bələdiyyələrdə yaşayan əhalinin sayı və onların büdcəsi kəskin fərqlənir.

Bu dotasiyanın məbləği 920-960 manat civarında dəyişib. Belə ki, bələdiyyələrin 11,8%-i 920 manat, 23,5%-i 930 manat, 17,7%-i 940 manat, 35,3%-i 945 manat, 11,8%-i isə 960 manat dotasiya alıb.

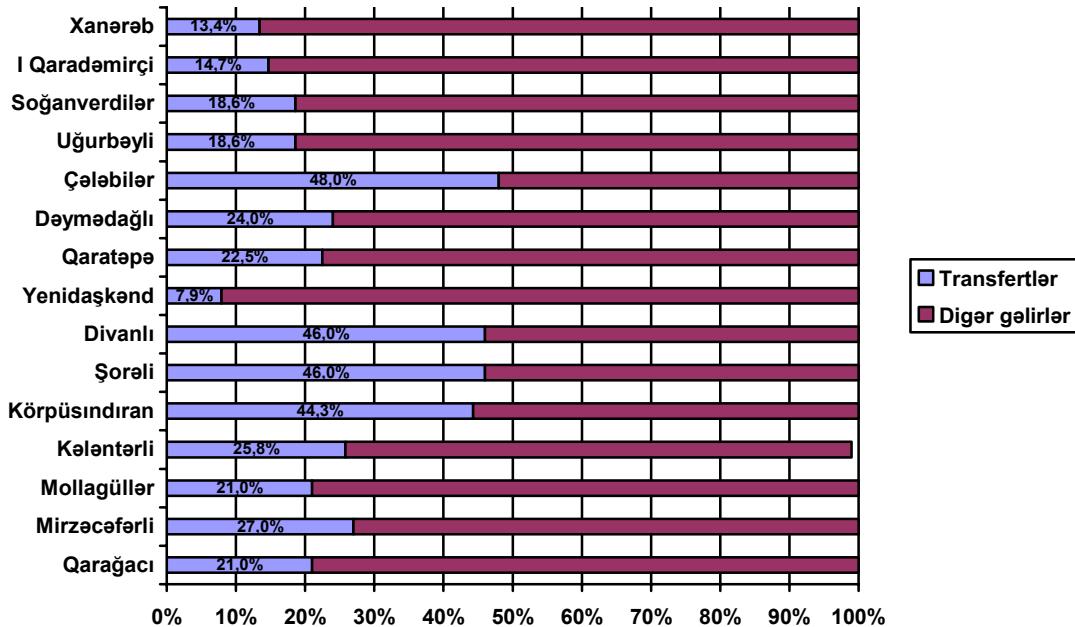


Qrafik 3. Dövlətdən alınmış maliyyə yardımlarının həcminə görə qruplaşdırılması (2007-ci il üzrə)

Bərdə rayonunun fəaliyyət göstərən 17 kənd bələdiyyəsi 2007-ci ildə ümumilikdə 15.970 manat maliyyə yardımı alıb.

Eyni həcmdə dotasiya ayrılan bələdiyyələr həm əhali sayına, həm də büdcəsinə görə bir-birində fərqlənir. Məsələn, 4 bələdiyyənin hər biri 930 manat dotasiya alıb. Halbuki onlardan ikisinin (Kələntərli bələdiyyəsi 1825 nəfər, Uğurbəyli - 1885 nəfər) əhalisi təxminən eyni olduğu halda digərinin əhalisi təxminən 3 dəfə azdır. Belə ki, Körpüsındıran bələdiyyəsində 575 nəfər yaşayır.

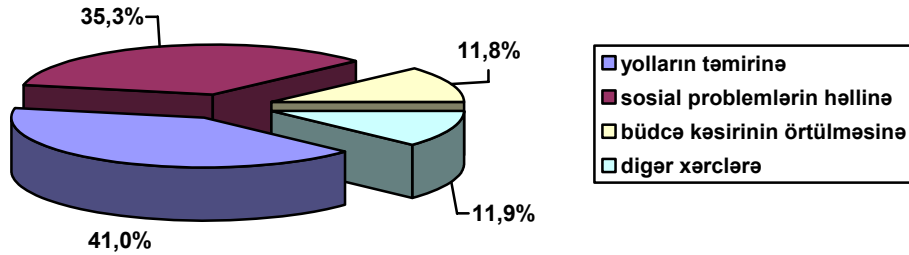
Dövlətdən alınan maliyyə yardımlarının illik büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisi müxtəlif olub (**Qrafik 4**). Çələbilər, Divanlı, Şorəli, Körpüsındıran bələdiyyələrində büdcə gəlirlərinin demək olar ki, yarısı dotasiyalar hesabına formalaşmışdır. Respondentlər arasında transfertin ən az çəkiyə (7,9%) malik olduğu büdcə Yenidaşkənd bələdiyyəsində olub.



Qrafik 4. Dövlətdən alınmış maliyyə yardımlarının büdcə gəlirlərində payı (2007-ci il üzrə)

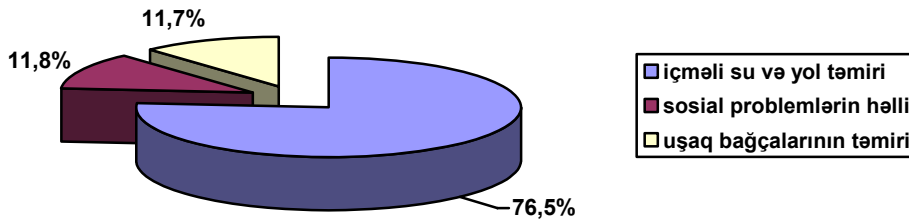
Respondentlərin cavabı göstərir ki, **bələdiyyələrin dövlətdən almaq istədikləri maliyyə yardımları heç də tam ödənilməyib**. Onların sifarişlərinin müəyyən hissəsi ödənilib. Onların ehtiyaclarının ən yaxşı halda 50%-i ən pis halda isə 9%-i həcmdə pul ayrılıb.

«Dövlət büdcəsindən aldığınız vəsaiti hansı problemin həllinə yönəltmişiniz?» sualına rəyi sorşulan bələdiyyələrin əksəriyyəti yol təmirinə yönəltdiyini bildirib. Bələdiyyələrin 41%-i aldıkları transfertləri yolların təmirinə, 35,3%-i sosial problemlərin həllinə, 11,8%-i büdcə kəsirinin örtülməsinə, 11,9%-i isə digər istiqamətdə – şəhidlər üçün abidə, məktəb və xəstəxana tikintisinə və s.. yönəltdiklərinin bildiriblər.



Qrafik 5. Dövlətdən alınmış dotasiyaların xərclənməsi istiqamətləri (2007-ci il üzrə)

«Dövlət büdcəsindən məqsədli maliyyə yardımı alsanız onu hansı istiqamətlərdə xərcləməyə üstünlük verərdiniz?» sualına verilən cavablardan məlum olur ki, bələdiyyə ərazilərində daha çox yol və içməli su problemi mövcuddur. Elə bunun nəticəsidir ki, sorğuda iştirak edən bələdiyyələrin 76,5%-i dövlətdən alacaqları məqsədli maliyyə yardımının içməli su və yol problemlərinin həllinə yönəltmək niyyətində olduqlarını bildiriblər (**Qrafik 6**).



Qrafik 6. Dövlətin verəcəyi məqsədli maliyyə yardımlarının xərclənməsi istiqamətləri

Rəyi soruşulanların 11,8%-i sosial problemləri həllinə, 11,7%-i isə yolların təmiri ilə yanaşı uşaq bağçalarının təmirinə yönəldəcəklərini bildiriblər.

Sorğunun təhlilindən aşağıdakı nəticələrə gəlmək olar:

1. Bələdiyyələr məqsədsiz dövlət yardımı ayrılan zamanı heç bir meyar əsas götürülməyib. Əhali sayı və büdcəsi bir-birindən fərqlənən bələdiyyələr eyni məbləğdə dotasiya alırlar.
2. Bələdiyyə büdcələrinin dövlətin maliyyə yardımına böyük ehtiyacı var. Ancaq ayrılan vəsait onların ehtiyacını tam ödəmir. Bu tələbatın ən yaxşı halda 50%-i ödənilir. Bəzən bu vəsait 10%-i belə ötmür.
3. Elə bələdiyyələr var ki, onların illik büdcəsinin demək olar ki, yarısı dövlətin dotasiyası hesabına formalaşır.
4. Bələdiyyə ərazilərində içməli su və yolların təmiri problemi mövcuddur. Buna görə də bələdiyyələr almaq istədikləri məqsədli büdcə yardımlarını bu istiqamətdə yönəltmək istəyirlər.

SON QEYDLƏR

1. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2008-ci il 15 sentyabr tarixli, 3043 nömrəli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş «**2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf**» dövlət proqramının 6-cı fəslində bələdiyyələrin maliyyə əsaslarının gücləndirilməsi məqsədilə 2008-2015-ci illər ərzində aşağıdakı tədbirlərin görülməsi planlaşdırılıb:

- Bələdiyyələrin maliyyə əsaslarının gücləndirilməsi üçün dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə dotasiyaların ayrılması mexanizmi təkmilləşdiriləcək, yerli vergi və ödənişlərin toplanmasında bələdiyyələrlə Vergilər Nazirliyinin müvafiq idarələri arasında əməkdaşlıq gücləndiriləcək, bələdiyyələrə aid əmlakla əlaqədar dövlət aktlarının onlara verilməsi prosesi sürətləndiriləcəkdir.

2. Fevralın 11-i 2009-cu ildə Milli Məclisdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqanın - Ədliyyə Nazirliyinin illik məruzəsi (2008-ci il üzrə) dinlənilib. Məruzədə il ərzində bələdiyyələrin fəaliyyətində aşkara çıxan nöqsanlar, bələdiyyələrin inkişafı üçün görülən tədbirlər və bu orqanların fəaliyyətindəki problemi yaradan amillər əksini tapıb. Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinin yaxşılaşdırılması üçün aşağıdakılar təklif olunur:

- bələdiyyələrin fəaliyyətində şəffaflığın artırılması məqsədilə yerli büdcənin icrasına, o cümlədən sərf edilən vəsaitin təsdiq edilmiş büdcə göstəricilərinə uyğunluğu ilə bağlı auditin nəticələrinin bələdiyyə tərəfindən seçicilərə elan edilməsi barədə «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Qanunda yeni normaların müəyyən edilməsi;
- «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»ndan irəli gələn vəzifələrin icrası ilə bağlı bələdiyyələr üçün **yeni vergi və ödəniş növləri müəyyən etməklə bələdiyyələrin maliyyə əsaslarını gücləndirmək** məqsədilə «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» və «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» qanunlara müvafiq əlavələr edilməsi;
- «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Qanunda bələdiyyələrin maliyyə mənbələri sırasında subvensiyalar nəzərdə tutulsa da, **təcrübədə subvensiyaların ayrılmasına rast gəlinmir. Çünki subvensiyanın alınması üçün onun həcmi əsaslandırılması və müəyyən sənədlərin tərtib olunması zəruridir.** Qanunvericilikdə bu məsələlər tənzimlənmədiyi üçün bələdiyyələr subvensiya layihəsi verməkdə çətinlik çəkirlər. Ona görə də, «Dövlət büdcəsi haqqında» Qanuna bələdiyyələr tərəfindən subvensiya alınması üçün layihələrin hazırlanması və təqdim edilməsi ilə bağlı prinsipləri və şərtləri müəyyən edən normaların əlavə edilməsi və hər ilin dövlət büdcəsi tərtib edilərkən bələdiyyələrə nəzərdə tutulan dotasiya ilə yanaşı, subvensiyaların həcmi də ayrıca sətirlə göstərilməsi məqsədəuyğundur.

ƏDƏBİYYAT

1. «Büdcə sistemi haqqında» 02.07.2002-ci il tarixli, № 358-IIQ sayılı Azərbaycan Respublikası Qanunu
2. «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» 07.12.1999-cu il tarixli, № 772-IQ sayılı AR Qanunu
3. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi, 2000. Bakı
4. DSK-nın 2008-ci il üzrə bələdiyyə büdcələrinin icra vəziyyətinə dair illik bülleteni
5. «Azərbaycanda yerli demokratiyanın vəziyyətinə dair» 126 sayılı tövsiyə. Avropa Şurası YRHK. 21 may 2003-cü ildə təsdiq edilib.
6. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Заключение 14 (2000) По проекту Рекомендации Комитета Министров, подготовленному cdlr, «Местные налоги, финансовое выравнивание и финансовые субсидии органам местного самоуправления»
7. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Рекомендация 79 (2000). О « Соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике»
8. Martinez-Vazquez C. və Boeks C., 2005. «Balanslaşdırma qrantlarının strukturu: nəzəriyyə və praktika», Dünya Bankı
9. Ebel R.D. və Peteri Q., 2007. «Büdcələrarası transfertlər», Kosovo Əksmərkəzləşdirmə Brifinq Kitabı, Açıq Cəmiyyət İnstitutunun və Yerli Özünüidarəetmə və İctimai Xidmətlərin İslahatı Təşəbbüsünün Kosovo Fondu
10. Bird R.M. və Smart M., 2001. «Büdcələrarası transfertlər: beynəlxalq təcrübədən bəzi dərslər», Toronto Universiteti.
11. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006.
12. Dexia. 2003. Local Finance in the 10 Countries Joining the EU in 2004. Paris
13. Dexia. 2004. Local Finance in the 15 Countries of the EU. Paris
14. Bahl R., 2000. «İnkişaf etməkdə olan və keçid ölkələrində büdcələrarası transfertlər: prinsiplər və təcrübə». Dünya Bankı İnstitutu
http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic08_Intro.htm
15. «Децентрализация фискальной политики в условиях экономики переходного периода, кейс стади (анализ конкретных примеров) стран Балканского и Кавказского регионов». Братислава 2005. www.undp.org/europeandcis.
16. «Azərbaycanda bələdiyyələrin böyüdülməsi mexanizmləri: könüllülük prinsipindən inzibati rıçaqlara doğru» siyasət sənədi. Bakı 2008. İTYİB.
17. Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı Ədliyyə Nazirliyinin illik məruzəsi, 2008. səh.14
18. Bird R.M., Ebel R.D.və Uallik K.İ., 1995. «Sosialist ölkədə əksmərkəzləşdirmə: Keçid ölkələrində büdcələrarası maliyyələşmə», Dünya Bankı.
19. Dunn J. və Uetzal D., 1998. «Keçmiş sosialist iqtisadiyyatlarında maliyyə əksmərkəzləşməsi: Tərəqqi və Potensiallar», Dünya Bankı.
20. Bird R.M., Ebel R.D.və Uallik K.İ., 1995. «Sosialist ölkədə əksmərkəzləşdirmə: Keçid ölkələrində büdcələrarası maliyyələşmə», Dünya Bankı.

ƏSAS ANLAYIŞLARIN İZAHİ

Büdcə - Azərbaycan Respublikasının müvafiq dövlət hakimiyyəti və özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə dövlətə və bələdiyyələrə məxsus vəzifə və funksiyaları yerinə yetirmək üçün lazım olan pul vəsaitinin yığılması və istifadə olunması üçün əsas maliyyə sənədi

Büdcə kəsiri (defisit) - büdcə xərclərinin gəlirlərlə təmin olunmayan məbləği

Büdcə gəlirləri - Azərbaycan Respublikasının, Naxçıvan Muxtar Respublikasının və yerli özünüidarəetmə orqanlarının müvafiq qanunvericilik aktları ilə müəyyən olunmuş qaydada dövlət büdcəsinə, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə daxil olan vergilər, rüsumlar, digər ödənişlər və daxilolmalar;

Büdcə tarazlığı - büdcənin gəlir və xərclərinin uyğunluğunu (bir-birinə bərabərliyini) göstərir. Büdcənin gəlirləri xərclərindən çox olduqda profisit (artıqlıq), xərcləri gəlirlərindən çox olduqda isə kəsir (defisit) yaranır.

Büdcə xərcləri - büdcə təsnifatına uyğun olaraq dövlət büdcəsindən, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsindən və yerli büdcələrdən qanunvericiliklə nəzərdə tutulan tələbatı ödəmək üçün ayrılan vəsait;

Dotasiya - dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə, o cümlədən yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaiti;

Yerli büdcənin gəlirləri - ölkənin müvafiq qanunları ilə yerli büdcələr üçün müəyyən edilmiş vergilər və digər ödənişlər, habelə həmin vergi və ödənişlərə görə hesablanmış faiz və sanksiyalar aid edilir. Yerli vergi və ödənişlərin hesablanması, ödənilməsi və güzəştlərin verilməsi qaydası, habelə onların dərəcələrinin yuxarı həddi qanunla müəyyən edilir, tətbiqi qaydaları isə bələdiyyələrin qərarları ilə müəyyənləşdirilir.

Yerli büdcənin xərcləri - yerli özünüidarəetmə prinsiplərini həyata keçirmək və müəyyən edilmiş tələbatları ödəmək üçün yerli büdcədən edilən maliyyələşdirilmələrdir. Belə xərclərin həcmi və istiqamətləri büdcə təsnifatına uyğun olaraq bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilir.

Yerli büdcə - bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, bələdiyyələrin ölkənin Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitidir. Bu, ayrıca bələdiyyə qurumunun mərkəzləşdirilmiş maliyyə resursları fondudur. Yerli büdcələrin formalaşdırılmasını, təsdiqini və istifadə istiqamətlərini, icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirirlər.

Ssuda - dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə və hüquqi şəxslərə, yerli büdcələrdən bələdiyyə təşkilatlarına qaytarılmaq şərti ilə il ərzində müəyyən müddətə verilən maliyyə vəsaiti.

Subsidiya - dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə, o cümlədən yerli büdcələrə və hüquqi şəxslərə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaiti.

Subvensiya - məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə, o cümlədən yerli büdcələrə məqsədli şəkildə verilən, lakin həmin məqsəd üçün və ya müəyyən edilmiş müddətdə istifadə edilmədikdə geri qaytarılan maliyyə vəsaiti.

Qrant - daxili və xarici mənbələr hesabına əvəzsiz verilən məqsədli maliyyə yardımı;

Vergi potensialı - mövcud vergi bazası və vergi dərəcələri şəraitində maksimum vergi yığmaq imkanı

Vergi - dövlətin və ya yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinin maliyyə təminatı məqsədi ilə vergi ödəyicilərinin mülkiyyətində olan pul vəsaitlərinin özgeninkiləşdirilməsi şəklində dövlət büdcəsinə və yerli büdcələrə, habelə məqsədli dövlət fondlarına köçürülən məcburi, fərdi, əvəzsiz ödənişdir.

Yerli ödənişlər - "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyələr tərəfindən müəyyənləşdirilən, habelə yerli rəy sorğularının nəticələri əsasında həyata keçirilən məqsədli layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün hüquqi və fiziki şəxslərin ödədikləri könüllü birdəfəlik ödənişlərdir. Yerli ödənişlərə aşağıdakılar aid edilir: bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödənişlər; bələdiyyə mülkiyyətinin özgeninkiləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən daxil olan ödənişlər; bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahələrində stasionar və ya səyyar ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödəniş və s.

Yerli vergilər - qanunvericiliyə müvafiq olaraq müəyyən edilən, bələdiyyələrin qərarlarına əsasən tətbiq edilən və bələdiyyələrin ərazilərində ödənilən vergilər nəzərdə tutulur. Bələdiyyələr tərəfindən tətbiq edilən digər məcburi ödənişlər müvafiq qanunla müəyyən edilir. Hazırda mövcud qanunvericiliyə görə yerli vergilərə aiddir: fiziki şəxslərin əmlak vergisi; fiziki şəxslərin torpaq vergisi; bələdiyyə müəssisələrinin mənfəət vergisi; yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarının istismarından hasilat vergisi.

Minimum yerli büdcə təminatı - minimum zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün yerli büdcə xərclərinin bir nəfərə düşən həcmi