

**AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ**

MAGİSTRATURA MƏRKƏZİ

Əlyazması hüququnda

Hümbətli Salur Nurəddin oğlunun

**“Bələdiyyələrin maliyyələşməsində vergilərin rolunun artırılması
istiqamətləri”**

mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASIYASI

İxtisasın şifri və adı: İİM 060403 “Maliyyə”

İxtisaslaşma: Vergi və vergiqoyma

Elmi rəhbər:
i.e.n. dos. Qubadova A.Ə.

Magistr proqramının rəhbəri:
i.e.n. dos. Rzayev İ.

Kafedra müdiri:
i.e.d. Ələkbərov Ə. Ə.

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ	3-7
--------------------	------------

Fəsil 1. Yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və inkişafının nəzəri əsasları

1.1. Yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və formalaşması mərhələləri	8-14
1.2. Bələdiyyə maliyyəsi və onun hüquqi-iqtisadi aspektləri	15-19
1.3. Bələdiyyə vergiləri yerli gəlirlərinin əsas yaranma mənbəyi kimi	19-26

Fəsil 2. Bələdiyyə büdcəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə mənbəyi kimi

2.1. Bələdiyyə büdcəsinin formalaşması və iqtisadiyyatın inkişafında onun rolu	27-31
2.2. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsasları	32-38
2.3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə bazarı və yerli büdcə gəlirləri	38-48

Fəsil 3. Bələdiyyə vergilərinin cəlb edilməsi problemləri və onların tənzimlənməsi istiqamətləri

3.1. Bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması sahəsindəki problemlər və onların aradan qaldırılması yolları.....	49-55
3.2. Bələdiyyələrdə yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yolları	55-65
3.3. Azərbaycan Respublikasında yerli büdcələrinin yeni maliyyələşdirmə mənbələrinin müəyyən edilməsi	65-74

Nəticə	75-78
---------------------	--------------

İstifadə edilmiş ədəbiyyatların siyahısı	79-80
---	--------------

PE3IOME

SUMMARY

REFERAT

GİRİŞ

Mövzunun aktuallığı. Ölkə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin effektivliyi bələdiyyə sisteminin maliyyə bazasının möhkəmlənməsindən asılıdır. Yerli özünüidarəetmə qurumları yerlərdə əhalinin ehtiyaclarını daha dərindən bildikləri üçün onların üzərinə kommunal-təsərrüfat, sanitar, ticarət, kommunikasiya və s. problemlərin həlli məsələləri qoyulmuşdur.

Azərbaycanda bələdiyyə sisteminin formalaşması sahəsində əhəmiyyətli işlər aparılmış, onların fəaliyyətinin təşkilati-hüquqi bazası formalaşmış, yeni özünüidarəetmə qurumları yaradılmış və bazar münasibətlərinə keçid şəraitində kifayət qədər müstəqil təsərrüfatçılıq təcrübəsi toplanmışdır. Ümumiyyətlə, Azərbaycanda bələdiyyə sisteminin inkişafı yeni mərhələyə keçmiş və yerli özünüidarəetmənin fəaliyyət mexanizmləri islahatının əsas istiqaməti olaraq onların maliyyə-iqtisadi bazasının optimal formalaşması məsələsi qarşıya qoyulur.

Təcrübə göstərir ki, bələdiyyələrin möhkəm iqtisadi bazasının mövcudluğu onların fəaliyyətinin səmərəliliyini artıraraq onların ərazilərində əhalinin yaşayış səviyyəsinin yüksəlməsinə gətirir. Müasir şəraitdə yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsası hələ zəif inkişaf etmiş və bu bələdiyyə vergi bazasının məhdudluğunda, bələdiyyə mülkiyyətində çox xərc aparan obyektlərin mövcudluğu, yerli büdcələrin strukturunda tənzimlənən gəlir mənbələrinin üstünlük təşkil etməsidir. Bələdiyyələrin maliyyə bazalarının zəif inkişaf etməsi onu dövlət hakimiyyət qurumlarından asılı vəziyyətə salaraq yerli özünüidarəetmə sistemlərinin mahiyyətini heçə endirir, bələdiyyələrin yerli idarəetmə sistemində rolunun aşağı düşməsinə gətirir. Bələdiyyələrin iqtisadi bazasının möhkəmləndirilməsi və maliyyə müstəqilliyinin artırılması üçün yeni iqtisadi şəraitə uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə sisteminin səmərəli fəaliyyət mexanizmlərinin formalaşdırılması aktual iqtisadi problemlərdən biridir.

Bələdiyyə mülkiyyəti ona görə aktualdır ki, yerli özünüidarəetmə təşkilatlarının öyrənilməsində həlledici rol oynayır və onun əsasını təşkil etməklə,

bütün elementlərini özündə əks etdirir. Sözsüz ki, bələdiyyə mülkiyyəti və yerli maliyyənin mövcudluğu, yerli səviyyədə iqtisadi münasibətlərin müstəqil tənzimlənmə rejiminin olmasını nəzərdə tutur. Sahibkarlıq fəaliyyətində bələdiyyə mülkiyyəti və yerli maliyyənin səmərəli istifadə olunmaması, onların hüquqi cəhətdən lazımınca tənzimlənməməsi bələdiyyə təsərrüfatının fəaliyyətini çətinləşdirir.

Bələdiyyə maliyyəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti ilə bağlı yaranan sosial-iqtisadi münasibətlərin maliyyə resurslarının formalaşması və istifadəsi zamanı meydana çıxan münasibətlərin məcmusudur. Yerli özünüidarəetmə qurumları qanunvericiliklə əhalinin konkret ictimai xidmətlərlə təmin etmək öhdəliyi daşıyır və bunun üçün onlar ilk növbədə, zəruri maliyyə resurslarına malik olmalıdır. Deməli, bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini səmərəli həyata keçirməsinin əsas şərtlərindən biri onların yetərli maliyyə potensialına malik olmasıdır. Bələdiyyələr milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirərkən sərbəst sürətdə istifadə etmək üçün kifayət həcmdə xüsusi maliyyə vəsaitinə malik olmalıdır.

Bələdiyyələrin öz vəzifələrini yerinə yetirməsi onun maliyyə vəziyyəti ilə birbaşa bağlıdır. Bələdiyyə maliyyəsi bələdiyyənin fəaliyyətinin əsas mənbəyidir və onun zəif olması fəaliyyətinə ən ciddi təsir göstərən amillərdəndir.

Bu gün yerli özünüidarəetmə orqanları rəhbərlərinin rastlaşdığı əsas problem nəinki onların inkişafı, hətta cari ehtiyaclar üçün belə vəsait çatışmamazlığıdır. Həm də bu xüsusiyyət yalnız respublikamız üçün deyil, həmçinin bütün ölkələr üçün xarakterikdir. Bələdiyyələrin maliyyə ehtiyaclarının təmin olunması üçün ən mühüm məsələ yerli büdcələrin gəlir bazasının formalaşmasıdır.

Bu problemin əhəmiyyətli olması və cəmiyyət qarşısında bu vəzifənin kəskin şəkildə qoyulması bələdiyyələrin büdcə gəlirləri və onların artırılması yollarının öyrənilməsini aktuallaşdırır.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri. Tədqiqatın məqsədi yerli və xarici müəlliflərin elmi əsərlərinin, müasir praktiki təcrübənin təhlil və ümumiləşdirilməsinə əsasən bələdiyyə təşkilatlarının büdcə gəlirlərinin

formalaşması prinsipləri və onların artırılması yollarının aşkar edilməsindən ibarətdir.

Yerli idarəetmə sisteminin mahiyyətinin və formalaşmasının nəzəri əsaslarının araşdırılması, bələdiyyələrin idarəetmə sisteminin fəaliyyətinin səmərəliliyinin, bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsaslarının, bələdiyyə vergilərinin və odənişlərinin yerli idarəetmə qurumlarının fəaliyyətinin səmərəliyinin artırılmasında rolunun müəyyən edilməsi və bu istiqamətdə təkliflərin verilməsi tədqiqatın əsas məqsədini təşkil edir.

Qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olunması üçün tədqiqat işinin qarşısında aşağıdakı **vəzifələr** müəyyənedilmişdir:

- bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyətini açıqlamaq;
- bələdiyyələrin əsas büdcə gəlirləri və onların artırılması yollarının öyrənilməsi;
- şərti götürülmüş bələdiyyə təşkilatının gəlir və xərclər üzrə büdcə icrasını təhlil etmək;
- bələdiyyə gəlirlərinin formalaşması və xərc öhdəliklərinin icra olunması ilə əlaqədar problemlərin aşkar edilməsi;
- yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yollarının müəyyən edilməsi üzrə tövsiyə və təkliflər paketi hazırlamaq.

Tədqiqatın obyektı. Tədqiqatın predmeti kimi yerli idarəetmə orqanlarının büdcə gəlirləri və onların artırılması yolları çıxış edir. Tədqiqat obyektı kimi yerli idarəetmə orqanı olan bələdiyyələrin büdcə gəlirləri müəyyən edilmişdir.

Tədqiqatın nəzəri və metodoloji əsasları. Tədqiqatın nəzəri və metodoloji əsasları yerli və xarici müəlliflərin elmi əsərləri, qanunverici və normativ aktlar, eləcə də iqtisadi ədəbiyyat və dövri nəşrdə dərc olunmuş məlumatlar təşkil edir. Respublikamızın iqtisadi ədəbiyyatında bu məsələlər D.A.Bağirov, Ə.Ə.Ələkbərov, M.X.Həsənli, M.M.Sadiqov, V.T.Novruzov, S.M.Məmmədov, A.M.Kərimov, B.A.Xankişiyev, Ş.Ş.Bədəlov, Y.A.Kəlbiyev, R.B. Məhərrəmov və başqalarının elmi əsərlərində geniş araşdırılmışdır.

Tədqiqatın elmi yeniliyi bələdiyyə vergi və ödənişlərinin sfesefik xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla bu sahədə xarici təcrübənin öyrənilməsi və yeniliyələrin tətbiq edilməsindən ibarətdir.

Tədqiqatın praktiki əhəmiyyəti. Tədqiqatın praktiki əhəmiyyəti ondadır ki, dissertasiya işinin materiallarının bələdiyyə maliyyəsinin formalaşmasında, büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsində, bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərclərinin strukturunun optimallaşdırılmasında mümkündür. Bələdiyyə (yerli) vergilərinin və odənişlərinin tətbiqindən daha səmərəli istifadə edilməsinin mümkünlüyü də praktiki əhəmiyyətə malikdir.

Tədqiqat işinin strukturu. Dissertasiya işi giriş, üç fəsil, nəticə və istifadə olunmuş ədəbiyyatlar siyahısından ibarət olmaqla 80 səhifə həcmində yerinə yetirilmişdir.

Dissertasiyanın birinci fəslində yerli özünüidarətmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və inkişafının nəzəri əsasları tədqiq edilmişdir. Belə ki, bu fəsildə yerli özünüidarətmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və formalaşması mərhələləri, bələdiyyə maliyyəsi və onun hüquqi-iqtisadi aspektləri izah olunmuş, yerli gəlirlərin əsas yaranma mənbəyi kimi bələdiyyə vergilərinin quruluşu öyrənilmişdir.

İkinci fəsildə yerli özünüidarətmə orqanlarının maliyyə mənbəyi kimi bələdiyyə büdcəsinin quruluşu və tərtib edilməsi qaydası araşdırılmışdır. Bu fəsildə bələdiyyə büdcəsinin formalaşması və iqtisadiyyatın inkişafında onun rolu müəyyən edilmiş, Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsasları tədqiq olunmuş, bələdiyyə vergilərinin səmərəliliyinin artırılmasının prioritetləri, yerli özünüidarətmə orqanlarının maliyyə bazarı və yerli büdcə gəlirləri təhlil edilmişdir.

Sonuncu fəsildə isə bələdiyyə vergilərinin cəlb edilməsi problemləri və bələdiyyə vergilərinin tənzimlənməsi istiqamətləri öyrənilmişdir. Həmin fəsildə bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması sahəsindəki problemlər və onların aradan qaldırılması, bələdiyyələrdə yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yolları göstərilmişdir.

Dissertasiyanın sonunda tədqiqat işinin qarşında qoyulmuş məsələlərin nəzəri tədqiq və təhlilindən əldə edilmiş nəticələri verilmişdir. Tədqiqat işini istifadə olunmuş ədəbiyyatların siyahısı tamamlayır.

Fəsil 1. Yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və inkişafının nəzəri əsasları

1.1. Yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və formalaşması mərhələləri

Yerli özünüidarələrin yaranma tarixinin qədim olmasına baxmayaraq müasir dövrdə yerli özünüidarələrin mahiyyətinin dərk edilməsi olduqca mürəkkəb məsələlərdən biri olaraq qalır. Elmi sahədə hələlik indiyə qədər “yerli özünüidarə” anlayışının izahına birmənalı və vahid yanaşma üsulu işlənməmişdir. Müasir tədqiqatçılar bu sosial hadisənin mahiyyətinin təhlilinə müxtəlif prinsiplial mövqelərdən yanaşırlar.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında yerli özünüidarə haqqında olan əsasnaməyə görə ölkə alimləri yerli özünüidarələrə hakimiyyətin cəmiyyətdə və dövlətdə həyata keçirilməsinin əsas prinsipləri kimi baxırlar. Bu prinsip isə hakimiyyətin bölgüsü prinsipi ilə birlikdə demokratik hüquqi dövlətin idarəetmə sistemini müəyyən edir.

Yerli özünüidarələrin konstitusiya quruculuğunun, cəmiyyət və dövlətdə hakimiyyətin təşkilinin və həyata keçirilməsinin konstitusiya prinsiplərinin əsası kimi götürülməsi mərkəzdənqaçma idarəetmə sistemlərinin, mərkəzlə yerli özünüidarə orqanlarının arasında yeni münasibətlərinin formalaşmasını nəzərdə tutur.

Bəzi tədqiqatlarda isə yerli özünüidarə anlayışı altında müəyyən bir ərazinin əhalisinin yerli əhəmiyyət kəsb edən problemləri müstəqil həlletmə hüququ başa düşülür. Dövlət bu hüququ tanımaq və zəmanət verməklə yerli özünüidarələrin öz səlahiyyətləri daxilində müstəqilliyini tanıyır və bu hüququ həyata keçirmək üçün zəruri şəraitin yaradılmasını öz üzərinə götürür. Digər tərəfdən, daha çox yerli özünüidarələrə tarixi və digər yerli ənənələri nəzərə alaraq yerli əhaliyə yerli məsələləri həll etmək üçün təminat verən hakimiyyətin yerlərdə təşkilati formaları kimi baxılır. Hakimiyyətin bu formada yerlərdə təşkili isə əhali və onlar tərəfindən formalaşdırılmış yerli özünüidarə orqanları bələdiyyə işlərinin idarə olunmasında

cavabdehliyi öz üzərinə götürməklə dövlət qurumlarının yerli həyat məsələlərinin həllində iştirakını maksimal məhdudlaşdırırlar.

Yerli özünüidarələr 1985-ci ildə bu qurumlar haqqında Avropa Xartiyasında isə aşağıdakı kimi izah edilir: “yerli özünüidarə dedikdə, yerli özünüidarə orqanlarının qanun çərçivəsində, məsuliyyəti öz üzərinə götürərək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin böyük hissəsini nizama salmaq və onu idarə etmək hüququ və real bacarığı başa düşülür” [7].

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında isə yerli özünüidarələr aşağıdakı kimi müəyyən olunur: bu qurumlar “yerli əhəmiyyətli məsələlərin əhali tərəfindən müstəqil həlli, bələdiyyə mülkiyyətinə sahiblik, istifadə etmə və sərəncamçı” kimi başa düşülür [1]. Bu tərif isə bələdiyyə səviyyəsində idarəetmənin subyektivi və obyektivi haqqında tam təsəvvürə malik olmağa imkan verir. Belə ki, ərazi vahidinin idarəetmə subyektivi kimi əhali və ya onun seçdiyi orqanlar, obyektivi kimi isə yerli əhəmiyyətli məsələlər çıxış edir. Yerli məsələlər dedikdə isə ərazi qurumunun əhalisinin həyat fəaliyyətini bilavasitə təmin edən məsələlər nəzərdə tutulur. Azərbaycan Konstitusiyasında ərazi idarəetmə obyektlərinə yerli məsələlərdən başqa həm də bələdiyyə mülkiyyətini daxil edir. Dövlət tərəfindən bələdiyyə mülkiyyətinin tanınması bələdiyyə sisteminin maliyyə müstəqilliyini möhkəmlədir və yerli özünüidarələrin fəaliyyətinin səmərəliliyinə böyük təsir göstərir.

“Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda göstərilir ki, “Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarələr vətəndaşların fəaliyyətinin elə bir qeyri-dövlət sistemidir ki, bu sistem qanun çərçivəsində onlara yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək imkanı verir” [5]. Beləliklə, buradan belə nəticəyə gəlmək olar ki, yerli özünüidarələrin yaradılması özlüyündə əsas məqsəd deyil və ancaq yerli ərazini formalaşdıran əhalinin həyat səviyyəsinin yaxşılaşdırılması vasitəsidir.

Yerli özünüidarələr məhdud bir ərazidə yerləşmiş irili-xırdalı insan birliklərinin (şəhər, qəsəbə, kənd) ortaq və yerli əhəmiyyətli ehtiyaclarını ödəmək

üçün hüquqi əsasa malik quruluşlardır. Burada yerli özünüidarələrin hüquqi bir statusa malik olmaları məsələnin hüquqi tərəfidir. Ancaq yerli özünüidarələrin ortaq ehtiyaclarını təmin etmək üçün bir çox iqtisadi və maliyyə resursları tələb edən fəaliyyətləri cəlb etmək lazımdır. Bu isə məsələnin iqtisadi istiqamətini ortaya çıxarır. Bu zaman yerli özünüidarə qurumlarında qərarların kimlər tərəfindən və hansı üsullarla qəbul edilməsinin də böyük əhəmiyyəti vardır. Çünki qərarlar ya avtoritar, ya da demokratik üsullarla qəbul edilə bilər. Bu halda məsələnin siyasi istiqamətinin də mövcud olduğu müəyyən olunur. Əsas məsələ yerli özünüidarələr haqqında düzgün təsəvvürə malik olmaq üçün onun hüquqi, iqtisadi və siyasi istiqamətinin açıqlanmasıdır.

Dövlət siyasi bir təşkilat olaraq ölkə daxilində yaşayan insanların ümumi və ortaq ehtiyaclarını ödəmək məqsədi daşıyır. Bu ortaq ehtiyaclara daxili və xarici təhlükəsizlik, ölkə miqyasında xalqın ümumi rifahının və inkişafının saxlanması, sosial müdafiə xidmətinin kifayət qədər təmin olunması kimi məsələlər daxildir. Dövlət bu vəzifələri bilavasitə özünün orqanları sistemi vasitəsilə həyata keçirir. Lakin belə ümumdövlət əhəmiyyətli məsələlərlə yanaşı, əhalinin ehtiyac duyduğu digər xidmətlərə, yəni dövlət və yerli əhəmiyyətli nəqliyat və inşaat, səhiyyə, təhsil, yerli əhəmiyyətli tullantıların toplanması və zərərsizləşdirilməsi, yanğınsöndürmə xidmətləri, kommunal xidmətləri, şəhərdaxili nəqliyyat xidmətləri, şəhərdaxili parkların salınması, kiçik körpülərin tikilməsi, şəhərdaxili yollara xidmət, inşaat fəaliyyətinə nəzarət, muzeylərin açılması və tarixi abidələrin qorunması məsələləri, əyləncə və istirahət yerlərində təmizlik və sair xidmətlərə ehtiyacı vardır. Özü-özlüyündə bu xidmətlərin hər birisi sakinlər üçün böyük əhəmiyyətə malikdir və bu xidmətlərin birinin və ya bir neçəsinin yoxluğu və ya kifayət qədər olmaması narahatlığa və ya narazılığa səbəb olur.

Dövlətin başlıca vəzifəsi əhalinin bütün bu xidmətlərə olan ehtiyacını daha səmərəli formada təmin etməkdir. Bunun üçün isə yerlərdə özünüidarə orqanlarının yaradılması və fəaliyyətinin təmin edilməsi kimi zərurət meydana çıxır. Belə ki, mərkəz səlahiyyət və resurs baxımından sahib olduğu bəzi

üstünlüklərə baxmayaraq yuxarıda göstərilən yerli əhəmiyyətli məsələləri lazımi səviyyədə yerinə yetirməyə qadir deyildir.

Bütün bunlar göstərir ki, yerli özünüidarələr yerli məsələlərin əhali tərəfindən müstəqil həyata keçirilməsi üçün yerlərdə hakimiyyətin təşkilidir. Bu onu göstərir ki, dövlət yerli özünüidarələri xalqa məxsus olan hakimiyyətin müstəqil və asılı olmayan səviyyədə həyata keçiriləməsi aləti kimi tanıyır. Lakin yerli özünüidarələr dövlət daxilində dövlət deyildir və o dövlətin və cəmiyyətin işlərinin idarə olunma sistemində inteqrasiya olunmuşdur. Bütün bunlara baxmayaraq yerli özünüidarələr müəyyən bir avtonomiyaya malik qurumlardır və qanunla müəyyən olunmuş “qeyri-dövlət sistemidir”. Beləliklə, yerli özünüidarə hakimiyyətin elə bir qanadıdır ki, o eyni zamanda həm dövlətin iradəsinin həyata keçirilməsində iştirak edir, həm də əhalinin maraqlarını daha tam nəzərə alır. Özünüidarələrə belə baxış son illər formalaşmışdır və o, bu sahədə toplanmış qiymətli tarixi ənənələrə əsaslanaraq yerli özünüidarələrin təbiəti və mahiyyətini əks etdirən çoxlu nəzəri konsepsiyaları birləşdirir.

Özünüidarələr prinsipi ilə yerli hakimiyyətin təşkilinin nəzəri əsaslandırılması ilk dəfə 1790-cı ildə fransız siyasi xadimi Ture tərəfindən aparılmışdır [19]. Fransada yerli özünüidarələr sahəsində islahatların layihəsində Ture özünüidarə icmaları haqqında təliminin iki əsas problemini formalaşdırdı: 1) təbiətinə görə bələdiyyə idarəetməsinə oxşayan məxsusi icma işləri anlayışını; və 2) yerli səviyyədə həll olunmaq üçün ötürülmüş dövlət işləri anlayışı. Sonradan bu anlayışlar özünüidarələr haqqında müxtəlif nəzəriyyələrin inkişafına təkan verdi.

Məsələn, sərbət icmalar haqqında nəzəriyyənin əsasını fransız tarixçisi, sosioloqu və siyasi xadimi A. de Tokvil tərəfindən formalaşdırılmış özünü idarə edən icmalar haqqında konsepsiya təşkil edir. Bu konsepsiyanın mərkəzi ideyası aşağıdakından ibarətdir: ölkədə hakimiyyətin ilkin mənbəyi nümayəndəli orqanları şəxsində dövlət deyil, könüllü surətdə icmalara birləşmiş və öz şəxsi işlərini özü idarə edən fərdlərdir. Mərkəzi hakimiyyətə isə saxlayıcı instansiya kimi baxılmış və onun yardımına yalnız nadir hallarda müraciət olunmalıdır. Beləliklə, azad

icma nəzəriyyəsinin mahiyyəti aşağıdakından idarətdir: icmalar öz təbiətinə görə müstəqildirlər və onlar dövlətdən əvvəl yarandığı üçün dövlət tərəfindən yaradılmamışdır. Ona görə də icmalar öz şəxsi işlərini idarə etmək üçün təbii hüquqa malikdirlər. Bununla əlaqədar olaraq yerli özünüidarə anlayışına aşağıdakı elementlər daxil edilmişdir:

- ❖ öz təbiətinə görə dövlət işlərindən fərqli olan icmaların şəxsi işlərinin idarə olunması;
- ❖ ancaq icma üzvləri tərəfindən seçkili yerli özünüidarə orqanları;
- ❖ icmaların səlahiyyətlərinə daxil olan işlərə dövlət orqanlarının müdaxilə etməməsi.

Buradan görünür ki, azad icma nəzəriyyəsinin tərəfdaşları yerli özünüidarələrin fəaliyyətini dövlət idarəetmə orqanlarına, ictimai maraqları dövlət maraqlarına qarşı qoyur. Bu nəzəriyyənin tətbiqi 1831-ci ildə Belçika Konstitusiyasında həyata keçirilmişdi. Konstitusiya icma idarəetməsini əks etdirən ayrıca bir maddəni əks edirdi və bələdiyyə hakimiyyətini dövlətdə dördüncü hakimiyyət kimi tanıyırdı. Belə bir tezis isə onun nüvəsini təşkil edirdi: "icma dövlətdən böyükdür; qanun onu tapa bilər, ancaq yarada bilməz. Bununla belə bu nəzəriyyənin bir çox mənfi tərəfləri də mövcud idi və sonrakı dövrlərdə bu nəzəriyyənin tətbiqi məhdudlaşdırıldı.

Bu nəzəriyyənin yerini fransız məktəbi tərəfindən irəli sürülmüş və belçikalı hüquqşünaslar tərəfindən inkişaf etdirilmiş yerli özünüidarələrin ictimai nəzəriyyəsi tutmağa başladı. Yerli özünüidarələrin ictimai nəzəriyyəsi əvvəlki nəzəriyyə kimi yerli qurumlar tərəfindən öz məsələlərinin azad həyata keçirilməsi prinsipinə əsaslanırdı. Bu nəzəriyyə yerli özünüidarənin əsas əlamətini əsaslandırmaqla birinci yerə icmanın təbii və özgəninkiləşdirilmiş xarakter daşıyan hüququnu deyil, yerli özünüidarələrin fəaliyyətinin əsasən təsərrüfat təbiətini irəli çəkirdi. Bu nəzəriyyənin tərəfdaşları dövlət idarəetmə işlərindən fərqli olan yerli özünüidarə orqanlarına tabeli işlərin siyahısını tərtib etmək istəyirdilər. Lakin onların fərqləndirici əlamətlərini müəyyən etmək mümkün

olmadı. Belə ki, yol tikintisi, yerli vergilər, ictimai asayişin qorunması, təhsilin, səhiyyənin, mədə-niyyətin idarə olunması və s. xalis ictimai işlər kimi sayıla bilməz və onları dövlət işlərinə qarşı qoymaq olmaz. Nəzəriyyənin bu istiqamətdə zəifliyi tədqiqatçıları yerli özünüidarələrə başqa prinsipial mövqelərdən baxmağa məcbur etdi [21].

İctimai nəzəriyyəyə tənqidi mövqedə yanaşan yeni bir istiqamət – özünü-idarələrin dövlət nəzəriyyəsi inkişaf etməyə başladı. Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarələr yerlərdə dövlət idarəetməsinin bir forması olub ümumdövlət sisteminin bir hissəsidir və mərkəzi dövlət idarəetməsindən onunla fərqlənirlər ki, idarə-etmə dövlət məmurları vasitəsi ilə deyil, yerli özünüidarənin nəticələrində marağı olan yerli əhalinin vasitəsi ilə həyata keçirir. Dövlətin öz funksiyalarını yerlərdə bu qurumlara ötürməsi özlüyündə inqilabi proses idi və bu nəzəriyyə Keynsin ideyalarının o zamanlar tətbiqi dövrlərində o qədər də müvəffəqiyyət qazanmadı. Belə ki, Keyns doktrinasına görə dövlətin iqtisadiyyata güclü müdaxiləsi nəzərdə tutulurdu ki, bu da yerli özünüidarələrin dövlət nəzəriyyəsi ilə ziddiyyət təşkil edirdi.

Bunu nəzərə alaraq özünüidarələrin müxtəlif istiqamətlərinin sintezi olan yeni nəzəriyyələr yaranmağa başladı ki, bunlardan biri də bələdiyyə idarəetməsinin dualist nəzəriyyəsidir. Bu nəzəriyyəyə görə yerli özünüidarələr özündə iki başlanğıcı daşıyır: dövlət və ictimai. Yəni yerli özünüidarələr dövlət inzibati sisteminin yerlərdə davamı kimi, digər tərəfdən də yerli qurumların ideyalarının legitim ifadəçiləri kimi iştirak edir. Bu nəzəriyyə ictimai və dövlət nəzəriyyələrinin müsbət xüsusiyyətlərini özündə cəmləşdirərək onların tərəfdarlarını birləşdirmək məqsədi daşıyırdı.

Bizim fikrimizcə, dualist bələdiyyə konsepsiyası yerli özünüidarə fenomenini daha ətraflı əks etdirir. Konsepsiyadan görünür ki, yerli özünüidarələrin predmetinin formalaşma mexanizminin əsasını iki tərəfin qarşılıqlı təşəbbüskarlığı təşkil edir: yerli qurumlar üçün əhəmiyyətli olan funksiyaların yerinə yetirilməsi üçün yerli özünüidarələrə yerli əhali tərəfindən

təşəbbüskarlığı; dövlət tərəfindən yerli qurumlara həm bələdiyyə, həm də ümummilli maraqlar kəsb edən məsələlərin tapşırılması təşəbbüskarlığı. Başqa sözlə, dövlət yerli özünüidarələrə həm ictimai işlərin müstəqil yerinə yetirilməsinə, həm də əhali ilə təmasda olan müəyyən funksiyaların yerinə yetirilməsinə imkan verir. Yerli özünüidarələrə həvalə olunmuş dövlət işlərinin aparılması üçün həmişə maliyyə vəsaitləri çatışmır və bununla dövlət maliyyələşdirilməsinə tələbat yaranır. Bununla belə, yerli özünüidarələrin ictimai təbiəti onu təsərrüfat münasibətlərində iştirakını zəruri edərək öz iqtisadi bazasını müstəqil formalaşdırmaq imkanını verir.

Yerli özünüidarələrin ikili təbiəti onun əsas mahiyyət xarakteristikası olub bu sistemlərin müxtəlif aspektlərdə və o cümlədən, bələdiyyələrin qurumlarında iqtisadi proseslərin tədqiqinə imkan verir.

Yerli özünüidarələrin dünyanın müxtəlif ölkələrində tətbiqi təcrübəsinin təhlili göstərir ki, özünüidarə sistemi ancaq bazar iqtisadiyyatı şəraitində daha səmərəli fəaliyyət göstərə bilər. Bunu sovetlərin vaxtı ilə yaradılmış yerli sovetlərin tarixi inkişafının təhlili aydın göstərir. Yerli sovetlərin sosial-iqtisadi, ekoloji, mədəni və digər proqramlarının tamamilə dövlət tərəfindən maliyyələşdirilməsi özünüidarə ideyasını heçə endirir. Dövlətdən maliyyə asılılığında qalan yerli idarə qurumları dövlətin inzibati-əmiranə sisteminin davamı olub yerli hakimiyyətin iqtisadi müstə-qillik prinsipini inkar edirdi. Onlara geniş miqyaslı iqtisadi funksiyaları həyata keçirmək – müəssisələr yaratmaq, mülkiyyəti özünün maraqlarına uyğun olaraq idarə etmək, yerli vergilərə və ödənişlərə sərəncam vermək kimi hüquqlar verilməmişdi.

Beləliklə, Azərbaycanda yeni iqtisadi münasibətlərə keçid yerli özünüidarələrin inkişafına böyük təkan verməli, onu sosial-iqtisadi inkişafın aparıcı qüvvəsinə çevirməlidir.

1.2. Bələdiyyə maliyyəsi və onun hüquqi-iqtisadi aspektləri

Azərbaycan Respublikasının büdcə sisteminin ikinci həlqəsini bələdiyyə büdcələri təşkil edir. Bələdiyyə – qanunla müəyyən olunmuş ərazi hədudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Yerli özünüidarəetmə dedikdə yerli özünüidarə orqanlarının qanuni çərçivəsində nəaliyyəti öz üzərinə götürərək və yerli əhalinin mənafeyi naminə dövlət işlərinin böyük bir hissəsinin nizama salmaq və onu idarəetmək hüququ və real bacarığı başa düşülür.

Bələdiyyə mülkiyyəti dövlət mülkiyyətində olan, lakin bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş əmlak və bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən sair mülkiyyət və bələdiyyə maliyyələri yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsaslarını təşkil edir. Bələdiyyə iqtisadiyyatının təşkilində bələdiyyə mülkiyyəti mühüm rol oynayır. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə daxildir: yerli vergilər və ödənişlər hesabına formalaşan yerli büdcənin vəsaiti; bələdiyyənin büdcədən kənar fondları; bələdiyyə əmlakı, habelə bələdiyyə torpaqları; bələdiyyə müəssisə və təşkilatları; bələdiyyə mənzil fondları və qeyri-yaşayış binaları; dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yollar, bələdiyyə, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət və idman müəssisələr; digər daşınar və daşınmaz əmlak. “Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Qanunun 3-cü maddəsinə əsasən bələdiyyə əmlakının yaranması mənbələri bunlardır [5]:

- ❖ bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilən dövlət əmlakı;
- ❖ bələdiyyələrin fəaliyyəti nəticəsində əldə olunan və yaradılan əmlak;
- ❖ fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların bələdiyyələrə könüllü yardım şəklində verdiyi əmlak;
- ❖ vergi olmayan əmlakın bələdiyyələrə keçməsi yolu ilə əldə olunan əmlak;
- ❖ bələdiyyələrə miras qoyulan əmlak.

Bələdiyyə mülkiyyətini bələdiyyələr idarə edir. Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə daxil olan əmlak barəsində mülkiyyət hüququnu, bələdiyyənin müzakirəsinə uyğun olaraq bələdiyyələr, yaxud bilavasitə əhali həyata keçirir.

Bələdiyyələr bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərini qanunauyğun olaraq fiziki və hüquqi şəxslərin müvəqqəti və ya daimi istifadəsinə, icarəsinə verə bilər. Bu zaman icarəyə verilən obyektlərdən istifadə şərtləri müqavilə və sazişlərdə müəyyənləşdirilir və icarə haqqı bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur. Bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada özəlləşdirilə bilər. Bu zaman özəlləşdirmənin qaydasını və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Bu zaman özəlləşdirmədən əldə olunan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur.

Bələdiyyələrin yaranması və formalaşdırılması ilə əlaqədar olaraq dövlət yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün torpaq payı və dövlət mülkiyyəti obyektlərini bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilməlidir. Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sənədlərinə uyğun olaraq ölkənin 8 mln. 641 min 506 hektarlıq ümumi torpaq fondunun 2,7 mln.(31,4%) bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilməli, 2,1 mln ha (24,4%) özəlləşdirilməli yerdə qalan 3,8 mln. (44,2%) dövlət mülkiyyətində qalmalıdır [24].

Bələdiyyə mülkiyyəti yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün maliyyə mənbələrinin formalaşması, bölgüsü və istifadəsi ilə yaranmış sosial-iqtisadi münasibətlərin məcmusudur. Bu münasibətlər bələdiyyə orqanları ilə həmin bələdiyyə qurumunun ərazisində yaşayan əhali, habelə orada fəaliyyət göstərən təsərrüfatçılıq subyektləri arasında meydana çıxır.

Bələdiyyənin maliyyəsi aşağıdakıları əhatə edir:

- yerli büdcə vəsaitləri;
- bələdiyyələrin büdcədən kənar fondları;
- yerli özünüidarəetmə orqanına mənsub olan dövlət və bələdiyyə qiymətli kağızları;
- bələdiyyə mülkiyyətində olan sair pul vəsaitləri.

Bələdiyyə maliyyəsinin əsasını yerli büdcə təşkil edir.

Yerli büdcə – bələdiyyə statusuna müvafiq olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, bələdiyyələrin Azərbaycan Respublikasının konstitutsiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərini həyata keçirmək

üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitləridir. Yerli büdcələrin formalaşdırılması, tərtibi, müzakirəsi və təsdiqi icrasına nəzarət “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu əsasında həyata keçirilir.

Yerli büdcələrin iqtisadi mahiyyəti onun təyinatında öz əksini tapır və aşağıdakı funksiyaları həyata keçirir:

- yerli bələdiyyə orqanının fəaliyyətinin maliyyə təminatı olan pul fondlarının yaradılması;
- bu fondların təsərrüfatın müxtəlif sahələri arasında bölgüsü və istifadə olunması;
- bu orqanların təbəçiliyində olan müəssisə, təşkilat və idarələrin maliyyə təsərrüfat fəaliyyətinə nəzarət.

Yerli büdcələrin tərtibi və icrası prosesində büdcə sisteminin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsipləri və Azərbaycan Respublikasında tətbiq olunan büdcə təsnifatından istifadə olunur. Yerli büdcənin yerinə yetirilməsinə xidmət göstərmək və işi səmərəli təşkil etmək üçün bələdiyyələr dövlət xəzinədarlığının ərazi (rayon) orqanları ilə müqavilə bağlaya, yaxud da yerli büdcənin vəsaitləri hesabına bələdiyyə xəzinədarlığı yarada bilərlər.

Yerli büdcənin müstəqilliyi öz daxili mənbələri olması və bələdiyyənin yerli büdcə vəsaiti haqqında sərəncam vermək müstəqil hüququ ilə təmin olunur. Azərbaycan Respublikası qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin büdcə fəaliyyəti müdaxiləsinə yol verilmir. (istisna hallar çıxılmaqla).

Bələdiyyə yerli büdcənin maliyyə ilinin sonuna əmələ gəlmiş sərbəst qalıqların müstəqil sərəncam verir.

Qanun yerli büdcələrin möhkəmləndirilməsi üçün dövlətin üzərinə aşağıdakı əlavə məsuliyyət qoyur:

- investisiya və pul kredit siyasəti əsasında istehsal sferasının inkişafına şərait yaratmaq;
- yerli sosial inkişaf proqramlarının yerli büdcələrin gəlirləri hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda yerli büdcənin kəsirini ödəmək üçün dövlət

büdcəsinin imkanlarını nəzərə alaraq əlavə gəlir mənbələrini müəyyən etmək və ya dövlət büdcəsindən dotasiya və subensiya ayırmaq;

- yerli büdcənin gəlirlərinin azalması və ya xərclərin artması baş verdikdə uyğun azalma və ya artma məbləğlərinin müvafiq qərar qəbul edən orqan tərəfindən kompensasiya edilməsi.

Yerli büdcənin layihəsi bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən müəssisələrin və digər hüquqi şəxslərin, habelə fiziki şəxslərin təsərrüfat fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, sosial-iqtisadi proqnozlar və məqsədli proqramlar əsasında formalaşır. Yerli büdcənin layihəsinin müzakirəsi və təsdiqi qaydası qanunvericiliyə uyğun olaraq bələdiyyənin nizamnaməsi ilə müəyyən edilir. Növbəti maliyyə ili üçün dövlət büdcəsindən dotasiya nəzərdə tutulan yerli büdcənin layihəsi cari ilin dekabr ayının 25-dən gec olmayaraq bələdiyyənin qərarı şəklində təsdiq edilir. Yerli büdcələrin icrası prosesində bələdiyyələr büdcənin dəqiqləşdirilməsi barədə qərar verə və dövlət büdcəsindən alınmış məqsədli vəsait istisna olmaqla mədaxil və məxaric maddələrində büdcə təsnifatı üzrə təsdiq edilmiş təxsisat həddində dəyişiklik apara bilərlər [4].

Yerli büdcənin icrası zamanı qəbul edilmiş öhdəliklər üzrə əməliyyatlar büdcə ili qurtardıqda başa çatır. Bu müddət ərzində istifadə olunmamış vəsait bələdiyyənin sərəncamında qalır. Bələdiyyələr nizamnamədə müəyyən edilmiş qaydada büdcənin icrası haqqında hesabatı təsdiq edir və bu barədə bələdiyyə ərazisində yaşayan əhaliyə məlumat verilir. Əgər yerli büdcənin icrası prosesində mədaxil mənbələri üzrə daxil olan vəsait azalarsa və bu kəsin son həddi aşmasına gətirib çıxararsa, sekvestr mexanizmi tətbiq edilə bilər. Sekvestr müdafiə olunmuş maddələr istisna olunmaqla büdcənin bütün yerdəqalan maddələri üzrə məxaricin mütənasib surətdə azaldılmasından ibarətdir.

Yerli büdcənin icrasına nəzarəti bələdiyyələrin bilavasitə özləri və yerli əhali həyata keçirir. “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” qanunun 12-ci maddəsinə yerli vergilərin və ödənişlərin yığılmasına və yerli büdcələrə köçürülməsinə və istifadə edilməsinə nəzarət bələdiyyələrin müvafiq komissiyalara, habelə seçkili orqanlarda, bələdiyyə orqanlarında işləməyən, yerli məhəllə

komitəsinin və vətəndaşların yığıncaqlarında təklif olunan, bələdiyyə iclasında təsdiq olunan nəzarət komissiyaları tərəfindən həyata keçirilir [10].

Bələdiyyənin yerli büdcə məsələləri daimi komissiyası büdcə fəaliyyətinə birbaşa nəzarət edir və yerli büdcənin icrası ilə bağlı bələdiyyənin hesabatlarına daimi rəy hazırlayır. Bələdiyyələr yerli büdcənin düzgün istifadə edilməsinə nəzarəti təmin etmək məqsədilə müstəqil auditorlar cəlb edə bilərlər.

Ümumiyyətlə, qanunvericilik bələdiyyələri büdcə məsələləri ilə bağlı fəaliyyətinin – yerli vergi və ödənişlərin yığılması və istifadəsinin tam aşkarlıq şəraitində həyata keçirilməsini tələb edir. Bu məqsədlə bələdiyyələr və onların komissiyaları bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlər qarşısında mütəmadi olaraq hesabat verməli, bülleteyn buraxmalı, illik hesabatları bələdiyyə binasının qarşısında xüsusi lövhələrində yerləşdirməlidir.

1.3. Bələdiyyə vergiləri yerli gəlirlərinin əsas yaranma mənbəyi kimi

Bələdiyyələrin formalaşdırılması və inkişafının müasir mərhələsində onların gəlirləri tamamilə öz büdcəsində cəmlənir. Bələdiyyələr qanunla onlara həvalə edilmiş vəzifələri icra etmək məqsədilə formalaşdırdıqları büdcə vasitəsilə əhalinin rifahının yüksəldilməsində, bələdiyyə ərazisinin kompleks inkişafında mühüm məsələləri həll edirlər.

Bələdiyyə büdcəsi də dövlət büdcəsində olduğu kimi illik tərtib olunur və il ərzində icra olunur. Bu büdcələr il ərzində sosial məhsulun müəyyən qisminin istehsalının və sosial müdafiə tədbirlərinin reallaşdırılmasının maliyyə təminatını yaratmaq məqsədilə yaradılan pul fondlarıdır.

Yerli özünüidarə qurumlarının yaradıldığı bütün ölkələrdə büdcə sisteminin yerli həlqəsi kimi bələdiyyə büdcələri çıxış edir. Lakin bələdiyyə qurumları olmadıqda yerli büdcələr kimi icra orqanlarının büdcələri çıxış edir.

Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr formalaşana qədər yerli büdcə kimi rayon və şəhərlərin büdcələri çıxış edirdi. Həmin dövrdə Azərbaycan

Respublikasının büdcə sistemi “Büdcə sistemi haqqında” Qanun ilə tənzimlənirdi. Həmin qanuna görə respublikamızın büdcə sistemi iki həlqədən ibarət idi: respublika büdcəsi və yerli büdcələr. Həmin qanuna görə büdcə sisteminin hər iki həlqəsi dövlət hakimiyyəti tərəfindən formalaşdırılırdı. Buna görə də yerli büdcə anlayışı bələdiyyələr təşkil olunana qədər dövlət büdcəsindən regionlara ayrılan vəsait kimi başa düşülürdü [2].

Bələdiyyələr formalaşdıqdan sonra yerli büdcə anlayışı yeni qurumların, yəni yerli özünüidarəetmə orqanlarının formalaşdırdıqları büdcələrə aid edilməyə başladı. Aşağıda verilmiş 1.1 sayılı sxemdən də göründüyü kimi bələdiyyə büdcələri artıq büdcə sisteminin müstəqil həlqəsini təşkil edir. Dövlət büdcəsinin regionlarda həyata keçirildiyi xərclər isə dövlət büdcəsinin yerli xərclərini təşkil edir.

“Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunda göstərildiyi kimi bələdiyyə büdcəsi özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq və qanunla müəyyən edilmiş bələdiyyə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşdırılan və istifadə olunan maliyyə vəsaitləridir [4].

“Büdcə sistemi haqqında” Qanunda göstərildiyi kimi bələdiyyə büdcəsi müstəqilliyə malikdir və həmin büdcədən istifadə hüququ yalnız bələdiyyələrə məxsusdur. Bələdiyyə büdcəsinin müstəqilliyi prinsipi real hüquqi və iqtisadi əsaslara söykənir. Qanunvericilikdə büdcə sisteminin ayrı-ayrı həlqələrinin müstəqilliyi büdcə sisteminin qurulmasının əsas prinsipləri kimi müəyyən edilmişdir. Bu müstəqilliyin iqtisadi əsasını isə qanunvericiliklə bu büdcələrə möhkəmləndirilmiş gəlirlər və nizamlaşdırıcı gəlirlər təşkil edir. Bələdiyyələrin bu sahədə müstəqilliyi bələdiyyənin büdcə prosesinin təşkilində də öz əksini tapır. Bələdiyyələr yerli büdcəni müstəqil olaraq özləri tərtib, müzakirə, təsdiq və ondan istifadə edir, habelə yerli büdcənin icrasına nəzarəti həyata keçirir, bələdiyyələr yerli vergi və ödənişləri qanunvericiliyə uyğun olaraq müstəqil olaraq özləri müəyyən edirlər, bələdiyyələr yerli büdcə vəsaitinin xərc istiqamətlərini müstəqil müəyyən edirlər, bələdiyyə yerli büdcənin maliyyə ilinin sonuna əmələ gəlmiş sərbəst qalıqlarına müstəqil sərəncam verirlər və yerli büdcələrin formalaşdırılmasını, təsdiqini və istifadə olunmasını, onların icrasına nəzarəti

müstəqil həyata keçirirlər. Bələdiyyə büdcəsinin, layihəsinin qəbul edilməsi müəyyən mərhələlərdən keçir. Ümumiyyətlə, bələdiyyələrin büdcə prosesi dövlət büdcə prosesi ilə bir uyğunluq təşkil edir. Bu proses bütövlükdə büdcə layihəsinin hazırlanması, büdcənin müzakirəsi və təsdiqi, habelə büdcənin icra mərhələlərini əhatə edir [2].

Yerli büdcənin layihəsinin tərtib edilməsi haqqında qərarı bələdiyyənin icra orqanı qəbul edir. Yerli büdcə məsələləri daimi komissiyası bu qərar əsasında yerli büdcənin layihəsinə işləyib hazırlanmasını təşkil edir. Bu məqsədlə büdcə komissiyası büdcənin əsas göstəriciləri üzrə bütün təsərrüfat və büdcə xidməti sahələrinin təkliflərini nəzərə alaraq, onları uzlaşdıraraq mədaxil və məxaric üzrə büdcə layihəsinə hazırlayırlar. Bu layihə bələdiyyənin iqtisadi və sosial inkişafı proqnozu, onun inzibati ərazi qurumu, maliyyə-büdcə siyasəti və büdcə təsnifatının əsas istiqamətləri əsasında tərtib olunur. Büdcə komissiyası büdcə layihəsinin hazırlanmasına yerli mütəxəssisləri və ekspertlər cəlb edə bilər.

Bələdiyyə tərəfindən yerli büdcənin müstəqil olaraq tərtib edilməsi büdcə layihəsinin istənilən formada tərtib edilməsi demək deyildir. Yerli büdcənin tərtibi prosesində büdcə sisteminin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsiplərindən və büdcə təsnifatından istifadə olunur.

Bələdiyyə büdcə layihəsinin müzakirəsi və təsdiqi qaydası bələdiyyələrin nizamnaməsi ilə müəyyən edilir. Büdcə layihəsi bələdiyyənin büdcə komissiyası tərəfindən tərtib olunur. Büdcə komissiyası büdcə layihəsinə tərtib etdikdən sonra müzakirə olunmaq üçün bələdiyyənin nümayəndəli orqanına təqdim edir. Bələdiyyə iclasında müzakirə olunduqdan sonra büdcə layihəsi son variantda işlənməsi üçün büdcə komissiyasına qaytarılır. Bələdiyyənin növbəti iclasında yerli büdcənin layihəsinin yekun variantı bir daha nəzərdən keçirilir və sonda bələdiyyənin qərarı ilə təsdiq edilir. Bələdiyyələr yerli büdcənin icrası prosesində mədaxil və məxaric maddələrində büdcə təsnifatı üzrə təsdiq edilmiş təxsisat həddində dəyişikliklər apara bilərlər. Lakin dövlət büdcəsindən alınmış məqsədli vəsaitlər burada istisna təşkil edir [17].

Yerli büdcənin müstəqilliyi, qeyd etdiyimiz kimi, ilk növbədə öz mədəxil mənbələrinin olması ilə təmin olunur.

Bələdiyyələrin büdcələrinin planlaşdırılmasına ilk növbədə gəlirlərin planlaşdırılmasından başlanır. Bunun səbəbi bələdiyyələrin yerli gəlirlərin kifayət qədər olması ilə bağlıdır.

İndi isə bələdiyyələrdə yerli büdcə gəlirlərinin planlaşdırılması və icrası haqqında göstəriciləri Səbayıl rayonu Badamdar bələdiyyəsinin büdcəsi təmsalında nəzərdən keçirməklə bələdiyyələrin real maliyyə durumu haqda məlumat əldə etməyə çalışsaq (Cədvəl 1.1).

Vergi və ödənişlərin adı	İllik			
	proqnoz	icra	%	fərq
Cəmi	176000	124590	70,8	51410,00
O cümlədən:				
Fiziki şəxslərdən torpaq vergisi	17 000	4894	28,8	12106,00
Fiziki şəxslərdən əmlak vergisi	37 000	56826	153,6	+19826
Yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi	0			
Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların mənfəət vergisi	0			
Küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödəniş	2 000		0,0	2000,00
Kurort ödənişi	0			
Mehmanxana ödənişi	3 000		0,0	3000,00
Avtomobillərin dayanacaqları üçün ödəniş	0			
Qanunla müəyyən edilən digər vergi və ödənişlər	1 000		0,0	1000,00
Bələdiyyə əmlakının özgəninkiləşdirilməsindən daxil olan ödəniş	52 000	6160	11,8	
Bələdiyyə əmlakının icarəyə verilməsindən daxil olan ödəniş	6 500	6710	103,2	+210
Lotoreyalardan daxil olan vəsait	0			
Bələdiyyələrin fəaliyyətindən əldə edilən digər gəlirlər	2 500		0,0	2500,00
Fiziki şəxslərin maliyyə yardımı və qrantları	0			
Hüquqi şəxslərin maliyyə yardımı və qrantları	0			
Beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımı və qrantları	0			

Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən maiyyə yardımı (dotasiya)	55 000	50000	90,9	5000,00
--	--------	-------	------	---------

Cədvəl 1.1

2015-ci il üzrə Səbayıl rayon üzrə Badamdar bələdiyyəsinin yerli büdcə gəlirlərinin icrası

Cədvəldən görüldüyü kimi göstərilən bələdiyyənin ümumi gəlirləri 2015-ci ildə 176000 manat proqnozlaşdırılmışdır. Proqnozlaşdırılmış büdcə gəlirlərinin əsas hissəsini bələdiyyə əmlakının özgəninkiləşdirilməsindən daxil olan ödənişlər (52000 man.), dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən dotasiya (50000 man.), fiziki şəxslərdən əmlak vergisi (37000 man.), fiziki şəxslərin torpaq vergisi (17000 man.) və qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş digər ödənişlər təşkil edir.

2015-ci ildə bələdiyyənin faktiki gəlirləri 124590 manat təşkil etmişdir ki, bu da proqnoz tapşırığının 70,8 faiz səviyyəsində icra olunması deməkdir. Cəmisini iki gəlir mənbəyi üzrə proqnoz göstəricilərindən artıq vəsait daxil olmuşdur. Birincisi, cədvəldən də görüldüyü kimi daxilolmal 37000 manat proqnozlaşdırıldığı halda, yerli büdcəyə 56826 manat vəsait daxil olmuşdur. Bu isə proqnoz tapşırığının 19826 manat, yaxud 153,6% artıq yerinə yetirilməsi deməkdir. Fiziki şəxsləri əmlak vergisi üzrə proqnoz tapşırığının artıq yerinə yetirilməsi səbəbi isə 2015-ci ilin yanvar ayından başlayaraq, Vergi Məcəlləsində edilmiş müvafiq dəyişikliklərə əsasən bu vergi üzrə vergitutma obyektinin dəyişməsidir. Belə ki, artıq 2015-ci ildən başlayaraq vergi dərəcəsi mənzillərin inventarlaşmış dəyərində deyil, yaşayış sahəsinin ümumi sahəsinə və müvafiq əmsallara vurulmaqla müəyyən edilir.

Büdcə daxilolmalarında proqnoza münasibətdə artıq daxil olmuş vəsaitlərdən biri də bələdiyyə əmlakının icarəyə verilməsindən daxil olan ödənişlərdir. Belə ki, büdcənin bu maddəsi üzrə daxilolmalar 6500 manat planlaşdırıldığı halda, 6710 manat daxil olmuşdur ki, bu da həmin ödəniş növü üzrə proqnozun 103,2% yerinə yetirilməsi deməkdir.

Digər səbə isə həmin bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin malik olduqları torpaq sahəsinin əksəriyyətinin onlara malik olmasını təsdiq edən hüquqi

qüvvəyə malik olan müvafiq sənədləri yoxdur. Məhz bu və bələdiyyələrin vergi xidməti işçilərinin lazımı səlahiyyətlərə malik olmaması səbəbindən fiziki şəxslərin torpaq vergisi üzrə daxil olan vəsaitlərin artımına nail olmaq mümkün deyil. Fikrimizə, artıq əmlak vergisində olduğu kimi torpaq vergisi üzrə də müvafiq dəyişikliklər edilməyin vaxtıdır. Belə ki, birincisi bu verginin məbləği ən azı hər sota görə 10 manat, ikincisi isə fiziki şəxslərin torpaqdan istifadə etmək hüququnu təsdiq edən sənədin olub-olmamasından asılı olmayaraq, onların faktiki malik olduqları torpaq sahəsinə görə hesablanmalıdır.

Bir məsələni də qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyə büdcələrinin maliyyə çatışmamazlığını nəzərə alaraq onların fəaliyyətini təmin etmək məqsədilə, dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə vəsaiti (datasiyalar) əsas etibarilə bələdiyyələr tərəfindən aparılan tikinti-abadlıq işlərinin maliyyələşdirilməsinə yönəldilir.

Fikrimizcə, yuxarıda təklif etdiyimiz nöqsan və çatışmamazlıqlar aradan qaldırılsa bələdiyyələr öz faktiki gəlirlərini kifayət qədər artırmağa bilər. Bu sahədə bələdiyyələrin qarşısında duran əsas vəzifə müəyyən edilmiş gəlirlərin daha tam həcmdə ödənilməsinin təmin edilməsidir.

Qanunvericilik, yaxud icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verilməklə həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan maliyyə vəsaiti də ayrılır və bu vəsaitlərin xərclənməsinə həmin orqanlar nəzarət edir. Digər heç bir halda dövlət orqanları yerli büdcənin icrası ilə bağlı bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarət etmək hüququna malik deyillər. Azərbaycan Respublikasında 2000-dən artıq yerli büdcə fəaliyyət göstərir ki, onlara rayon, şəhər, qəsəbə və kənd bələdiyyələrinin büdcələri aiddir.

Dövlətin maliyyə yardımları yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətində əhəmiyyətli rol oynayır. Bu yardımlar həm maliyyə tarazlaşdırmalarında, həm də ərazinin sosial-iqtisadi inkişafında, əhaliyə keyfiyyətli xidmət göstərilməsində əhəmiyyətli rol oynayır. Fikrimizcə, büdcələrarası transferlər şaquli və üfiqi balans yaratmaq, dövlət əhəmiyyətli proqramların yerli səviyyədə uğurla həyata keçirilməsini stimullaşdırmaq, kənar müsbət təsirləri gücləndirmək və ya sadəcə dövlət proqramlarının yerlərdə icrası məqsədilə ayrılmağa bilər. Büdcələrarası

transferlər yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirilməsində hazırki dövrdə əhəmiyyətli rol oynayır.

Müasir şəraitdə bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərini tamamlamaq məqsədilə dövlət büdcəsindən maliyyə vəsaiti ayrılır. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə məqsədsiz (dotasiya) və məqsədli transferlər (subsidiya və subvensiya) verilə bilər. Təcrübədə yerli büdcələrə məqsədli transferlərin ayrılması hallarına rast gəlinməyib.

Cədvəl 1.2
Dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə ayrılan dotasiyalar

İllər	Dövlət büdcəsinin xərcləri	Yerli büdcələrə ayrılan dotadiyalar (mln. man)	Dotasiyaların dövlət büdcə xərclərindəki xüsusi çəkisi (%)
2000	766,0	3,6	0,47
2002	925,9	5,0	0,54
2004	1538,5	2,0	0,13
2006	3790,1	3,0	0,08
2008	10680,0	3,5	0,03
2010	11264,0	3,49	0,03
2013	17416,5	5,0	0,03
2014	19850,0	5,2	0,03
2015	20063,0	5,2	0,03

Qanunvericiliyə görə dotasiyalar yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz olaraq verilir. Bu maliyyə yardımı bələdiyyələr yarandığı ildən başlayaraq bələdiyyələrə verilməyə başlanıb. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiyaların həcmi il ərzində orta hesabla 3,5 mln.manat səviyyəsində olur. Yalnız 2002-ci ildə ayrılan dotasiyaların həcmi bir qədər çox, yəni 5,0 mln.manat təşkil etmişdir.

Cədvəldən göründüyü kimi son illərdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaları xüsusi çəkisi ən aşağı səviyyədə olmuşdur. Lakin büdcə xərclərinin həcmninin əvvəlki illərə nisbətən daha sürətlə artması səbəbindən

dotasiyaların mütləq həcmi də artmışdır. 2013-cü il dotasiyaların ümumi məbləği 5,2 milyon olmuşdur.

Dövlət büdcəsinin gəlirləri və xərcləri böyük sürətlə artdığı halda bələdiyyə büdcələrinə ayrılan vəsaitin həcmnin, demək olar ki, sabit qalması dotasiyaların ümumi büdcə xərclərində xüsusi çəkisinin azalmasına səbəb olmuşdur. Bələdiyyələrin fəaliyyətə başladığı ilk illərdə dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyanın həm məbləğ, həm də dövlət büdcəsi xərclərində xüsusi çəkisi nisbətən yüksək olmuşdur. 2000-ci ildə dotasiyaların məbləği 3,6 mln.manat, dövlət büdcəsinin xərclərində payı 0,47 faiz olub. 2002-ci ildə dotasiyaların payı özünün ən yüksək həddinə çatıb – 5 mln.manat və ya büdcə xərclərinin 0,54 faizi qədər. Son dörd ildə bu rəqəm azalaraq özünün ən aşağı həddinə düşüb – 0,03 faiz. Doğrudur, bu zaman ayrılan dotasiyalar məbləğ etibararı ilə əvvəlki illərdən çox olmuşdur. Lakin dövlət büdcəsinin xərcləri daha sürətlə artmışdır.

Fəsil 2. Bələdiyyə büdcəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə mənbəyi kimi

2.1. Bələdiyyə büdcəsinin formalaşması və iqtisadiyyatın inkişafında onun rolu

Başlıca funksiyası yerli əhaliyə xidmət göstərməkdən ibarət olan bələdiyyələrin öz vəzifələrini yerinə yetirməsi onun maliyyə vəziyyəti ilə birbaşa bağlıdır. Bələdiyyə maliyyəsi bələdiyyənin başlıca hərəkətverici mənbəyidir və belə mənbənin olmaması və ya zəif olması bələdiyyələrin fəaliyyətinə ən ciddi təsir göstərən amillərdəndir. Bələdiyyə maliyyəsi geniş anlayışdır və buraya bələdiyyənin bütün iqtisadi resursları və fəaliyyəti daxildir. Qanunvericiliyə müvafiq olaraq bütövlükdə bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədən kənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti bələdiyyələrin maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını təşkil edir.

Bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması və istifadəsi müəyyən prinsiplərə əsaslanır. Bu prinsiplər: özünüidarəetmə, müstəqillik, aşkarlıq və yerli mənafeyin respublika mənafeyi ilə uzlaşması prinsiplərindən ibarətdir. Özünüidarəetmə prinsipi bələdiyyənin özünün mahiyyətindən irəli gəlir. Qanunvericilik bələdiyyələrə öz maliyyə resurslarından sərbəst istifadə etmək hüququ verməklə onlar üçün əlverişli manevr imkanı yaratmış olur. Eyni zamanda özünüidarəetmə prinsipi bələdiyyə idarəçilərini və yerli sakinləri yerli maliyyə ilə bağlı daha məsuliyyətli qərar çıxarmağa məcbur edir. Çünki bələdiyyə maliyyəsindən qeyri səmərəli istifadə nəticə etibarilə onların özlərinin həyat səviyyəsinin pisləşməsinə gətirib çıxaracaqdır və yaşadıkları ərazilərin problemləri həll edilməmiş qalacaqdır.

Bələdiyyə maliyyəsinin müstəqilliyi prinsipi əsasən bələdiyyənin yerli maliyyə barədə müstəqil sərəncam verməsində ifadə olunur. Bələdiyyələr onların mülkiyyətində olan iqtisadi resursları sata, özəlləşdirə və ya istifadəyə verə bilərlər. Bələdiyyə maliyyəsindən necə istifadə etmək haqqında heç bir orqanın bələdiyyələrə göstəriş vermək və ya fəaliyyətinə müdaxilə etmək hüququ yoxdur.

Aşkarlıq prinsipi bələdiyyə maliyyəsi ilə bağlı fəaliyyətin şəffaf həyata keçirilməsini, əhalinin bu məsələ ilə bağlı məlumatlandırılmasında ifadə olunur. Bələdiyyə maliyyəsinin aşkarlığı prinsipi o deməkdir ki, bələdiyyələr yerli büdcənin layihəsini hazırlayarkən və istifadə edərkən, bələdiyyə əmlakına dair sərəncam verərkən və bələdiyyə üçün əhəmiyyət kəsb edən digər qərarlar qəbul edərkən yerli əhalini bu prosesə cəlb etməli və ya ətraflı məlumatlandırmalıdırlar. Qanunvericilik bələdiyyələrin üzərinə belə bir vəzifə qoyur ki, bələdiyyələr hər maliyyə ilinin sonunda büdcənin icrası haqqında hesabatı təsdiq etməli və əhaliyə çatdırmalıdırlar [7].

Tədqiqatlar göstərir ki, bələdiyyələrin idarəetmə fəaliyyətinin səmərəliliyi aşağıdakıların hesabına mümkün olur:

- bələdiyyələrin ərazi əsaslarını təşkil edən həm ayrı-ayrı yaşayış məskənlərinin (ilk növbədə iri şəhərlərin), həm də birləşmiş kənd və şəhər yaşayış sistemlərinin yerli resurslarının bütün kompleksindən, o cümlədən, iqtisadi, sosial, mədəni potensialından səmərəli istifadəyə imkan verəcək qarşılıqlı faydalı üfqi (bazar), şaquli (bazar və qeyri-bazar) daxili və xarici əlaqələrin formalaşdırılması;
- bələdiyyə ərazisində vətəndaşların kiçik biznes sahəsində sahibkarlıq fəaliyyətinin aktivləşdirilməsi;
- bələdiyyələrin yardımı ilə yerli problemlərin həllində iştirak edən müəssisələrin daha səmərəli fəaliyyətinin təmin olunması;
- bələdiyyələrin investisiya imkanlarının reallaşdırılması, investisiya cəlb ediciliyinin gücləndirilməsi;
- səriştəsizliyin və israfçılığın aradan qaldırılması;
- yerli potensial haqqında məlumatlara malik olmaq və ondan vətəndaşların maraqlarına və imkanlarına uyğun istifadə etmək;
- bələdiyyələrin öz vəsaitlərindən və dövlət gəlirlərindən onlara verilən vəsaitlərdən daha səmərəli istifadə etmək;
- yerli kapital, əmək, xidmət, əmlak və s. bazarlarının formalaşdırılması sahəsində real üstünlüklər əldə etmək;

- ümumi sosial-iqtisadi problemləri həll etmək və ya qonşu bələdiyyələrin fəaliyyətinin neqativ təsirlərini aradan qaldırmaq üçün bələdiyyələrarası birliklərin yaradılması və bunun əsasında bələdiyyə təsərrüfatının, infrastrukturunun inkişaf etdirilməsi.

Praktikada bələdiyyə idarəetməsinin bu üstünlüklərindən istifadə olunması fəaliyyət məqsədləri, vətəndaşların tələbat və maraqlarının təmin olunmasına yönəlmiş bələdiyyə təsərrüfatını formalaşdırmağa real imkan yaradır.

Bələdiyyələrin sosial-iqtisadi inkişaf perspektivini müəyyənləşdirə biləcək bir neçə əsas istiqamət göstərmək olar:

1. Hakimiyyət bələdiyyələrinin səlahiyyətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi. Bu iş düzgün yerinə yetirilərsə onda yerli özünüidarə və dövlət hakimiyyətinin səylərinin bölünməsindən yox, birləşdirilməsindən danışmaq olar, çünki onların hər ikisi son nəticədə ümumi bir məsələni həll etməyə - əhalinin rifah halının yaxşılaşdırılmasına çalışırlar.

2. Yerli özünüidarənin real maliyyə zəmanətlərinin təmin olunması.

3. İqtisadi inkişafın tənzimlənməsi sahəsində dövlət və bələdiyyə hakimiyyətlərinin qarşılıqlı fəaliyyətinin proqram mexanizmlərinin qurulması. Yerli özünüidarəyə real maliyyə zəmanətlərinin verilməsi iqtisadiyyatı güclü olan bələdiyyələrin dövlət hakimiyyətinin xırdaçı büdcə himayəsindən azad olmasına imkan verir. Buna görə də, belə bələdiyyələrə sosial sferanın saxlanılması üçün dövlət büdcəsindən kiçik yardımların verilməsinə deyil, onların iqtisadiyyatının perspektiv istiqamətlərinin inkişafı üçün real dövlət yardımlarının göstərilməsi məsələsinə baxılmalıdır. Bələdiyyələrin iştirakı ilə iqtisadi inkişafın regional və sahə proqramlarının tənzimlənmə mexanizmlərinin işlənilib hazırlanması və onların öz əksini qanunvericilikdə tapması məqsədəuyğun olardı.

4. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinin real mexanizmlərinin yaradılması. Azərbaycan Respublikasının "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanununda yerli əhəmiyyətli məsələlər müəyyənləşdirilmişdir. Əslində isə bu məsələlərin əksəriyyəti eyni zamanda həm də dövlət əhəmiyyətli məsələlərə aid edilir.

5. Bələdiyyə iqtisadiyyatını lazımı qaydada stimullaşdırmaq üçün real imkanların yaradılması. Yerli özünüidarənin yaradıcı fəaliyyəti üçün şərait ayrı-ayrı şəxslərin iradəsi ilə deyil, zəruri qanunların qəbul olunması, yerli büdcələrin gəlir bazasının genişləndirilməsi yolu ilə yaradıla bilər. Bu eyni zamanda yerli özünüidarədən aşağıdakıları tələb edir:

- ❖ inkişaf proqramlarının işlənilib hazırlanması;
- ❖ indiki məhdud imkanlar şəraitində iqtisadi artım üçün stimullaşdırıcı rol oynaya biləcək infrastrukturun yaradılması;
- ❖ yerli özünüidarənin maraqlarını ifadə edəcək işlək strukturların yaradılması;
- ❖ bələdiyyə iqtisadiyyatının tənzimləmə mexanizmlərinin yaradılması;
- ❖ yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinə məhdud şəkildə olsa da müxtəlif mülkiyyət formalarının cəlb olunması;
- ❖ bələdiyyə sifarişlərinin formalaşdırılması;
- ❖ dövlət hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyət əlaqələrinin yaradılması.

Bələdiyyə qurumunun sosial-iqtisadi inkişafını daha səmərəli tənzimləmək üçün proqram məqsədli üsuldan yerli özünüidarənin xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla daha geniş istifadə olunması məqsədəuyğundur. Bu üsul həm sosial-iqtisadi problemlərin həlli strategiyasının formalaşdırılmasında, həm də onun reallaşdırılmasının resurs təminatının müəyyənləşdirilməsi məsələlərinin kompleks şəkildə həllinə imkan verir. Bələdiyyələrin sosial-iqtisadi inkişaf proqramının məqsəd blokları əhalinin tələbatlarının ödənilmə səviyyəsinin xüsusiyyətlərini və bu göstəricilərin proqnoz dinamikasını özündə saxlamalıdır. Məqsədli proqramların reallaşdırılma şərtləri isə həm bələdiyyənin maliyyə ehtiyatlarından, həm də bələdiyyə təsərrüfatının səmərəliliyindən asılıdır [23].

Beləliklə, bələdiyyə qurumlarının inkişafının mühüm istiqamətləri istehsal səviyyəsinin yüksəldilməsindən və istehsalçılar üçün şəraitin yaradılmasından, əhalinin tələbatlarının daha dolğun ödənilməsindən ibarətdir. Əhalinin gündəlik maraqları ərazinin iqtisadi dirçəlişi olmadan reallaşdırıla bilməz. Yuxarıda

sadalanan məqsədlərin reallaşdırılması şərti ilə bələdiyyə qurumlarının inkişafı sahəsində strateji vəzifələrin uğurla yerinə yetirilməsi hər bir bələdiyyə qurumunda daha yüksək həyat keyfiyyətinin təmin olunmasına zəmin yaradır. Əgər yerli özünüidarə üçün, bələdiyyə təsərrüfatının idarə olunması üçün zəruri iqtisadi, hüquqi, resurs təminatı yaradılması məsələləri həll olunarsa bələdiyyələr qısa müddət ərazidə vətəndaşların maraqlarını ifadə etməklə şəhərin, rayonun və bütövlükdə respublikanın sosial-iqtisadi inkişafının idarə olunmasının həqiqi subyektinə çevriləcəkdir.

Büdcənin gəlirləri və xərcləri gələn il üçün hesablandığına görə həmişə təxminilik elementləri ilə dolu olur. Gələn ildə büdcənin balanslaşdırılması onun tətbiqi və icrası ilə birlikdə aparılır. Yəni büdcə yerinə yetirilərkən paralel olaraq bələdiyyə orqanları tərəfindən dəyişikliklər aparılır. Bələdiyyə icra səlahiyyətlərinin başçıya və ya icra səlahiyyətlərinin bir heyətə verildiyi ölkələrdə büdcələr həmin səlahiyyət sahibinin əmrilə əlaqədar qurumlar tərəfindən hazırlanan xərc qiymətləndirmələri nəzərə alınaraq maliyyə qurumları tərəfindən hazırlanır.

Azərbaycanda yerli özünüidarənin iqtisadi maliyyəsinin əsasları bələdiyyə hüququnun müstəqil institutu olub, bələdiyyə mülkiyyətinin yaradılması və istifadəsi, yerli büdcə və bələdiyyə qurumu əhalisinin maraqları ilə bağlı digər yerli maliyyədən istifadə ilə əlaqədar ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusudur.

Yerli özünüidarənin iqtisadi-maliyyəsinin əsaslarını aşağıdakılar təşkil edir:

- bələdiyyə mülkiyyəti;
- yerli özünüidarənin yerli büdcəsi və digər maliyyə resursları;
- dövlət mülkiyyətində olub yerli özünüidarə orqanlarının istifadəsinə verilən əmlak, bələdiyyə qurumu əhalisinin tələbatlarının ödənilməsinə xidmət edən qanunda nəzərdə tutulan digər mülkiyyət.

Beləliklə, bələdiyyə sisteminin formalaşma təcrübəsinin təhlili göstərir ki, Azərbaycanda formalaşan bələdiyyə sistemi dünya standartlarına uyğun yaradılır və perspektivdə sosial-iqtisadi reallığa uyğun olaraq təkmilləşdiriləcəkdir.

2.2. Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsasları

Azərbaycanda bələdiyyə idarəçiliyinin əhəmiyyəti və yerli problemlərin həllində demokratik prinsiplərə əsaslanması qeyd edildiyi kimi, Ümummilli liderimiz Heydər Əliyev cənablarının 12 dekabr 1999-cu il bələdiyyə seçkiləri ilə əlaqədar xalqa müraciətində qeyd olunmuşdur [24].

Bələdiyyələr Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına, “Bələdiyyə seçkiləri haqqında” qanuna və öz nizamnamələrinə əsasən təşkil olunan, bələdiyyə üzvlərindən ibarət seçkili yerli özünüidarə orqanıdır. Bələdiyyələrin nizamnamələrinə əsasən bələdiyyə orqanları qurulur və onlara yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmək üçün səlahiyyətlər verilir. Bələdiyyə və onun orqanları dövlət hakimiyyət sistemi orqanlarına daxil deyil. Dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinə icazə verilmir.

«*Bələdiyyələrin statusu haqqında*» Azərbaycan Respublikası Qanununun 33-cü maddəsində qeyd olunur ki, qanuna uyğun olaraq bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydasını və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Bələdiyyə mülkiyyəti obyektlərinin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur. Bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsi bir tərəfdən yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə imkanlarını artırır, digər tərəfdən isə az mənfəətli və ziyanla işləyən müəssisə və obyektlərin fəaliyyət göstərməsi üçün çəkilən xərclərdən azad olmağa şərait yaradır [5].

Yerli özünüidarə orqanlarının iqtisadi əsaslarının yaradılması və möhkəmləndirilməsi məqsədilə yerli özünüidarə orqanları və onun vəzifəli şəxsləri əmlakın özəlləşdirilməsi prosesini təşkil etməlidirlər. Onlar özəlləşdirilən obyektəndən əldə olunan vəsaitin vaxtında ödənilməsinə, yerli büdcəyə daxil olan vəsait barədə vergi orqanına məlumat verməlidirlər.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununa uyğun olaraq bələdiyyələrin yerli əhalinin mənafeyi naminə, bələdiyyələrin hüduqları daxilində olan torpaqlardan istifadə şərtlərini müəyyənləşdirə bilmək

hüququnu təsbit edir (maddə 33). Bələdiyyə mülkiyyətinin növlərindən biri olan torpaqlar yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi mənbələrindən biridir [5].

Bələdiyyə mülkiyyəti bələdiyyə qurumunun müstəqil şəkildə fəaliyyət göstərməsinin zəruri şərtlərindən biridir. Bununla yanaşı, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununa əsasən bələdiyyə ərazisində bələdiyyə mülkiyyətinin olmaması bələdiyyə yaratmaqdan imtina edilməsinə əsas verir [5].

Hal-hazırda bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşdırılması prosesi davam edir. Bu məqsədlə xüsusi normativ hüquqi aktlar qəbul edilməkdədir. Yerli özünüidarənin maliyyə vəsaitləri yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının tərkib hissəsidir.

Bələdiyyə qurumunun maliyyə vəsaitlərini yerli büdcə, büdcədənənar fondlar, bələdiyyə müəssisələrinin maliyyə ehtiyatları, ssuda, istiqraz, bələdiyyə mülkiyyətinin satışından əldə olunan vəsaitlər, qiymətli kağızlar və s. vəsaitlər təşkil edir.

7 dekabr 1999-cu il tarixli «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununda bələdiyyələrin maliyyə vəsaitləri ilə maliyyə vəsaitləri anlayışları eyniləşdirilmişdir.

«Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 3-cü maddəsində yerli maliyyənin strukturu müəyyənləşdirilib; həmin maddəyə əsasən bələdiyyə maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədənənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti təşkil edir. Qanunvericilikdə bələdiyyə maliyyəsinin əsaslarını təşkil edən iqtisadi fəaliyyət növlərinə hədd qoymayaraq, onun genişləndirilməsinə imkan verilir [4].

Yerli özünüidarənin həyata keçirilməsinin iqtisadi və maliyyə əsaslarının ümumi qaydası bələdiyyə nizamnaməsilə müəyyənləşdirilir. Yerli maliyyəni 2 qrupa – büdcə vəsaitlərinə və büdcədənənar vəsaitlərə bölmək olar. Vəsaitlərin

büdcə və büdcədən kənar vəsaitlərə bölgüsü bələdiyyə qurumunun maliyyə ehtiyatlarındakı çəkisini dəqiqləşdirir.

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə-büdcə fəaliyyəti Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları ilə nizamlanır.

Beynəlxalq hüquq normaları və beynəlxalq müqavilələr Azərbaycan Respublikasının hüquq sisteminin tərkib hissəsidir. Eyni zamanda yerli özünüidarə sistemindəki münasibətləri tənzimləyən beynəlxalq hüquqi aktlar Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarənin təşkil və fəaliyyətinin hüquqi əsaslarından biridir. Belə beynəlxalq hüquqi aktlara yerli özünüidarənin yerli və regional orqanlarının daxili konfransının təşəbbüsü ilə Avropa Şurasının 15 oktyabr 1985-ci ildə qəbul etdiyi yerli özünüidarənin Avropa Xartiyası maliyyəsi fəaliyyətinin aşağıdakı prinsiplərini bəyan edir [7]:

- yerli özünüidarə orqanlarının iqtisadi siyasət sahəsində öz funksiyalarını müstəqil sürətdə həyata keçirmək üçün kifayət qədər maliyyə vəsaitlərinə malik olmaq hüququ vardır.
- yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri Konstitusiyaya və ya qanunlarla müəyyənləşdirilmiş həddə uyğun olmalıdır.
- yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri onların qanun çərçivəsində müəyyənləşdirdiyi həddə yerli vergi və yığımlar hesabına formalaşmalıdır.

Normativ bazanın öyrənilməsi yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə-büdcə fəaliyyətinin hüquqi əsaslarının günün tələblərinə uyğunlaşdırılmasını göstərir.

Yerli büdcə yerli özünüidarə fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün pul vəsaitlərinin əldə olunması və xərclənməsi formalarıdır. Yerli büdcə müvafiq ərazinin kompleks şəkildə inkişafında, əhalinin yaşayış səviyyəsinin yaxşılaşdırılmasında mühüm rol oynayır.

«Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun dördüncü maddəsində yerli büdcəyə anlayış verilərək göstərilir ki, yerli büdcə bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdıran, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş

bələdiyyə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitidir.

Yerli özünüidarə orqanlarının büdcəsi dövlət büdcəsi sistemində daxil olmayıb, bələdiyyə büdcəsi hesab olunur.

Bələdiyyə büdcəsi müstəqil olub özünün gəlir mənbələrinə malik olaraq, yerli özünüidarə orqanlarının ondan istifadə və sərəncam vermək hüququ ilə təmin olunur.

Azərbaycan Respublikasının büdcə sisteminin tərkib hissəsi olan yerli özünüidarə orqanları büdcəsinin müstəqilliyinin təminatları aşağıdakılardır:

- 1) yerli vergi və ödənişlərin müəyyənləşdirilməsi onun tərtib, müzakirə, təsdiq, icrasına nəzarət etmək hüququ;
- 2) yerli özünüidarə orqanlarının müstəqil surətdə yerli büdcə vəsaitlərindən istifadə edilməsi istiqamətlərini müəyyənləşdirmək hüququ;
- 3) yerli özünüidarə orqanlarının yerli büdcənin maliyyə işi nəticəsində əmələ gəlmiş sərbəst qalıqlarına müstəqil sərəncam vermək hüququ;
- 4) bələdiyyələrin ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün kompensasiyalar almaq hüququ;
- 5) dövlət büdcəsindən dotasiya, subvensiyalar almaq hüququ;
- 6) minimum yerli büdcənin təmin edilməsi;
- 7) maliyyə məsələləri üzrə yerli özünüidarə orqanlarının məhkəmə müdafiəsi hüququ və s.

Bu zəmanətlər yerli büdcələrin sabitliyini, yerli əhəmiyyətli məsələlərin icrasını təmin etmək məqsədini güdür.

Yerli büdcənin gəlirləri vergi və qeyri-vergi ödənişləri hesabına formalaşır.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 40-cı maddəsinə əsasən bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsindən, bələdiyyə əmlakının icarəyə verilməsindən, yerli lotereyalardan, reklamlardan daxil olan vəsait, bələdiyyə idarə, müəssisə, idarə və təşkilatlarının mənfəətindən tutulan vergi, dotasiya, subvensiyalar, transfert ödənişləri yerli büdcəni təşkil edir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası bələdiyyələrin müstəqil surətdə yerli vergi və ödənişləri müəyyənləşdirmək hüququnu təsbit edir (maddə 144, 4-cü hissə). Yerli vergi və ödənişlərin həddi Azərbaycan Respublikası qanunlarına müvafiq şəkildə bələdiyyələr tərəfindən müəyyən edilir.

Dotasiya – dövlət büdcəsindən büdcə tənzimlənməsi qaydasında bələdiyyələrə verilən vəsaitdir. Dotasiya məqsədli təyinatla malik olmayıb bələdiyyə orqanının öz mülahizəsi əsasında istifadə olunur. Bu vəsaitlər xüsusi və tənzimləyici gəlir mənbələri çatışmadıqda yerli büdcə tarazlaşdırma məqsədi daşıyır. Dotasiya Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsində nəzərdə tutulur.

Subvensiyalar – konkret məqsədlər və müvafiq bələdiyyə ərazisində sosial-iqtisadi inkişafı tarazlaşdırmaq üzrə proqramların həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən ayrılan pul vəsaitləridir. Subvensiyalardan öz məqsədli təyinatına görə istifadə olunmadıqda bu vəsaitlər ayrılmış dövlət orqanlarına qaytarılır. Dövlət orqanları bələdiyyələrin bu vəsaitlərin düzgün xərclənməsinə nəzarət edirlər və subvensiyaların reallaşdırılması müddəti başa çatdıqdan sonra yerli özünüidarə orqanları onların xərclənməsi və görülən işlər barədə hesabatları müvafiq dövlət orqanlarına təqdim edirlər.

Yerli büdcənin istiqraz vəsaitləri – minimal büdcədəki xərcləri ödəmək və təsdiqlənmiş yerli büdcənin icrası prosesindəki çətinlikləri aradan qaldırmaq məqsədilə yerli özünüidarə orqanlarının digər büdcələrdən faiz və faizsiz aldığı ssudalar və eləcə də müəyyən edilmiş qaydada bələdiyyə orqanlarının qərarı ilə investisiya məqsədləri üçün buraxılan istiqraz vəsaitləridir.

Bələdiyyələrin yerli büdcə xərclərinə aşağıdakı elementlər daxildir:

- bələdiyyənin idarəetmə xərcləri, sosial, məişət, yaşayış, mədəniyyət və idman obyektlərinin, habelə əhalinin ümumi istifadəsində olan küçə, həyət və bağların saxlanması xərcləri;
- ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün ayrılmış zəruri maliyyə vəsaiti;
- yerli özünüidarə orqanlarının təşkil etdiyi istiqraz və aldığı ssudaların ödənilməsi ilə bağlı xərclər;

- yerli sosial müdafiə, sosial və iqtisadi inkişaf, habelə ekoloji proqramların maliyyələşdirilməsi üçün xərclər.

Yerli büdcədə kəsiri ixtisar etmək üçün onun mümkün həddi müəyyənləşdirilir. Bələdiyyə büdcəsinin icrası prosesində kəsrin son həddi aşmamaqla məxaricinin ixtisarı mexanizmi tətbiq olunur. «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 12-ci maddəsinə müvafiq olaraq məxaricin ixtisarı müdafiə olunmuş maddələr istisna olmaqla, büdcənin bütün maddələri üzrə məxaricin mütənasib surətdə azaldılmasından ibarətdir.

«Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 48-ci maddəsi bələdiyyələrin Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi ilə müəyyənləşdirilmiş qaydada və şərtlərlə məqsədli büdcədənkənar fondlar yaratmaq hüququnu təsbit edir.

Bələdiyyələrin büdcədənkənar fondları yerli maliyyənin tərkib hissələrindən biridir. Bu fondlar yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün zəruri pul vəsaitlərini əldə etmək məqsədilə yaradılır.

Büdcədənkənar fondlar aşağıdakı mənbələr hesabına yaradılır.

- vətəndaşların, idarə, müəssisə və təşkilatların könüllü ödəmələri və naimələri;
- ətraf mühitin çirkləndirilməsi, təbii ehtiyatlardan qeyri-səmərəli istifadə və təbiəti mühafizə qanunvericiliyinin digər pozuntularına görə sanitariya norma və qaydalarının pozulmasına görə edilən cərimələr, eləcə də vurulan ziyanın ödənilməsi ilə bağlı ödənişlər. Bu cərimə və ödəmələrin məbləği təbiəti mühafizə tədbirlərinin keçirilməsində istifadə olunur;
- tarixi-mədəniyyət abidələrinin dağıdılması və korlanmasından tutulan cərimələr, eləcə də vurulan ziyanın kompensasiyası üçün ödəmələr əldə olunmuş vəsait, tarixi-mədəniyyət abidələrinin qorunması və bərpa üçün istifadə olunur.

Bələdiyyələrin maliyyəsi büdcə prosesi ilə formalaşdırılır. Büdcə prosesi – yerli büdcənin tərtibi, tətbiqi və icrası, eləcə də onların hesabatların icrası ilə bağlı büdcə, hüquq normaları ilə yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətini müəyyənləşdirir.

Beləliklə, Azərbaycanda yerli özünüidarələrin maliyyə fəaliyyətinin təşkili, maliyyə ehtiyatları yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının əsas elementi olub, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllinin əsas vasitəsi kimi çıxış edir.

2.3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə bazarı və yerli büdcə gəlirləri

Yerli özünüidarə qurumlarının səmərəli fəaliyyəti onların maliyyə təminatının səviyyəsindən asılıdır. Bələdiyyələrin maliyyə mənbələrinin əsasını bələdiyyə vergiləri tutur. Son zamanlar bu sahədə hüquqi bazanın formalaşma problemləri mövcud idi. Bələdiyyə vergiləri və ödəmələrinin stabilliyini təmin edilməsi, bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsi ilə əlaqədar yaranan münasibətlər Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə, *“Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında”*, *“Yerli (bələdiyyəyə) vergilər və ödənişlər haqqında”*, *“Bələdiyyələrin statusu haqqında”*, *Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında”*, *“Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında”*, *“Büdcə sistemi haqqında”*, *“Azərbaycan Respublikasında banklar və bank fəaliyyəti haqqında”* Azərbaycan Respublikasının qanunları və digər normativ hüquqi aktları ilə tənzimlənir.

“Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsinin prinsiplərini, yerli büdcə prosesinin əsaslarını və bu sahələrdə bələdiyyələrin səlahiyyətləri və onların müvafiq icra hakimiyyəti orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərini müəyyən edir.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili haqqında qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin tənzimlənməsinin institusional bazasının

formalaşdırılması baxımından mühüm əhəmiyyətli hüquqi aktlardan biri hesab olunur. Bələdiyyə maliyyəsinin təşkilini tənzimləyən qanunvericiliyin məzmunu və mahiyyəti, ilk növbədə, ölkə Konstitusiyasında və bələdiyyələrin statusunu müəyyən edən qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə üçün müəyyən edilmiş status və səlahiyyətlərin çərçivəsindən birbaşa asılıdır. Hazırda Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında (IV bölmə) və “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda (2 iyul 1999-cu il № 698-IQ) bələdiyyələr üçün müəyyən edilmiş status və səlahiyyətlər “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın (15 oktyabr 1985-ci il) müəyyənliliyinə (maddə 3-4) uyğun deyildir. Təbii ki, bu uyğunsuzluq bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili ilə bağlı milli qanunvericilik normalarında da müvafiq iz buraxır.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili ilə bağlı milli qanunvericiliyin məzmununun “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın 9-cu maddəsinin (Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyələşdirilməsi mənbələri) tələblərinə uyğunluğu da diqqət mərkəzində olmalıdır.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə mülkiyyəti, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədən kənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyət sahələri, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin istifadəsinə verilmiş, bələdiyyə əhalisinin tələbatının ödənilməsinə xidmət edən əmlak təşkil edir. Bələdiyyənin maliyyə vəsaitinin formalaşması və istifadəsi özünüidarəetmə, müstəqillik, aşkarlıq və yerli mənafehin respublika mənafehi ilə uzlaşması prinsiplərinə əsaslanır.

Bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilmiş əmlak üzərində onların sahiblik hüquqları qanunla tanınır və qorunur. Həmçinin, bələdiyyələr öz əmlakına sahiblik etməklə ondan sərbəst istifadə edir və sərəncam verir. Bələdiyyə mülkiyyətinin tərkibinə yerli vergilər və ödənişlər hesabına formalaşan yerli büdcənin vəsaiti, bələdiyyənin büdcədən kənar fondları, bələdiyyə müəssisə və təşkilatları, torpaqları, əmlakı, habelə qeyri-yaşayış binaları, dövlət və xüsusi mülkiyyətdə olmayan yollar,

bələdiyyə sə-hiyyə, təhsil, idman və mədəniyyət müəssisələri, onlara məxsus digər daşınar və daşınmaz əmlak daxildir.

Mövcud qanunvericiliyə görə bələdiyyələr bələdiyyə mülkiyyəti hesab olunan obyektləri hüquqi və fiziki şəxslərin müvəqqəti və daimi istifadəsinə, icarəsinə verə bilər, qanunla müəyyən edilmiş formada özgəninkiləşdirə bilər, habelə bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlak barəsində əqdlər bağlaya bilər, özəlləşdirilən və ya istifadəyə verilən obyektlərdən istifadə şərtlərini müqavilə və sazişlərdə müəyyənləşdirə bilərlər. Qanunauyğun olaraq bələdiyyələr yerli əhalinin mənafeyi naminə, bələdiyyənin hüdudları daxilində olan torpaqlardan istifadə şərtlərini müəyyənləşdirə bilərlər. Bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydasını və şərtlərini bilavasitə əhali və ya bələdiyyə müstəqil surətdə müəyyənləşdirir, həmçinin bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur .

Bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların mülkiyyət və icarə hüququ ilə hüquqi və fiziki şəxslərə verilməsi bələdiyyələrin qərarı və tərəflər arasında bağlanmış müqavilə əsasında həyata keçirilir. Bələdiyyələr öz ərazilərində bələdiyyə torpaqlarından həyətəyən sahə və kənd təsərrüfatı məqsədləri üçün sənaye, nəqliyyat, rabitə və digər obyektlərin, fərdi yaşayış və bağ evlərinin, fərdi və kooperativ qarajların tikintisi, sahibkarlıq fəaliyyətinin həyata keçirilməsi məqsədilə zəruri tikililərin inşası, habelə inzibati və çoxmənzilli çoxmərtəbəli binaların tikintisi üçün qanunvericiliyə, *“Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması”* Qaydaları haqqında Əsasnamənin 2-4-cü maddələrinə uyğun olaraq fiziki və hüquqi şəxslərin icarəsinə və Azərbaycan Respublikasının vətəndaşlarının və hüquqi şəxslərinin mülkiyyətinə, həmçinin bələdiyyələrin öz ehtiyaclarını və fəaliyyətlərini təmin etmək üçün torpaq sahəsi ayrılır .

Son vaxtlar bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsaslarına dair qanunvericiliyə edilmiş əlavə, düzəlişlər içərisində *“Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsi ilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi Qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi*

barədə” Azərbaycan Respublikası Qanununun (12 dekabr 2008, № 277) qəbul edilməsi xüsusi yer tutur. Burada bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması prosesinə bir sıra əlavə və dəyişikliklər edilmişdir. Müvafiq düzəlişlərə əsasən, bələdiyyənin ərazisində daimi yaşayan və eyni zamanda ən azı beş il qeydiyyatda olan Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının mülkiyyətinə fərdi yaşayış evinin tikintisi üçün torpağın ayrılması istisna olmaqla, digər hallarda bələdiyyə torpaqları üzərində mülkiyyət hüququ yalnız açıq torpaq hərəracları və ya müsabiqələri vasitəsilə əldə edilə bilər .

Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 9.1 maddəsində yerli özünüidarəetmə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində kifayət qədər maliyyə vəsaitlərinə malik olmaq və öz funksiyalarını həyata keçirmək üçün mülkiyyəti və maliyyə vəsaitləri üzərində sərbəst sərəncam vermək hüququ vardır. Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşdırıldığı ilk vaxtlarda bu sahədə qismən də olsa sərbəstlik var idi. Lakin son vaxtlar yerli özünüidarə orqanlarının şikayətləndiyi məsələlərdən biri də onların öz mülkiyyət və maliyyəsinə sərəncam vermək hüquqlarının xeyli dərəcədə məhdudlaşdırılmasıdır. Qanunvericiliyə edilmiş son əlavə və düzəlişlərə əsasən bələdiyyə torpaqlarının satışının hərərac vasitəsi ilə özgəninkiləşdirilməsində mülkiyyət sahibi kimi onların iştirakının məhdudluğu müşahidə olunur ki, burada müvafiq icra hakimiyyəti strukturlarının sui-istifadəsinə əlverişli imkan yaranır. Müqayisə üçün bildirmək olar ki, əvvəllər bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirmə qaydasını və şərtlərini əhali bilavasitə və ya bələdiyyə müstəqil sürətdə müəyyənləşdirirdi və müvafiq özəlləşdirmədən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olurdu. Belə ki, Xartiyanın 9.4 maddəsinin tələblərinə görə, müvafiq prosedurlar və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri hüdudlarında seçim sərbəstliyini məhdudlaşdırmamalıdır .

Gələcək islahatlarda yaxşı olardı ki, müvcud əmlakın bazar qiyməti ilə qiymətləndirilməsi üçün mexanizm hazırlansın və tətbiq esilsin. Mexanizmin bir istiqaməti də bələdiyyənin əmlak vergisində bəzi kateqoriyalı vətəndaşlar üçün tətbiq olunan güzəştlərin təminatçısı kimi dövlətin çıxış etməsi olsun. Həmçinin,

bələdiyyə büdcəsinin formalaşması üçün bəzi ödənişlərin (sanatoriya-kurort, mehmanxana və s.) toplanmasını təmin edən mexanizm hazırlanmalı və həyata keçirilməlidir. Bələdiyyə əmlakı, torpaqları və yerli büdcəni formalaşdırmalı olan digər mənbələr üzrə icbari dəyişikliklər zamanı bələdiyyə büdcəsinə dəyən ziyanın ödənilməsi üçün konkret normativlərin hazırlanması və tətbiqinin icbariliyini təmin edən hüquqi mexanizmin yaradılması da vacibdir.

Yerli büdcə bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyən edilmiş bələdiyyə səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitidir. Yerli büdcə bələdiyyə büdcəsi olub dövlət büdcəsinin tərkib hissəsi deyildir. Bələdiyyələrin qanunvericiliyə uyğun olaraq yerli büdcənin tənzimlənməsi prosesində dövlət büdcəsindən vəsait almaq hüququ vardır. Yerli büdcənin tərtibi və icrası prosesində büdcə sisteminin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsipləri və Azərbaycan Respublikasında tətbiq olunan büdcə təsnifatından da istifadə olunur.

Mövcud qanunvericiliyə əsasən yerli büdcələr bələdiyyə büdcələrindən ibarətdir və onun formalaşdırılmasını, təsdiqini, istifadə olunmasını, icrasına nəzarəti bələdiyyələr müstəqil həyata keçirirlər. Yerli büdcə yerli özünüidarə fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün pul vəsaitlərinin əldə olunması və xərclənməsi formalarıdır. Başqa iqtisadi kateqoriyalar kimi yerli büdcə də sosial-iqtisadi problemlərin həllində mühüm rol oynayır. Burada müvafiq ərazidəki hüquqi və fiziki şəxslərdən daxil olan vəsaitlərin idarə edilməsi və lazımı büdcə vəsaitlərinin ayrılması münasibətləri normativ qaydalar əsasında tənzimlənilir. Müvafiq münasibətlərin tənzimlənməsi həmin ərazinin idarə olunmasında yerli büdcədən səmərəli istifadəyə şərait yaradır. Ümumilikdə ölkə büdcə sistemini respublika büdcəsi, şəhər, rayon, qəsəbə, kənd ərazilərinin büdcələri təşkil edir. Rayon, şəhər, qəsəbə, kənd büdcələri yerli büdcə hesab olunur. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcəsi dövlət büdcəsi sistemində daxil olmayıb, bələdiyyə büdcəsi hesab edilir.

Yerli büdcənin gəlir hissəsi inzibati və mülki hüquqi üsullarla formalaşdırılır. Bələdiyyələr inzibati hüquqi üsullar tətbiq etməklə müxtəlif qeyri-vergi ödəmələri

(yığım, cərimə, rüsum) hesabına yerli büdcənin gəlir olan hissəsini artırır. Mülki hüquqi üsulda isə dövlət və bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsindən (satışından), əmlakın icarəyə verilməsindən, o cümlədən torpağın icarəsindən, yerli lotoreyalardan əldə olunan gəlir hesabına büdcə vəsaitləri formalaşır.

Yerli büdcələrin gəlirləri – Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə uyğun olaraq əvəzsiz olaraq yerli özünüidarəetmə orqanlarının sərəncamına daxil olan pul vəsaitləridir.

Yerli büdcələrin gəlirləri aşağıdakı mənbələr hesabına formalaşır:

- yerli vergilər və digər ödənişlər (habelə həmin vergi və ödənişlərə görə hesablanmış faiz sanksiyaları), o cümlədən bələdiyyələrin öz ərazisində hasil edilən təbii ehtiyatların istifadəsindən haqq;
- bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən, icarəyə verilməsindən daxil olmalar;
- yerli pul-şey lotoreyalarının keçirilməsindən, habelə dövlət və bələdiyyə qiymətli kağızlarından əldə olunan vəsaitlər;
- kurort, mehmanxana, avtomobil dayanacağı və s. əldə olunan gəlirlər;
- bələdiyyə ərazisində reklamın yerləşdirilməsi və yayımından alınan haqq;
- dövlət büdcəsindən verilən dotasiya, subvensiya, transfert ödənişləri, habelə dövlət əhəmiyyətli tədbirlərin və dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranan xərclərin ödənilməsi üçün maliyyə vəsaiti;
- fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımları və qrantlar;
- mövcud qanuna və bələdiyyələrin qərarına uyğun olaraq yerli büdcələrə keçirilən cərimələr və sair daxilolmalar;
- bələdiyyələrin fəaliyyətindən əldə edilən digər gəlirlər.

Yerli büdcələrin gəlirlərinin əsas hissəsi yerli vergilər hesabına formalaşır. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və digər qanunlara uyğun olaraq yerli vergilərə aşağıdakılar aiddir:

- ❖ fiziki şəxslərdən torpaq vergisi;

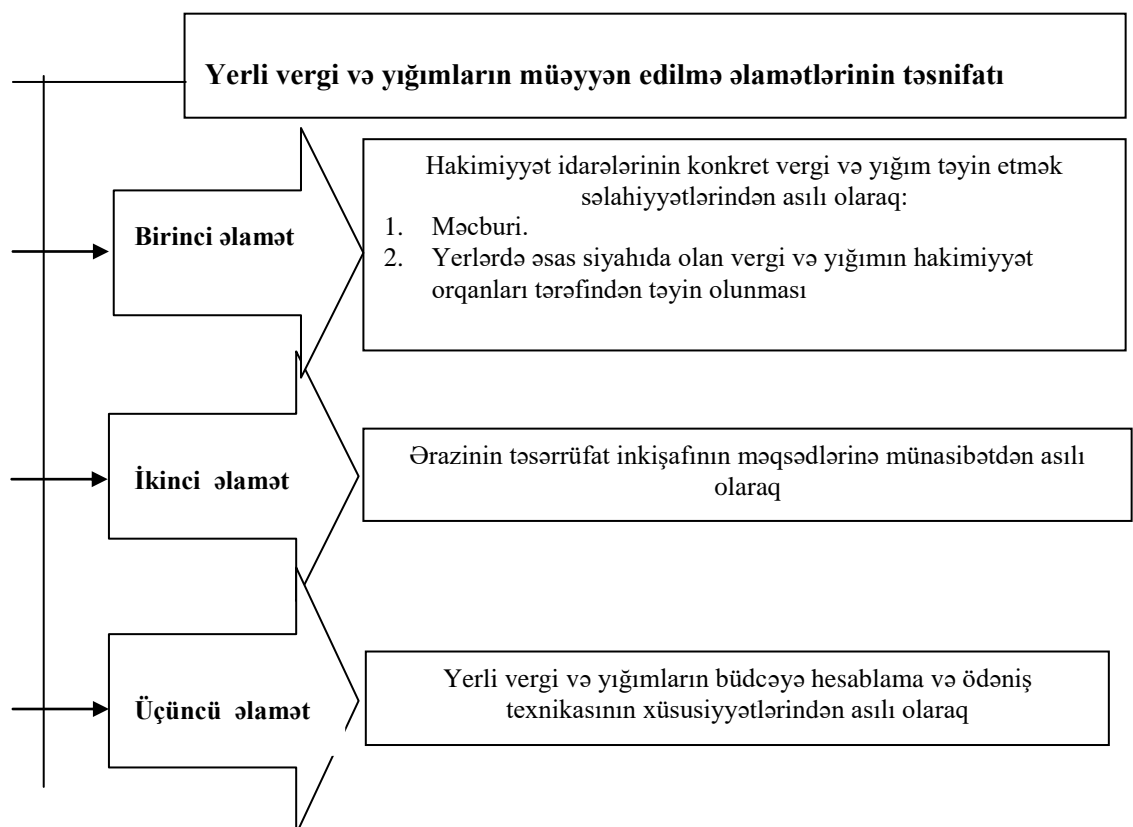
- ❖ fiziki şəxslərdən əmlak vergisi;
- ❖ yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi;
- ❖ bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisi.

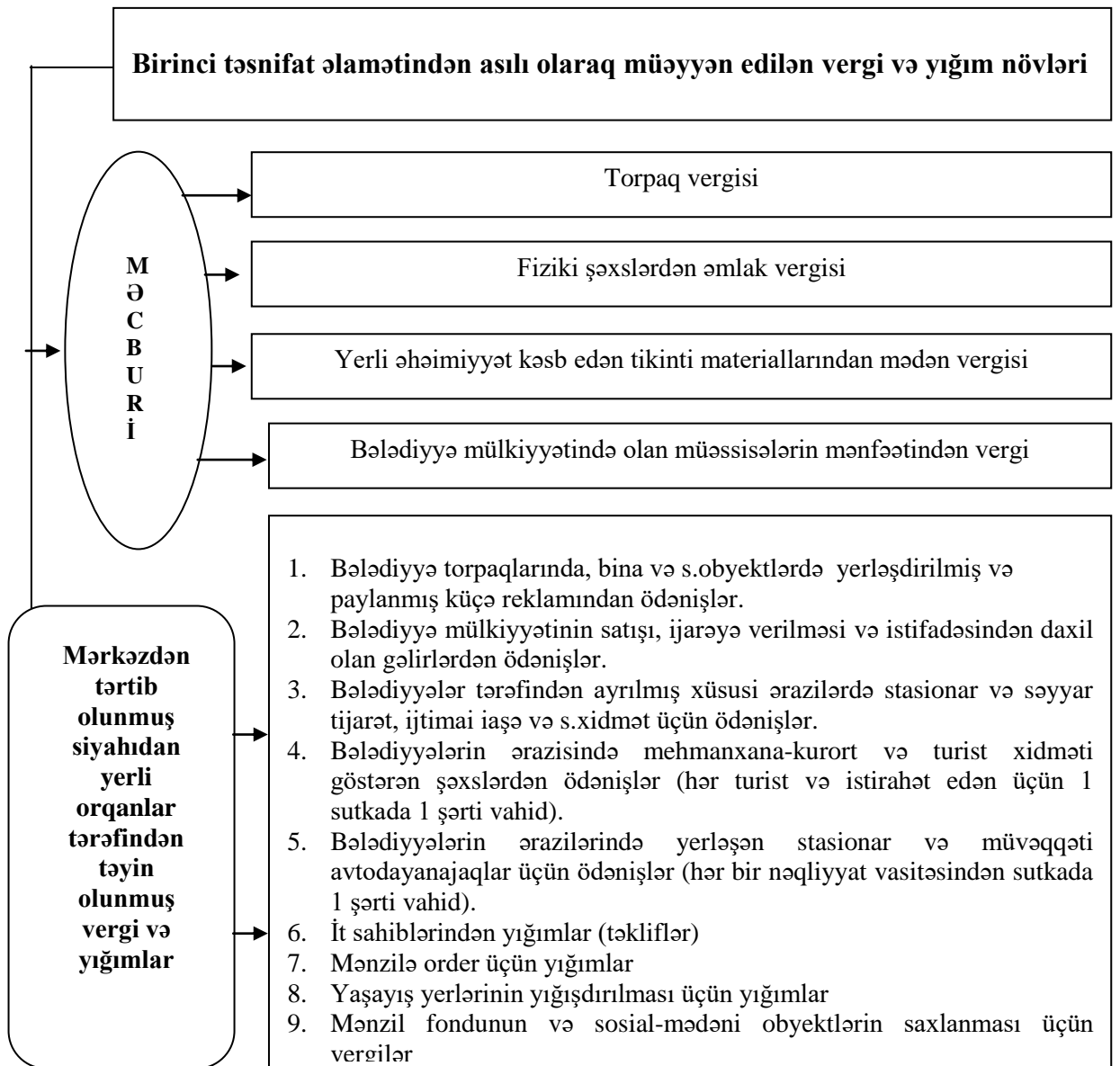
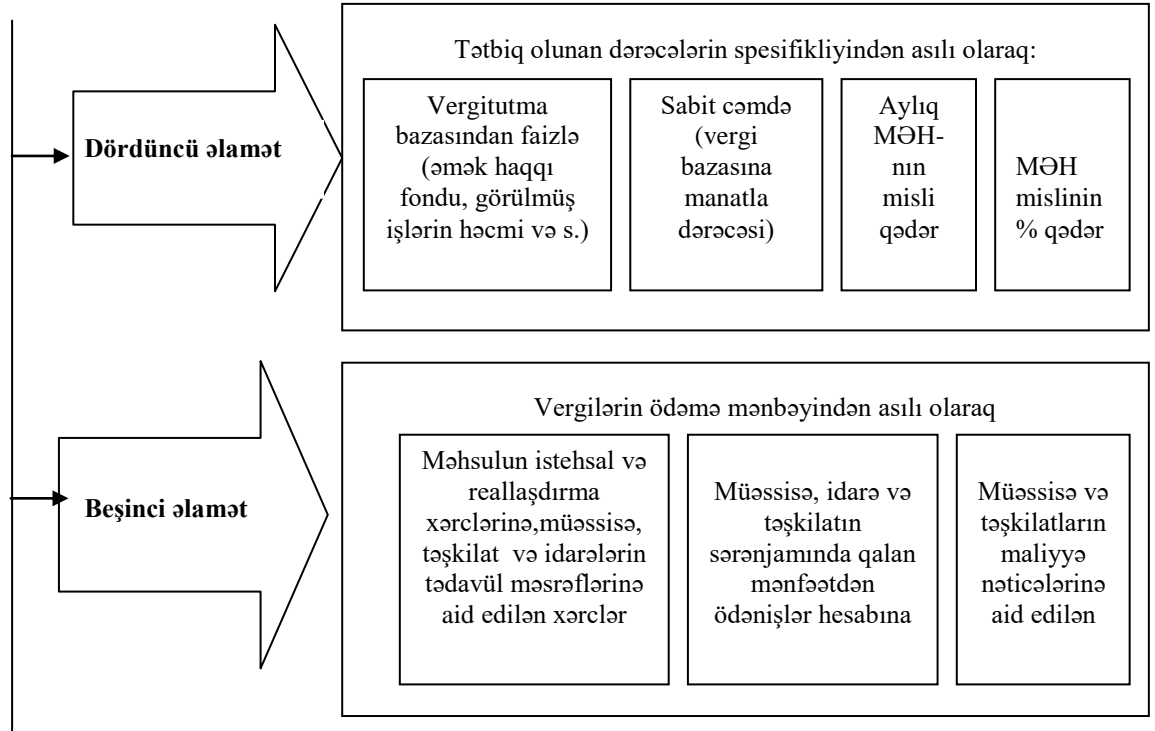
Bələdiyyə vergilərinin tutulması və büdcəyə köçürülməsini bələdiyyə orqanları həyata keçirirlər.

Vergi ödəyicilərinin hüquq və vəzifələri Azərbaycan Respublikasının vergi qanunvericiliyi ilə tənzimlənir. Bələdiyyələrin qərarları əsasında bələdiyyə büdcələrinin imkanından asılı olaraq vergi ödəyicilərinə vergi dərəcələrinin aşağı salınması, ödənişin dayandırılması istiqamətində müəyyən güzəştlər edilə bilər.

Yerli büdcələrə daxil olan vergi və ödənişlərin həcmi olduqca cüzdür və onlar yerli büdcələrin gəlirlərin ümumi məbləğinin 30-35%-dən çox deyildir.

Yerli vergi və ödənişlərin hesablanması, ödənilməsi və güzəştlərin verilməsi qaydası, habelə onların dərəcələrinin yuxarı həddi qanunla, onların tətbiqi qaydaları isə bələdiyyələrin qərarı ilə müəyyən edilir. Qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş qaydada bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli tədbirlərin maliyyələşdirilməsi üçün könüllü birdəfəlik ödənişlər barədə qərarlar qəbul edə bilərlər. Könüllü birdəfəlik ödənişlər yalnız məqsədli təyinatı üzrə istifadə olunur.



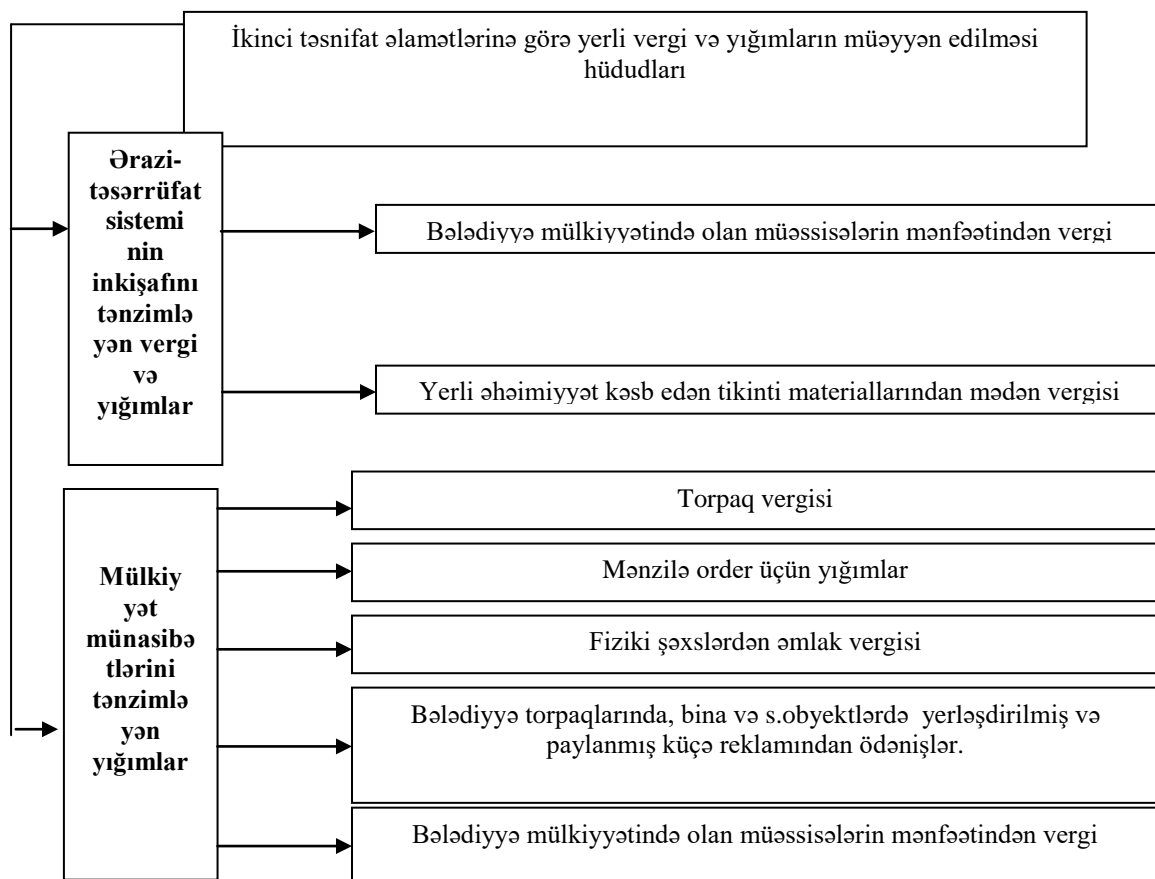


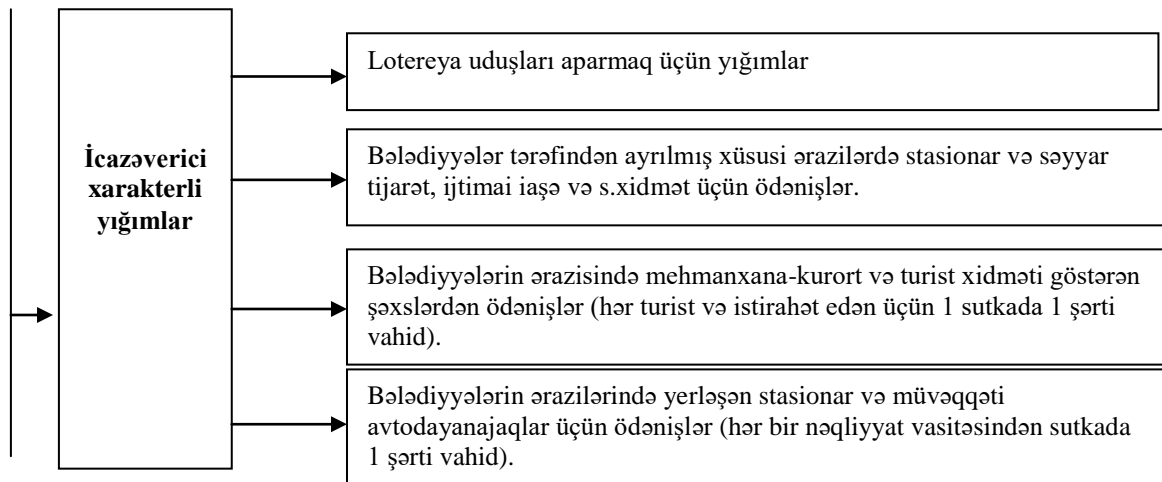
Sxem 2.1 Hüquqi statusuna görə yerli vergilərin tətbiq olunma həddləri

Yerli vergilərin müxtəlif formalarının bir neçə eynitipli təsnifatını qurmaq olar (sxem 1.2). Belə təsnifat imkan verir ki, yerli büdcələrin və xüsusi yerli maliyyə-pul fondlarının formalaşmasında yerli vergitutma sisteminin rolunu təhlil etməklə yanaşı, onların yığılması üzərində kompüter proqramları vasitəsi ilə sət nəzarət sistemi yaradılması imkanı versin.

Qeyd edək ki, yerli vergilər vergi yığanlara xərclənən vəsaitlərdən üç dəfə çox gəlir gətirməlidirlər. Bunun üçün isə yerli vergitutma sistemi vahid şəkllə gətirilməli və sadələşdirilməlidir.

Yerli özünüidarə sistemində yerli vergilərin ənənəvi forması torpaq vergisidir. Torpaq vergisinin formalaşma metodikası və dövlətə ödənişi qaydası sxem 3.4-də verilmişdir. Torpaq vergisinin rolunun artması torpağa mülkiyyət probleminin həlli ilə bağlıdır. Azərbaycanda bu problem digər MDB respublikalarına nisbətən müsbət həll olunmuş və bu proses inkişaf etməkdədir. Bu istiqamətdə yerli özünüidarə orqanlarının





Sxem 2.2 Ödənişlərin məqsədli xarakterinə görə yerli vergilərin müəyyən edilməsi

Ölkənin əksər rayon və şəhərlərində yerli büdcələrin gəlirlərinin xüsusi mənbələri olan yerli vergi və ödənişlər onların xərclərinin ödənilməsini təmin etmir. Bu da yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifələrinin yerinə yetirilməsini çətinləşdirir və yerli büdcələrin gəlirlərinin tənzimlənməsini tələb edir.

Yerli büdcələri balanslaşdırmaq məqsədi ilə qaytarılmamaq əsaslarla yuxarı büdcədən aşağı büdcəyə pul formasında birbaşa maliyyə yardımı göstərilir.

Yerli (bələdiyyə) büdcələrin gəlirləri xüsusi və tənzimləyici gəlirlərə bölünür. **Xüsusi gəlirlər** müvafiq büdcələrin vergi gəlirlərindən və vergi olmayan gəlirlərindən ibarətdir. **Tənzimləyici gəlirlər** isə dövlət vergilərindən ayırmalar, məqsədli büdcə fondlarından vəsaitlər, yuxarı büdcələrdən dotasiya, subsidiya və subvensiya, qarşılıqlı hesablaşma qaydasında yuxarı büdcələrdən daxilolmalar, rüsum, yığım, ödənişlər və haqlardan ibarətdir.

Yerli büdcənin gəlir hissəsi yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün zəruri xərcləri maliyyələşdirmək iqtidarında olmalıdır. Büdcə ili hər il yanvarın 1-dən başlayıb dekabrın 31-də qurtarır. Həmçinin, yerli büdcənin minimum zəruri xərcləri Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunları ilə müəyyənləşdirilir. Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin etməlidirlər. Ancaq, müvafiq hüquqi terminologiya baxımından bu

ifadə subsidiarlıq prinsipi ilə uzlaşsa da bələdiyyələrin real vəziyyətində qeyri-müəyyənlik mövcuddur. Son vaxtlarda aparılan müşahidələr onu deməyə əsas verir ki, bələdiyyələrin büdcə kəsirinin qarşılınması sahəsində vəziyyət heç də ürəkaçan deyildir. Digər tərəfdən, icra hakimiyyətlərinin müəyyən tədbirlərin həyata keçirilməsində bələdiyyələrin vəsaitləri və əmək resurslarından əvəzi ödənilmədən sui-istifadə etməsi hallarına da-ha tez-tez rast gəlinir. Buna görə də, dövlət idarə və müəssisələrinin bələdiyyə mülkiyyətindən (torpaq, əmlak və s.) əvəzsiz istifadəsinin qarşısının alınması üçün qanunvericiliyin tələbləri icbariləşdirilməlidir. Bələdiyyə torpaqlarından dövlət məqsədləri üçün istifadə edilməsinə görə, həmçinin dəymiş ziyana görə kompensasiya ödənilməsi qaydaları hazırlanmalı və həyata keçirilməlidir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası bələdiyyələrin müstəqil surətdə yerli vergi və ödənişləri müəyyənləşdirmək hüququnu təsbit edir (maddə 144.4). Bələdiyyələr müstəqil şəkildə yerli vergi və ödənişlərin müəyyənləşdirilməsi məsələsini həll edərək, yerli büdcənin mədaxilini artırır. Yerli özünüidarə orqanları yerli vergi və ödənişləri normativ hüquqi aktlar qəbul etməklə müəyyənləşdirirlər. Lakin, bu qaydalar dövlətin müəyyən etdiyi tariflərlərə uyğun olmalı, ölkə qanunları ilə ziddiyyət təşkil etməməlidir. Azərbaycan Respublikasında yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanəti vardır, bununla yanaşı onun öhdəliklərinə görə isə dövlət məsuliyyət daşımır. Bələdiyyələr yerli büdcənin maliyyə ilinin sonuna əmələ gəlmiş sərbəst qalıqlarına müstəqil sərəncam vermək hüququna malikdirlər. Yerli büdcənin mövcud iqtisadi qanun-ların tələblərinə uyğun tərtib edilməsi, müzakirəsi, təsdiqi, icrası və onun icrasına nəzarət məsələlərində də qanuna əsasən bələdiyyələr müstəqildirlər.

Fəsil 3. Bələdiyyə vergilərinin cəlb edilməsi problemləri və onların vergilərinin tənzimlənməsi istiqamətləri.

3.1. Bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması sahəsindəki problemlər və onların aradan qaldırılması yolları

Bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili haqqında qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin təşkili və fəaliyyətinin tənzimlənməsinin institusional bazasının formalaşdırılması baxımından mühüm əhəmiyyətli hüquqi aktlardan biri hesab olunur. Bələdiyyə maliyyəsinin təşkilini tənzimləyən qanunvericiliyin məzmunu və mahiyyəti, ilk növbədə, ölkə Konstitusiyasında və bələdiyyələrin statusunu müəyyən edən qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə üçün müəyyən edilmiş status və səlahiyyətlərin çərçivəsindən birbaşa asılıdır. Hazırda Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda bələdiyyələr üçün müəyyən edilmiş status və səlahiyyətlər “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın müəyyənliyinə uyğun deyildir. Təbii ki, bu uyğunsuzluq bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili ilə bağlı milli qanunvericilik normalarında da müvafiq iz buraxır.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili ilə bağlı milli qanunvericiliyin məzmununun “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın 9-cu maddəsinin (Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyələşdirilməsi mənbələri) tələblərinə uyğunluğu da diqqət mərkəzində olmalıdır.

Yerli büdcə prosesinin formalaşması, təşkili və istifadəsi ilə bağlı münasibətlərin tənzimlənməsi və bu sahədə bələdiyyələrin səlahiyyətləri “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-13-cü maddələri ilə müəyyən edilmişdir.

Həmin qanunun müddələrinə əsasən yerli büdcə – bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş bələdiyyə səlahiyyətlərini

həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaiti kimi müəyyən edilmişdir.

Fikrimizə, bu müəyyənlədirmədə bəzi çətinliklər və qeyri-müəyyənlik və ziddiyyətlər mövcuddur. Belə ki, “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda 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 kimi müəyyən edilmişdir. Deməli, “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanunda yerli büdcənin müəyyənliyi ilə məqsədi qarışdırılmışdır. Bu baxımdan qanunun təkmilləşdirilməsi üçün yerli büdcənin müəyyənliyinin dəqiqləşdirilməsi və onun məqsədinin göstərilməsini məqsədəuyğun hesab edirik..

Daha sonra bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında qanunda yerli büdcənin bələdiyyə büdcəsi olub dövlət büdcəsinin tərkib hissəsi olmaması qeyd olunur. Yerli (bələdiyyə) büdcənin dövlət büdcəsinin tərkib hissəsinin olmaması aydın və başa düşüləndir, lakin onun ölkənin icmal büdcəsinə daxil edilməməsi heç cür başa düşülən deyil. Ona görə ki, əvvəla, bələdiyyə büdcəsinin vəsaiti də, məlum olduğu kimi, ictimai vəsaitdir; ikincisi, “Büdcə sistemi haqqında” Qanunun 3-cü maddəsinə əsasən, yerli büdcələr Azərbaycan Respublikasında büdcə sisteminin tərkib hissəsidir. Hesab edirik ki, bələdiyyə büdcələri Azərbaycan Respublikasının icmal büdcəsinə daxil edilməli, hər iki qanunda müvafiq dəyişiklik edilməlidir.

Qanunda bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyi prinsipi qeyd edilsə də, həmin prinsipin açılışı verilməyib. Halbuki, qanunda bu “müstəqilliyin” dəqiq müəyyənliyinin verilməsi vacibdir. Təsadüfi deyil ki, bunun dəqiq müəyyənliyinin olmaması qanuna ziddiyyətli müddələrin daxil edilməsinə imkan verir. Belə ki, bu həmin qanunun 3-cü maddənin 1-ci bəndinə əsasən yerli büdcənin müstəqilliyi öz mədaxil mənbələrinin olması və bələdiyyənin yerli büdcə vəsaiti barədə sərəncam vermək sahəsində müstəsna hüququnun olması ilə təmin edilir.

Qeyd edək ki, yerli büdcənin özünün xüsusi gəlir mənbələrinə malik olması onun müstəqilliyinin təmin edilməsi üçün zəruri, lakin kifayət deyildir. İqtisadi

Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyinin, Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə Alyansın, habelə bələdiyyələrin maliyyə və institusional inkişafını araşdıran digər təşkilatların son illər apardıqları tədqiqatlar bu qənaəti bir daha təsdiq edir. Bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyi üçün önəmli və mühüm olanı, “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın 9-cu maddəsinin birinci bəndinin tələblərinə uyğun olaraq, onların “öz funksiyalarını həyata keçirdikləri zaman sərbəst surətdə istifadə edə biləcəkləri kifayət qədər xüsusi maliyyə vəsaitinə” malik olmasıdır. Buna görə də, Qanunda “Yerli büdcənin müstəqilliyi” (bələdiyyənin maliyyə müstəqilliyi) dəqiq ifadə edilməli və belə müstəqilliyə dövlət zəmanəti mexanizmi əks olunmalıdır.

Mövcud qanunvericiliyə əsasən yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanət verir və onun öhdəliklərinə məsuliyyət daşımır və dövlət zəmanəti yalnız aşağıdakılara əsaslanır:

- ❖ investisiya və pul-kredit siyasəti əsasında istehsal və xidmət sferasının inkişafına şərait yaratmaq;
- ❖ yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcə gəlirləri hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, yerli büdcə kəsirini ödəmək üçün dövlət büdcəsinin imkanlarını nəzərə alaraq əlavə gəlir mənbələrinin müəyyən edilməsi və ya dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiyaların ayrılması.

Göründüyü kimi, yuxarıda qeyd olunanlar heç də yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanətinin mexanizmləri deyil, dövlətin yerli büdcələrə maliyyə dəstəyinin həyata keçirilməsi yollarıdır. Təsadüfi deyil ki, qanunda olan həmin yanlışlıq “Büdcə sistemi haqqında” Qanunda aradan qaldırılmışdır.

Xarici ölkələrin təcrübəsində yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanəti kimi “minimal büdcə təminatı” mexanizmi geniş tətbiq edilir. Bu baxımdan bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında mövcud qanunvericilikdə “minimal büdcə təminatı” kimi zəmanət mexanizminin daxil edilməsini zəruri hesab edirik.

Bələdiyyənin yerli büdcə vəsaiti barədə sərəncam vermək sahəsində müstəsna səlahiyyətlərinin olmasının hüquqi mexanizmləri qanunvericilikdə aşağıdakı kimi müəyyən edilmişdir:

- ❖ Azərbaycan Respublikası qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin büdcə fəaliyyətinə müdaxiləsinə, Azərbaycan Respublikasının qanunlarında nəzərdə tutulmuş hallar istisna olmaqla, yol verilməməsi;
- ❖ yerli büdcənin maliyyə ilinin sonuna əmələ gəlmiş sərbəst qalıqlarına bələdiyyənin müstəqil sərəncam verməsi;
- ❖ yerli büdcəni bələdiyyənin iqtisadi qanunların tələblərinə uyğun müstəqil olaraq tərtib, müzakirə, təsdiq və icra etməsi, habelə onun icrasına nəzarət etməsi.

İlk baxışdan bələdiyyələrə həvalə olunmuş gəlir mənbələri kifayət qədər çoxsaylı görünür: 4 vergi və 7 qeyri-vergi mənbəyi. Lakin İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyinin və Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə Alyansın müvafiq araşdırmaları göstərir ki, ölkədəki bələdiyyələrin böyük əksəriyyətinin bu gəlir mənbələrin çoxundan bəhrələnmə və büdcələrinin formalaşdırılmasında istifadə edə bilmirlər (məsələn, bələdiyyələrin hüquqi şəxs yaratmaq hüququ ilə bağlı mövcud qanunvericilikdə ciddi ziddiyyətlər var və s.). Buna görə də ölkə bələdiyyələrinin demək olar hamısı ciddi maliyyə çatızmazlığı problemi ilə üzləşirlər. Fikrimizcə, bələdiyyələrin institusional inkişafı üçün onlara əlavə və real gəlir mənbələrinin təmin edilməsi zəruridir. Bunun üçün qanunda yerli gəlirlərə aid ediləcək vergilərin siyahısı genişləndirilər, yaxud dünya praktikasında geniş yayılmış paylı vergilərin tətbiqi sisteminə keçmək olar.

Qeyd etmək lazımdır ki, vergi və ödənişlərin hesablanması və yerli büdcəyə alınması ilə bağlı yaranan münasibətlər “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu ilə tənzimlənir. Halbuki, demək olar, bütün ölkələrin qanunvericiliyində bu məsələlər elə yerli özünüidarəetmənin maliyyə əsasları haqqında vahid qanunla tənzimlənir. Çünki, yerli vergi və

ödənişlər bələdiyyə maliyyəsinin bilavasitə əsas tərkib hissəsi olduğundan onlara dair ayrı bir qanunun qəbulu məntiqli görünür.

Bu baxımdan "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" Qanunda nəzərdə tutulan tənzimləmə müddələrinin "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında" Qanuna əlavə edilməklə vahid qanunda birləşdirilməsini məqsədəuyğun hesab edirik.

Digər toxunmaq istədiyimiz məsələ qanunvericiliyə əsasən dövlət büdcəsindən verilən dotasiya, subvensiya və ssudaların bələdiyyələrə təqdim edilməsinin hüquqi mexanizmləri ilə bağlıdır. Mövcud qanunvericilikdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən dotasiyanın hesablanması mexanizminin müəyyənləşdirilməsinə cəhd göstərilir. Qanunvericilikdə dotasiyanın yuxarı həddinin hesablanmasında aşağıdakı amillər nəzərə alın bilər:

- bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin sayı,
- ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında onun xüsusi çəkisi,
- digər amillər.

Göründüyü kimi, bunların sırasında yalnız birinci amil real olaraq nəzərə alınması mümkün olan amildir. Ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi çəkisinin hesablanması üçün heç bir qanun və başqa normativ sənədlərdə heç bir mexanizm təklif edilməmişdir. "Digər amillər" deyəndə nəyin nəzərdə tutulması ilə bağlı da oxşar fikir bildirmək olar. *Qanunda göstərilən bu amillərə aydınlıq gətirilməsi onun təkmilləşdirilməsi baxımından zəruridir.*

Bundan başqa, qanunvericilikdə dotasiyanın yuxarı həddinin məhdudlaşdırılması cəhdi anlaşılsa da, dotasiyanın minimum həddinin müəyyən edilməsi barədə "unudulub". Halbuki, bu məsələnin həllini müvafiq hökumət qurumlarının (məsələn, maliyyə nazirliyinin) iradəsinə buraxılması yolverilməzdir. Buna görə də, *Qanuna "dotasiyanın minimum həddi" anlayışının salınması və onun müəyyən edilməsinin dəqiq mexanizminin təklif edilməsi zəruridir.* Yeri gəlmişkən qeyd etmək lazımdır ki, "Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası"nın 9-cu maddəsinin 5-ci bəndində "maliyyə baxımından daha zəif yerli özünüidarə orqanlarının müdafiəsi" ilə bağlı xüsusi yanaşmanın tətbiqi zəruriliyi vurğulanır.

Dotasiyadan fərqli olaraq, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli maliyyələşdirmə alətləri hesab subvensiya və ssduların verilməsi mexanizmləri barəsində nə bu Qanunda, nə də digər qanunlarda və başqa normativ sənədlərdə heç nə təklif olunmur. Halbuki, “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”nın 9-cu maddəsinin 7-ci bəndi bələdiyyələrə maliyyə yardımının təqdim edilməsində imkan daxilində məhz bu mexanizmlərə (konkret layihələrin maliyyələşdirilməsində) üstünlük verilməsini alqışlayır. Buna görə də, *Qanuna dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə konkret layihələr üzrə subvensiya və ssduların verilməsinin konkret və real mexanizmləri əlavə edilməlidir.*

Mövcud qanunvericilikdə yerli büdcələrin xərc istiqamətlərindən, bunların müəyyən edilməsi mexanizmlərindən bəhs edir. Ölkənin Konstitusiyasında və “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunda yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin konkretliyi və müstəsnalığı təmin edilmədiyindən yerli büdcənin xərc istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsində də buradan irəli gələn bir yayğınlıq müşahidə olunur. Bu maddədəki bəzi müddəalar normativ yox, tövsiyə xarakteri daşıyır (məsələn, “yerli büdcələrdə həmçinin yerli sosial müdafiə, sosial və iqtisadi inkişaf, habelə ekoloji proqramların maliyyələşdirilməsi üçün xərclər nəzərdə tutula bilər”, “xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi (yerli büdcənin kəsiri) dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtülə bilər” və s. kimi). Qanunvericilikdə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin dəqiqləşdirilməsi və müstəsnalığının təmin edilməsi haqqında qanunun həmin maddəsində müvafiq dəyişikliklərin edilməsi, oradakı müddəalara normativ xarakterinin verilməsini zəruri hesab edirik.

Bundan başqa, bələdiyyə maliyyəsinin təşkili ilə bilavasitə bağlı olan aşağıdakı məsələlərin tənzimlənməsi ilə bağlı müddəalar nədənsə qanunda nəzərə alınmamışdır:

- bələdiyyənin büdcədən kənar fondlarının təşkili və istifadəsi;
- bələdiyyə qiymətli kağızlarının buraxılışı və istifadəsi;
- bələdiyyə borcunun yaranması və tənzimlənməsi məsələləri;
- bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərlə bələdiyyə arasında münasibətlərin təşkili;

- bələdiyyə sifarişlərinin formalaşması və icrası;
- bələdiyyə satınalmalarının təşkili və s.

Digər problem yerli büdcənin tərtibi, müzakirəsi, təsdiqi və icrası ilə bağlı münasibət və prosedurların tənzimlənməsi ilə bağlıdır. Yerli büdcə layihəsinin tərtibi və müzakirəsində, habelə büdcənin icrası barədə hesabatın müzakirələrində yerli ictimaiyyətin iştirakının real mexanizmlərinin olmamasıdır. Fikrimizcə, bu problemin aradan qaldırılması üçün qanuna büdcə prosesində ictimai iştirakçılıqla (xüsusilə, əhəlinin müzakirələrdə iştirakının təminatı ilə) bağlı xüsusi maddə və ya bəndin əlavə edilməsi lazımdır.

Növbəti büdcə ili üzrə yerli büdcənin layihəsi bələdiyyə iclasında cari ilin dekabr ayının 20-dən gec olmayaraq təsdiq edilir. Halbuki, bələdiyyə iclasında bu və ya başqa səbəblər üzündən büdcənin bu müddətdə təsdiq edilməməsi də baş verə bilər. Göründüyü kimi, qanun bu halı istisna edir. Ona görə də, qanuna yerli büdcə layihəsinin göstərilən müddətdə təsdiq edilməməsi halında proseslərin və münasibətlərin tənzimlənməsi ilə bağlı müddəalar əlavə edilməlidir.

Əgər bələdiyyə büdcəsinin icrası prosesində mədaxil mənbələri üzrə daxil olan vəsait azalarsa və bu, kəsrin son həddi aşmasına gətirib çıxararsa, məxaricin ixtisarı mexanizmi tətbiq edilə bilər. Həm də gəlirlərin nəzərdə tutulandan az olması halında ixtisara getmə ilə bağlı qərarların qəbulu üçün konkret normativlər və müddətlər müəyyən edilməmişdir. Buna görə də qanunun bu müddəasında xərclərin ixtisarı ilə bağlı qərarların qəbulu prosedurlarına və müddətlərinə aydınlıq və konkretlik gətirilməlidir.

3.2. Bələdiyyələrdə yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yolları

Bələdiyyələrin fəaliyyət göstərməsi üçün əsas sayılan mövcud qanunvericiliyin tam həcmdə uzun müddət qüvvədə olmasına baxmayaraq, onun mükəmməlləşdirilməsinə ehtiyac var. Hazırda bələdiyyələrin əsas ehtiyacı olan şey, qanunvericiliyin stabil olması və artıq qaydaya salınmış fəaliyyətin yenidən

qurulmasına səbəb olacaq geniş miqyaslı dəyişikliklərin olmayacağına zəmanət verilməsidir.

Hazırda ən çox sual doğuran məsələ yerli özünü idarəetmənin maliyyə təminatıdır. Əsas həlledici problemlərdən biri bu gün bələdiyyələrin malik olduqları gəlirlərin onların tabeçiliyində olan müəssisələrin istehsal fəaliyyəti ilə az bağlı olmasıdır ki, bu da yerli özünü idarəetmə orqanlarının öz vergi bazasının və bələdiyyə iqtisadiyyatının inkişafında olan maraqlarını əhəmiyyətli dərəcədə aşağı salır.

Bələdiyyələrin büdcə təminatı səviyyəsinin bərabərləşdirilməsi himayədarlıq əhvalı-ruhiyyəsinin yaranmasına səbəb olur. Çünki əgər dövlət, regional və ərazi büdcələrdən ayrılmış subsidiya və datasiya hesabına rahat dolanmaq olduğu halda, əraziyə maliyyə vəsaitlərinin cəlb edilməsinə ehtiyac qalmır. Şübhəsiz, elə bələdiyyə qurumları vardır ki, onlara datasiyalar həyatı qədər vacibdir. Çünki bu yardım olmadan, həmin bələdiyyələr normal fəaliyyət göstərmək üçün yerli büdcəyə lazım olan vəsaitləri sadəcə əldə edə bilməyəcəklər. Lakin, eyni zamanda elə bələdiyyələr vardır ki, qazana bilər, bunu etməyi bacarır və çalışır, lakin mövcud qanunvericilik onların fəaliyyətini məhdudlaşdırır.

Məsələn, bələdiyyələr onlara məxsus əmlak və torpaqdan tam sərbəst istifadə edə bilməzlər. Belə olan halda isə qanunvericilik məhdudiyyətləri bələdiyyələrin ərazisində biznesin inkişafı üçün mövcud imkanların kəskin azalmasına səbəb olur. Xüsusilə, torpağa görə mülkiyyət hüququnun məhdudlaşdırılması, öz həllini tapmamış ən mürəkkəb məsələ kimi qalır. Məsələn, mülkiyyət hüququ məhdudlaşdırılmayan torpaq sahələrinə sərəncam tamamilə vilayət mərkəzlərindən ölkəmizin subyektlərinə, şəhər və kəndlərdən isə bələdiyyə rayonlarına verilir.

Mənzil tikintisi və ya digər tədbirlər konkret sakinlərin yerləşdiyi ərazidə həyata keçirilir. Bununla yanaşı, bir sıra subyektlərində torpaq məskan salmaq üçün mülkiyyətə verilməmişdir ki, bu da vergi bazasına və iqtisadiyyatın inkişafına neqativ təsir göstərir. Bundan başqa, bələdiyyələr bu gün torpağın kadastr qiymətləndirilməsi prosedurundan faktiki olaraq kənarlaşdırılmır. Sərhəd çəkmə, torpaq sahələrinin rəsmiləşdirilməsi, onlara kadastr nömrəsi verilməsi subyektlər

səviyyəsində həyata keçirilir. Bu isə tamamilə düzgün deyil, çünki müvafiq instansiyalarda böyük növbələrin yaranmasına səbəb olur, sakinlərin və sahibkarların narazılığına səbəb olur.

Vəziyyət onunla çətinləşir ki, mövcud qanunvericiliyə görə müvafiq səlahiyyətlərin yerinə yetirilməsi üçün bələdiyyələrin mülkiyyətində yalnız onların əmlakı qalır. Deməli, icarəyə vermək, sahibkarlara təqdim etmək üçün daha az bina və qurğular qalır. Həmçinin əmlakın müvafiq orqanlar arasında yenidən bölüşdürülməsi prosesinin özü belə olduqca çətin və məsrəflidir ki, bu da qeyri-müəyyənlik yaradır və bələdiyyələrin fəaliyyətini çətinləşdirir.

Beləliklə, yerli büdcələrin stabil gəlir bazasının formalaşması məsələsi yerli özünü idarəetmə orqanlarının inkişafı üçün mühüm istiqamətlərdən biri kimi qalır. Lakin son dövrlərdə bələdiyyə orqanlarına maddi yardımın təqdim və yerli büdcələrin gəlirlərinin artırılması üçün yeni mənbələrin müəyyən edilməsi mexanizminin təkmilləşdirilməsinə yönəldilmiş dəyişikliklərin edilməsi üzrə qanun layihəsinin hazırlanması nəzərdə tutulmuşdur. Əgər qanun layihəsi təsdiq olunarsa, onda bələdiyyələrdə büdcə prosesi yerli özünü idarəetmə orqanlarının maliyyə müstəqilliyinin səviyyəsindən aslı olacaq. Hazırda isə praktiki olaraq bütün bələdiyyələr müstəqil şəkildə öz işçilərinə əmək haqqı məbləğini müəyyən etmək, ayrı-ayrı vətəndaş kateqoriyaları üçün əlavə sosial yardım tədbirləri daxil etmək və yalnız öz gəlirləri hesabına həll edilməsi mümkün olan digər məsələləri həll etmək hüququndan məhrumdur, çünki maliyyə yardımlarının həcmi yerli büdcə gəlirlərinin 60-70 faizini təşkil edir.

Eyni zamanda, qanunvericilik layihəsində sözügüdəndən məhdudiyətlər müəyyən edilərkən, bələdiyyə orqanları arasında bağlanmış müqavilələrə əsasən, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə səlahiyyətlərin bir qisminin məskun məntəqəsindən rayon bələdiyyəsinə, yaxud əksinə verildiyi hallarda, onların həyata keçirilməsinə görə verilən yalnız datasiyaların deyil, həmçinin büdcələrarası transferlərin daxil edilməməsi nəzərdə tutulmuşdur. Eyni zamanda, bələdiyyələrarası xarakterə malik yerli təyinatlı məsələlərin həlli üçün subsidiyaların verilməsi mexanizminə də dəyişikliklər ediləcək, həlli yerli özünü

idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri deyil, hüquqlarına aid olan məsələlərin maliyyələşdirilməsi qaydası dəqiqləşdiriləcək.

Qanunvericilikdə diqqət tələb edən məsələlərdən biri də fiziki şəxslərin əmlak və torpaq vergilərinin tutulması zamanı inzibatçılığın yaxşılaşdırılması üzrə təkliflərin hazırlanmasıdır. Məsələn, yaxşı olardı ki, vergi ödəyicisi olan fərdi sahibkarların yalnız faktiki olaraq sahibkarlıq fəaliyyəti üçün istifadə etdikləri deyil, həmçinin bu fəaliyyət üçün nəzərdə tutulmuş, lakin istifadə olunmayan torpaq sahəsinə münasibətdə, müstəqil müəyyən etmək vəzifəsi müəyyən edilsin.

Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələr 2010-cu ildən başlayaraq yaşayış evlərində fiziki şəxslərin əmlak vergisinin tutulması üzrə aktiv fəaliyyət göstərməyə başladılar ki, bu da yaşayış hüququndan istifadəyə görə mənzil üzrə vəsait yığımından başqa, əlavə vəsaitin tələb olunması ilə bağlı, əhali arasında ajiotaj yaratdı.

Ədliyyə nazirliyi yanında bələdiyyələrlə iş üzrə mərkəzin nümayəndəsinin bildirdiyinə görə bu gün Azərbaycanda bələdiyyə büdcəsinə ödənilən fiziki şəxslərin əmlak vergisinin vahid hesablanma metodologiyası və ona nəzarət mexanizmi yoxdur.

Vergi ödənişlərinin yığılması, yerli özünü idarəetmə orqanlarına və həmçinin daşınmaz əmlakın hər kvadrat metri üçün əmlak vergisinin hesablanması üzrə vahid nəzarət sisteminin hazırlanması üçün Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən bələdiyyələrlə iş üzrə mərkəzə göstəriş verilmişdir.

“Yerli vergi və ödənişlər haqqında” Qanuna əsasən bələdiyyələrə metodik rəhbərlik edilməsi vergilər nazirliyinə tapşırılmışdır. Hazırda Azərbaycanın yerli özünü idarəetmə orqanı olan bələdiyyələr dövlət ödəniş portalının (DÖP) kütləvi ödənişlər üzrə Mərkəzləşdirilmiş informasiya sistemində qoşulması həyata keçirilir. Qeyd etmək lazımdır ki, indi bələdiyyələrin onlayn ödəniş sistemində daxil olmaq marağı daha çox artmışdır (əsasən göstərilmiş xidmətlərə görə ödənişlərin qəbulunda).

Bələdiyyələr dövlət ödəniş portalına (DÖP) qoğulması üçün onların texniki cəhətdən təchiz olunması lazımdır, yəni onlar yalnız informasoya sistemi formalaşdıqdan sonra ödənişləri onlayn rejimdə qəbul edə bilərlər.

Hazırda vergilər nazirliyi artıq ölkənin səkkiz bələdiyyəsində vergi ödəyicilərinin elektron uçotunun tətbiqi üzrə pilot layihəsini həyata keçirməyə başlayıb. Nazirlik bələdiyyələrin avtomatlaşdırılmış informasiya sistemini (BVİS) uğurla sınaqdan keçirmişdir.

Qeyd etmək istərdik ki, 2015-ci ilin birinci yarım ilində daşınmaz əmlak görə daxil olmuş əmlak vergisinin həcmi keçən ilin müvafiq dövrünə münasibətdə 6,5 Faiz artmışdır.

Bu artım Azərbaycanın bir çox rayon və şəhərlərində müşahidə olunur. Məsələn, əmlak vergisi üzrə daxilolmalar Gəncədə 88,9%, Cəlililabadda 99,3%, Şəmkirdə 1,5 dəfə, Şirvanda 2,5 dəfə, Gədəbəydə isə 15,5 dəfə artmışdır. Fikrimizcə, bu göstərici ilin sonunadək daha da artacaq ki, bu da Vergi Məcəlləsinə edilmiş dəyişikliyə əsasən əmlak vergisinin artıq daşınmaz əmlakın inventar dəyərində əsasən deyil, onun hər kvadrat metrinə görə hesablanmasından irəli gəlir.

Bələdiyyələrin fəaliyyətinin statistik müqayisə onu göstərir ki, keçən ilin birinci yarım ili müqayisədə 2015-ci ildə əksər vergilər üzrə (reklama görə ödənişlər 2%, ticarət və ictimai iaşə obyektlərinə gödə ödəniş 1%, mehmanxana, sanatoriya, şadlıq evləri və kurortlardan olan vergi daxilolmaları 16,3%) daxilolmalarda artım olsa da, bəzilərində azalma (məsələn, torpaq vergisi üzrə 16,6%) müşahidə olunub. Qeyd etmək lazımdır ki, əvvəllər həmin sektorlar üzrə belə artım olmamışdır.

Fikrimizcə, vergi daxilolmalarındakı bu artımı bələdiyyələr tərəfindən sakinlər və sahibkarlar arasında vergilərin ödənişi məsələləri ilə əlaqədar mütəmadi təbliğat işlərinin nəticəsi olaraq, əhalidə vergi mədəniyyətinin yüksəlməsi kimi dəyərləndirmək olar. Çünki vergi ödənişi məsələləri üzrə əhalinin mədəniyyətinin yüksəlməsi sferasındakı məsuluyyyət məhz bələdiyyələrin üzərinə düşür.

Bu baxımdan bələdiyyələr vergilərin toplanması üçün bütün resurları səfərbər etməli, əhali ilə effektiv iş aparılmalı, onlarda vergilərin ödənilməsi mədəniyyətini

aşılmaq və bu məsələdə artıq naliyyətlər əldə etmiş bələdiyyələrin təcrübəsindən istifadə etməlidirlər.

Son zamanlar bələdiyyələrin texniki bazasının yaxşılaşdırılması üzrə geniş iş aparılır. Belə ki, əgər əvvəllər bələdiyyələrin 80 faizində kompyuter belə yox idisə, artıq indi yerli özünüidarəetmə orqanlarının 90-95 faizi kompyuterlə təchiz edilmiş, yerdə qalanları isə çox qısa müddətdə təmin olunacaqlar.

Digər müsbət faktı da qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələr tərəfindən torpaq satışından daxilolmalar azalmışdır. Bələdiyyələrin idarəçiliyində olan torpaqların satışından olan daxilolmalar 50% azalmışdır. Bu ona görə müsbət haldır ki, bələdiyyələr əsas diqqəti ənənəvi olaraq torpaq satışına deyil, digər gəlir mənbələri olan vergi daxilolmalarına yönəltməlidir.

Qeyd etmək lazımdır ki, artıq 2015-ci ilin yanvarından respublikamızda fiziki şəxslərin əmlak vergisi onların şəxsi mülkiyyətində olan binanın (mənzilin) sahəsinə görə ödənilməyə başlanıb. Həmin dövrə qədər isə bu vergi binanın inventar dəyərində əsasən hesabnırdı. Vergi məcəlləsində edilmiş düzəlişə əsasən indi əmlak vergisi binanın 30 m² yuxarı olan sahəsinin (30 kvadrat metr sahə vergidən azad edilir) hər kvadrat metrində görə ödənilir.

Bu düzəlişin edilməsinə səbəb o olmuşdur ki, Vergi Məcəlləsi qəbul edilən dövrdən, yəni 2001-ci ilin yanvarından bəri bələdiyyələr binaların inventar dəyərində olmaması səbəbindən, demək olar ki, vergi ödəyicilərinin 80 faizindən çoxundan əmlak vergisi ala bilmirdilər. Məhz bu səbəbdən bələdiyyə büdcəsində əmlak vergisi üzrə proqnozlaşdırılmış gəlirlər 20-30 faiz icra olunurdu. Nəzərə alsaq ki, hazırda əmlak vergisi yerli büdcə gəlirlərinin 70 faizini təşkil edir, onda bələdiyyələr tərəfindən öz funksiyalarının yerinə yetirə bilməsi üçün lazım olan maliyyə çatışmamazlığının səbəbi aydın olur. Bu səbəbdən, məcəllədə edilmiş müvafiq dəyişikliyi hökumətimizin çox uğurlu addımı kimi qiymətləndirmək olar.

Yerli büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisinə görə əhəmiyyətli yer tutan və demək olar ki bələdiyyələrin əsas gəlir mənbəyi olan torpaq vergisinin dərəcəsi çox aşağıdır. Düzdür, bəlkə də 2001-ci ilin yanvar ayından başlayaraq tətbiq olunan bu verginin dərəcəsi həmin dövr üçün optimal ola bilərdi. Lakin iqtisadi inflyasiya və

milli valyutamızın devalivasiya olduğu indiki şəraitdə bu vergi dərəcəsi ilə heç cür razılaşmaq mümkün deyil. Ən azı ona görə ki, Bakı şəhərində torpaq sahəsinin hər 100m² görə 0,6 manat vergi ödənilir. Çünki mövcud qanunvericiliyə görə hər bir şəxsə 3 soddan artıq torpaq sahəsi verilmir. Belə olan halda isə belə çıxır ki, hər bir vergi ödəyicisi təqvim ili ərzində cəmi 1man 80 qəpik torpaq vergisi ödəyir. Zənnimizcə, artıq hökumət əmlak vergisində etdiyi uğurlu dəyişikliyi torpaq vergisinə də tətbiq etməlidir. Məhz bu səbəbdən torpaq vergisinin Bakışəhərində əhali üçün hər 100m² görə heç olmasa 10 manat, kommersiya obyektlərinin yerləşdiyi ərazi üçün isə 50 manat müəyyən edilməsini məqsədəuyğun hesab edirik.

Hazırda torpaq vergisi üzrə vergitutma bazası hər il 1 yanvar tarixinə müəyyən edilir və təqvim ili ərzində torpaq sahəsi vergiyə cəlb edilərsə, onda vergi bazası yalnız növbəti vergi dövrünün 1 yanvar tarixində yenidən hesablanır ki, bu da yerli büdcəyə torpaq vergisindən daxilolmaların azalmasına səbə olur. Fikrimizcə, əgər vergi qanunvericiliyində müvafiq dəyişiklik edilərsə, onda torpaq vergisi üzrə ödənişlər mülkiyyət hüququnun yarandığı andan daxil olmağa başlayar.

“Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişləri haqqında” Qanunda edilmiş dəyişikliyə uyğun olaraq Azərbaycanda bələdiyyələr tərəfindən ödənişlərin nağd şəkildə qəbul edilməsinə qadağa qoyulub. Belə ki, həmin dəyişikliyə əsasən 2015-ci ilin yanvarından başlayaraq fiziki şəxslər vergilər bank, poçt-rabitə şöbələri, eləcə də nağdsız ödənişlər üçün nəzərdə tutulmuş terminallar vasitəsi ilə ödəməlidirlər.

Gələcəkdə Azərbaycanın 2020-ci ilə qədər inkişafı çərçivəsində prioritet məsələlərdən biri kimi dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarında innovativ kompyuter texnologiyalarının (İKT) tətbiq və informasiya təhlükəsizliyinin təmin edilməsi olunmasını nəzərə alaraq, Vergilər Nazirliyi bələdiyyələrin vergituma sistemində edilən daha bir yenilik tətbiq etməyə başlamışdır. Belə ki, Vergilər Nazirliyinin 2013-cü ilin 25 dekabr tarixli əmrinə əsasən 2014 –ci ildən başlayaraq vergi orqanları yerli vergi ödəyiciləri olan fiziki şəxslərin, həmçinin bələdiyyə vergi və ödənişlərinin elektron uçotunun tətbiqi üzrə pilot layihəsinə start vermişlər.

Qeyd etmək lazımdır ki, Vergilər Nazirliyi tərəfindən 2014-cü ildə yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlərin elektron uçotunun tətbiqi üzrə pilot layihənin

həyata keçirilməsi sahəsində işlər görülür. 2014-cü ildə Bakı şəhərinin Binəqədi rayonunun 5 bələdiyyəsində, Abşeron rayonunun Saray və Şəmkir rayonunun Şəmkir bələdiyyələrində yerli (bələdiyyə) vergilərin ödəyiciləri olan fiziki şəxslərin, habelə yerli vergi və ödənişlərin uçotunun tətbiqi üzrə pilot layihə həyata keçirilib.

Layihə çərçivəsində üç ay ərzində həmin bələdiyyələrdə vergi ödəyicisi kimi fiziki şəxslərin qeydiyyatına alınması, həmçinin vergi və ödənişlərin elektron uçotu qaydalarının izah edilməsi üçün seminarlar keçirilir.

Bununla yanaşı, hazırda eyni zamanda elektron uçotun aparılması üçün texniki yardım göstərilməsi məqsədilə qabaqcıl xarici təcrübənin öyrənilməsi üzrə müvafiq tədbirlər görülür. Bu məqsədlə vergilər nazirliyinin əmrinə müvafiq olaraq, ərazi vergi orqanlarının rəhbərlərinə, digər bələdiyyələrin vergi xidməti orqanlarının əməkdaşları üçün müvafiq seminarların keçirilməsini təmin etmək tapşırığı verilmişdir.

Bələdiyyələrdə elektron uçotun tətbiqi ilə bağlı Vergilər Nazirliyinin sifarişi əsasında 5 altsistemdən ibarət “Bələdiyyə Vergi İnformasiya Sistemi” (BVİS) proqram təminatı hazırlanıb. Bələdiyyə vergilərinin ödəyicilərinin istifadəsi üçün “İnternet Bələdiyyə İdarəsi” (www.e-belediyye.gov.az) yaradılıb və hazırda zəruri texniki tədbirlər həyata keçirilir. Vergiödəyicilər İnternet Bələdiyyə İdarəsinə daxil olmaq üçün bələdiyyələrdən şifrə və parol almaqla, yaxud ASAN imza və mobil imzadan istifadə etməklə bələdiyyələrin onlara təqdim etdikləri elektron xidmətlərdən yararlanma bilirlər. “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda edilmiş dəyişikliyə əsasən, 2015-ci ilin 1 yanvar tarixindən etibarən yerli vergi və ödənişlərin ödənilməsi banklar, poçt rabitəsinin milli operatoru, habelə mövcud nağdsız ödəmə vasitələri ilə həyata keçiriləcək. Qanun qüvvəyə mindikdən sonra bələdiyyələr tərəfindən yerli vergi və ödənişlərin nağd şəkildə qəbul olunması dayandırılacaq.

Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlərin hesablanması, ödənilməsi qaydalarının təkmilləşdirilməsi və bu sahədə uçotun, habelə yerli (bələdiyyə) vergilərin ödəyiciləri olan fiziki şəxslərin uçotunun elektron qaydada aparılmasının təmin

edilməsi məqsədilə «Yerli (bələdiyyə) vergilərin ödəyiciləri olan fiziki şəxslərin və sahibkarlıq fəaliyyəti subyektlərinin uçota alınması ilə bağlı Metodiki Vəsait» və «Yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlərin hesablanması, ödənilməsi və uçotu ilə bağlı Metodiki Vəsait» təsdiq edilmiş və «Bələdiyyələrin vergi sistemi» adlı kitab şəklində çap olunmuşdur. Vergilər Nazirliyinin sifarişi əsasında 5 altsistemdən (bəyannamə, iş qovluğu, kargüzarlıq, şəxsi hesab vərəqəsi, uçot) ibarət «Bələdiyyə Vergi İnformasiya Sistemi» (BVİS) proqram təminatı hazırlanaraq pilot layihə həyata keçirilən bələdiyyələrdə quraşdırılmışdır. Müvafiq proqram təminatının istifadə qaydalarını əks etdirən BVİS adlı istifadəçi təlimatı hazırlanmışdır. Bakı şəhərinin Binəqədi rayonunun beş bələdiyyəsində, Abşeron rayonunun Saray, Şəmkir rayonunun Şəmkir bələdiyyələrində və eləcə də Sumqayıt şəhərinin Sumqayıt bələdiyyəsində (pilot layihəyə öz istəyi ilə qoşulmuşdur) yerli (bələdiyyə) vergilərin ödəyiciləri olan fiziki şəxslərin, habelə yerli (bələdiyyə) vergi və ödənişlərin uçotunun tətbiqi üzrə pilot layihə 2014-cü ildə uğurla həyata keçirilmişdir.

İl ərzində pilot layihə həyata keçirilən bələdiyyələrdə 15302 yerli (bələdiyyə) vergi ödəyicisi olan fiziki şəxs qeydiyyatına alınmış, həmin şəxslərin mülkiyyətində, icarəsində və ya istifadəsində olan 14776 obyektin (tikili və ya torpaq) qeydiyyat məlumatı BVİS-in bazasına daxil edilmiş, onlardan 8713-ü üzrə tədiyyə bildirişləri hazırlanaraq vergi ödəyicilərinə çatdırılmışdır. Bundan başqa, yerli (bələdiyyə) vergi ödəyicilərinin istifadəsi üçün «İnternet Bələdiyyə İdarəsi» (www.e-belediyye.gov.az) yaradılmışdır.

Fikrimizcə, Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə iş üzrə mərkəzi fəaliyyətini tək bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət həyata keçirməklə məhdudlaşdırmamalıdır. Artıq 16 ildir ki, bələdiyyələr yaradılıb, fəaliyyət göstərir və müəyyən problemlərlə üzləşirlər.

Bələdiyyələrlə iş üzrə mərkəz də artıq bələdiyyələrin fəaliyyətinə başqa nöqtəyi-nəzərdən yanaşmalıdır. Mərkəz bələdiyyələrin qarşısında duran vəzifələrin həllinə çalışmalıdır. Bu problemlərin bir hissəsinin həlli qanunvericiliklə bağlı olduğu üçün Milli Məclisdə bu məsələlərlə məşğul olacaq işçi qrupu yaradılmalıdır. Ancaq qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələrin fəaliyyətinə elə

maneələr var ki, bunu Ədliyyə Nazirliyi digər nazirliklərlə qarşılıqlı şəkildə birgə aradan qaldıra bilər.

Bir məqamı da qeyd etmək istərdik. Telekanallarda bələdiyyələrlə bağlı bir veriliş yoxdur. İndiyə qədər Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə iş üzrə Mərkəzi telekanallarla ayda bir dəfə, iki dəfə belə bir verilişin işıq üzü görməsi üçün müraciət edibmi? Müraciət edibsə, nəticəsi nə olub? Elə Milli Məclis də televiziya belə bir müraciət etməyib. Ancaq bu gün televiziyalarda o qədər lüzumsuz verilişlər var ki! Ümumiyyətlə, ayrılıqda Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə iş üzrə mərkəzi deyil, Ədliyyə Nazirliyi bütövlükdə bələdiyyələrin qarşısında duran vəzifələrin yerinə yetirilməsi ilə məşğul olmalıdır.

Bələdiyyə tənzimlənməsini idarə edilməsi strateji məqsədlərin qoyuluşu və bütün tənzimləmə vasitələrinin bu məqsədə yönəldilməsinin təmin edilməsindən ibarətdir. Bunun üçün vergi tənzimlənməsi, pul-kredit siyasəti, büdcə və sənaye siyasəti kimi vasitələr əlaqəli və mütənasib qaydada həyata keçirilməlidir. Bu zaman bələdiyyələrin iqtisadi inkişaf səviyyəsinə görə fərqliliyi və əhalinin gəlirlərin səviyyəsinə görə təbəqələşməsi ilə əlaqədar olaraq vergitutmanın səmərəliliyi prinsipi daha prioritet mövqedə olmalıdır.

Məhsuldar qüvvələrin bələdiyyələr arasında qeyri-mütənasib paylanması onların sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsində kəskin fərq yaratmışdır. Belə ki, iqtisadiyyatın, xüsusilə sənayenin, infrastruktur sahələrinin əsas hissəsinin Abşeron iqtisadi rayonunda cəmləşməsi, onun digər bələdiyyələrə nisbətən daha sürətlə inkişaf etməsi ilə yanaşı, bələdiyyələrdə sosial-iqtisadi vəziyyətin uyğunsuzluğuna səbəb olmuşdur. Vergi siyasətində vergilərin toplanması gərgin vəzifə olaraq qarşıda dayanır. Vergi daxilolmaları vergilərin tam ödənilməsi hesabına deyil, əsasən vergi bazasının genişlənməsi hesabına artır.

Bundan əlavə, vergi tənzimlənməsinin səmərəliliyinin artırılması üçün ölkənin sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarının nəzərə alan proqnozlaşdırma sisteminin yaradılması da zəruridir. Vergi proqnozlaşdırılmasında başqa ölkələrin müsbət təcrübəsindən milli iqtisadiyyatın xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla istifadə olunmalıdır. Proqnozlaşdırmada orta statistik vergi ödəyicilərinin və gələcəkdə yaranacaq

ödəyicilərin nəticələrinin nəzərə alınması olduqca mürəkkəbdir. Bundan başqa, proqnozlarda müxtəlif vergitutma subyektlərinin qarşılıqlı təsirlərinin və asılılıqlarının nəzərə alınması məsələsi də mürəkkəbdir. İnkişaf etmiş ölkələrdə büdcə daxilomalarının mikroimitasiya modelləri daha çox tətbiq olunur. Belə metodların üstünlüyü ondan ibarətdir ki, onların tətbiqi zamanı real vergi ödəyicilərinin real məlumatları istifadə olunur.

Belə məlumatların bir çoxu kommersiya sirri kimi qorunduğu üçün həmin metodlar yalnız dövlət orqanları tərəfindən istifadə oluna bilər. Mikroimitasiya modeli vergiqanunvericiliyini dəyişdirilməsinin əhaliyə və şirkətlərə təsirini əvvəlcədən müəyyən etməyə imkan verir. Bu modellərdə mövcud məlumatlar gələcək dəyişikliklər nəzərə alınmaqla ekstrapolyasiya olunur və gələcək daxilolmalar, vergilərin makroiqtisadi göstəricilərə təsiri hesablanır. Həmin modellər müxtəlif amillər nəzərə alınmaqla bütün vergi növləri üzrə tətbiq oluna bilər. Keyfiyyətə yeni vergi tənzimlənməsinə keçid vergitutmanın idarəedilməsi sisteminin rasionallığından asılıdır.

Məlumdur ki, bələdiyyələrin vergilər vasitəsilə tənzimlənməsində vergi-büdcə balanslaşdırılması da mühüm rol oynayır. Dövlət büdcəsi iqtisadiyyatın tənzimlənməsinin və idarəedilməsinin zəruri vasitəsidir. Ölkənin büdcə gəlirlərinin formalaşmasında vergilərin mühüm rolu vardır. Vergilər vasitəsilə iqtisadiyyatın tənzimlənməsi həyata keçirilir. Ona görə də Azərbaycan Respublikasının büdcə sistemi, bələdiyyələrin inkişafının tənzimlənməsində vergilərin rolu, habelə onun artırılması imkanları tədqiq edilmiş və mühüm nəzəri və praktiki əhəmiyyət kəsb edən nəticələr əldə edilmişdir.

3.3. Azərbaycan Respublikasında yerli büdcələrinin yeni maliyyələşdirmə mənbələrinin müəyyən edilməsi

Azərbaycan Respublikasının regional inkişaf proqramının işlənməsi yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətinin əsasını təşkil etməlidir. Regional proqramların işlənməsi və həyata keçirilməsi isə həm dövlət, həm də yerli özünüidaretmə qurumlarının birgə fəaliyyəti nəticəsində reallaşdırılmalıdır.

Hal-hazırda yerli büdcələrin minimal xərclərinin müəyyən edilməsi üçün heç bir metodik göstəriş və ya normativlər işlənib hazırlanmamışdır. Yerli büdcələrin minimal xərcləri yerli büdcələrin gəlirləri nəzərə alınmaqla adambaşına düşən minimal sosial və maliyyə normalarına əsasən təyin edilir. Bununla əlaqədar olaraq büdcə planlaşdırılmasının əsas istiqaməti yerli büdcələrin gələcək mümkün gəlirlərinin müəyyən edilməsidir. Bunun üçün, ilk növbədə vergi potensialının qiymətləndirilməsi üçün xüsusi metodikalardan istifadə edərək çoxvariantlı hesablamalar aparılır. Büdcə xərclərinin qiymətləndirilməsi isə əhalinin tələbatından asılı olmayaraq, öz normativlərinə əsasən - bələdiyyə büdcə təşkilatlarının tələbatına əsasən aparılır. Bunun nəticəsi olaraq bələdiyyələrin yerli büdcələrinin xərcləri gəlirlərini həmişə üstələyir və kəsiri doldurmaq üçün mərkəzi büdcədən yardımları, dotasiyaları və subvensiyaları almaq üçün müxtəlif üsullara əl atılır. Məsələn, bələdiyyələrin xüsusi statusu kimi (sərhədyanı, dağ rayonu, azsaylı xalqların yaşadığı ərazilər, cəhbəyanı ərazilər, qaçqınları çox olan ərazilərin bələdiyyələri və s.), əvvəlki ildə xərclərin səviyyəsi və onun cari ildə dəqiqləşdirilməsi (əlbəttə, artım istiqamətində) və s. kimi əsaslandırılmalar aparılır. Bələdiyyələrin büdcə xərclərinin indiki quruluşunda əsas yeri mənzil-kommunal təsərrüfatına, kommunikasiya obyektlərinə, sosial siyasətə və dövlət idarəetməsinə yönəldilmiş xərclər tutur.

Bu xərclər bir qayda olaraq tam şəkildə reallaşdırılmır və mərkəzi büdcədən yardımlar almaqla bələdiyyələr öz maliyyə vəziyyətlərini az da olsa düzəldə bilirlər. Lakin belə vəziyyət uzun müddət davam edə bilməz və yerli büdcələrin formalaşmasının radikal islahatı danılmazdır.

Beləliklə, yerli büdcələrin gəlir mənbələrinin mərkəzdən tənzimlənməsi mexanizmlərinin işlənməsi problemi ortaya çıxır. Yerli büdcələrin gəlirlərinin tənzimlənməsinin sərt qaydaları olmadığı üçün bələdiyyə qurumları rayonların icra qurumlarından tam asılı olurlar. Belə ki, yerli özünüidarələri maliyyələşdirmək üçün bütün vəsaitlər bu qurumların əlindədir və onlar bu vəsaitlərin formalaşmasına və xərclənməsinə tam nəzarət edirlər. Bizim fikrimizcə, regiondaxili büdcə prosesinin müəyyən bir dəqiq mexanizmlə formalaşmaması

yuxarıdakı problemlərin əsas səbəbidir. Bütün bunlar isə yerli idarə qurumları ilə mərkəzi qurumlar arasında münasibətdən irəli gələn subyektiv amillərin təsiri nəticəsində yerli büdcələrin normal formalaşmasını müəyyən edir.

Yerli büdcələrin regional tənzimlənməsinin əsas aləti bələdiyyə qurumlarının büdcə tarazlaşdırılması mexanizmləridir. Büdcə tarazlığını təmin etmək üçün mərkəzi büdcədən yerli büdcələrə transfertləri müəyyən etmək üçün tətbiq olunan texnologiyalar istifadə etmək olar: məsələn, transfertlərin müəyyən edilməsi üçün normativ-xüsusi çəkilər – adambaşına xərclər və s. istifadə etmək olar. Bu üsullar özlüyündə universaldır və regionun büdcəsi tərkibində bələdiyyələrə yardım üçün məqsədli maliyyə fondunun yaradılmasını nəzərdə tutur. Bələdiyyə qurumlarının bu fondda payına uyğun olaraq transfertlərin miqdarı müəyyən olunur. Yardımın məbləği konkret olaraq aşağıdakı kimi müəyyən edilə bilər: bütün bələdiyyə qurumlarının adambaşına düşən orta büdcə gəlirləri ilə konkret bələdiyyə qurumunun adambaşına düşən büdcə gəliri arasındakı fərq əsasən yardımın məbləği müəyyən olunur. Digər tərəfdən, hesablamalarda yerli büdcənin gəlirlərinin xərcləri örtmək üçün çatışmayan hissəsini də nəzərə almaq lazımdır. Bələdiyyələrin məqsədli yardım fondunda payını müəyyən etmək üçün bütün bələdiyyə qurumlarının adambaşına düşən büdcə kəsiri ilə konkret bələdiyyənin büdcə kəsiri arasındakı nisbəti də götürmək olar.

Qeyd edək ki, yerli büdcələrin gəlir mənbəyi olan yerli vergi və ödənişlər bütün xərclərin ancaq 10-15%-ni təmin edə bilər. Yerli vergilərin büdcənin səmərəli formalaşmasında rolunu artırmaq üçün bəzi vergi növlərini ümumi siyahıya salınması məqsəduyğun olardı. Məsələn, mənbəyə görə gəlir vergisinin və daşınmaz əmlaka verginin daxil edilməsi yerli büdcənin aktivləşməsinə gətirə bilər. Çünki bu vergi növləri bələdiyyə səviyyəsində daha səmərəli idarə və nəzarət edilə bilər. Bununla belə, daşınmaz əmlaka görə vergi növünün daxil edilməsi onun periodik qiymətləndirilməsini tələb edir və bütün bunlar böyük maliyyə vəsaiti hesabına başa gəlir. Digər tərəfdən, yerli büdcələrin ödənişlər hesabına maliyyələşdirilməsi mənbəyinə iri şəhərlərin mərkəzi rayon bələdiyyələri üçün

xüsusi bir ödənişi – it sahiblərindən ödəniş kimi mənbəyini daxil etmək iri şəhərlərin sanitariya vəziyyətinə əhəmiyyətli təsir göstərə bilər.

Yerli büdcələrin maliyyə əsasını təşkil edən torpaq vergisi isə hələlik işləmir və yerli büdcələrin kəsirinin mərkəzi büdcədən maliyyələşdirilməsi keçid iqtisadiyyatı dövründə davam edəcəkdir. Beləliklə, yerli özünüidarə qurumları bu dövrdə öz mahiyyətini itirəcək və dövlət qurumlarından asılı vəziyyətdə olacaqdır.

Yerli büdcələrin tarazlılığını təmin etmək üçün yerli özünüidarə sistemlərində gəlirlərin tənzimlənməsi mexanizmindən imtina etmək hələ tezdir. Digər tərəfdən, bu tənzimlənmənin özü də yerli özünüidarə qurumlarını mərkəzdən asılı vəziyyətdə qoyur və onların müstəqillik statusu heçə endirilir. Bu vəziyyətdən çıxış kimi bəzi tənzimlənən gəlirlərin həmişəlik yerli özünüidarə qurumlarının ixtiyarında qalmasını təklif etmək olar. Tənzimlənən gəlirlər içərisində torpaq vergisinin bütövlükdə yerli büdcələrə tabe edilməsi bələdiyyələrin maliyyə problemini müəyyən qədər həll edə bilər. Dövlət büdcəsinin gəlir və xərclərinin dinamikasının təhlili göstərir ki, 1997-ci ilə qədər yerli vergi və ödənişlərin həcmi 2000-ci il üçün torpaq vergisinin səviyyəsi ilə təqribi olaraq bərabər idi (həmin illərin cari qiymətləri ilə). Torpaq vergisinin büdcə gəlirlərində aşağı səviyyəsi və onun büdcə problemlərinin həllində cüzi rol oynaması bu vergi növünün tamamilə yerli büdcələrin ixtiyarına verilməsinə əsas verir. Digər tərəfdən, onsuz da mərkəzi büdcə hər il yerli büdcələrə burada yığılan gəlirləri qaytarmaqla məşğuldur və belə büdcələrarası münasibətin təkrarı məqsəduyğun deyildir. Təklif etdiyimiz variant bələdiyyələrin maliyyə bazasının möhkəmləndirilməsi üçün yeganə yol deyildir və o, yerli büdcələrin gəlirlərinin səviyyəsinin artırılmasının mümkün variantlarından biridir.

Bütün bunlara baxmayaraq yerli büdcələrin mərkəzi büdcə ilə qarşılıqlı münasibətləri sistemində müəyyən çatışmazlıqlar mövcuddur. Burada ilk növbədə yerli büdcələrin dotasiyalar hesabına tarazlaşdırılmasının mənfi tərəflərini qeyd etmək istərdik. Dotasiya sisteminin tətbiqi bələdiyyələrin iki qrupa bölünməsinə gətirir: bir qrup bələdiyyələr öz ərazilərinin potensial imkanlarından mümkün qədər istifadə edib yerli büdcələrinin gəlir bazasını artırır, digərləri isə dotasiyalara

arxayın olub heç bir tədbir görmürlər. Son nəticədə isə hər iki bələdiyyə qurumunun yerli büdcəsi mərkəz tərəfindən dotasiyalaşdırılaraq tarazlaşdırılır. Beləliklə, o biri qrup bələdiyyələrin aktiv fəaliyyəti qiymətləndirilmir və stimullaşdırıcı tədbirlər aparılmır. Bunu nəzərə alaraq dotasiya yerinə bələdiyyələrə transfertlərin ayrılması daha məqsədəuyğun olardı. Belə ki, transfertlərin ayrılması bələdiyyələrə maliyyə yardımı fonduna (bu fondun yaradılması müasir dövrün tələblərindən biridir) faktiki daxil olan vəsaitlərə əsasən aparılır. Bu isə cari qiymətlərin səviyyəsini nəzərə almağa imkan verərək inflyasiya zamanı büdcə vəsaitlərinin dəyərsizləşməsinə məhdudlaşdırır. Bələdiyyə qurumlarına transfertlərin həcmi isə hər bir bələdiyyənin yardım fonduna payına görə aparmaq lazımdır ki, bu da yerli qurumların bərabər şərtlər daxilində fəaliyyətinə və inkişafına imkan verir.

Mərkəzi büdcə ilə yerli büdcələrin qarşılıqlı əlaqəsini optimallaşdırmaq üçün aşağıdakı sxemi təklif etmək olar: mərkəzi büdcə ilə yerli büdcə arasında aralıq regional büdcəni təmsil edəcək və bir neçə rayonu əhatə edən mərkəzin yaradılması və onun vasitəsi ilə yerli büdcələrə nəzarət və yardımın həyata keçirilməsi məqsədəuyğun olardı. Belə ki, Azərbaycan üzrə 2692 bələdiyyə büdcəsinin mərkəz tərəfindən nəzarəti (dotasiya, subsidiya və subvensiyaların xərclənməsinə nəzarət başa düşülür) və zəruri hallarda yardımı çox mürəkkəb məsələdir. Bunu nəzərə alaraq ölkənin aşağıdakı kimi rayonlaşdırma sxemini təklif etmək olar: dağlıq zonalar, işğal olunmuş və ya sonradan geri alınacaq ərazilər, əsas ixrac borusunun keçdiyi ərazilər, sərhədyanı rayonlar (Ermənistan, Gürcüstan, Rusiya, İran və Türkiyə ilə). Hər zonaya uyğun olaraq xüsusi zona əmsalları daxil edilir və buna uyğun yerli büdcələrin tarazlılığı təmin olunur. Aydın ki, ən böyük yardım payı işğal və ya bərpa zonalarına, cəbhəyanı və sərhədyanı zonalarına ayrılmalı və bunlar üçün ən yüksək əmsallar nəzərdə tutulmalıdır. Hər bir rayonlaşdırma üsulu müəyyən məqsədlərə xidmət etdiyindən yuxarıdakı bölgüyə bələdiyyə rayonlaşdırması da demək olar. Beləliklə, bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi üçün üç zona əmsalını işləmək 65 əmsal işləməkdən daha əlverişlidir.

Yerli bələdiyyələrin maliyyə bazasının yüksəldilməsi yollarından biri də ərazilərdə əlverişli sahibkarlıq və investisiya mühitinin yaradılması, bələdiyyə sifarişləri sisteminin tətbiqidir.

Yerli özünüidarələrin iqtisadi bazasının möhkəmləndirilməsi üçün əsas istiqamətlərdən biri də yerli özünüidarələrin sahibkarlıq fəaliyyəti ilə məşğul olmasıdır. Yerli özünüidarələrin tarazlı inkişafı üçün onlara qanunverciliklə müstəqil surətdə müxtəlif istiqamətlərdə maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti ilə məşğul olmaq imkanı verilir. Bu istiqamətlərə misal olaraq aşağıdakıları göstərmək olar: bələdiyyə mülkiyyətinin aktiv istifadə olunması, bələdiyyə müəssisələrinin yaradılması, yerlərdə özəlləşdirmə qayda və şərtlərinin müəyyən olunması, xarici iqtisadi əlaqələrə girmək, kredit münasibətlərində iştirak etmək və s. Yuxarıda göstərilən sahibkarlıq fəaliyyətinin hər birisinin iqtisadi səmərəliliyi nəzərə alınmalı, onlardan öncül istiqamətlər seçilməlidir.

Müasir dövrdə bələdiyyə qurumlarının formalaşması ilə yanaşı yerli özünüidarələrin müxtəlif təsərrüfat fəaliyyətini əks etdirən bələdiyyə sahibkarlığı məfhumu da yaranmışdır. Bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində bələdiyyə sahibkarlığının ancaq bəzi istiqamətləri mənfəət gətirən və rentabellidir. Bununla belə, bələdiyyələrin sahibkarlıq fəaliyyətinin əsas məqsədi yerli büdcələrin maliyyə əsaslarının möhkəmləndirilməsi vasitəsi ilə bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin tələbatlarını təmin etməkdir.

Bələdiyyə sahibkarlığının Azərbaycanda tətbiq olunması mümkün olan istiqamətlərdən biri bələdiyyə istiqrazlarının və lotereyalarının emissiyası ola bilər. Belə ki, maliyyə sabitliyi şəraitində bələdiyyə qiymətli kağızlarının emissiyası yerli büdcələrin inkişafına təsir edə bilər. Bələdiyyə istiqrazlarının cəlbediciliyini artırmaq üçün bələdiyyə mülkiyyətinin zəmanət kimi istifadə edilməsi çox zaman özünü doğrultmur. Buna görə də onların zəmanət imkanlarının artırılması üçün cəlb olunmuş vəsaitlərin müəyyən hissəsini yüksək gəlirli, qısamüddətli dövlət istiqraz kağızlarına yönəltmək daha məqsədəuyğun olardı. Yüksək gəlir gətirən mülkiyyətə malik olan bələdiyyələrin Azərbaycanda az

olması, istiqrazlar vasitəsi ilə yerli büdcələrin möhkəmləndirilməsi üsulu ancaq iri şəhərlərdə (Bakı, Sumqayıt, Gəncə və Mingəçevir) həyata keçirilə bilər.

Bələdiyyə sahibkarlığının bir növü olan bələdiyyə banklarının yaradılması Azərbaycan üçün müəyyən çətinliklərlə bağlıdır. Bu, ilk növbədə, banklar üçün nizamnamə fondunun artırılması ilə bağlıdır. Digər tərəfdən, bank sisteminin qeyri-rentabelli fəaliyyəti belə sahibkarlıq fəaliyyətini bələdiyyələr üçün səmərəsiz edir.

Qeyd edək ki, ölkədə bank sahəsində mövcud olan vəziyyətlə əlaqədar olan çətinliklər bələdiyyələrə bankların yaradılmasına imkan verməsə də, bələdiyyələr hər hansı dayanıqlı və reytingi yüksək olan bankın özəlləşdirmə zamanı səhmlər zərfini ala bilər. Bu eyni zamanda yerli büdcənin maliyyə əsasının möhkəmlənməsinə səbəb olar, həm də maliyyə böhranı zamanı onu risklərdən mühafizə edə bilər. Bu istiqamətdə Bakı şəhərinin ən böyük rayonunun (məsələn, Səbail rayonu) Azərbaycan Beynəlxalq Bankının özəlləşdirilməsi zamanı səhmlərinin alınması daha məqsədəuyğun olardı.

Digər tərəfdən bələdiyyə banklarının yaradılması probleminin aşağıdakı kimi həlli də ola bilər: Bakı şəhərinin bir neçə iri rayonunun bələdiyyələri ilə birlikdə Bakı Bələdiyyə Bankının yaradılması mümkündür. Bu zaman dövlət qurumları (Milli Bank) bankın fəaliyyətində payı 20-25% olmaqla iştirak edə bilər və bu bankın tarazlığına zəmanət amili daşmalıdır. Qeyd edək ki, özəl qurumların da bankda iştirakı nəzərdə tutula bilər. Sonradan bu bankın digər şəhər və rayonlarda filialı açılmaqla həmin yerli özünüidarələrin yerli büdcələrinin bəzi problemlərini həll etmək olar.

Bələdiyyə büdcələrinin inkişafı üçün uyğun ərazilərdə əlverişli investisiya iqliminin yaradılması müasir şəraitdə perspektiv istiqamətlərdən biridir.

Beləliklə, bələdiyyələrin investisiya siyasətinin əsas istiqamətləri aşağıdakılar ola bilər:

- ❖ bələdiyyə qurumunun həyat fəaliyyətini təmin edən öncül sosial, iqtisadi və ekoloji problemlərin müəyyən edilməsi və onların bələdiyyələrin sosial-iqtisadi siyasəti ilə uzlaşdırılması;

- ❖ investisiyalaşmanın yerli strateji və taktiki məqsədlər sisteminin seçilməsi və əsaslandırılması;
- ❖ yerli büdcələrin möhkəmləndirilməsi və əhalinin yeni iş yerləri ilə təmin olunması üçün daxili və xarici investisiyaların cəlb edilməsi;
- ❖ bələdiyyə investisiya siyasətinin dövlət investisiya siyasəti ilə uzlaşdırılması;
- ❖ investisiya resurslarının cəlb olunması və səmərəli istifadə olunması;
- ❖ prosesinin reallaşdırılması üzərində nəzarət sisteminin yaradılması;
- ❖ xarici investisiyaların bələdiyyə müəssisələri yaradılmasında maraqlarını artırmaq üçün güzəştlər sisteminin formalaşması və reallaşdırılması;
- ❖ İqtisadi İnkişaf Nazirliyində işlənmiş «İnvestisiya xəritəsinə» əsasən bələdiyyə ərazilərində investisiya fəaliyyətinin proqramının hazırlanması və reallaşdırılması.

İnvestisiyaların cəlb olunmasının sürətləndirilməsi üçün bələdiyyə qurumlarına böyük səlahiyyətlər verilmişdir. Belə ki, dövlət idarəetmə qurumlarından fərqli olaraq bələdiyyə qurumlarına ərazilərdə fəaliyyət göstərən müəssisə və təşkilatlardan yerli vergi və ödənişlərin dərəcəsini aşağı salmaq səlahiyyətləri verilmişdir. Belə müəssisələrin yaradılmasının ilkin dövrlərində onları vergilərdən azad etmək və sonra dirçəldikdən sonra yerli vergilərin faktiki səviyyəsindən aşağı dərəcələr tətbiq etməklə xarici investorları müvəffəqiyyətlə cəlb etmək olar. Bələdiyyələr belə müəssisələrə himayədarlıq etməklə (polis və kriminal strukturların müdaxiləsindən qorumaq, vergi orqanlarının səbəbsiz yoxlamalarından mühafizə etmək və s.) investisiya iqlimini əhəmiyyətli dərəcədə yaxşılaşdırma bilərlər. Bu istiqamətdə elmi-tədqiqat işlərinin aparılması mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Belə ki, dövlət qurumları ilə rəqabət aparan bələdiyyələr xarici investisiyaların cəlb olunmasında daha yaxşı nəticələr əldə edə bilərlər. Belə ki, dövlət qurumlarından fərqli olaraq bələdiyyə qurumlarının xarici investisiyaları cəlb etməklə maddi maraqlarının və ərazilərdəki əhalinin tələbatlarının ödənilməsində müəyyən müstəqilliyi vardır. Dövlət qurumları isə dar çərçivədə

fəaliyyət göstərərək öz maraqlarını ancaq inzibati süründürməçilik və rüşvətlər hesabına təmin edə bilirlər. Bələdiyyələr isə xarici investorlara müəyyən xidmət göstərməklə, onların yaratdığı müəssisələrdə iştirak etməklə əmək haqqı və digər maraqlarını təmin edə bilirlər. Bələdiyyə sahibkarlığı bununla dövlət məmurlarının qanunsuz sahibkarlığına qarşı duraraq inkişaf edə bilər.

Xarici investisiyaları öz ərazilərinə cəlb etməklə bələdiyyələr ərazilərinin vergi potensialını artıraraq yerli büdcələrin daha da möhkəmlənməsinə nail olurlar. Yerli büdcələrin möhkəmlənməsi hesabına bələdiyyələrin özləri əlavə maliyyə vəsaitlərindən istifadə edərək yerli əhalinin tələbatlarının təmin edilməsinə yönələn investisiya layihələrinin həyata keçirilməsində də iştirak edə bilirlər. Bu zaman yerli özünüidarələr investisiya layihələrinin müvəffəqiyyətlə həyata keçirilməsini təmin etmək üçün aşağıdakıları nəzərə almalıdırlar: a) ərazinin əlverişli investisiya obrazının yaradılması; b) bələdiyyələrin maraqları nöqtəyi-nəzərindən daha yaxşı investisiya layihələrinin qiymətləndirilməsi və seçilməsi; s) investisiya marketinqinin aparılması.

Yuxarıda göstərilmiş istiqamətlərdən əsas ərazilərin investisiya cəlbediciliyidir. Ərazinin investisiya cəlbediciliyi dedikdə elə bir inteqral parametr nəzərdə tutulur ki, o ərazidə iqtisadi fəaliyyətə müsbət təsir göstərən əlverişli investisiya mühitini formalaşdıran amillər çoxluğunu əhatə etsin. Bu amillərə misal ərazinin təbii-xammal resursları ilə bolluğu, ərazinin istehsal potensialı, ərazinin iqtisadi-coğrafi vəziyyəti və infrastruktur sahələrin inkişaf səviyyəsi, ətraf mühitin çirklənmə səviyyəsi, bələdiyyə qurumunun büdcə təminatı, normativ bazanın xarakteri, vergi reciminin göstəriciləri və s. göstərmək olar. Bu faktorlar içərisində əlverişli investisiya mühitini formalaşdıran əsas parametr ərazilərdə vergi reciminin güzəştlər istiqamətində tətbiqi imkanlarıdır. Bələdiyyələrə bu səlahiyyət verildiyi üçün bələdiyyə ərazilərində qeydə alınan bütün müəssisə və təşkilatlar, birbaşa daxili və xarici investisiyalara vergi güzəştlərinin tətbiqi ərazilərin investisiya cəlbediciliyini əhəmiyyətli dərəcədə yüksəldə bilər. Məsələn, qoyulmuş investisiyaların qaytarılmasına qədər bu müəssisələr yerli vergi və ödənişlərdən azad olmalıdırlar. Sonradan investisiya qoyuluşları qaytarıldıqdan sonra yerli

büdcələr tam şəkildə yerli vergi və ödənişlərin verilməsi hesabına öz maliyyə vəziyyətlərini kəskin şəkildə dəyişdirə bilirlər. Burada qeyd etmək lazımdır ki, bəzi investorlar vergi güzəştləri sona çatdıqdan sonra öz fəaliyyətlərini də dayandıra bilirlər. Bələdiyyələr bu məqamları əlverişli investisiya iqlimi formalaşdıranda nəzərə almalıdırlar.

Birbaşa investisiyaların cəlb edilməsi prosesində əsas məsələlərdən biri də investisiyaların sığortalanma problemləridir. Hələlik Azərbaycanda sığorta bazarı ilkin formalaşma mərhələsindədir və sığorta bazarının inkişafına bələdiyyə sığortasının tətbiqi böyük təkan verə bilər. Bələdiyyələrin maliyyə bazasının zəifliyi bütün investorlara sığortalanma imkanlarını verə bilmir. Buna görə də bələdiyyə qurumları öz ərazilərində yerləşən uyğun sığorta təşkilatları vasitəsi ilə investorlar üçün sığorta sistemini yarada bilirlər.

Yerli özünüidarələrin ərazilərinin əlverişli investisiya obrazının formalaşması şərtlərindən biri də bu qurumlar tərəfindən ərazinin inkişafının hərtərəfli hazırlanmış biznes-layihəsinin mövcudluğudur. Belə layihələr özlüyündə bələdiyyə qurumlarının qısa, orta və uzunmüddətli sosial-iqtisadi inkişaf məqsədlərini və ona nail olma yollarını əks etdirməlidir. Bələdiyyə qurumlarının konkret məqsədlərinin olması potensial investorların da müəyyən olunmasını asanlaşdırır. Potensial investorları bu kimi informasiya ilə təmin etməklə onlara bələdiyyə qurumlarının real vəziyyəti haqqında məlumat verir, onların investisiya imkanlarını müəyyən edir, investorlara kapital qoyuluşlarının səmərəliliyini müəyyən etməyə imkan verir.

Yerli özünüidarə qurumlarının iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi üsullarının tədqiqi və praktikada tətbiqi keçid iqtisadiyyatında Azərbaycan Respublikasının sosial-iqtisadi inkişaf proqramının reallaşdırılmasında əsas istiqamətlərdən biridir.

Azərbaycanda yeni yaradılan bələdiyyə qurumlarının maliyyə bazasının bələdiyyə sahibkarlığı, bələdiyyə investisiya fəaliyyəti mexanizmi vasitəsi ilə möhkəmləndirilməsi isə ölkəni bütövlükdə maliyyə sisteminin inkişafına gətirən bələdiyyə sisteminin Azərbaycanda əhəmiyyətli yer tutmasına imkan verməlidir.

NƏTİCƏ

Tədqiqat işində aparılan nəzəri araşdırmalar və qarşıda qoyulan məsələlərin təhlili aşağıdakı nəticələrə gəlməyə əsas verir.

Bu gün bələdiyyələrin əldə etdikləri gəlirlər onların tabeçiliyində olan müəssisələrin təsərrüfat fəaliyyəti ilə az bağlıdır ki, bu da yerli idarəetmə orqanlarının özünün vergi bazası və iqtisadiyyatının inkişafına olan marağını əhəmiyyətli dərəcədə aşağı salır. Eyni zamanda bələdiyyə orqanları əmlak və torpaq sahələrinə tam sərəncam vermək hüququna malik deyil. Qanunvericilik səviyyəsində bu cür məhdudiyyətlərin qoyulması bələdiyyə orqanlarının ərazisində biznesin inkişafı üçün mövcud imkanları kəskin surətdə aşağı salır. Mövcud qanunvericiliyə əsasən bələdiyyələrin mülkiyyətində yalnız müvafiq səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün lazım olan əmlak qalır ki, bu da vəziyyəti daha da çətinləşdirir. Məhz bu səbədən icarəyə verilməli olan sərbəst binaların sayı getdikcə azalır.

Apardığımız müşahidələr olu göstərir ki, əksər bələdiyyələrin yerli büdcə gəlirlərinin əsasını fiziki şəxslərin torpa və əmlak vergiləri, həmçinin əmlakın icarəyə verilməsindən olan daxilolmalar, dayanacaqlara görə ödənişlər təşkil edir.

Bələdiyyə maliyyəsi sahəsində islahatların aparılması ilə bağlı əsas problemlər üç blokda birləşdirmək olar: bələdiyyə orqanlarının gəlirlərinin formalaşması və xərc öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi ilə bağlı olan problemlər; minimal sosial standartların müəyyən edilməsi ilə bağlı problemlər; büdcələrarası modellərin yeni modelinin qəbul edilməsi ilə bağlı problemlər.

Aparılan təhlillər göstərir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların həcmi bələdiyyələrin ehtiyacları üzrə deyil, dövlət maliyyə orqanlarının subyektiv mülahizələri əsasında tərtib edilir. Bu da formal xarakter daşdığından bələdiyyələrin maliyyə vəziyyətinin yaxşılaşdırılmasında cüzi təsir gücünə malik olur.

Qanunvericilikdə yerli büdcənin gəlirləri sırasına həm də yerli və beynəlxalq (xarici) təşkilatlar tərəfindən ayrılan qrantlar da daxildir. Ancaq, bələdiyyələrin qrant layihələri hazırlamaq sahəsində bilik və bacarıqlarının zəif olması bu istiqamətdəki fəaliyyətlərin çətinləşməsinə səbəb olur. Bələdiyyələr tərəfindən indiyədək həyata keçirilmiş layihələr əsasən, mahiyyət etibarilə bəzi kiçik həcmli sosial problemlərin həll edilməsindən və xırda xidmət obyektlərinin formalaşdırılmasından ibarət olub.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında mövcud qanunvericilik bələdiyyələrin maliyyəsinin təşkili ilə bağlı bütün zəruri məsələ və münasibətləri tənzimləməyə imkan vermir. Bələdiyyə maliyyəsinin təşkili ilə bağlı münasibətlərinin tam və səmərəli tənzimlənməsi baxımından qanunda olan problem, boşluq və ziddiyyətləri yaranma səbəbləri və mənbələri baxımından şərti olaraq aşağıdakı qruplara bölmək olar:

- konstitusiyaya və bələdiyyələrin statusunu müəyyən edən qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin status və səlahiyyətləri ilə bağlı mövcud məhdudiyyətlərdən və qeyri-müəyyənliklərdən yaranan boşluq və problemlər;
- qanunun özünün ayrı-ayrı maddələri arasında, habelə başqa qanunlardakı müddəalarla ziddiyyət yaradan məqamlar;
- qanunun ayrı-ayrı müddəalarında təklif edilən tənzimləmə mexanizmlərindəki qüsurlar və ya çatışmazlıqlar;
- qanunla tənzimlənməli olan, lakin burada “unudulan” münasibətlər;
- redaktə və texniki xarakterli qüsurlar.

Buna görə də qanunun ciddi şəkildə təkmilləşdirilməsi zəruridir. Bələdiyyələrin yerli büdcəsinin əsaslı şəkildə təkmilləşdirilməsi üçün mövcud qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklərin edilməsi məqsədilə aşağıdakı təklif və tövsiyələri irəli sürürük:

- bələdiyyə maliyyəsinin yerli büdcədən, bələdiyyənin büdcədən kənar fondlarından, bələdiyyə qiymətli kağızlarından, bələdiyyəyə məxsus digər

(məsələn, dövlət və s.) qiymətli kağızlardan, kredit vəsaitlərindən və s. maliyyə vəsaitlərindən təşkil olunması qanunvericilikdə təsbit olunmalıdır;

- bələdiyyə maliyyəsinin təşkili prinsiplərinin hər birinin mahiyyəti və məzmunu dəqiq açılmalı və onlara əməl edilməsi mexanizmləri göstərməli və həmin prinsiplərin siyahısına zəruri əlavələr edilsin;

- qanunda “Yerli büdcənin müstəqilliyi” (bələdiyyənin maliyyə müstəqilliyi) dəqiq ifadə edilməklə və müstəqilliyə dövlət zəmanəti mexanizmi əks olunsun;

- “minimal büdcə təminatı” kimi zəmanət mexanizmi daxil edilsin;

- bələdiyyələrin institusional inkişafı üçün əlavə gəlir mənbələrinin təmin edilməsi məqsədilə, qanunda yerli gəlirlərə aid ediləcək vergilərin siyahısı genişləndirilsin, yaxud dünya praktikasında geniş yayılmış paylı vergilərin tətbiqi sisteminə keçilsin;

- “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Qanunda nəzərdə tutulan tənzimləyici müddələrin “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Qanuna əlavə edilməklə vahid qanunverici aktda birləşdirilsin;

- dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə dotasiyanın ayrılması zamanı nəzərə alınması vacib olan amillərə aydınlıq gətirilsin;

- qanuna “dotasiyanın minimum həddi” anlayışı salınsın və onun müəyyən edilməsinin dəqiq mexanizmi müəyyənləşdirilsin;

- qanuna dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə konkret layihələr üzrə subvensiya və ssudaların verilməsinin konkret və real mexanizmləri əlavə edilməlidir;

- yerli büdcənin xərc istiqamətləri konkretləşdirilsin;

- büdcə prosesində ictimai iştirakçılıqla (xüsusilə, əhəlinin müzakirələrdə iştirakının təminatı ilə) bağlı xüsusi maddə (bənd) əlavə edilsin;

- yerli büdcə layihəsinin nəzərdə tutulan müddətdə təsdiq edilməməsi halında proseslərin və münasibətlərin tənzimlənməsi ilə bağlı qanunvericiliyə müvafiq müddəalar əlavə edilsin;

- yerli büdcə xərclərinin ixtisarı ilə bağlı qərarların qəbulu prosedurlarına və müddətlərinə aydınlıq və konkretlik gətirilməlidir;
- qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə edildikdə, yaxud onların qərararı bələdiyyələrin gəlirlərini azaltdıqda (xərclərini artırdıqda), bələdiyyələrin əlavə zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edilməsi mexanizmləri müəyyən edilsin;
- bələdiyyənin büdcədən kənar fondlarının təşkili və istifadəsi, bələdiyyə qiymətli kağızlarının buraxılışı və istifadəsi, bələdiyyə borcunun yaranması və tənzimlənməsi məsələləri, bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərlə bələdiyyə arasında münasibətlərin təşkili, bələdiyyə sifarişlərinin formalaşması və icrası, bələdiyyə satınalmalarının təşkili ilə bağlı məsələlərin tənzimlənməsi üçün qanunvericiliyə müvafiq müddəalar əlavə edilsin.

İstifadə olunmuş ədəbiyyatların siyahısı

1. «Azərbaycan Respublikasının Konstitutsiyası», Bakı 1995.
2. «Büdcə sistemi haqqında» AR Qanunu, Bakı, 2002.
3. “Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu.
4. «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» AR Qanunu, Bakı 1999.
5. «Bələdiyyələr statusu haqqında» AR Qanunu, Bakı « iyul 1999.
6. “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu.
7. “Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyası”.
8. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi;
9. Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsi.
10. «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» AR Qanunu, 21 dekabr 2001.
11. “Bələdiyyə torpaqlarının ayrılmasına dair sənədlərin hazırlanması və razılaşdırılması” Qaydaları haqqında Əsasnamə.
12. “Bələdiyyə torpaqlarının torpaq hərracları və ya müsabiqələri vasitəsi ilə verilməsinin tənzimlənməsi məqsədilə Azərbaycan Respublikasının bəzi Qanunvericilik aktlarına dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Qanununun (12 dekabr 2008, № 277)
13. Büdcə sistemi, dərslük, Bədəlov Ş.Ş. və başqaları. Bakı 2013.
14. Ələkbərov Ə.Ə. Azərbaycan Dövlətinin sosial-iqtisadi inkişafında vahid büdcə sisteminin rolu, Bakı 2005.
15. Büdcə-vergi siyasəti. A. Xankişiyev; elmi red. M. Atakişiyev; red. İ.Əhmədova, S.İ.Abbasova Bakı - MBM, 2010.
16. Zeynalov V.Z., Hüseynov A.M. Dövlət və bələdiyyə maliyyəsinin problemləri, Bakı 2006.
17. A.Musayev, A.Qəhrəmanov. “Vergi mədəniyyəti”. Bakı: 2010. “Çaşıoğlu” nəşriyyatı, 343 səh.

18. F.Ə.Məmmədov və başqaları. "Vergilər və vergitutma". Bakı: 2010. CBS Poly-graphic Production, 508 səh.
19. Əsgərov Z.A. Yerli özünüidarəetmənin nəzəri-huquqi əsasları. Bakı: Dövlət Universitetinin xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası. N3, 2009. s. 32-39.
20. Musayev A.F., Məmmədov H.İ. Yerli özünüidarəetmə (bələdiyyə) orqanlarının vergi sistemi. Bakı: CBS Poligraphic production, 2008. 398 s.
21. Allahverdiyev H.B., Qafarov K.S., Əhmədov Ə.M. İqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi. Bakı: "Nasi", 2002, 447 s.
22. Yerli büdcə prosesi. Bələdiyyədə büdcə sənədləşməsi (metodik tövsiyə). Bakı - "Ekspert" iqtisadi jurnalı. 2005.
23. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. Ростов н/Д: Феникс, 1999, с. 43.
24. "Vergi xəbərləri" jurnalı.
25. www.taxes.gov.az
26. www.vergiler.az

РЕЗЮМЕ

В диссертации рассматриваются сущность муниципалитетов, как органы местного самоуправления и теоретические основы их развития, а также ключевые вопросы и особенности налогообложения муниципалитетов. Подробно изложен экономические основы финансов муниципалитетов, источники доходов местного бюджета органов местного самоуправления и пути их повышения.

SUMMARY

In the thesis the essence of municipalities is considered as the parts of local government and theoretical basis of their development, also the key answers and the features of the taxation of municipalities. The economic basis of finances of municipalities, the sources of incomes of the local budget of local government structures and ways to improve are detailed widely.

**Azərbaycan Dövlət İqtisad Universiteti Magistratura mərkəzinin
əyani magistri Hübətli Salur Nurəddin oğlunun “Bələdiyyələrin
maliyyələşməsində vergilərin rolunun artırılması istiqamətləri” mövzusunda
magistr dissertasiyasının**

REFERATI

Mövzunun aktuallığı. Ölkə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin effektivliyi bələdiyyə sisteminin maliyyə bazasının möhkəmlənməsindən asılıdır. Yerli özünüidarəetmə qurumları yerlərdə əhalinin ehtiyaclarını daha dərinə bildikləri üçün onların üzərinə kommunal-təsərrüfat, sanitariya, ticarət, kommunikasiya və s. problemlərin həlli məsələləri qoyulmuşdur.

Azərbaycanda bələdiyyə sisteminin formalaşması sahəsində əhəmiyyətli işlər aparılmış, onların fəaliyyətinin təşkilati-hüquqi bazası formalaşmış, yeni özünüidarəetmə qurumları yaradılmış və bazar münasibətlərinə keçid şəraitində kifayət qədər müstəqil təsərrüfatçılıq təcrübəsi toplanmışdır. Ümumiyyətlə, Azərbaycanda bələdiyyə sisteminin inkişafı yeni mərhələyə keçmiş və yerli özünüidarəetmənin fəaliyyət mexanizmləri islahatının əsas istiqaməti olaraq onların maliyyə-iqtisadi bazasının optimal formalaşması məsələsi qarşıya qoyulur.

Təcrübə göstərir ki, bələdiyyələrin möhkəm iqtisadi bazasının mövcudluğu onların fəaliyyətinin səmərəliliyini artıraraq onların ərazilərində əhalinin yaşayış səviyyəsinin yüksəlməsinə gətirir. Müasir şəraitdə yerli özünüidarəetmənin iqtisadi əsası hələ zəif inkişaf etmiş və bu bələdiyyə vergi bazasının məhdudluğunda, bələdiyyə mülkiyyətinə çox xərc aparan obyektlərin mövcudluğu, yerli büdcələrin strukturunda tənzimlənən gəlir mənbələrinin üstünlük təşkil etməsidir. Bələdiyyələrin maliyyə bazalarının zəif inkişaf etməsi onu dövlət hakimiyyət qurumlarından asılı vəziyyətə salaraq yerli özünüidarəetmə sistemlərinin mahiyyətini heçə endirir, bələdiyyələrin yerli idarəetmə sistemində rolunun aşağı düşməsinə gətirir. Bələdiyyələrin iqtisadi bazasının möhkəmləndirilməsi və maliyyə müstəqilliyinin artırılması üçün yeni iqtisadi şəraitə uyğun olaraq yerli özünüidarəetmə sisteminin səmərəli fəaliyyət mexanizmlərinin formalaşdırılması aktual iqtisadi problemlərdən biridir.

Bələdiyyə mülkiyyəti ona görə aktualdır ki, yerli özünüidarəetmə təşkilatlarının öyrənilməsində həlledici rol oynayır və onun əsasını təşkil etməklə, bütün elementlərini özündə əks etdirir. Sözsüz ki, bələdiyyə mülkiyyəti və yerli maliyyənin mövcudluğu, yerli səviyyədə iqtisadi münasibətlərin müstəqil tənzimlənmə rejiminin olmasını nəzərdə tutur. Sahibkarlıq fəaliyyətində bələdiyyə mülkiyyəti və yerli maliyyənin səmərəli istifadə olunmaması, onların hüquqi cəhətdən lazımınca tənzimlənməməsi bələdiyyə təsərrüfatının fəaliyyətini çətinləşdirir.

Bələdiyyə maliyyəsi yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyəti ilə bağlı yaranan sosial-iqtisadi münasibətlərin maliyyə resurslarının formalaşması və istifadəsi zamanı meydana çıxan münasibətlərin məcmusudur. Yerli özünüidarəetmə qurumları qanunvericiliklə əhalinin konkret ictimai xidmətlərlə təmin etmək öhdəliyi daşıyır və bunun üçün onlar ilk növbədə, zəruri maliyyə resurslarına malik olmalıdır.

Deməli, bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini səmərəli həyata keçirməsinin əsas şərtlərindən biri onların yetərli maliyyə potensialına malik olmasıdır. Bələdiyyələr milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirərkən sərbəst surətdə istifadə etmək üçün kifayət həcmdə xüsusi maliyyə vəsaitinə malik olmalıdır.

Bələdiyyələrin öz vəzifələrini yerinə yetirməsi onun maliyyə vəziyyəti ilə birbaşa bağlıdır. Bələdiyyə maliyyəsi bələdiyyənin fəaliyyətinin əsas mənbəyidir və onun zəif olması fəaliyyətinə ən ciddi təsir göstərən amillərdəndir.

Bu gün yerli özünüidarətmə orqanları rəhbərlərinin rastlaşdığı əsas problem nəinki onların inkişafı, hətta cari ehtiyaclar üçün belə vəsait çatışmamazlığıdır. Həm də bu xüsusiyyət yalnız respublikamız üçün deyil, həmçinin bütün ölkələr üçün xarakterikdir. Bələdiyyələrin maliyyə ehtiyaclarının təmin olunması üçün ən mühüm məsələ yerli büdcələrin gəlir bazasının formalaşmasıdır.

Bu problemin əhəmiyyətli olması və cəmiyyət qarşısında bu vəzifənin kəskin şəkildə qoyulması bələdiyyələrin büdcə gəlirləri və onların artırılması yollarının öyrənilməsinə aktuallaşdırır.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri. Tədqiqatın məqsədi yerli və xarici müəlliflərin elmi əsərlərinin, müasir praktiki təcrübənin təhlil və ümumiləşdirilməsinə əsasən bələdiyyə təşkilatlarının büdcə gəlirlərinin formalaşması prinsipləri və onların artırılması yollarının aşkar edilməsindən ibarətdir.

Yerli idarəetmə sisteminin mahiyyətinin və formalaşmasının nəzəri əsaslarının araşdırılması, bələdiyyələrin idarəetmə sisteminin fəaliyyətinin səmərəliliyinin, bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsaslarının, bələdiyyə vergilərinin və odənişlərinin yerli idarəetmə qurumlarının fəaliyyətinin səmərəliyinin artırılmasında rolunun müəyyən edilməsi və bu istiqamətdə təkliflərin verilməsi tədqiqatın əsas məqsədini təşkil edir.

Qarşıya qoyulmuş məqsədə nail olunması üçün tədqiqat işinin qarşısında aşağıdakı **vəzifələr** müəyyənedilmişdir:

- bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyətini açıqlamaq;
- bələdiyyələrin əsas büdcə gəlirləri və onların artırılması yollarının öyrənilməsi;
- şərti götürülmüş bələdiyyə təşkilatının gəlir və xərclər üzrə büdcə icrasını təhlil etmək;
- bələdiyyə gəlirlərinin formalaşması və xərc öhdəliklərinin icra olunması ilə əlaqədar problemlərin aşkar edilməsi;
- yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yollarının müəyyən edilməsi üzrə tövsiyə və təkliflər paketi hazırlamaq.

Tədqiqatın obyektı. Tədqiqatın predmeti kimi yerli idarəetmə orqanlarının büdcə gəlirləri və onların artırılması yolları çıxış edir. Tədqiqat obyektı kimi yerli idarəetmə orqanı olan bələdiyyələrin büdcə gəlirləri müəyyən edilmişdir.

Tədqiqatın nəzəri və metodoloji əsasları. Tədqiqatın nəzəri və metodoloji əsasları yerli və xarici müəlliflərin elmi əsərləri, qanunverici və normativ aktlar, eləcə də iqtisadi ədəbiyyat və dövrü nəşrdə dərc olunmuş məlumatlar təşkil edir. Respublikamızın iqtisadi ədəbiyyatında bu məsələlər D.A.Bağırov, Ə.Ə.Ələkbərov, M.X.Həsənlı, M.M.Sadıqov, V.T.Novruzov, S.M.Məmmədov, A.M.Kərimov, B.A.

Xankişiyeu, Ş.Ş.Bədəlov, Y.A.Kəlbıyeu, R.B. Məhərrəmov və başqalarının elmi əsərlərində geniş araşdırılmışdır.

Tədqıqayın elmi yenılı bələdiyyə vergi və ödənişlərinin sfesefik xüsusiyyətləri nəzərə alınmaqla bu sahədə xarici təcrübənin öyrənilməsi və yeniliylərin tətbiq edilməsindən ibarətdir.

Tədqıqatın praktiki əhəmiyyəti. Tədqıqatın praktiki əhəmiyyəti ondadır ki, dissertasiya işinin materiallarının bələdiyyə maliyyəsinin formalaşmasında, büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsində, bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərcələrinin strukturunun optimallaşdırılmasında mümkündür. Bələdiyyə (yerli) vergilərinin və odənişlərinin tətbiqindən daha səmərəli istifadə edilməsinin mümkünlüyü də praktiki əhəmiyyətə malikdir.

Tədqıqat işinin strukturu. Dissertasiya işi giriş, üç fəsil, nəticə və istifadə olunmuş ədəbiyyatlar siyahısından ibarət olmaqla 83 səhifə həcmində yerinə yetirilmişdir.

Dissertasiyanın birinci fəslində yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və inkişafının nəzəri əsasları tədqiq edilmişdir. Belə ki, bu fəsildə yerli özünüidarəetmə sistemi kimi bələdiyyələrin mahiyyəti və formalaşması mərhələləri, bələdiyyə maliyyəsi və onun hüquqi-iqtisadi aspektləri izah olunmuş, yerli gəlirlərin əsas yaranma mənbəyi kimi bələdiyyə vergilərinin quruluşu öyrənilmişdir.

İkinci fəsildə yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə mənbəyi kimi bələdiyyə büdcəsinin quruluşu və tərtib edilməsi qaydası araşdırılmışdır. Bu fəsildə bələdiyyə büdcəsinin formalaşması və iqtisadiyyatın inkişafında onun rolu müəyyən edilmiş, Azərbaycan Respublikasında bələdiyyə sisteminin iqtisadi əsasları tədqiq olunmuş, bələdiyyə vergilərinin səmərəliliyinin artırılmasının prioritetləri, yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə bazarı və yerli büdcə gəlirləri təhlil edilmişdir.

Sonuncu fəsildə isə bələdiyyə vergilərinin cəlb edilməsi problemləri və bələdiyyə vergilərinin tənzimlənməsi istiqamətləri öyrənilmişdir. Həmin fəsildə bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması sahəsindəki problemlər və onların aradan qaldırılması, bələdiyyələrdə yerli büdcə gəlirlərinin artırılması yolları göstərilmişdir.

Dissertasiyanın sonunda tədqıqat işinin qarşında qoyulmuş məsələlərin nəzəri tədqiq və təhlilindən əldə edilmiş nəticələri verilmişdir. Tədqıqat işini istifadə olunmuş ədəbiyyatların siyahısı tamamlayır.

