

MALİYYƏ
ƏKSMƏRKƏZLƏŞMƏSİ
Büdcələrarası münasibətlər
sahəsində xarici ölkələrin təcrübəsi

Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Bakı - 2008

Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Maliyyə əksmərkəzləşməsi: Bütçələrarası münasibətlər sahəsində xarici
ölkələrin təcrübəsi
Bakı; 2008, səh.72

Müəlliflər:

Azər MEHTİYEV
Rövşən AĞAYEV

Redaktor:

Uğur BAYRAMOV



Kitab "Bütçələrarası münasibətlər sahəsində xarici ölkələrin təcrübəsi" layihəsi çərçivəsində Açıq Cəmiyyət İnstitutu - Yardım Fondunun maliyyə dəstəyi ilə çap olunub.

Layihənin rəhbəri:

Abil BAYRAMOV

Kitabda bütçələrarası münasibətlər sahəsində xarici ölkələrin təcrübəsi, həmçinin Azərbaycanda bütçələrarası münasibətlərin mövcud vəziyyəti və inkişaf perspektivlərinə yanaşmalar öz əksini tapıb.

Kitabdan yerli özünüidarə məsələləri ilə məşğul olan dövlət qurumlarının, qeyri-hökumət təşkilatlarının, bələdiyyələrin təmsilçiləri, uyğun ixtisas üzrə təhsil alan tələbələr və digər şəxslər faydalana bilər.

Giriş

Azərbaycanın yerli özünüidarəetmə sistemi öz mövcudluğunun doqquzuncu ilini yaşayır. Bələdiyyə institutunun mövcud vəziyyətinə münasibətdə müxtəlif yanaşmalara baxmayaraq hamının etiraf etdiyi bir məsələ var: yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı üçün bələdiyyələrin normal fəaliyyətinə mane olan, onların real idarəetmə təsisatlarına çevrilməsini əngəlləyən problemlərin həlli qaçılmazdır. Yerli özünüidarəetmə institutlarının əsas problemləri sırasına səlahiyyətlərin məhdudluğu, maliyyə və kadr potensialının zəifliyi, ərazi və əhali baxımından kiçik ölçülü bələdiyyələrin çoxluğu, vətəndaşların yerli özünüidarədə iştirak səviyyəsinin aşağı olması kimi mühüm məsələlər daxildir. Bu problemlər sırasında bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olması xüsusi yer tutur. Çünki maliyyə potensialının zəifliyi hətta bələdiyyələrə verilmiş məhdud səlahiyyətlərdən istifadəni belə əhəmiyyətli dərəcədə çətinləşdirir.

Ölkə bələdiyyələrinin maliyyə imkanlarının aşağı olmasının əsas səbəbi maliyyə əksmərkəzləşməsi istiqamətində zəruri islahatların həyata keçirilməməsidir. Bələdiyyələrin böyük əksəriyyəti onlar üçün tanınmış maliyyə mənbələrinin bir çoxundan yararlanıbilmir, dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyaların həcmi isə çox kiçik olduğundan bələdiyyələrin maliyyə imkanlarına təsiri çox cüzdür. İndiyə qədər bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən məqsədli transfertlər almasına da rast gəlinməyib. Bələdiyyələrin məhdud maliyyə mənbələrinə malik olması fonunda dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə subvensiya, subsidiya, dotasiya, büdcə kreditləri, büdcə ssudaları kimi transfertlərin ayrılması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu transfertlərin ayrılması imkanları qanunvericilikdə nəzərdə tutulsa da təkmil mexanizmlərin olmaması onlardan istifadəni mümkünsüz edir.

Bu kitabda da başlıca məqsəd oxucuları büdcələrarası münasibətlərlə bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi və Azərbaycanda büdcələrarası münasibətlərin müasir vəziyyəti və problemləri ilə tanış etməkdir. Bu kitab “Mülki cəmiyyətə doğru” Mərkəzinin hazırladığı maliyyə əksmərkəzləşməsi ilə bağlı eyni silsilədən olan üçüncü kitabdır. Gələcəkdə bu silsilədən olan digər tədqiqatların da hazırlanması planlaşdırılır. İnanırıq ki, digər nəşrlərimiz kimi bu kitab da ondan istifadə edənlər üçün faydalı olacaq və Ölkəmizdə əksmərkəzləşmə siyasətinin uğurla həyata keçirilməsinə öz töhfəsini verəcək.

Abil Bayramov
“Mülki cəmiyyətə doğru”
Mərkəzinin direktoru

Büdcələrarası transfertlərin maliyyə münasibətləri sistemində yeri



Əhalinin bütçə ehtiyaclarının qiymətləndirilməsi istənilən ölkədə maliyyə resurslarının bütçə sisteminin müxtəlif səviyyələri arasında bölüşdürülməsinin ən mühüm elementidir. Bu cür bölgünün əsas forması isə bütçələrarası transfertlər, o cümlədən tarazlaşdırıcı maliyyə yardımlarıdır.

Nəzəri yanaşmalara görə, bütçələrarası tarazlaşdırıcı transfertlər aşağıdakıları təmin etməlidir:

a) iqtisadi effektivlik - bu, aşağı idarəetmə pillələrinin daha səmərəli bütçə xidmətləri göstərməsi üçün müsbət stimulların yaradılmasını ehtiva edir. Bütçələrarası transfertlərin effektivliyi üçün ən başlıca şərtlər maliyyə yardımlarının şəffaf bölgü mexanizmlərinin olması və yerli idarəetmə qurumlarının əhalinin ehtiyaclarına uyğun xidmətlər təklif etməsi üçün onların sərbəst qərar vermə hüququnun mövcudluğudur (öz növbəsində, sonuncu transfertlərin daha çox hissəsinin mümkün qədər məqsədsiz xarakter daşması sayəsində mümkündür);

b) coğrafi ədalətlik - bu, ölkənin bütün ərazisində yaşayan insanların əsas (baza) ictimai xidmətlərə çıxış imkanlarının bərabərləşdirilməsini nəzərdə tutur;

c) ictimai maliyyənin idarə olunmasına məsuliyyətlik - bu, yerli səviyyədə rəşional və hesabatlı bütçə siyasətinin yeridilməsi üçün stimulların yaradılmasını ehtiva edir.

Bütçələrarası transfertlərin mahiyyətinin düzgün qavranılması üçün ilk növbədə bütçələrarası münasibətlərə kompleks yanaşılmasına ehtiyac var. Çünki istənilən ölkədə transfertlər həmin münasibətlərin bir elementi kimi çıxış edir. Odur ki, əvvəlcə bütçələrarası münasibətlərin mahiyyətinə, onların formalaşma prinsiplərinə və ayrı-ayrı elementlərinə diqqət yetirək.

Müxtəlif ədəbiyyatlarda “bütçələrarası münasibətlər” anlayışının fərqli izahına rast gəlmək mümkündür. Bəzi müəlliflər bütçə

tənzimlənməsi, büdcə federalizmi və büdcələrarası münasibətlə anlayışlarını tamamilə eyniləşdirirlər¹. Başqa bir qrup ekspert isə büdcələrarası münasibətlər dedikdə, yalnız əyalətlərə və bələdiyyələrə maliyyə yardımını nəzərdə tutur².

Lakin sırf nəzəri baxımdan bu yanaşmaların heç biri büdcələrarası münasibətləri tam ehtiva etmir. Daha geniş mənada büdcələrarası münasibətlər büdcə (həmçinin büdcədənkenar fondların) vəsaitlərinin bölgüsü və istifadəsi ilə əlaqədar olaraq müxtəlif büdcə subyektləri arasında yaranan iqtisadi münasibətləri ifadə edir. Bu cür iqtisadi münasibətlər müxtəlif səviyyəli hakimiyyət orqanları arasında yaranır və onların reallaşdırılması konstitusiyada nəzərdə tutulmuş sosial zəmanətlərin əldə olunması üçün bütün ölkə ərazisinə bərabər imkanların formalaşmasına şərait yaradır. Bu yanaşmadan çıxış edən bir sıra müəlliflər büdcələrarası münasibətləri bölgü (yuxarı büdcə həlqəsinə vergi daxilolmalarının müəyyən hissəsinin normativlər əsasında ayırma şəklində aşağı büdcə həlqələrinə köçürülməsi) və yenidən bölgü (büdcə vəsaitlərinin müəyyən hissəsinin məqsədli və məqsədsiz transfertlər vasitəsilə müxtəlif büdcə subyektləri arasında paylaşdırılması) münasibətlərinin məcmusu kimi nəzərdən keçirirlər³.

Hər bir ölkədə büdcələrarası münasibətlərin xarakterini onları formalaşdıran prinsiplər müəyyənləşdirir. Bu sfera ilə bağlı ədəbiyyatlarda büdcələrarası münasibətlərin ən vacib prinsipləri kimi aşağıdakılar qeyd olunur:⁴

-
- 1 Максимова Н.С. Экономические основы федерализма и организация межбюджетных отношений в Российской Федерации. Москва., 2002. С.28.
 - 2 Жадобина Н.Н. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления. Тюмень, 2001. С.16
 - 3 Якутова М.А. .Механизм правового регулирования межбюджетных отношений: теория и практика
 - 4 Мигара Де Сильва. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и Российская практика». Москва 2006. стр. 297.

1) Müstəqillik. Yuxarı büdcə həlqəsindən maliyyə vəsaitləri alan yerli və regional idarəetmə qurumları yetərincə müstəqilliyə və öz prioritetlərini müəyyənləşdirmək imkanına malik olmalıdırlar. Onların qərar qəbul etmək azadlığı yuxarı dövlət orqanlarının tələb və qərarları ilə güclü şəkildə məhdudlaşdırılmamalıdır. Öz növbəsində, yerli və regional idarəetmə orqanları şəxsi gəlir mənbələrinin (yerli vergi və ödənişlərin), həmçinin məqsədsiz transfertlərin idarə olunması sahəsində müəyyən səlahiyyətlərə və qərar qəbuletmə sərbəstliyinə malik olmalıdırlar.

2) Şaquli balanslaşdırma. Yerli və regional idarəetmə qurumları onlara həvalə edilmiş səlahiyyət və xərc öhdəliklərinin icrası üçün yetərincə gəlirlərə malik olmalıdırlar.

3) Öncədən proqnozlaşdırılma. Maliyyə yardımlarının bölüşdürülmə mexanizmləri yerli və regional idarəetmə qurumlarına məxsus gəlirlərin miqyasının öncədən və dəqiq bilinməsinə təmin etməlidir. Paylı (tənzimlənən) vergilərdən istifadə edildiyi şəraitdə ayırma normativləri uzun müddətə müəyyən edilməlidir. Transfertlərin bölüşdürülmə mexanizmlərində, həmçinin onların ümumi həcmünün müəyyən edilməsi metodikasında baş verən dəyişikliklər əvvəlcədən elan olunmalı və bütün maraqlı subyektlər bu barədə yetərincə məlumatlandırılmalıdırlar.

4) Aldadıcı stimulların yoxluğu. Transfertlərin təqdim olunması yerli və regional idarəetmə qurumlarında aldadıcı stimullar yaratmamalıdır. Bu vəsaitlərin təqdim olunmasının elə sistemi qurulmalıdır ki, o, transfertləri alan subyektlərdə izafi xərcləmələrə, öz gəlir mənbələrindən zəif bəhrələnməyə stimulları öldürməsin.

5) Sadəlik və obyektivlik. Transfertlərin həcmünün hesablanması metodikası kifayət qədər sadə olmalı və onların bölüşdürülməsi obyektiv göstəricilərə əsaslanmalıdır.

6) Vəsaitlərin məqsədəuyğun xərclənməsinə zəmanət. Məqsədsiz transfertlərin təqdim olunduğu halda onların təyinatı-

na uyğun və səmərəli xərclənməsini təmin edən nəzarət mexanizmləri olmalıdır.

Bütün qeyd olunanları konkretləşdirərək büdcələrarası münasibətlərə belə bir ümumiləşdirilmiş yanaşma tətbiq oluna bilər ki, bu münasibətlər müxtəlif səviyyəli idarəetmə pillələri arasında münasibətlərin üç mühüm elementini özündə birləşdirir: xərc səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsi; gəlir mənbələrinin bölüşdürülməsi; büdcə tarazlaşdırılması və maliyyə yardımlarının bölüşdürülməsi. Bəzi müəlliflər hətta bura dördüncü bir elementi - yerli səviyyədə borclanmanı da əlavə edirlər.

Xərc səlahiyyətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi büdcələrarası münasibətlərin eyni elementidir ki, bunsuz gəlirlərin müxtəlif hakimiyyət pillələri arasında bölgüsünün ən mükəmməl sisteminin mövcudluğu şəraitində belə əksmərkəzləşdirmə prosesi əhəmiyyətli dərəcədə ləngiyə bilər. Məsələn, Latın Amerikasının və Şərqi Avropanın bir sıra ölkələrində bu prosesin baş verməsi nəticəsində mərkəzi hökumətlərin yükü həddən artıq ağırlaşır⁵.

Müxtəlif büdcə səviyyələri arasında gəlirlərin bölüşdürülməsinə gəldikdə, yerli özünüidarə orqanları onların səlahiyyətlərinə aid edilmiş məsələlərin həllini, yerli xidmətlərin göstərilməsini reallaşdırmaq üçün zəruri həcmdə maliyyə vəsaitlərinə malik olmalıdır. Bunun üçün onların dayanıqlı və özlərinin müstəqil qərar verə biləcəyi gəlir mənbələrinin mövcudluğu həlledici şərtidir. Bu müddəa Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasının da fundamental tələblərindən biridir.

Nəhayət, büdcələrarası münasibətlər sisteminin ən mühüm elementi - büdcələrarası transfertlərin zəruriliyinə diqqət yetirək. Gəlir və xərc səlahiyyətlərinin bölgüsü həmişə büdcələrarası münasibətlər sistemində üfüqi və şaquli uyğunsuzluqla müşahidə

5 Мигара Де Сильва. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и Российская практика». Москва 2006. стр. 54.

olunur. Sadə dillə desək, ya yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərinin xərc tutumu onlara həvalə edilmiş gəlir mənbələrinə nisbətən daha yüksək olur, ya da eyni büdcə funksiyalarını daşımalı olan yerli özünüidarə orqanlarının büdcə potensialı biri-birindən fərqlənir. Bunlardan birincisi şaquli, ikincisə üfüqi uyğunsuzluq adlandırılır. Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsində bu uyğunsuzluqların aradan qaldırılması üçün büdcələrarası transfert mexanizmindən istifadə edilir.

Büdcələrarası transfertlərin mahiyyəti, formaları və prinsipləri

Qeyd olunduğu kimi, yerli özünüidarə qurumlarının zəruri maliyyə resursları ilə təminatı əksmərkəzləşmənin fundamental prinsipi hesab edilir. Bu orqanların maliyyə resurslarının iki mənbəyi var:

a) Yerli özünüidarə qurumlarının özlərinə məxsus olan maliyyə mənbələri. *Bura yerli vergi və ödənişlər, borc vəsaitləri, əmlakın özgəninkiləşdirilməsindən daxilolmalar, ianələr və s. daxildir;*

b) Transfertlər. *Bura milli (yaxud regional) büdcədən vergi ayırmaları və əvəzsiz köçürmələr (subsidiya, subvensiya və ya dotasiya) daxildir.*

Beləliklə, transfertlər yerli özünüidarəetmə qurumlarına onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün yuxarı büdcə həlqələrindən ötürülən maliyyə yardımıdır. Büdcələrarası transfertlərin təcrübədə tətbiqi zamanı daima iki problem önə çəkilir. Birincisi, bu transfertlərin ümumi həcmi necə müəyyən edilir, ikincisi isə, məcmu transfert fondu aşağı büdcə həlqələri arasında necə bölüşdürülür.

Beynəlxalq təcrübədə bir qayda olaraq transfert ehtiyaclarının müəyyən edilməsi zamanı ya transfert fondunun milli büdcədə

xüsusi çəkisi müəyyən edilir, ya fondun həcmi hər ilin büdcə qanununda müəyyən edilir, ya da transfertlərin həcmi "xərclərin əvəzlənməsi" prinsipinə əsaslanır.

Transfert fondunun həcmnin müəyyənləşməsindən dərhal sonra onun bölüşdürülməsi prinsiplərinin və meyarlarının seçilməsi məsələsi aktuallaşır. Burada 4 müxtəlif variant mümkündür:

1) *Dövlət orqanlarının yerli özünüidarə qurumlarının ərazisindən yığıdığı gəlirlərin bir hissəsini onların özlərinə qaytarır (buna "vəsaitlərin mənşə" prinsipi deyilir);*

2) *Transfertlərin düstür üzrə bölüşdürülməsi;*

3) *Müqavilə əsasında bölüşdürmə. Burada transferti alanın tələbatından asılı olaraq həmin vəsaitlər müqavilə əsasında təqdim edilir;*

4) *Transfertlər xərclərin əvəzlənməsi prinsipinə uyğun olaraq bölüşdürülür.*

Təbiəti etibarlı ilə istənilən ölkədə büdcələrarası transfertlər əsasən tarazlaşdırıcı (şaqli və üfüqi) xarakter daşıyır. Geniş mənada büdcə sisteminin şaquli balanslaşdırılması o deməkdir ki, gəlirlərin səfərbər olunması baxımından hər bir hakimiyyət səviyyəsinin imkanları onun xərc tələbatına uyğun gəlir. Deməli, yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunan səlahiyyət və öhdəliklərin xərc tutumu onların mümkün gəlirləri hesabına təmin olunmadıqda yuxarı büdcə həlqəsindən aşağıya ötürülən transfertlər şaquli tarazlaşdırıcı ayırmalardır.

Üfüqi uyğunsuzluq ayrı-ayrı ərazilərin fərqli vergi potensialına malik olmasında, həmin ərazilərdə büdcə xidmətlərinin fərqli dəyərinin mövcudluğunda, eyni səlahiyyət və öhdəliklərin icrasına məsul yerli özünüidarə qurumlarının xərc yükünün differensiallaşmasında özünü göstərir. Bu halda eyni büdcə həlqələri arasında büdcə vəsaitlərinin yenidən bölgüsü nəticəsində təqdim olunan vəsaitlər üfüqi tarazlaşdırıcı transfertlər hesab olunur.

Tarazlaşdırıcı xarakterli olmayan büdcələrarası transfertlər isə bir qayda olaraq dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli idarəetmə qurumlarına ötürdüyü konkret səlahiyyətlərin icrası ilə bağlı olur.

Təqdim olunma formalarına görə məqsədli və məqsədsiz transfertlər fərqləndirilir. Məqsədsiz transfertlər sadəcə olaraq yerli büdcələrin gəlir və xərci arasındakı fərqi örtmək üçün təqdim edilir, yəni ayrı-ayrı ərazilərin büdcə təminatlılığını "ortaq məxrəcə" gətirir. Bu cür transfertlər fərqli iqtisadi inkişafa malik müxtəlif ərazilərdə yaşayan insanların baza sosial xidmətlərə və fiziki infrastruktura bərabər çıxış imkanlarını təmin etməlidir. Məqsədsiz transfertlərin ayrılmasını ərazilərin zəif gəlir potensialı zəruri etdiyindən, müxtəlif ölkələrdə onların ümumi transfert fondundakı payının səviyyəsi də bilavasitə həmin ölkələrin sosial-iqtisadi inkişafından asılı olur. Büdcə təminatlılığının tarazlaşdırılması müxtəlif üsullarla həyata keçirilə bilər. Burada ən sadə metod "adambaşına gəlir" göstəricisi hesabına gəlirlərin tarazlaşdırılmasıdır.

Məqsədli transfertlər isə dövlət hakimiyyət orqanlarının yerli özünüidarə qurumlarına həvalə etdiyi konkret səlahiyyətlərin icrası ilə bağlı ayrılır. Daha dəqiq deysə, məqsədli transfertlər ehtiyacı olanların konkret xidmətlərə çıxışını təmin edir.

Bələdiyyə maliyyəsi sahəsində tanınmış alman mütəxəssisi Horst Tsimmerman büdcə sistemində tarazlaşdırmanı iki yerə bölür⁶: passiv və aktiv büdcə tarazlaşdırılması. O, hakimiyyət pillələri arasında xərc səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsini passiv, vergi mənbələrinin bölüşdürülməsini isə aktiv tarazlaşdırma kimi təsnifləşdirir. Tsimmerman maliyyə potensialına və xərc ehtiyaclarına görə tarazlaşdırmanın sxemini aşağıdakı kimi təqdim edir:

6 Хорст Циммерман. Муниципальные финансы. Москва 2003. Стр. 232

Cədvəl 1

“Varlı” və “yoxsul” bələdiyyələr

	“Yoxsul” bələdiyyələr	“Varlı” bələdiyyələr
Gəlirlərin mobilizasiyası (maliyyə potensialı)	Zəif	Yüksək
Xərclərin həyata keçirilməsi zərurəti (xərc ehtiyacları)	Yüksək	Zəif
Maliyyə resurslarının mövcudluğu (tarazlaşdırmanın əsası)	Çatışmazlıq	Artıqlıq

İlk baxışdan primitiv görünən bu sxem problemin mahiyyətini tam açır. Gəlir imkanları xərc ehtiyacını qarşılamayan ərazilər “yoxsul” hesab olunur və onların yuxarı büdcə həlqələrindən transfert alması zərurəti yaranır. Vəsait artıqlığı olan “varlı” bələdiyyələrin gəlirlərinin bir hissəsi isə əksinə üfqi tarazlaşdırma məqsədilə “yoxsul” bələdiyyələrin xeyrinə onlardan alınır.

Nəzəri təhlillərdə nəzərdən keçirilən ən vacib tətbiqi problemlərdən biri büdcə tarazlaşdırılması məqsədilə istifadə olunan transfertlərin tipinin müəyyənləşdirilməsidir. Məhz hakimiyyətin yuxarı pilləsinin həyata keçirdiyi vergi-büdcə siyasətinin məqsədləri transfertlərin tipini müəyyən edir. Bir qayda olaraq regionlarda baza büdcə xidmətlərinin tarazlaşdırılması məqsədsiz blok transfertlərinin, investisiya xarakterli fəaliyyətlərin icrası isə məqsədli transfertlərin köməkliyi ilə həyata keçirilir.

Ayrı-ayrı ölkələrdə transfertlərin tətbiqi təcrübəsi bir sıra amillərlə şərtlənir. Həmin amillərə daxildir:⁷

1) Büdcə sisteminin üfqi qeyri-tarazlıq səviyyəsi. Adətən, regionlar arasında fiskal və sosial-iqtisadi fərqlərin miqyası mər-

⁷ «Международный опыт определения бюджетных потребностей для целей бюджетного выравнивания». Кузнецова О.В., Вартапетов К.С.

kəzi və ya yerli hakimiyyət orqanlarının genişmiqyaslı yenidən bölgü siyasətinə gətirib çıxarır. Buna baxmayaraq bəzi hallarda, məsələn, ciddi regional fərqlər ABŞ-da federal mərkəzin yerli səviyyədə büdcə siyasəti üçün əsas vermir. Bir sıra tədqiqatlar göstərir ki, yerli hakimiyyət orqanlarının fiskal muxtariyyəti ərazilər arasında disproporsiyanı aradan qaldırmaq üçün əlverişli şərait yaradır.

2) Büdcə sisteminin şaquli qeyri-tarazlıq səviyyəsi. Yuxarıda da qeyd edildiyi kimi, yerli hakimiyyət orqanlarına həvalə edilmiş səlahiyyətlərin xərc tutumu ilə onların şəxsi gəlir mənbələri arasında disbalans şaquli qeyri-tarazlığın yaranmasının əsas səbəbidir. Onun aradan qaldırılması maliyyə resurslarının büdcə səviyyələri arasında yenidən bölgüsü vasitəsilə mümkün olur. Təcürübədə bu həm vergi gəlirlərinin bölüşdürülməsi, həm də məqsədsiz blok transfertlər vasitəsilə reallaşdırılır.

3) Fiskal əksmərkəzləşdirmə səviyyəsi. Bu, aşağı pilləli idarəetmə orqanlarının büdcə-vergi sahəsində qərar qəbulunda müstəqillik səviyyəsini, vergi daxilolmaları və təqdim olunan büdcə xidmətlərinin həcmi arasında disproporsiyanı əks etdirir.

Müxtəlif ölkələrin timsalında sadalanan faktorların büdcə tarazlaşdırılmasının spesifik sisteminin formalaşmasına təsiri aşağıdakı cədvəldə əks etdirilib.

Cədvəl 2-dən göründüyü kimi, dövlət quruluşunun tipindən asılı olmayaraq demək olar ki, bütün ölkələr regional büdcələrin tarazlaşdırılmasında xərc ehtiyaclarını əsas meyar kimi götürür. İnkişaf etmiş ölkələrdən yalnız Kanada tarazlaşdırma üçün istisnasız olaraq ərazilərin vergi potensialı göstəricisindən istifadə edir.

**Büdcə tarazlaşdırılmasının
əsas modellərinin təsnifatı⁸**

Məqsədlər	Tarazlaşdırmanın obyektı	Şərait	Ölkə
Baza büdcə xidmətlərinə eyni dərəcədə əlçatanlıq	Adambaşına büdcə xərcləri	Xərclər üzrə zəif muxtariyyət, gəlir imkanlarının zəif differensiallaşdırılması	İtaliya, İspaniya, Nigeriya, CAR
Gəlir imkanlarının tarazlaşdırılması	Vergi potensialı	Gəlir imkanlarının əhəmiyyətsiz dərəcədə differensiallaşdırılması, xərc ehtiyaclarını nəzərə alan transfertlərin mövcudluğu	Kanada
Büdcə xidmətlərinə eyni dərəcədə əlçatanlığın təmin olunması məqsədilə gəlir imkanlarının tarazlaşdırılması	Xərc ehtiyacları ilə gəlir potensialı arasında fərq	Gəlir imkanlarının və xərc ehtiyaclarının əhəmiyyətsiz dərəcədə differensiallaşdırılması	Almaniya, Niderland, İsveçrə, Rusiya, Litva, Avstraliya, Yaponiya

**Büdcələrarası transfertlərin hesablanması
ən populyar metodları**

Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsində büdcələrarası transfertlərin istifadəsində məqsəd və formalar oxşar olsa da, onların tətbiqi fərqli metodologiyalara əsaslanır. Beynəlxalq təcrübədə transfertlərin hesablanması ən geniş metodlarına daxildir:

⁸ Boex and Martinez-Vazquez Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons, Georgia 2004.

a) Faktiki büdcə xərcləri əsasında maliyyə ehtiyaclarının müəyyənləşdirilməsi. Xərc ehtiyaclarının qiymətləndirilməsi baza ilinin faktiki büdcə xərclərinə əsaslanır. Bu metodikanın başlıca üstünlüyü onun şəffaflığı və tətbiqinin sadəliyidir. Lakin faktiki büdcə xərclərilə ehtiyaclılığın qiymətləndirilməsi yerli hakimiyyət orqanlarının kifayət qədər muxtariyyətə malik olduğu şəraitdə effektiv olur. Uzun müddət ərzində mərkəzləşdirilmiş xərc siyasətinin həyata keçirildiyi ölkələrdə isə bu metod əhalinin bu və ya digər ictimai xidmətlərə tələbatının səviyyəsini müəyyənləşdirməyə imkan vermir. Faktiki xərc üsulunun ən çatışmayan cəhətlərindən biri yerli hakimiyyət orqanlarında qeyri-səmərəli xərcləmələri azaltmağa stimül yaratmamasıdır. Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, adətən bu üsul daha çox etibarlı regional statistikanın olmadığı şəraitdə tətbiq olunur. Hazırda faktiki xərc metodundan İspaniyada, İndoneziyada, Vyetnamda və bir sıra postsosialist ölkələrdə istifadə edilir.

b) Əhalinin sayı əsasında transfertlərin müəyyənləşdirilməsi. Bu üsul əhalinin ictimai xidmətlər dəstinə (və ya ayrıca götürülmüş ictimai xidmətə) əlçatanlığını təmin etmək üçün transfertlərin ayrılmasını nəzərdə tutur. Əhalinin say göstəricisi əsasında xərc ehtiyaclarının hesablanması başlıca çatışmayan cəhət ərazilərin büdcə resurslarına ehtiyaclarını nəzərə ala bilməməsidir. Bu üsul kifayət qədər çoxsaylı ölkələrdə, o cümlədən Almaniya və Kanadada geniş tətbiq dairəsi tapıb.

c) Normativlər əsasında transfert ehtiyaclarının müəyyənləşdirilməsi. Təcrübədə belə normativlər sosial və fiziki standartlara əsaslanır. Bu üsulun tətbiqi zamanı transfert ehtiyaclarının hesablanması zamanı planlaşdırılan xərclərin ümumi həcmi ictimai xidmətlərin istehlakçılarının (məktəb yaşlı uşaqların, əmək qabiliyyətli yaşdan yuxarı yaşda olan əhalinin) sayına bölünür. Coğrafi şəraitlə bağlı xidmətlərin dəyərində fərq olduqda, o halda əmsalların tətbiqilə həmin fərqlər korreksiya edilə bilər. Bu üsulun

ən başlıca üstünlüyü onun şəffaflığında və asan hesablana bilməsində, çatışmayan tərəfi isə bəzən əhalinin real büdcə ehtiyacalarını nəzərə ala bilməməsindədir.

Normativlərə əsaslanan xərclərin qiymətləndirilməsi metodikasının tətbiqinin bir sıra çətinlikləri mövcuddur. Hər şeydən əvvəl onun təcrübədə istifadəsi böyük həcmli maliyyə vəsaiti, sosial-iqtisadi vəziyyətə dair geniş həcmli statistik informasiya tələb edir. Təbii ki, statistik uçotun mükəmməl olmadığı keçid ölkələrində bu regionlar üzrə ehtiyaclığın müəyyən olunmasında ciddi kənarlaşmalara səbəb ola bilər.

Normativlər əsasında transfert ehtiyaclarının qiymətləndirilməsi metodikası keçid ölkələrində (məsələn, Ukrayna, Çexiya və s.), zəif inkişaf etmiş ölkələrdə (məsələn, Vyetnam), həmçinin inkişaf etmiş ölkələrdə (məsələn, Danimarka, Yaponiya və s.) istifadə olunur.

d) Rerezentativ sistem əsasında transfertlərin həcmnin müəyyənləşdirilməsi. Bu metod konkret ərazilərdə vahid büdcə xidmətləri dəstinin dəyərini müəyyən etməyə imkan verir. Rerezentativ sistemlə xərclərin qiymətləndirilməsi sisteminin əsasında belə bir yanaşma dayanır ki, xərc ehtiyaclarının ərazilər üzrə bölgüsü büdcə xidmətlərinə tələbin (bu, büdcə xidmətlərinin istehlakçıları olan benefisiarların sayına əsasən müəyyən edilir) coğrafi differensiasiyasına uyğundur. İlkin mərhələdə transfertlərin təqdim olunacağı hər bir ərazi üzrə büdcə xidmətlərinin standart dəsti, sonrakı mərhələ isə seçilmiş hər bir xidmət üzrə istehlakçıların kateqoriyası müəyyənləşdirilir. Öz növbəsində, ayrı-ayrı ərazilərin büdcə xidmətlərinin benefisiarlarının ümumi sayında xüsusi çəkisi həmin ərazilərin konkret xidmətlərə nisbi ehtiyaclılıq səviyyəsini müəyyən etməyə imkan verir. Coğrafi amillərin köməyi ilə büdcə xidmətlərinin dəyərindəki fərqlər nəzərə alınmaqla ayrı-ayrı xidmətlərə tələbi korreksiya etmək mümkün olur.

e) Nisbi bütçə ehtiyaclılığı indeksi əsasında transfertlərin müəyyənləşdirilməsi. Transfertlərin hesablanması bu metodu beynəlxalq təcrübədə kifayət qədər geniş yayılıb və onun tətbiqi bir sıra mühüm məsələnin həllilə bağlıdır. Burada hər şeydən əvvəl ərazinin xərc ehtiyaclarına təsir göstərən coğrafi faktorlar müəyyən edilir. İstifadə edilən amillərin sayı isə etibarlı statistik məlumatların mövcudluğundan asılıdır. Məsələn, bu üsulla transfertlər hesablanarkən Hindistanda iki faktordan - əhəlinin sayı və ərazinin ölçüsündən, İsveçrədə isə bu amillərdən savayı dağ ərazilərində yaşayanların ümumi əhalidə xüsusi çəkisi göstəricisindən istifadə olunur.

Büdcələrarası transfertlərin tətbiqi sahəsində müxtəlif ölkələrin təcrübəsi



Büdcə sisteminin quruluşu bilavasitə hər bir ölkənin özünün dövlət quruluşu ilə şərtlənir. Ona görə də federativ və unitar dövlətlərdə transfert sisteminin, bütövlükdə büdcələrarası münasibətlərin xarakteri bir-birindən fərqlənir. Federativ dövlətlərdə aşağı idarəetmə pilləsində qərarlaşan subyektlər büdcə qərarlarının qəbulunda, xüsusilə də vergilərin və vergi dərəcələrinin tətbiqində daha çox müstəqilliyə malik olurlar. Məhz bu amil transfert ehtiyaclarının miqyası ilə birbaşa bağlıdır. Çünki yerli idarəetmə orqanlarının şəxsi gəlir mənbələrini formalaşdırmaq imkanlarının genişliyi onların öz səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün federal büdcədən aldığı maliyyə yardımının həcminə təsir göstərir.

Ona görə də büdcələrarası transfertlər sahəsində beynəlxalq təcrübəni hazırda dünyada mövcud olan fərqli dövlət quruluşuna malik müxtəlif ölkələrin təmsalında nəzərdən keçirək. Lakin burada həm unitar, həm də federativ dövlətlərə dair təcrübə inkişaf etmiş ölkələri əhatə edəcək. Keçid ölkələrinin büdcələrarası transfertlər sahəsində təcrübəsi isə ayrıca yarımbölmədə təqdim olunur.

Unitar dövlətlərdə transfertlərin tətbiqi təcrübəsi

Böyük Britaniya dünyanın ikipilləli büdcə sisteminə malik inkişaf etmiş ölkələrindən biridir. Hazırda bu ölkədə dövlət xərclərinin üçdə birindən çoxu yerli büdcələr vasitəsilə maliyyələşdirilir⁹. Öz növbəsində təhsil xərclərinin 29, sosial müdafiə xərclərinin 33, ictimai təhlükəsizlik (polis və yanğınsöndürmə) xərclərinin 12 faizi yerli özünüidarəetmə orqanları vasitəsilə reallaşdırılır¹⁰.

9 Межбюджетные трансферты в Российской Федерации. Трунин И

Böyük Britaniyada büdcələrarası tarazlaşdırma sistemi kifayət qədər mürəkkəbdir və bu hər şeydən əvvəl ölkənin müxtəlif hissələrində fərqli sistemlərin tətbiqilə bağlıdır. Amma maliyyə yardımlarının ayrılması bütün ölkə üçün vahid olan prinsiplər əsasında keçirilir. Yerli büdcələrin maliyyə dəstəklənməsinin iki forması mövcuddur. Birincisi, blok-qrantlardır (**Revenue Support Grant**) ki, bunlar İngiltərə və Uelsdə gəlirlərin artırılması üçün maliyyə yardımları adlandırılır. İkincisi xüsusi məqsədlər üçün qrantlardır. Sonuncu qrup maliyyə yardımları “təhsil qrantları” (**Standards Fund for Education**) da adlandırılır.

Birinci qrup transfertlər yerli büdcənin xərcləri (onlar mərkəzi hökumət tərəfindən rəsmi müəyyənləşdirilmiş orta xərc normativləri əsasında - **bu ingilis dilində “standard spending assessment” adlanır** - hesablanır) və yerli gəlirlər (representativ vergi sistemi əsasında yerli idarəetmə orqanlarına həvalə olunmuş gəlir mənbələri əsasında hesablanmış məcmu gəlirlər) arasında fərqə əsasən ödənilir. Əgər mərkəzi hökumət prioritet maliyyələşmə istiqamətləri müəyyən edirsə, bu halda yerli büdcələrə xüsusi qrantlar ayrılır. Ümumi (məqsədsiz) qrantlardan fərqli olaraq xüsusi (məqsədli) maliyyə yardımları yalnız təyinatı üzrə xərclənə bilər. Hazırda Böyük Britaniyada mərkəzi hökumətin maliyyə yardımlarının 90 faizini məqsədiz, cəmi 10 faizini isə məqsədli transfertlər təşkil edir.

Transfertlərin həcmnin müəyyən olunması üçün gəlir bazası müəyyənləşdirilərkən mənzillər üçün tətbiq olunan əmlak vergisindən daxilolmaların səviyyəsi əsas götürülür. Bu vergi növündən yerli büdcələrə faktiki daxilolmaların proqnozdan kənarlaşması qrantların həcminə dərhal təsir göstərir.

Xərc normativləri isə xarakterinə görə bir-birindən xeyli fərqlidir. Məsələn, təhsil alan uşaqların sayı, o cümlədən xüsusi qayğı-

10 **Mənbə:** www.fpcenter.ru «Международный опыт формирования межбюджетных отношений». О.В. Воронцова

ya ehtiyacı olan uşaqların sayı, yolların uzunluğu, o cümlədən intensiv istifadə olunan yolların uzunluğu və s. kimi faktorlar əsasında orta xərc normativləri müəyyənləşdirilir. Bundan başqa, xərc normativləri təhsil müəssisələrinin tipindən asılı olaraq fərqlənir. Nümunə üçün uşaq bağçaları, orta məktəblər və ibtidai tədris müəssisələri üçün xərclərin standart qiymətləndirilməsi kriteriyalarını təqdim edirik:

- ▶ *yerli dövlət məktəblərində oxuyanların sayı;*
- ▶ *ölkədən kənarında oxuyanların sayı;*
- ▶ *natamam ailələrin sayı;*
- ▶ *sosial yardım alan ailələrin sayı;*
- ▶ *əhalinin sıxlığı;*
- ▶ *uşaqların məktəbdə gün ərzində pulsuz qidalanmalarının sayı;*
- ▶ *pensiya yaşlı əhalinin sayı;*
- ▶ *0-17 yaşlı uşaqların sayı;*
- ▶ *mənzili olmayan uşaq, yaxud hamilə qadınların sayı;*
- ▶ *icarə mənzildə yaşayan yaşlı əhalinin sayı;*
- ▶ *tənha yaşayan ahılların sayı və s.*

Məlumat üçün qeyd edək ki, Böyük Britaniya 4 hissədən (İngiltərə, Uels, Şotlandiya və Şimali İrlandiya) ibarətdir. Bu ölkədə yerli özünüidarəetmə birpilləli sistemdən (unitar şuralar) və ya ikipilləli sistemdən (qraflıqlar və rayon şuraları) təşkil olunub. Öz növbəsində, İngiltərədə 387 yerli idarəetmə orqanı, Uelsdə 22 unitar şura, Şotlandiya 32 unitar şura, Şimali İrlandiyada isə 26 rayon şurası fəaliyyət göstərir. Bu orqanların maliyyə muxtariyyəti olduqca məhduddur və yerli gəlirlərin əhəmiyyətli hissəsini mərkəzi hökumətin maliyyə yardımları təşkil edir.

İtaliya unitar dövlət quruluşuna malik olsa da, bu ölkədə çoxpilləli dövlət hakimiyyət orqanları mövcuddur. Ölkə 20 regiona, 99 əyalətə, 8100 bələdiyyəyə və 212 yerli səhiyyə vahidinə (Local Health Units) bölünür. Öz növbəsində, 20 regiondan beşi xüsusi statusa malikdir və onların öz büdcələrinin xərc bazasının müəy-

yənləşdirilməsilə bağlı geniş müstəqilliyi var. Hazırda İtaliyada büdcə sistemi üzrə xərc öhdəliklərinin bölgüsü aşağıdakı kimidir:

1) *Regionların büdcəsi hesabına tibb müəssisələrinin saxlanması, şəhərsalma, su təchizatı və yol tikintisi işlərinin planlaşdırılması, habelə regionlararası sərnişin daşınmasının təşkili həyata keçirilir;*

2) *Əyalətlərin büdcəsi hesabına regional əhəmiyyətli yolların saxlanması və tikintisi, ətraf mühitin qorunması, regional əhəmiyyətli təhsil və mədəniyyət müəssisələrinin (muzeylər, teatrlar, yerli universitetlər və s.) fəaliyyətinin təmin olunması həyata keçirilir;*

3) *Bələdiyyə büdcələri hesabına bu qurumlara məxsus yolların saxlanması və tikintisi, küçələrin təmizlənməsi, bələdiyyə ərazisində yaşayan əhəlinin qaz və elektrikle təminatı, məktəblərin və yerli polis məntəqələrinin saxlanması və s. həyata keçirilir.*

Bələdiyyələrin səlahiyyətində olan xərc öhdəliklərinin əksəriyyəti yuxarı idarəetmə pillələrindən ötürülüb. Bununla yanaşı, İtaliyada xərc səlahiyyətlərinin ötürülməsi yuxarı büdcə həlqələrindən uyğun həcmdə məqsədli qrantların ayrılması ilə müşayiət olunur.

Hazırda bu ölkədə yerli büdcələrin gəlirlərinin yarısından çoxu həmin qurumların şəxsi gəlir mənbələri hesabına təmin edilir¹¹. Halbuki 1992-ci ildə həyata keçirilən vergi islahatlarındak region büdcələrinin cəmi 3 faizini bu qurumların vergi və qeyri-vergi mənbələri, yerdə qalan hissəsini isə məqsədli qrantlar təşkil edirdi. 1993-cü ildə büdcə-vergi sisteminin əksmərkəzləşməsi istiqamətində başlanan islahatların ilk mərhələsi çərçivəsində regionlar bir sıra vergilər üzrə vergi dərəcələrini dəyişmək hüququ qazandılar. Eyni zamanda, səhiyyə sistemi üçün müəssisə və təşkilatların əmək haqqı fondundan, fiziki şəxslərin gəlirlərindən səhiyyə sistemi üçün tətbiq olunan məqsədli vergidən daxilolmaların müəyyən hissəsinin regionların büdcəsinə köçürülməsi barədə qərar qəbul olundu.

11 Межбюджетные трансферты в Российской Федерации. Трунин И.

İtaliyada region büdcələrinə ayrımaların iki mənbəyi var: ümumi fond (Common Fund) və regionların inkişafı fondu (Regional Development Projects Fund). Hər iki fondun vəsaitlərinin bölgüsü əhalinin sayına, ərazinin ölçüsünə və regionda işsizliyin səviyyəsinə görə bölüşdürülür.

İtaliyada yerli büdcələrə ayrılan transfertlərin iki növü mövcuddur: məqsədsiz qrantlar və məqsədli xarakter daşıyan transfertlər. Məqsədsiz transfertlərin regionların məcmu büdcə gəlirlərində payı cəmi 3 faiz təşkil edir. Bu ölkədə adıçəkilən transfertlər əsasən üç müxtəlif məqsədə yönəldilir və həmin istiqamətlər aşağıdakılardır:

- ▶ *standart cari xərclərin maliyyələşdirilməsi;*
- ▶ *xüsusi proqramların (məsələn, gənclərin məşğulluğunun təmin edilməsi proqramı) maliyyələşdirilməsi;*
- ▶ *bələdiyyələrin vergi bazasındakı natamamlığın kompensasiya edilməsi ilə bağlı xərclərin maliyyələşdirilməsi.*

Məqsədli qrantlar məcmu transfert fondunun əhəmiyyətli hissəsini təşkil etməklə iki mənbədən ayrılır: Səhiyyənin maliyyələşdirilməsi üzrə Milli Fond (National Health Fund) və Milli Nəqliyyat Fondu (National Transportation Fund). Qeyd etmək lazımdır ki, İtaliyada nəqliyyat və tibbi xidmətlər bilavasitə regional orqanlar tərəfindən göstərilir. Çünki sərnişin nəqliyyatı bələdiyyə korporasiyalarının mülkiyyətində, tibb müəssisələri isə yerli səhiyyə dairələrinin balansında yerləşir. Amma xidmətlərdən əldə olunan gəlirlər onların dəyərini kompensasiya etmədikdə aradakı fərq regional büdcədən ödənilir.

Nəhayət, dünyanın inkişaf etmiş unitar dövlətləri sırasında büdcələrarası transfertlərin tətbiqi sahəsində yetkin təcrübəyə malik ölkələrdən biri də **Fransa**dır. Bu ölkədə yerli özünüidarəetmənin qeyri-ierarxik üç pilləsi mövcuddur. Bura 22 region, 96 departament və 36621 kommuna daxildir. Departament və regionların

hər biri dövlət hakimiyyətinin təmsilçiləri kimi ayrı-ayrılıqda inzibati-ərazi vahidiləri hesab olunurlar. Fransada yerli büdcə xərclərinin məcmu dövlət xərclərində xüsusi çəkisi 18 faizdir. Öz növbəsində, mənzil-kommunal təsərrüfatı xərclərinin 24 faizi, təhsil xərclərinin 20 faizi, sosial kömək xərclərinin isə 18 faizi yerli büdcələr hesabına təmin olunur. Fransada yerli gəlirlərin 30 faizindən çoxu mərkəzi büdcədən ayrılan transfertlər hesabına təmin edilir¹². Transfertlər departament və kommunalar üçün ayrıca olaraq müəyyən olunur və onların bank hesablarına köçürülür. Bu ölkədə əsas transfert “fəaliyyət üçün dotasiya” (fransız dilində “**La Dotation Globale de Fonctionnement**” adlanır) hesab edilir və o məqsədsiz xarakter daşıyır. “Fəaliyyət üçün dotasiya”nın həcmi və bölüşdürülməsi prinsipləri 1979-cu ildə qanunvericiliklə təsdiqlənib, 1994-cü ildə isə həmin normativ bazaya dəyişikliklər olunub. Bu, dotasiyanın benefisiarları qismində departament və kommunalar çıxış edir. “Fəaliyyət üçün dotasiya” onlar arasında 5:1 nisbətində bölünür. Transfert fondunun həcminin illik artımı baza ilinin inflyasiya və ÜDM artımına uyğun olaraq korreksiya olunur. “Fəaliyyət üçün dotasiya” hər bir bələdiyyə üzrə obyektiv göstəricilər və vergi potensialı nəzərə alınmaqla departament və kommunalar arasında bölüşdürülür. Həmin göstəricilərə əsasən büdcə xidmətlərinin istehlakçılarının sayı (o cümlədən, əhəlinin sayı, məktəb şagirdlərinin sayı və s.) və baza indikatorları (məsələn, bələdiyyənin şəhər, yoxsa kənd yaşayış məntəqəsi olması, yolların uzunluğu və s.) daxildir.

Hazırda Fransada yerli özünüidarənin formasından asılı olaraq “fəaliyyət üçün dotasiya”nın iki növü var:

1) Kommunalər üçün dotasiya. Bu transfertlərin özünün də iki növü var - fiksə olunmuş dotasiyalar (une dotation forfaitaire) və fəaliyyət üçün dotasiya (une dotation d`amenagement). Kom-

12 **Mənbə:** www.fpccenter.ru «Международный опыт формирования межбюджетных отношений». О.В. Воронцова

munalar üçün ümumi transfertlərin 90 faizini məhz fiksə olunmuş dotasiyalar təşkil edir. Bu ayırmaların həcmnin hesablanması üsulu kommunaların 1993-cü ildəki maliyyə və demoqrafik məlumatlarına əsaslanır və əhalinin artımı istisna olmaqla gələcək dəyişikliklər nəzərə alınmır. Dotasiyanın məbləği kurort, şəhər və "turizm" kommunaları üzrə fərqlənir. Hər il inflyasiya və ÜDM-nin artım tempinə uyğun olaraq dotasiyaların minimum artımına qanunvericiliklə zəmanət verilir. Bu transfertlərin "ümumi hissəsi" üç istiqamət üzrə bölüşdürülür: əhalinin sayına uyğun olaraq adambaşına, aşağı vergi potensialına malik kommunalar üzrə və spesifik xərclərin kompensasiyası üçün.

Fəaliyyət üçün dotasiyaların da xərclənmə istiqamətləri kifayət qədər genişdir. Bu transfertlər "kommunalararası dotasiya", "şəhər kommunaları üçün dotasiya" və "kənd kommunaları üçün dotasiya" kimi təsnifləşdirilir. "Kommunalararası dotasiya" fəaliyyət üçün dotasiya fondunun 60 faizini təşkil edir. Hər bir kommuna bu dotasiyanın 15 faizini fiksə olunmuş baza məbləği, 85 faizini isə tarazlaşdırıcı dotasiya şəklində alır.

"Şəhər kommunaları üçün dotasiya" ümumi dotasiya fondunun 25 faizini təşkil edir. Bu maliyyə yardımı üzrə "ehtiyaclılıq" müxtəlif faktorlar üzrə qiymətləndirilir. Həmin amillərə daxildir:

- a) əhalinin sayının artımı;**
- b) reprezentativ vergi sistemi üzrə üç vergi əsasında hesablanmış vergi potensialı;**
- c) sosial mənzilə ehtiyacı olanların sayı;**
- v) adambaşına gəlirlərin həcmi.**

Əhalisi 10000 nəfərdən az olan şəhər kommunalarının ən çox maliyyə ehtiyacı olan 75 faizi, əhalisi 5000 -10000 nəfər olan kommunaların isə ən çox maliyyə ehtiyacı olan 10 faizi dotasiya alır.

“Kənd kommunaları üçün dotasiya” ümumi transfert fondunun 15 faizini təşkil edir. Bu dotasiya mərkəzi kəndlərə “adambaşına” prinsipilə, yerdə qalan kommunalara isə vergi potensialı nəzərə alınmaqla bölüşdürülür. Belə ki, vergi potensialı analoji orta göstəricidən iki dəfə aşağı olan kənd kommunaları ümumi dotasiyanı almaq hüququ qazanır.

2) Departamentlər üçün dotasiya. Son 30 ildə departamentlər üçün ümumi dotasiyanın tətbiqi prinsipində demək olar ki, dəyişiklik olmayıb. Departamentlər üzrə “fəaliyyət üçün ümumi dotasiya” 4 hissədən ibarətdir. **Birincisi**, “minimal” fəaliyyət üçün dotasiyadır ki, bu, departamentlər üçün ayrılmış ümumi transfertlərin 25 faizini təşkil edir. Vergi potensialı bütün departamentlər üzrə analoji orta göstəricidən aşağı olan departamentlərin hamısı bu dotasiyanın benefisiarı kimi çıxış edirlər. Departamentlər üçün transfertlərin **ikinci** elementi dotasiyaların illik artımı üçün zəmanətli minimal vəsaitlərdir. **Üçüncüsü**, fiksə olunmuş dotasiyalardır ki, onun bölüşdürülməsi prinsipləri kommunalarda olduğu kimidir.

Nəhayət, departamentlər üçün dotasiyaların dördüncü ünsürü tarazlaşdırıcı transfertlərdir. Bu dotasiyaların 60 faizi üç əsas vergidən daxilolmalara proporsional qaydada departamentlər arasında bölüşdürülür. Tarazlaşdırıcı dotasiyaların yerdə qalan 40 faizi isə vergi potensialı analoji orta göstəricidən aşağı olan departamentlər arasında bölüşdürülür.

Fransada yuxarıda qeyd olunan ümumi dotasiyadan savayı büdcələrarası transfertlərin çoxlu sayda növləri tətbiq olunur. Son onilliklərdə onlardan ən geniş tətbiq dairəsi tapmış transfert formalarına daxildir:

- ▶ *yerli vergilərin təxirə salınmasına görə kompensasiyalar;*
- ▶ *ƏDV-nin bir hissəsinə görə qrant;*
- ▶ *investisiya qrantları;*

► *konkret proqramların icrasına görə mərkəzi hökumət tərəfindən ödənilən məqsədli qrantlar.*

Sonda qeyd edək ki, Fransada büdcələrarası transfertlərin əhəmiyyətli hissəsini məqsədsiz transfertlər təşkil edir.

Federativ dövlətlərdə büdcələrarası transfertlər

Kanada. Kanada 10 əyalət və 3 ərazi subyekti olmaqla 13 federativ subyektdən ibarətdir: Bundan əlavə, Kanadada 5000-ə yaxın bələdiyyə vardır ki, burada şəhərlər, kəndlər, tuanşiplər (xüsusi ərazi vahidləri), qraflıqlar və xüsusi xidmət rayonları (srecial service districts) daxildir¹³. Kanadada büdcə sistemi üçsəviyyəlidir: federal, regional (əyalət/ərazi) və yerli. Kanada Konstitusiyasında büdcə sisteminin hər üç səviyyəsi üzrə idarəetmə orqanlarının səlahiyyətləri və vergilərin tipi müəyyənləşdirilib.

Federasiya səviyyəsində yalnız büdcə sisteminin birinci və ikinci səviyyələri - yəni federal hökumətlə 10 əyalət və 3 şimal ərazisinin hökumətləri - arasında büdcələrarası münasibətlər qanunvericiliklə tənzimlənir. Yerli özünüidarəetməyə (yerli büdcələr səviyyəsinə) Konstitusiya ilə təminat verilir, lakin hər bir əyalət və ərazi üzrə fərdi qaydada tənzimlənir. Bununla belə Kanadada müxtəlif əyalətlərdə həyat səviyyəsinin bərabərləşdirilməsinə yönəldilən tədbirlər - federal büdcədən geridə qalmış əyalətlərin büdcələrinə dotasiya proqramları - həyata keçirilir. Bu ödənişlərin miqdarı heç də hər il təsdiq olunmur, belə qərarlar əyalətlər üzrə adambaşına düşən gəlirlər əsasında hesablanan formullar üzrə hesablanaraq qəbul olunur. Bu ödənişlərin bir hissəsi birgə federal-əyalət və

13 Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. Москва 2001

əyalət-bələdiyyə iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarının reallaşdırılmasına yönəldilir.

Kanadada vergi sistemi əsasən ABŞ vergi sistemini müəyyən mənada təkrarlayır. Burada vergilər federal, regional və yerli büdcələr tərəfindən sərbəst şəkildə təyin edilə bilər. Bütün səviyyəli büdcələr tərəfindən təyin olunan vergilərin siyahısı açıqdır. Bununla belə Kanadada icmal büdcənin gəlirlərinin əksər hissəsi federal hökumət tərəfindən təyin edilən vergilər hesabına təmin olunur. Üç büdcə səviyyəsi arasında vergi gəlirlərinin nisbətləri 48:43:9 kimidir¹⁴.

Federal büdcənin gəlirləri əsasən fiziki şəxslərdən gəlir vergisi (büdcənin bütün gəlirlərinin 47 faizinə qədər), korporasiyaların gəlirlərindən (mənfəətindən) vergi (büdcə gəlirlərinin 14 faizinə qədər) və əmtəə və xidmətlərə görə vergilər (büdcə gəlirlərinin 13 faizinə qədər) hesabına formalaşır. Regional (əyalət/ərazi) büdcələrin gəlirlərinin formalaşmasında fiziki şəxslərdən gəlir vergisi (büdcənin bütün gəlirlərinin 30 faizi), satışdan vergi (büdcə gəlirlərinin 16 faizi), və əmtəə və xidmətlərə görə vergilər (büdcə gəlirlərinin 13 faizi) başlıca rol oynayır. Bunlardan fərqli olaraq yerli büdcələrin gəlirlərinin 70 faizini daşınmaz əmlaka görə ödənilən vergilər təşkil edir¹⁵.

Kanadada büdcə sisteminin 3 səviyyəsi arasında xərclər nisbəti 41:48:11 kimidir. Başqa sözlə, xərc səlahiyyətlərinin əksər hissəsi məhz regional (əyalət/ərazi) büdcənin üzərinə düşür. Regionun (əyalətin və ya ərazinin) icmal büdcəsinin başlıca xərclərini təhsil (bütün xərclərin 25 faizindən çoxu), səhiyyə (bütün xərclərin 20 faizinə qədər) və sosial yardımlar (bütün xərclərin 20 faizinə qədər) təşkil edir.

14 O.V.Воронцова. Международный опыт формирования межбюджетных отношений. Центр Фискальной Политики. www.fpccenter.ru

15 O.V.Воронцова. Yenə orada

Kanadada aşağı səviyyəli büdcələrin formalaşmasında transfertlər əhəmiyyətli rol oynayır. Federal büdcədən ayrılan transfertlər məqsədli (konkret proqramlar üzrə) və məqsədsiz olur. Federal büdcədən transfertlərin təqdim edilməsinin məqsədi ümumi şəkildə belə izah olunur: transfertlər ölkə daxilində harada yaşamalarından asılı olmayaraq bütün kanadalıların təqribən bərabər səviyyədə dövlət xidmətləri almalarına təminat verir. Transfertlər əyalətlərdə səhiyyə, tam orta və ali təhsil, sosial yardım və sosial xidmətlər, uşaqların qorunması kimi ən mühüm proqramların həyata keçirilməsini dəstəkləyir.

Əyalətlərin büdcə gəlirlərində federal transfertlərin payı təqribən 14 faizdən 45 faizə qədər dəyişir. Ərazilərin (yəni 3 şimal ərazisinin) büdcəsi isə demək olar bütünlüklə federal büdcənin transfertləri hesabına formalaşır. Məsələn, 2003-2004-cü maliyyə ilində federal büdcədən verilən transfertlərin ümumi həcmi əhalinin adambaşına təqribən 1582 Kanada dolları təşkil edib. Bu isə federal hökumətin bütün xərclərinin 26 faizi, yaxud əyalət/ərazi büdcələrinin ümumi gəlirlərinin 23 faizi deməkdir¹⁶.

Kanadanın federal hökuməti hər il əyalət və ərazilərə 5 əsas proqram üzrə transfertlər təqdim edir:

- ▶ *Səhiyyə və sosial yardım proqramı üzrə transfertlər (CNST);*
- ▶ *Səhiyyənin islahatı proqramı üzrə transfertlər;*
- ▶ *Gəlirlərin tarazlaşdırılması proqramı üzrə transfertlər;*
- ▶ *Ərazilərin maliyyələşdirilməsi proqramı üzrə transfertlər (TFF);*
- ▶ *Sair məqsədli proqramlar üzrə transfertlər;*

Səhiyyə və sosial yardım proqramı üzrə transfertlər (CNST) Kanadada federal büdcədən ayrılan bütün yardımların 75 faizindən çoxunu təşkil edir. Bunlar məqsədli transfertlər hesab

16 Центр Фискальной Политики. www.fpcenter.ru

olunur və əsasən əyalətlərdə və ərazilərdə əhalinin sağlamlığının qorunmasına, ali təhsilin dəstəklənməsinə və əhaliyə sosial yardım və xidmətlərin göstərilməsinə sərf olunur. 1996-1997-ci maliyyə ilindən tətbiq olunan bu proqram o vaxtadan mövcud olan 2 müxtəlif transfert proqramının - sosial yardım proqramı ilə səhiyyə və ali təhsilin dəstəklənməsi proqramının - birləşdirilməsi əsasında yaradılmışdır. Bu proqram üzrə maliyyə yardımları vergi və pul transfertləri formasında təqdim olunur. Vergi transfertləri vəsitəsi ilə əyalətlərin və ərazilərin aldıkları transfert məbləğlərinin sonradan ümumi tarazlaşdırma proqramı çərçivəsində yenidən tarazlaşdırılması həyata keçirilir. 2001-ci ildən başlayaraq bu proqram üzrə transfertlər əyalət və ərazilər üzrə adambaşı hesabı ilə bərabər məbləğlərdə ayrılır. CNST çərçivəsində transfertlərin məbləği hər əyalətə adambaşına təqribən 1000 dollar təşkil edir¹⁷. Proqram çərçivəsində federal transfertlərin ümumi məbləğinin artırılıb-azaldılması federal hökumətlə əyalət/ərazi hökumətləri arasında gedən danışıqlarda müəyyən olunur. 2004-cü ildən bu proqram yenidən 2 komponentə bölünüb: səhiyyəyə transfertlər; sosial yardım və təhsilə transfertlər.

Səhiyyənin islahatı proqramı üzrə transfertlər məqsədli hesab olunur. Bu vəsaitlər əyalətlərdə və ərazilərdə ilkin tibbi yardımın və evlərdə göstərilən tibbi xidmətlərin dəstəklənməsi üçün nəzərdə tutulur. Federal büdcədən ayrılan ümumi maliyyə yardımlarının təqribən 2 faizi bu proqramın payına düşür. Vəsaitlər ilk dəfə olaraq 2003-2004-cü maliyyə ilindən başlayaraq əyalətlər/ərazilər arasında bölünüb. Bu proqram 5 il müddətinə hesablanıb. Sonralar bu transfertlərin səhiyyə üzrə ümumi transfertlərin tərkibinə daxil edilməsi nəzərdə tutulur.

17 О.В.Воронцова. Международный опыт формирования межбюджетных отношений

Gəlirlərin tarazlaşdırılması proqramı üzrə transfertlər məqsədli xarakter daşımır. Bu proqram üzrə ayrılan vəsaitlər federal büdcədən verilən ümumi maliyyə yardımlarında təqribən 20 faizlik paya malikdir. Bu proqram əhaliyə göstərilən büdcə xidmətlərinin səviyyəsinin aşağı olduğu əyalətlərin büdcələrinin tarazlaşdırılmasına yönəldilir. Ərazilər bu proqrama cəlb olunmur. Proqram çərçivəsində bütün transfertlər yalnız pul formasında təqdim olunur. 2003-2004-cü maliyyə ilində bu proqram təminat verib ki, bütün əyalətlərdə potensial gəlirlər adambaşına 5994 dollardan aşağı olmasın. Bu zaman ölkənin 10 əyalətindən 8-nə tarazlaşdırıcı transfertlər verilib. Transfertlər əyalətlər arasında federal qanunvericilikdə müəyyən edilmiş formula əsasında bölünür. Bu zaman:

- ♦ *özlərinin xüsusi gəlirləri üzrə qiymətləndirmələr əsasında (reprezentativ vergi sistemi üzrə) hər bir əyalətin adambaşı büdcə potensialı hesablanır;*
- ♦ *sonra "orta gəlirlil" 5 əyalətin gəlirlilik potensialı əsas götürülərək əyalətlər üçün **adambaşına standart büdcə potensialı** müəyyən olunur (2003-2004-cü maliyyə ilində bu, 5994 dollar olub);*
- ♦ *adambaşına büdcə potensialının həmin standartdan aşağı olduğu əyalətlərin büdcəsinə bu orta səviyyəni təmin etmək üçün federal büdcədən transfertlər ayrılır.*

Standart büdcə potensialı hər il üzrə hesablanır. Hesablamalar aparılarkən vergi daxilolmaları əsasən bütün regionlarda tətbiq olunan vergilərin orta səviyyəsinə əsasən götürülür. Bütün regionlar üzrə əsasən 33 vergi növü hesablamalara daxil edilir.

Mövcud qanunvericilik əyalətlərin büdcələrinin həm də transfert ödənişlərinin kəskin azaldılmasından qorunmasına təminat verir: hər bir əyalətə cari ildə verilən tarazlaşdırıcı transfer-

tin məbləği əvvəlki ildə olduğundan 1,6 faizdən çox azaldıla bilməz.

Ümumiyyətlə, federal büdcədən verilən transfertlər ayrı-ayrı əyalətlərin büdcə gəlirlərinin formalaşmasında fərqli paya malikdir. Məsələn, 2003-2004-cü maliyyə ilində Alberta əyalətinin büdcə gəlirlərinin 14 faizi, Nyufaulend əyaləti büdcəsinin isə 42 faizi federal büdcədən transfertləri hesabına formalaşib¹⁸.

Ərazilərin maliyyələşdirilməsi proqramı üzrə transfertlər (TFF) xüsusi maliyyə yardımları olmaqla məqsədsiz transfertlər hesab olunur və yalnız şimal ərazilərə şamil edilir (yəni əyalətlər bu proqram çərçivəsində vəsait almır). Federal hökumət bu transfertləri şimal ərazilərinin büdcə təminatının artırılması üçün təqdim edir. Bu zaman şimal ərazilərdə əhalinin artım tempinin yüksək, əhalinin gəlir səviyyəsinin isə aşağı olması, habelə burada vergi bazasının zəif inkişafı kimi amillər nəzərə alınır. TFF proqramı çərçivəsində transfertlər federal büdcənin ümumi maliyyə ayırmalarının 3,1 faizini təşkil edir. Bu proqram çərçivəsində ayrılan vəsait yalnız pul transferti formasında olur.

Sair məqsədli proqramlar üzrə transfertlər məqsədli xarakter daşıyır və bir qayda olaraq pul formasında təqdim olunur. Belə transfertlər aşağıdakı proqramlar üzrə ayrılır:

- ▶ *Əcnəbi dillərin öyrənilməsi üzrə dövlət proqramı;*
- ▶ *Fiskal sabitləşdirmə proqramı;*
- ▶ *Subsidiya proqramı və s.*

Bu transfertlər proqramı üzrə ayrılan vəsaitlərin həcmi federal büdcədən verilən bütün maliyyə yardımlarının 4 - 4,5 faizi qədərdir.

18 Мигара Де Сильва. «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и Российская практика». Москва, 2006

Almaniya. İnzibati ərazi quruluşuna görə 16 əyalətdən (o cümlədən 3 şəhər) ibarətdir. Bu əyalətlərin (torpaqların) hökumətləri, federal hökumətdən sonra, dövlət hakimiyyətinin ikinci pilləsini təşkil edir.

Almaniyada yerli özünüidarəetmənin ierarxik olmayan 3 səviyyəli büdcə sistemi mövcuddur: federal büdcə, əyalət (torpaq) büdcələri və yerli büdcələr. Federal hökumətlə əyalətlərin qarşılıqlı maliyyə münasibətlərini tənzimləyən prinsip və qaydalar, habelə vergilərin siyahısı Konstitusiyada əks olunub.

Almaniyada büdcələrarası münasibətlər sisteminin başlıca prinsipi ölkənin bütün əhalisi üçün eyni həyat səviyyəsinin təmin edilməsi hesab olunur.

Almaniyada gəlirlərin bölüşdürülməsi müxtəlif səviyyəli büdcələr vasitəsilə həyata keçirilir. Həm federal hökumət, həm də əyalətlər vergiqoyma sahəsində qanunverici səlahiyyətlərə malikdir. Vergilərin şaquli bölüşdürülməsi Konstitusiyada təsbit olunub.

Almaniyada bütün büdcə səviyyələrində mövcud vergiləri 2 qrupa ayırmaq olar:

- ◆ *Ümumi (paylı) vergilər. Bu vergilər müxtəlif büdcə səviyyələri arasında pay əsasında bölüşdürülür;*
- ◆ *xüsusi və ya büdcənin müəyyən səviyyəsinə uyğun olan vergilər (federal vergilər, əyalət (torpaq) vergiləri və yerli vergilər).*

Ümumi vergilərə vətəndaşların gəlirlərindən vergi, korporasiyaların gəlirlərindən (mənfəətindən) vergi və satışdan (dövriyyədən)

vergi daxildir. Qeyd edək ki, Almaniyanın icmal büdcəsinin məcmu vergi daxilolmalarında ümumi vergilər 70 faizlik paya malikdir. Ümumi vergilərin büdcə səviyyələri arasında bölgüsü büdcələr arasında şaquli tarazlaşdırma hesab olunur və aşağıdakı cədvəldəki kimidir¹⁹.

Cədvəl 3

Almaniyanın büdcə sistemində ümumi vergilərin büdcə səviyyələri arasında bölgüsü (faizlə)

Əsas vergilər	Federal büdcə	Əyalət (torpaq) büdcələri	Yerli büdcələr
Gəlir vergisi	42,5	42,5	15,0
Korporasiyaların mənfəətindən vergi	50,0	50,0	-
Satışdan vergi	53,0	45,0	2,0

Qeyd etmək lazımdır ki, gəlir və korporasiyaların mənfəətindən verginin bölüşdürülməsi sabit xarakter daşıyır və bu proporsiya qanunverici əsaslarla təsbit olunub. Lakin onlardan fərqli olaraq, satışdan verginin büdcələr arasında paylanmasına hər il yenidən baxılır.

Almaniyada federal vergilərə gömrük ödənişləri, benzin, tütün, kofe və alkoqollu içkilərə (pivə istisna olmaqla) görə aksizlər, yol vergisi, qiymətli kağızlarla əməliyyatlardan vergilər, sığorta ödənişləri, korporasiyaların mənfəətindən və əhalinin gəlirlərindən vergilər üzrə əlavə dərəcələr, AB-yə ödənişlər və s. aiddir.

Əyalət (torpaq) vergilərinə daxildir: sərvətə görə vergi (əmlak vergisi), miras və bəxşişə görə vergi, nəqliyyat vasitələrinin sahiblərindən tutulan vergi, pivəyə görə aksiz vergisi və qumar biznesinə görə vergi.

¹⁹ О.В.Воронцова. Международный опыт формирования межбюджетных отношений

Daşınmaz əmlaka görə vergi, yerli aksizlər, mədən vergisi və yerli yığımlar (ova görə, balıq ovuna görə, itlərin sahiblərinin ödənişləri və s.) yerli büdcələrin gəlirlərini əmələ gətirir.

Bütövlükdə federal büdcəyə bütün növ vergi gəlirlərinin 45 faizi, əyalətlərə 37 faizi, yerli büdcələrə 13 faizi daxil olur, yerdə qalan 5 faiz isə Avropa Birliyinin büdcəsinə köçürülür²⁰.

Almaniyada maliyyə sisteminin səciyyəvi cəhəti yerli vergilərin dərəcələrinin aşağı və uyğun olaraq yerli büdcələrin gəlir potensialının az olmasıdır. Ona görə də mərkəzi hakimiyyət orqanları yerli özünüidarəetmə qurumlarının xərclərinin əksər hissəsini yuxarı büdcə pillələrindən dotasiyalar hesabına kompensasiya edirlər. Bunun nəticəsidir ki, bələdiyyə büdcələrində subsidiya və dotasiyaların, bütövlükdə transfertlərin xüsusi çəkisi kifayət qədər yüksəkdir. Belə transfertlərin yerli büdcələrin gəlirlərində payı son illər 27-30 faiz təşkil edir. Bu vəsaitlər əsasən şəhərsalma, məktəb tikintisi, su təchizatı, kanalizasiya sisteminin inkişafı, mədəniyyət və incəsənət tədbirlərinin maliyyələşdirilməsi və bu kimi başqa yerli tədbirlərə yönəldilir.

Ümumiyyətlə Almaniyada transfertlər sistemində daxildir:

- 1. Şaquli tarazlaşdırma (vergi transferti);*
- 2. Satışdan (dövriyyədən) vergi üzrə gəlirlərin yenidən bölüşdürülməsi vasitəsi ilə üfüqi tarazlaşdırma;*
- 3. Mənfi transfertlər vasitəsi ilə üfüqi tarazlaşdırma;*
- 4. Federal büdcədən transfertlər hesabına üfüqi tarazlaşdırma;*
- 5. Federal büdcədən əyalətlərə (torpaqlara) əlavə transfertlər.*

Transfertlərin ümumi həcmi əyalətlərin bütün gəlirlərinin 40 faizini təşkil edir.

Şaquli tarazlaşdırma (vergi transferti) üzrə tənzimləyici xarakterli vergilərin büdcə səviyyələri arasında bölgüsü sxemi yuxarıda

²⁰ Хорст Циммерманн. Муниципальные финансы. Перевод с немецкого. Москва, 2003, 352 стр.

təqdim olunub. Bu vergilər üzrə daxilolmalar əyalətlərin bütün vergi gəlirlərinin 85 faizini əmələ gətirir. Konstitusiyaya görə, federal hökumət və torpaqlar arasında vergilər bərabər bölünür. Bu səbəbdən də ilk növbədə, yerli büdcələrin ehtiyacları müəyyən edilir, bundan sonra yerdə qalan məbləğ dövlət hakimiyyətinin iki pilləsi arasında bərabər şəkildə bölünür. Bu tip tarazlaşdırma əməliyyatları federal büdcədən ayrılan transfertlər (subsidiya və dotasiyalar) vasitəsilə həyata keçirilir.

Üfüqi tarazlaşdırmaları ikinci dərəcəli də adlandırmaq olar. Bu zaman əyalətlərin gəlirləri “varlı” əyalətlərin gəlirlərinin bir hissəsinin onlardan alınaraq “kasıb”lara verilməsi yolu ilə tarazlaşdırılır. Yüksək gəlirli əyalətlər (Bavariya, Vyurtemberg, Şimali Reyn-Vestfaliya) öz gəlirlərinin bir hissəsini maliyyə resurslarına görə zəif olan əyalətlərə (Saksoniya, Şlezviq-Qolşteyn) verirlər. Burada başlıca məqsəd zəif maliyyə resurslarına malik olan əyalətlərin adambaşına düşən büdcə gəlirlərinin səviyyəsini orta Almaniya səviyyəsinin 95 faizindən aşağı düşməyə imkan verməməkdən ibarətdir. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi üfüqi tarazlaşdırmanın bir neçə üsulu tətbiq olunur.

Satışdan (dövriyyədən) vergi üzrə gəlirlərin yenidən bölüşdürülməsi vasitəsi ilə üfüqi tarazlaşdırma zamanı əyalətlərdən yığılan satışdan vergi üzrə daxilolmaların 25 faizdən çox olmayan hissəsi 3 qrup vergilər (fiziki şəxslərin gəlirlərindən vergi, korporasiyaların mənfəətindən vergi və əyalətlərin bütün vergiləri) üzrə adambaşına məcmu gəlirlərin ölkə üzrə adambaşına orta gəlirlərdən aşağı olduğu əyalətlərin xeyrinə yenidən bölüşdürülür. Əyalətlərdə yığılan satışdan vergi üzrə daxilolmaların yerdə qalan 75 faizi büdcə təminatı səviyyəsindən asılı olmayaraq bütün əyalətlər arasında adambaşına bərabər əsaslarda bölünür. Bu tarazlaşdırma üsulu ilə əyalət büdcələrinin aldığı vəsaitlər onların bütün gəlirlərinin 1/3-ni təşkil edir.

Mənfi transfertlər vasitəsi ilə üfüqi tarazlaşdırma zamanı federal büdcə əlavə vəsait ayırmır. Bu zaman transfertlərin hesablanması əsasını aşağıdakılar təşkil edir:

- ◆ *Əyalətlərdə əhalinin adambaşına vergi gəlirlərinin orta səviyyəsi - bu zaman əyalətin bütün vergi gəlirləri və tarazlaşdırma ili üzrə həmin əyalətin yerli büdcələrinin vergi gəlirlərinin 64 faizi nəzərə alınır;*
- ◆ *Əyalətlərdə əhalinin adambaşına xərc ehtiyaclarının səviyyəsi - vergi gəlirlərinin orta səviyyəsinin federal qanunvericiliklə müəyyən edilmiş artırılma əmsallarına hasili kimi hesablanır.*

İlkin hesablamalarda büdcə daxilolmaları üzrə proqnoz göstəricilərdən istifadə olunur, ilin yekununda isə bunlar faktiki rəqəmlərlə əvəzlənir.

Federal büdcədən transfertlər hesabına üfüqi tarazlaşdırma zamanı daha aşağı gəlirli əyalətlərin adambaşına gəlirləri federal büdcədən əlavə maliyyə yardımları hesabına artırılır. Bu maliyyə yardımları elə əyalətlərə verilir ki, onlarda bütün əvvəlki tarazlaşdırma mərhələlərindən sonra vergi gəlirləri bütün xərc ehtiyaclarının 99,5 faizindən aşağı olur. Bu halda əyalətə onun xərc ehtiyaclarının 99,5 faizi ilə vergi gəlirləri arasındakı fərqin 77,5 faizi qədər transfert təqdim olunur. Belə transfertlər əyalət büdcələrinin ümumi gəlirlərinin təqribən 1,5 faizini formalaşdırır.

Federal büdcədən əyalətlərə (torpaqlara) əlavə transfertlər. Yuxarıda qeyd olunan tarazlaşdırma proqramları ilə yanaşı federal büdcə ayrı-ayrı əyalətlərə “xüsusi transfertlər” də təqdim edir. Bu cür xüsusi transfertlər sırasında aşağıdakıları qeyd etmək olar:

- ◆ *Şərqi əyalətlər üçün əlavə ayrılmalar (il ərzində təqribən 7 milyard avro);*

- ◆ *Daha yüksək inzibati xərcləri kompensasiya edən bəzi əyalətlərə verilən transfertlər (təqribən 0,5 milyard avro);*
- ◆ *Federal büdcə borclara xidmət göstərmək üçün əyalətlərə müvəqqəti subsidiyalar ayıra bilər;*
- ◆ *Federal büdcə əyalətlərə məqsədli proqramlar çərçivəsində transfertlər ayıra bilər.*

Almaniyada yerli büdcələrə verilən transfertlər bir neçə funksiyaları yerinə yetirir: əvvəla, bunlar yerli özünüidarəetmə orqanlarının maliyyə vəsaitlərinin artırılmasına xidmət edir; ikincisi, bunların daha bir funksiyası məhsuldar qüvvələrin optimal planlaşdırılmasıdır - yəni ayrılan vəsaitlər xüsusi layihələrin maliyyələşdirilməsinə sərf olunur; nəhayət, transfertlər tarazlaşdırıcı funksiyaları yerinə yetirir - ayrı-ayrı icmaların gəlirlərindəki fərqlərin aradan qaldırılmasına xidmət edir.

Keçid ölkələrində transfert sistemi

Yerli özünüidarəetmə sahəsində islahatların tempi, xüsusilə də sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsindəki fərqlər obyektiv olaraq keçid ölkələrində büdcələrarası transfert sisteminin tətbiqi sahəsində ciddi disproporsiyalara səbəb olub. Bu istiqamətdə Şərqi Avropa ölkələrinin keçmiş SSRİ məkanına daxil olan dövlətlərlə müqayisədə daha uğurlu nəticələr əldə etməsi də məhz yuxarıda qeyd olunan faktorlarla (islahatların və sosial-iqtisadi inkişafın tempi) bağlıdır.

İlk əvvəl hazırda postsosialist məkanın ən qabaqcıl ölkəsi hesab edilən Polşanın büdcələrarası transfertlər sahəsində təcrübəsinə diqqət yetirək²¹. Bu ölkədə yerli büdcələrin subsidiyalaşdırılması sistemi yerli özünüidarəetmənin hər üç həlqəsi üzrə (bələ-

diyyə, dairə, region) oxşar metodologiya əsasında həyata keçirilir. Onun əsas elementlərinə daxildir:

1) Xərclərin tarazlaşdırılması üçün subsidiyalar. Bu transfertlərin həcmi yerli vergi bazasının miqyasına əsasən müəyyən olunur. Belə ki, xərc öhdəliklərinin dolğun yerinə yetirilməsini təmin etmək üçün gəlir bazasının məhdudluğu problemi subsidiyalar hesabına kompensasiya edilir. Tarazlaşdırma bazası kimi milli səviyyədə adambaşına orta gəlir göstəricisi götürülür. Belə ki, analoji göstəricisi ölkə üzrə adambaşına gəlir göstəricindən aşağı olan yerli özünüidarə qurumları yuxarı büdcə həlqələrindən transfertlər alırlar. Tarazlaşdırma həm şaquli (bilavasitə mərkəzi hökumətdən subsidiyalar alınır), həm də üfüqi tarazlaşdırma (varlı yerli özünüidarə orqanları daha yoxsul vəziyyətdə olan qurumlara transfert ötürür) prinsipləri üzrə həyata keçirilir.

2) Təhsil üçün subsidiyalar. Bu transfertlər şagirdlərin sayına görə hesablanır. Lakin kənd yaşayış məntəqələri üçün yüksəldici əmsallar tətbiq olunur. Eyni zamanda, əlil uşaqların sayı, məktəblərin tipi (məsələn, orta peşə məktəbləri, milli azlıqlar üçün məktəblər və s.) də transfertlərin məbləğinə təsir göstərir.

3) Yollar üçün subsidiyalar. Bu subsidiyalar yalnız dairə və regionlar üçün nəzərdə tutulur. Onların ümumi məbləği yolların uzunluğu və yollarda hərəkətin intensivliyi kimi göstəricilər əsasında müəyyən olunur.

4) Kompensasiya xarakterli subsidiyalar. Bu transfertlər yalnız bələdiyyələr üçün nəzərdə tutulur. Onlar ölkə parlamentinin yerli vergilərdən azad etmə ilə bağlı qərarı ilə bələdiyyə büdcələrinin itkilərini kompensasiya etmək üçün verilir.

21 Polşada büdcələrarası münasibətlərlə bağlı bütün məlumatlar bu mənbədən götürülüb: «Основы фискальной децентрализации» Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Павел Свяневич. Будапешт. Инициатива Реформирования Местного Самоуправления и Сферы Государственных Услуг / Институт Открытого Общества 2003 год

Heç şübhəsiz, başqa ölkələrdə olduğu kimi Polşada da yerli büdcələrin subsidiyalaşdırılması təcrübəsinin özünəməxsus güclü və zəif tərəfləri var. Başlıca üstün cəhət budur ki, ümumi subsidiyaların ayrılması obyektiv və ölçülə bilən meyarlara əsaslanır, həmçinin transfertlərin həcmi qanunvericiliklə müəyyən olunduğundan (mərkəzi büdcənin ən azı 12,5 faizi) rəsmi orqanların manipulyasiya imkanı tam aradan qalxır. Öz növbəsində, subsidiyaların ayrılması meyarları sabit xarakter daşdığı üçün yerli özünüidarə qurumlarına uzunmüddətli planlaşdırma həyata keçirməyə imkan verir. Nəhayət, tarazlaşdırmanın səviyyəsi çox yüksək olmadığından regionların inkişaf stimullarını zəiflətmir.

Nəzəri materiallarda büdcələrarası transfertlərin Polşa təcrübəsinin başlıca çatışmazlığı kimi üfüqi tarazlaşdırma sisteminin natamamlığı önə çəkilir. Belə ki, mövcud sistem əsasən gəlirlərin tarazlaşdırılmasını nəzərdə tutur. Bu isə yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə ehtiyaclılığını nəzərə almır.

Qeyd etməyə dəyər ki, Polşada bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin təxminən 45 faizi subsidiyalardan formalaşır. Dairələr üzrə həmin göstərici 90, regionlar üzrə isə 80 faiz təşkil edir.

BMT-nin İnkişaf Proqramının 2005-ci ildə Balkan (Xorvatiya, Makedoniya və Serbiya) və Qafqaz (Ermənistan və Gürcüstan) ölkələrində fiskal əksmərkəzləşmə ilə bağlı apardığı tədqiqat keçid ölkələrində transfert sisteminin tətbiqi sahəsində təcrübələri öyrənmək baxımından zəngin materiallar verir²².

Gürcüstanda ölkənin müxtəlif əraziləri üzrə əhalinin adambaşına gəlirləri və xərcləri arasında kəskin fərqlər mövcuddur. Həmin fərqlərin yaratdığı üfüqi və şaquli disproporsiyanın aradan

22 «Децентрализация фискальной политики в условиях экономики переходного периода, кейс-стади (анализ конкретных примеров) стран Балканского и Кавказского регионов». Программа Развития ООН. Братислава 2005. Мәnbә: www.undp.org/europeandcis

qaldırılması isə fiskal transfertlərin tətbiqini zəruri edir. Dünya Bankının Bələdiyyə İnkişaf Fondunun 2004-cü ildə hazırladığı təkliflərə əsasən, 2004-cü ildən Gürcüstanda düstura əsaslanan tarazlaşdırıcı transfertlərin yeni sisteminə keçilib. Düstur əsasında transfertlərin hesablanması aşağıdakı düstur vasitəsilə reallaşdırılır:

$$Ti = (R - Ri) \times Pi \times K \times 70\%$$

Burada,

Ti - konkret yerli özünüidarə qurumuna ayrılan maliyyə vəsaitləri

R - ölkə üzrə yerli özünüidarə qurumlarının adambaşına potensial orta illik gəliri

Ri - konkret yerli özünüidarə qurumu üzrə adambaşına potensial orta illik gəlir

Pi - konkret yerli özünüidarə qurumu üzrə əhalinin sayı

K - korreksiya əmsali, $K = K1 \times K2$

K1 - yüksək dağlılıq əmsali

K2 - əhalinin zəif məskunlaşması əmsali

Gürcüstanda məqsədli transfertlər yerli özünüidarə qurumlarına mərkəzi hökumətin həvalə etdiyi konkret səlahiyyətlərin icrası üçün ayrılır. Kapital transfertləri isə investisiya xarakterli layihələrin icrasını nəzərdə tutur və yalnız müvafiq smeta sənədlərinin təqdim edilməsi müqabilində ayrılır.

Xorvatiyada ayrı-ayrı regionlar arasında adambaşına düşən gəlirlər arasında fərq 6 dəfəyə çatır. Öz növbəsində, son illər bu ölkədə transfertlərin məcmu yerli büdcə gəlirlərində xüsusi çəkisi 10 faizi ötür. Ölkədə büdcələrarası transfertlərin 3 növü mövcuddur: konkret funksiyaların icrası ilə bağlı məqsədli subsidiyalar, kapital tikintisi üçün qrantlar və büdcə tarazlaşdırması üçün məq-

sədsiz maliyyə yardımları. Xorvatiyada hər il hökumət və Maliyyə Nazirliyi büdcə xidmətlərinin dəyərilə bağlı minimum maliyyə standartlarını müəyyənləşdirir. Məsələn, orta məktəblərin maddi və maliyyə ehtiyaclarının hesablanması üçün bir şagirdə düşən orta illik xərclər şagirdlərin siyahı sayına vurulur. Ona görə də hökumətin əsas işi bir şagirdin orta illik dəyəri göstəricisinin müəyyən edilməsidir. Hər il bu göstərici qiymətlərin dəyişilməsinə uyğun olaraq korreksiya olunur. Bundan başqa, hökumətin yerli özünüidarə qurumlarına həvalə etdiyi hər bir funksiyanın icrası üzrə xərclərin illik məbləği hesablanır. Həmin kompensasiyaların dəyəri isə hər ay korreksiya edilir. Xorvatiyada yerli özünüidarə orqanlarının göstərdiyi ictimai xidmətlərin dəyərinin minimum standartlara uyğunluğunu təmin etmək üçün tələb olunan büdcə xərclərinin təxminən 50 faizi qrantlar hesabına təmin olunur.

Ölkədə fərdi tarazlaşdırıcı qrantların ayrıldığı xüsusi ərazilər var (*onlar "milli diqqətin xüsusi ayrıldığı sferalar" da adlandırılır - red.*). Həmin ərazilərə ölkənin müharibədən əziyyət çəkmiş hissələri, adada yerləşən inzibati vahidlər və dağlıq ərazilər daxildir.

Hazırda Xorvatiyada tarazlaşdırıcı qrantların ayrılması adambaşına yerli büdcə gəlirlərinin ölkə üzrə analoji orta göstəricidən kənarlaşma səviyyəsi, adambaşına düşən xərclər, əhalinin sayı və s. kimi göstəricilər əsasında müəyyən olunur.

Kapital qrantları isə Turizm Nazirliyi, Nəqliyyat Nazirliyi kimi müxtəlif dövlət qurumları tərəfindən daxil olan təkliflər əsasında bilavasitə dövlət büdcəsindən, həmçinin Regional İnkişaf Fondundan ayrılır. Bu fond 2001-ci ildə yaradılıb və onun başlıca məqsədi adambaşına regional ÜDM-i Xorvatiya üzrə analoji göstəricinin 65 faizindən aşağı olan regionların inkişafını dəstəkləməkdir.

Serbiyada da büdcələrarası transfert sistemi son dərəcə zəif inkişaf edib. Muxtar əyalətlərə və yerli özünüidarə orqanlarına

respublika büdcəsindən maliyyə yardımlarının həcmi hər il büdcə qanunu ilə müəyyən edilir. Bundan əlavə, fiziki şəxslərin gəlir vergisindən bələdiyyələrə, müəssisələrin mənfəət vergisindən isə əyalətlərə faizlə pay müəyyən olunur ki, bu da reallıqda fiskal transfertlərin bir növü hesab olunur. Son dövrlərdə hər il yerli büdcələrə ayrılan paylı vergilərin nisbətində yerli özünüidarə orqanlarının xeyrinə dəyişikliklər baş vermişdir. Belə ki, 2001-2002-ci illərdə özünüidarəetmə qurumlarına gəlir vergisinin 5, mənfəət vergisinin 10 faizi həcmində ayırma normativi tətbiq olunmuşdusa, 2005-ci ildə həmin göstəricilər uyğun olaraq 18 faiz və 42,7 faiz təşkil edib.

Hazırda Serbiyada fiskal transfertlərin ayrılması üçün aşağıdakı meyardardan istifadə olunur:

- ◆ *bələdiyyənin, yaxud şəhərin ərazisi;*
- ◆ *yerli özünüidarə qurumunun ərazisində yaşayan əhalinin sayı;*
- ◆ *orta məktəblərdə siniflərin sayı;*
- ◆ *himayə altında olan uşaqların sayı;*
- ◆ *sosial təyinatlı binaların sayı;*
- ◆ *bələdiyyənin, yaxud şəhərin ərazisində ətraf mühitin vəziyyəti;*
- ◆ *bələdiyyənin, yaxud şəhərin sosial-iqtisadi inkişaf səviyyəsi.*

Bununla belə, tətbiq olunan mövcud transfert mexanizmi ayır-ayrı bələdiyyə və şəhərlərin büdcəsi arasında kəskin fərqi aradan qaldırmaq iqtidarında deyil. Məsələn, hazırda adambaşına büdcə gəlirlərinin səviyyəsinə görə ən varlı və ən kasıb bələdiyyə əraziləri arasında fərq 6 dəfə, 4 iri şəhər üzə isə həmin fərq 3 dəfə təşkil edir. Dünya Bankının ekspertləri bunu ilk növbədə transfert mexanizminin düzgün tətbiq edilməməsi və onların həcmnin tələbata uyğun olmaması ilə əlaqələndirirlər.

Ermənistanda son illər bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin orta hesabla 45-55 faizini dövlət büdcəsindən ayrılan transfertlər təşkil edib. Hazırda həmin transfertlərin iki növü mövcuddur: məqsədsiz xarakter daşıyan subsidiyalar və konkret məqsədlər üçün ayrılan dotasiyalar.

Tarazlaşdırıcı subsidiyalar hər il dövlət büdcəsi haqqında qanunla müəyyən edilir və büdcə sənədində ayrıca maddədə əks etdirilir. Dünya Bankı ekspertlərinin apardığı tədqiqat göstərib ki, bu transfertlərin ayrılmasında xeyli problemlər var və bu ilk növbədə vəsaitlərin il ərzində bələdiyyələrə xeyli gecikmələrlə çatdırılmasında özünü göstərir.

Tarazlaşdırıcı transfertlərin ayrılmasının iki elementi var:

1) *Əhalisi 300 nəfərdək olan bələdiyyələrə subsidiyaların məbləği ümumi formada müəyyən edilir və bu fiksə edilmiş göstəricidən ibarət olur;*

2) *Əhalisi 300 nəfərdən çox olan bələdiyyələr üçün transfertlərin məbləği iki göstərici əsasında müəyyən edilir: maliyyə imkanları (A komponenti) və əhalinin sayı (B komponenti). Maliyyə imkanlarına görə transfert fondunun həcmi "maliyyə qabiliyyətliliyi defisiti" göstəricisi əsasında müəyyən edilir. Maliyyə qabiliyyətliliyi defisitinin hesablanması düsturu isə belədir - vergi və ödənişlərin adambaşına potensial məbləğilə ölkə üzrə analoji göstərici arasında fərq konkret bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin sayına vurulur.*

Bunlardan əlavə Ermənistanda kapital tikintisi üçün qrant sistemi mövcuddur. Bu transfertlərin verilməsində məqsəd yerli infrastrukturun inkişaf etdirilməsidir. Həmin qrantlara iddia edən bələdiyyələr kapital tikintisinin planını işləməlidir və istənilən qrantın həcmi yerli büdcənin maksimum 20 faizi qədər ola bilər.

Makedoniyada son illər yerli xərclərin təxminən üçdə ikisi transfertlər hesabına təmin olunub. Gəlir vergisinin və ƏDV-nin 3 faizi normativ ayırmalar əsasında yerli büdcələrə ötürülür. Bundan əlavə təhsil, səhiyyə və sosial müdafiə sahəsində dövlət funksiyalarının icrası ilə bağlı yerli özünüidarə orqanlarına blok qrantları ayrılır.

Makedoniyada yerli maliyyə sisteminin ən ciddi özəlliyi isə budur ki, bütün vergi və ödənişlər (bələdiyyələrə məxsus şəxsi gəlir mənbələrindən toplanan vəsaitlər də daxil olmaqla) mərkəzi xəzinədarlığa toplanır, sonradan xüsusi düstür əsasında bələdiyyələr arasında bölüşdürülür. Həmin bölgünün mexanizmi isə belədir: vəsaitlərin 80 faizi əhalinin sayına, 10 faizi ərazinin ölçüsünə, 10 faizi isə yaşayış məntəqələrinin sayına görə bölüşdürülür.

Nəhayət, Makedoniyada Yol Fondundan yerli özünüidarə orqanlarına transfertlər ayrılır. Həmin transfertlərin məbləği isə konkret bələdiyyə ərazisində avtomobillərin sayı, yolların sıxlığı, yanacaq istehlakı kimi göstəricilər əsasında hesablanır.

A zərbaycanda bütçələrarası
münasibətlər:
qanunvericilik
və mövcud təcrübə



Azərbaycanda büdcələrarası münasibətlərin müasir vəziyyəti və problemləri

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına əsasən (**maddə 7**) Azərbaycan dövləti - unitar respublikadır. Konstitusiyaya əsasən Naxçıvan Muxtar Respublikası Azərbaycan Respublikasının tərkibində muxtar dövlətdir (**maddə 134**), ölkədə yerli özünüidarəetməni isə bələdiyyələr həyata keçirir (**maddə 142**). Hazırda ölkədə 2750-dən çox bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Azərbaycanda büdcələrarası münasibətlərin xarakteri və xüsusiyyətlərini müəyyən edən başlıca amil də elə budur.

Büdcələrarası münasibətlərin hüquqi bazası

Azərbaycanda büdcələrarası münasibətlərin yaranması, qurulması və tənzimlənməsinin hüquqi əsasları "Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda əks olunur. Bundan əlavə "Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda və bir sıra başqa normativ-hüquqi sənədlərdə də belə münasibətlərin tənzimlənməsi ilə bağlı müvafiq müddəalar vardır.

"Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun **3-cü maddəsinə** əsasən Azərbaycan Respublikasında büdcə sistemini Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi və yerli büdcələr təşkil edir. Büdcə sistemi bu sistemə daxil olan büdcələrin vahid prinsiplər əsasında fəaliyyətinə və onların müstəqilliyinə əsaslanır. Qanuna əsasən, büdcə sisteminin vahidliyi

▶ *tənzimləyici mədaxil mənbələrindən istifadə etmək,*

- ▶ məqsədli büdcə fondları yaratmaq,
- ▶ maliyyə ehtiyatlarını müxtəlif səviyyəli büdcələr arasında bölüşdürmək

vasitəsilə büdcələrin qarşılıqlı əlaqəsinə əsaslanır. Büdcə sisteminin vahidliyi eyni büdcə təsnifatı, büdcə sənədləri və formalarından istifadə olunması, büdcələrin icrasına dair müntəzəm hesabatın və icmal büdcə hesabatının hazırlanması və qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada təqdim edilməsi yolu ilə təmin edilir.

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 2-ci fəslə dövlət büdcəsi, 3-cü fəslə Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi, 4-cü fəslə isə yerli (bələdiyyə) büdcələrlə bağlı məsələlərə həsr olunur.

Qanuna əsasən (**8-ci maddə**) Azərbaycan Respublikası dövlət büdcəsinin məqsədi ölkənin iqtisadi, sosial və digər strateji proqramlarının və problemlərinin həlli, dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada maliyyə vəsaitinin toplanmasını və istifadəsini təmin etməkdir. Dövlət büdcəsi mərkəzləşdirilmiş gəlir və xərclərdən və yerli gəlir və xərclərdən ibarətdir. Qanunda daha sonra (28-cü maddənin 3-cü bəndi) göstərilir ki, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinin vəsaiti Muxtar Respublikanın sosial və iqtisadi inkişafı, əhəlinin rifahının yaxşılaşdırılması ilə bağlı tədbirlərin maliyyələşdirilməsinə istifadə edilir. Qanunun **30-cu maddəsinə** əsasən 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.

Bu Qanunun **26-cı maddəsi** “Dövlət büdcəsi ilə Naxçıvan MR-in büdcəsi və yerli büdcələr arasında qarşılıqlı əlaqələr” adla-

nır. Burada göstərilir ki, Naxçıvan MR-in büdcəsi və yerli büdcələrlə dövlət büdcəsinin qarşılıqlı əlaqəsi gəlir mənbələrinin, gəlirlərin dotasiya, subvensiya və büdcə ssudaları şəklində bölüşdürülməsi vasitəsilə həyata keçirilir.

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən:

- ♦ **Büdcə ssudaları** - dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə, yerli büdcələrə və hüquqi şəxslərə, yerli büdcələrdən bələdiyyə təşkilatlarına qaytarılmaq şərti ilə il ərzində müəyyən müddətə verilən maliyyə vəsaitidir;
- ♦ **Dotasiya** - dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir;
- ♦ **Subvensiya** - məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə verilən, lakin həmin məqsəd üçün və ya müəyyən edilmiş müddətdə istifadə edilmədikdə geri qaytarılan maliyyə vəsaitidir;
- ♦ **Subsidiya** - dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə, yerli büdcələrə və hüquqi şəxslərə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir.

Qanunun “Bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyəti orqanları arasında büdcə münasibətləri” adlı **32-ci maddəsinə** əsasən dövlətin yerli büdcələrə maliyyə dəstəyi aşağıdakı yollarla həyata keçirilir:

- ♦ *investisiya mühitini yaxşılaşdırmaqla və səmərəli iqtisadi siyasəti həyata keçirməklə istehsal və xidmət sahələrinin inkişafına şərait yaratmaqla;*

- ♦ *yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda, dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayırmaqla.*

«Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunundan çıxarış

Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi və yerli büdcələrlə dövlət büdcəsinin qarşılıqlı əlaqəsi gəlir mənbələrinin, gəlirlərin dotasiya, subvensiya və büdcə ssudaları şəklində bölüşdürülməsi vasitəsilə həyata keçirilir.

(Maddə 26. Dövlət büdcəsi ilə Naxçıvan MR-in büdcəsi və yerli büdcələr arasında qarşılıqlı əlaqələr)

Qanunun **34-cü maddəsində** ("Yerli büdcələrin xərcləri") qeyd olunur ki, yerli büdcələrin xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi (yerli büdcənin kəsiri) dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtülə bilər. Dövlət büdcəsindən dotasiya, subvensiya və ssuda alan yerli büdcənin xərclərinin hesablanması tətbiq olunan normativlər dövlət büdcəsinin xərclərinin hesablanması üçün tətbiq olunan xərc normativlərindən yüksək olmamalıdır. Dotasiyanın yuxarı həddinin hesablanması bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında onun xüsusi çəkisi və digər amillər nəzərə alınmalıdır.

Növbəti ildə dövlət büdcəsindən bu cür maliyyə yardımlarını almaq istəyən bələdiyyələr, Qanunun **11-ci maddəsinin** 14-cü bəndinin tələblərinə uyğun olaraq, cari ilin mayın 1-dək aşağıdakı sənədləri və məlumatları Azərbaycan Respublikasının Maliyyə Nazirliyinə təqdim etməlidirlər:

- ♦ *cari ilin gözlənilən və ötən ilin büdcəsinin faktiki nəticələri barədə arayış;*

- ◆ *növbəti büdcə ili üzrə yerli büdcələrin nəzərdə tutulan gəlirləri və xərcləri, dövlət büdcəsindən ayrılacaq dotasiyanın və digər maliyyə yardımlarının həcmnin əsaslandırılması;*
- ◆ *ötən ildə yerli büdcənin icra vəziyyəti barədə auditor rəyi;*
- ◆ *Maliyyə Nazirliyinin sorğusuna görə digər materiallar.*

Bundan başqa, Qanunun **32-ci maddəsində** mərkəzi (dövlət) və yerli büdcələr arasında yarana biləcək münasibətlərin başqa iki halı da əksini tapıb. Belə ki, orada göstərilir ki:

- ◆ *Qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyələrə əlavə səlahiyyətlər həvalə etdikdə onları bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün zəruri maliyyə vəsaiti ilə təmin edirlər;*
- ◆ *İcra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə, uyğun azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən kompensasiya olunur.*

Qanunun tələblərinə uyğun olaraq, əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən bələdiyyələrə ayrılan məqsədli vəsait, o cümlədən subvensiya hesabına xərclərin maliyyələşdirilməsi yerli büdcənin məxaric hissəsində ayrıca sətirlə göstərilməlidir (**34-cü maddənin 5-ci bəndi**).

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda ölkədə dövlət büdcəsi, Naxçıvan MR-in büdcəsi və yerli (bələdiyyə) büdcələrlə yanaşı həm də **büdcədən kənar dövlət fondlarının** yaradılması və fəaliyyət göstərməsi mümkünlüyü əks olunub. Qanuna (**1-ci maddənin 1.5-ci bəndi**) əsasən büdcədən kənar dövlət fondları - qanunvericiliyə uyğun olaraq dövlət tərə-

findən hüquqi şəxs qismində təsis edilmiş və dövlət büdcəsindən kənar müstəqil büdcəyə malik olan məqsədli dövlət maliyyə fondlarıdır. Hazırda ölkədə 2 belə büdcədən kənar dövlət fondu fəaliyyət göstərir:

- ♦ *Azərbaycan Respublikasının Dövlət Sosial Müdafiə Fondu (ARDSMF);*
- ♦ *Azərbaycan Respublikasının Dövlət Neft Fondu (ARDNF).*

Qanuna əsasən (**maddə 27**) büdcədən kənar dövlət fondlarının bütün xərcləri (ARDNF-in əməliyyat xərcləri və beynəlxalq banklarda və digər maliyyə institutlarında vəsaitin yerləşdirilməsi ilə bağlı xərclər istisna olmaqla) icmal büdcənin xərclərinə daxil edilir. Onların əsaslı xərcləri yalnız Dövlət İnvestisiya Proqramına daxil olan layihələrin maliyyələşdirilməsinə yönəldilir. Büdcədən kənar dövlət fondları ölkədaxili kommərsiya fəaliyyətinə sərmayələr qoymur, kreditlər və borc zəmanətləri vermirlər. ARDNF səhmlərin alınmasını yalnız beynəlxalq bazarlarda yüksək reytingli peşəkar menecerlər vasitəsilə həyata keçirir.

Əhəmiyyətli məqamlardan biri də budur ki, Qanunun bu maddəsində (3-cü bənd) büdcədən kənar dövlət fondlarından bələdiyyə büdcələrinə vəsaitin ayrılması halının mümkünlüyü ifadə olunub. Orada göstərilir ki, yerli büdcəyə daxil edilən layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün büdcədən kənar dövlət fondlarından ayrılan vəsait müvafiq yerli büdcə vasitəsilə istifadə olunur.

Yerli büdcəyə daxil edilən layihələrin maliyyələşdirilməsi üçün büdcədən kənar dövlət fondlarından ayrılan vəsait müvafiq yerli büdcə vasitəsilə istifadə olunur.

(«Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 27-ci maddə, 3-cü bənd)

Qanunvericiliyə uyğun olaraq ölkənin büdcə sistemində daxil olan büdcələr və büdcə təşkilatları, habelə büdcədən kənar dövlət fondları üzrə maliyyə əməliyyatlarının (o cümlədən büdcə təşkilatlarının büdcədən kənar əməliyyatlarının) müqayisəsini təmin etmək məqsədilə vahid büdcə təsnifatı tətbiq olunur. Azərbaycan Respublikasının vahid büdcə təsnifatı Nazirlər Kabinetinin 6 oktyabr 2004-cü il tarixli 149 sayılı Qərarı ilə təsdiq edilib. Həm dövlət büdcəsinin, həm Naxçıvan MR-in büdcəsinin, həm də bələdiyyə büdcələrinin tərtibi, təsdiqi və icrası zamanı vahid büdcə təsnifatı gözlənilir və ona əməl olunur.

“Büdcə xərclərinin funksional təsnifatı”ndan çıxarış			
Adları	Bölmə	Köməkçi bölmə	Paraqraf
Ümumi dövlət xidmətləri	1	0	0
Büdcələr arasında transfertlər	1	7	0
Dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə verilən dotasiya	1	7	1
Dövlət büdcəsindən yerli (bələdiyyə) büdcələrə verilən dotasiya	1	7	2
Büdcələrarası digər transfertlər	1	7	3

(Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2004-cü il 6 oktyabr tarixli 149 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmişdir)

Büdcələrarası transfertlər vahid büdcə təsnifatında “Büdcə xərclərinin funksional təsnifatı”nın 1-ci bölməsi olan “Ümumi dövlət xidmətləri” bölməsində əks olunub. Həmin bölmənin 7-ci köməkçi bölməsi “Büdcələr arasında transfertlər” adlanır və 3 paraqraftan ibarətdir:

- ◆ *Dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə verilən dotasiya;*
- ◆ *Dövlət büdcəsindən yerli (bələdiyyə) büdcələrə verilən dotasiya;*
- ◆ *Büdcələrarası digər transfertlər.*

Dövlət büdcəsindən digər büdcələrə, habelə Naxçıvan MR-in büdcəsindən yerli büdcələrə edilən transfertlər bu köməkçi bölmədə və müvafiq paraqraflarda əks olunur.

“Büdcə sistemi haqqında” Qanununa əsasən **dövlət büdcəsinin gəlirləri** aşağıdakılardan ibarətdir (**maddə 9**):

- ◆ *dövlət vergiləri;*
- ◆ *qrantlar;*
- ◆ *digər gəlirlər;*

Dövlət büdcəsi gəlirlərinin yığını Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq həyata keçirilir. Vergi Məcəlləsinə uyğun olaraq Azərbaycan Respublikasında dövlət vergilərinə aşağıdakılar daxildir:

- ◆ *Fiziki şəxslərin gəlir vergisi;*
- ◆ *Hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi;*
- ◆ *Hüquqi şəxslərin torpaq vergisi;*
- ◆ *Hüquqi şəxslərin əmlak vergisi;*
- ◆ *Əlavə dəyər vergisi;*
- ◆ *Aksizlər;*
- ◆ *Mədən vergisi;*
- ◆ *Yol vergisi;*
- ◆ *Sadələşdirilmiş vergi.*

Dövlət vergiləri mütləq qaydada həyata keçirilir və Azərbaycan Respublikasının bütün ərazisində ödənilir.

“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununun **28-ci maddəsinə** əsasən **Naxçıvan MR-in büdcəsi** Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi ilə müəyyən olunmuş dövlət vergiləri, digər ödənişlər, həmin vergi və ödənişlərə görə hesablanmış faiz və sanksiyalar, habelə digər daxilolmalar hesabına formalaşır. Naxçıvan MR-in büdcəsinin vəsaiti Muxtar Respublikanın sosial və iqtisadi inkişafı, əhalinin rifahının yaxşılaşdırılması ilə bağlı tədbirlərin maliyyələşdirilməsində istifadə edilir.

Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsinə və “Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikası Qanununa uyğun olaraq **yerli (bələdiyyə) büdcənin gəlirləri** yerli vergi və ödənişlər hesabına formalaşır. Yerli vergilərə aşağıdakılar aiddir:

- ◆ *fiziki şəxslərdən torpaq vergisi;*
- ◆ *fiziki şəxslərdən əmlak vergisi;*
- ◆ *yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədəm vergisi;*
- ◆ *bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin (müəssisə və təşkilatların) mənfəət vergisi*

Yerli ödənişlərin sırasına isə aşağıdakılar aid edilir:

- ◆ *bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamının yerləşdirilməsi və yayımı üçün ödənişlər;*
- ◆ *bələdiyyə mülkiyyətinin özgəniniyəşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən daxil olan ödənişlər;*
- ◆ *bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahələrində stasionar və ya səyyar ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödənişlər;*
- ◆ *bələdiyyə ərazisində mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətləri göstərən şəxslərdən alınan ödənişlər;*

- ◆ *ixtisaslaşdırılmış avtomobil dayanacaqları, yaxud bütün növ nəqliyyat vasitələrinin daimi və ya müvəqqəti dayanacaqları üçün ödəniş;*
- ◆ *fiziki və hüquqi şəxslərin, beynəlxalq təşkilatların və fondların maliyyə yardımları və qrantları;*
- ◆ *konüllü birdəfəlik ödənişlər.*

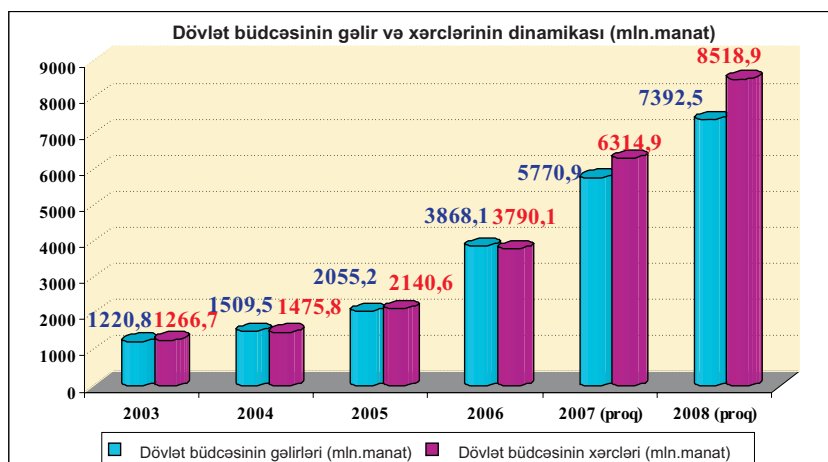
“Büdcə sistemi haqqında” və “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” qanunlara əsasən yerli büdcənin xərclər hissəsi aşağıdakı maddələrdən ibarət ola bilər:

- ◆ *yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli ilə əlaqədar xərclər, o cümlədən yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf, iqtisadi, ekoloji və s. proqramlarının maliyyələşdirilməsi üzrə xərclər;*
- ◆ *bələdiyyə orqanlarının və təşkilatlarının saxlanması xərcləri, o cümlədən bələdiyyə qulluqçularının, bələdiyyə mülkiyyətinin obyektlərinin sığortalanmasına xərclər;*
- ◆ *dövlət orqanları tərəfindən bələdiyyələrə verilmiş əlavə səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi ilə əlaqədar xərclər;*
- ◆ *bələdiyyə qiymətli kağızları (istiqrazlar, lotereyalar və s.) üzrə borclara xidmət və onların ödənilməsi ilə əlaqədar xərclər;*
- ◆ *ssudalar üzrə bələdiyyə borclarına xidmət və onların ödənilməsi ilə əlaqədar xərclər və s.*

Büdcələrarası münasibətlər sahəsində mövcud vəziyyət

Son illər Azərbaycanın dövlət büdcəsinin maliyyə imkanları sürətlə artmaqdadır. Əgər 2003-cü ildə dövlət büdcəsinin xərcləri cəmi 1,3 milyard manat olubsa, 2008-ci ildə bu məbləğ

8,5 milyard manata çatacaq, başqa sözlə, 6,5 dəfədən çox artıb (**Sxem 1**). 2003-cü ildə büdcə xəclərinin məbləğinin artımı əvvəlki illə müqayisədə 32,5 faiz, 2004-cü ildə 21,7 faiz, 2005-ci ildə 42,5 faiz, 2006-cı ildə 77,0 faiz təşkil edib. 2007-ci ilin yekununa görə bu göstəricinin səviyyəsinin 63 faiz, 2008-ci ildə isə 35 faiz olması gözlənilir.



Sxem 1. Azərbaycan dövlət büdcəsinin gəlir və xərclərinin həcmnin illər üzrə artım dinamikası

Qeyd olunan dövrdə dövlət büdcəsindən ayrılan büdcələrarası transfertlərin, yəni Naxçıvan MR-in büdcəsinə və yerli büdcələrə verilən dotasiyaların ümumi həcmnin büdcə xərclərində payı demək olar dəyişməz qalıb: 2003-cü ildə olduğu kimi 2008-ci ildə də belə transfertlərin büdcə xərclərində payının 2,3 faiz olması nəzərdə tutulur (**bax: cədvəl 4**). Bununla yanaşı 2004-2005-ci illərdə bu göstəricinin səviyyəsi bir qədər yüksək olub - 2,8 faizə qalxıb. Bütövlükdə isə dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə verilən dotasiyanın ümumi məbləği 2003-cü ildəki 29,7 mln.manatdan 2007-ci ildə 156,3 mln.manata çatıb, yəni 3 dəfədən çox artıb.

Cədvəl 4

Büdcələrarası transfertlərin (dotasiyanın) həcmnin artım dinamikası

	2003	2004	2005	2006	2007 (proq)	2008 (proq)
Dövlət büdcəsinin xərcləri, cəmi (mln.manat)	1266,7	1475,8	2140,6	3790,1	6314,9	8518,9
Büdcələr arasında transfertlər - dotasiya, cəmi (mln.manat)	29,7	42,3	60,3	96,4	156,3	195,9
Büdcələrarası transfertlərin dövlət büdcəsi xərclərində payı (faizlə)	2,3	2,9	2,8	2,5	2,5	2,3

Dövlət büdcəsi xərclərinin artmasına uyğun olaraq büdcədən aşağı səviyyəli büdcələrə verilən dotasiyanın ümumi həcmnin illərlə artmasına rəğmən həmin vəsaitin əksər hissəsi - təqribən 95 - 98 faizi hər il Naxçıvan MR-in büdcəsi üçün nəzərdə tutulub (**cədvəl 5**). Aşağı səviyyəli büdcələrə verilən dotasiyanın ümumi həcmində yerli büdcələrin payı 2004-cü ildə 4,7 faiz olduğu halda, 2008-ci ildə 1,8 faizə düşür.

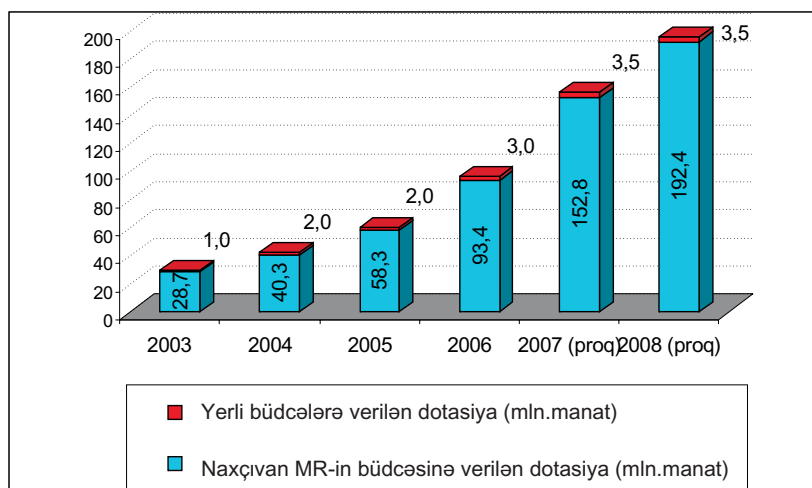
Cədvəl 5

Dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə və yerli büdcələrə verilən dotasiyaların həcmnin illər üzrə dinamikası

	2003	2004	2005	2006	2007 (proq)	2008 (proq)
Büdcələr arasında transfertlər, cəmi (mln.manat)	29,7	42,3	60,3	96,4	156,3	195,9
O cümlədən: Naxçıvan MR-in büdcəsinə verilən dotasiya (mln.manat)	28,7	40,3	58,3	93,4	152,8	192,4

Naxçıvan MR-in büdcəsinə verilən dotasiyanın büdcələrarası transfertlərdə payı (faizlə)	96,6	95,3	96,7	96,9	97,8	98,2
Yerli (bələdiyyə) büdcələrə verilən dotasiya (mln.manat)	1,0	2,0	2,0	3,0	3,5	3,5
Yerli büdcələrə verilən dotasiyanın büdcələrarası transfertlərdə payı (faizlə)	3,4	4,7	3,3	3,1	2,2	1,8

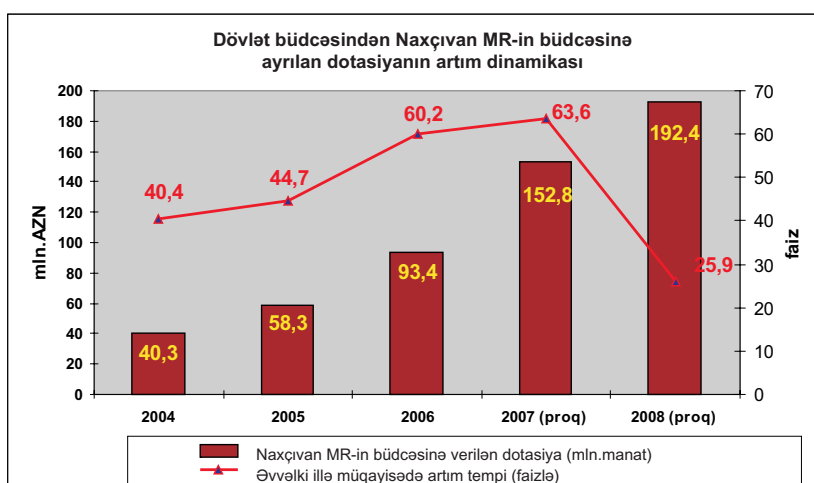
5-ci cədvəl və sxem 2-nin məlumatlarından aydın görüldüyü kimi, 2008-ci ildə dövlət büdcəsindən aşağı səviyyəli büdcələrə ayrılan 195,9 mln.manatlıq dotasiyanın 192,4 mln.manatı Naxçıvan MR-in büdcəsinə, yalnız 3,5 mln.manatı bələdiyyələrə çatır.



Sxem 2. Dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə və yerli büdcələrə verilən dotasiyaların həcmnin dəyişməsi

Dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə ayrılan dotasiyaların məbləği ildən-ilə kifayət qədər sürətlə - dövlət büdcəsi xərclərinin artım templərinə uyğun templərlə - artıb: əvvəlki illə

müqayisədə onun həcmi 2004-cü ildə 40,4 faiz, 2005-ci ildə 44,7 faiz, 2006-cı ildə 60,2 faiz, 2007-ci ildə isə 63,6 faiz çoxalıb. 2008-ci ildə isə bu temp aşağı - 25,9 faizə düşüb (**Sxem 3**). Sxem məlumatlarından görüldüyü kimi, dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə 2007-ci ildə 152,8 mln.manat dotasiya ayrılıb, 2008-ci ildə bu məbləğ 192,4 mln.manata çatır. 2004-cü illə müqayisədə onun məbləği təqribən 4,8 dəfə artıb.



Sxem 3. Dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə verilən dotasiyanın həcmnin illər üzrə dəyişməsi və artım templəri

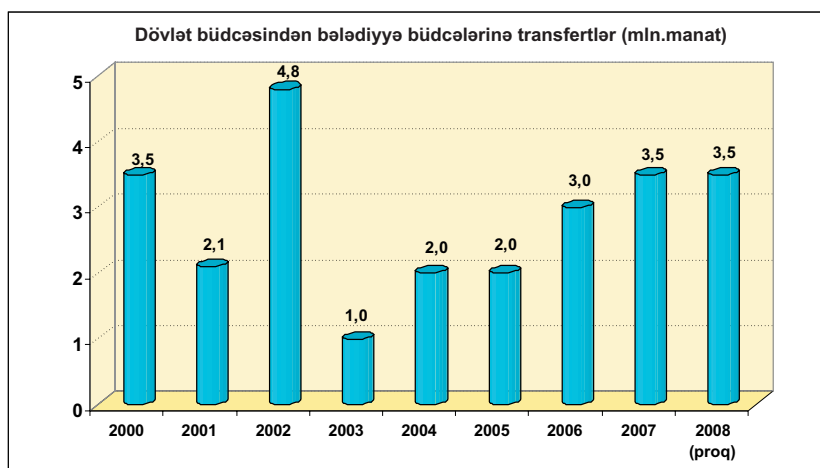
Lakin dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə verilən transfertlər heç də yalnız bu dotasiyalardan ibarət deyildir. Dotasiyalardan əlavə son illər dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə həm də subvensiyalar verilir: 2007-ci ilin büdcəsində belə subvensiyanın məbləği 24,6 mln.manat, 2008-ci ilin büdcəsində isə 11,0 mln.manat təşkil edib.

2007-ci ilin dövlət büdcəsi xərclərinin "Sənaye, tikinti və faydalı qazıntılar" bölməsinin "Dövlət əsaslı vəsait qoyuluşu" köməkçi

bölməsi üzrə Naxçıvan MR-in büdcəsinə ayrılan 24,6 mln.manatlıq subvensiyanın 15,0 mln.manatı Naxçıvan MR-in ərazisinin qazlaşdırılmasına, 3,6 mln.manatı Arpaçay su anbarının yenidən qurulması və təmirinə, 6,0 mln.manatı isə Naxçıvan MR-in məhkəmələrinə inzibati binaların tikilməsinə istifadə olunmalıydı.

2008-ci ilin dövlət büdcəsinin eyni bölməsi üzrə Naxçıvan MR-in büdcəsinə ayrılması nəzərdə tutulan 11,0 mln.manat subvensiyanın 4,0 mln.manatı Naxçıvan MR-in ərazisinin qazlaşdırılmasına, 6,0 mln.manatı Şərur rayonunda idman kompleksinin tikintisinə və 1,0 mln.manatı Naxçıvan MR-də təmizlik, yaşıllıq və işıqlandırma sahələrinə maşın və mexanizmlərin alınmasına yönəldiləsidir.

Dövlət büdcəsindən Naxçıvan MR-in büdcəsinə ayrılan transfertlərdən fərqli olaraq, ölkənin 2750-dən çox bələdiyyəsinə ayrılan transfertlərin həcmində ehtə ciddi artımlar baş vermir. Bələdiyyələrin fəaliyyətinin ilk ilində - 2000-ci ildə dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyanın məbləği 3,5 mln.manat (yaxud 17,5 milyard AZM) olmuşdu. 2001-ci ildə dotasiyanın məbləği bir qədər azaldılsa da (2,1 mln.manata), 2002-ci ildə vəsait birdən 2 dəfədən çox artırılıb - 4,8 mln.manata qaldırılıb. Lakin ehtə növbəti ildəcə yerli büdcələrə ayrılan dotasiya kəskin azaldılıb və 1,0 mln manata endirilib (**sxem 4**). Növbəti illərdə (2004 və 2005-ci illərdə) bu məbləğ 2,0 mln.manata, 2006-cı ildə 3,0 mln.manata qaldırılıb. Bu illərdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən dotasiyanın məbləğinin dövlət büdcəsi xərclərində payı 2002-ci ildəki 0,5 faizdən 2006-cı ildə 0,08 faizə düşüb. 2007 və 2008-ci illərdə dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiya 3,5 mln.manata qaldırılırsa da, onun dövlət büdcəsi xərclərində payı daha da azalır: 2007-ci ildə bu göstərici 0,06 faizə, 2008-ci ildə isə 0,04 faizə düşür.



Sxem 4. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiyanın məbləğinin illər üzrə dəyişməsi

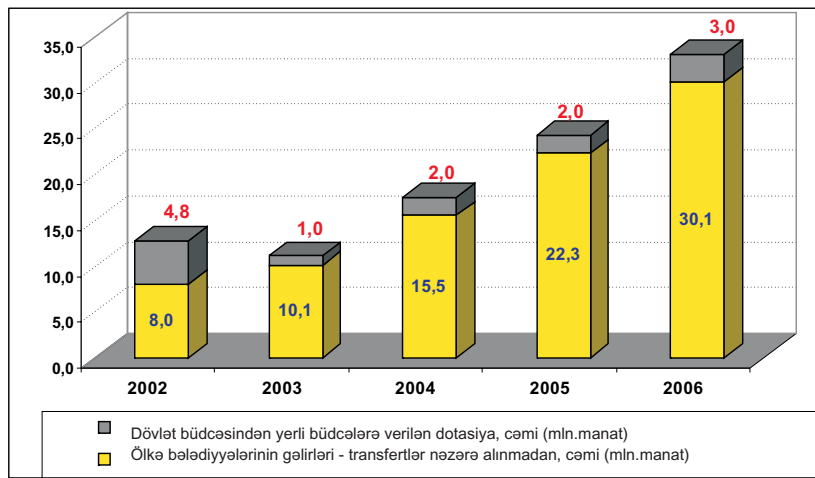
6-cı cədvəldən görüldüyü kimi, ölkə üzrə bələdiyyələrin büdcələrinin gəlirlərinin ümumi məbləği elə də böyük rəqəmlərlə ifadə olunmur: 2002-ci ildə ölkə bələdiyyələrinin büdcələrinin cəmi gəlirləri (dövlət büdcəsindən olan dotasiya nəzərə alınmadan) 8,0 mln.manat olubsa, 2006-cı ildə 30,1 mln.manat təşkil edib, yəni təqribən 3,7 dəfə artıb (3-cü cədvəl və sxem 5). Əslində ölkə üzrə 2750 bələdiyyə üçün belə az həcmli gəlirlərin olması bələdiyyələrin kifayət qədər gəlir mənbələri ilə təmin edilməməsinin nəticəsidir.

Cədvəl 6

Ölkədə bələdiyyələrin məcmu büdcə gəlirlərinin həcmi (mln.manat)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ölkə bələdiyyələrinin gəlirləri, cəmi	12,8	11,1	17,5	24,3	33,1
Ölkə bələdiyyələrinin gəlirləri - transfertlər nəzərə alınmadan, cəmi	8,0	10,1	15,5	22,3	30,1
Dövlət büdcəsindən transfertlər	4,8	1,0	2,0	2,0	3,0

Öz növbəsində 2004-2005-ci illərdə Azərbaycanda yerli büdcə gəlirlərinin dövlət büdcəsinə ümumi nisbəti 1 faizdən də az olub. Halbuki bu göstərici ölkədə maliyyə əksmərkəzləşməsinin səviyəsini qiymətləndirmək üçün həlledici göstərici olmaqla ayrı-ayrı inkişaf etmiş ölkələrdə və keçid dövlətlərində 10-25 faiz intervallında dəyişilir.



Sxem 5. Bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərində dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyanın rolu

Müqayisə üçün qeyd etmək yerinə düşər ki, əhalisi Azərbaycandan təxminən 2,3 dəfə az olan (3,7 mln. nəfər) Litvada 2006-cı ildə ölkə üzrə bələdiyyə büdcələrinin məcmu həcmi 961,6 mln. dollar və ya Azərbaycanın hesabat ilindəki analoji göstəricisindən 39,5 dəfə çoxdur. Bələdiyyə büdcələrinin adambaşına həcminə gəldikdə, Litvada həmin göstərici 260 dollar olub. Bu ölkədə bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin 73 faizi, yaxud 704 mln.dolları gəlir vergisinin, 10, 8 faizi və ya 103 mln. dolları əmlak vergisinin, yerdə qalan hissəsisə bələdiyyə əmlakının istifadəsindən gəlirlərin, qrantların və başqa gəlir mənbələrinin payına düşüb. 2006-cı ildə

Litvada bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərinin dövlət büdcəsi mədaxilinə nisbəti 15,3 faiz təşkil edib²³. Yaxud elə Polşanı götürək. 2004-cü ildə bələdiyyələrin məcmu büdcə gəlirləri təxminən 8,5 mlrd. dollar və ya adambaşına 235 dollar təşkil edib. Bələdiyyə büdcələrinin dövlət büdcəsinə nisbəti 20 faizə çatıb. Göstərilən dövrdə Polşada bələdiyyə büdcələrinin 52 faizi, yaxud 4,7 mlrd. dolları yerli vergilərin, o cümlədən 34 fazi və ya 3,1 mlrd. dolları əmlak vergisinin hesabına formalaşmış²⁴.

Büdcələrarası münasibətlər sahəsində mövcud problemlər

İnkişaf etmiş ölkələrdə artıq uzun illərdən bəri formalaşmış realığı biz də qəbul etməliyik: dövlət hakimiyyət orqanları ölkə miqyaslı strateji fəaliyyətlərlə məşğul olmalı, sosial-iqtisadi xarakterli lokal problemlərin həlli bütünlüklə yerli özünüidarə qurumlarının timsalında əhalinin öz üzərinə qoyulmalıdır. Son illər əksmərkəzləşmənin vacibliyi və əhəmiyyətilə bağlı mükəmməl yanaşmalar formalaşmış. Məsələn, Dünya Bankı ekspertlərinin fikrincə, əksmərkəzləşmə sayəsində ictimai xidmətləri yerli əhalinin ehtiyaclarına uyğun daha yaxşı təşkil etmək mümkün olur. Çünki yerli hakimiyyətlər ərazisində yaşayan insanların ehtiyaclarını və yerli spesifikanı kifayət qədər yaxşı bilir. Eyni zamanda bu proses zəruri qərarların qəbulu üçün instansiyaların sayının azalmasına, yerli idarəetmənin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığının yüksəlməsinə səbəb olur²⁵.

23 **Mənbə:** www.finmin.lt

24 **Mənbə:** www.pprc.kz, www.tpprf.ru

25 Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006

Hazırda ölkəmizdə cəmiyyətin idarə olunmasında yerli özünüidarəetmə qurumlarının (bələdiyyələrin) səlahiyyət sferası olduqca məhduddur. Ölkədə ən mühüm ictimai xidmətlərin göstərilməsi, yaxud həmin xidmətlərin reallaşdırılması üzrə fəaliyyətlərin tənzimlənməsinə və idarə olunmasına bilavasitə dövlət hakimiyyət orqanları məsuliyyət daşıyır. Dövlət idarəçiliyinin özü isə kifayət qədər mərkəzləşib. Həmçinin bir tərəfdən bələdiyyələrinin səlahiyyətləri məhduddur, digər tərəfdən isə yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunmuş bir sıra funksiyaları de-fakto ayrı-ayrı dövlət orqanları mənimsəyib. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin "Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair" 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyəsinin 8.2.2. bəndində göstərilib ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib. Bələdiyyələrin bütün səlahiyyətləri elə bir şəkildə müəyyən edilib ki, bunlar ya sadəcə olaraq yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini tamamlayır, ya da bu qurumların nəzarəti altında fəaliyyət göstərir²⁶. Qeyd olunan Tövsiyələrin Azərbaycan hökumətinə ünvanlanmasından ötən 4 ildən çox bir müddət ərzində bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə yenidən baxılması istiqamətində qüvvədə olan qanunvericiliyə hər hansı dəyişiklik edilməyib. Yalnız 2005-ci ilin fevralında "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanuna dəyişiklik edilərək həmin qanunun 1-ci maddəsindəki "bələdiyyələr qeyri-dövlət sistemidir" anlayışı "bələdiyyələr yerlərdə dövlət işlərini həyata keçirən orqanlardır" anlayışı ilə əvəzlənib. Lakin Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının statusuna gətirilən bu dəyişiklik öz davamını sonradan onların səlahiyyət çərçivəsinin də müəyyənləşməsində tapmayıb.

26 www.coe.int. Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyə

Bələdiyyələr hələ də kifayət qədər gəlir mənbələri ilə təmin ediləməyiblər. İlk baxışdan bələdiyyələrə həvalə olunmuş mədaxil mənbələri kifayət qədər çoxsaylı görünür: 4 vergi və 7 qeyri-vergi mənbəyi. Lakin araşdırmalar göstərir ki²⁷, bu gəlir mənbələrinin hamısından, yaxud əksəriyyətindən çox az sayda bələdiyyələr bəhrələyə və öz büdcələrinin formalaşdırılmasında istifadə edə bilərlər.

Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşmasından ötən 8 il ərzində bu qurumlara məqsədli transfertlər verilməyib. Bu, ilk növbədə qanunvericilikdə ayırmaların verilməsi üçün dəqiq prinsip və meyarların olmaması, həmin transfertlərin istifadə istiqamətlərinin və təyinatının konkretləşdirilməməsilə bağlıdır. Halbuki, məsələn, indiyədək bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilmiş yolların saxlanması üçün yerli özünüidarə qurumlarına məqsədli transfertlərin verilməsi təmin olunmalı idi. Dotasiyaya gəldikdə, bu kateqoriyadan olan maliyyə yardımları ilə bağlı problemlər kifayət qədər spesifikdir.

- ♦ **Əvvəla**, dotasiyaların məbləği son dərəcə azdır və son 5 ildə hər hansı rəsmi əsaslandırma olmadan, yerli özünüidarə qurumlarına əlavə gəlir mənbələri vermədən dotasiyaların həcmi kəskin şəkildə azaldılıb.
- ♦ **İkincisi**, məqsədsiz transfertlərin bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyacılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil. Belə ki, "Büdcə sistemi haqqında" Qanuna əsasən dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyənin ərazisində yaşayan

27 Azərbaycan bələdiyyələrinin gücləndirilməsi Konsepsiyası (Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın İCCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Yerli özünüidarə və Azərbaycanda yoxsulluğun azaldılmasında bələdiyyələrin rolu» layihəsi çərçivəsində hazırlanıb)

əhalinin sayı nəzərə alınır. Lakin son illərdə ayrı-ayrı bölgələr üzrə dotasiyaların məbləğinə diqqət yetirdikdə aydın olur ki, bu prinsipə qətiyyənlə əməl olunmayıb²⁸.

- ♦ **Nəhayət**, dotasiyaların məbləğinin hesablanması və ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə qurumlarının real maliyyə vəziyyətini, öz daxili maliyyə resurslarını səfərbərləmə səviyyəsini nəzərə almaq üçün meyarlar da yoxdur.

Yerli büdcələrin icmal büdcəyə daxil edilməməsi. Bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərcləri nədənsə ölkənin icmal büdcəsində nəzərə alınmır. Bu məsələ ilə bağlı mövcud qanunvericilikdə boşluqların olması diqqəti cəlb edir. Belə ki, "Büdcə sistemi haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 3-cü maddəsinə əsasən Azərbaycan Respublikasında büdcə sistemini Azərbaycan Respublikasının dövlət büdcəsi, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsi və yerli büdcələr təşkil edir. Büdcə sistemi bu sistemə daxil olan büdcələrin vahid prinsiplər əsasında fəaliyyətinə və onların müstəqilliyinə əsaslanır. Qanuna əsasən, büdcə sisteminin vahidliyi eyni büdcə təsnifatı, büdcə sənədləri və formalarından istifadə olunması, büdcələrin icrasına dair müntəzəm hesabatın və **icmal büdcə hesabatının hazırlanması** və qanunvericiliklə müəyyən olunmuş qaydada təqdim edilməsi yolu ilə təmin edilir. Bununla belə, yenə həmin Qanunda göstərilir ki, icmal büdcə - dövlət büdcəsinin, Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinin (büdcədənkənar əməliyyatlar da daxil olmaqla) və büdcədənkənar dövlət fondlarının gəlir və xərclərini funksional və iqtisadi təsnifata uyğun paraqraflar səviyyəsində əks etdirən maliyyə sənədidir (1-ci maddə, 1.1.7-ci bənd). Deməli, ölkənin büdcə sistemində daxil olmayan büdcədənkənar dövlət fondlarının gəlir və xərclərin icmal büdcəyə daxil edildiyi halda²⁹, büdcə sisteminin

²⁸ Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsi Konsepsiyası

tərkib hissəsi olan yerli (bələdiyyə) büdcələrin icmal büdcəsinə daxil edilməsi nədənsə baş vermir.

Bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərcləri ölkənin icmal büdcəsinə birmənalı olaraq daxil edilməlidir. Ona görə ki:

- ◆ **əvvəla**, *“Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən bələdiyyə büdcələri də ölkənin büdcə sisteminin tərkib hissəsidir;*
- ◆ **ikincisi**, *bələdiyyə büdcələrinin vəsaiti də ictimai xarakterlidir, yəni əsasən əhalinin ödədiyi ayrı-ayrı vergilərdən, habelə başqa ictimai mənbələrdən formalaşır və məhz ictimai xarakterli fəaliyyətlərin maliyyələşdirilməsinə sərf olunur;*
- ◆ **üçüncüsü**, *bələdiyyələr yerli özünüidarətmə qurumları olmaqla faktiki olaraq dövlətin yerlərdə həyata keçirməli olduğu işləri təmin edirlər,*
- ◆ **dördüncüsü**, *dünyanın hər yerində yerli (bələdiyyə) büdcələr ölkənin icmal büdcəsinə daxil edilir. Məsələn, Avropa ölkələrində icmal büdcələrin gəlir və xərclərinin 30-35 faizinə qədərini məhz yerli büdcələr təşkil edir.*

Bu arqumentləri artırmaq da olar.

Hazırda icmal büdcədə dövlət büdcəsinin, Naxçıvan MR-in büdcəsinin və büdcədən kənar dövlət fondlarının gəlir və xərcləri əks olunur. Həm də bu zaman büdcə təşkilatlarının büdcədən kənar əməliyyatları üzrə gəlir və xərclər də nəzərə alınır. Göründüyü kimi, icmal büdcəyə əslində bələdiyyə büdcələrindən başqa bütün ictimai vəsaitlər daxil edilir.

Başqa bir problem yerli büdcə gəlir və xərclərinin həm də Azərbaycan Respublikasının ərazisi üzrə toplu maliyyə balansına daxil

29 “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununun 27-ci maddəsinin 2-ci bəndində göstərilir ki, büdcədən kənar dövlət fondlarının bütün xərcləri (Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondunun əməliyyat xərcləri və beynəlxalq banklarda və digər maliyyə institutlarında vəsaitin yerləşdirilməsi ilə bağlı xərclər istisna olmaqla) icmal büdcənin xərclərinə daxil edilir.

edilməməsidir. Bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərclərinin ölkənin icmal büdcəsində indiyəcən nəzərə alınmamasının heç olmazsa mövcud qanunvericilikdə olan ziddiyyətlərlə bağlı olduğunu söyləmək mümkün olsa da, ölkə ərazisi üzrə toplu maliyyə balansına daxil edilməməsinin heç bir məntiqi izahı yoxdur. Belə ki, “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən (1-ci maddənin 1.1.22-ci bəndi) toplu maliyyə balansı - konkret dövr üçün ölkədə maliyyə vəsaitlərinin yaranma mənbələri və istifadə istiqamətləri barədə məlumatları özündə əks etdirən maliyyə sənədidir. Buna uyğun olaraq, hazırda Azərbaycan Respublikasının ərazisi üzrə toplu maliyyə balansında dövlət büdcəsinin, Naxçıvan MR-in büdcəsinin, büdcədən kənar dövlət fondlarının resursları ilə yanaşı, ölkənin müəssisə və təşkilatlarının resursları da nəzərə alınır. Belə olan təqdirdə, bələdiyyələrin maliyyə resurslarının toplu maliyyə balansına daxil edilməməsi heç cür başadüşülən deyil.

Zaman keçdikcə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi və təbii ki, buna uyğun olaraq onların maliyyə imkanlarının artırılması da qaçılmazdır. Ona görə də bələdiyyə büdcələrinin resurslarının həm Azərbaycan Respublikasının icmal büdcəsinə daxil edilməsinin, həm də Azərbaycan Respublikasının ərazisi üzrə toplu maliyyə balansında nəzərə alınmasının ləngimədən təmin edilməsi zəruridir.

MÜNDƏRİCAT

Giriş	3
Büdcələrarası transfertlərin maliyyə münasibətləri sistemində yeri	5
Büdcələrarası transfertlərin tətbiqi sahəsində müxtəlif ölkələrin təcrübəsi.	19
Azərbaycanda büdcələrarası münasibətlər: qanunvericilik və mövcud təcrübə	47

Texniki redaktor: Rəcəb İMANOV
Korrektor: Amil SƏFƏRALİYEV
Operator: Tural MƏMMƏDOV

Yığılmağa verilib 10.08.2006
Çapa hazırlanıb 07.09.2006
Format 60x84 1/8
Həcmi 8,5 şərti ç.v.
Kağız 75 qr. Ofset
Tiraj 600

Kitab "AZSEA" MMC-nin mətbəəsində çap olunub.