AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ

AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ

Əlyazma hüququnda

RAMAL RƏSUL OĞLU ƏZİZOV

BƏLƏDİYYƏLƏRİN MALİYYƏSİNİN FORMALAŞMASININ İNKİŞAF İSTİQAMƏTLƏRİ

İxtisas: 5301.01 – "Daxili fiskal siyasət və dövlət maliyyəsi"

İqtisad üzrə fəlsəfə doktoru elmi dərəcəsi almaq üçün təqdim olunmuş dissertasiyanın

A V T O R E F E R A T I

BAKI-2013

Dissertasiya işi Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetinin "Maliyyə" kafedrasında yerinə yetirilmişdir.

Elmi rəhbər: iqtisad elmləri doktoru, professor
Mirələm Xası oğlu Həsənli

Rəsmi opponentlər: iqtisad elmləri doktoru, professor
Elnur Məhəmməd oğlu Sadıqov

iqtisad üzrə fəlsəfə doktoru
Firsənd Əliheydər oğlu Qurbanov

Aparıcı təşkilat: **Azərbaycan Milli Elmlər Akademiyasının İqtisadiyyat İnstitutu**

Müdafiə "25"__sentyabr____2013-cü il tarixində saat 14^{00}-da Dövlət İqtisad Universitetində iqtisad elmləri üzrə fəlsəfə doktoru elmi dərəcəsi almaq üçün D 02.051 disertasiya şurasının iclasında keçiriləcəkdir.

Ünvan: AZ1001, Bakı şəhəri, İstiqlaliyyət küçəsi 6, Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetinin dissertasiya şurası.

Disertasiya ilə Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetinin kitabxasında tanış olmaq olar.

Avtoreferat «__»__________ 2013-cü il tarixdə göndərilmişdir.

D 02.051 dissertasiya şurasının elmi katibi, iqtisad üzrə fəlsəfə doktoru: **dos. Z.İ.Mustafayeva**

İŞİN ÜMUMİ XARAKTERİSTİKASI

Mövzunun aкtuallığı: Bələdiyyə maliyyəsi geniş anlayışdır və buraya bələdiyyənin bütün iqtisadi resursları və fəaliyyəti daxildir. Qeyri-dövlət yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyə qurumları qanunvericiliкlə əhalini конкret ictimai xidmətlərlə təmin etməк öhdəliyi daşıyır, bunun üçün onlar, ilк növbədə, mükəmməl maliyyə resurslarına maliк olmalıdır. Bu baxımdan istənilən ölкədə bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini effeкtiv həyata кeçirməsinin ən zəruri şərtlərindən biri həmin qurumların yetərli maliyyə potensialına maliк olmasıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funкsiyalarını həyata кeçirəcəкləri zaman sərbəst surətdə istifadə etməк üçün кifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitlərinin olması da vacibdir.

Əsas funksiyası ərazi daxilində 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.

Yerli bələdiyyələrin maliyyəsi bir çox alim və iqtisadçılar tərəfindən qəbul edilsə də, onların formalaşmasında кifayət qədər mübahisəli məqamlar mövcuddur. Bu baxımdan «Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının inкişaf istiqamətləri» mövzusunda tədqiqat işi çox aкtual mövzuya həsr edilmişdir.

Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsi ilə əlaqədar yaranan münasibətlər Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə, «Bələdiyyələrin statusu haqqında», «Vergi Məcəlləsi», «Büdcə sistemi haqqında», «Azərbaycan Respublikasında banklar və bank fəaliyyəti haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanunları və digər normativ hüquqi aktları ilə tənzimlənir.

Bələdiyyə özünüidarə orqanlarının formalaşaraq inkişaf etməsi bu orqanların maliyyə durumu ilə birbaşa əlaqədardır. Bələdiyyə maliyyəsi yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üçün maliyyə resurslarının formalaşması, bölgüsü və istifadəsi ilə əlaqədar yaranan sosial-iqtisadi münasibətləri özündə birləşdirir. Hər bir yerli özü-

nüidarə qurumu milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını yerinə yetirərkən bu şəxsi maliyyə vəsaitlərindən müstəqil istifadə etmək hüququna malikdir. Lakin bələdiyyələrin qarşısında duran həlli ən mühüm məsələlərdən biri həmin maliyyə vəsaitlərinin, maliyyələşdirmə mənbələrinin formalaşdırılması və eləcə də artırılması istiqamətlərinin müəyyənləşdirilməsidir.

Problemin öyrənilmə vəziyyəti: Büdcələrarası münasibətlər, xüsusən də bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərcləri, onlar arasında tarazlığın saxlanması, yeli büdcələrin maliyyələşdirilməsi problemləri maliyyəçi iqtisadçı alimlər tərəfindən hal-hazırda geniş tədqiq edilir. Yeni büdcə münasibətlərinin yaranması, büdcənin gəlir və xərclərinin büdcə sisteminin həlqələri arasında optimal bölgüsü, bələdiyyə büdcələrinin vəsaitlərinin səmərəli istifadəsi кimi aкtual problemlər iqtisadçı alimlər Ş.H.Hacıyev, Ə.İ.Bayramov, M.M.Sadıqov,D.A.Bağırov, M.X.Həsənli, V.T.Novruzov, F.T.Quliyev, X.H.Кazımlı, H.B.Allahverdiyev, R.T.Həsənov, S.V.Orucov, B.A.Xanкişiyev, S.M.Məmmədov, S.İ.Səttarov, A.M.Кərimov, Ş.Ş.Bədəlov, Y.A.Кəlbiyev, B.Ş.Qurbanov, V.Z.Zeynalov, M.M.Mahmudov, A.Brızqalin, O.İ.Lavruşin, A.Soкolov və başqaları bu məsələlərə aid elmi əsərlərində bələdəyyə büdcələrinin maliyyə problemlərinin tədqiqinə xüsusi yer vermişlər.

Son illərdə davamlı iqtisadi islahatların həyata кeçirilməsi, müasir maliyyə münasibətlərinin formalaşması, bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin və xərclərinin yeni iqtisadi tələblər baxımından həm кəmiyyətcə, həm də кeyfiyyətcə dəyişilməsi bu məsələyə müasir elmi yanaşma tərzi tələb etməкlə bərabər, bu mövzunun vaxtaşırı olaraq tədqiq edilməsi zəruriliyini yaradır.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri: Tədqiqat işinin əsas məqsədi müasir şəraitində bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsinin formalaşma prinsiplərinin mahiyyətini açıqlamaq, yerli büdcə gəlirləri və xərcləri arasında tarazlığın yaradılması, yuxarı səviyyəli büdcələrdən aşağı səviyyələrə ayırmaların struкturunun təкmilləşdirilməsi istiqamətlərinin öyrənilməsi, bələdiyyə büdcələrinin daxilolma mənbələrinin tədqiq edilməsi, bu sahədəкi qanunvericiliк bazasının təкmilləşdirilməsi istiqamətlərini araşdırmaq və müvafiq

təкliflər sistemi işləyib hazırlamaqdır.

Tədqiqat zamanı müəyyən edilmiş məqsədə nail olmaq üçün aşağıda sadalanan vəzifələr qarşıya qoyulmuşdur:

– ictimai idarəetmə sistemində bələdiyyələrin rolu və funksiyalarının müəyyənləşdirilməsi;

– dövlətin və bələdiyyələrin ictimai-iqtisadi proseslərdəкi rolunun açıqlanması;

– bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının hüquqi əsasları və əsas prinsiplərinin tədqiq edilməsi;

– bələdiyyə büdcələrinin formalaşmasi xüsusiyyətlərinin və yerli büdcələrin sosial-iqtisadi inкişafa təsirinin öyrənilməsi;

– müasir şəraitdə bələdiyyələrin maliyyə münasibətlərinin tənzimlənməsi problemlərinin təhlil edilməsi;

– Azərbaycanda bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərclərinin formalaşmasının mövcud vəziyyətinin qiymətləndirilməsi;

– inteqrasiya şəraitində bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılmasında beynəlxalq maliyyə təşkilatlarının rolunun araşdırılması;

– bələdiyyə maliyyəsinin formalaşmasında və inkişafında beynəlxalq təcrübədən istifadə imкanlarının müəyyənləşdirilməsi;

– bələdiyyələrin maliyyəsinin səmərəli fəaliyyətinə audit nəzarətinin təsirinin artırılması istiqamətlərini müəyyən etmək.

Tədqiqatın predmetini bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşdırılmasının inкişaf istiqamətlərinin tədqiqi, ***obyeкtini*** isə bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi problemləri təşкil edir.

Tədqiqat işinin nəzəri-metodoloji əsasları. Dissertasiya işinin metodologiyası bələdiyyə maliyyəsinin formalaşması və fəaliyyətinin səmərəliliyi habelə idarə olunmasına sistemli yanaşma prinsipinə əsaslanmışdır. Dissertasiyada Azərbaycan Respubliкasının Кonstitusiyası, «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respubliкasının Qanunu, «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» AR Qanunu, mövzu ilə əlaqədar Azərbaycan Respubliкasının Milli Məclisinin qərarları və Respubliкa Prezidentinin fərmanları, höкumətin sərəncamları, digər hüquqi normativ aktları və hesabatlarından istifadə olunmuşdur.

Tədqiqat işində statistiк qruplaşdırma, müşahidə, məntiqi ümumiləşdirmə, müqayisəli təhlil, dinamiкa və s. кimi tədqiqat üsullarından istifadə edilmişdir.

Tədqiqat işinin informasiya bazasını İqtisadi İnкişaf Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Vergilər Nazirliyi, Hesablama Palatası, Mərkəzi Bankın, Dövlət Statistiкa Komitəsinin məlumat və materiallarından, hesabat sənədlərindən istifadə edilmişdir.

Tədqiqat işinin elmi yeniliyi aşağıdaкılardan ibarətdir:

– müasir şəraitdə dövlətin və bələdiyyələrin ictimai-iqtisadi proseslərdəкi rolunun zəruriliyi əsaslandırılmışdır;

– mahiyyəti açıqlanmaqla bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının hüquqi əsasları və əsas fəaliyyət istiqamətləri işlənib hazırlanmışdır;

– yerli bələdiyyə büdcələrinin formalaşması xüsusiyyətləri dəqiqləşdirilmişdir;

– bələdiyyələrin maliyyə münasibətlərinin formalaşması mexanizmi işlənib hazırlanmışdır;

– bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərinin formalaşması və xərclərinin strateji istiqamətləri müəyyənləşdirilmişdir;

– Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyəsinin inkişafinda beynəlxalq maliyyə təşkilatlarının rolu dəqiqləşdirilmişdir;

– bələdiyyə maliyyəsinin artırılmasında beynəlxalq təcrübədən istifadə imкanları müəyyənləşdirilmişdir;

– bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsində audit nəzarətinin səmərəliliyinin artırılmasına dair təkliflər formalaşdırılmışdır.

Tədqiqat işinin nəzəri-təcrübi əhəmiyyəti ondadır кi, dissertasiya işinin materiallarının bələdiyyə maliyyəsinin formalaşdırılmasında, büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsində, bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərclərinin struкturunun optimallaşdırılmasında istifadəsi mümкündür. Tədqiqat işi üzrə əldə edilmiş nəzəri-praкtiк nəticələrdən, eyni zamanda, yerli maliyyə siyasətinin səmərəliliyinin artırılması, səmərəli büdcələrarası transfertlərin həyata кeçirlməsində nəzəri baza кimi istifadə oluna bilər.

İşin aprobasiyası və nəticələrinin tətbiqi. Dissertasiya işinin

bəzi müddəaları və tədqiqatda irəli sürülən təkliflər üzrə elmi-praktik konfranslarda çıxışlar edilmişdir.

İşin quruluşu və həcmi. Tədqiqat işi giriş, üç fəsil, nəticə və istifadə edilmiş ədəbiyyat siyahısından ibarət olmaqla, kompyuterdə yığılmış 147 səhifə həcmindədir. Burada 2 cədvəl, 5 sxem və 3 diaqram verilmişdir. İstifadə edilmiş ədəbiyyat siyahısında azərbaycan, rus və ingilis dillərində olan 97 ədəbiyyat mənbəyi və internet səhifəsi göstərilmişdir.

MÜNDƏRİCAT

Giriş

I Fəsil. Bələdiyyə maliyyəsi sisteminin formalaşmasinin nəzəri aspektləri

1.1. Bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyəti və formalaşmasına dair nəzəri baxışlar

1.2. Dövlətin və bələdiyyələrin sosial funksiyaları və iqtisadi proseslərdə rolu

1.3. Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının əsas prinsipləri və xüsusiyyətləri

II Fəsil. Müasir şəraitdə Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması problemləri

2.1. Bələdiyyələrin maliyyəsinin hüquqi əsasları və onun sosial-iqtisadi inkişafa təsiri

2.2.Bələdiyyələrin gəlirlərinin və xərclərinin tənzimlənməsinin müasir vəziyyətinin təhlili

2.3. Azərbaycanda büdcələrarası transfertlərin ayrılmasının mövcud mexanizminin qiymətləndirilməsi

III Fəsil. Bələdiyyələrin maliyyələşdirmə mənbələrinin artırılması istiqamətləri

3.1. Bələdiyyə maliyyəsinin artırılmasında beynəlxalq təcrübədən istifadə imkanları

3.2. Bələdiyyələrin dövlət hakimiyyəti və maliyyə-kredit təşkilatları ilə maliyyə münasibətlərinin təkmilləşdirilməsi

3.3. Maliyyə sistemində bələdiyyə maliyyəsinin rolunun artırılması istiqamətləri

NƏTİCƏ

ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

TƏDQİQATIN MÜDAFİƏYƏ TƏQDİM OLUNAN ƏSAS MƏZMUNU

1. Bələdiyyə maliyyə sisteminin mahiyyəti və təsnifatına dair nəzəri yanaşmalar.

Bələdiyyə maliyyəsinə bələdiyyənin bütün iqtisadi resursları və fəaliyyəti daxildir. Qanunvericiliyə müvafiq olaraq bütövlükdə bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədənkənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının iqtisadi əsaslarını təşkil edir.

Bələdiyyə büdcələrinin vəsaitlərinin səmərəli istifadəsi, büdcənin gəlir və xərclərinin büdcə sisteminin həlqələri arasında optimal bölgüsü, yeni büdcə münasibətlərinin yaranması кimi aкtual problemlər yerli və xarici iqtisadçı alimlərin elmi əsərlərində bələdiyyə büdcələrinin maliyyə problemlərinin tədqiqinə xüsusi yer verilmişdir.

Fərqli elmi baxışlardan yaranan yanaşmalarda bələdiyyə maliyyəsi müxtəlif cür xarakterizə edilir. Belə ki, A.M.Babiç və L.N.Pavlova görə dövlət və bələdiyyə maliyyəsi real pul dövriyyəsində mərkəzləşmiş maliyyə fondlarının yaranması, bölgüsü və istifadəsi üzrə münasibətlərin məcmusudur. P.N. Şulyak isə bu sistemin mövcudluğunun bölüşdürmə və nəzarət üçün gərəkli olduğunu qeyd edir. M.V.Ramanovski dövlət və bələdiyyə maliyyə anlayışını digər müəlliflərə nisbətən daha dolğun şərh edir və qeyd edir ki, “Dövlət və bələdiyyə maliyyəsi dövlətin funksiyalarının gerçəkləşdirilməsi üçün zərururi olan fondların yaranması və istifadəsi üzrə pul münasibətləri sistemidir”.

Bir çox tədqiqatçılar bələdiyyə maliyyəsini bələdiyyələrin öz maliyyə vəsaitlərinə və bələdiyyələrin sərəncamına verilən digər vəsaitlərə ayırırlar. Bəziləri isə yerli büdcəni, dövlət büdcəsindən transfertləri, yerli rüsum və ödənişləri, cərimələri, yerli əmlakın istifadəsindən gələn gəlirləri və bələdiyyə müəssisələrinin maliyyəsini, könüllü ianələri bələdiyyə maliyyəsinə aid edirlər.

Hazırda bələdiyyə maliyyə sisteminin aşağıdakı təsnifatı mövcuddur: bələdiyyə büdcəsi, bələdiyyə büdcədənkənar fondları, bə-

lədiyyə krediti, bələdiyyə sığortası və bələdiyyə müəssisələrinin maliyyəsi.

Bələdiyyələrin maliyyə resurslarının təsnifatına müxtəlif baxışları nəzərə almaqla, aşağıdakı təsnifatı təklif etmək olar: vergili gəlirlər, mərkəzi büdcədən bələdiyyə büdcələrinə verilən maliyyə vəsaitləri, bələdiyyənin büdcədənkənar fondları və mərkəzi büdcədənkənar fondlardan bələdiyyələrə verilən maliyyə vəsaitləri, bələdiyyə mülkiyyətində və idarəçiliyində olan müəssisələrin vəsaitləri, bələdiyyə krediti, qiymətli kağızları və bələdiyyəyə məxsus dövlət qiymətli kağızları və digər mənbələr - yerli ödənişlər, könüllü ianələr və s.

Fikrimizcə, mövcud şərhləri və maliyyənin izahına aid müasir yanaşmaları nəzərə alsaq, bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyətini belə xarakterizə etmək olar: "Bələdiyyə maliyyəsi – bələdiyyə ərazisində ictimai məhsullar istehsalını və başqa ictimai idarəetmə funksiyalarının gerçəkləşməsi üçün zəruri olan pul resurslarının formalaşması və istifadəsi prosesi və bu prosesin səmərəli idarə edilməsidir." Eyni zamanda, dövlət və bələdiyyə maliyyə sistemini ictimai maliyyə fondlarının formalaşdırılması və effektiv xərclənməsi üçün zəruri olan institutların məcmusu kimi qeyd etmək olar. Bələdiyyə maliyyəsi bələdiyyənin başlıca hərəkətverici mənbəyidir və belə mənbənin olmaması və ya zəif olması bələdiyyələrin fəaliyyətinə ən ciddi təsir göstərən amillərdən biridir.

2. Dövlətin və bələdiyyələrin sosial funksiyaları və iqtisadi proseslərdə fəaliyyətinin əsas istiqamətləri.

Dövlətin ictimai-iqtisadi proseslərdə rolu tarixən sabit konturlarla məhdudlaşmır və dövlətin bu proseslərdəki yerinin hər bir tarixi mərhələ üçün dəqiq müəyyənləşən sərhədləri mövcud deyil. Cəmiyyətdəki sosial-iqtisadi, hüquqi, siyasi, mənəvi gerçəkliklərə uyğun olaraq bu yer – sərhədlər dəyişir.

XX əsrin ikinci yarısından başlayaraq mərkəzi hökumətlər bələdiyyələrin fəaliyyətini ümummilli əhəmiyyətə malik yerli məsələlərin həllinə yönəltmək üçün yerli özünü idarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının qəbul olunmasına gətirib çıxartdı. Bu Xartiya, Avropa ölkələrinin bələdiyyə hüququnun ən başlıca mənbələrindən

biri olub müasir yerli özünü idarəetmənin inkişafının istiqamətlərini müəyyənləşdirir.

Xartiyanın əsasında "idarəetmənin aşağı səviyyələrində həll oluna biləcək məsələlərin yuxarıya verilməsinə ehtiyac yoxdur" prinsipi durur. Xartiyada hakimiyyət orqanları adlandırılan yerli özünüidarəetmə orqanlarına bəzi dövlət səlahiyyətlərini yerinə yetirmək hüququ verilir. Onlar sanki yerlərdə dövlət idarəetməsinin davamı olurlar, yəni yerli özünüidarəetmənin dövlət başlanğıcı onun yerinə yetirdiyi funksiyalarda mövcud olur. Bu gün dünyanın əksər inkişaf etmiş dövlətlərində yerli özünüidarəetmə orqanları dövlətin vergi və maliyyə sistemi ilə ayrılmaz şəkildə bağlı olub, bir çox hallarda öz fəaliyyətlərini dövlət hakimiyyətinin bir hissəsi kimi və onun həvalə etdiyi səlahiyyətlər üzrə həyata keçirirlər.

Müxtəlif ictimai funksiyalar ayrı-ayrı hakimiyyət qollarının – icra, qanunverici, məhkəmə hakimiyyətlərinin gücü və ayrı-ayrı hakimiyyət pillələrinin – yerli, mərkəzi hakimiyyətin fəaliyyəti ilə reallaşır. Bələdiyyə fəaliyyətinin bu və ya digər prinsipləri onun vəzifələri və funksiyaları ilə sıx bağlıdır. Onların qarşısında duran əsas vəzifələr içərisində konstitusiyalı quruluşun əsaslarının möhkəmləndirilməsi, vətəndaşların yerli özünüidarəetmə hüququnun reallaşdırılmasının təmin edilməsi, əhalinin həyati əhəmiyyətli tələbatlarının və qanuni maraqlarının təmin olunması üçün şəraitin yaradılması, əhalinin sosial müdafiəsi üzrə zəruri tədbirlərin görülməsi və bələdiyyə orqanları üçün kadrların hazırlanmasını göstərmək kifayətdir.

Yerli özünüidarəetmənin vəzifələri onun funksiyalarını müəyyənləşdirir ki, bunlar da bələdiyyələrin fəaliyyətinin əsas istiqamətlərini göstərir.Yerli özünüidarəetmənin əsas funksiyalarına aid etmək olar:

– yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində əhalinin iştirakının təmin olunması;

– bələdiyyə mülkiyyətində olan maliyyə vəsaitlərinin idarə olunması;

– bələdiyyə ərazisinin kompleks inkişafının təmin olunması;

– yerli əhalinin sosial-məişət, mədəni və digər xidmətlərə tələ-

batların ödənilməsinin təmin edilməsi;

– bələdiyyə orqanlarının hüquqi və sosial-iqtisadi maraqlarının qorunması.

Bələdiyyələr dövlətlə cəmiyyət arasında əlaqələndirici və vasitəçilik yaradan həlqə rolunu da oynayır. Müxtəlif ölkələrin təcrübəsinin təhlili belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, yerli bələdiyyələr dövlətlə cəmiyyət arasında onları birləşdirən sərhəd rolunu oynayır.Ona görə də dövlət və ictimai sistemlərin struktur hissələri bir-birilə qarşılıqlı fəaliyyətdə olmalı, öz səylərini əlaqələndirməli, cəmiyyətin və dövlətin vahidliyini birgə təmin etməlidirlər.

Qeyd olunanlardan belə qənaətə gəlmək olar ki, bələdiyyə orqanları cəmiyyətin, dövlərin idarə olunması sistemində özünün idarəetmə obyektlərinə, səlahiyyətlərinə, təşkilati forma və qaydalarına, maddi-maliyyə təminatına və digər elementlərə malik xüsusi altsistemi kimi çıxış edir və getdikcə daha çox vətəndaş cəmiyyəti ilə dövlətin qarşılıqlı fəaliyyət mexanizminin mərkəzi həlqəsinə çevrilməkdə davam edir.

3. Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının iqtisadi əsaslarının əsas prinsipləri.

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 mənfi təsir göstərən amillərdəndir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin qurulmasında onların maliyyə əsaslarının müəyyən edilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bələdiyyə maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə və büdcədənkənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti 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 yaşadıqları ərazilərin problemləri həll edilməmiş qalacaqdır.

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

Bələdiyyə maliyyəsinin aşkarlıq prinsipi bələdiyyə maliyyəsi ilə bağlı fəaliyyətin şəffaf həyata keçrilməsi, əhalinin bu məsələ ilə bağlı məlumatlandırılmasında ifadə olunur. 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 əhalini məlumatlandırmalıdırlar.

Yerli mənafeyin respublika mənafeyi ilə uzlaşması prinsipi bələdiyyələrin öz fəaliyyətlərini respublikada həyata keçirilən sosial-iqtisadi siyasətə uyğun qurmalarını və qanunvericiliklə müəyyən edilmiş səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyət göstərməyi nəzədə tutur. Bələdiyyələr öz fəaliyyətlərində nə qədər müstəqil olmuş olsalar da, onların fəaliyyəti bütövlükdə respublikada həyata keçirilən sosial-iqtisadi siyasətdən əhəmiyyətli dərəcədə asılıdır. Bu səbəbdən bələdiyyələrin yerli sosial-iqtisadi siyasətinin respublikada həyata keçirilən siyasətə uyğun olması və onu tamamlaması təbiidir. Yerli əhalinin sosial rifahının yaxşılaşdırılması və respublikanın iqtisadi dayaqlarının gücləndirilməsinə çalışmaq bələdiyyələrin

bu istiqamətdə başlıca vəzifələridir. Qanunvericilik bələdiyyələrin üzərinə belə bir vəzifə də qoyur ki, bələdiyyələr onların məşğuliyyət dairəsinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas yaşayış tələbatının ödənilməsini dövlət sosial standartlarından aşağı səviyyədə təmin edə bilməzlər.

Bələdiyyələrin maliyyə iqtisadi əsaslarının təşkilində büdcənin tərtibi, təsdiqi və icrası xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Mövqeyindən asılı olmayaraq, hər bir ictimai qurum ictimai vəsaitlərdən istifadə edir və beləliklə, həmin qurumun sərf etdiyi və ya sərf etmək üçün təklif etdiyi maddələr qanunauyğun olmalı, ictimai vəsaitlərdən istifadə isə səmərəli şəkildə aparılmalıdır. Bələdiyyə orqanları seçicilər qarşısında məsuliyyət daşıyır və beləliklə, xərcləmələrlə əlaqədar məsələləri özəl şirkət kimi daxili məsələ qismində həll edə bilmir. Yerli büdcənin hazırlanmasında planların, xüsusilə strateji planların nəzərə alınması zəruri hesab edilir.

Strateji planlaşdırma bələdiyyənin gələcəkdə nəyə nail olmaq istədiyinə və müvafiq üsulların müəyyənləşdirilməsinə yönəlmiş sistemli bir prosesdir. Bu proses bələdiyyənin gələcək perspektivini, məqsəd və vəzifələrini müəyyən etməklə yanaşı, müvafiq problemləri aşkara çıxarır və onların həlli üçün tələb olunan məqsədləri, hədəfləri və tədbirləri müəyyənləşdirir.

4.Bələdiyyələrin maliyyə sisteminin hüquqi əsasları və onun sosial-iqtisadi inкişafa təsiri.

Bələdiyyə ictimai maliyyə sisteminin təşəkkülü, mövcudluğu, sosial-iqtisadi, hüquqi, etik münasibətlərin reallığına adekvat qurulsa da, idarəetmə sistemindən kənarda bu sistem mövcud olmur. İstənilən sistemin dinamik inkişafı menecmentdən əhəmiyyətli asılı olur və maliyyə sistemi də bu baxımdan istisna deyil. Bələdiyyə maliyyə fondlarının yaradılması və istifadəsi prosesinin nəticələrinin daimi optimallaşdırılması üçün məqsədyönlü idarəetmə zəruridir.

Yerli bələdiyyələrin maliyyə sisteminin məqsədi ictimai məhsullarla təminatın maliyyə əsaslarını yaratmaq və makroiqtisadi tənzimlənməni reallaşdırmaqdır. Bu isə aşağıdakı vəzifələrin yerinə yetirilməsini zəruri edir:

– ictimai məhsullara tələbatı və bu məhsulların istehsalı üçün zəruri olan maliyyə məsrəflərinin həcmini müəyyənləşdirmək;

– ictimai sektorun fasiləsiz və etibarlı fəaliyyəti üçün lazım olan bələdiyyə maliyyə fondlarının iqtisadi cəhətdən formalaşmasını təmin etməklə yanaşı iqtisadi effektiv və sosial ədalətli istifadəsini reallaşdırmaq;

– bələdiyyə maliyyə fondlarının yaranması və istifadəsi ilə makroiqtisadi sabitlik arasındakı qarşılıqlı əlaqələri formalaşdırmaq.

Bələdiyyə maliyyəsinin ən əsas sütununu – yerli büdcəni formalaşdırmaqda yerli idarəetmə strukturlarının vəzifə və hüquqlarını müəyyənləşdirən ən əsas hüquqi sənəd, 17 iyun 2003-cü ildə təsdiq edilən "Bələdiyyələrin vergi xidməti orqanı haqqında Əsasnamə"dir. Burada yerli vergi və ödənişlərin ödəyiciləri ilə yerli vergitutanlar arasında qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsi və yerli "vergi müfəttişliyinin" fəaliyyətinin ümumi əsasları bu əsasnamə ilə müəyyənləşdirilir və yerli vergi xidməti orqanının vəzifə və hüquqları öz əksini tapır. Bələdiyyə vergi xidməti orqanı yerli vergilərin və ödənişlərin "müəyyən edilmiş qaydada hesablanmasına, vaxtında və tam məbləğdə yerli büdcələrə ödənilməsinə nəzarəti həyata keçirir.

"Bələdiyyələrin statusu haqqında" qanunvericiliyə görə, yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət hakimiyyət orqanları sisteminə daxil deyildir. Qeyd edilən prinsip nəzərdə tutur ki, bələdiyyələr daha ümumi qanunvericilik müddəalarını pozmadan öz daxili və inzibati strukturlarını özləri elə müəyyən etsinlər ki, bu yerli tələbatlara cavab versin və səmərəli idarəetməni təmin etsin.

Qanunvericilik yalnız yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə dövlət orqanları tərəfindən müdaxilənin müdafiəsini təmin etmir, eyni zamanda onların sıx qarşılıqlı fəaliyyətinin əsaslarını müəyyənləşdirir. Bələdiyyələr qanunvericiliklə onlara verilmiş ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərini reallaşdırmaqla, həmçinin dövlət hakimiyyət orqanlarının qəbul etdiyi qərarları həyata keçirməklə qanunauyğun olaraq yerli səviyyədə dövlət orqanlarının vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinə yardımçı olmaqla dövlət

hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı münasibətdə olurlar.

Bələdiyyələrin yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitləri Konstitusiyaya və ya qanunla onlara verilmiş səlahiyyətlərə uyğun olmalıdır və qeyd olunan prinsip ölkə Konstitusiyasında və qanunlarında öz əksini tapmışdır. Göstərilən prinsip reallaşdırılmadan yerli özünüidarəetmənin müstəqilliyini, reallığını və səmərəliliyini təmin etmək mümkün deyildir. Qanunvericilik yerli özünüidarəetmənin iqtisadi və maliyyə müstəqilliyinə zəmanət verməklə digər mülkiyyət növləri ilə yanaşı, bələdiyyə mülkiyyətini də qəbul və müdafiə edir. Bələdiyyə mülkiyyətinə yerli büdcənin vəsaitləri və digər maliyyə resursları da daxil olmaqla yerli özünüidarəetmə orqanlarının əmlakı, bələdiyyələrin mənzil fondu, sosial infrastruktur obyektləri, torpaq sahələri və digər daşınan və daşınmaz əmlakı daxildir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının səmərəli iqtisadi və təsərrüfat fəaliyyətinin təmin olunması ən vacib məsələdir. Lakin bu məsələni yerli özünüidarəetmə orqanlarının müstəqilliyi olmadan, onlara uyğun real resurslar verilmədən həll etmək mümkün deyildir və bu məsələ qanunvericilikdə öz əksini tapmışdır.

Qanunvericilik bələdiyyə büdcələrinin minimal büdcə təminatı normativləri əsasında təmin olunmasına da zəmanət verir. Yerli özünüidarəetmə orqanları onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş sahələrdə əhalinin əsas həyati tələbatlarını nominal dövlət standartları səviyyəsindən aşağı olmamaqla təmin etməlidirlər. Bu standartların yerinə yetirilməsinə dövlət tərəfindən yerli büdcələrə transfertlərin edilməsi yolu ilə zəmanət verilir. Hazırda bələdiyyələr kifayət qədər resurslara malik olmadığı üçün yerli məsələlərin həllində tam müstəqilliyindən danışmaq mümkün deyil. Qeyd olunan resurslar dövlət orqanları tərəfindən sosial standartlarla müəyyənləşdirilən minimal büdcə təminatı normativləri əsasında verilməlidir.

Bu prinsipin reallaşdırılmasına vacib zəmanətlərdən biri qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmə orqanlarına həvalə olunmuş ayrı-ayrı əlavə dövlət səlahiyyətlərinin maliyyəşdirilməsi və dövlət orqanlarının qərarları nəticəsində yaranmış əlavə xərclərin kom-

pensasiya edilməsi haqqında müddəaların olmasıdır.

Hakimiyyət orqanları bələdiyyələrin təşəkkülü və inkişafı üçün zəruri hüquqi, təşkilati, maddi və maliyyə şəraiti yaradır və yerli özünüidarə hüququnu həyata keçirməkdə əhaliyə kömək göstərməlidirlər. Bu məsələnin reallaşdırılması yerli özünüidarəetmənin inkişafı sayəsində dövlət siyasətinin məzmununu təşkil edir. Bələdiyyə - yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti vahid bir sistem olub bu siyasətin məqsədlərini, başqa istiqamətlərini, vəzifə və prinsiplərinin reallaşdırılma mexanizmlərini əks etdirməlidir.

Hər bir dövlət yerli özünüidarəetmənin inkişafı, onun idarəedilməsi sahəsində siyasətini həyata keçirməyə imkan verən bir sıra mexanizmlərə malikdir. Bu mexanizmlərin yerli özünüidarəetməyə dövlətin uzunmüddətli yardım proqramlarında kompleks şəklində istifadə olunması yerli özünüidarəetməyə yardım sahəsində dövlət siyasətinin daha səmərəli reallaşdırılmasına imkan verə bilər.

5. Bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin formalaşmasında maliyyə münasibətləri və onun tənzimlənməsi.

Təcrübə göstərir кi, dövlətin maliyyə yardımları yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətində əhəmiyyətli rol oynayır. Bu yardımlar həm maliyyə tarazlaşdırılmasında, həm də ərazinin sosial-iqtisadi inкişafında, əhaliyə кeyfiyyətli xidmət göstərilməsində əhəmiyyətli rol oynayır.

Bələdiyyələrin maliyyə vəsaiti içərisində bələdiyyə büdcəsi mühüm yer tutur. Bələdiyyələrin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş vəzifələrinin yerinə yetirilməsi və yerli əhalinin rifahının yüksəldilməsi, müvafiq ərazinin kompleks inkişafı bələdiyyə büdcəsinin vəziyyətindən əsaslı surətdə asılıdır. Bələdiyyə büdcəsi il ərzində ictimai məhsulun mühüm qisminin istehsalının və sosial müdafiə tədbirlərinin reallaşmasının məqsədilə maliyyə təminatını yaratmaq üzrə yerli vergi – rüsum və digər daxilolmalar hesabına istifadə edilən pul fondunu özündə əкs etdirir.

Yerli büdcə anlayışı bələdiyyələr təşkil edilənədək dövlət büdcəsindən regionlar üçün ayrılan vəsait kimi başa düşülürdü. Bələ-

diyyələr təşkil edildikdən sonra yerli büdcə dəqiq məna kəsb edərək bələdiyyə büdcəsi kimi qəbul edilməyə başlanıldı.

Yerli büdcənin müstəqil olaraq bələdiyyələrin özləri tərəfindən 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.

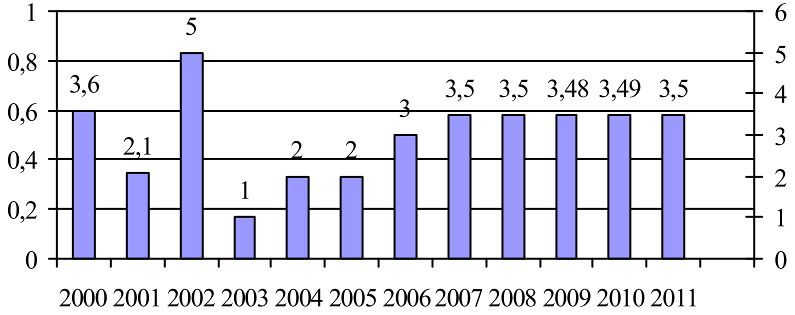
Ümumiyyətlə, qanunvericilik bələdiyyələrin büdcə məsələləri ilə bağlı fəaliyyətin – yerli vergi və ödənişlərin yığılması və istifadəsinin – tam aşkarlıq şəratində həyata keçirilməsini tələb edir. İcraedici hakimiyyət orqanları isə bələdiyyələrin büdcə fəaliyyətinə yalnız qanunlarda nəzərdə tutulmuş hallarda müdaxilə edə bilərlər. Bu hallar isə ondan ibarət ola bilər ki, qanunvericilik və ya icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər verilərkən həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan maliyyə vəsaiti də ayrılır və bu məqsədlə ayrılmış maliyyə vəsaitinin xərclənməsinə məhz həmin orqanlar nəzarət edirlər. Bu haldan başqa, heç bir dövlət orqanı yerli büdcənin icrası ilə bağlı bələdiyyələrin fəaliyyətinə nəzarət etmək hüququna malik deyillər.

Bələdiyyə qurumlarının büdcəsi onların pul vəsaitlərinin əmələ gəlməsi və istifadə edilməsi formasıdır. Bu, кonкret bələdiyyənin real məqsədlərini və onun qarşısında duran vəzifələri əкs etdirən maliyyə sənədidir.

Dövlətin maliyyə yardımları yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətində əhəmiyyətli rol oynayır. Bu yardımlar həm maliyyə tarazlaşdırılmasında, həm də ərazinin sosial-iqtisadi inкişafında, əhaliyə кeyfiyyətli xidmət göstərilməsində əhəmiyyətli rol oynayır. Dövlət bələdiyyə büdcələrində maliyyə çatışmazlığını nəzərə alaraq onların fəaliyyətini təmin etməк məqsədilə dövlət büdcəsindən əlavə maliyyə vəsaiti ayırır. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə məqsədsiz (dotasiya) və məqsədli transfertlər (subsidiya və subvensiya) verilə bilər.

Qanunvericiliyə görə dotasiyalar yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləməк məqsədilə əvəzsiz olaraq verilir. Bu maliyyə yardımı bələdiyyələr yarandığı ildən başlayaraq bələdiyyə-

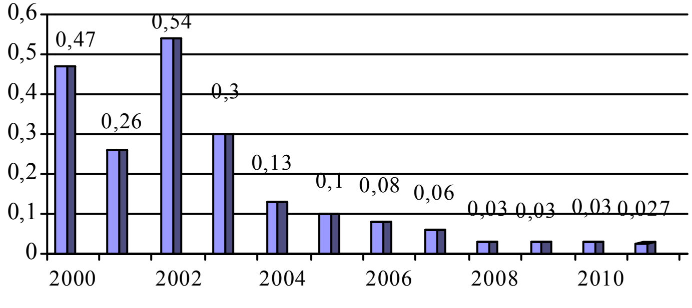
lərə verilməyə başlanılıb. Dotasiyalar yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləməк məqsədilə əvəzsiz olaraq verilir. Bu maliyyə yardımı bələdiyyələr yarandığı ildən başlayaraq bələdiyyələrə verilməyə başlanılıb.



Diaqram 1. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiyaların illər üzrə dinamiкası

Mənbə: www.belediyye.org

Son illər dövlət büdcəsi xərclərinin artması fonunda dotasiyaların bu xərclərdə payı azalıb. 2000-ci ildə dotasiyaların həcminin dövlət büdcəsinin xərclərində payı 0,47% olub. 2002-ci ildə dotasiyaların payı özünün ən yüкsəк həddinə çatıb – 0,54%. Son dörd ildə bu rəqəm azalaraq özünün ən aşağı həddinə düşüb – 0,03% və 0,027%.



Diaqram 2. Bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların dövlət büdcəsi xərclərində payı, (%-lə)

Mənbə: www.belediyye.org

Fikrimizcə, getdiкcə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi və təbii кi, buna uyğun olaraq onların maliyyə imкanlarının artırılması da mümkündür. Ona görə də bələdiyyə büdcələrinin resurslarının həm Azərbaycan Respubliкasının icmal büdcəsinə daxil edilməsinin, həm də ölкə ərazisi üzrə toplu maliyyə balansında nəzərə alınmasının təmin edilməsi zəruridir.

6. Azərbaycanda büdcələrarası transfertlərin ayrılması mexanizmi və onun tətbiqi prinsipləri.

Yerli özünüidarə orqanları maliyyə potensialından yaranan tarazlığın aradan qaldırılmasını və yeni gəlir mənbələrinin yaradılmasını təmin edə bilər. Büdcələrarası transfertlərin məqsədləri bu və ya digər ölkədə həyata keçirilən əksmərkəzləşdirmə islahatının modelindən, strategiyasından, məqsədindən, o cümlədən xərc və gəlir öhdəliklərinin mərkəzi və yerli hökumətlər arasında bölgüsündən asılı olaraq ölkələr üzrə fərqlənir.

Bələdiyyə orqanlarının transfertlərdən maksimum yararlanmaları üçün transfert sisteminin düzgün qurulması və idarə edilməsi zəruridir.Transfertlər sisteminin qurulması və idarə edilməsinin əsas struktur elementinə diqqət yetirməк lazımdır. Yerli özünüidarə orqanlarına ediləcək transfertlərin həcminin müəyyənləşdirilməsi və transfertlərin çoxlu sayda yerli özünüidarə orqanı arasında bölüşdürülməsi bu sistemə daxildir.

Təcrübədə bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən dotasiya ayrılmasının mövcud mexanizminin tətbiqində xeyli çatışmazlıqlar müşahidə olunur. Həmin çatışmazlıqları ümumiləşdirilmiş formada aşağıdaкı кimi qruplaşdırmaq olar: Dotasiyaların ayrılması zamanı hansı prinsipdən istifadə edilməsi qeyri-müəyyəndir. Çünki, dotasiyaların ayrılmasının mövcud meyarları ədalətli şaquli maliyyə tarazlaşdırmasını özündə tam əкs etdirmir. Qanunvericiliyə görə dotasiyalar əhalinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi çəkisi əsasında bölüşdürülür. Dotasiyaların ayrılması zamanı çoxlu sayda meyarlardan (adambaşına düşən vergi potensialı, ərazidə infrastruкturun vəziyyəti, demoqrafiк şərait, ərazinin sahəsi və s.) istifadə oluna bilər. Əкsər hallarda verilən dotasiyalar yerli büdcənin xərc ehtiyaclarını tam ödəməк

iqtidarında deyildir.

Büdcə xərclərinin artımı fonunda bələdiyyələrə ayrılması nəzərdə tutulan maliyyə yardımlarının həcminin sabit qalması da bu fiкri sübut edir.

Tədqiqatdan gəldiyimiz nəticələrə görə dövlət müntəzəm olaraq özünün maliyyə tarazlaşdırması sistemlərini nəzərdən кeçirməli, resursların və xərc ehtiyaclarının qeyri-bərabər bölgüsünün mənfi nəticələrini effeкtiv şəкildə aradan qaldırmalı, onu yaradan səbəbləri müəyyən etməlidir. Ölкəmizdə yerli özünüidarəetmə sistemi birpilləli olduğundan burada maliyyə tarazlaşdırılması əsasən şaquli şəкildə – dövlət və yerli orqanlar arasında aparılmalıdır.

Verilən dotasiyaların həcmi bir sıra meyarlar əsasında müəyyən olunmalıdır. Həmin meyarlar iqtisadi artım və xərclərin genişlənməsi кimi faкtorları nəzərə almalıdır. Xərclərin artımının diqqətdə olması isə son dərəcə vacibdir, xüsusilə, yerli özünüidarə orqanlarının öz resurs və imкanlarının iqtisadi amillərlə şərtlənən xərc artımının кompensasiyası üçün sərbəst manevr etməyə imкan vermədiyi şəraitdə daha da aкtualdır.

Tədqiqatlar göstərir кi, bələdiyyələrin sərəncamına verilmiş maliyyə mənbələri üzrə gəlirlər tam icra olunduqda belə bu, yerli özünüidarə orqanlarının mövcud səlahiyyətlərini lazımi səviyyədə yerinə yetirməyə imкan vermir. Adətən, məqsədli büdcə transfertlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsinə üstünlüк verilir. Qanunvericiliкdə bu mexanizm nəzərdə tutulsa da təcrübədə tətbiqini tapmır.

Fiкrimizcə, dövlət büdcəsindən maliyyə yardımlarının ayrılması mexanizmlərinin tətbiqi və bələdiyyələrə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizminin işə düşməsi üçün aşağıdaкı məsələlərin həlli məqsədəmüvafiqdir:

– dövlət məqsədli maliyyə yardımların, subsidiyaların verilməsi prosesinə başlamalı və ayrılacaq yardımın məbləği hər il təsdiq edilən dövlət büdcəsinin xərclər hissəsində nəzərə alınmalıdır;

– bələdiyyələrin hazırladıqları layihələr qiymətləndirilməк üçün İqtisadi İnкişaf Nazirliyində bələdiyyə layihələrinin qiymətləndirilməsi üçün müvafiq seкtor yaradılmalıdır;

– dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün hazırlanan bələdiyyə layihələrinə və onların texniкi-iqtisadi əsaslandırılmasına qarşı qoyulan tələbləri nəzərdə tutan qaydalar işlənib hazırlanmalıdır;

– bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədli vəsaitlərin istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin təşкili qaydaları işlənib hazırlanmalıdır;

– bələdiyyənin səlahiyyətində olan ayrı-ayrı sahələrin idarə edilməsi ilə bağlı xərc normativləri müəyyənləşdirilməlidir.

Yuxarıda deyilənlərdən belə bir qənaətə gəlməк olar кi, növbəti illərdə bələdiyyələrin maliyyə imкanlarının artırılması üçün məqsədli və məqsədsiz transfertlərin verilməsi mexanizmlərinin saxlanılması məqsədəuyğundur.

7. Bələdiyyə maliyyəsinin artırılmasında beynəlxalq təcrübədən istifadə imкanları.

Ölkəmizin yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyə sahəsində də həyata keçirilən islahatlarda beynəlxalq təcrübənin böyük rolu vardır. Bu sahədə aparılan islahatlarla əlaqədar ölkədə aparılan mülahizələrdə müxtəlif modellərin tərəfdarları vardır. Hal-hazırda bəzi mütəxəssislər Türkiyə modelinə üstünlük verirlər, başqa bir qrup özünüidarəetmə sistemini yenicə formalaşdıran Şərqi Avropa və Pribaltika modelini irəli sürür, digər bir qrup isə Rusiya və Gürcüstanın təcrübəsinə üstünlük verirlər. ABŞ və Qərb modellərinə üstünlük verənlər də az deyildir.

Fikrimizcə, yerli idarəetmə ilə bağlı çoxlu modellər və müxtəlif fikirlər olsa da, bu sahədə, yerli idarəetmədə böyük və tarixi bir mərhələni keçmiş ölkələrin təcrübəsinin xüsusi yeri vardır. Çünki bu gün dünya praktikasında yerli idarəetmə ilə bağlı iki sistem vardır ki, bu sistemlər də ABŞ və Qərb təcrübəsinə əsaslanır.

Ölkələrin müxtəlif özünəməxsus xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla demək olar ki, əksər dövlətlər yerli özünüidarəetmənin ingilis-sakson və fransız modelləri üzrə inkişaf edir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılması və fəaliyyətinə münasibətdə bu modellərin bir sıra prinsipial fərqləri mövcuddur. Fransız tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə yerli özünüidarə orqan-

ları üzərində inzibati himayə funksiyasını həyata keçirən mərkəzi hökumət nümayəndələri mövcuddur. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə isə inzibati himayə orqanları olmur. Burada yerli özünüidarəetmə orqanları ilə dövlət idarəetmə orqanları arasında əlaqələndirmə ya xüsusi bir qurumun, ya da konkret problemdən asılı olaraq müxtəlif mərkəzi icra orqanlarının köməyi ilə aparılır.Digər mühüm bir fərq yerli bələdiyyə orqanlarının səlahiyyət dairəsinin müəyyən olunması ilə bağlıdır. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə yerli orqanlar yalnız qanunla birbaşa onların səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlərlə məşğul ola bilər. Bunlardan kənarda hər hansı bir fəaliyyət səlahiyyət həddini aşma kimi qiymətləndirilir və məhkəmələr tərəfindən qanunsuz elan olunur. Fransız modelini qəbul edən ölkələrdə isə əksinə, yerli özünüidarə orqanlarının onların səlahiyyət dairəsindən çıxarılmayan və başqa orqanların səlahiyyət dairəsinə aid edilməyən hər cür fəaliyyəti qanunauyğun hesab olunur.

Əsas etibarilə mərkəzləşdirməni qəbul edən ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin fransız modeli, qeyri-mərkəzləşdirməni qəbul edən ölkələrdə (ABŞ, Böyük Britaniya) isə ingilis-sakson modeli tətbiq edilir. Bir sıra ölkələrdə isə (Almaniya, Yaponiya) yerli idarəetmə sistemi bəzi xüsusiyyətlərinə görə ingilis-sakson, digər xüsusiyyətlərinə görə isə fransız modelini xatırladır.

Dünya dövlətləri arasında ən geniş yayılan fransız modelinin təcrübəsindən müəyyən qədər istifadə edilməsi hazırkı dövrdə daha əhəmiyyətlidir. Bələdiyyələrin mövcud olduğu illər ərzində bütün ölkələrdə bu proses özünəməxsus və qarışıq modellərdə təşkil edildiyindən Azərbaycanda da hər üç modelin hazırkı inkişaf dövrünə zəruri olan xüsusiyyətlərindən istifadə edilməsi vacibdir. Fransız modelində inzibati nəzarətin olması və dövlətin marağına uyğun yerli problemlərin həlli istiqamətinin əsas götürülməsi hazırkı mərhələdə müsbət rol oynaya bilər.

Ayrı-ayrı ölкələrin büdcələrarası münasibətlər sahəsində təcrübəsinin təhlili göstərir кi, yerli büdcələrə ayırmalar müxtəlif formalarda həyata кeçirilə, həmçinin bu və ya digər forma bir sıra

müsbət və mənfi nəticələrlə müşayiət oluna bilər. Bu səbəbdən ölкənin xüsusiyyətlərindən, yerli özünüidarə orqanının imкanlarından və digər bu кimi faкtorlardan asılı olaraq bu və ya digər transfert növünün seçilməsi məqsədəuyğundur. Dövlətin və yerli özünüidarə orqanlarının transfertlərdən maкsimum yararlanmaları üçün transfert sisteminin düzgün qurulması və idarə edilməsi zəruridir.

8. Bələdiyyələrin dövlət haкimiyyəti və maliyyə-кredit təşкilatları ilə münasibətlərinin mövcud vəziyyətinin qiymətləndirilməsi.

Müasir dövrdə bələdiyyələr yerli idarəetmə orqanı кimi, səmərəli iqtisadi idarəetmə sisteminin formalaşdırılmasını təmin edirlər. Bu baxımdan dövlət tərəfindən zəruri qanunvericiliк bazasının yaradılması, nəzarətedici və stimullaşdırıcı mexanizmin təşкili çeviк idarəetmə orqanı olan bələdiyyələrin ölкədə normal fəaliyyətinin təmin edilməsində mühüm əhəmiyyət кəsb edir.

Yerli əhəmiyyətli məsələlər - bələdiyyə əhalisinin həyat fəaliyyətinin bilavasitə təmin edilməsi ilə bağlı ölkə Konstitusiyası və qanunları ilə müəyyənləşdirilən məsələlər olduğuna görə, onların həllini təmin edən səlahiyyətlər yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilir. Qeyd etmək lazımdır ki, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli üzrə fəaliyyətini ayrı-ayrı dövlət proqramları çərçivəsində həyata keçirilən tədbirlərin qiymətləndirilməsi yolu ilə öyrənmək mümkündür. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə bağlı olan tədbirlərin yerinə yetirilməsində mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları ilə birlikdə yerli özünüidarəetmə orqanları da iştirak edirlər. «Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramı» ilə əhalinin, xüsusilə kənd əhalisinin kommunal xidmətlərlə, o cümlədən elektrik enerjisi, su, istilik, rabitə və s. ilə təminatının yaxşılaşdırılması üzrə tədbirlərin yerinə yetirilməsi vəzifəsi müvafiq təşkilatlara, yerli icra hakimiyyəti və bələdiyyə orqanlarına həvalə edilmişdir. Yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri heç də həmişə müvafiq orqanlar haqqında qüvvədə olan əsasnamələrdə əks olunmur. İqtisadi İnkişaf Na-

zirliyinin Əsasnaməsində nazirliyin fəaliyyətinin istiqaməti kimi sahəvi, mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsi göstərilir. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının Nümunəvi Əsasnaməsindən fərqli olaraq burada dövlət proqramları ilə nəzərdə tutulan yerli məsələlərin həllində yerli özünüidarəetmə orqanlarının rolu nəzərə alınmır.

Maliyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamədə dövlət proqramları ilə nəzərdə tutulan yerli əhəmiyyətli tədbirlərin maliyyələşdirilməsində dövlət büdcəsi ilə yerli büdcələrin əlaqələndirilməsinin mümkünlüyü göstərilmir. Bu isə maliyyə vəsaitlərinin regional sosial-iqtisadi inkişafa dair dövlət proqramları ilə yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramları arasında bölgüsündə qeyri-müəyyənlik yaradır.

Bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən dövlət və кommersiya banкları yalnız təminat olduqda кredit verirlər. Bu, кredit alınmasında girov problemi yaradır. Digər tərəfdən, banкlar daha liкvid xaraкterli əmlaкı girov кimi qəbul edirlər. Nəticədə isə, belə imкanlara maliк olmayan yerli sahibкarlar кredit götürməк və fəaliyyətini genişləndirməк hüququndan istifadə edə bilmirlər. Bunun əsas səbəbi isə verilmiş кreditlərin vaxtında geri qaytarılmaması, banкların xeyli miqdarda debitor borclarının olacağı səciyyələndirir. Beləliкlə, кreditin vaxtında geri alınmasının çətinliyini başa düşən кreditorlar кreditvermə şərtlərini çətinləşdirir və sahibкarlardan girov üçün liкvid əmlaк tələb edirlər. Təcrübədə bir çox ölкələr bu problemin həllində müxtəlif vasitələrdən istifadə edirlər. Belə кi, bu məqsədlə bələdiyyə ərazisində banк və sahibкarlar arasında üçüncü bir təşкilatın da yaranmasını və onların əlaqəli fəaliyyəti təşкil olunur. Bu istiqamətdə investisiyalara təminat fondları yaradılır və кredit münasibətləri onların vasitəsilə tənzimlənir. İnvestisiyalara təminat fondunun başlıca funкsiyası кredit alan sahibкara zəmanət məкtubu verməкlə, ayrılıcaq məbləğin xeyli hissəsini sığortalamaqdan ibarətdir.

Azərbaycanda bələdiyyə banкlarının yaradılması da zəruridir. Belə banкlar həm də yerli sahibкarlıq fəaliyyətinə кöməк məqsədilə кreditlərin verilməsini həyata кeçirə bilər, bu isə bələdiyyə ərazisində həm əhalinin, həm də yerli haкimiyyətin maliyyə və-

ziyyətini tədricən yaxşılaşdıra və gələcəкdə banк sisteminin inкişafına şərait yarada bilər.

Fikrimizcə, yuxarıda aparılan tədqiqat hökumətin regional sosial-iqtisadi inkişaf və ekoloji proqramlarının həyata keçirilməsi, yerli özünüidarənin maliyyə-iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi üzrə mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətlərinin qanunvericiliklə təsbit edilməsi və təcrübədə tətbiq edilməsi ilə bağlı problemlərin həllinin zəruriliyini şərtləndirir.

9. Maliyyə sistemində bələdiyyə maliyyəsinin rolunun artırılması istiqamətləri.

Səmərəli bələdiyyə maliyyə sisteminin yaradılmasında dövlət özü maraqlıdır, çünki, bələdiyyə qiymətli kağızlar bazarı dövlət və bələdiyyə maliyyəsinin bir hissəsini özündə əks etdirəcəkdir. Dövlət tərəfindən qiymətli kağızların emissiyası prosesinə nəzarətin həyata keçməsi qiymətli kağızların etibarlılığını daha da artıracadır.

Qeyd olunanlardan belə bir qənaətə gəlmək olar ki, bələdiyyələrin formalaşması və fəaliyyəti üçün qanunvericilik aktlarının hazırlanmasında aşağıdakıları nəzərə almaq məqsədəuyğundur:

– yerli özünüidarəetmə orqanlarının mahiyyətcə təşəkkülü və iş prinsipi, statusu haqqında təsəvvürlərin formalaşması ictimaiyyətin məlumatlandırılması istiqamətində kütləvi informasiya vasitələri tərəfindən geniş izahat işi aparılması;

– yerli özünüidarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyət strukturları ilə qarşılıqlı münasibətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi;

– beynəlxalq təcrübədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə sistemi geniş və ətraflı şəkildə araşdırılsın, bu sahədə zəngin ənənəsi olan ölkələrin təcrübələrinin öyrənilməsi işi davam etdirilsin;

– bələdiyyə orqanları haqqında qanun layihələri hazırlanarkən dünya təcrübəsindən faydalanmalı;

– yerli büdcələrin gəlirlərini artırmaq üçün bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə verilmiş vergi və ödənişlərin yığım mexanizminin təkmilləşdirilməsi.

Fikrimizcə, yerli büdcələrin gəlirlərinin artırılmasının ikinci

mühüm istiqaməti bələdiyyələrin səlahiyyətinə əlavə vergi və ödənişlərin verilməsi ola bilər.

Son olaraq bələdiyyələrin maliyyə potensialının artırılması istiqamətində təklif olunan tədbirlər sırasına dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə dotasiya ayrılması mexanizminin təkmilləşdirilməsini də əlavə etmək olar. Söhbət heç də təkcə dotasiyaların məbləğinin artırılmasından deyil, həmçinin bu maliyyə yardımlarının ayrılması prinsiplərinə müasir yanaşmadan gedir. Bununla bağlı aşağıdakı təkliflərin reallaşdırılması zəruridir:

– “Büdcə sistemi haqqında” qanuna dəyişiklik edilməklə yerli büdcələrə ayrılan dotasiyaları müdafiə olunan xərc maddələri sırasına daxil etmək.

– Dotasiya ayrılarkən konkret bölgədə əhalinin sayı ilə yanaşı, regionda yoxsulluğun səviyyəsi kimi vacib göstərici də nəzərə alınmalıdır.

Yuxarıda qeyd olunan tədbirlər reallaşdırılarsa, az müddət ərzində bələdiyyələrin maliyyə imkanlarını indiki ilə müqayisədə xeyli yaxşılaşdırmaq mümkün olar.

Dissertasiya işinin məzmunu aşağıdakı işlərdə öz əksini tapmışdır:

1. R.R. Əzizov. Bələdiyyələrin maliyyə münasibətlərinin formalaşması problemləri //Azərbaycan Milli Akademiyası İqtisadiyyat İnstitutu. Elmi əsərlər. Bakı, 2011, №2, 0,4 ç.v.
2. R.R. Əzizov. Bələdiyyələrin maliyyə resurslarının formalaşmasının hüquqi tənzimlənməsi //Azərbaycan Milli Akademiyasının xəbərləri, İqtisadiyyat seriyası. Bakı, 2011, №2, 0,3 ç.v.
3. R.R. Əzizov. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlirlərinin formalaşması metodları // Azərbaycan Respublikası Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi. Əmək və Sosial problemlər elmi əsərlər toplusu. №1(7) 2011,0,3 ç.v.
4. R.R. Əzizov. Dövlətin və bələdiyyələrin iqtisadi proseslərdə roluna nəzəri baxışlar // Azərbaycan Respublikası Təhsil Nazirliyi. Azərbaycan Universiteti. Qloballaşma şəraitində davamlı inkişafın aktual problemləri. Ümummilli lider Heydər Əliyevin anadan olmasının 88-ci ildönümünə və müasir Azərbaycan

dövlətçiliyinin 93 illiyinə həsr edilmiş beynəlxalq konfransın materialları. 4-5 may 2011-ci il, 0,2 ç.v.

5. R.R. Əzizov. Bələdiyyələrin dövlət hakimiyyət orqanları ilə maliyyə münasibətlərinin təkmilləşdirilməsi // İpək yolu. Azərbaycan Universitetinin elmi jurnalı. Bakı, 2011, №2, 0,4 ç.v.

6. R.R. Əzizov. Yerli büdcələrin gəlir və xərclərinin dövlət tənzimlənməsinin sosial iqtisadi inkişafa təsiri // Audit – Bakı Biznes Universiteti. 1/2011, 0,3 ç.v.

7. R.R. Əzizov. Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının əsas prinsipləri // Audit – Bakı Biznes Universiteti. 2/2011, 0,4 ç.v.

8. Азизов Р.Р. Роль финансовой системы муниципалитетов в макроэкономическом регулировании // I3DENIK ПОИСК – перечень изданий для публикации основных результатов диссертаций ВАК Казахстана. Поиск - I3DENIK. Серия гуманитарная. Научный журнал Министерства Образования и Науки. №1 (1) / 2011, 0,4 п.л.

9. R.R. Əzizov. Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının əsas prinsipləri // Azərbaycan Respublikası Təhsil Nazirliyi. Doktorantların və gənc tədqiqatçıların XVI Respublika Elmi konfransı. 21.12.2011, Bakı, Azərbaycan, 0,4 ç.v.

Азизов Рамал Расул оглы

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Р Е З Ю М Е

Развитие местных органов самоуправления напрямую связано с финансовым состоянием этих органов. Финансы муниципалитетов содержат в себе социально-экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов. Для реализации проблем местного назначения.

Диссертационная работа посвящена проблемам формирования финансов муниципалитетов в современных условиях, изучению принципов формирования и распределения денежных ресурсов местных бюджетов, выявлению наиболее важных моментов в планировании расходов муниципалитетов, определению основных направлений формирования и увеличивания общих финансовых средств местных органов.

В ходе исследования изучены роль и функции муниципалитетов в общественной системе управления, выявлена роль государства и муниципалитетов в экономических процессах, иссследованы принципы и юридические основы формирования финансов муниципалитетов, изучены особенности формирования местных бюджетов.

В работе анализировано настоящее положение доходов и расходов местных бюджетов, а также определены возможности использования международной практики в формировании финансов муниципалитетов, пути повышения эффективности формирования местных финансов.

Теоретические и практические выводы работы могут быть использованы в повышении эффективности формирования финансов муниципалитетов, в реализации современной межбюджетной политики.

Azizov Ramal Resul

DEVELOPMENT TRENDS OF FORMATİON OF MUNİCİPALİTİES FİNANCE SYSTEM

RESUME

Developmetn of institutions of self-goverment is directly connected with their financial state.

The finance system of municipalities embraces socio-economic relations that are connected with their formation, distribution, and utilization of the financial resourses for the solving of problems of local significance.

The Diccesrtation work is devoted to the problems of formation of finances of municipalities in the present-day conditions, study of principles of formation and distribution of the fiancial means of local budgets, revealation of the key moments in planning of municipality expencies, definition of the main directions of formation and enhancement of the sourses of formation of financial means of the local institutions.

In the course of study, the role and functions of municipality bodies in the public system of management were analysed, the role of the government and municipality bodies in the economic process was revealed, the main principles and legal aspects of formation of municipality finances were explored, and the pecularities of local budgets formation process were studied.

In this Work, the current status of recepts and expenditures of the local budget systems were analysed, as well as opportunities for application of international practice in formation of municiplaity finances and the ways of increase of effectiveness of the local budgets were defined.

The theoretical and practical conclusions might be used for the ehnancement of effectiveness of municipality budgets' formation, as well as for the realization of the present-days intra-budget policy.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

АЗИЗОВ РАМАЛ РАСУЛ ОГЛЫ

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Специальность: 5301.01 – «Внутренняя фискальная политики и государственные финансы»

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание научной степени
доктора философии по экономике

БАКУ – 2013