

YERLİ ÖZÜNÜİDARƏLƏRİN FƏALİYYƏTİNİN MALİYYƏ-İQTİSADI ƏSASLARI

A.A.Heybətov

dissertant, İqtisadiyyat İnstitutu, AMEA

Email: asifheybetov73@mail.ru; Tel.:050-350-29-92

Məqalə redaksiyaya daxil olmuşdur 28 aprel 2019; Çapa qəbul edilmişdir 23 may 2019; online-da çap edilmişdir 30 iyun 2019

Received 30 January 2019; accepted 23 May 2019; published online 30 June 2019

Xülasə

Tədqiqatın əsas məqsədi regionların ümumi sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsinin yüksəldilməsi və iqtisadiyyatın davamlı inkişafı kontekstində Azərbaycan Respublikasında regional siyasətin formalaşması və yerli özünüidarə orqanlarının təşəkkülü və inkişafı ilə əlaqədar baş verən proseslərin araşdırılması, mövcud vəziyyətin təhlil edilməsi, regionların maliyyə potensialının artırılması və bələdiyyələrin maliyyə bazasının genişləndirilməsi, eləcə də fəaliyyətinin təkmilləşdirilməsi istiqamətində təklif və tövsiyələr verməkdən ibarətdir. Bu məqsədlə məqalədə regional siyasətin tədbirləri, ərazi planlaşdırılması məsələləri, yerli özünüidarələrin fəaliyyəti və onların nəticələri tədqiq edilmişdir.

Tədqiqat işi sistemli təhlil, elmi ümumiləşdirmə, iqtisadi qruplaşdırma, statistik təhlil kimi tədqiqat üsulları əsasında yerinə yetirilmişdir.

Tədqiqatın nəticəsi olaraq, respublikamızda regionların sosial-iqtisadi inkişaf təmayülləri, bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi əsaslarını formalaşdıran mənbələr, onların maliyyə potensialının artırılması istiqamətləri araşdırılmış, tətbiq edilən yerli vergi və ödəniş növləri üzrə təhlillər aparılmışdır. Eyni zamanda, yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə bazasının genişləndirilməsi məsələləri nəzərdən keçirilmiş, onlara təhkim edilmiş və məxsusi gəlir mənbələrinin artırılması imkanları, eləcə də bələdiyyələrin təşkilati-funksional və maliyyə təminatının normativ-hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsi məsələləri araşdırılmışdır.

Tədqiqatın məhdudiyyətləri: bu sahədə dəqiq statistik məlumatlar bazasının zəif olması və bələdiyyələrin fəaliyyətində dəqiq hesabatlılığın olmamasıdır.

Tədqiqatın praktik əhəmiyyəti: regional inkişaf məsələləri və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəli təşkili sahəsində tədqiqatlar aparın və bu sahədə çalışan mütəxəssislərin elmi və əməli biliklərinin zənginləşdirilməsində müsbət rol oynaya bilər.

Tədqiqatın elmi yeniliyi və orijinallığı: məqalədə ilk dəfə olaraq, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin maliyyə-iqtisadi əsasları geniş nəzərdən keçirilmiş, yerli

özünüidarələrin maliyyə bazasını formalaşdıran gəlir mənbələri təhlil edilmiş, maliyyə sistemi və regional maliyyə anlayışlarına nəzəri yanaşmalar göstərilmiş və tutarlı müəllif tərifləri verilmişdir. Sadalananlardan savayı, tədqiqatda Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə-iqtisadi fəaliyyətini və regionların sosial-iqtisadi inkişafını xarakterizə edən göstəricilər sisteminin təkmilləşdirilməsi üzrə elmi əsaslandırılmış tövsiyələr verilmişdir.

Açar sözlər: yerli büdcə, yerli özünüidarəetmə, maliyyə əsasları, maliyyə potensialı, yerli vergilər.

Jel Classification Code: R58.

FINANCIAL AND ECONOMIC BASES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

A. A. Heybətov

PhD student, Institute of Economics, ANAS

Email: asifheybetov73@mail.ru; Tel.:050-350-29-92

Summary

The main goal of the research is to prepare proposals and recommendations in the direction of increasing the financial potential of the regions and expanding the financial base of municipalities, as well as improving their activities in the Republic of Azerbaijan, analyzing the existing situation of local self-government, studying the processes occurring in connection with the formation of regional policy and development of local governments in the context of increasing the overall level of socio-economic development of regions and sustainable economic development. In connection with this goal, the article explores regional policy measures, territorial planning issues, the activities of local governments and their results.

The research work was carried out on the basis of such research methods as system analysis, scientific synthesis, economic grouping, statistical analysis.

As a result of the study, trends in the socio-economic development of the regions in the republic, sources of the formation of the financial and economic foundations of local self-government, and ways to increase their financial potential were studied, and an analysis was made of certain types of local taxes and fees. At the same time, the issues of expanding the financial base of local governments were considered, the possibilities of increasing their own and endowed sources of income, as well as improving the organizational, functional and financial support of the activities of municipalities were investigated.

Limitations of the study: weak information and statistical base in this area and the lack of accurate data on some indicators characterizing regional development and insufficient accountability in the activities of local governments.

The practical significance of the study: can play a positive role in enriching the scientific and practical knowledge of specialists involved in this field and conducting research in the field of effective organization of local government and regional development issues.

Scientific novelty and originality of the research: the article first widely considered the financial and economic bases of local government activities, analyzed sources of income that form the financial base of local government, gives theoretical approaches and the author's exhaustive definition of the financial system and regional finance. In addition to the above, the study provides scientifically based recommendations for improving the system of indicators characterizing the financial and economic activities of local governments and the socio-economic development of regions in the Azerbaijan Republic.

Keywords: local budget, local government, financial basis, financial potential, local taxes.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. А. Гейбатов

диссертант, Институт экономики, НАНА

Резюме

Основная цель исследования заключается в подготовке предложений и рекомендаций в направлении повышения финансового потенциала регионов и расширения финансовой базы муниципалитетов, а также совершенствования их деятельности в Азербайджанской Республике, в анализе существующего положения местного самоуправления, в исследовании процессов, происходящих в связи с формированием региональной политики, становления и развития органов местного самоуправления в контексте повышения общего уровня социально-экономического развития регионов и устойчивого развития экономики. В связи с этой целью в статье исследованы мероприятия региональной политики, вопросы территориального планирования, деятельность органов местного самоуправления и их результаты.

Исследовательская работа выполнена на основе таких методов исследования, как системный анализ, научное обобщение, экономическая группировка, стати-

стический анализ.

В результате исследования изучены тенденции социально-экономического развития регионов в республике, источники формирования финансово-экономических основ местного самоуправления, направления увеличения их финансового потенциала, проведен анализ по отдельным видам местных налогов и сборов. Одновременно, рассмотрены вопросы расширения финансовой базы органов местного самоуправления, исследованы возможности увеличения их собственных и наделенных источников доходов, а также совершенствования организационно-функционального и финансового обеспечения деятельности муниципалитетов.

Ограничения исследования: слабая информационно-статистическая база в этой области и отсутствие точных данных по некоторым показателям, характеризующим региональное развитие и недостаточная отчетность в деятельности органов местного самоуправления.

Практическая значимость исследования: может сыграть положительную роль в обогащении научных и практических знаний специалистов, занятых в этой сфере и проводящих исследования в области эффективной организации деятельности органов местного самоуправления и вопросов регионального развития.

Научная новизна и оригинальность исследования: в статье впервые широко рассмотрены финансово-экономические основы деятельности органов местного самоуправления, проанализированы источники доходов, формирующих финансовую базу местного самоуправления, даны теоретические подходы и авторское исчерпывающее определение финансовой системы и региональных финансов. Кроме перечисленного, в исследовании даны научно обоснованные рекомендации по усовершенствованию системы показателей, характеризующих финансово-экономическую деятельность органов местного самоуправления и социально-экономическое развитие регионов в Азербайджанской Республике.

Ключевые слова: местный бюджет, местное самоуправление, финансовые основы, финансовый потенциал, местные налоги.

Giriş

Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı yeni mərhələyə keçmiş, yerli özünüidarələrin fəaliyyətinin təşkilati-hüquqi bazası və idarəetmə qurumları yaradılmış, müstəqil təsərrüfatçılıq təcrübəsi toplanmış və onların fəaliyyətinin maliyyə-iqtisadi əsasları formalaşmışdır. Yerli səviyyədə əhalinin gündəlik, təxirəsalınmaz məsələlərinin həllinə daha səmərəli nail olmağa imkan verən və yerli problemlərin həllini təmin edən yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin öyrənilməsi vacibdir. Bu baxımdan, yerli əhəmiyyətli sosial-iqtisadi inkişaf məsələlərinin məhz

yerli özünüidarəetmə orqanları tərəfindən sərbəst həll edilməli olduğuna görə, Azərbaycan da müvafiq orqanların təşəkkül tapması, xüsusilə onların fəaliyyətinin maliyyə bazasının təkmilləşdirilməsi mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bir tərəfdən təşəkkül dövrünü yaşayan yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərində olan çatışmazlıqlar və bununla bağlı onların maliyyə vəziyyətinə təsir edən amillər, digər tərəfdən, onların fəaliyyətinin həyata keçirilməsində üzləşdikləri maliyyə çətinlikləri bu məsələlərin dərinədən araşdırılmasını tələb edir.

Yerli özünüidarələrin fəaliyyətinin maliyyə əsaslarının formalaşmasının nəzəri aspektləri

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin qurulmasında onların maliyyə əsaslarının müəyyən edilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Burada yerli özünüidarəetmə sisteminin yaradılmasının, onların maliyyə bazasının formalaşması və təkmilləşdirilməsinin, yerli maliyyə və vergi potensialının artırılmasının nəzəri və praktiki məsələləri, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyət prinsiplərinin, işinin səmərəli təşkilinin, onların dövlətin və cəmiyyətin ictimai həyatındakı yeri, rolu və təyinatı ilə bağlı məsələlər əksini tapır.

Yerli özünüidarəetmənin maliyyə-iqtisadi əsasları yerli özünüidarəetmə orqanlarının mülkiyyətinin, yerli büdcələrin və digər yerli maliyyənin yerli özünüidarəetmə qurumlarının əhalisinin maraqlarında formalaşması və istifadəsi ilə bağlı olan ictimai münasibətləri möhkəmlədən və tənzimləyən hüquqi normaların məcmusundan ibarətdir. Maliyyə-iqtisadi əsaslar, yerli özünüidarəetmənin təsərrüfat müstəqilliyini təmin edərək, bu qurumların ərazisində yaşayan əhalinin ehtiyaclarının yerinə yetirilməsinə, onun həyat fəaliyyəti üçün şəraitin yaradılmasına xidmət edir.

Yerli özünüidarəetmə qurumlarının öz vəzifələrinin öhdəsindən gəlməsi üçün ən müxtəlif şərtlərin mövcudluğu tələb olunur. Bura kənd resurslarının cari vəziyyətindən, özəl sektorun və kommunikasiyaların inkişafından tutmuş, konkret ərazinin təbii-iqlim və demoqrafik şəraitinədək çox müxtəlif amilləri aid etmək olar. Amma, həmin amillərin içərisində ən vacibi yerli özünüidarəetmə qurumunun geniş maliyyə potensialına malik olmasının təmin edilməsidir. Yerli özünüidarələrin fəaliyyətinin effektivliyi daha çox yerli hakimiyyətin öz sərəncamlarına hansı büdcə resurslarını almalarından asılıdır. Hazırda Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə orqanlarının əksəriyyəti iqtisadi baxımdan müstəqil büdcəyə malik deyil, nəticə etibarilə, öz səlahiyyətlərini işlək həyata keçirmək imkanlarından məhrumdurlar. Regional siyasətin əsas vəzifələrindən biri regional subyektlərin maraqlarının razılaşdırılmasından ibarət olmalıdır.

Respublikamızda yerli özünüidarəetmənin inkişafını ləngidən məsələlərdən biri regional siyasətin məqsədlərini, prinsiplərini və üstün istiqamətlərini müəyyənləşdirən qanunvericilik bazasının hələ tam formalaşmaması və ərazilərin sosial-iqtisadi prob-

lemlərinin həllində hakimiyyətin bütün qollarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsinin zəif olmasından ibarətdir. Yerli özünüidarələrin idarə olunmasında onların ərazi əsaslarının optimallaşdırılması məsələsi də xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bir çox yerli özünüidarələrin əhalisi olduqca azsaylıdır. Eyni zamanda, yerli özünüidarəetmə orqanlarının yerinə yetirməli olduğu vəzifələrin həcmi kifayət qədər genişdir. Belə vəziyyətdə çıxış yolu məhz kiçik yerli özünüidarələrin birləşdirilməsi yolu ilə onların sayının azaldılmasıdır. Regionların ölkənin inzibati ərazi vahidləri kimi formalaşdırılması dövlət idarəetməsi sisteminin strukturunun təkmilləşdirilməsinə, regional inkişafın təşkili və reallaşdırılmasına cavabdehlik daşıyan idarəetmə subyektinin yaranmasına, yerli və dövlət maraqlarının əlaqələndirilməsi və regionlarının potensialının gücləndirilməsinə kömək edərdi. Qeyd edək ki, Avropa İttifaqının bu birliyə üzvlüyə namizədlər üçün müəyyənləşdirdiyi vacib tələblərdən biri də məhz regionlaşdırma siyasətinin həyata keçirilməsindən ibarətdir.

Regional proqramların optimal həyata keçirilməsi müəyyən sosial-iqtisadi əlamətlərə görə prioritet rayonların qruplaşmasını və onlar içərisindən uyğun qrupun seçilməsini zəruri edir. Qeyd edim ki, Azərbaycan üçün rayonların qruplaşmasının öz xüsusiyyətləri olmalıdır. Bu, ilk növbədə, ölkədə işğal olunmuş rayonların mövcudluğu, Azərbaycanın bütün rayonlarında qaçqın və məcburi köçkünlərin yerləşdirilməsidir. Bu amil isə regional inkişaf proqramına xüsusi korrektələr edilməsini zəruri edir. Beləliklə, rayonların qruplaşması üsulunun seçilməsi ilk növbədə onun hansı məqsədlər üçün istifadə olunmasından asılıdır. Regionların vəziyyətinin qiymətləndirilməsi üçün əhalinin həyat səviyyəsini, ərazinin iqtisadi potensialının təşkilçilərini, ərazinin təbii ehtiyatlarını, maliyyə vəziyyətini və s. parametrlərin qiymətləndirilməsini göstərmək olar. Hər bir regionda həyat səviyyəsini və keyfiyyətini qiymətləndirəndə ilk növbədə regionun inkişaf mahiyyətini daha dolğun əks etdirən göstəricilər sistemi istifadə olunmalıdır.

Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyəti baxımından yerli özünüidarəetmənin maliyyə əsaslarınının formalaşdırılması zamanı iki məsələnin həlli tələb olunur: gəlir mənbələrinin dövlət büdcəsi və yerli büdcələr arasında rəşional bölgüsü; yerli büdcələrə gəlir bazasının təhkim olunduğu halda, hakimiyyət səviyyələrinin qarşılıqlı fəaliyyət proseduru.

Yerli özünüidarələrin maliyyə əsaslarını müəyyənləşdirməkdən öncə onun dövlətin maliyyə sistemindəki yerini və qarşılıqlı əlaqəsini müəyyənləşdirmək vacibdir. Bu baxımdan, "maliyyə sistemi" anlayışına müxtəlif yanaşmalar mövcuddur. Məsələn, ABŞ iqtisadçıları F.Mişkin və S.İkinsin mülahizələrinə görə, maliyyə sisteminə hökumət tərəfindən əhəmiyyətli dərəcədə tənzimlənən özəl sektorun müxtəlif tip maliyyə qurumları, o cümlədən banklar, sığorta təşkilatları, investisiya fondları, maliyyə şirkətləri və investisiya bankları daxildir [1]. Z.Bodi və R.Mertona görə isə

maliyyə sistemi maliyyə sövdələşmələrinin bağlanması və aktivlərin və risklərin mübadiləsi üçün istifadə edilən bazarlar və digər institutların məcmusudur. Onların fikrincə, bu sistemə səhmlərin, istiqrazların və digər maliyyə alətlərinin bazarları, maliyyə vasitəçiləri, maliyyə xidmətləri təklif edən firmalar və bütün bu qurumları tənzimləyən orqanlar daxildir [2].

Holland mənşəli ABŞ iqtisadçısı C.K.Van Xorn da təqribən bu mövqedən çıxış edərək qeyd edir ki, maliyyə sistemi firmalara, vətəndaşlara, həmçinin hökumətə öz xidmətlərini göstərən müəyyən sayda qurum və bazarlardan ibarətdir [3]. Bununla belə, rus iqtisadçıları “maliyyə sistemi” anlayışına fərqli yöndən yanaşırlar [4]. Belə hal, bütövlükdə “maliyyə” anlayışının mahiyyətinə fərqli yanaşmalarla bağlıdır. Belə ki, Z.Bodi və R.Mertonun fikrincə, maliyyə – insanlar tərəfindən müəyyən zaman dövrü ərzində məhdud pul resurslarının xərclənməsi və mədaxilinin necə idarə edilməsi haqqında elmdir [5].

Rus iqtisadçılarının əksəriyyəti isə maliyyə dedikdə, pul fondlarının yaradılması, bölgüsü və istifadəsi zamanı yaranan iqtisadi münasibətlərin məcmusunu nəzərdə tuturlar [6]. Bəzən də, hətta maliyyəni yalnız dövlət maliyyəsi ilə məhdudlaşdırırlar [7]. Belə hal maliyyə sisteminin izahına da təsir etmişdir. Məsələn, S.İ.Luşin və V.A.Slepov hesab edirlər ki, maliyyə sistemi dar mənada, yəni kredit münasibətlərini, digər maliyyə vasitəçilərini və fond bazarını istisna etməklə, ilkin, törəmə və son pul gəlirlərinin formalaşdırılması və istifadəsini əhatə edən maliyyə münasibətlərinin məcmusudur [8]. Hesab edirik ki, belə yanaşma düzgün deyildir. Müəlliflər maliyyə ilə maliyyə sistemini eyniləşdirmişlər. Yerli özünüidarələrin maliyyə əsasları dedikdə, yerli özünüidarə qurumlarında mərkəzləşdirilmiş və qeyri-mərkəzləşdirilmiş pul fondlarının yaradılması və istifadəsi ilə əlaqədar münasibətlər sistemi başa düşülür. Göründüyü kimi, yerli özünüidarə torpaqları və əmlakı, yerli büdcə, büdcə-dənkənar fondlar və yerli özünüidarələrin gəlir gətirən iqtisadi fəaliyyəti pul fondlarının yaradılmasının obyektləri rolunda çıxış edir. Yerli özünüidarə maliyyəsinin funksiyasına isə yerli özünüidarəetmə orqanında pul fondlarının formalaşdırılması, istifadə edilməsi və nəzarət funksiyaları daxildir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsinin vahid təsnifat sistemi mövcud deyil. Bəzi tədqiqatçılar yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsinə bu qurumların öz maliyyə vəsaitlərinə və yerli özünüidarələrin ixtiyarına verilən digər vəsaitlərə ayırırlar. Digər iqtisadçılar yerli büdcəni, dövlət büdcəsindən transfertləri, yerli rüsum və ödənişləri, cərimələri, yerli əmlakın istifadəsindən gələn gəlirləri və yerli özünüidarə qurumlarının müəssisələrinin maliyyəsinə, könüllü ianələri yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyəsinə aid edirlər. Rus alimləri L.N.Pavlova və A.M.Babiç yerli özünüidarəetmə maliyyəsinə aşağıdakıları aid edir: yerli büdcə vəsaitləri; yerli özünüidarə büdcə-dənkənar fondları; yerli özünüidarəyə məxsus dövlət və yerli özü-

nüidarətmə orqanlarının qiymətli kağızları; yerli özünüidarə mülkiyyətində olan digər vəsaitlər [9]. Yerli özünüidarətmənin maliyyə-iqtisadi məsələlərini tədqiq etmiş digər bir rusiyalı alim – N.İ.Ximiçeva yerli özünüidarə maliyyə sisteminin büdcə vəsaitlərindən, büdcədən kənar fondların vəsaitlərindən, yerli özünüidarə mülkiyyətində və idarəçiliyində olan müəssisələrin vəsaitindən, kredit hesabına əldə olunmuş vəsaitlərdən təşkil olunduğunu iddia edir [10].

Fikrimcə, yerli özünüidarələrin maliyyə resurslarının təsnifatına müxtəlif baxışları nəzərə almaqla, onu aşağıdakı formada təklif etmək mümkündür: yerli büdcə, vergi vəsaitləri; yerli özünüidarələrin büdcədən kənar fondları və mərkəzi büdcədən kənar fondlardan bu qurumlara verilən maliyyə vəsaitləri; yerli özünüidarə qurumlarının mülkiyyətində və idarəçiliyində olan müəssisələrin vəsaitləri; yerli özünüidarə qiymətli kağızları və yerli özünüidarətmə orqanlarına məxsus dövlət qiymətli kağızları; kredit vəsaitləri; digər mənbələr. Yerli özünüidarə mülkiyyəti yerli özünüidarətmə orqanlarının müstəqilliyinin vacib şərtlərindən biri olmaqla, bu qurumların ən mühüm iqtisadi əsaslarından biridir. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən, yerli özünüidarə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi qaydası və şərtlərini əhali bilavasitə və ya yerli özünüidarətmə orqanları müstəqil surətdə müəyyənləşdirir. Yerli özünüidarə mülkiyyəti obyektlərinin özəlləşdirilməsindən daxil olan vəsaitlər bütünlüklə yerli büdcəyə daxil olur [11]. Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsinə əsasən, yerli özünüidarələrin mülkiyyət hüququ iki hissədən ibarətdir: yerli özünüidarələrə mülkiyyət hüququ ilə mənsub olan əmlak onların mülkiyyətindədir; yerli büdcənin vəsaiti yerli özünüidarətmə orqanlarının mülkiyyətindədir [12].

Yerli büdcə yerli özünüidarə qurumlarının gündəlik təsərrüfat fəaliyyəti ilə bağlı əsas maliyyə planı və mülkiyyətinin əsas hissəsi kimi Azərbaycan Respublikasının vahid büdcə sistemində daxildir və dövlət büdcəsindən sonra ikinci səviyyəni təşkil edir. Yerli özünüidarə mülkiyyətinin növlərindən biri olan torpaqlar yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi mənbələrindən biridir. Bununla yanaşı, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən, yerli özünüidarə ərazisində yeri özünüidarə mülkiyyətinin olmaması yerli özünüidarətmə orqanını yaratmaqdan imtina edilməsinə əsas verir [13]. Yerli özünüidarənin maliyyə vəsaitləri yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının tərkib hissəsidir. Burada qeyd etmək lazımdır ki, yerli özünüidarətmə orqanlarına məqsədli transfertlərin, yəni subvensiyaların verilməsi son 19 il ərzində həyata keçirilməmişdir, bu isə yerli özünüidarə qurumlarının müxtəlif inkişaf məqsədlərinin reallaşdırılmasını xeyli ləngidir. Halbuki eyni təyinatlı transfertlər, müqayisə üçün, məsələn, Almaniyada təkcə 2003-cü ildə 2,7 mlrd avro təşkil etmişdir [14].

Xatırladaq ki, ölkəmizdə yerli özünüidarələrin maliyyə-büdcə fəaliyyətini tənzimləyən normativ-hüquqi aktlar yerli özünüidarə orqanları tərəfindən müstəqil şəkildə qəbul edilir. Dövlət orqanları isə yerli özünüidarələrin bu vəsaitlərin düzgün xərclənməsinə nəzarət edir və subvensiyaların reallaşdırılması müddəti başa çatdıqdan sonra, yerli özünüidarə orqanları onların xərclənməsi və görülən işlər barədə hesabatları müvafiq dövlət orqanlarına təqdim edirlər.

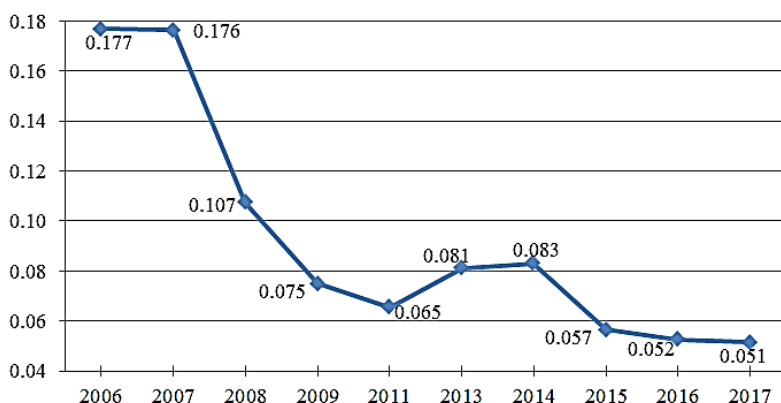
Yerli özünüidarəetmə orqanları, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün qarşıda duran cari və perspektiv vəzifələrə uyğun olaraq, müxtəlif xarakterli zəruri məhsulların istehsalı, xidmətlərin göstərilməsi və digər işlərin görülməsi üçün sifarişçi kimi çıxış edə bilər. Belə sifarişlər yerli özünüidarəetmə orqanlarının öz maddi və maliyyə vəsaitləri hesabına maliyyələşdirilir və yerli büdcənin xərclər hissəsində mütləq əks olunur. Həmçinin bələdiyyələr yerli büdcə hesabına yerli sosial müdafiə, sosial-iqtisadi inkişaf, ekoloji və s. proqramlar həyata keçirilərkən nəzərə alınmalıdır ki, yerli sosial müdafiə proqramları yerli özünüidarə qurumları tərəfindən müəyyən edilən vətəndaşlar kateqoriyasına dövlət sosial təminatından əlavə sosial təminatlar müəyyən edir. Məsələn, yerli özünüidarə orqanları ölkənin ərazi bütövlüyü uğrunda öz ərazisindəki şəhid və əlil olanların ailələrinə, valideynlərinə və ya uşaqlarına, dövlət təminatından əlavə olaraq, mütəmadi və ya aylıq təqaüdlər, yardımlar və s. təyin edə bilər. Yerli özünüidarə orqanları öz ərazisindəki ahıl və tənha qocalara dövrü olaraq maddi və maliyyə yardımları göstərə bilər və s.

Yerli sosial inkişaf proqramlarında dövlətin həyata keçirdiyi sosial proqramlara əlavə olaraq və ya onlarda öz əksini tapmayan yerli əhəmiyyətli sosial inkişaf məsələlərinin həlli nəzərdə tutulur. Belə proqramlar yerli özünüidarə torpaqlarından və əmlakından səmərəli istifadə məsələləri, yerli özünüidarə qurumlarının müəssisələrinin yaradılması, yerli özünüidarə ərazisində sahibkarlığın inkişafı üçün əlavə tədbirlər, əhalinin iş yerləri ilə təmin edilməsi üçün kompleks tədbirlər, məktəbəqədər tərbiyə, təhsil, səhiyyə, mədəniyyət, yaşayış və qeyri-yaşayış binalarının tikilməsi, saxlanması və istifadə edilməsi, sanitariya müəssisələrinin təşkili, yerli əhəmiyyətli su mənbələrindən istifadə, su və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili və inkişafı, yerli əhəmiyyətli yolların çəkilməsi və saxlanması, mərasim xidmətlərinin təşkili və qəbiristanlıqların qorunması, yerli nəqliyyat və rabitə xidmətinin təşkili, ticarət, ictimai iaşə və məişət xidmətinin təşkilinə şəraitin yaradılması, digər sosial infrastruktur obyektlərinin yaradılması və s. kimi məsələləri əhatə edə bilər.

Yerli özünüidarələrin gəlir və xərclərinin dinamikası

Neft strategiyasının uğurla reallaşdırılması, siyasi və iqtisadi sabitlik ölkədə 2017-ci ildə ümumi daxili məhsulun 2005-ci ilə nisbətən 2,3 dəfə, adambaşına ümumi daxili

məhsulun isə 2 dəfə artmasına səbəb olmuşdur. Lakin bu artım yerli özünüidarələrin gəlirlərinin artmasına təsir etməmişdir.



Şəkil 1. Azərbaycanda bələdiyyə gəlirlərinin ümumi daxili məhsulda payı, faizlə
Mənbə: Şəkil AR DSK-nin məlumatları əsasında müəllif tərəfindən tərtib edilmişdir.

Şəkil 1-dən göründüyü kimi, ölkə üzrə bələdiyyə büdcə gəlirlərinin ümumi daxili məhsulda payı 2006-2017-ci illər ərzində azalmışdır. Bu azalma ilə yanaşı, qeyd edilən göstərici bələdiyyələrin milli iqtisadiyyatın inkişafında rolunun məhdud olduğunu göstərir. Belə ki, bələdiyyələrin büdcə gəlirləri qeyd edilən dövrdə 0,177 faizlə 0,051 faiz arasında dəyişmişdir. Bu göstəricilər bələdiyyələrin ölkədə yaradılan gəlirlərin yenidən bölgüsündə çox kiçik rola malik olduğunu göstərir.

Yerli özünüidarətmə orqanlarının gəlirlərinin regional məhsulda payının iqtisadi rayonlar üzrə dinamikasına nəzər salmaq (Cədvəl 1).

Cədvəl 1. Bələdiyyə gəlirlərinin regional məhsulda payı, faizlə

	2006	2007	2008	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017
Bakı şəhəri	0.04	0.06	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Abşeron iqtisadi rayonu	0.92	1.06	0.73	0.80	0.54	0.66	1.00	0.42	0.22	0.19
Gəncə-Qazax iqtisadi rayonu	0.22	0.31	0.19	0.14	0.15	0.13	0.15	0.10	0.11	0.12
Şəki-Zaqatala iqtisadi rayonu	1.20	0.91	1.04	0.47	0.30	0.86	0.52	0.24	0.31	0.3
Lənkəran iqtisadi rayonu	0.38	0.39	0.22	0.15	0.19	0.16	0.16	0.08	0.09	0.1
Quba-Xaçmaz iqtisadi rayonu	0.91	0.76	0.30	0.29	0.29	0.29	0.35	0.21	0.21	0.21
Aran iqtisadi rayonu	0.35	0.38	0.23	0.22	0.18	0.15	0.16	0.09	0.10	0.09

Yuxarı Qarabağ iqtisadi rayonu	0.23	0.19	0.13	0.17	0.12	0.11	0.11	0.08	0.06	0.05
Dağlıq Şirvan iqtisadi rayonu	0.90	0.89	0.48	0.30	0.27	0.27	0.26	0.17	0.16	0.15
Naxçıvan Muxtar Respublikası	0.08	0.08	0.06	0.05	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02
Ölkə üzrə	0.13	0.15	0.09	0.07	0.06	0.08	0.08	0.06	0.05	0.05

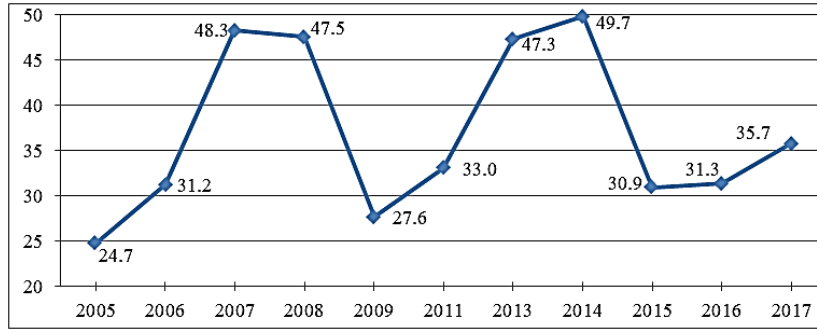
Mənbə: AR DSK-nin məlumatları əsasında müəllif tərəfindən tərtib edilmişdir.

Cədvəl 1-dən göründüyü kimi, 2006-2017-ci illədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirlərinin ölkə üzrə ümumi məhsulda payı 1 faizdən az olmuşdur. Belə hal bütün regionlara aiddir və regionda yaradılan gəlirlərin bələdiyyələr vasitəsilə yenidən bölgüsünün səviyyəsini göstərir. Göründüyü kimi, bələdiyyələr yaranan gəlirlərin yenidən bölgüsündə əhəmiyyətli iştiraka malik deyildilər. 2017-ci ildə yerli büdcələrin gəlirlərinin təqribən 14 faizini dotasiya təşkil etdiyini nəzərə alsaq, bu göstərici daha da kiçik olar. Məsələn, 2016-cı ildə ölkədə dövlət büdcəsinin gəlirləri məhsul və xidmətlərin ümumi həcmnin 20 faizinə bərabər olmuşdur. 2017-ci ildə yerli büdcələrin gəlirlərinin təqribən 14 faizini dotasiya təşkil etdiyini nəzərə alsaq, həmin ildə bələdiyyələr regional məhsulun təqribən 0,043 faizini bölüşdürdüyü qənaətinə gəlirik.

Yerli özünüidarə qurumlarının maliyyəsinin idarə olunması keyfiyyətinin yüksəldilməsi bələdiyyə büdcəsinə vergi və qeyri-vergi daxilolmalarının artırılmasını çox vacib bir məqsəd kimi qarşıya qoyur. Burada ən mühüm tədbirlərdən biri vergi idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi ola bilər. Lakin, Azərbaycanda yerli özünüidarələrə təhkim edilmiş fiziki şəxslərdən torpaq və əmlak vergilərinin, digər yerli vergi növlərinin vergi bazası hələlik tam formalaşmamışdır. Ona görə də yerli özünüidarə qurumlarının özlərinin vergi bazasının daha da səfərbər edilməsinin onların gəlirlərini əhəmiyyətli dərəcədə artıracağını gözləmək olmaz [15].

Yuxarıdakı cədvəldən göründüyü kimi, regionda yaranan gəlirlərin yerli büdcə vasitəsilə bölüşdürülən hissəsi regionlara görə əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Yerli büdcələrin gəlirlərinin təqribən 70 faizindən çoxu yerli özünüidarə qurumlarının ərazisində yaşayan və işləyən əhəlinin gəlirlərindən asılı olur. Lakin maliyyə böhranı və iqtisadi inkişafın səngidiyi dövrdə müxtəlif səbəblər üzündən (inflasiyanın güclənməsi, əməkhaqqı borclarının yaranması, kreditlərin alınmasının çətinləşməsi, iş yerlərinin azalması, istehsal həcmnin aşağı düşməsi və s.) əhəlinin gəlirləri azalmağa başlayır. Bu isə bir tərəfdən yerli özünüidarə büdcələrinə daxilolmaların azalmasına səbəb olur, digər tərəfdən isə əhəlinin rifah halının yaxşılaşdırılması ilə bağlı yerli özünüidarəetmə orqanlarının xərclərinin artmasına gətirib çıxarır. Bununla be-

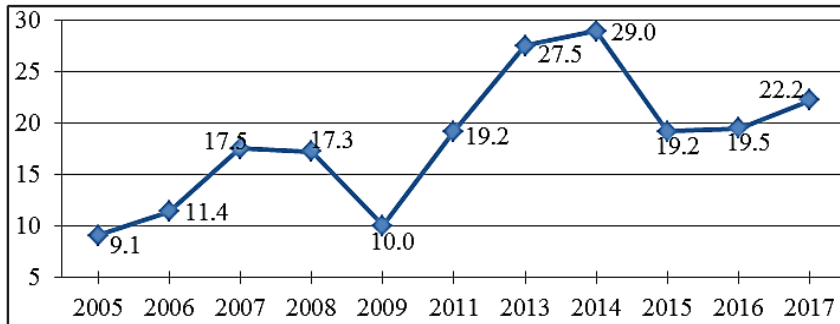
lə, son illərdə gəlirlərin azaldığı bir şəraitdə yerli büdcələrin xərcləri də azalmışdır. Bunu aşağıdakı şəkildən görmək mümkündür (Şəkil 2).



Şəkil 2. Yerli büdcələrin xərclərinin dinamikası, mln manatla

Mənbə: Şəkil AR DSK-nin məlumatları əsasında müəllif tərəfindən tərtib edilmişdir.

Şəkil 2.-dən görüldüyü kimi, yerli büdcələrin xərcləri dəyişkən olmuşdur. Lakin bu dəyişkənlik əsasən gəlirlərin həcmi ilə bağlı olmuşdur. Belə ki, yerli büdcənin kəsiri yaransa da, bu kəsir davamlı xarakterə malik olmamış, sonrakı ilin büdcə gəlirləri hesabına ödənməmişdir. Bu hal onu göstərir ki, bələdiyyələr topladığı gəlirləri xərcləmişlər və xərclərin dinamikasındakı dəyişkənlik əsasən gəlirlərin dinamikası ilə bağlı olmuşdur. Habelə, son 3 ildə ölkədə, xüsusilə regionlarda iqtisadi fəallığın aşağı düşməsi bələdiyyə gəlirlərinin azalmasına və nəticədə, bu amil xərclərin aşağı düşməsinə səbəb olmuşdur. Yerli büdcələrin xərclərinin aşağı düşməsi orta hesabla bir bələdiyyənin büdcə xərclərinin də azalmasına əhəmiyyətli təsir göstərmişdir (Şəkil 3).



Şəkil 3. Orta hesabla bir bələdiyyənin büdcə xərcləri, min man.

Mənbə: Şəkil AR DSK-nin məlumatları əsasında müəllif tərəfindən tərtib edilmişdir.

Şəkil 3.-dən görüldüyü kimi, 2017-ci ildə orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən xərclər 22,2 min manata bərabər olmuşdur ki, bu da bələdiyyənin yerləşdiyi ərazinin inkişafına təsir baxımından çox kiçik məbləğdir. Belə ki, 2017-ci ildə dövlət büdcəsinin adambaşına düşən xərcləri təqribən 1800 manata bərabər olmuşdursa, yerli büdcələr üzrə bu göstərici təqribən 3,7 manat təşkil etmişdir [16]. Görüldüyü kimi, hazırda

bələdiyyələrin maliyyə imkanları və xərcləri əhalinin sosial inkişafında ciddi rol oynamaq imkanı vermir. Yerli özünüidarətmə orqanlarının 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 yerli özünüidarə qurumları öz maliyyə vəziyyətlərini müəyyən qədər düzəldə bilirlər. Lakin belə vəziyyət uzun müddət davam edə bilməz və yerli büdcələrin formalaşmasında ciddi dəyişikliklərə və islahatlara ehtiyac duyulur.

Nəticə

Yerli özünüidarətmə orqanları, onların məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas yaşayış tələbatının dövlət sosial standartlarından aşağı səviyyədə ödənilməsini təmin edə bilməzlər. Əgər yerli özünüidarətmə qurumları onlara təhkim edilmiş mənbələr hesabına bu standartları yerinə yetirə bilmirsə, onda dövlət respublika səviyyəli vergi və ayırmaların müəyyən hissəsini yerli büdcələrə təhkim etmək yolu ilə onlara kömək göstərə bilər.

Yerli özünüidarətmənin maliyyə bazası, əsasən, vergiqoymanın vəziyyəti və imkanları ilə müəyyən olunur. Yerli vergi ödəmələri yerli özünüidarə büdcələrinin ümumi gəlirlərində az bir hissəni təşkil edir və onların xərclərini tam həcmdə təmin edə bilmir. Buna görə də, yerli vergi sisteminin genişləndirilməsi və vergilərin müxtəlif büdcələr arasında yenidən bölüşdürülməsi çox aktual məsələ kimi tezliklə həll olunmalıdır. Yerli özünüidarələrin büdcə sisteminin vəziyyəti bir sıra xüsusiyyətlərlə xarakterizə olunur. Bu, vergi növlərinin sayının nisbətən çox olmasına baxmayaraq, çətin yığılan, büdcəyə az gəlir gətirən, hesablanması və toplanılması üçün əhəmiyyətli təşkilati-hüquqi səylərin göstərilməsini tələb edən vergilərdir.

Hazırda mühüm problemlərdən biri də gəlir mənbələrinin müxtəlif ərazilər arasında qeyri-bərabər paylanmasıdır. Bir ərazinin digərindən iqtisadi inkişaf səviyyəsinə və ya əlverişli təbii şəraitə görə üstün olması coğrafi və tarixi amillərlə bağlıdır. Belə vəziyyətin yaranması yerli özünüidarə orqanlarının hər hansı fəaliyyətindən asılı deyil. Ona görə də gəlirlərin bölüşdürülməsi zamanı dövlət digər yerli özünüidarə vahidlərinin hüquqlarını pozmadan iqtisadi cəhətdən zəif ərazilərin gəlir mənbələrinin möhkəmləndirilməsinə çalışmalıdır ki, bu da əsasən dövlət yardımlarının köməyi ilə həyata keçirilir. Bu səbəbdən dövlət büdcəsi layihəsinin hazırlanması və qəbulu prosesində yerli özünüidarətmə orqanlarının maraqlarının müdafiəsini təmin edəcək mexanizmlər və prosedurlar müəyyənləşdirilməli, dövlət yardımlarının bölüşdürülməsinin başlıca prinsipləri dəqiqləşdirilməlidir. Büdcə sistemi haqqında qüvvədə olan qanunda yerli özünüidarətmə qurumlarına dövlət yardımının müəyyənləşdirilməsi qaydaları nə qədər demokratik olsa da, bu məsələ açıq qalmışdır.

Ədəbiyyat

1. Mishkin, F., Eakins S. Financial Markets and Institutions. The seventh edition, Boston: "Pearson", 2012. 730 p. p. 8;
2. Зви Боди, Роберт Мертон. Финансы. М.: Вильямс, 2007, 592 с. s.15-16;
3. Ван Хорн Дж.К. Основы управления финансами. М.: Финансы и статистика, 2003. 800 с.,s.37;
4. Финансы. Под редакцией профессора А.Г.Грязновой, профессора Е.В.Маркиной. М.: Финансы и статистика. 2004, 504 с. s. 13;
5. Зви Боди, Роберт Мертон. Финансы. М.: Вильямс, 2007, 592 с. s.15;
6. Миляков, Н. В. Финансы: Учебник. М.: ИНФРА_М, 2004. 543 с. s. 7;
7. Финансы: Учеб. пособие/Под ред. проф. А. М. Ковалевой. М.: Финансы и статистика, 2005. 384 с., s.4;
8. Финансы: Учебник / Под ред. проф. С.И. Лушина, проф. В.А. Слепова. М.: Изд-во Российской экон. акад., 2000. 384 с. s.68;
9. А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. Основы государственных и муниципальных финансов РФ. М., 2009;
10. Химичева, Н. И. Финансовое право: Учебник /Отв. ред. — Ф59 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2014. s. 33;
11. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu, maddə 33, bənd 5.
12. Azərbaycan Respublikasının Mülki Məcəlləsi, maddə 156;
13. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanunu, maddə 54;
14. Wie funktioniert die Wirtschaft? 5, völlig neu bearbeitete Auflage. Redaktionelle Leitung Dipl.- Volkswirt Michael Bauer. Bibliographischer Institut & F.A. Brockhaus AG, Mannheim 2007. Səh. 170;
15. Azadov, E., R.Yanq. “Dövlət idarəçiliyində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər”. Bakı, 2004.s. 22;
16. Azərbaycan Respublikası Dövlət Statistika Komitəsi. İllik məcmuə. Bakı-2018.