

UOT 353.336.2

Nurəngiz Mikayılova
Azərbaycan Əmək və Sosial
Münasibətlər Akademiyası, dosent
nurengiz.mikayilova@mail.ru

Aysel Məmmədli
Azərbaycan Əmək və Sosial
Münasibətlər Akademiyası, müəllim

BƏLƏDİYYƏ BÜDCƏLƏRİNİN FORMALAŞMA PROBLEMLƏRİ

Məqalədə bələdiyyə idarəciliyinin mahiyyəti, Azərbaycanda bələdiyyə büdcələrinin mövcud vəziyyəti və formalaşma problemləri araşdırılmış, təhlil edilmiş və bu problemlərdən çıxış yolları müəyyən edilmişdir. Statistik göstəricilər cədvəl və diaqram formasında verilərək təhlil və müqayisələr aparılmışdır. Avropa Xartiyasına və Azərbaycan qanunvericiliyinə əsasən bələdiyyələr öz büdcələrini tərtib etməkdə və xərcləməkdə tam müstəqildirlər. Məqalədə yerli və xarici ədəbiyyatlara istinadlar edilmiş, sonda bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasına təkan verə biləcək ümumiləşdirilmiş nəticə və təkliflər verilmişdir.

Məqsəd: Bələdiyyə büdcələrinin formalaşma problemlərinin araşdırılması və bu problemlərdən çıxış yollarının müəyyən edilməsi

Metodologiya: Tədqiqat işində iqtisadi-statistik və təhlil metodundan istifadə edilmişdir.

Tədqiqatın nəticəsi: Müəyyən edilmişdir ki, bələdiyyə institutunun formalaşmasından 20 il keçməsinə baxmayaraq büdcə formalaşmasında çoxsaylı problemlər hələ də qalmaqdadır: kifayət qədər maliyyə mənbələri yoxdur, bələdiyyə mülkiyyətində olan əmlakın tam inventarlaşması ləng gedir, əmlak və torpaq vergisinin dərəcələri bazar qiymətləri ilə uzlaşmır, bələdiyyələrin vergiyığmada təsir mexanizmləri yoxdur, büdcə transfertləri inkişaf etmiş ölkələrlə müqayisədə azlıq təşkil edir və s.

Açar sözlər: bələdiyyə büdcələri, gəlir və xərclər, problemlər, vergi

Giriş

Yerli özünüidarəetmə sistemi insan cəmiyyətinin qurulması və inkişafı ilə təşəkkül tapmış, iri dövlətlərin yaranmasına səbəb olmuşdur. Yerli özünüidarətin icma xarakteri onun sosial idarəetmənin ilk nümunəsi olduğunu göstərir. Qədim Afinanın və Romanın şəhər-dövlətlərində yerli özünüidarəetmə xüsusiyyətlərinə malik orqanlar, orta əsrlərdə isə Avropanın bir sıra şəhərlərində özünüidarəetmə orqanları təşəkkül tapmışdır. Şəhərlərin və feodal münasibətlərinin inkişafı yerli özünüidarətin yeni mərhələsini açır və bu, cəmiyyətdəki sosial, iqtisadi və siyasi proseslərin idarə edilməsi ilə əlaqəli xüsusi terminləri meydana gətirir. Yerli özünüidarəetmə ilə işlədilən “münisipalitet” və “bələdiyyə” terminləri tez-tez rast gəlinən terminlərdir. “Bələdiyyə”nin köktü ərəb mənşəli bələd olmaq sözündən götürülmüş, yerli əraziyə bələd olan idarəcilik anlamını verir, daha geniş yayılmış “münisipalitet” sözü isə latınca “municipium” sözündən götürülmüşdür: “munus” çətinlik, ağırlıq, “capio” və “recipio” isə götürürəm, anlayıram deməkdir [7, s.28]. Bu termin ilk dəfə olaraq, Qədim Romada, respublikaçıların hakimiyyəti zamanı meydana gəlmişdir, ərəb mənşəli bələdiyyə termini isə müsəlman ölkələrində orta əsrlərdən başlayaraq geniş istifadə olunmağa başlanmışdır.

Yerli büdcənin formalaşmasının hüquqi əsasları

Yerli özünüidarənin icma xarakteri onun sosial idarəetmənin ilk nümunəsi olduğunu göstərir. Bələdiyyə idarəciliyi əsrlərlə mövcud olmuş və daim islahatlar aparılaraq təkmilləşmiş və müasir bir idarəetmə formasına çevrilmişdir. "Amerikada demokratiya" əsərində A.Tokvil yazırdı: "İcma təsisatları olmadan da millət azad hökumət yarada bilər, lakin əsl azadlıq ruhunu heç vaxt əldə edə bilməz" [12, s.58].

Bələdiyyələr 1999-cu il dekabr ayının 12-də ölkəmizdə ilk dəfə keçirilmiş Ümum-xalq Seçkiləri əsasında yaranmışdır. Bələdiyyə qanunla müəyyən edilmiş ərazi hüdudları daxilində yerli özünüidarəetmə formasıdır. Bələdiyyələrin öz mülkiyyəti, yerli büdcəsi və seçkili bələdiyyə orqanları olur. Bələdiyyə orqanları bələdiyyə tərəfindən yaradılan, dövlət orqanları sisteminə daxil olmayan yerli əhəmiyyətli məsələləri həll etmə səlahiyyətləri verilən seçkili orqanlardır.

1995-ci ildə müstəqil Azərbaycanın qəbul etdiyi ilk Konstitusiyada bələdiyyələrin yaradılması və seçkilərin keçirilməsi barədə müvafiq müddəalar öz əksini tapmışdır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının dördüncü bölməsində göstərilmişdir: "Yerli özünüidarəetməni bələdiyyələr həyata keçirir" [1, s.18]. Eyni zamanda Avropa Xartiyasında göstərilmişdir ki, "Yerli özünüidarəetmə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təbit olunmalıdır" [5, s. 3]. Qeyd etməliyik ki, Avropa Xartiyası demokratik inkişaf yolu seçmiş bütün dövlətlərdə bələdiyyə idarəciliyinin əsaslarını özündə əks etdirən beynəlxalq bir sənəddir və Azərbaycan da bu Xartiyaya qoşulan dövlətlər sırasındadır.

"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 [6]. Eyni zamanda Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası bələdiyyələrin müstəqil surətdə yerli vergi və ödənişləri müəyyənləşdirmək hüququnu təsbit edir.

Azərbaycanda bələdiyyə idarəciliyinin formalaşması üçün ona kifayət qədər səlahiyyət və maliyyə mənbələri verilməlidir. Qabaqcıl dünya dövlətlərinin təcrübəsi göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin normal fəaliyyəti onun maddi bazasından bilavasitə asılıdır. "Yerli özünüidarəetmə haqqında" Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsi bələdiyyə orqanlarının kifayət qədər maliyyə ehtiyatlarına malik olmalarını nəzərdə tutur. Bələdiyyələrin maliyyə ehtiyatları onların konstitusiya və qanunlarla müəyyən edilmiş səlahiyyətlərinin həcminə uyğun olmalıdır. Xartiyaya və Azərbaycan qanunvericiliyinə görə yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsinin əsas hissəsi onlar tərəfindən toplanan yerli vergi və yığımlar hesabına formalaşmalıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə əsaslarının formalaşması zamanı dövlət ilk növbədə maliyyə cəhətdən zəif olan bələdiyyələrin müdafiəsini təşkil etməli və bu məqsədlə onların maliyyə baxımından bərabərləşdirilməsinə yönəlmiş və maliyyə ehtiyatlarının qeyri-bərabər bölüşdürülməsini aradan qaldıran tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tutmalıdır. Q.V.Marçenkoya görə "dövlət ilk növbədə maliyyə cəhətdən zəif olan bələdiyyələrin müdafiəsini təşkil etməli və bu məqsədlə onların maliyyə baxımından bərabərləşdirilməsinə yönələn və maliyyə ehtiyatlarının qeyri-bərabər bölüşdürülməsini aradan qaldıran tədbirləri həyata keçirməlidir" [9, s.85].

Bundan başqa bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsi ilə əlaqədar yaranan münasibətlər Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, "Bələdiyyələrin statusu haqqında", "Büdcə sistemi haqqında", "Azərbaycan Respublikasında banklar və bank fəaliyyəti haqqında", "Bələdiyyələrin statusu haqqında", "Yerli (bələdiyyə) vergilər və

ödənişlər haqqında”, “Yerli özünüidarəetmənin maliyyə əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanunları və digər normativ hüquqi aktları ilə tənzimlənir.

“Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması və istifadəsinin prinsipləri, yerli büdcə prosesinin əsasları və bu sahələrdə bələdiyyələrin səlahiyyətləri və onların müvafiq icra hakimiyyəti orqanları ilə qarşılıqlı münasibətlərini müəyyən edir. Dövlət bələdiyyələrin yerli büdcənin formalaşdırılması və icrası sahəsində səlahiyyətlərini möhkəmləndirir və bələdiyyələrin müstəqil sürətdə yerli sosial-iqtisadi və ekoloji proqramlarının hazırlanması, maliyyələşdirilməsi və həyata keçirilməsi sahəsində də müstəqilliyinin saxlanılmasını təmin edir. Yerli vergilər (bələdiyyə vergiləri) dedikdə, müvafiq qanunla müəyyən edilən, bələdiyyələrin qərarlarına əsasən tətbiq edilən və bələdiyyələrin ərazilərində ödənilən vergilər nəzərdə tutulur. Bələdiyyələr tərəfindən tətbiq edilən digər məcburi ödənişlər müvafiq qanunla müəyyən edilir. Yerli vergilərin (bələdiyyə vergilərinin) dərəcələri vergi qanunvericiliyində təsbit edilmiş hədlər daxilində müəyyən edilir [2, s.34]. Vergi qanunvericiliyinə uyğun olaraq bələdiyyələr öz ərazilərində vergi ödəyicilərinin ayrı-ayrı kateqoriyalarını yerli vergilərdən tam və ya qismən azad etmək, vergi dərəcəsini azaltmaq barədə qərar qəbul edə bilərlər.

Yerli büdcə bələdiyyə statusuna uyğun olaraq özünüidarəetmə prinsiplərini reallaşdırmaq, bələdiyyələrin Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün formalaşan və istifadə olunan maliyyə vəsaitidir. Yerli büdcənin tərtibi və icrası büdcə sisteminin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş ümumi prinsipləri əsasında və Azərbaycan Respublikasında tətbiq olunan büdcə təsnifatına uyğun olaraq həyata keçirilir.

Yerli büdcənin formalaşmasının iqtisadi əsasları

Yerli büdcə bələdiyyə büdcəsi olub dövlət büdcəsinin tərkib hissəsi deyil. 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 istifadə olunur.

Qanunvericiliklə bələdiyyələr büdcə fəaliyyəti, onun tərtib, müzakirə və təsdiq edilməsi, icrasında tam müstəqildir və müvafiq icra strukturlarının bu kimi məsələlərdə bələdiyyələrə müdaxiləsi yolverilməzdir. Yerli büdcələrin müstəqilliyinə dövlət zəmanət verir və bu zəmanət investisiya və pul-kredit siyasəti əsasında istehsal və xidmət sferasının inkişafına şərait yaratmaq, dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiyaların ayrılmasına şərait yaratmaq, müəyyən kompensasiya siyasəti irəli sürmək kimi məsələləri əhatə edir.

Bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini həyata keçirməsinin əsas şərtlərindən biri də onun kifayət qədər maliyyə potensialına malik olmasıdır. Yerli büdcənin gəlirlər hissəsi vergilər, yığımlar, ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi nəticəsində yaranmış əlavə xərclərin qarşılığında dövlət tərəfindən ayrılmış vəsait, bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən əldə olan vəsait, yerli lotoreyalar və reklam fəaliyyətindən əldə olunmuş vəsait, bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisələrin gəlirləri, dotasiya, subvensiya və qrantlar hesabına formalaşır (cədvəl 1).

Bələdiyyələr yerli əhəmiyyətli məsələlərin maliyyələşdirilməsi üçün yerli ödənişlər, habelə könüllü birdəfəlik ödənişlər barədə qərarlar qəbul edə bilərlər. Könüllü birdəfəlik ödənişlər barədə qərarlar nəticəsində əldə olunan vəsait yalnız məqsədli təyinatı üzrə istifadə olunur. Bələdiyyə qanunvericiliklə nəzərdə tutulmuş qaydada yerli büdcənin icrasına dair məlumatı statistika orqanlarına və müvafiq icra hakimiyyəti orqanına təqdim

edir. Bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasını həyata keçirərkən öncə onun gəlir mənbəyini müəyyən edirlər. İcra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə, müvafiq azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiya olunur [8, s. 226].

Cədvəl 1

Bələdiyyə büdcələrinin gəlir mənbəyi və xərcləri

<i>Büdcə gəlirləri</i>	<i>Xərclər</i>
Vergilərdən daxilolmalar, ondan	
Fiziki şəxslərdən torpaq vergisi	Yerli özünüidarəetmə orqanlarının saxlanılmasına, o cümlədən:
Fiziki şəxslərdən əmlak vergisi	Təhsil xərcləri
Yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi	Səhiyyə xərcləri
Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisi	Sosial müdafiə və sosial təminat xərcləri
Küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödənişlər	Mədəniyyət, incəsənət, informasiya, bədən tərbiyəsi və digər kateqoriyalara aid edilməyən sahədə fəaliyyətlə bağlı xərclər
Bələdiyyə tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahəsində stasionar və səyyar ticarət, ictimai iyaşə və digər xidmətlərə görə ödəniş	Gənclər siyasəti və turizm xərcləri
Sanatoriya, kurort rüsumu, mehmanxana rüsumu, mehmanxana xidmətləri	Mənzil kommunal və təsərrüfat xərcləri
Avtomobillərin dayanacaqları üçün ödənişlər	Yanacaq və enerji xərcləri
Yerli lisenziya yığımı	Kənd təsərrüfatı, meşə təsərrüfatı, balıqçılıq, ovçuluq və ətraf mühitin mühafizəsi xərcləri
Qanunla müəyyən edilmiş digər vergi və yığımlar	Ətraf mühitin mühafizəsi xərcləri
Qeyri-vergi gəlirləri, ondan	Sənaye, tikinti və faydalı qazıntılar üzrə xərclər
Bələdiyyə mülkiyyətinə daxil olan əmlakın istifadəsindən gələn gəlirlər	Nəqliyyat və rabitə xərcləri, ondan
Bələdiyyə əmlakının və torpağının özəlləşdirilməsindən və icarəyə verilməsindən gələn gəlirlər, ondan	Avtomobil yolları və avtomobil nəqliyyat xərcləri
Bələdiyyə əmlakının və torpağının özəlləşdirilməsindən gələn gəlirlər	Digər xərclər
Bələdiyyə əmlakının və torpağının icarəyə verilməsindən gələn gəlirlər	
Fiziki və hüquqi şəxslərin maliyyə yardımları, ondan	
Fiziki şəxslərin maliyyə yardımları	
Beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımı və qrantlar	
Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyalar	
Digər gəlirlər	

2020-ci ilin statistikasına görə hal-hazırda ölkədə 1606 bələdiyyə fəaliyyət göstərir (cədvəl 2).

Cədvəl 2

İqtisadi rayonlar üzrə bələdiyyə büdcələrini gəlir və xərcləri, min manat

	Bələdiyyələrin sayı	Gəlirlər	Əvvəlki ilə nisbətən faizlə	Xərclər	Əvvəlki ilə nisbətən faizlə
Respublika üzrə cəmi	1606	36381,8	101,1	36378,8	101,2
Bakı şəhəri	53	9849,2	101,2	9868,3	102,5
Abşeron iqtisadi rayonu	30	3354,5	91,7	3364,4	91,2
Gəncə-Qazax iqtisadi rayonu	265	4442,5	86,2	4425,1	86,0
Şəki-Zaqatala iqtisadi rayonu	145	5180,6	108,2	5071,9	104,0
Lənkəran iqtisadi rayonu	179	1460,5	100,8	1501,2	100,0
Quba-Xaçmaz iqtisadi rayonu	127	3732,3	107,2	3756,2	108,6
Aran iqtisadi rayonu	467	5912,3	106,9	5984,9	108,6
Yuxarı Qarabağ iqtisadi rayonu	60	279,3	92,7	271,1	91,0
Dağlıq Şirvan iqtisadi rayonu	110	1319,5	117,2	1337,3	118,4
Naxçıvan Muxtar Respublikası	170	851,0	108,0	798,2	105,6

Mənbə: [4] əsasında müəlliflər tərəfindən hazırlanmışdır

Ölkə üzrə bələdiyyələrin gəlirləri 36381,8 min manat (əvvəlki ilə nisbətən 101,1 faiz), xərcləri isə 36378,8 min manat (əvvəlki ilə nisbətən 101,4 faiz) olmuşdur.

Cədvəl məlumatlarından göründüyü kimi, əvvəlki ilə nisbətən Şəki-Zaqatala (108,2 faiz), Dağlıq Şirvan (117,2 faiz) Quba-Xaçmaz (107,2 faiz) iqtisadi rayonlarında büdcə gəlirləri artmışdır, Abşeron (91,7 faiz), Gəncə-Qazax (86,2 faiz), Yuxarı Qarabağ (92,7 faiz) iqtisadi rayonlarında büdcə gəlirləri azalmış, digər iqtisadi rayonlarda isə demək olar ki, sabit qalmışdır.

Tədqiqatlar nəticəsində məlum olur ki, 2019-cu ildə bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasında vergilərdən daxilolmaların büdcə gəlirlərinin yekununda xüsusi çəkisi 37,6 faiz, vergi olmayan gəlirlər 58,1 faiz, digər gəlirlər isə 4,3 faiz təşkil etmişdir. Vergidən daxilolmalarda fiziki şəxslərin torpaq və əmlak vergisi üstünlük təşkil edir. Lakin statistik rəqəmləri incəliyində məlum olur ki, ölkə üzrə bu kateqoriyadan kifayət qədər az vergi daxilolmaları mövcuddur (36,6 faiz).

Torpaq vergisi torpaq mülkiyyətçilərinin və ya istifadəçilərinin təsərrüfat fəaliyyətinin nəticələrindən asılı olmayaraq torpaq sahəsinə görə hər il sabit tədiyə şəklində hesablanır. Azərbaycan Respublikasının ərazisində mülkiyyətində və ya istifadəsində torpaq sahələri olan fiziki şəxslər torpaq vergisinin ödəyiciləridir. Fiziki şəxslərin Azərbaycan Respublikasının ərazisində mülkiyyətində və ya istifadəsində olan torpaq sahələri torpaq vergisinin vergitutma obyekti sayılır.

Kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar üzrə verginin dərəcəsi 1 şərti bal üçün 0,06 manat müəyyən edilir. Kənd təsərrüfatı torpaqlarının 1 hektarının şərti balı kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər

Kabinetinin “Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla şərti balların müəyyənləşdirilməsi haqqında” 29 dekabr 2000-ci il tarixli 230 №-li Qərarı ilə müəyyənləşdirilmişdir. Həmin Qərara əsasən biçənlər, örlər və otlaqlar üçün torpaqlar üzrə şərti bal müvafiq kadastr rayonlarının əkin, dinc və çoxillik əkmələrin altındakı torpaqlarının I keyfiyyət qrupu üçün müəyyənləşdirilmiş şərti balların 1/10-i miqdarında qəbul edilir. Şərti ballar nəzərə alınaraq bələdiyyələr tərəfindən torpaq mülkiyyətçilərinə bildirişlər göndərilir və vergi subyektləri vergitutmaya cəlb edilir. Vergitutmada bələdiyyələrin təsir dairəsi olmadığına görə hesablanan vergilər tam olaraq yığıla bilmir. Torpaq mülkiyyətçilərinin vergidən yayınması üstünlük təşkil edir.

Məsələn, Zərdab rayonunda fiziki şəxsin mülkiyyətində II keyfiyyət qrupuna aid olan 4,0 ha əkin sahəsi vardır. Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2000-ci il 29 dekabr tarixli 230 №-li qərarı ilə təsdiq edilmiş “Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla müəyyənləşdirilmiş şərti balları”na əsasən Zərdab rayonuna daxil olan Aran-Şirvan kadastr qiymət rayonunun II keyfiyyət qrupu üzrə torpaqların 1 ha üçün şərti bal 75 müəyyən edilmişdir.

Bu halda fiziki şəxsin 4,0 ha torpaq sahəsinə 18,0 manat (1 ha əkin sahəsinin şərti balı $75 \times 0,06$ manat $\times 4,0$ ha) torpaq vergisi hesablanır [12, s. 99].

Göründüyü kimi, 29 dekabr 2000-ci il tarixli qərarla müəyyən edilmiş şərti ballar bazar qiymətləri ilə uzlaşmır, yəni bugünkü reallıqla bu şərti ballar çox aşağıdır və bu da vergi daxilolmalarının həcminə kifayət qədər mənfi təsir göstərir.

Əmlak vergisinin yığılmasında da bələdiyyələr problem yaşayırlar. Qeyd edək ki, fiziki şəxslərin əmlak vergisi bələdiyyə büdcələrinə daxil olur. Xüsusilə kənd rayonlarında fiziki şəxslərə məxsus əmlakların dövlət qeydiyyatına tam alınmaması onların vergiyə cəlb olunmasını mümkünsüz edir. Digər tərəfdən əmlakların vergiyə cəlb olunması üçün müəyyən edilmiş dərəcələr bazar qiymətlərindən çox aşağıdır.

Bundan əlavə bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisi bələdiyyə büdcələrinə daxil olur. Burada da müəyyən problemlər qalmaqdadır. Belə ki, maliyyə azlığından bələdiyyələr istehsal və xidmət müəssisələri yarada bilmir, yaxud buna cəhd eləmirlər. Bu kateqoriyadan büdcə daxilolmaları büdcə gəlirlərinin ümumi həcmində 1 faiz belə təşkil etmir. Araşdırmalar nəticəsində məlum olur ki, 2020-ci ildə bələdiyyə mülkiyyətində cəmi 120 ədəd [4, s. 654] istehsal və xidmət müəssisəsi olmuşdur.

Bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasında qeyri-vergi gəlirləri üstünlük təşkil edir (təxminən büdcə gəlirlərinin yekununda xüsusi çəkisi 30-35 faiz). Bu daha bir problemin reallığını ortaya qoyur. Belə ki, bələdiyyələr formalaşarkən ölkənin ümumi torpaq fondunun 23 faizi bələdiyyə mülkiyyətinə verilmişdir. İdarəetmə səriştəsizliyi və maliyyə baxımdan zəif olması səbəbindən bələdiyyələr mülkiyyətində olan torpaqların özəlləşdirilməsinə önəm verməkdədirlər. Bu da bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların azalmasına gətirib çıxarır. Hal-hazırda bələdiyyə mülkiyyətində ümumi torpaq fondunun 17 faizindən az hissəsi qalmaqdadır. Dövlət fondu torpaqlarının bir hissəsinin bələdiyyə mülkiyyətinə yönəldilməsi fikirləri irəli sürülsə də, zənnimizcə, bu çıxış yolu deyil. Ölkə bələdiyyələri mənsub olduğu torpaqlardan səmərəli istifadə etmir, maliyyə azlığından bələdiyyə müəssisələri yarada bilmirlər. Büdcələrin formalaşdırılması məqsədilə torpaqlar satılır və tədricən bələdiyyə mülkiyyəti azalır. Heyvandarlığın inkişafı üçün əlverişli şəraitin olması, bələdiyyə mülkiyyətində müəyyən qədər maddi və insan resurslarının olduğunu dəyərləndirməklə bələdiyyə müəssisələrini yaratmaq mümkündür. Bələdiyyə maliyyəsini yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə heç də torpaqları satmaq deyil, həmin ərazilərdə

bələdiyyə müəssisələri yaratmaq daha doğru çıxış yoludur. Dövlət bələdiyyələrin maliyyə təminatını yaxşılaşdırmaq məqsədilə dotasiya və subvensiyaların miqdarını artırmalı, xarici ölkə təcrübəsindən istifadə edərək büdcələrarası tənzimlənmə mexanizminə keçidi formalaşdırmalıdır [10, s. 42].

Yerli büdcələrə maliyyə yardımları

Müasir dövrdə Azərbaycanda bələdiyyə büdcə gəlirlərinin böyük hissəsini dövlət büdcəsindən bələdiyyələrin büdcələrinə edilən transfertlər təşkil edir. Məqsədsiz maliyyə yardımları – dotasiya və kompensasiyalar büdcə kəsirlərini aradan qaldırmaq məqsədi daşıyır və hər il bütün bələdiyyələrə verilir. Dünyanın inkişaf etmiş ölkələrində bələdiyyələr əsasən istehsal və xidmət sahələri yaradaraq öz büdcələrini formalaşdırır. Məsələn, Türkiyədə bələdiyyələr şirkətlər yaradaraq yolların, körpülərin, magistralların və yaşayış binalarının inşası, yaşıllıq və abadlıq işləri, parkların salınması, məişət tullantılarının yığılması və emalı, yanğından mühafizə, tibbi sanitariya, küçə və parkların təmizliyi, müxtəlif növ mühəndislik fəaliyyətləri, hotel, turizm, dəniz nəqliyyatı, su, çörək təchizatı kimi bir çox xidmətlər göstərirlər. Bu şirkətlər eyni zamanda bələdiyyə büdcələri üçün böyük gəlir mənbəyidir.

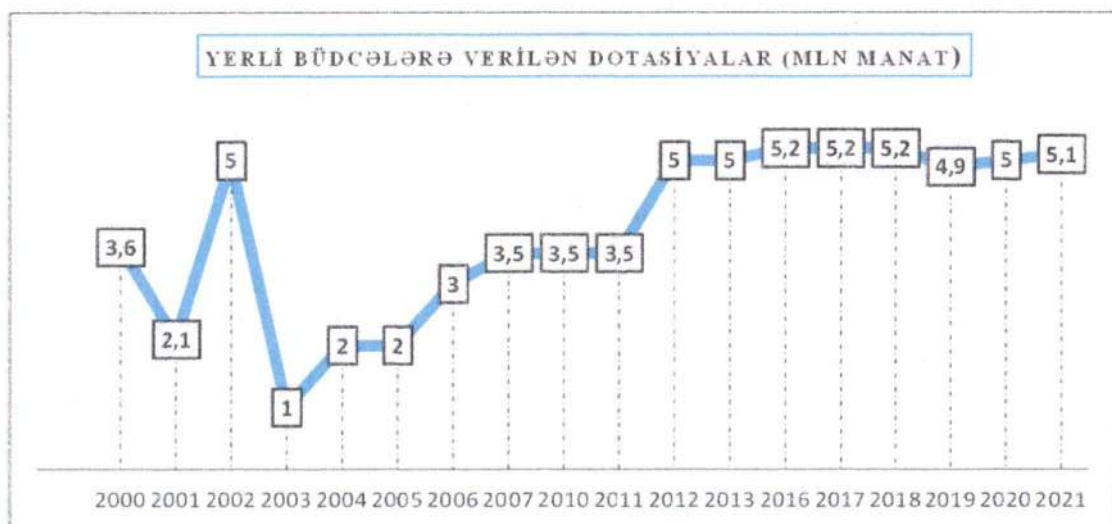
Bir sıra ölkələrin (İngiltərə, ABŞ, Belçika, İsveç və s.) büdcə sistemində yerli səviyyədə büdcənin formalaşdırılması nəzərdə tutulsa da, onların tərkibi, formalaşdırılması qaydası ölkədən-ölkəyə tarixən mövcud olan ənənələr, qüvvədə olan qanunvericilik, yerli maliyyə üzərində dövlət nəzarətinin həyata keçirilməsi qaydası, yerli maliyyə sahəsində bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətləri baxımından fərqlənir.

Əksər Qərbi Avropa dövlətlərində yerli büdcənin gəlirlər hissəsində vergi və qeyri-vergi gəlirlərinin ümumi çəkisinin, dövlət tərəfindən ayılan dotasiyalara nisbətə artması və nəticədə bələdiyyələrin maliyyə müstəqilliyinin həcmnin genişlənməsi müşahidə olunur, məsələn, Almaniyada yerli büdcənin gəlirlər hissəsində vergilərin ümumi çəkisi 70%, İngiltərədə 65%, Fransada 47 % təşkil edir. Bu, Almaniya, ABŞ və İngiltərədə daha kəskin surətdə özünü göstərir. Lakin vergilər yerli büdcənin gəlirləri sırasında əhəmiyyətli yer tutsalar da, yeganə gəlir mənbəyi deyildir. Bəzi ölkələrdə yerli maliyyənin tərkibində dövlət tərəfindən transfer edilmiş dotasiya və subsidiyaların da əhəmiyyəti az deyildir. Belə ki, Fransada yerli büdcənin gəlirlər hissəsinin 40%-i bu mənbələr hesabına yaranır, ABŞ-da subsidiyaların 200-ə yaxın növü fərqləndirilir, İngiltərədə onların sayı 50-yə çatır [12].

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə təminatının yaxşılaşdırılması məqsədilə büdcələrarası transfertlər edilir. Belə ki, 2000-ci ildən etibarən hər il dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə maliyyə vəziyyətinin yaxşılaşdırılması məqsədilə dotasiyalar köçürülməkdədir (şəkil 1).

Qanunvericilikdə bələdiyyələr üçün xüsusi vergilər və ödənişlər müəyyən edilsə də həmin gəlir mənbələri yerli özünüidarəetmə qurumlarının funksiyalarını reallaşdırmaq üçün kifayət etmir. Belə ki, bələdiyyə büdcələri onların normal fəaliyyət göstərməsinə imkan vermir. Cədvəldən göründüyü kimi, 2000-ci ildən başlayaraq, dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə transfertlər edilir.

Transfertlərin maksimum həddi 2016-2018-ci illərdə 5,2 milyon manat, minimum həddi isə 2003-cü ildə 1,0 milyon manat olmuşdur. Bələdiyyələr yaradılandan bəri (2000-2021) dövlət büdcəsindən 64,1 milyon manat həcmində maliyyə yardımı ayırmışdır. 2019-cu ildə dotasiyaların həcmnin dövlət büdcəsinin xərclərində payı 0,08%, 2020 və 2021-cü ildə isə 0,017 % həddinə düşmüşdür. Demək, dotasiya ayrılmasının mövcud mexanizmində bir sıra təkmilləşdirilməsi vacib olan məsələlər mövcuddur.



Şəkil 1. 2000-2021-ci illər ərzində dövlət büdcələrindən yerli büdcələri edilən dotasiyalar
Qeyd: [3] əsasında müəlliflər tərəfindən hazırlanmışdır

İnkişaf etmiş ölkələrdə yerli büdcələrin icmal büdcələrdə payı isə Almaniyada 30,1%, Kanadada 18,5%, Amerika Birləşmiş Ştatlarında 31,6%, Norveçdə 31,7%, Niderlandda 23,6%, Böyük Britaniyada 22,0%, Danimarkada 44,0% təşkil etmişdir. Qərbi Avropa ölkələrində bələdiyyələrin ümumi xərclərinin dövlət məcmu xərclərində xüsusi çəkisi orta hesabla 22-25% təşkil edir. Hətta Norveçdə 2000-ci ildə bu göstərici ən yüksək həddə-60%-ə çatmışdır. Bununla yanaşı kəmiyyət indikatoru kimi yerli özünüidarə xərclərinin dövlətin məcmu xərclərinin Ümumdaxili Məhsulda xüsusi çəkisi göstəricisindən istifadə olunur. Xorvatiyada bu göstərici 6%, Çexiyada 9%, Estoniyada 12%, Litvada 7%, Latviyada 8%, Rumıniyada 5,5%, Slovakiyada 4% təşkil edir [13].

Subvensiya – dövlət büdcəsindən məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün yerli büdcələrə verilən maliyyə vəsaitidir və bələdiyyə müəyyən edilmiş müddətdə həmin məqsəd üçün köçürülən vəsaiti istifadə etmədikdə həmin vəsait dövlət büdcəsinə geri qaydır. Uzun illər dövlət büdcəsindən yerli orqanlara subvensiya ayrılsa belə bələdiyyələr məqsədli bir proqram təqdim etmədiyinə görə həmin vəsait geri qayıtmışdır. 2019-cu ildən etibarən bələdiyyələr onlara ayrılan subvensiyadan faydalanmağa başlamışdır (şəkil 2).



Şəkil 2. Yerli büdcələrə verilən subvensiyalar
Qeyd: [3] əsasında müəllif tərəfindən hazırlanmışdır

Nəticə

Bələdiyyələr yaranmasından 20 il keçməsinə baxmayaraq, onlar bu gün də çoxsaylı problemlərlə qarşılaşırlar. İstisnalar olmaqla, bütövlükdə respublikada bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətində nəzərəcərpacaq dərəcədə canlanma hiss olunmur. Bələdiyyə institutunun fəaliyyətinə mane olan başlıca səbəb verilən səlahiyyətlərin azlığı olmayıb, səlahiyyətlərin müstəsnalığının və tamlığının təmin olunmaması, paralelliklərin üstünlük təşkil etməsidir. Qanunvericilikdə eyni səlahiyyət bələdiyyələrlə yanaşı başqa dövlət qurumuna da həvalə olunur. Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyətləri arasında səlahiyyət bölgüsünün qeyri-dəqiqliyi, habelə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin tam və müstəsna olmaması tez-tez münaqişəli vəziyyətlərin yaranmasına gətirib çıxarmaqla bərabər daha güvənli bir büdcənin formalaşmasına da mane olur. Transfərtlərin həcmnin azlığı, bələdiyyələrin daha effektiv maliyyə mənbələrinin olmaması, mövcud maliyyə mənbələrindən daha səmərəli istifadə etmək üçün qiymətkəymə və vergitutma mexanizminin təkmil olmaması, bələdiyyələrin kredit bazarına çıxışının təmin olunmaması, eyni zamanda dünya təcrübəsində büdcələrarası transfərtlərin ən geniş yayılmış növlərindən biri olan paylı vergi sisteminin Azərbaycanda tətbiq olunmamasıdır.

Sadalanan problemləri nəzərə alaraq, bu problemlərdən çıxış yolları kimi aşağıdakıları təklif etmək olar:

1. Yerli özünüidarə orqanlarına müstəsna səlahiyyətlər verilməli, səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi məqsədilə onları maliyyə mənbələri ilə təmin etməli, xarici ölkə təcrübəsindən faydalanaraq paylı vergi sisteminin tətbiqi imkanları nəzərdən keçirilməlidir;

2. Mövcud vergi mənbələrindən səmərəli istifadə etmək üçün bələdiyyələrin vergitutma mexanizmləri təkmilləşdirilməli, əmlakın və torpağın qiymətləndirilməsi bazar qiymətləri ilə üzlaşdırılmalı, bələdiyyələrin vergiyığma zamanı təsiretmə mexanizmləri işlənilməli, “şəffaf büdcə” sistemi yaradılmalı, bələdiyyələrə kreditə çıxış imkanları genişləndirilməlidir.

İSTİFADƏ OLUNMUŞ ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, Bakı: 2011.
2. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi, Bakı: 2010.
3. “Azərbaycan Respublikasının Dövlət büdcəsi”, 2000-2021-ci illər, <http://www.e-qanun.az/framework>
4. Azərbaycanın statistik göstəriciləri 2020, Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi: 9 №-li kiçik müəssisə, 772 s.
5. Avropanın Yerli Özünüidarəetmə haqqında Xartiyası, Strasburq: 15 oktyabr 1985-ci il
6. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanun, <http://www.e-qanun.az/framework>
7. Hüseynzadə H.S., Azərbaycan Respublikasında Bələdiyyələrin hüquqi əsasları”, Bakı: “NAKSUANA” 2005, 568 səh.
8. Qurbanov H.S., Y.N.Balakişiyeva, S.Q.Hacıyeva, “Azərbaycanda bələdiyyə hüququ”. Bakı: “Təknur”, 2011, 360 səh.
9. Марченко Г.В. Государственная власть и местное самоуправление // Россия и современный мир. М.,1995. №4, с.84-86.
10. Микаилова, Н.Я. Роль муниципалитетов в экономическом развитии Азербайджана // Международный технико-экономический журнал, Москва: Спектр, 2013, №1, с. 50-57
11. Mikayılova N.Y., “Bələdiyyə idarəçiliyi və maliyyəsi”, Dərs vəsaiti, Bakı: “Müəllim” nəşriyyatı, 2021, səh. 240
12. Tokvil Alexis. Amerikada demokrasi, Türk Siyasi İlimler Derneği Yaymları, İstanbul, 2016
13. www.fpccenter.ru

Нурангиз Микаилова
Айсель Меммедли

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Резюме

В статье исследованы сущность муниципального управления, нынешнее состояние бюджетов муниципальных образований Азербайджан и проблемы их формирования, проведен анализ и определены пути выхода из указанных проблем. Статистические показатели приведены в форме таблиц и диаграмм, проведены их анализ и сравнение. Согласно Европейской Хартии и законодательству Азербайджана, муниципалитеты свободны в составлении и расходовании своих бюджетов.

В статье приведены ссылки на местную и зарубежную литературу, далее приведены обобщенные выводы и предложения, которые смогут подтолкнуть формирование бюджетов муниципальных образований.

Цель: Исследование проблемы формирования муниципальных бюджетов и определение путей выхода из этих проблем.

Методология: В исследовательской работе использован экономико-статистический метод и метод анализа.

Результаты исследования: Установлено, что в формировании бюджетов все еще существует множество проблем, хотя уже прошло более 20 лет с формирования института муниципалитета: отсутствуют достаточно финансовых источников, полная инвентаризация находящегося в собственности муниципалитета имущества идет медленно, ставки налогов на имущество и землю не сходятся с рыночными ценами, муниципалитеты не обладают механизмом воздействия в сборе налогов, уровень бюджетных трансферов низок в сравнении с развитыми странами и т.д.

Ключевые слова: бюджеты муниципальных образований, доходы и расходы, проблемы, налог

Nurangiz Mikaylova
Aysel Mammadli

CHALLENGES OF MUNICIPAL BUDGETING

Summary

The paper reviews and analyses the essence of municipal governance, the current state of municipal budgets in Azerbaijan and the challenges of their budgeting, and identifies solutions to these challenges. Statistical indicators were presented in the form of tables and diagrams and they were analyzed and compared. According to the European Charter and the legislation of Azerbaijan, municipalities are completely independent in compiling and spending their budgets. The article provides references to the domestic and foreign literature, and concludes with a summary of the results and suggestions that can stimulate municipal budgeting.

Purpose: Investigate the problems of formation of municipal budgets and identify ways out of these problems

Methodology: The study used economic-statistical and analytical methods.

The results of the study: It was determined that despite the fact that 20 years have passed since the formation of the municipal institution, there are still many problems in the formation of the budget: there are not enough sources of finance, full inventarization of municipal property is going slow, rates of property and land taxes do not match market prices, municipalities do not have mechanisms to influence tax collection, budgetary transfers are lower compared to developed countries, etc.

Keywords: municipal budgets, revenues and expenditures, challenges, taxes