

MALİYYƏ ƏKSMƏRKƏZLƏŞMƏSİ

**yerli özünüidarənin
maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı
xarici ölkələrin təcrübəsi**

**Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Bakı - 2006**

Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi
Maliyyə əksmərkəzləşməsi: yerli özünüidarənin maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə
bağlı xarici ölkələrin təcrübəsi
Bakı; 2006, səh.84

Müəlliflər:

Azər MEHTİYEV
Rövşən AĞAYEV
Samir ƏLİYEV

Redaktor: Uğur BAYRAMOV



Kitab “Bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyəti və beynəlxalq sənədlər”, “Yerli özünü idarə və maliyyə əks mərkəzləşməsi: beynəlxalq təcrübə” kitablarının nəşri” layihəsi çərçivəsində Açıq Cəmiyyət İnstitutu - Yardım Fondunun maliyyə dəstəyi ilə çap olunub.

Layihənin rəhbəri: Abil BAYRAMOV

Kitab Açıq Cəmiyyət İnstitutu - Yardım Fondunun maliyyə dəstəyi ilə nəşr olunur. Vəsaitdə bələdiyyələrin maliyyə-büdcə fəaliyyətilə əlaqədar xarici ölkələrin mövcud təcrübəsi öz əksini tapıb. Kitabdən yerli özünüidarə məsələləri ilə məşğul olan dövlət qurumlarının, qeyri-hökumət təşkilatlarının, bələdiyyələrin təmsilçiləri, həmçinin uyğun ixtisas üzrə təhsil alan tələbələr və digər şəxslər faydalana bilər.

Kitab pulsuz paylanır

© Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi

Giriş

Son onilliklərin təcrübəsi göstərir ki, mərkəzləşdirilmiş idarəçilik sisteminin islahatları nəticəsində idarəetmənin müxtəlif pillələri arasında hakimiyyət səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsi, inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsi istiqamətində atılan addımlar idarəçiliyin səmərəliliyinin təmin olunmasının mühüm şərtlərindəndir. Geniş anlamda əksmərkəzləşmə daha əhəmiyyətli səlahiyyətlərin yerli hakimiyyət orqanlarına verilməsini nəzərdə tutur ki, onlar gəlirlərin və xərclərin formalaşdırılması və normativ-hüquqi tənzimləmə üzrə müstəqil şəkildə qərar qəbul edə bilsinlər. Yerli hakimiyyətlər əhaliyə daha yaxındırlar, onun ehtiyaclarını daha yaxşı bilirlər və bu səbəbdən də onun tələbatını mərkəzi hakimiyyətdən daha yaxşı ödəmək qabiliyyətinə malikdirlər. Artıq bir sıra inkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsində bunun təsdiqini asanlıqla tapmaq mümkündür.

Lakin onu da qeyd etmək lazımdır ki, əksmərkəzləşmənin hamı üçün keçərli ümumi prinsipləri olsa da, əksmərkəzləşmə istiqamətində islahatların bütün ölkələr üçün avtomatik tətbiq ediləcək hazır resepti yoxdur. Bu baxımdan ayrı-ayrı ölkələrin əksmərkəzləşmə təcrübəsi biri-birindən fərqlənir. Hər bir ölkənin təcrübəsində bu prosesin müsbət və mənfi nəticələrinə rast gəlmək mümkündür. Ona görə də başqa ölkələrin təcrübəsindən istifadə etmək istədikdə bu məqama xüsusi diqqət yetirilməlidir.

Azərbaycanda əksmərkəzləşmə istiqamətində müəyyən addımlar atılsa da bu proses hələ başa çatmayıb və bu islahatlara ehtiyac hələ qalmaqdadır. Şübhəsiz ki, islahatlar istiqamətində müəyyən addımlar atılmamışdan öncə ayrı-ayrı ölkələrin bu sa-

hədə mövcud təcrübəsi öyrəniləcək və həmin təcrübənin yararlı ola biləcək məqamlarından faydalanılacaq. Bu kitabda da əsas məqsəd xarici ölkələrin maliyyə əksmərkəzləşməsi sahəsində mövcud təcrübəsini təqdim etməkdir. Bu eyni silsilədən olan sayca ikinci kitabdır. Birinci kitabda yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə-büdcə fəaliyyəti ilə bağlı Avropa Şurasının tövsiyyələrini təqdim etmişdik.

Bu kitabda müəlliflər çalışıblar ki, maliyyə əksmərkəzləşməsi ilə bağlı ən müxtəlif təcrübələrdən nümunələr təqdim etsinlər. İnanırıq ki, kitab ondan istifadə edənlər üçün faydalı olacaq və Ölkəmizdə əksmərkəzləşmə siyasətinin uğurla həyata keçirilməsinə öz töhfəsini verəcək.

Abil Bayramov
"Mülki cəmiyyətə doğru"
Mərkəzinin direktoru

Maliyyə əksmərkəzləşməsinin əhəmiyyəti

Yoxsulluğun azaldılması və ölkənin sosial-iqtisadi inkişafına nail olunması II Dünya müharibəsindən sonra dünyanın əksər dövlətlərinin qarşısında duran başlıca vəzifələrdən biri kimi ortaya çıxıb.

Müharibədən az sonra (1948-ci ildə) Bretton-Vud sazişləri əsasında yaranan Beynəlxalq Valyuta Fondu və Dünya Bankında, habelə sonralar yaranan bir sıra digər beynəlxalq təşkilatlarda belə bir yanaşma üstünlük təşkil edirdi: əgər yoxsul ölkə (onun mərkəzi hökuməti) makroiqtisadi sabitliyi saxlamaq şərti ilə iqtisadiyyata kifayət qədər vəsaitin cəlb edilməsi və investisiya olunmasının Milli proqramını işləyib hazırlaya və həyata keçirə bilərsə, onda ölkədə iqtisadi inkişafın zəminləri yaranar. Bu zaman iqtisadi inkişaf həm həlli mümkün, həm də əsasən texniki məsələ kimi təsəvvür olunurdu: yaxşı məsləhətçilər uğurlu strategiyalar işləyib hazırlayırlar, beynəlxalq maliyyə qurumlarından texniki yardım alan və institusional potensiala malik hökumətlər isə həmin strategiyaları həyata keçirirlər (**World Bank, 1997. WDR**).

Lakin zaman keçdikcə bir sıra uğursuzluqlar da meydana çıxırdı. Belə uğursuzluqlar mərkəzi hakimiyyətin fəaliyyət sferasının getdikcə genişlənməsi ilə əlaqədar olaraq əsasən “yerli” xarak-

terli ictimai (dövlət) xidmətlərin (məsələn, mənzil, içməli su və kanalizasiya təminatı, təhsil, səhiyyə və s.) təqdim edilməsində özünü büruzə verirdi.

Son dövrlər inkişaf məqsədlərinə nail olmaq üçün hökumətlərə vacib olan keyfiyyətlər barəsində təsəvvürlər dəyişməkdədir, bir sıra ölkələrdə isə belə dəyişikliklər hətta kardinal səciyyə daşıyır. Dünya Bankının tədqiqatçısı Dillinger hələ 1994-cü ildə göstərirdi ki, əhalisinin sayı 5 milyon nəfərdən çox olan inkişaf etməkdə olan 75 ölkədən 63-ü bəyan eləyib ki, onlar büdcə səlahiyyətlərini bu və ya digər formada mərkəzi hökumətdən yerli səviyyəyə verməyə başlayıblar (**Dillinger, 1994**). Səlahiyyətlərin belə ötürülməsi tarixi-millî inkişaf xüsusiyyətləri çox fərqli olan ən müxtəlif ölkələrdə (məsələn, İordaniya Krallığı, Mərakeş Krallığı, Mərkəzi və Qərbi Avropanın postsosialist ölkələri, Pakistan, Tailand, Rusiya, Latın Amerikasının ölkələri və s.) baş verirdi. Bu prosesləri təqdir edən Dünya Bankı özünün 1999/2000-ci illər üzrə dünyanın inkişafı haqqında hesabatında (hesabat “21-ci əsrin astanasında” adlanırdı) göstərirdi ki, yeni əsrin ilk onilliyində dünyanın inkişafını təmin edən başlıca hərəkətverici qüvvə qloballaşma ilə yanaşı lokallaşma olacaq. “Lokallaşma ona görə alqışlanır ki, o, insanların geniş təbəqələrinin qərarların qəbulu prosesində iştirakını fəallaşdırır və onlara özlərinin həyat şəraitinin müəyyənləşdirilməsində geniş iştirak imkanları açır” (**World bank, 2000; WDR, 1999/2000**).

Məsələnin mahiyyəti belə bir sualdadır: ictimai xidmətlərin ayrı-ayrı növlərinin hansı hakimiyyət səviyyəsi tərəfindən təqdim olunmasını insanlar kollektiv qaydada necə həll edirlər? Bu xidmətlərin təqdim edilməsi əhalinin anlaşılan bildiyi və onlar tərəfindən nəzarət olunan “şəffaf” və səlahiyyətli dövlət institutları tərə-

findən həyata keçirilməlidir. Bu zaman büdcələrarası münasibətlərin aşağıdakı fundamental məsələləri həll olunmalıdır:

- ▶ *Kim hansı funksiyaları həyata keçirir?*
- ▶ *Kim hansı vergiləri yığır?*
- ▶ *Borclanma imkanları necədir?*
- ▶ *Ortaya çıxan disproporsiyalar necə həll olunur?*
- ▶ *Əksmərkəzləşmə zamanı meydana çıxan texniki və siyasi problemlərin həllinin institusional bazası necədir?*

Burada əsas məntiq belədir: iqtisadi artım və yoxsulluqla mübarizə məsələlərinin həlli zamanı iqtisadi səmərəlilik diqqət mərkəzində olmalıdır, yeni xidmətlər o yerdə göstərilməlidir ki, orada cəmiyyətin bu xidmətlərin istehlakından əldə etdiyi son hədd faydalar həmin xidmətlərin göstərilməsinə (təqdim edilməsinə) çəkilən son hədd xərclərə bərabər olsun. Özəl sektorda bu funksiyaları (yəni xidmətlərin səmərəli şəkildə göstərilməsi yerinin müəyyən edilməsini) bazar qiymətləri sistemi yerinə yetirir. Bazar mexanizmi bu vəzifənin öhdəsindən gələ bilmədikdə, prosesə dövlət müdaxilə edir və o öz iradəsi ilə resursları bu və ya başqa fəaliyyətlərin icrasına istiqamətləndirir. Dövlət həmin prosesə müdaxilə etdikdə isə səmərəlilik məntiqi müəyyən formada büdcə əksmərkəzləşməsini tələb edir. Bu, belə bir arqumentə söykənir: coğrafi mülahizələr nəzərə alınmaqla yerli özünüidarəetmə orqanları faydaları və xərcləri bərabərləşdirməyə imkan verən səmərəli qərarlara ən yaxın büdcə sistemlərinin yaradılması üçün zəruri kanallara çevrilirlər. Nəticədə əksmərkəzləşmə teoremi meydana çıxır: əhaliyə daha yaxın yerləşən idarəetmə səviyyəsi yerli istəkləri (prioritetləri) nəzərə

almaqla büdcələri (xərcləri) elə korrektə edə bilər ki, həmin istəklərə uyğun ictimai xidmətlər dəsti optimal şəkildə təqdim olunsun (**Ebel and Yilmaz, 1999**). Bu yanaşmanın təcrübədə həyata keçməsi üçün yerli özünüidarəetmə orqanları “xüsusi” vergilərini toplamaq səlahiyyətlərini əldə etməli və müvafiq maliyyə imkanlarına malik olmalıdır. Əksmərkəzləşmənin başlıca mənası elə budur.

Əksmərkəzləşmə teoremi

əhaliyə daha yaxın yerləşən idarəetmə səviyyəsi yerli istəkləri (prioritetləri) nəzərə almaqla büdcələri (xərcləri) elə korrektə edə bilər ki, həmin istəklərə uyğun ictimai xidmətlər dəsti optimal şəkildə təqdim olunsun

Məhz bundan çıxış edərək Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasının 4.3 maddəsində göstərilir ki, “dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsasən vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə olunmalıdır”.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2000-ci ildə qəbul etdiyi 87 sayılı Qətnamədə bildirilir ki, “Yerli əhalinin ehtiyaclarının və bunların ödənilməsi qaydalarının müəyyən edilməsində, onların baxış və istəklərinin aydınlaşdırılmasında, yerli infrastrukturun planlaşdırılması və yaradılmasında, xidmətlərin göstərilməsində yerli və regional hakimiyyət orqanları həlledici rola malikdir. Yerli hakimiyyət orqanları tərəfin-

dən yerinə yetirilən demək olar bütün funksiyalar bu və ya başqa şəkildə yerli əhalinin sağlamlıq vəziyyətində və güzəranında özünü göstərir. Bu funksiyanın yerinə yetirilməsi üçün yerli və regional hakimiyyət orqanları onların ərazisində göstərilməli olan sosial xidmətlərin dəstəni və həcmi öz mülahizələrinə uyğun müəyyən etmək imkanına malik olmalıdırlar”.

Düzdür, dövlət idarəetmə sisteminin təşkili heç də sırf iqtisadi hesablamalara söykənmir, əksinə, burada əsasən siyasi və ideoloji məqsədlər üstünlük təşkil edir. Buna görə də əksmərkəzləşmə, özünün bütün təzahür formalarında (büdcə, vergi, siyasi, hüquqi), hər şeydən əvvəl siyasi konstruksiyaadır. Ona görə ki, əksmərkəzləşmə dedikdə söhbət heç də bu və ya digər ictimai xidmətlərin göstərilməsi funksiyalarının müəyyən qisminin mərkəzi icra hakimiyyəti qurumlarının regional və ya yerli orqanlarına (şöbə və idarələrinə, məsələn, rayon icra hakimiyyətinə) həvalə olunmasından yox, məhz xalq tərəfindən seçilən regional və yerli hakimiyyət orqanlarına verilməsindən gedir. Başqa sözlə, əksmərkəzləşmə prosesində mərkəzi hakimiyyətin səlahiyyətləri müəyyən qədər məhduləşdirilir, həmin səlahiyyətlər regional və yerli hakimiyyətlərə keçir.

İnkişaf etmiş ölkələrdə artıq “əksmərkəzləşmə mədəniyyəti” deyilən bir anlayış formalaşmışdır. Onun əsas əlamətləri bunlardır:

- ▶ *İdarəetmə institutlarının plüralizmi;*
- ▶ *Müqavilə yanaşması;*
- ▶ *Bəhsləşmə;*
- ▶ *İctimai iştirakçılıq;*

▶ *Dekonsentrasiya - dövlət səlahiyyətlərinin cəmiyyətin xeyrinə səpələnməsi;*

▶ *İctimai nəzarət mədəniyyəti.*

Son dövrlər hakimiyyətin əksmərkəzləşməsi bu və ya digər formada dünyanın demək olar əksər ölkələrində başlıca inkişaf meylinə çevrilib.

Dünyada yerli özünüidarə və səlahiyyət bölgüsü

Inkişaf etmiş ölkələrdə yerli və regional idarəetmənin gücləndirilməsi dövlət hakimiyyətinin demokratik prinsiplər əsasında əksmərkəzləşdirilməsinin ən effektiv vasitəsi kimi qəbul edilir. Təsadüfi deyil ki, Yerli Özünüidarəetməyə dair Avropa Xartiyasında da bildirilir ki, qitənin müxtəlif ölkələrində yerli özünüidarənin müdafiəsi və möhkəmləndirilməsi hakimiyyətin əksmərkəzləşdirilməsinə və demokratiya prinsiplərinə əsaslanan Avropanın qurulması üçün mühüm töhfədir.

Əksmərkəzləşmə hakimiyyət səlahiyyətlərinin və həmin səlahiyyətlərin reallaşdırılması üçün zəruri maliyyə, maddi-texniki və başqa resursların mərkəzi hakimiyyətdən yerli idarəetmə pillələrinə ötürülməsi prosesidir. Dünya ölkələrinin təcrübəsinə diqqət yetirərk, bu prosesin 2 formada həyata keçirildiyini görmək olar. **Dekonsentrasiya** dövlət hakimiyyətinin daxilində səlahiyyətlərin yenidən bölüşdürülməsini, **devolyusiya** isə hakimiyyət səlahiyyətlərinin dövlət idarəetmə orqanlarından muxtar prinsiplər əsasında fəaliyyət göstərən (həmçinin demokratik yolla - seçki vasitəsilə formalaşdırılan) yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunmasını ehtiva edir. Tədqiqatçılar dövlətin funksiyalarının əksmərkəzləşməsinin lehinə iki mühüm arqumentin üzərində dayanırlar. Birincisi, dövlət xidmətlərinin təqdim olunması üzrə səlahiyyətlərin əksmərkəzləşməsi büdcə xərclərinin effektivliyini yüksəldir. Çünki bu proses hakimiyyəti vətəndaşlara daha da yaxınlaşdırır, onu ictimaiyyət qarşısında daha hesabatlı edir, əhəlinin ehtiyaclarını daha dəqiq nəzərə almağa imkan verir. İkincisi, gəlirlərin formalaşdırılması sahəsində dövlət səlahiyyətlərinin

əksmərkəzləşdirilməsi gəlir bazasını daha dəqiq müəyyənləşdirməyə, büdcənin vergi və qeyri-vergi mənbələrinin daha yüksək səviyyədə yığımının təmin olunmasına şərait yaradır.

İnkişaf etmiş Qərb ölkələrində son yüz ildə əksmərkəzləşmə prosesinin inkişafı iki mühüm mərhələdən keçib. Ötən əsrin 70-80-ci illərində Avropanın əksər ölkələrində mərkəzi və yerli hakimiyyət orqanları arasında gərgin mübarizədən sonra əksmərkəzləşmə bir proses olaraq geniş vüsət almağa başladı və idarəetmənin müxtəlif pillələri arasında hakimiyyət səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsinə start verildi. Artıq ikinci mərhələdə (ötən əsrin 90-cı illəri) geniş səlahiyyətlər qazanmış yerli hakimiyyətlərin maliyyə müstəqilliyinin möhkəmlənməsi istiqamətində genişmiqyaslı islahatlar başlandı.

Xarakterinə görə səlahiyyətlərin ötürülməsinin 2 forması - inzi-bati və maliyyə əksmərkəzləşməsi bir-birindən fərqləndirilir. Adətən müxtəlif idarəetmə pillələri arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsinin nəzəri və təcrübi problemləri də məhz bu formalara kompleks yanaşma əsasında öyrənilir. Geniş mənada inzi-bati əksmərkəzləşmə hakimiyyət səlahiyyətlərinin və həmin səlahiyyətlərin reallaşdırılması üçün məsuliyyətin mərkəzi dövlət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə qurumları arasında bölüşdürülməsini nəzərdə tutur.

Hazırda inkişaf etmiş ölkələrdə mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanları daha çox milli maraqlarla birbaşa bağlı olan məsələlərə (milli təhlükəsizlik, müdafiə, xarici siyasət, pul-kredit siyasəti və s.) məsuliyyət daşıyır. Sosial-iqtisadi xarakterli məsələlər isə əsasən yerli idarəetmə qurumlarına, xüsusilə də bələdiyyələrə həvalə olunur. Həmin ölkələrdə vətəndaşlar üçün həyati əhəmiyyətli məsələlərin həllinə əsas etibarını bələdiyyələr məsuliyyət daşıyır. Bura yolların saxlanması və ictimai nəqliyyatın fəaliyyətinin tənzimlənməsi, uşaq bağçalarının və icbari orta təhsil müəssisələrinin, kitabxanaların və xəsətəxanaların fəaliyyətinin təşki-

li, ictimai təhlükəsizlik, yanğınsöndürmə işləri, nigahın aparılması, statistika xidmətləri, kommunal infrastrukturun (elektrik, qaz və su təchizatının təşkili, kanalizasiya şəbəkəsinin saxlanması və s.) idarəçiliyi, qəbristanlıqların, idman meydançalarının və istirahət yerlərinin, teatr və muzeylərin fəailiyətinin təşkili və s. daxildir.

Heç şübhəsiz, əksmərkəzləşmə olduqca mürəkkəb prosesdir. Burada aşağı ötürülən səlahiyyətlərin, onların həcmnin mexaniki olaraq müəyyən olunması ilə iş bitmir. Başqa sözlə, məsələyə riyazi yanaşma kökündən səhv olardı. Ən ideal variantda yerli özünüidarə qurumlarının xüsusi səlahiyyətləri ilə ("təbii səlahiyyətlər") onlara həvalə edilmiş səlahiyyətlərin sərhədləri dəqiq müəyyənləşdirilməli, ötürülmüş səlahiyyətlər qanunvericilik aktları ilə aydın şəkildə reqlamentləşdirilməli, səlahiyyətlərin və onların reallaşdırılması üçün resursların (maliyyə, insan, texniki və s.) həcmi arasında uyğunluq təmin olunmalıdır.

Beləliklə, inkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsindən çıxış etdikdə aydın görünür ki, zəruri resursların olmadığı şəraitdə mərkəzi hökumət orqanlarına məxsus ayrı-ayrı hakimiyyət səlahiyyətlərinin dövlət idarəetmə sisteminin daha aşağı həlqələrinə mexaniki ötürülməsindən ciddi nəticələr gözləməyə dəyməz. Ona görə də mütəxəssislər inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsinin paralel baş verməsini daha məqsədəuyğun hesab edir. Maliyyə əksmərkəzləşməsi hər şeydən əvvəl yerli özünüidarə qurumlarının öz səlahiyyətlərini reallaşdırması məqsədilə gəlir mənbələrinin və xərc səlahiyyətlərinin idarəetmənin müxtəlif pillələri arasında bölüşdürülməsini nəzərdə tutur. Dünya təcrübəsindən çıxış etsək, maliyyə əksmərkəzləşməsinin bir-birilə sıx bağlı olan 4 müxtəlif komponent - xərc səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsi, gəlirlər sahəsində əksmərkəzləşmə, büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsi və borclanma sahəsində əksmərkəzləşmə əsasında baş verdiyini söyləmək olar.

Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə muxtariyyətinin genişləndirilməsi Avropa Xartiyasının ana xəttini təşkil edən əsas prinsiplərdən biridir. Sənəddə göstərilir ki, adıçəkilən qurumlar milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz səlahiyyətlərini dolğun reallaşdırmaq üçün kifayət qədər maliyyə resurslarına malik olmalıdır. Yəni, əvvəla yerli özünüidarə orqanlarına dayanıqlı gəlir mənbələri verilməli, bu kifayət etmədikdə isə mərkəzi büdcədən maliyyə yardımlarının ayrılması təmin olunmalıdır. Məsələn, Avropanın inkişaf etmiş ölkələrində yerli büdcələrin orta hesabla 60-70 faizi xüsusi gəlir mənbələri, 30-40 faizi isə transfertlər hesabına formalaşır. Lakin vacib prinsip budur ki, transfertlər yerli özünüidarə orqanlarının müstəqilliyini məhdudlaşdırmamalıdır.

Avropanın inkişaf etmiş ölkələrində yerli büdcələrin orta hesabla 60-70 faizi xüsusi gəlir mənbələri, 30-40 faizi isə transfertlər hesabına formalaşır.

Heç şübhəsiz, hər bir ölkə özü üçün əksmərkəzləşmənin məqsədlərini dəqiq müəyyənləşdirməlidir. Təbii ki, ümumi məqsəd aydındır - söhbət ilk növbədə cəmiyyətin daha səmərəli idarə olunması və ictimai ehtiyacların qarşılınması üçün effektiv mexanizmlərin axtarışından gedir.

Sonda qeyd edək ki, əksmərkəzləşmə prosesinin dərinləşməsi sosial-iqtisadi amillərdən daha çox, siyasi faktorla bağlıdır. Başqa sözlə, burada "aşağı"ların (yerli özünüidarə qurumlarının) sosial sifarişindən daha çox "yuxarıların" (mərkəzi hakimiyyət orqanlarının) siyasi iradəsinə ehtiyac var. Avtoritar rejimlər bu prosesə kifayət qədər ehtiyatlı yanaşır və ona görə həmin ölkələrdə dövlət hakimiyyəti əsasən mərkəzi hakimiyyət orqanlarının əlində cəmlənir.

Xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşməsi sahəsində təcrübələr

Hakimiyyətin müxtəlif pillələri arasında xərc öhdəliklərinin dəqiq müəyyən olunmaması bütövlükdə əksmərkəzləşmə prosesinin dərinləşməsinin qarşısını ala, onun effektivliyini əhəmiyyətli dərəcədə azalda bilər. Əvvəla, xərc səlahiyyətləri aydın olmadıqda yerli özünüidarə qurumlarının real fəaliyyətini təmin etmək üçün zəruri olan gəlirlərin də həcmi bilinmir. Digər tərəfdən, həmin öhdəliklərin dəqiq olmadığı şəraitdə yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətli şəxsləri daha çox qısa müddətli effektə hesablanmış populist layihələrə meyilli olurlar.

Ümumilikdə müxtəlif hakimiyyət pillələri arasında xərc səlahiyyətlərinin bölüşdürülməsi sxemi özündə üç mühüm elementi birləşdirir: normativ-hüquqi tənzimləmə səlahiyyəti, maliyyə təminatı və funksiyaların icrası.

İstənilən ölkədə idarəetmə səlahiyyətləri nə qədər yüksək səviyyədə mərkəzləşirsə, dövlət xərclərinin də əhəmiyyətli hissəsinə məhz mərkəzi hakimiyyət orqanları sərəncam verir. Bütövlükdə isə xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşməsi unitar dövlətlərlə müqayisədə federasiya quruluşlarında daha mürəkkəbdir. Çünki federativ dövlətlərdə yerli özünüidarə qurumları çoxpilləli olur və onlar arasında səlahiyyətlərin bölüşdürülməsi böyük problemlərlə müşahidə olunur.

İnkişaf etmiş ölkələrdən ABŞ-nın, keçid ölkələrindən isə Rusiyanın təmsalında ayrı-ayrı funksional istiqamətlər üzrə yerli xərclərin yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülməsi aşağıdakı cədvəldə əks olunub:

**Rusiya və ABŞ-da yerli xərclərin yerli özünüidare orqanları arasında bölgüsü
(ayrı-ayrı funksional istiqamətlər yerli xərclərin hər bir istiqamət üzrə yerli xərclərə nisbəti, %-lə)***

Cədvəl 1

Xərclər	Rusiya		ABŞ				
	Regional hakimiyyət orqanları	Bələdiyyələr	Qraflıqlar	Bələdiyyələr	Taunşiplər	Xüsusi dairələr	Məktəb dairələri
Humanitar və sosial xidmətlər, sosial təminat	-	-	57	27,4	0,9	14,5	0
Səhiyyə	41,2	46,6	57,3	27,2	0,8	14,7	0
Ətraf mühitin mühafizəsi	58,4	4,7	27,8	54,4	7,1	10,7	0
Təhsil	22,6	58,3	7,9	8	2,5	0	80,6
Yolların, küçələrin, parkların, su təchizatı sistemlərinin və kanalizasiya şəbəkəsinin, kitabxanaların və istirahət yerlərinin saxlanması	-	-	27,8	54,5	7,2	0	10,5
Nəqliyyat, mənzil tikintisi, kommunal inkişaf, hava limanları	-	-	8,4%	45,0%	0,4%	46,2%	0
Polis, yanğınsöndürmə xidməti və sanitariya şəraitinin yaxşılaşdırılması	-	-	22,7%	57,3%	3,8%	14,4%	1,8%
Sosial siyasət	30,6	17,6	-	-	-	-	-
Nəqliyyat, yol təsərrüfatı, rabitə	72,9	7,6	-	-	-	-	-
Mənzil-kommunal təsərrüfatı	36,1	63,9	-	-	-	-	-

* Cədvəldəki məlumatlardan göründüyü kimi, Rusiya və ABŞ-da müxtəlif yerli özünüidarəetmə səviyyələri arasında funksional bölmələr üzrə xərc istiqamətlərində fərqlər var. Məsələn, ABŞ-a dair məlumatlarda yolların saxlanması və kommunal xidmətlər üzrə xərclər birlikdə göstəriləndə, Rusiyada onların hər biri ayrıca xərc istiqaməti kimi göstərilir.

Ayrı-ayrı tədqiqatlarda əksmərkəzləşmə səviyyəsinin qiymətləndirilməsi üçün həm kəmiyyət, həm də keyfiyyət göstəricilərindən istifadə olunur. Kəmiyyət indikatorları statistik göstəricilərə söykənir. Adətən, yerli büdcə xərclərinin məcmu dövlət xərclərinə nisbəti xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşmə səviyyəsini qiymətləndirmək üçün istifadə olunan ən populyar kəmiyyət indikatorlarından biridir. Beynəlxalq Valyuta Fondunun 2001-ci il üçün təqdim etdiyi məlumatlara diqqət yetirsək, həmin göstəricinin müxtəlif ölkələr üzrə kəskin fərqləndiyini aydın görmək olar. Məsələn, həmin göstərici Baltikyanı respublikalarında 20-25 faiz, Şərqi Avropa ölkələrində 8-25 faiz, inkişaf etmiş Qərb dövlətlərində isə 15-37 faiz intervalında dəyişib. Dünya Bankının məlumatlarında isə bir sıra inkişaf etmiş dövlətlərdə yerli büdcələrin icmal büdcələrdə payına dair aşağıdakı məlumatlar yer alıb:

**Ayrı-ayrı ölkələrdə yerli büdcələrin
icmal büdcədə xüsusi çəkisi (faizlə)**

Cədvəl 2

Ölkələr	Məlumatın aid olduğu dövr	Yerli büdcə xərclərinin icmal büdcədə xüsusi çəkisi
Almaniya	1996	30,1
Kanada	1995	18,5
ABŞ	1997	31,6
Rusiya	2001	24,7
Bolqarıstan	1996	11,6
Çexiya	1995	20,9
Danimarka	1995	44,0
Niderland	1995	23,6
Norveç	1994	31,6
Polşa	1996	19,5
Böyük Britaniya	1995	22,7

Cədvəldən göründüyü kimi, adıçəkilən ölkələrin hamısında məcmu dövlət xərclərində yerli büdcə xərclərinin xüsusi çəkisi kifayət qədər yüksəkdir. Hətta məsələn, Danimarkada icmal büdcə xərclərinin az qala yarısını bələdiyyələrin büdcə xərcləri təşkil edir.

Ayrı-ayrı tədqiqatlara diqqət yetirdikdə aydın olur ki, Qərbi Avropa ölkələrində bələdiyyələrin ümumi xərclərinin dövlətin məcmu xərclərində xüsusi çəkisi orta hesabla 22-25 faiz intervalında dəyişilir. 2000-ci illərin əvvəllərində bu göstəricinin ən aşağı səviyyəsi Makedoniyada (1 faiz), ən yüksək həddi isə Norveçdə (60 faiz) qeydə alınıb. Bununla yanaşı, bəzən kəmiyyət indikatoru kimi yerli özünüidarə xərclərinin ÜDM-də xüsusi çəkisi göstəricisində istifadə olunur. Avropanın müxtəlif ölkələrində həmin göstəricinin səviyyəsi aşağıdakı cədvəldə əks olunub:

Avropa ölkələrində bələdiyyələrin xərclərinin ÜDM-də payı (%-lə)

Cədvəl 3

Ölkələr	Məlumatın aid olduğu dövr	Bələdiyyə xərclərinin ÜDM-də xüsusi çəkisi
Bolqarıstan	1998	8
Xorvatiya	2001	6
Çexiya	2001	9
Estoniya	1998	12
Litva	1998	7
Latviya	1998	8
Polşa	2000	8
Rumıniya	2001	5,5
Slovakiya	2001	4

Sloveniya	1998	5
Almaniya	1996	7
Macarıstan	1998	11
Finlandiya	2000	17
İsveçrə	2000	18
Danimarka	2000	22
Niderland	2000	10
Fransa	2000	7

Lakin ekspertlər belə hesab edir ki, kəmiyyət indikatorları mənzərəni həddindən artıq sadələşdirdiyindən əksmərkəzləşmənin həqiqi səviyyəsi barədə təhrif olunmuş təsəvvür formalaşdırıla bilər. Ona görə də paralel olaraq keyfiyyət göstəricilərindən də istifadə olunması məqsədəuyğun sayılır. Keyfiyyət indikatorlarının ən böyük üstünlüyü budur ki, onlar həm də ayrı-ayrı səlahiyyətlər üzrə xərclərin əksmərkəzləşmə səviyyəsini ölçməyə imkan verir. Öz növbəsində, keyfiyyət şkalası əksmərkəzləşmənin hansı halda zəif, yaxud güclü olmasını qiymətləndirmək baxımından da mühümdür. Beləliklə, keyfiyyət indikatorları nöqteyi-nəzərindən dünyanın müxtəlif ölkələrinin təmsalində ayrı-ayrı səlahiyyətlər üzrə xərclərin əksmərkəzləşmə səviyyəsini aşağıdakı cədvəldə əks olunmuş məlumatlardan daha aydın görmək olar. İstər əksmərkəzləşmənin dərinliyinə, istərsə də onun hazırkı miqyasına görə “köhnə dünya” ölkələri ilə yeni müstəqillik qazanmış postsosialist dövlətlər arasında kifayət qədər fərqlər olduğundan onların hər biri üzrə məlumatları ayrıca təqdim edirik.

**Keçid ölkələrində yerli özünüidarə orqanlarının
ayrı-ayrı funksional istiqamətlər üzrə dövlət xərclərində
payı (məcmu dövlət xərclərinə nisbətən faizlə)**

Cədvəl 4

Ölkələr	Təhsil	Səhiyyə	Mənzil təsərrüfatı	Asudə vaxtın təşkili	Hü- quq-mü- hafizə	Sosial təminat
Bolqarıstan	60	55	70	35	2	6
Xorvatiya	19	2	38	70	1	1
Polşa	58	12	82	55	4	5
Çexiya	20	5	77	65	15	7
Estoniya	55	3	99	40	1	9
Latviya	72	5	80	48	6	6
Litva	0	0	25	22	1	9
Qazaxıstan	78	43	100	39	3	9
Albaniya	80	30	32	35	0	19
Sloveniya	24	1	78	45	6	1

Hər halda, əksmərkəzləşmə islahatlarının ömrü o qədər uzun olmasa da, bir çox keçid ölkələrində ayrı-ayrı istiqamətlər üzrə xərc səlahiyyətlərinin yerlərə ötürülməsi prosesinin kifayət qədər sürətlə getdiyini söyləmək mümkündür. Bu ölkələrin bir çoxunda mənzil təsərrüfatı xərclərinin 100, təhsil xərclərinin 80, səhiyyə xərclərinin isə 50 faizə qədər yerli büdcələr vasitəsilə maliyyələşdirilir.

Təbii ki, inkişaf etmiş ölkələrdə də iqtisadi inkişafın xarakterinə, idarəetmənin strukturuna və sosial-iqtisadi siyasətin prioritetlərinə görə dövlətin müxtəlif funksiyaları üzrə xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşmə səviyyəsində müəyyən fərqlər mövcuddur. Aşağıdakı məlumatlardan da bunu aydın görmək olur (təqdim olunan informasiyalar 1998-ci ilə aiddir):

**İnkişaf etmiş ölkələrdə yerli özünüidarə orqanlarının
ayrı-ayrı funksional istiqamətlər üzrə xərclərdə payı
(məcmu dövlət xərclərinə nisbətən faizlə)**

Cədvəl 5

Xərclər	Avstraliya	Kanada	Danimarka	Almaniya	ABŞ
Ümumi xarakterli xidmətlər	13,7	5,5	3,9	7,4	5,7
İctimai asayiş və təhlükəsizlik	2,4	9,1	0,3	3,4	10,9
Təhsil	0,4	42,0	12,4	13,0	43,3
Səhiyyə	2,1	1,4	16,2	14,5	8,9
Sosial təminat	6,3	7,0	57,5	24,6	7,8
Mənzil-kommunal xidmətləri	18,7	5,5	1,0	15,3	2,0
İstirahət, mədəniyyət, din	17,7	6,4	2,9	5,7	3,4
Yanacaq və energetika	0,2	3,4	0.0b	0,1	0,0
Kənd təsərrüfatı və balıqçılıq	1,3	0,3	0.0b	0,6	0,6
Nəqliyyat və rabitə	27,5	11,3	2,7	6,0	6,0
Digər iqtisadi xidmətlər	3,9	3,1	2,2	4,1	0,5
Başqa	5,8	5,1	0,7	5,3	10,9

Təqdim olunan məlumatlar, həmçinin aparılan araşdırmalar onu deməyə əsas verir ki, dünyada bütün ölkələrin yerli özünüidarə qurumlarının xərc səlahiyyətləri üçün vahid prioritetlər yoxdur. Daha dəqiqi, bir ölkədə təhsil və səhiyyənin, digər ölkədə isə kommunal xidmətlərin, mənzil təsərrüfatının maliyyələşdirilməsində yerli xərclərin payı yüksəkdir.

Əslində bu məlumatlar tək-cə xərc öhdəliklərinin bölüşdürülmə səviyyəsini deyil, həmçinin müəyyən dərəcədə yerli özünüidarə qurumlarının funksional təyinatını qiymətləndirmək baxımından da maraqlıdır. Bununla belə, nəzərdən qaçırmaq olmaz ki, heç də həmişə büdcə vəsaitlərini xərcləmək hüququ həmin maliyyə re-

surslarına sərbəst sərəcam vermək hüququnu nəzərdə tutmur. Məsələn, əgər aşağı idarəetmə pilləsinə ötürülən xərclər yuxarı hakimiyyət orqanının qəbul etdiyi sərt normalarla reqlamentləşdirilirsə, hətta xərc səlahiyyətlərinin güclü əksmərkəzləşməsinin mövcudluğu şəraitində belə yerli özünüidarə qurumunun real müstəqilliyi olmayacaq. Öz növbəsində nəzərdən qaçıрмаq olmaz ki, bələdiyyələrin funksiyaları ilə onların xərc səlahiyyətlərini eyniləşdirmək olmaz. Başqa sözlə, bələdiyyələrin hər bir səlahiyyət üçün müvafiq maliyyə resurlarına sərbəst sərəcam vermək, xərclərin strukturu ilə bağlı müstəqil qərar qəbul etmək hüququ varsa, bu halda real əksmərkəzləşmədən, əks halda sadəcə olaraq səlahiyyətlərin həvalə olunmasından söhbət gedə bilər. Məsələn, müəyyən sosial ödənişlərin aparılmasının yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunması mümkündür. Amma həmin müavinətlərə görə məsuliyyəti yenə də dövlət hakimiyyət orqanları daşımaqda davam edəcək

Ümumiyyətlə, dünyanın heç bir ölkəsində dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarə qurumları arasında xərc səlahiyyətlərinin bölgüsünə dair vahid model yoxdur. Nümunə olaraq bir sıra keçid ölkələrinin timsalında təhsil sferası üzrə müxtəlif idarəetmə pillələrinə məxsus səlahiyyətlərə diqqət yetirək. Rusiyada ibtidai və orta təhsil sistemində çalışan müəllim heyətinin və bütün yardımçı-texniki personalının əmək haqlarınının ödənilməsi, məktəblərin saxlanması və təmiri yerli hakimiyyət orqanlarına həvalə olunub. Öz növbəsində, məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin idarə olunması ilə bağlı bütün xərc səlahiyyətləri bələdiyyələrin məsuliyyət sferasına aiddir. Polşada da məktəbəqədər təhsilin maliyyələşdirilməsini tamamilə yerli hakimiyyət orqanları həyata keçirir. Latviya və Litvada müəllimlərin əmək haqqı istisna olmaqla ibtidai və orta təhsilin idarəçiliyi ilə bağlı bütün xərc səlahiyyətləri yerli idarəetmə orqanlarına məxsusdur. Bir çox ölkələrdə isə (məsələn, Türkiyə və Kipr) belə hesab olunur ki, təhsil

sahəsi çox mühüm bir sfera olduğundan orada yerli özünüidare qurumlarının hər hansı səlahiyyətinə lüzum yoxdur. Fransada islahatların ilkin mərhələsində keçid modelindən istifadə olunub. Yəni, bu mərhələdə yalnız ibtidai təhsil müəssisələrinin saxlanması yerli özünüidare orqanlarının səlahiyyət dairəsinə verilib.

Bütövlükdə xərc səlahiyyətlərinin milli qanunvericilikdə əks etdirilməsi son dərəcə mühümdür. Bəzi keçid ölkələrində, məsələn, Rusiyada, Bosniya və Herseqovinada bu istiqamətdə xeyli addımlar atılıb. Rusiyada qüvvədə olan qanunvericilik bələdiyyələrin üzərinə aşağıdakı funksiya və xərc səlahiyyətləri qoyur:

Rusiyada bələdiyyələrin funksiyaları və xərc səlahiyyətlərinin nümunəvi sxemi*

Cədvəl 6

Funksiyalar	Normativ-hüquqi tənzimləmə	Funksiyanın maliyyə təminatı	Funksiyanın reallaşdırılması
Yerli arxiv işi	F+B	B	B
Vergi qoyma məqsədlərlə daşınmaz əmlakın uçotu	F+B	B	B
Vətəndaş vəziyyət aktlarının qeydiyyatı	F	F+R	R/B
İctimai asayişin mühafizəsi	R+B	R+B	B
Ətraf mühitin və təbii resursların mühafizəsi sahəsində yerli əhəmiyyətli tədbirlər və obyektlər	B	B	B
Məktəbəqədər təhsil	B	B+Ə	B
Ümumi (məktəb) təhsili (sistemin dəstəklənməsi)	F+R+B	F+R	R+B

Ümumi (məktəb) təhsili (inkışaf proqramları)	F	F+R	R+B
Mədəniyyət, incəsənət və asudə vaxtın təşkli sahəsində yerli əhəmiyyətli tədbirlər və obyektlər	B	B+Ə	B
Yerli əhəmiyyətli lisenziya fəaliyyəti	F+B	B	B
İdman sahəsi: kütləvi sağlmaşdırma obyektləri və tədbirləri	M	M	M
Ümumi internat evləri, uşaq internat evləri, sosial xidmət və reabilitasiya mərkəzləri	F+R	F+R	F+R+B
Federal qanunvericiliyə uyğun olaraq sosial ödənişlər	F	F	R+B
Mənzil təsərrüfatı (yaşayış evlərinin təmiri və onlara xidmət)	B	B+Ə	B
Kommunal təsərrüfatı	B	B+Ə	B
Ərazinin abadlaşdırılması	B	B	B
Yerli əhəmiyyətli yolların saxlanması	B	B	B
Yerli (ərazidaxili) ictimai nəqliyyat	B	B	B

F - federal hakimiyyət orqanları

R - regional hakimiyyət orqanları

B - bələdiyyələr

Ə - əhali

Bu sxem Rusiyada 2000-ci illərin əvvəllərində idarəetmə sahəsində əksmərkəzləşmə islahatları çərçivəsində işlənib hazırlanıb. Həmin sxemdə ümumilikdə 119 dövlət idarəetmə funksiyası müəyyənləşdirilib. Onlardan 55-i federal hakimiyyət orqanlarının, 9-u regional idarəetmə qurumlarının, 12-i isə bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətinə aid olan funksiyalardır. Yerdə qalan funksiyalar hər üç idarəetmə səviyyəsinin ortaq məsuliyyət dairəsinə aid olan məsələləri əhatə edir.

Rusiyada 119 dövlət idarəetmə funksiyasının 55-i federal hakimiyyət orqanlarının, 9-u regional idarəetmə qurumlarının, 12-i bələdiyyələrin müstəsna səlahiyyətinə, 42-i isə hər üç idarəetmə səviyyəsinin ortaq məsuliyyət dairəsinə aid olan məsələləri əhatə edir.

Bosniya və Herseqovinada hakimiyyət pillələri arasında funksiyaların bölüşdürülməsi üçün konkret meyarlar (məsələn, müəyyən funksiyalar üzrə regionlararası təsir imkanlarının mövcudluğu, maliyyə yardımları vasitəsilə yerli özünüidarə qurumlarının ərazisində vəziyyətin yaxşılaşdırılması üçün səylərin olması və s.) işlənib hazırlanıb. Bu ölkədə bələdiyyələrin səlahiyyət sferasına aşağıdakı istiqamətlər daxil edilib:

- ▶ *İlkin səhiyyə xidməti*
- ▶ *İbtidai təhsil*
- ▶ *Yerli əhəmiyyətli yollar*

- ▶ *Ərazidaxili ictimai nəqliyyat*
- ▶ *Yanğınsöndürmə xidməti*
- ▶ *Məişət tullantılarının daşınması və kanalizasiya*
- ▶ *Torpaqdan istifadə üçün hüquqi məsələlərin həlli*

İstənilən ölkədə xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşməsi tədqiq olunarkən bir neçə vacib məqama diqqət yetirilməlidir. Əvvəla, bələdiyyələrin funksiyaları qanunveirciliklə müəyyən edilibmi? Ən ideal variantda mövcud qanunverici baza nəinki sözügedən qurumların funksiyalarını, həm də onların uyğun xidmətləri reallaşdırması üçün məsuliyyət çərçivələrini müəyyənləşdirməlidir. İkinci mühüm məsələ budur ki, qüvvədə olan normativ aktlarda bələdiyyələrin funksiyaları dəqiq və anlaşıqlı şəkildə göstərməlidir. Keçid ölkələrinin əksəriyyətində məhz bu sahədə olduqca ciddi problemlər var. Məsələn, İƏİT tərəfindən 2000-ci ildə aparılmış tədqiqatlar nəticəsində məlum olub ki, Albaniya, Litva və Macarıstanda yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyət dairəsi dəqiq müəyyən olunmayıb. Amma eyni problemlər inkişaf etmiş dövlətlərdə, misal üçün Danimarkada aşkarlanmayıb.

Xarici təcrübədə bələdiyyələrin fəaliyyətinin fundamental əsaslarını təşkil edən funksiyalarla ("təbii səlahiyyətlər") onlara yuxarı hakimiyyət orqanları tərəfində həvalə olunmuş xərc səlahiyyətləri fərqləndirilir. Adətən "təbii səlahiyyətlər"ə əhalinin kommunal xidmətlərlə təmin olunması, mənzil təsərrüfatının saxlanması, ətraf mühitin mühafizəsi, ictimai nəqliyyat, yolların saxlanması, mədəniyyət və idmanın inkişafı və s. aid edilir.

Ayrı-ayrı ölkələrdə xərc səlahiyyətlərinin həvalə olunması ya konkret maliyyə ili (bir il) üçün büdcə qanunu, ya da daimi qüvvə-

də olan başqa qanunvericilik aktları əsasında baş verir. Məsələn, Çexiyada yerli özünüidarə qurumlarının “təbii səlahiyyət”lərindən (məktəbəqədər müəssisələr və ibtidai təhsil, qocalar və əlillər üçün internat evləri, uşaq evləri, magistrallar istisna olmaqla bütün yollar, ictimai nəqliyyat, küçələrin təmizlənməsi, parkların saxlanması, ictimai təhlükəsizlik, mənzil fondunun idarəçiliyi, ilkin tibbi xidmət, ətraf mühitin mühafizəsi və s.) savayı onlara dövlət hakimiyyət orqanları tərəfindən vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyatı, tikinti işləri üçün icazənin verilməsi, statistik uçotun aparılması, sanitariya nəzarəti və ticarət üçün lisenziyanın verilməsi kimi əlavə səlahiyyətlər də həvalə olunub.

Yeri gəlmişkən, Yerli Özünüidarəyə dair Avropa Xartiyasının tələblərinə görə səlahiyyətlərin həvalə olunmasından öncə bələdiyyə orqanlarının özü ilə bu sahədə məsləhətləşmələr aparılmışdır. Amma beynəlxalq təcrübədə bu proses baş verərkən 2 mühüm prinsip gözlənilir. Birincisi, əgər bələdiyyələrə hansısa xərc səlahiyyəti həvalə edilirsə, onlar həmin səlahiyyət çərçivəsində nəzərdə tutulan ictimai xidmətlərin təqdim olunması üsullarını seçməkdə maksimum müstəqilliyə malik olur. İkincisi, həvalə olunmuş səlahiyyətin mütləq maliyyə resursları ilə təmin olunmasına xüsusi diqqət yetirilir. Amma əgər bu baş vermirsə, o halda “təmin olunmamış mandat” anlayışından istifadə olunur. Belə şəraitdə bələdiyyələrin səlahiyyətli hakimiyyət orqanlarını məhkəməyə verib həvalə olunmuş səlahiyyəti maliyyələşdirmək üçün kompensasiya almaq hüququ var. Məsələn, Şərqi Avropa ölkələrinin bir çoxunda (Bolqarıstan, Çexiya və Macarıstan) bələdiyyələrin təmin olunmamış mandatdan müdafiəsi qanunvericiliklə tənzimlənir.

Borclanma hüququ sahəsində əksmərkəzləşmə

Qeyd olunduğu kimi, borclanma hüququ sahəsində yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlər əldə etməsi bir proses olaraq maliyyə əksmərkəzləşdirməsinin ən vacib komponentlərindən biridir. Ayrı-ayrı tədqiqatlarda bələdiyyələrin borclanma hüququnun təmin edilməsinin vacibliyi ilə bağlı müxtəlif yanaşmalara rast gəlmək olur. Məsələn, Dünya Bankının ekspertləri hesab edir ki, bu nəsillər arasında münasibətlərdə ədalətliyyə nail olmaq baxımından vacibdir. Yəni, hazırda yaranan infrastrukturdan gələcək nəsillər də istifadə edəcək. Ona görə də onlar sonrakı illərdə ödəniləcək (daha dəqiqi məhz gələcək nəsillər tərəfindən ödəniləcək) kreditlər vasitəsilə cari layihələrə töhfə verməlidirlər. Onların başqa bir yanaşmasına görə, bələdiyyələrin borclanması gəlirlərin formalaşması ilə xərc öhdəliklərinin reallaşdırılmasını sinxronlaşdırmağa imkan verir. Belə ki, bəzən müxtəlif səbəblərdən gəlirlərin vaxtılı-vaxtında yığılmaması xərc öhdəliklərinin reallaşdırılmasını ləngidir. Belə şəraitdə bələdiyyələrin borclanması ərazidə yaşayan insanlara fasiləsiz ictimai xidmətlərin göstərilməsini təmin edir. Doğrudan da, hətta istənilən varlı bələdiyyənin cari gəlirlər hesabına bahalı investisiya layihələrini reallaşdırması mümkün deyil.

Beynəlxalq təcrübədə bələdiyyələrin borclanması üçün iki kanal mövcuddur: dövlət vasitəsilə və bazar münasibətlərinin təşəkkül tapdığı maliyyə bazarına çıxış əldə etməklə. İnkişaf etmiş ölkələrdə bələdiyyələrin maliyyə bazarına çıxışında sərt manələr yoxdur. Məsələn, Fransada bələdiyyələr yalnız ərazisində fəaliyyət

yət göstərdiyi əyalətin rəhbərindən icazə almaqla istər daxili, isə tərsə də xarici maliyyə institutlarından borc götürə bilər. Şərqi Avropanın və keçmiş Sovetlər Birliyinin ayrı-ayrı ölkələrində də bu sahədə xeyli addımlar atılıb. Məsələn, Bolqarıstanda bələdiyyələrin borclanması prosesi sadəliyinə və şəffaflığına görə xüsusilə seçilir. Borclanma üçün yalnız yerli Şuranın qərarı kifayətdir. Lakin ölkədə borc bazarının zəif inkişafı üzündən bu sahədə bələdiyyələrin ciddi fəallığı müşahidə olunmur. Öz növbəsində Çexiyada da qanunvericilik nə mənbə, nə də şərtlər baxımından bələdiyyələrin borclanmasına məhdudiyyətlər nəzərdə tutmur. Rumıniyada isə bələdiyyələrə yalnız ölkə daxilində borclanma hüququ verilib. Bu ölkənin bələdiyyələri daxili bazarda borclanmaya gedərkən onlardan hər hansı xüsusi icazə tələb olunmur. Beynəlxalq bazarlara çıxış zamanı isə mütləq Borclar üzrə dövlət Komissiyasından icazə alınmalıdır.

Ermənistanda bələdiyyələr inzibati ərazi vahidi üzrə dövlət nümayəndəsindən icazə almaqla yerli şuranın qərarı əsasında hökumətdən qısamüddətli kreditlər götürmək hüququna malikdir. Əgər bələdiyyənin büdcəsinin kredit hesabına ötürülməsi nəzərdə tutulursa, o halda həmin yerli özünüidare orqanı kəsinin tədricən aradan qaldırılması, həmiçnin borcun bağlanması üzrə proqram təqdim etməlidir. Bundan başqa, Ermənistanda bələdiyyələr kapital xərclərini qarşılamaq məqsədilə büdcə kreditləri əldə etmək hüququna malikdirlər. Adətən bu cür kreditləşmədə vasitəçi qismində yerli hökumət bankları və hökumətin yerli kredit şuraları çıxış edir.

Gürcüstanda yerli özünüidare qurumları bələdiyyələrin inkişafı fondu (BİF) və hökumətin zəmanəti altında olan maliyyə

təşkilatları vasitəsilə kreditləşdirilir. Bu ölkədə yerli səviyyədə borclanmanın əhəmiyyətli hissəsi BİF vasitəsilə reallaşdırılır. BİF əsasən infrastruktur və ekoloji layihələrə üstünlük verir. Bələdiyyələr üçün kreditləşmənin başlıca şərti budur ki, həmin qurumlar təqdim olunmuş investisiya layihəsinin dəyərinin 20 faizini özləri ödəməlidir. Kreditlər illik 15 faizlə 10 illiyə verilir. İlk bir il güzəşt dövrüdür və bu müddətdə bələdiyyələr hər hansı ödəniş aparmır.

Gəlirlər sahəsində əksmərkəzləşmə

Bələdiyyələrin adekvat maliyyə resursları ilə təmin edilməsi - əksmərkəzləşdirmənin fundamental prinsipidir. Bələdiyyələr maliyyəni çox müxtəlif mənbələrdən ala bilər. Bələdiyyənin xüsusi (özünün) maliyyə mənbələrinə aşağıdakılar daxildir:

- ▶ Yerli vergi və ödənişlər;
- ▶ Borc vəsaitləri;
- ▶ Sair mənbələr, o cümlədən əmlak satışından daxilolmalar, ianə və yardımlar.
- ▶ Maliyyə vəsaitləri bələdiyyəyə transfertlər şəklində də verilə bilər. Transfertlərə daxildir:
- ▶ Milli (federal, regional) vergilərdən ayırmalar;
- ▶ Əvəzsiz köçürmələr.

Bütün ölkələrdə bələdiyyələr qeyd olunan mənbələrin hamısından faydalanırlar. Lakin ayrı-ayrı ölkələrdə onların proporsiyaları fərqlidir. Bələdiyyələrin maliyyə mənbələrinin strukturu ölkələr üzrə kəskin fərqlənir. Burada birbaşa ölkələrarası müqayisələr aparmaq da kifayət qədər çətinidir. Özü də çox sadə bir səbəb üzündən: eyni (oxşar) terminlər müxtəlif ölkələrdə müxtəlif mənə kəsb edir. Buna görə də ayrı-ayrı təcrübələrə keçməzdən əvvəl istifadə olunan terminologiyayı dəqiqləşdirmək zəruridir.

Bələdiyyənin xüsusi (özünün) maliyyə mənbələrinə münasibətdə ayrı-ayrı ölkələrdə müxtəlif yanaşmalar var. Bir qayda ola-

raq, gəlirlərin bu qrupuna bələdiyyələrin bilavasitə fiziki şəxslərdən və müəssisələrdən aldıkları bütün növ maliyyə resursları daxil edilir, yəni transfertlərdən başqa qalan bütün maliyyə gəlirləri aiddir. Bu halda ona yerli büdcələri formalaşdıran bütün - həm xüsusi, həm də təhkim edilmiş vergilər üzrə - vergi daxilolmaları aid olunur. Daha dar mənada “xüsusi gəlirlər” dedikdə yalnız elə vergilərdən daxilolmalar başa düşülür ki, onlar (heç olmazsa) qismən də olsa bələdiyyələrin özləri tərəfindən idarə olunur, yaxud həmin vergilərdən yerli büdcələrə daxilolmaları bələdiyyələr, hət-ta dar çərçivədə olsa belə, tənzimləmək hüququna malikdirlər. Qərbi Avropada bu ikinci yanaşma geniş yayılıb.

Sözarası qeyd etmək lazımdır ki, Qərbi Avropanın demək olar bütün ölkələrində yerli büdcənin gəlirlərinin ümumi həcmində xüsusi maliyyə mənbələrindən (yuxarıda qeyd olunan “dar” mənada) daxilolmaların payının artması tendensiyası hakimdir. Burada yalnız Böyük Britaniya istisnaıq təşkil edir.

Yerli vergilər dedikdə də Qərbi Avropanın ayrı-ayrı ölkələrində müxtəlif vergilər başa düşülür. Burada da fərq təqribən yuxarıdakı kimidir.

Transfertlər, qrantlar, digər səviyyəli vergilərdən ayırmalar - bu terminlər bələdiyyələrin mərkəzi hökumətdən, regional hakimiyyətlərdən, yaxud başqa bələdiyyələrdən əvəzsiz və qaytarılma-maq şərtləri əsasında aldıkları maliyyə resurslarını göstərmək üçün istifadə olunur. Ayrı-ayrı ölkələrdə müxtəlif terminlərdən istifadə oluna bilər; bu kitabda isə “transfertlər” dedikdə pul vəsaitlərinin köçürülməsi, “vergilərdən ayırmalar” dedikdə isə ərazisində toplanan digər səviyyəli vergi daxilolmalarının müəyyən hissəsinin (payının) bələdiyyəyə verilməsi başa düşülür.

Ölkədə maliyyə əksmərkəzləşməsindən danışarkən yerli hakimiyyətlərin (bələdiyyələrin) gəlirləri ilə bağlı aşağıdakı məsələlər diqqət mərkəzinə gəlir:

▶ *Bələdiyyənin xüsusi gəlir mənbələrinə malik olması;*

- ▶ *Bələdiyyələrin yerli vergi və ödənişləri tətbiq etmək hüququ;*
- ▶ *Yerli vergilər üzrə vergi bazasını və dərəcələrini tənzimləmək hüququ;*
- ▶ *Yerli vergilərdən daxilolmalar üzərində sərəncam hüququ və s.*

Yerli vergi və ödənişlər bələdiyyələrin xüsusi gəlirlərinin mühüm hissəsidir. Yerli özünüidarəetmə haqqında Avropa Xartiyasında göstərilir ki, bələdiyyələr gəlirlərinin bir hissəsini yerli vergi və ödənişlər hesabına əldə etmək hüququna malik olmalıdır, həm də onların bu vergiləri tətbiq etmək və onların dərəcələrini sərbəst dəyişmək hüququ olmalıdır. Bundan başqa Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2000-ci ildə qəbul etdiyi “Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının və onların səlahiyyətlərinin uyğunluğu - subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə yoxlanılması” haqqında 79 sayılı Tövsiyədə qeyd olunur ki, yerli özünüidarə orqanları elə həcmdə xüsusi maliyyə resurslarına malik olmalıdır ki, onlar öz səlahiyyətlərini reallaşdırarkən bunlardan sərbəst istifadə edə bilsinlər və bunlar həmin səlahiyyətlərə uyğun olsun. Yerli özünüidarə orqanları öz resurslarının əhəmiyyətli hissəsini dərəcələri onların özləri tərəfindən müəyyən edilən vergilərdən və digər yığımlardan xüsusi gəlirlər hesabına əldə etməlidirlər. Yerli özünüidarə orqanlarının xüsusi vergilərini toplamaq qabiliyyəti onların müstəqilliyinin zəruri şərti və muxtariyyətinin simvolu hesab olunur. Bu nümayəndəli orqanlar həmin qabiliyyəti vətəndaşlar tərəfindən seçildikdən sonra əldə edirlər. Yerli vergiləri təyin etməklə yerli özünüidarə orqanlarına seçilmiş şəxslər öz vətəndaşları qarşısında üzərinə öhdəliklər götürürlər. Bu öhdəlik xidmətlərin göstərilməsi ilə bağlı vətəndaşlar qarşısında məsuliyyətin bir forması hesab olunur.

Yerli özünüidarə orqanları öz resurslarının əhəmiyyətli hissəsini dərəcələri onların özləri tərəfindən müəyyən edilən vergilərdən və digər yığımlardan xüsusi gəlirlər hesabına əldə etməlidirlər. Yerli özünüidarə orqanlarının xüsusi vergilərini toplamaq qabiliyyəti onların müstəqilliyinin zəruri şərti və muxtariyyətinin simvolu hesab olunur.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının və onların səlahiyyətlərinin uyğunluğu – subsidiarlıq prinsipinin təcrübədə yoxlanılması” haqqında 79 sayılı Təvsiyədən (2000-ci il)

Təcrübə göstərir ki, bələdiyyənin ictimai xidmətlərinin keyfiyyəti bir çox hallarda ölkənin qanunvericiliyində yerli vergilərin təyin olunması və toplanması qaydalarının necə rəqlamentləşdirilməsindən xeyli dərəcədə asılı olur. Qərbi Avropa ölkələrində yerli vergi və rüsumların tərkibi kifayət qədər rəngarəngdir. Məsələn:

- ▶ *Albaniyada bələdiyyələr 10-dan 20-yə qədər müxtəlif növ yerli vergi və rüsumlar tətbiq etmək hüququna malikdir. Bunlardan daha əhəmiyyətliləri zibilin yığışdırılmasına görə ödəniş, biznesin qeydiyyatına görə ödəniş, kiçik biznesə qoyulan vergidir;*
- ▶ *Estoniyada bələdiyyələr vergiləri təyin etmək sahəsində geniş hüquqlara, hətta korporasiyaların mənfəətinə vergi qoymaq hüququna malikdir;*

Haşiyə 1. Macarıstanda yerli vergilər.

Macarıstanda bələdiyyələr 5 yerli vergi tətbiq etmək hüququna malikdir (vergilər tətbiq olunmaya da bilər). Əgər torpaq, yaxud daşınmaz əmlak vergiyə cəlb olunursa, onda vergitutma bazası kimi ya faydalı sahə (kvadrat metrə), ya da korrektə edilmiş bazar dəyəri (bu, bazar dəyərinin 50 faizini təşkil edir) çıxış edə bilər. Vergilər aşağıdakılardır:

1. Əmlak vergisi. Müəssisələrin və fiziki şəxslərin əmlakından (evlər, mənzillər, qarajlar, bağlar da daxil olmaqla) tutulur. Verginin ən yuxarı dərəcəsi - 900 forint, yaxud korrektə edilmiş bazar dəyərinin 3 faizi.

2. Şəhər torpağına vergi. İstifadə olunmayan torpaq sahiblərindən tutulur. Maksimum dərəcəsi - 200 forint, yaxud korrektə edilmiş bazar dəyərinin 3 faizi.

3. Satış vergisi. Bu vergi satışdan əldə olunan gəlirdən mal və xidmətlərin alınmasına çəkilən xərclər çıxıldıqdan sonra yerdə qalan gəlirdən, başqa sözlə, əlavə edilmiş dəyərdən tutulur. Əhalisinin sayı 500-dən az olan bələdiyyələrdə bu vergi tətbiq olunmur. Ən yüksək dərəcəsi - 2 faizdir. Müvəqqəti fəaliyyət üçün ən yuxarı dərəcə - bir gün üçün 500 forintdir.

4. Kommunal vergi. Həm sakinlərdən, həm də sahibkarlardan (bunlar hər bir işçiyə görə ödəyirlər) tutulur. Sakinlərdən tutulan kommunal vergi hər il üçün fiksə edilmiş ödənişlə ifadə olunur. Ödənişin ən yüksək dərəcəsi - hər sakin üçün 12 min forintdir. Sahibkarlardan tutulan kommunal verginin maksimum dərəcəsi isə il ərzində hər bir işçiyə görə 2 min forintdir.

5. Turist yığımları. Bu verginin hesablanması üçün baza rolunu kirayəşinlərin kottejlərdə, yaxud yay evlərində gecələmələrinin sayı oynayır. Vergi fiksə edilmiş dərəcə ilə, yaxud kirayələmə dəyərinin faizi kimi ödənilə bilər. Maksimum dərəcə - bir gecə üçün 300 forint, yaxud kirayə dəyərinin 4 faizi qədərdir. Birinci gecə üçün vergi ödənilmir. Yay kottejlərinin sahibləri üçün maksimum dərəcə - ildə hər 1 kv.metr üçün 900 forintdir.

- ▶ *Bolqarıstanda cəmi 3 yerli vergi var: əmlak vergisi; miras rüsumu və avtomobilə görə vergi. Həm də hər 3 vergi milli qanunvericiliklə təyin və tətbiq olunur;*
- ▶ *Latviyada isə ümumiyyətlə yerli vergilər yoxdur.*

Avropanın keçid iqtisadiyyatı dövrünü yaşayan bir sıra ölkələrində yerli hakimiyyət orqanlarının yerli vergi və ödənişlərin tətbiqi sahəsində hüquqları dar çərçivələrlə məhdudlaşdırılıb, bəzilərində isə bələdiyyələrin belə hüququ ümumiyyətlə yoxdur. Bolqarıstanda bələdiyyələrin yerli vergilər sahəsində müstəqil inzibatçılıq hüququ yoxdur - bütün məsələlər milli qanunvericilikdə rəqlamentləşdirilib.

İƏİT ölkələrində yerli vergi səlahiyyətləri

İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (İƏİT) üzv ölkələrində yerli gəlirlərin başlıca mənbəyini yerli vergilər təşkil edir. Tətbiqi İqtisadi Tədqiqat Məsələləri üzrə Konsorsium (CEPRA) həmin ölkələrin yerli vergiləri ilə bağlı geniş tədqiqatlar aparıb. Hakimiyyət orqanlarının həm federativ (üç idarəetmə səviyyəsi), həm də unitar (iki idarəetmə səviyyəsi) strukturuna malik ölkələrdə yerli vergitutmanın bir sıra xüsusiyyətləri haqqında məlumatlar maraqlıdır.

7-ci cədvəldən görüldüyü kimi, İƏİT ölkələrinin 14-də gəlir vergiləri (korporativ və şəxsi) yerli vergi daxilromalarının daha əhəmiyyətli mənbəyi hesab olunur (2-ci sütun). Danimarka, Finlandiya, Norveç, İsveç, Lüksemburq və Çexiyada yerli gəlirlərdə onun payı 90 faizi ötür. Eyni zamanda Avstraliya, Kanada, Meksika, Fransa, Yunanıstan, Macarıstan, İrlandiya, Hollandiya, Ye-

Ayrı-ayrı ölkelerde yerli vergilerin nisbi əhəmiyyətiliyi (faizlə)

7-ci cədvəl

Ölkələr	Yerli vergi daxilolmalarının ümumi həcmində vergi mənbələrinin payı				Yerli vergilərin UDİM-də payı	Yerli vergilərin bütün vergilərdə payı
	Gəlirlərdən vergilər ¹	Satışdan (istehlak) vergilər ²	Mülkiyyətdən vergilər ³	Digər ⁴		
1	2	3	4	5	6	7
Federativ dövlətlər:						
Avstraliya	0.0	0.0	100.0	0.0	1.0	3.0
Avstriya	55.3	29.7	9.9	5.1	4.4	10.1
Belçika	86.5	13.2	0.0	0.3	2.1	4.7
Kanada	0.0	1.9	91.3	6.8	2.9	8.1
Almaniya	78.0	6.0	15.8	0.2	2.6	7.5
Meksika	0.0	2.6	86.7	10.8	0.1	0.8
İsveçre	84.4	0.3	15.3	0.0	5.0	14.0
ABŞ	6.5	21.8	71.8	0.0	3.5	11.5
Təqribi orta göstərici	38.8	9.3	48.8	2.9	2.9	7.5
Unitar dövlətlər:						
Çexiya	90.8	4.2	4.6	0.4	4.8	12.4
Danimarka	93.4	0.1	6.5	0.0	15.9	32.9
Finlandiya	95.4	0.0	4.4	0.1	9.9	21.2
Fransa	0.0	11.5	48.2	40.4	4.4	9.7
Yunanistan	0.0	46.3	0.0	53.8	0.4	1.0
Macarıstan	0.8	76.2	22.5	0.4	2.0	5.2

İslandiya	78.0	7.6	14.3	0.0	8.3	22.4
İrlandiya	0.0	0.0	100.0	0.0	0.6	1.8
İtaliya	12.2	8.6	18.6	60.6	4.8	11.4
Yaponiya	47.4	20.7	30.9	1.0	7.0	25.6
Koreya	16.6	26.5	53.3	3.6	3.9	15.1
Lüksemburq	92.9	1.3	5.6	0.3	2.4	5.9
Hollandiya	0.0	44.0	56.0	0.0	1.4	3.4
Yeni Zelandiya	0.0	9.7	90.3	0.0	1.8	5.8
Norveç	89.9	2.2	7.9	0.0	6.5	16.3
Polşa	78.4	1.8	19.8	0.0	5.7	16.3
Portuqaliya	21.6	33.7	44.5	0.2	2.3	6.3
Slovakiya	59.9	11.8	28.2	0.1	1.5	4.0
İspaniya	25.2	36.1	37.3	1.4	5.9	16.9
İsveç	100.0	0.0	0.0	0.0	16.0	29.8
Türkiyə	24.7	31.5	6.5	37.3	4.3	13.0
Böyük Britaniya	0.0	0.0	99.5	0.5	1.5	4.1
Teqribi orta göstərici	38.0	16.8	31.6	9.1	4.8	12.7

1 buraya fiziki şəxslərin gəlir vergisi, şirkətlərin mənfəət vergisi, habelə əmək haqqı fonduna vergilər daxildir;

2 ümumi istehlak vergisini, mal və xidmətlərə vergiləri, malların istifadəsinə görə vergiləri, habelə müəyyən fəaliyyətlə məşğul olmağa görə vergiləri əhatə edir;

3 daşınmaz əmlak vergiləri, habelə xalis aktivlərə dövrü vergiləri əhatə edir;

4 buraya sosial sığorta ödəmələri və başlıca olaraq şirkətlərdən tutulan bezi başqa vergilər aiddir (Avstriya, Kanada və Almaniya).

ni Zelandiya və Böyük Britaniyada yerli hakimiyyət orqanlarının vergi gəlirlərindən daxilolmalara birbaşa çıxışı yoxdur.

Satışdan yerli vergilər (çox müxtəlif formaları var, lakin bir qayda olaraq bütün hallarda satılan mal və xidmətlərə görə tutulan vergini xarakterizə edir) 10 ölkədə məcmu yerli vergi daxilolmalarının 20 faizindən 76 faizinədək verir (3-cü sütun). Bununla belə İƏİT ölkələrinin beşində satışdan vergi ümumiyyətlə tutulmur, daha 12 ölkədə isə bu vergi yerli gəlirlərin 10 faizindən azını verir.

Daşınmaz əmlaka görə vergilərdən (4-cü sütun) əldə olunan vəsait 5 ölkədə (Avstraliya, Kanada, İrlandiya, Yeni Zelandiya və Böyük Britaniya) ümumi yerli vergi daxilolmalarının 90 faizindən çoxunu təşkil edir. 10 ölkədə isə, əksinə, yerli hakimiyyət orqanlarının ümumi vergi daxilolmalarında bu verginin payı 10 faizdən də azdır.

Fransa, İtaliya, Yunanıstan və Türkiyədə yerli hakimiyyət orqanları əhəmiyyətli dərəcədə digər yerli vergilərdən (əsasən şirkətlərdən tutulan vergilərdən) asılıdır (5-ci sütun).

Yerli vergilərdən daxilolmaların ölkənin ümumi daxili məhsulunda (ÜDM) payını göstərməklə onların nisbi əhəmiyyətli səviyyəsini əks etdirən məlumatlar da (6-cı sütun) maraqlıdır. Federativ dövlət quruluşuna malik ölkələrdə yerli vergilərin ölkənin ÜDM-də xüsusi çəkisi 0,1 faizdən (Meksikada) 5 faizədək (İsveçrə) dəyişir, təqribi orta göstərici 2,9 faizə bərabərdir. Unitar dövlət quruluşuna malik ölkələrdə isə bu göstəricinin səviyyəsi 0,4 faizlə (Yunanıstan) 16 faiz (İsveç) arasında dəyişərək, təqribi orta göstərici 4,8 faiz təşkil edir.

1-ci cədvəldə həmçinin yerli vergilərin hər bir ölkənin vergi sistemində nisbi əhəmiyyətliliyini səciyyələndirən məlumatlar (7-ci sütun) da əks olunub. Federativ dövlət quruluşuna malik ölkələrdə yerli vergilərin ölkənin vergi sistemindəki payı 1 faizlə (Meksikada) 14 faiz (İsveçrə) arasında dəyişirsə (təqribi orta göstərici

7,5 faizə bərabərdir), unitar dövlət quruluşuna malik ölkələrdə bu, 1 faizlə (Yunanıstan) 33 faiz (Danimarka) arasında variasiya edir (təqribi orta göstərici 4,8 faizdir).

CEPRA 7-ci cədvəlin məlumatları əsasında aşağıdakı nəticələri ortaya qoyur (CEPRA, 2005):

- ▶ *Yerli səviyyələrdə vergi yükünün ağırlığı əsasən xərclərin həcmi ilə ölçüldüyündən yerli vergilərin ölkənin vergi sistemindəki payının nisbətən aşağı olduğu ölkələrdə (həm federativ, həm də unitar) yerli hakimiyyət orqanları adətən nisbətən az xərc səlahiyyətlərinə malikdir.*
- ▶ *Yerli vergilərin ölkənin vergi sistemində nisbi əhəmiyyətlik səviyyəsi federativ dövlət quruluşuna malik ölkələrdə unitar ölkələrlə müqayisədə, bir qayda olaraq, aşağıdır: federativ dövlətlərdə orta idarəetmə səviyyəsi (məsələn, ştatın hakimiyyəti) mövcuddur. Unitar ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyət dairəsinə düşən bəzi vergilərin bir hissəsi həmin orta idarəetmə səviyyəsində olan hakimiyyət tərəfindən toplanır.*
- ▶ *Daşınmaz əmlakla bağlı yerli vergilər federativ dövlətlərdə (məcmu yerli vergi daxilolmalarının orta hesabla 50 faizindən çoxu) unitar dövlətlərlə (məcmu yerli vergi daxilolmalarının orta hesabla 32 faizinə qədər) müqayisədə daha mühüm rol oynayır. Müqayisə üçün qeyd etmək olar ki, həm federativ, həm də unitar dövlətlərdə yerli hakimiyyətlər üçün yerli gəlir vergilərinin əhəmiyyətlik səviyyəsi təqribən eynidir: məcmu yerli gəlirlərin 38-39 faizinə qədər onun payına düşür. Satışdan tutulan yerli vergilər yerli hakimiyyət üçün unitar dövlətlərlə (yerli daxilolmaların demək olar 17 faizi qədər) müqayisədə federativ dövlətlərdə (9 faizdən bir qədər*

çox) daha az əhəmiyyətlidir. Çünki, federativ dövlətlərdə adətən satışıdan vergilərin əhəmiyyətli hissəsi ştatların hakimiyyəti səviyyəsində toplanılır.

- ▶ *Yerli hakimiyyət orqanları səviyyəsində Şimali Avropa ölkələri başlıca olaraq yerli gəlir vergilərinə bel bağladıqları halda, əvvəllər Britaniya Birliyinə daxil olan, yaxud onun təsiri altında olan ölkələr əsasən daşınmaz əmlaka qoyulan vergilərə ümidlidirlər.*
- ▶ *Yerli vergilərin ölkənin ümumi vergi gəlirlərində və ÜDM-də əhəmiyyətli paya malik olduğu ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanları, bir qayda olaraq, yerli gəlir vergilərinə daha çox güvənirlər.*
- ▶ *Bir qrup ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanları yerli büdcə daxilolmalarını əsasən yalnız bir vergi (gəlir yaxud əmlak) hesabına əldə edirlərsə, başqa qrup ölkələrdə bu, iki, yaxud üç verginin hesabına baş verir.*
- ▶ *Yerli vergilərin məcmu vergi daxilolmalarında payının 10 faizdən çox olduğu ölkələrdə hər hansı bir qanunauyğunluq müşahidə olunmur.*

Bu məlumatlar əsasında İƏİT ölkələrində yerli vergilər sahəsində tendensiyalar haqqında, habelə yerli vergilərdən hansısa birinin digərlərindən üstünlüyü barəsində birmənalı mülahizələr söyləmək və nəticələr ortaya qoymaq mümkün deyil. Yerli hakimiyyət orqanlarının bir, yoxsa bir neçə əsas vergiyə malik olmasının onların fəaliyyətinin səmərəliliyinə və hesabatlılığına az və ya çox təsir etməsini qiymətləndirmək də çətinidir.

Beləliklə, yerli hakimiyyət orqanlarının bu və ya başqa vergiyə (vergilərə) çıxışı aşağıda qeyd olunan bir sıra amillərdən asılıdır:

- ▶ *Yerli hakimiyyət orqanlarının həmin verginin toplanmasının inzibatçılığını təmin etmək qabiliyyəti;*
- ▶ *Yerli hakimiyyət orqanlarının mütləq maliyyələşdirməli olduqları xərc səlahiyyətlərinin tipi;*
- ▶ *Yuxarı hakimiyyət orqanlarının vergiləri toplanmaq səlahiyyətini yerli səviyyəyə həvalə etmək istəyi;*
- ▶ *Konstitusyanın və qanunvericiliyin tələbləri;*
- ▶ *Sair amillər.*

İƏİT ölkələrində yerli vergiqoymada fiskal əksmərkəzləşmə

Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, cəmiyyətdə layiqli ictimai xidmətlər sektorunun formalaşdırılmasının zəruri şərti məsuliyyətli və həssas yerli hakimiyyət orqanlarının yaradılmasıdır. Belə yerli hakimiyyət orqanları isə, öz növbəsində, lazımı ictimai infrastrukturun yaradılması və zəruri həcmlərdə xidmətlərin göstərilməsi üçün kifayət qədər maliyyə imkanlarına malik olmalıdır. Tədqiqatçılar göstərir ki, yerli hakimiyyət orqanları özlərinin xərc səlahiyyətlərini xüsusi (özünün) daxilolmaları hesabına maliyyələşdirməli olduqları hallarda daha səmərəli, məsuliyyətli və hesabatlı fəaliyyət göstərirlər (**Bird, 2001**). Bundan əlavə, özünün vergi bazasının və vergi dərəcələrinin müəyyən edilməsində yerli hakimiyyət orqanlarının fiskal muxtariyyətə, yaxud maliyyə müstəqilliyinə malik olması mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Yerli hakimiyyət orqanları öz vergi bazalarını və vergi dərəcələrini yuxarı hakimiyyət orqanları tərəfindən hər hansı məhdudiyət və ya müdaxilə olmadan təyin edə bilirsə, nəzəri baxımdan

**İƏİT-in bir sıra ölkələrində yerli vergilərin vergi muxtariyyəti səviyyəsinə görə bölünməsi,
(bölünən yerli vergilərin faizləri)**

8-ci cədvəl

Ölkələr	Vergi muxtariyyətinin səviyyəsi								
	Yerli hakimiyyətlər təyin edir:			Gəlirlərin bölünməsi proporsiyaları					Yerli vergilərin həm bazasını, həm də dərəcələrini hakimiyyətin yuxarı orqanları təyin edir
	Vergi dərəcəsinin və bazasını	Yalnız vergi dərəcəsinin	Yalnız vergi bazasını	Yalnız yerli hakimiyyətin razılığı ilə dəyişdirilir	Yerli hakimiyyətə fərdən təyin olunur	Yalnız yerli hakimiyyətin razılığı ilə dəyişdirilir	Qanun-vericiliklə müəyyən olunub	Mərkəzi hökumət tərəfindən təyin olunur	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Federativ dövlətlər:									
Avstriya	9	11							
Belçika	13	84				2	1		
Almaniya	1	52				47			
İsveçrə		97				3			
Unitar dövlətlər:									
Çexiya	2	5	3					90	
Danimarka		96						4	
Finlandiya		89						11	

bu, maksimum fiskal muxtariyyət hesab olunur. Əgər vergi dərəcələri və vergi bazası yuxarı hakimiyyət orqanları tərəfindən təyin və nəzarət olunursa, onda fiskal muxtariyyət minimum həddə olur. Təcrübədə bu iki hədd - maksimum və minimum - arasında ayrı-ayrı vergilərə münasibətdə çox müxtəlif yanaşmalar mövcuddur. Tədqiqatçıların fikrincə, yerli hakimiyyət orqanları üçün daha yaxşı hesab edilən variant ərazidə mövcud vergi bazasının (yuxarı hakimiyyət orqanı tərəfindən müəyyən olunur) yerlərdə təyin olunan vergi dərəcələri ilə uzlaşdırılmasıdır. Bu variant inzibati xərcləri minimuma endirir, habelə ayrı-ayrı bələdiyyələr səviyyəsində vergi bazasının təhrif edilməsi imkanlarını əsasən aradan qaldırır (**CEPRA, 2005**). Vergi daxilolmalarının bölünməsi haqqında müxtəlif səviyyəli hakimiyyət strukturları arasında razılaşmalar da vergi muxtariyyəti dərəcəsinin differensiasiyasına gətirir. Bu halda muxtariyyətlilik dərəcəsi vergi daxilolmalarının bölünməsi formuluna dəyişikliklərin edilməsi zamanı yerli hakimiyyət orqanlarının razılığının tələb olunub-olunmamasından asılıdır (**OECD, 1999**).

8-ci cədvəldə vergi əksmərkəzləşməsinin müxtəlif variantlarının icmalı, habelə onun İƏİT-in bir sıra ölkələri üçün nisbi əhəmiyyətlik səviyyəsi əksini tapıb. Yerli vergilərdə olduğu kimi burada da ölkələr arasında ciddi fərqlər müşahidə olunur.

Çox məhdud sayda ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanları yerli vergilərin bazasını və vergi dərəcələrini təyin edirlər (2-ci sütun). Bundan başqa, həmin ölkələrdə yerli vergilər, bir qayda olaraq, məcmu vergi daxilolmalarında çox kiçik paya malikdir. Məsələn, Yeni Zelandiyada yerli vergilərdən daxilolmalar məcmu vergi gəlirlərinin 6 faizindən də azını təşkil edir, onların mənbəyi isə demək olar tamamilə əmlak vergisidir ki, bunun da həm vergi baza-

sını, həm də vergi dərəcəsini təyin etmək səlahiyyətləri yerli vergi orqanlarına həvalə olunub. İspaniya və Portuqaliyada da təqribən buna oxşar vəziyyətdir.

Meksika istisna olmaqla, demək olar bütün ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanları yerli vergilərin dərəcələri üzərində müəyyən nəzarətə malikdirlər. Belçika, İsveçrə, Danimarka, Finlandiya, İslandiya, Yaponiya, Hollandiya, İsveç və Böyük Britaniya kimi ölkələrdə yerli vergi gəlirlərinin 84 faizi və daha çox hissəsi vergi dərəcələri yerli vergi orqanları tərəfindən tənzimlənən yerli vergilərdən əldə olunur. Cədvəldə əksini tam tapmasa da Kanada, ABŞ və Avstraliyada yerli hakimiyyət orqanları yerli vergi dərəcələri, bəzi hallarda isə hətta vergi bazası üzərində əhəmiyyətli nəzarətə malikdir. Çexiya, Macarıstan, Norveç və Polşada (habelə artıq yuxarıda qeyd olunduğu kimi Meksikada) yerli vergi daxilolmalarının 45 faizindən azı vergi dərəcələri yerli vergi orqanları tərəfindən təyin olunan yerli vergilər hesabına toplanır.

Belçika, İsveçrə, Danimarka, Finlandiya, İslandiya, Yaponiya, Hollandiya, İsveç və Böyük Britaniya kimi ölkələrdə yerli vergi gəlirlərinin 84 faizi və daha çox hissəsi vergi dərəcələri yerli vergi orqanları tərəfindən tənzimlənən yerli vergilərdən əldə olunur

Bir çox ölkələrdə yerli vergi daxilolmalarının yerli və regional hakimiyyətlər (federativ dövlətlərdə), yaxud yerli və mərkəzi hakimiyyətlər (unitar dövlətlərdə) arasında bölünməsinin bu və ya başqa proseduru tətbiq olunur. Bu ölkələrin heç birində vergi gəlirlərinin bölünməsi proporsiyaları yerli hakimiyyət orqanları tərəfindən müəyyən olunmur.

İƏİT ölkələrinin 4-də vergi gəlirlərinin bölünməsi proporsiyaları yalnız yerli hakimiyyət orqanlarının razılığı ilə dəyişdirilə bilər. Məsələn, Avstriyada belə saziş çərçivəsində yerli vergilərin 80 faizindən çoxu toplanır. Almaniya və Polşada bu təqribən 50 faiz, İspaniyada isə 16 faiz təşkil edir.

Gəlirlərin bölünməsi proporsiyaları 7 ölkənin qanunvericiliyində təsbit olunub (7-ci sütun), lakin yalnız Çexiyada (yerli vergi daxilolmalarının 90 faizi) və Meksikada (yerli vergi daxilolmalarının 74 faizi) belə sazişlərin tətbiqi sferası əhəmiyyətli dərəcədə genişdir.

Almaniya, Avstriya, Portuqaliya və İspaniyada vergi daxilolmalarının yerli və yuxarı (regional, yaxud mərkəzi) hakimiyyətlər arasında bölünməsi proporsiyaları yalnız yerli hakimiyyət orqanlarının razılığı ilə dəyişdirilə bilər.

Macarıstan və Norveçdə gəlirlərin bölünməsi proporsiyalarını mərkəzi hökumət təyin edir. Belə sazişlər çərçivəsində Macarıstanda bütün yerli vergi daxilolmalarının 70 faizi, Norveçdə isə 95 faizi toplanır.

İƏİT ölkələrinin yalnız 4-ündə mərkəzi hökumət bir sıra yerli vergilərin həm bazasını, həm də dərəcələrini təkbaşına təyin edir (9-cu sütun). Lakin onlardan yalnız ikisində söhbət bir qədər ciddi həcməldən gedir: Portuqaliyada məcmu yerli vergi daxilolmalarının 37 faizi, Meksikada isə təqribən 26 faizi bu tip vergilər hesabına yığılır.

Daşınmaz əmlaka qoyulan vergi: təyin olunması və inzibatçılıq təcrübələri

Xarici ölkələrin təcrübəsində yerli büdcə gəlirlərinin daha münasib mənbələrindən biri daşınmaz əmlaka (torpaq da daxil olmaqla) qoyulan vergilər hesab olunur. Həmin vergidən bu və ya digər formada dünyanın əksər ölkələri istifadə edirlər.

Adətən, yerli büdcələrin gəlir mənbələrinə qarşı bir sıra tələblər qoyulur:

- ▶ *məhsuldar olmalı, daxilolmaların sabit axınıni təmin etməlidir;*
- ▶ *iqtisadi subyektlər tərəfindən qəbul olunan qərarlara təsir göstərməməlidir, yəni neytral olmalıdır;*
- ▶ *sadə və proqnozlaşdırılan olmalıdır;*
- ▶ *ədalətli olmalıdır.*

Bu meyarlara daha çox uyğun gələn məhz əmlak vergisi, daha doğrusu daşınmaz əmlaka qoyulan vergidir.

Məhsuldarlıq. Bunun iki mühüm aspekti qeyd olunmalıdır. Birincisi, yerli büdcələrə elə vergilər təhkim edilməlidir ki, iqtisadi tsikllərin gedişində daxilolmaların sabitliyini təmin edə bilsin. İkincisi, həmin vergilər xərc ehtiyaclarının örtülməsi üçün yerli büdcəyə kifayət qədər gəlirlər təmin edə bilsin.

Vergi daxilolmalarının sabitliyi büdcə gəlirlərinin planlaşdırılması baxımından mühüm əhəmiyyət kəsb edir. O vergilər stabil hesab olunur ki, onlardan daxilolmaların həcmi iqtisadiyyatda gəlirlərlə bağlı baş verən ümumi dəyişikliklərə daha az məruz qalır. Daşınmaz əmlakın dəyəri iqtisadi artımın uzunmüddətli ten-

densiyalarını əks etdirir və dövriyyədən əldə olunan gəlirlər, yaxud əmək haqqı ilə müqayisədə daha aşağı sürətlə dəyişir. Bundan başqa, daşınmaz əmlak, bir qayda olaraq, hər il yenidən qiymətləndirilmədiyindən bu verginin bazasında tərəddüdlər azalır.

Əmlak vergisinin gəlirlər üzrə elastikliyi üç müxtəlif komponentin qarşılıqlı əlaqəsindən asılıdır:

- ♦ *vergitutma bazasının elastikliyi - bu, vergitutma bazasının yerli iqtisadiyyatdakı dəyişikliklərə həssaslığını göstərir;*
- ♦ *vergi dərəcəsinin elastikliyi - bu, yerli iqtisadiyyatda gəlirlərin artması, yaxud azalması şəraitində vergi dərəcəsinin necə dəyişdiyini göstərir;*
- ♦ *verginin yığılmasının (toplanmasının) elastikliyi - bu, vergi intizamının iqtisadiyyatda gəlirlərin həcmindən necə asılı olduğunu göstərir.*

Tədqiqatçıların fikrincə, əmlak vergisi gəlirlər üzrə qeyri-elastikdir, yeni gəlirlərdə baş verən dəyişikliklərdən asılı olmayaraq yerli büdcəyə daxilolmaların nisbətən sabit mənbəyidir.

Məhsuldarlığın digər aspekti, artıq qeyd olunduğu kimi, təhkim olunan vergilərin yerli büdcəni kifayət qədər daxilolmalarla təmin etməsi hesab olunur. Əmlak vergisinin bütün üstünlüklərinə rəğmən onun hesabına büdcəyə toplanan vəsait yerli büdcələrin xərc öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi üçün kifayət etməyə bilər. Belə ki, əvvəla, yuxarıda artıq qeyd olunduğu kimi, əmlak vergisi nisbətən sabitdir - o, iqtisadiyyatdakı dəyişikliklərə ləng cavab verir. Xərc ehtiyacları isə, əksinə, iqtisadiyyatda baş verən hər cür dəyişikliklərə qarşı həssasdır. Buna görə də bu vergi üzrə daxilolmalarla büdcə xərcləri arasında uyğunsuzluq yarana bilər. İkincisi, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə və keçid iqtisadiyyatına malik ölkələrdə əmlak vergisi yerli büdcələri böyük gəlirlərlə tə-

min edə bilmir, ona görə ki, bu vergi ilə inzibatçılıq kifayət qədər mürəkkəbdir. Əmlak vergisinin normal toplanması hər zaman dövlətin fəal iştirakını tələb edir: vergiyə cəlb olunan əmlakın dəyəri haqqında məlumat bazası müntəzəm olaraq yeniləşdirilməli, vergi bildirişləri müntəzəm göndərilməli, vergilərin düzgün ödənilməsinə nəzarət təmin olunmalı və zəruri hallarda (belə zərurət çox tez-tez ortaya çıxır) vergi ödəyicilərinə qarşı məcburetme tədbirləri tətbiq edilməlidir.

Əmlak vergisi ilə inzibatçılıq etmə aşağıdakıları nəzərdə tutur:

- ◆ *Vergitutma obyektlərinin aşkarlanması və onların sahiblərinin (mülkiyyətçilərinin) müəyyənləşdirilməsi;*
- ◆ *Daşınmaz əmlak obyektlərinə mülkiyyət hüquqlarının uçotunun (reyestrinin) aparılması və dəyişikliklərin izlənilməsi;*
- ◆ *Hər bir obyektin dəyərinin qiymətləndirilməsi və onun müntəzəm olaraq yenidən qiymətləndirilməsi;*
- ◆ *Vergi bildirişlərinin göndərilməsi və vergi ödəyiciləri ilə daimi iş aparılması;*
- ◆ *Narazılıqlara (iddialara) baxılması prosedurunun təşkili.*

İnkişaf etməkdə olan, habelə keçid iqtisadiyyatı dövrünü yaşayan ölkələrdə əmlak vergisi sahəsində bu qeyd olunan məsələlərin həlli ilə bağlı xərclər yerli hakimiyyətlər (bələdiyyələr) üçün həddindən artıq yüksək ola bilər. Beləliklə, siyasi iradə, yaxud vasitə çatışmazlığı əmlak vergisinin məhsuldarlığını ciddi şəkildə azalda bilər. Bu verginin yerli büdcənin məhsuldar gəlir mənbəyinə çevrilməsi üçün ciddi hazırlıq işləri tələb olunur.

Neytrallıq. Elə vergilər neytral hesab olunur ki, onlar iqtisadi subyektlərin fərdi qərarlarına çox az təsir göstərə bilsin. Əgər vergi ödəyiciləri öz davranışlarını dəyişməklə konkret vergidən

yayına, yaxud həmin verginin ağırlığını başqalarının çiyinə keçirə bilirlərsə, onda belə vergilər iqtisadi cəhətdən neytral hesab olunmur. Məsələn, əmək haqqından tutulan vergi insanların az işləməyinə gətirib çıxara bilər, yaxud, mal və xidmətlərin satışına qoyulan vergi insanları başqa mallar almağa, ya da eyni malları gedib başqa ərazilərdən əldə etməyə sövq etdirə bilər.

Ödənilməsindən qaçmaq çətin olan və ya mümkün olmayan vergilər fərdi iqtisadi qərarlara çox az təsir göstərir. Daşınmaz əmlaka vergilər, bir qayda olaraq, torpaq və onun üzərində olan tikililər üzrə hesablanır. Torpağın ümumi sahəsi dəyişilməz olduğundan vergi bazası həmişə sabitdir: torpaq mülkiyyətçiləri dəyişilsə belə adətən torpaq vergisindən yayınmaq mümkün olmur. Ölkənin ayrı-ayrı bölgələrində torpaq vergisinin dərəcələri fərqli olsa belə, hər bir torpaq sahəsinin mütləq bir sahibi var və o, torpaq vergisini ödəməlidir.

Tikililərə gəldikdə isə vəziyyət bir qədər fərqlidir: qısamüddətli dövrdə bina və tikililər stasionardır və onların sahibləri vergidən yayınmaq üçün demək olar heç nə edə bilmirlər. Uzunmüddətli dövr üçün fərqli situasiya yarana bilər. Bina və tikililərə görə vergi dərəcəsinin yüksək olduğu ərazilərdə insanlar binaların əsaslı təmirinə və bərpasına kifayət qədər maraqlı olmaya, yeni tikintilərdən imtina edə və onu müvafiq vergilərin daha aşağı olduğu ərazilərə köçürə bilərlər. Belə fərdi qərarlar vergitutma bazasının azalmasına gətirib çıxara bilər.

Sadəlik. Əgər vergi ödəyiciləri vergilərin düzgün ödənilməsinin təmin olunması üçün çox zaman və qüvvə sərf edirlərsə, əgər verginin toplanmasına və onun inzibatçılığına hakimiyyət orqanları böyük məbləğlərdə vəsait sərf etməli olursa, onda belə vergilərin tətbiqi iqtisadi resursların səmərəsiz bölgüsünə gətirib çıxara

rır. Vergitutma bazasının hər il ciddi dəyişikliklərə məruz qaldığı digər vergilərlə müqayisədə daşınmaz əmlaka görə vergilər inzibatçılıq baxımından sadədir və bu verginin ödənilməsi vergi ödəyicisindən böyük səylər tələb eləmir.

Bununla belə, artıq yuxarıda qeyd olunduğu kimi, inkişaf etməkdə olan və keçid iqtisadiyyatı şəraitində olan ölkələrdə daşınmaz əmlak vergisi üzrə inzibatçılıq xərcləri həddindən artıq yüksək ola bilər.

Ədalətlik. Əmlak vergisinə münasibətdə ədalətliliyə iki aspektdə yanaşılmalıdır: birincisi, vergi yükü müxtəlif yurisdiksiyalar (ərazilər, hakimiyyət səviyyələri və s.) arasında nə dərəcədə ədalətli bölünüb; ikincisi, vergi yükü vergi ödəyiciləri arasında nə dərəcədə ədalətli bölünüb.

Yurisdiksiya məsələsinə gəldikdə, belə bir təhlükə var ki, bu vergi üzrə vergitutma bazasının zəif olduğu yerlərdə yerli büdcəyə kifayət qədər vəsaitin toplanması üçün həmin verginin dərəcələrini yüksək təyin edə bilərlər. Bu isə yerli sakinlərin vəziyyətinin pisləşməsinə təsir göstərir. Bütün ölkə ərazisi üzrə bu verginin dərəcələrinin eyni təyin olunması isə ayrı-ayrı yerli hakimiyyətlərin büdcələrinə toplanan vəsaitin həcmində kəskin fərqlənmələrə gətirib çıxarır.

Vergi yükünün əhalinin müxtəlif gəlirlilik qrupları arasında ədalətli bölünməsi məsələsinə də iki yanaşma mövcuddur: vergi ödəyicisinin vergini ödəyə bilmə qabiliyyətinin olub-olmaması baxımından (ödəmə qabiliyyəti baxımından vergiyə cəlb etmə) və yerli hakimiyyətin göstərdiyi xidmətlərdən yararlanma səviyyəsi baxımından.

¹ Xarici ölkələrin təcrübəsində adətən daşınmaz əmlaka görə verginin dərəcələri ərazilər və ya inzibati vahidlər üzrə fərqlənir.

Ödəmə qabiliyyəti baxımından vergiyə cəlbətmə prinsipinə əsasən yerli xərclərin maliyyələşdirilməsi yükü daşınmaz əmlakın sahibləri arasında onların malik olduqları və ödəmə qabiliyyətini əks etdirən daşınmaz əmlakın dəyərində proporsional olaraq bölünməlidir.

Xidmətlərdən yararlanma səviyyəsinə görə vergiyə cəlbətmə prinsipinə əsasən vergi yükü vergi ödəyiciləri arasında yerli hakimiyyətin göstərdiyi xidmətlərdən onların faydalana bilmə (istifadə etmə) dərəcəsiindən asılı olaraq bölünməlidir. Yerli hakimiyyətlər vətəndaşlara çox müxtəlif xidmətlər göstərirlər ki, bunlar adətən müxtəlif formalarda maliyyələşdirilə bilər. Bir sıra xidmətlər öz xarakterinə görə özəl xidmətlərə yaxındır və onların fərdi istehlakını qiymətləndirmək mümkündür. Belə xidmətlər, bir qayda olaraq, ödənişli əsaslarda həyata keçirilir. Belə xidmətlərin istehlakı adətən sayğaclarla izlənilir və vətəndaşlarla onların faktiki istehlakının həcminə uyğun olaraq hesablaşma həyata keçirilir (məsələn, su təminatı, kanalizasiya, zibilin (bərk tullantıların) daşınması və utilizasiyası sistemi və s.).

Yerli hakimiyyətlər bir sıra ehtimətlər də göstərir ki, onlardan bütün yerli sakinlər birgə faydalanırlar. Məsələn, yanğından mühafizə, feldşer-tibb məntəqələrinin xidməti, kitabxana, küçələrin işıqlandırılması, yağış kanalizasiyası, yerli əhəmiyyətli yollar və s.. Belə xidmətlərdən fərdi faydalanma səviyyəsini qiymətləndirmək mümkün olmadığından (ya da belə qiymətləndirmə həddindən artıq mürəkkəb olduğundan) onların ödənilməsi vergilər vasitəsi ilə həyata keçirilir. Belə vergilərin ödənilməsi həcmələri isə adətən xidmətlərin istehlakının faktiki səviyyəsiindən asılı olmur.

Yerli hakimiyyətin göstərdiyi xidmətlərdən yararlanma səviyyəsinin nəzərə alınması baxımından daşınmaz əmlaka görə ver-

gilər bir sıra üstünlüklərə malikdir. Belə ki, bələdiyyələr tərəfindən göstərilən xidmətlərin əksəriyyəti daşınmaz əmlakın dəyərini artırır. Məsələn, bələdiyyələr yolların tikintisi və bərpası, ərazinin abadlaşdırılması, kommunal xidmətlər göstərilməsi işləri ilə məşğuldur. Daşınmaz əmlakın sahibləri bələdiyyənin belə fəaliyyətindən faydalandıqlarına görə, xidmətlərdən yararlanma səviyyəsi baxımından vergiyə cəlbətmə prinsipinə əsasən, belə xərclərin maliyyələşdirilməsi əmlak vergisinin hesabına təmin olunmalıdır.

Bundan əlavə, daşınmaz əmlaka görə vergi adətən “görünən”dir: əmlak (habelə torpaq) sahibləri hər il vergi bildirişləri alırlar və buna əsasən onlar aydın şəkildə görürlər ki, bələdiyyələrin göstərdikləri xidmətlərdən istifadə etmək onlara neçəyə başa gəlir. Beləliklə, əmlak sahibi bələdiyyənin ona göstərdiyi xidmətlərin keyfiyyəti və bunun müqabilində onun ödəyəcəyi məbləğ arasında müqayisə aparmaq imkanında olur (həm də bunu başqa ərazilərlə tutuşdura bilir). Belə bağlılıq əhalini yerli büdcə prosesində iştiraka stimullaşdırır və bələdiyyələrin hesabatlılığını gücləndirir (**Bird, 1993**).

Bu arqument dolayısı ilə həm də onu göstərir ki, bələdiyyənin göstərdiyi xidmətlərdən faydalar daşınmaz əmlak obyektləri arasında onların bazar dəyərinə proporsional olaraq bölünür. Beləliklə, xidmətlərdən yararlanma səviyyəsinin nəzərə alınması şərti ilə vergiyə cəlbətmə baxımından bərabər dəyərə malik və ümumi ictimai xidmətlərə bərabər çıxışı olan iki evdən tutulan əmlak vergisinin miqdarı bərabər olmalıdır.

Bu isə o deməkdir ki, bütün daşınmaz əmlak obyektləri vahid qaydalarla və eyni cür qiymətləndirilməlidir. Daşınmaz əmlakın dəyərinin qiymtləndirilməsi zamanı fərqli qaydaların tətbiqi ver-

giyə cəlbətmə prinsiplərinin pozulmasına və ədalətliliyin gözlənilməməsinə gətirib çıxarır.

Bütün bunlar belə söyləməyə əsas verir ki, müxtəlif hakimiyyət səviyyələrinə vergilərin təhkim edilməsinin ənənəvi meyarları əsas götürüldükdə daşınmaz əmlaka görə vergi yerli vergi rolunda daha məqbuldur. Bununla belə, bu verginin məhsuldarlığı, neytrallığı, sadəliyi və ədalətliliyi onun inzibatçılıq sisteminin necə qurulmasından asılıdır.

Daşınmaz əmlaka görə verginin tətbiqi zamanı üç başlıca sual ortaya çıxır:

- ◆ *Vergitutma bazası necə müəyyən edilsin?*
- ◆ *Onun qiymətləndirilməsinə vahid yanaşma necə təmin edilsin?*
- ◆ *Vergi dərəcəsi necə təyin olunsun?*

Vergi bazasının müəyyən edilməsi. Əmlak vergisi başdan-başa (elliklə) və ya seçimli ola bilər. Başdan-başa vergitutma əmlakın bütün tiplərinə tətbiq olunur, həm də bu zaman əmlakın bütün növlərinə eyni yanaşma həyata keçirilir. Seçimli vergitutma əmlakın ayrı-ayrı tipləri üçün fərqli vergiyə cəlbətmə rejimlərini, müəyyən növ əmlakın vergi bazasından kənarlaşdırılmasını, yaxud bunların uzlaşdırılmış variantını nəzərdə tutur.

Artıq yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi, daşınmaz əmlak dedikdə həm torpaq, həm də onun üzərində olan bina və tikililər başa düşülür. Lakin dünyanın ayrı-ayrı ölkələrində daşınmaz əmlaka görə vergitutma bazasına nəyin (torpağın, bina və tikililərin, yoxsa hər ikisinin) daxil edilməsi məsələsində heç də vahid yanaşma yoxdur. Məsələn, yalnız Avstraliyada torpaq qanunvericiliklə başlıca vergitutma bazası kimi müəyyən edilib. Bununla belə, Viktoriya ştatında yerli hakimiyyət torpağın, yoxsa binaların vergiyə cəlb edilməsi məsələsini özü həll etmək hüququna malikdir.

Şərqi Afrikada yerləşən və Böyük Britaniyanın keçmiş müstəmləkələri olan Tanzaniya, Uqanda və Keniyada yaranan vəziyyət maraqlıdır. Müstəmləkə asılılığında olanda bu ölkələrdə hüquqi, siyasi, iqtisadi və institusional mühit demək olar eyni idi, lakin müstəqillik əldə etdikdən sonra onların hər biri özünəməxsus yol tutdu. Tanzaniyada bütün torpaqlar milliləşdirilib, hazırda əmlak vergisi üzrə vergitutma bazasına yalnız binalar aid edilir. Uqandada həm torpaq, həm də binalar, Keniyada isə yalnız torpaq belə vergiyə cəlb olunur.

Cənubi Afrika dünyanın yeganə ölkəsidir ki, orada yerli hakimiyyətlər nəyi - torpağı və binaları vahid dərəcə əsasında, yalnız torpağını, yoxsa həm torpağı, həm də binaları, lakin müxtəlif dərəcələrlə - vergiyə cəlb etmək məsələsində seçim hüququna malikdirlər. Bu ölkədə bələdiyyələrin təqribən üçdə biri vahid vergi (27-dən 33 faizədək) tətbiq edir, üçdə biri yalnız torpağı (33 faiz) vergiyə cəlb edir, qalan üçdə biri isə (34 - 40 faiz) qarışıq sistemdən istifadə edir.

Burada əhəmiyyətli məsələlərdən biri də vergitutma bazasının müəyyən edilməsi zamanı daşınmaz əmlakın dəyərinin necə qiymətləndirilməsidir. Ayrı-ayrı ölkələrin təcrübəsində bu məsələyə fərqli yanaşmalar mövcuddur. Bir yanaşmaya görə vergi yükü ayrı-ayrı daşınmaz əmlak obyektləri arasında onların dəyərinə uyğun olaraq bölünür. Bu zaman daşınmaz əmlak obyektinin kapitallaşmış (yəni daşınmaz əmlakın icarəyə verilməsindən icarə haqqı formasında daxil ola biləcək pul axınları əsasında) yaxud bazar (həmin obyektin potensial olaraq bazarda satıla biləcəyi qiymət) dəyəri əsas götürülür.

Son zamanlar qiymətləndirmə zamanı daşınmaz əmlakın əldə olunma (alınma) dəyərindən istifadə olunması təcrübələrinə də rast gəlinir. Təcrübədə daşınmaz əmlakın dəyərinin qiymətləndirilməsinə daha mürəkkəb yanaşmalar da mövcuddur.

Məsələn:

- ◆ *Kanada, İndoneziya, Yaponiya və ABŞ-da vergitutma bazası kimi torpağın və tikililərin bazar dəyəri əsas götürülür;*
- ◆ *İsveçdə daşınmaz əmlaka görə vergiyə yalnız yaşayış üçün nəzərdə tutulan tikililərinin altında olan torpaqlar və yaşayış binaları cəlb olunur. Kommersiya üçün nəzərdə tutulan daşınmaz əmlak obyektləri 1993-cü ildən vergitutma bazasından çıxarılıb;*
- ◆ *Çilidə əmlak vergisinin bazasına həm torpaq, həm də binalar daxil edilir. Burada vergitutma obyektinin qiymətləndirilməsi torpaqdan istifadə tipindən (qaydalarından) və tikililərin orta bazar qiymətindən asılıdır;*
- ◆ *Hollandiyada həm daşınmaz əmlak obyektinin sahibindən, həm də onun istifadəçisindən vergi tutulur. Qiymətləndirmə zamanı vergitutma bazası kimi torpağın və tikililərin bazar dəyəri əsas götürülür. Yerli hakimiyyətlərə vergini torpağın sahəsinə görə hesablamaq hüququnun da verilməsinə baxmayaraq, bundan bələdiyyələrin 1 faizindən də azı istifadə edir;*
- ◆ *Danimarkada torpaq vergisinin bazasında torpağın və abadlıq obyektlərinin (məsələn, drenaj şəbəkəsi, kanalizasiya, şosse yolları və s.) bazar qiyməti durur, lakin torpaq sahibləri bu cür obyektlərin qurulmasına çəkdiyi xərcləri vergitutma bazasından çıxmaq üçün (30 il müddətində) təqdim edə bilər;*
- ◆ *Cənubi Koreyada əmlak vergisi iki komponentdən ibarətdir: ölkə ərazisində vergiödəyicisinin malik olduğu bütün torpağın kapital dəyəri əsasında hesablanan kompleks torpaq vergisi və bazası binaların bərpa dəyəri əsasında müəyyən edilən tikililərə görə vergi;*

- ◆ *Yaponiyada torpaq vergisi üzrə vergi öhdəlikləri torpağın əldə olunan (satın alınmış) dəyəri əsasında hesablanır;*
- ◆ *İsveçrədə torpaq və tikililərə görə vergi mövcuddur, lakin onun dərəcələri ayrı-ayrı kantonlarda fərqlidir: vergitutma bazası kimi bəzilərində bazar dəyəri, başqalarında kapitalaşdırılmış icarə gəlirləri, bir başqalarında istehsal dəyəri, digərlərində isə binaların yanğından sığortalanması üzrə dəyəri əsas götürülür;*
- ◆ *Fransa və Böyük Britaniyada həm torpaq, həm də binalar üzrə vergitutma bazası icarə dəyəri əsasında müəyyən olunur;*
- ◆ *Estoniyada isə yalnız torpaq vergiyə cəlb olunur ki, onun da dəyəri bazar qiymətləri əsasında müəyyənləşdirilir.*

Bir çox ölkələrdə daşınmaz əmlak bazarı zəif inkişaf etdiyindən advolar (yəni daşınmaz əmlak obyektlərinin bazar yaxud icarə dəyəri əsasında hesablanan) əmlak vergilərinin tətbiqi (formalaşması) ləng gedir. Lakin əmlak vergisini heç də yalnız dəyər əsasında yox, həm də torpağın və binaların sahəsinə əsasən də hesablamaq olar. Adətən bu zaman müxtəlif əmsalların köməyi ilə sahənin yerləşdiyi ərazinin xüsusiyyətləri və torpaqdan istifadənin növü nəzərə alınır.

Daşınmaz əmlaka görə verginin sahə əsasında müəyyənləşdirilməsi sistemləri əsasən Mərkəzi və Şərqi Avropanın, habelə keçmiş SSRİ məkanının keçid iqtisadiyyatlı ölkələrində tətbiq olunur. Bu yanaşmanın üstünlüyü ondan ibarətdir ki, o, peşəkar qiymətləndiricilərin cəlb edilməsini yaxud mürəkkəb riyazi modellərin istifadəsini tələb etmir. Dövlət dərəcələri və formulaları müəyyən edir, bunların əsasında fiziki və hüquqi şəxslərin özləri vergi öhdəliklərini hesablayırlar.

Məsələn:

- ◆ *Polşada daşınmaz əmlaka görə üç növ vergi mövcuddur: kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlara görə vergi, daşınmaz*

əmlakdan vergi və meşə vergisi. Bunların hər üçü sahə əsasında hesablanır. Kənd təsərrüfatı təyinətli torpaqlara görə vergi 1985-ci ildən tətbiq olunur və sahəsi 1 hektarı ötən təsərrüfat yerlərindən tutulur. Bu zaman torpağın tipi, münbitlik dərəcəsi, istifadə xüsusiyyətləri nəzərə alınır. Habelə vergi zonaları da kənd yerləri, şəhərlər və şəhər raynoları üzrə fərqləndirilir. Daşınmaz əmlaka vergi bu ölkədə 1986-cı ildən tətbiq olunur. Bu vergi (digər iki verginin bazasına daxil edilməyən) torpağa, binalara və kommersiya tikililərinə şamil olunur. Bu vergi binaların və torpan sahələrinin faydalı sahəsinin kvadrat metrindən hesablanır. Kommersiya təyinətli daşınmaz əmlak üçün maksimum yol verilən dərəcə yaşayış binaları üçün olandan 35 dəfə çoxdur. Torpaq vergisinin dərəcələri isə bina və tikililər üzrə olan dərəcələrlə müqayisədə xeyli aşağıdır. Meşə vergisi sahəsi 0,1 hektardan az olmayan, meşələrin bərpası və təkrar istehsalı üçün nəzərdə tutulan və milli parkların yaxud qoruq zonaların tərkibinə daxil olan torpaq sahələrinə münasibətdə tətbiq olunur. Bu vergi üçün baza rolunda ağac növlərinin əhəmiyyəti və meşənin keyfiyyət dərəcəsi nəzərə alınmaqla şərti hektarlarla ifadə olunan sahə çıxışı edir;

- ♦ *Belorusiyada torpaq və binalar ayrı-ayrılıqda vergiyə cəlb olunur. Binalara görə vergi dəyər əsasında, torpaq vergisi isə sahəyə görə hesablanır;*
- ♦ *Moldovada vergi yalnız torpağa münasibətdə tətbiq olunur və yerin sahəsinə görə hesablanır;*
- ♦ *Slovakiyada torpağı və binalara görə vergi mövcuddur. Verginin həcmi torpaq yerinin və binanın sahəsinə əsasən müəyyən olunur, lakin bu zaman torpaq sahəsinin yerləşmə yeri və torpaqdan istifadənin xarakteri nəzərə alınır.*

Daşınmaz əmlaka görə vergi dərəcələrinin müəyyən edilməsi. Məlumdur ki, vergi öhdəliyinin həcmi vergitutma bazasını vergi-

nin nominal dərəcəsinə vurmaqla (hasili kimi) hesablanır. Əgər verginin nominal dərəcəsinə (həddinə) məhdudiyət yoxdursa, onda vergitutma bazasının zəifliyini (azlığını) verginin nisbətən yuxarı dərəcəsi ilə kompensasiya etmək olar. Beləliklə, vergi dərəcəsi daşınmaz əmlaka görə verginin yerli büdcələr üçün məhsuldarlığının (yaxud adekvatlığının) müəyyən edilməsi üçün son dərəcə vacibdir.

Daşınmaz əmlaka görə verginin strukturunu tam tənzimləmək (yəni həm onun bazasını, həm də vergi dərəcəsinə təyin etmək) hüququnun yerli hakimiyyətlərə verilməsi onlara son dərəcədə çevik fəaliyyət göstərməyə imkan verir və özlərinin vergi qərarlarına görə məsuliyyət daşımağa məcbur edir.

Əgər vergi bazası mərkəzi hökumət tərəfindən təyin edilirsə, onda yerli hakimiyyətlərin heç olmasa vergi dərəcələrini müəyyən etmək imkanına malik olmaları çox vacibdir. Daşınmaz əmlaka görə vergi yalnız o vaxt sözün həqiqi mənasında yerli vergi sayıla bilər ki, bu vergidən daxilolmaların həcmi yerli hakimiyyətlər müstəqil tənzimləmək iqtidarında olsunlar. Əgər həm vergitutma bazası, həm də verginin dərəcəsi mərkəzi hökumət tərəfindən təyin olunursa, onda bu vergi faktiki olaraq büdcələrarası transfertə çevrilir.

Danimarka, Fransa və Yaponiyada müəyyən etmək hüququ yerli hakimiyyətlərdə olan vergi dərəcəsinin yuxarı həddinə məhdudiyətlər qoyulub (başqa sözlə, qanun vergi dərəcəsinin yuxarı həddini məhdudlaşdırıb). Daşınmaz əmlaka görə bələdiyyə vergisinə münasibətdə müxtəlif məhdudiyətlər İsveçrənin bir sıra kantonlarında və ABŞ-ın bəzi ştatlarında da mövcuddur. İsraildə vergi dərəcələri yerli səviyyədə təyin olunur, lakin illik inflyasiya səviyyəsinə uyğun indeksləşdirmə qaydası mərkəzi hökumət tərəfindən müəyyənləşdirilir. Avstraliya və Kanadada, habelə ABŞ-ın bəzi ştatlarında yerli hakimiyyətlər, yuxarı hakimiyyət sə-

viyyələrinin heç bir məhdudiyəti (müdaxiləsi) olmadan, verginin dərəcəsinə təyin edirlər.

Daşınmaz əmlaka görə verginin dərəcələri:

- ◆ *daşınmaz əmlakın bütün növləri üçün eyni (vahid) ola bilər (məsələn, Çilidə həm kənd təsərrüfatı təyinatlı, həm də qeyri-kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar vahid dərəcə ilə - onların dəyərinin 2 faizinə bərabər olmaqla - vergiyə cəlb olunur);*
- ◆ *əmlakın istifadəsinin ayrı-ayrı növləri üçün müxtəlif ola bilər (məsələn, ABŞ-ın əksər ştatlarında kommersiya təyinatlı binalar və yaşayış fondu binaları üçün dərəcələr fərqlidir);*
- ◆ *daşınmaz əmlakın sahəsindən yaxud dəyərindən asılı olaraq progressiv ola bilər (məsələn, Yaponiyada yaşayış tikililərinin yerləşdiyi yerlərin sahəsi 200 kv.metri ötdükdə belə sahələr daha yüksək dərəcələrlə vergiyə cəlb olunur).*

Ermənistanda daşınmaz əmlaka görə vergi bina və tikililərin dəyərindən hesablanır. Verginin dərəcəsi binanın istifadəsi xarakterindən, bəzi hallarda isə onun dəyərindən asılıdır. Əgər binadan ictimai və ya istehsal məqsədləri üçün istifadə olunursa, onda vergi dərəcəsi 0,5 faizdir. Əgər tikili qaraj yaxud xüsusi mülkiyyətdə olan evdirsə, onda vergi dərəcəsi onun dəyərinin 0,2 faizi qədərdir. Bütün digər bina və tikililər üçün beş səviyyəli dəyişkən şkala tətbiq olunur: vergi dərəcəsi 0,1 faizdən (dəyəri təqribən 250-dən 825 min ABŞ dollarınadək olan binalar üçün) 0,8 faizədək (dəyəri 3,3 milyon ABŞ dollarını ötən binalar üçün) dəyişir. Dəyəri 250 min ABŞ dollarından az olan bina və tikililər 0 (sıfır) dərəcə ilə vergiyə cəlb edilir.

Çexiyada daşınmaz əmlak obyektlərinin qiymətləndirilməsi vergiödəyicilərinin özləri tərəfindən həyata keçirilir. Onlar həm də ödəniləcək verginin məbləğini (vergi öhdəliyini) də özləri he-

sablayırlar. Əmlak vergisinin hesablanması forması təlimatda verilir. Burada istənilən torpaq sahəsinin və binanın qiymətləndirilməsi qaydası geniş şərh olunur. Məsələn, binanın vergi tutulan dəyərinin müəyyən edilməsi aşağıdakı kimidir: vergitutma bazası hesablamaq üçün binanın kvadrat metr sahəsinə şəhərin tipini nəzərə alan əmsala vurmaq (hasil) lazımdır. Əgər şəhərin əhalisi 300 nəfərdən azdırsa, əmsal 0,3-dür; əhalinin sayı 300-dən 600-dək olduqda əmsal 0,6; 600-dən 1000-dək olduqda əmsal 1,0; 1000-dən 6000-dək - 1,4; 6000-dən 10000-dək Ü 1,6; 10000-dən 25000-dək olduqda 2,0; 25000-dən 50000-dək olduqda 2,5 və 50000-dən çox olduqda 3,5 təşkil edir. Praqa üçün əmsal 4,5-dir. Çoxmərtəbəli evlər üçün mərtəbəlilik əmsalı (birincidən yuxarıdakı hər bir mərtəbə üçün 0,75-in mənzilin kvadrat metr sahəsinə hasili) mövcuddur. Ödəniləcək vergini hesablamaq üçün vergiödəyicisi yuxarıdakı məlumatlar əsasında müəyyənləşdirdiyi bazanı vergi dərəcəsinə vurur. Binalar üçün dərəcə hər 1 kv.metr sahə üçün 1 - 10 çex kronu həddində dəyişir. Daşınmaz əmlakın hər bir növü (torpaq da daxil olmaqla) üçün özünəməxsus vergi dərəcəsi və əmsal mövcuddur. Onlar bir yerdə obyektin xüsusiyyətlərini (yerləşmə yeri, sahəsi, istifadə xarakteri) ifadə edən vergi məbləğini müəyyən edir. Belə sistem həm də həyət və binalar, boş yerlər, yaşayış evlərinin tikildiyi yerlər, bağ evləri, habelə sənaye və kommersiya binalarına münasibətdə də mövcuddur.

Xarici ölkələrin təcrübəsi göstərir ki, əmlak vergilərinin toplanması və məcburi alınması sisteminin uğurlu işləməsi üçün stimulların, cərimələrin və sanksiyaların əlaqələndirilməsi və uzlaşdırılması zəruridir.

Büdcələrarası transfertlər: müxtəlif ölkələrin təcrübəsi

Istər inkişaf etmiş dövlətlərdə, istərsə də keçid ölkələrində transfertlər yerli büdcələrin formalaşmasının başlıca mənbələrindən biridir. Ayrı-ayrı ölkələrdə yerli büdcə gəlirlərinin 10 faizindən 70 faizə qədər məhz transfertlər hesabına formalaşır.

Dünyanın istənilən ölkəsində büdcələrarası transfert sisteminin formalaşmasında vahid yanaşma tətbiq olunur: transfertlərin bölüşdürülməsinin hüquqi əsasları müəyyən edilməlidir, maliyyə yardımlarının məbləğinin müəyyənləşdirilməsi dəqiq meyarlara söykənməlidir, transfertlərin təqdim olunma şərtləri aydın olmalıdır.

Transfertlərin formaları və ayrılma prinsipləri

Bir qayda olaraq büdcələrarası transfertlərdən iki məqsədlə istifadə olunur. Birincisi, yerli özünüidare qurumlarının sosial-iqtisadi və ekoloji xarakterli müxtəlif vəzifələri həyata keçirməsi məqsədilə həmin qurumlara maliyyə yardımları verilir. Adətən bu cür maliyyə yardımları məqsədli xarakter daşıyır. İkincisi, yerli özünüidarəetmə orqanlarının xərc öhdəlikləri ilə xüsusi gəlir potensialı arasında fərqi aradan qaldırmaq üçün ayrılan transfertlər-

dir. Bu cür transfertlər isə məqsədsiz (ümumi təyinatlı) olur. Bəzi hallarda müxtəlif ölkələrdə yerli büdcələrdə yaranan disbalansı ləğv etmək üçün gəlirlərin bölüşdürülməsi» ("paylı gəlirlər", "paylı vergilər") mexanizmindən istifadə edilir. Qərbi Avropa ölkələrində paylı (tənzimləyici) vergilər xüsusi gəlirlər hesab olunmur. Onlar öz xarakterinə görə daha çox transfertlərə yaxındır. Çünki, məsələn bələdiyyələrin həmin vergilərin həcminə, köçürülmə üsuluna təsir göstərmək imkanı yoxdur. Lakin həm də transfertlərdən fərqli olaraq bu resurslar kifayət qədər sabitdir. Bu ölkələrdə xüsusi gəlirlərə yalnız o maliyyə resursları daxil edilir ki, həmin gəlirləri əldə etmək hüququ eksklüziv olaraq bələdiyyələrə məxsus olsun (məhz bu yanaşmaya görə həmin vergilər "eksklüziv vergilər" adlandırılır). Paylı vergilərin tətbiqi şəraitində yerli özünüidarə orqanları ümumilli miqyasda tətbiq olunan bir sıra vergi daxilolmalarında qanunvericiliklə müəyyən olunmuş səviyyədə müəyyən paya malik olurlar. Məsələn, Almaniyada fiziki şəxslərin gəlir vergisindən toplanan vəsaitlərin 42,5 faizi federal büdcəyə, 42,5 faizi əyalətlərin büdcəsinə, 15 faizi isə bələdiyyələrin büdcələrinə köçürülür. Hətta bir çox keçid ölkələrində bütövlükdə transfert mexanizmindən, eləcə də "paylı vergi"lərdən uğurla istifadə olunur və həmin mənbələr yerli büdcələrin gəlirlərində əhəmiyyətli paya malikdir. Aşağıda təqdim olunan cədvəl-məlumatlarından da bunu aydın görmək olar:

Şərqi Avropanın bəzi ölkələrində “paylı vergi”lərin yerli büdcə gəlirlərində payı (%-lə)

Cədvəl 9

Ölkələr	Məcmu büdcə gəlirləri	Xüsusi vergi mənbələrindən gəlirlərin məcmu gəlirlərə nisbəti	“Paylı vergilər”dən daxilolmaların məcmu gəlirlərə nisbəti
Çex Respublikası	100	3,9	43,8
Macarıstan	100	16,3	16,8
Polşa	100	10,6	14,4
Estoniya	100	6,3	62,1
Latviya	100	0	66,2
Litva	100	0	91

Təqdim edilən məlumatlardan göründüyü kimi, keçid ölkələrində “paylı vergilər”dən daxilolmaların yerli büdcələrin məcmu gəlirlərinin formalaşmasında rolu kifayət qədər yüksəkdir. Xüsusilə də Baltikyanı ölkələrdə həmin mənbələrdən daxilolmalar Litvanın timsalında hətta 90 faizi ötür. Çexiyada bələdiyyələr gəlir vergisində müəyyən paya malikdirlər. Hökumətin “paylı vergi”lərin tətbiqində başlıca məqsədi bələdiyyələrin dövlət subsidiyalarından asılılığını azaltmaq olub. Bu sistemin başlıca prinsipi payın gəlirlərin yaranma mənbəyinə görə ödənilməsidir. Yəni, vergi ödəyicisinin hansı ərazidə rəsmi qeydiyyatda düşməsindən asılı olaraq, büdcə ayırması gəlirin yarandığı bələdiyyənin büdcəsinə çatır. Estoniyada gəlir vergisi, torpaq vergisi və oyun biznesinə vergilərdən bələdiyyə büdcələrinə ayırmalar edilir. Bolqarıstanda yerli özünüidare orqanlarının mənfəət və gəlir vergisində payı var. Normativ ayırmalar hər il dövlət büdcəsi haqda qanunda müəyyən edilir. Macarıstanda isə bələdiyyələrə avtomobillərdən tutulan vergidən və gəlir vergisindən pay çatır.

Beləliklə, ayrı-ayrı ölkələrdə bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi üçün istifadə olunan bütün növ ayrımalar - məqsədli subsidiyalar, məqsədsiz yardımlar və paylı vergilər birlikdə maliyyə köçürmələri, yaxud transfertlər adını daşıyır. Bir sıra ölkələrdə bələdiyyə büdcələrində transfertlərin strukturu aşağıdakı cədvəldə əks etdirilib:

Ayrı-ayrı ölkələrdə yerli büdcələrdə müxtəlif transfertlərin strukturuna görə bölgüsü (bələdiyyələrin məcmu gəlirlərinə nisbətən %-lə)

Cədvəl 10

Ölkələr	Paylı vergilər	Ümumi subsidiyalar	Məqsədli subsidiyalar	Digər maliyyə yardımları
Böyük Britaniya	17	32	27	0
Almaniya	17	15	13	0
Danimarka	2	12	0	11
İspaniya	0	8	29	0
Türkiyə	3	0	3	51
Fransa	0	24	0	2

Təqdim edilən məlumatlardan göründüyü kimi, inkişaf etmiş ölkələrdə məcmu maliyyə yardımlarında ümumi təyinatlı (məqsədsiz) transfertlərin bələdiyyə büdcələrində payı məqsədli köçürmələrə nisbətən yüksəkdir. Keçid ölkələrinin bir çoxunda (Polşa istisna olmaqla) isə bu mənzərə tamamilə əksinədir. Məsələn, Çexiyada bütün transfertlər məqsədlidir (bütün transfertlərin yerli büdcələrdə payı 16%-dir). Macarıstanda bütün transfertlərin təxminən 98 faizi məqsədlidir (cəmi transfertlərin büdcədə payı 50%-i). Yalnız Polşada transfertlərin üçdə ikisi məqsədsiz xarakterlidir (bu transfertlərin məcmu yerli büdcə gəlirlərində payı 30%-dir).

İnkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq büdcələrarası transferlərin tətbiqi yerli büdcələrdə yaranan şaquli və üfüqi uyğunsuzluqla bağlı olur. Yerli büdcələrdə şaquli disbalans yerli özünüidarəetmə orqanlarının şəxsi gəlir imkanları ilə onların xərc öhdəlikləri arasında uyğunsuzluq səbəbindən, üfüqi disbalans isə müxtəlif yerli özünüidarə qurumlarının fərqli gəlir potensialına malik olması üzündən yaranır.

Ayrı-ayrı ölkələrdə büdcə tarazlaşdırması siyasəti müxtəlif məqsədlərlə, həmçinin fərqli şərtlər altında həyata keçirilir. Məsələn, İtaliya, İspaniya və Nigeriyada tarazlaşdırmanın məqsədi bütün əhalinin eyni səviyyədə büdcə xidmətlərinə əlçatanlığını təmin etməkdir. Ona görə də adıçəkilən ölkələrdə tarazlaşdırmanın obyektivi kimi adambaşına büdcə xərcləri çıxış edir. Yaxud Almaniya, Danimarka, Böyük Britaniya və Yaponiyada tarazlaşdırmanın başlıca məqsədi gəlir imkanlarının xərc ehtiyaclarına uyğunlaşdırılmasıdır. Məhz bu səbəbdən həmin ölkələrdə büdcə tarazlaşdırılması mexanizmi bilavasitə vergi potensialının artırılmasına yönəldilir. İnkişaf etmiş ölkələrdən Avstraliyanın transfertlərin bölüşdürülməsi ilə bağlı maraqlı təcrübəsi var. Bu ölkədə maliyyə yardımlarının ayrılmasını qanunvericiliklə müəyyən olunmuş dəqiq meyarlar (gəlir potensialının və xərc öhdəliyinin mövcud səviyyəsi) əsasında qrant komissiyası həyata keçirir. Avstraliyada transfertlərin yerli büdcələrdə payı 20 faizə çatır ki, onun da təxminən 40 faizini məqsədli qrantlar təşkil edir. Həmin qrantlar əsasən yol şəbəkəsinin saxlanmasına yönəldilir.

Almaniyada da yerli büdcələrə ayrılan transfertlərin əhəmiyyətli hissəsi məqsədlidir və bu vəsaitlər əsasən federal və əyalət orqanları tərəfindən yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunmuş səlahiyyətlərin icrasına yönəldilir. Danimarkada isə şaquli tarazlaşdırma ilə bağlı transfertlərə nisbətə üfüqi büdcə tarazlaşdırılması mexanizmi aktiv tətbiq olunur. ABŞ və Kanadada məqsədli transfertlər daha çox kapiatal xərclərilə bağlı olur.

Dünya Bankının apardığı tədqiqatlar göstərir ki, yerli büdcələrin transfert ehtiyacları tək-cə ayrı-ayrı ölkələr üzrə deyil, regionlar üzrə də kəskin fərqlənir. Məsələn, Bankın məlumatlarında yerli büdcələrin transfert ehtiyacları Latın Amerikasını ölkələrində orta hesabla 42 faiz, İƏİT-nin yüksək gəlirli ölkələrində 27 faiz, Afrikada 30 faiz, Şərqi Avropa ölkələrində 20 faizə qədər qiymətləndirilir. Aşağıdakı cədvəldə dünyanın müxtəlif regionlarını əhatə edən ayrı-ayrı ölkələrdə transfertlərin yerli büdcələrdə payı təqdim olunur:

**Dünya ölkələrində yerli büdcələrdə
transfertlərin xüsusi çəkisi (bələdiyyələrin
məcmu büdcə gəlirlərinə nisbətən %-lə)**

Cədvəl 10

Ölkələr	Məlumatın aid olduğu il	Bütün növ transfertlərin yerli büdcələrdə payı
Rusiya	2000	8
Macarıstan	2000	50
Polşa	2000	41
Estoniya	2000	30
ABŞ	2000	28
İsveçrə	2000	25
Norveç	2000	39
Almaniya	2000	24
İtaliya	2000	43
Meksika	2000	47
Çili	2000	10
Çin	1999	24
Tailand	2000	44

Məlumatlardan aydın görünür ki, yerli büdcələrdə maliyyə yardımlarının xüsusi çəkisi ayrı-ayrı ölkələrdə kəskin fərqlənir. Məsələn, Meksika və Tailand kimi ölkələrdə həmin göstərici 40 fazi ötürsə, ABŞ və İsveçdə 30 faizə çatmır.

Büdcələrarası transfert mexanizminə dair nümunələr

Yerli büdcələrə münasibətdə tətbiq olunan transfert sistemində fərqli inkişaf səviyyəsinə malik müxtəlif ölkələrin təmsalında diqqət yetirdikdə bu mexanizmin incəliklərini daha aydın şəkildə görmək olur. Bu baxımdan Qərbin inkişaf etmiş dövlətlərində, MDB-nin və Şərqi Avropanın ayrı-ayrı ölkələrində büdcə transfertlərinin tətbiqini nəzərdən keçirək.

Qərb dövlətlərində büdcələrarası transfertlərin bölüşdürülməsi mexanizmləri. Böyük Britaniyada dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları əsasən qrantlar şəklində verilir. Bunun üçün mərkəzi hökumət orqanları bələdiyyələrin öz öhdəliklərini reallaşdırması üçün tələb olunan resursların qiymətləndirilməsi mexanizminə malikdir. Qiymətləndirmə üçün hesablama bazası kimi yerli özünüidarə qurumlarına məxsus gəlirlərin real həcmilə onların xərc ehtiyaclarının səviyyəsi götürülür. Maliyyə yardımlarının həcmi müəyyən olunarkən bələdiyyələrin xərc səlahiyyətlərinə uyğun olaraq müəyyən indikatorlar - inflyasiyanın proqnozlaşdırılan səviyyəsi, növbəti maliyyə ilində bələdiyyələr tərəfindən yerinə yetirilməsi planlaşdırılan vəzifələr, dövlətin sosial siyasətində baş verən dəyişikliklər və s. kimi göstəricilər əsas götürülür. Britaniyada transfert fondunun ümumi həcmi

funksional əlamətlər üzrə müəyyən olunur və elə həmin istiqamətlər üzrə də bölüşdürülür. Məsələn, 90-cı illərin ortalarında həmin fondun təxminən 40 faizi təhsil, 15 faizi isə sosial xidmətlərlə bağlı xərc ehtiyaclarının qarşılmasına, həmçinin 4,5 faizi borca xidmətə, 4,1 faizi yolların və 3 faizi isə yanğınsöndürmə xidmətinin saxlanmasına yönəldilib.

Britaniyada transfert fondunun ümumi həcmi funksional əlamətlər üzrə müəyyən olunur və elə həmin istiqamətlər üzrə də bölüşdürülür. Məsələn, 90-cı illərin ortalarında həmin fondun təxminən 40 faizi təhsil, 15 faizi isə sosial xidmətlərlə bağlı xərc ehtiyaclarının qarşılmasına, həmçinin 4,5 faizi borca xidmətə, 4,1 faizi yolların və 3 faizi isə yanğınsöndürmə xidmətinin saxlanmasına yönəldilib.

Öz növbəsində, ayrı-ayrı funksional əlamətlər üzrə maliyyə yardımlarının alt istiqamətlər üzrə dəqiq bölgüsü həyata keçirilir. Məsələn, göstərilən dövrdə təhsil xidmətləri üçün ayrılan transfertlərin 42,8 faizi orta təhsilə, 5,6 faizi məktəbəqədər təhsilə xərclənib. Bundan başqa, transfertlərin həcmi müəyyən olunarkən konkret parametrlər tətbiq edilir. Misal üçün, orta təhsil üçün maliyyə yardımlarının həcmi bütün məktəb yaşlı uşaqların sayında 10-16 yaşda məktəblilərin xüsusi çəkisi, aztəminatlı ailələri təmsil edən şagirdlərin bütün məktəblilərin sayına nisbəti və s. kimi göstəricilər əsasında hesablanır.

Kanadada büdcələrarası transfertlərin 2 formasından - pul və vergi transfertlərindən istifadə edilir. Vergi transfertləri o halda

tətbiq edilir ki, hökumət federal vergi dərəcələrini aşağı salır və bu, yerli büdcələr üçün itkilərlə nəticələnir. Pul transfertləri isə maliyyə köçürmələri formasında olur. Kanadada transfertlərin bölüşdürülməsi mexanizmləri adətən 5 illiyə müəyyən edilir və hər büdcə ili üçün onların həcmi dəqiqləşdirilir. Bu ölkədə transfertlər səhiyyə və sosial kömək, əyalətlərin maliyyələşdirilməsi və maliyyə tarazlaşdırılması proqramları çərçivəsində ayrılan transfertlərə bölünür. Məsələn, sosial müdafiə və səhiyyə ilə bağlı maliyyə yardımları məqsədli xarakter daşıyır və hər bir əyalət üzrə adambaşına büdcə təminatlılığının səviyyəsi nəzərə alınmaqla bölüşdürülür. 1998-1999-cu maliyyə ilində Albert əyalətində sözügedən transfertlərin adambaşına həcmi 800 dollar, Kvebekdə isə 930 dollar təşkil edib. Həmin dövrdə bu proqram çərçivəsində ayrılan büdcə transfertləri bütün transfertlərin 67,5 faizi qədər olub.

Fransada hələ ötən əsrin 80-ci illərinin başlanğıcında büdcələrarası transfert mexanizminin tətbiqi sahəsində ciddi islahatlar aparılmışdır. Belə ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən çoxsaylı transfertlər ləğv olunub, əvəzində vahid transfert sistemi tətbiq edilməyə başlanıb. Bu ölkədə transfertlər əsasən bələdiyyələrin dövlət tərəfindən onlara həvalə olunmuş xüsusi vəzifələri icra etməsi üçün verilir.

MDB ölkələrində büdcələrarası transfertlər. Heç şübhəsiz, bu ölkələrin içərisində Rusiyanın nümunəsi daha çox diqqəti cəlb edir. Bu ölkədə büdcələrarası transfertlər bilavasitə 4 federal fond - RF subyektlərinə maliyyə dəstəyi, kompensasiya, sosial xərclərin birgə maliyyələşdirilməsi və regional inkişaf fondları vasitəsilə bölüşdürülür. **RF subyektlərinə maliyyə dəstəyi Fondu** vasitəsilə bölüşdürülən transfertlərin məqsədi cari xərclər

üzər büdcə təminatlılığında yaranmış uyğunsuzluğu aradan qaldırmaqdır. Bu yardımlar məqsədsizdir (dotasiya) və normativ xərclərin, həmçinin vergi potensialının qiymətləndirilməsi əsasında müəyyənləşdirilir. **Kompensasiya Fondu** vasitəsilə verilən transfertlər məqsədlidir (subvensiya) və adətən onlar sosial müavinətlərin və güzəştlərin ödənilməsi ilə bağlı federal qanunların reallaşdırılmasına yönəldilir. **Sosial xərclərin birgə maliyyələşdirilməsi Fondunun** yaradılmasında başlıca məqsəd sosial sferada prioritet xərclərin və islahatların maliyyələşdirilməsidir. Bu fond vasitəsilə verilən transfertlər məqsədlidir (subsidiya) və müəyyən funksional xərc maddələrinin ortaqlıq maliyyələşdirilməsi məqsədilə ayrılır. **Regional inkişaf fondundan** ayrılan transfertlər də məqsədlidir (subsidiya) və investisiya müsabiqələri vasitəsilə seçilən infrastruktur layihələrinin ortaqlıq maliyyələşdirilməsinə yönəldilir.

MDB ölkələrindən Qırğızıstan da büdcələrarası münasibətlərin sahəsində müəyyən təcrübə əldə edib. Bu ölkədə büdcə transfertlərinin tətbiqində 2 prioritet məqsəd - yerli əhəmiyyətli məsələlərin həlli sahəsində yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərini daha dolğun reallaşdırmaq və yerli səviyyədə büdcə xidmətlərinin təqdim olunması sahəsində dövlət zəmanəti təmin etmək - önə çəkilir. Hazırda Qırğızıstanda büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsində iki müxtəlif alətdən istifadə olunur: dövlət vergilərindən yerli büdcələrə normativ ayırmalar (İpaylı vergilər») və büdcə transfertləri. İPaylı vergi» sistemi üzrə yerli büdcələrin bir çox vergilərdə (mənfəət vergisi, qeyri-rezidentlərin gəlirlərindən vergi, aksizlər, kiçik sahibkarlıq subyektləri üçün vahid vergi) standart (0-35% intervalında) payı var. Torpaq vergisi və rüsumlardan yığımlar isə tam həcmdə yerli büdcələrə köçü-

rülür. Transfertlərə gəldikdə, onların müxtəlif formalarından istifadə edilir. Bura tarazlaşdırıcı, stimullaşdırıcı və kateqorial qrantlar, eyni zamanda büdcə ssudaları daxildir. Transfertlərin həcmnin müəyyənləşdirilməsi yerli özünüidarə qurumlarının gəlir potensialının və xərc öhdəliklərinin qiymətləndirilməsinə əsaslanır. Bu zaman aşağıdakı meyarlardan istifadə olunur:

- ♦ *Yüksək dağlıq və ucqarlıq əmsalı (yüksək dağlıq və ucqar ərazilərdə yaşayan əhali nəzərə alınır).*
- ♦ *Əhalinin strukturu əmsalı (təhsil üzrə xərc ehtiyaclarını hesablamaq üçün 0-17 yaş intervalında olan uşaqların sayı)*
- ♦ *Urbanizasiya əmsalı (şəhər tipli yaşayış məntəqələrində mənzil-kommunal təsərrüfatı üzrə xərcləri nəzər almaq üçün yüksəldici əmsal).*

Büdcə transfertləri Ermənistanda da yerli büdcələrin formalaşmasında mühüm paya (təxminən 50%) malikdir. Bu ölkədə həm məqsədli, həm də ümumi təyinatlı transfert mexanizmlərindən istifadə edilir. Məqsədli maliyyə yardımlarının həcmi həmin transfertlərin məqsədindən asılı olaraq dəyişilir və hər il dövlət büdcəsinin təsdiq mərhələsində tam dəqiqləşir. Məqsədsiz transfertlərin məbləği isə qanunvericiliklə sərt şəkildə reqlamentləşdirilir. Belə ki, yerli özünüidarəyə dair qanunun 58-ci maddəsinə əsasən hər il dövlət büdcəsinin 4 faizindən az olma-yaq icmalara maliyyə yardımları ayrılmalıdır. Bu ölkədə əsasən tarazlaşdırıcı subsidiyalardan (adambaşına bölünür) və yerli əhəmiyyətli infrastruktur layihələri reallaşdırmaq məqsədilə kapital qrantlarından istifadə olunur.

Şərqi Avropa ölkələrində transfert mexanizmləri. Şərqi Avropa məkanında transfertlərin yerli büdcədə ən yüksək xüsusi çə-

kiyə malik olduğu (2003-cü ildə həmin göstəricinin səviyyəsi 61,1 faiz olub ki, ondan 34,4 faizi “paylı vergilər”in, 26,7 faizi isə subsidiyaların hesabına formalaşmış) ölkələrdən biri Bolqarıstanıdır. Bu ölkədə “paylı vergilər” yalnız gəlir vergisinə tətbiq olunur. Bundan başqa, büdcə transferti kimi subsidiyaların müxtəlif növlərindən istifadə olunur. Birinci növ əlavə subsidiyalardır ki, onları “paylı vergilər”dən daxilolamalardan sonra gəlirləri icbari xərc öhdəliklərini qarşılamayan bələdiyyələr almaq hüququna malikdir. İcbari xərc öhdəlikləri dedikdə, buraya xəstəxanaların, məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin, uşaq internatlarının və qocalar evlərinin saxlanması ilə bağlı xərclər daxildir. İkinci növ transferlər tarazlaşdırıcı subsidiyalar adlanır. Həmin subsidiyaları adambaşına vergi gəlirləri orta ölkə göstəricisindən aşağı olan bələdiyyələr alır. Nəhayət, sonuncu transfert forması kimi kapital investisiyalarına məqsədli subsidiyalardan istifadə edilir. Həmin vəsaitlər siyahısı hər il dövlət büdcəsi haqqında qanuna əlavə edilən investisiya layihələrinin reallaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına verilir.

Rumıniyada da büdcə transferləri yerli büdcələrin formalaşmasında əhəmiyyətli mənbələrdən biridir. Bu ölkədə dövlət transferlərinin iki əsas forması mövcuddur: “paylı vergilər” və subvensiyalar. Vergilərin yığılımı mərkəzləşdirilmiş qaydadır və bu prosesi Maliyyə Nazirliyi ölkənin 42 inzibati-ərazi vahidində yerləşən strukturları vasitəsilə həyata keçirir. Bundan sonra isə gəlirlər müxtəlif səviyyəli büdcələr arasında bölüşdürülür. Yerli büdcələrə mənfəət vergisindən daxilolmalar hesabına normativ ayrımlar edildikdən sonra eyni region daxilində fərqli vergi potensialına malik bələdiyyələrə tarazlaşdırıcı transferlər verilir. Rumıniyada büdcə transferti kimi istifadə edilən subvensiyaları

bələdiyyələrə istifadə məqsədlərindən asılı olaraq müxtəlif nazirliklər ayırmaq hüququna malikdir. Həmin təxsisatlar yenicə əksmərkəzləşdirilmiş xidmətlərin - ibtidai və orta təhsilin, məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin və aqrar konsaltinqin qismən maliyyələşdirilməsinə istifadə olunur. Öz növbəsində Rumıniyada yerli büdcə gəlirləri hesabına formalaşdırılan mərkəzləşdirilmiş xüsusi fond yaradılıb. Həmin fondun vəsaitləri də bələdiyyələrə maliyyə yardımlarının ayrılması üçün istifadə olunur.

Xorvatiyada tarazlaşdırıcı transfertlərdən geniş istifadə olunur. Bu ölkədə də keçid ölkələrinin əksəriyyəti üçün xarakterik olan problem - istər ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə xərc ehtiyaclarında, isə tərsə də adambaşına vergi gəlirlərində qeyri-bərabərlik mövcuddur. Məsələn, bələdiyyələrin adambaşına düşən gəlirlərinin səviyyəsinə görə müxtəlif regionlar arasında fərq bəzi hallarda 6 dəfəyə çatır. Bu vəziyyətdə hökumət ənənəvi üsuldan - fiskal tarazlaşdırma məqsədilə daha çox büdcə transfertlərinin mühüm forması kimi tarazlaşdırıcı qrantlardan istifadə edir. Lakin onların sayının müəyyənləşdirilməsində kifayət qədər çətinliklər var, çünki ayrı-ayrı funksional istiqamətlər üzrə xərc ehtiyaclarının qarşılınmasından asılı olaraq həmin qrantlar yerli özünüidarə qurumlarına müxtəlif nazirliklər tərəfindən təqdim olunur. Lakin tədqiqatçılar müəyyən informasiyalardan çıxış edərək bu transfertləri 3 blok üzrə qruplaşdırırlar: əksmərkəzləşdirilmiş dövlət funksiyalarının icrası ilə bağlı xərclərin kompensasiyası, tarazlaşdırıcı qrantlar və kapital xərclərilə bağlı qrantlar. Bundan əlavə, mərkəzi hökumətin qrantlarının müəyyən hissəsi fərqli təyinata da malik ola bilər. Bəzi hallarda yerli büdcələrə dövlət büdcəsindən "istismar subsidiyaları" adını daşıyan məqsədli transfertlər də verilir.

2002-ci ildən etibarən əksmərkəzləşmə ilə bağlı transfertlərin həcmnin hesablanması metodikası xüsusi fərmanla müəyyənləşdirilir. Sənəddə nəzərdə tutulan tələbləri yerinə yetirmək məqsədilə hökumət minimal xərc standartlarını müəyyənləşdirmək üçün meyar və əmsallar müəyyənləşdirir. Onların əsasında Maliyyə Nazirliyi həyata keçiriləcək tədbirlər üzrə minimal dəyər göstəricilərini təsdiqləyir. Məsələn, orta məktəblərin maddi və maliyyə ehtiyaclarını qarşılamaq üçün tələb olunan xərclər bir şagirdə düşən orta illik xərcin şagirdlərin sayına vurulması yolu tapılır. Orta xərclərin səviyyəsini isə hər yerli özünüidarə orqanı özü müəyyənləşdirir.

Beləliklə, həm inkişaf etmiş, həm də keçid ölkələrinin təcrübəsi göstərir ki, təkmil büdcələrarası münasibətlər sisteminin formalaşmadığı şəraitdə maliyyə əksmərkəzləşməsi sahəsində ciddi uğurlar əldə etmək mümkün deyil. Bu məsələ ağır maliyyə problemlərilə üzleşmiş “yeni dünya” ölkələri üçün xüsusilə aktueldir.

İSTİFADƏ OLUNAN ƏDƏBİYYAT SİYAHISI

1. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений. **Теория, опыт стран ОЭСР, анализ ситуации в России. У. Тиссен**
2. Основы фискальной децентрализации. **Павел Свяневич**
3. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. **Москва 2005.**
4. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. **Москва 2003**
5. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. **Москва 2001**
6. Реформирование межбюджетных отношений: Уроки международного опыта. **Материалы Всемирного Банка**
7. Грузия: Опыт фискальной децентрализации. **Тенгиз Шергелашвили**
8. Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт. **С.В. Вобленко. Москва 2002**
9. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и Российская практика. **Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006**
10. Bird Richard M., (1993). Threading the Fiskal Labyrinth: Some Issues in Fiskal Desentralization. **National Tax Journal. Vol. XLVI. №2. June.**
11. Dillinger, William (1994), Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery. **Washington, D.C.**
12. Ebel Robert D. and Serdar Yilmaz, (1999). On the Measurement and Impact of Fiskal Decentralization, Washington D.C. **World Bank Institute.**
13. На пороге XXI века. Доклад о мировой развитии 1999/2000 года. **World Bank 2000**
14. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. Консорсиум по вопросам прикладных экономических исследований. **Москва, 2005**

MÜNDƏRİCAT

Giriş	3
Maliyyə əksmərkəzləşməsinin əhəmiyyəti.	5
Dünyada yerli özünüidarə və səlahiyyət bölgüsü	11
Xərc səlahiyyətlərinin əksmərkəzləşməsi sahəsində təcrübələr	15
Borclanma hüququ sahəsində əksmərkəzləşmə.	28
Gəlirlər sahəsində əksmərkəzləşmə	31
İƏİT ölkələrində yerli vergi səlahiyyətləri	36
İƏİT ölkələrində yerli vergiqoymada fiskal əksmərkəzləşmə	42
Daşınmaz əmlaka qoyulan vergi: təyin olunması və inzibatçılıq təcrübələri	48
Büdcələrarası transfertlər: müxtəlif ölkələrin təcrübəsi	63
Büdcələrarası transfert mexanizminə dair nümunələr	69

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

Yığılmağa verilib 15.10.2006
Çapa hazırlanıb 03.11.2006
Format 60x84 1/8
Həcmi 10 şərti ç.v.
Kağız 75 qr. Ofset
Tiraj 500

Kitab "AZSEA" MMC-nin mətbəəsində çap olunub.

Qeyd üçün