

**SOSIAL SİYASƏT VƏ BÜDCƏLƏRARASI
MÜNASİBƏTLƏRİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ****N.S.ƏYYUBOVA****Bakı Dövlət Universiteti**

Bazar iqtisadiyyatına keçmiş dövlətdə büdcə-vergi sisteminin düzgün istiqamətdə qurulması, hüquqi bazasının möhkəmləndirilməsi və ildən-ilə daha da təkmilləşdirilməsi bazar münasibətlərinin formalaşmasında əsaslı rol oynayır. Belə ki, dövlət vəsaitlərinin mərkəzi və yerli (bələdiyyə) büdcələr arasında optimal bölüşdürülməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir. Həmçinin maliyyə vəsaitlərinin rayonlararası qaydada səmərəli şəkildə paylanması sxemlərinin qurulması və təkmilləşdirilməsi büdcə-vergi siyasətinin uğurla həyata keçirilməsində mühüm rol oynayır.

Keçid dövrünü yaşayan gənc Azərbaycan Respublikasında sosial istiqamətli problemlər, təbii olaraq, çoxdur. İnsan inkişafı, yoxsulluq səviyyəsinin azaldılması üçün sosial problemlərin həlli zəruridir. Dövlətin yürütdüyü fiskal siyasət büdcə xərclərinin sosial yönümlülüyünü nəzərdə tutur.

N.S.Əyyubovanın təqdim etdiyi «Sosial siyasət və büdcələrarası münasibətlərin təkmilləşdirilməsi» adlı məqalənin mövzusu aktual problemə həsr olunmuşdur. Müəllif məqalədə dövlət büdcəsinin, yerli büdcələrin məzmununu, mövcud strukturunu və büdcə xərclərinin sosial xarakterini araşdırır, gəlirlər və xərclər arasında nisbətə tənzimlənməsi mexanizmini təhlil edir.

Bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində dövlətin mühüm tənzimləmə funksiyalarından biri makroiqtisadi stabilləşməni həyata keçirməkdən ibarətdir. Dövlət monetar və fiskal siyasətdən istifadə edərək böhran hallarının qarşısını almaq, işsizlik səviyyəsini azaltmaq, inflyasiyanı zəiflətmək əsasında iqtisadi artımın təmin edilməsinə nail olur. Azərbaycanda bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində iqtisadi böhrandan çıxmaq üçün pul-kredit siyasətindən düzgün istifadə etmək çox vacibdir. Əhalinin alıcılıq qabiliyyətinin aşağı düşdüyü, bank sisteminin işinin lazımı qaydada təşkil edilmədiyi, pul dövriyyəsinin pozulduğu dövrdə iqtisadi böhranın aradan qaldırılması pul-kredit siyasətinin düzgün həyata keçirilməsindən çox asılıdır. Bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində ölkənin iqtisadiyyatının idarə olunması, istehsal, tədavül və xidmət sahələrində bir çox problemlərin həlli bank fəaliyyətinin çevik və səmərəli qurulmasından asılıdır.

Ümumiyyətlə, bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə toplanmış təcrübə göstərir ki, mərkəzləşdirilmiş planlı sistemdən bazar münasibətlərinə keçən ölkələrdə bu keçid əsasən istehsal göstəricilərinin pisləşməsi, inflyasiyanın astronomik tempə artması, milli vavlyutanın sürətlə dəyərsizləşdirilməsi, əhalinin sosial vəziyyətinin ağırlaşması ilə

müşaiyət olunur. Keçmiş Sovet İttifaqı məkanında isə bu proseslər həm onilliklər boyu formalaşmış ənənvi təsərrüfat əlaqələrinin qırılması və hərbi-siyasi vəziyyətin gərginləşməsi üzündən daha da ağırlaşmışdır. Azərbaycan üçün də belə bir vəziyyət xarakterik olmuş, iqtisadiyyatın demək olar ki, bütün sahələrində gərgin vəziyyət yaranmışdı. Vəziyyətin ağırlaşması göstərirdi ki, radikal islahatlar həyata keçirilməlidir ki, böhran vəziyyətindən çıxmaq mümkün olsun. Artıq bu sahədə əldə olunmuş dünya təcrübəsi göstərir ki, iqtisadi böhrandan çıxmağın ilkin şərti makroiqtisadi sabitliyin, onun əsas göstəriciləri olan inflyasiya tempinin aşağı salınması və milli valyutanın möhkəmləndirilməsidir. Bu məqsədə nail olunması büdcə-vergi və pul-kredit siyasətinin bazar iqtisadiyyatının tələblərinə uyğun olaraq yenidən qurulmasını tələb edirdi.

Müstəqillik əldə etdikdən sonra Azərbaycan dövləti dünya iqtisadiyyatına inteqrasiyaya şərait yaratmaq üçün aparıcı dövlətlərlə və həmçinin müxtəlif beynəlxalq iqtisadi və maliyyə qurumları ilə ikitərəfli əlaqələrin qurulmasına böyük önəm vermişdir.

Büdcələrarası münasibətlərin islahatlaşdırılması və yerli dövlət idarəetmə orqanlarının və yerli özünüidarəetmənin möhkəmləndirilməsi dövlət quruculuğunun vacib mərhələsidir. Dövlətin rolu haqqında müxtəlif qütblü fikirlərə baxmayaraq, sözsüz ki, yerli səviyyədə əhalinin maraqları üstünlük təşkil etməlidir. Büdcələrarası münasibətlərin balanslaşdırılmış sisteminin və yerli səviyyədə maliyyə idarəsinin yaradılması makroiqtisadi stabilliyə və iqtisadi artıma şərait yaradır.

Dünya Bankının son illər apardığı araşdırmalarda deyilir ki, inkişaf edən və keçid iqtisadiyyatlı 75 ölkədən 63-ündə bu və ya digər formada büdcə səlahiyyətlərinin mərkəzdən yerli idarəetmə orqanlarına keçməsi baş verir. Ümumi halda istənilən büdcə sistemi (unitar, federativ) aşağıdakı qlobal məqsədlərə nail olunmasına istiqamətlənir: iqtisadi effektivlik, sosial ədalət, siyasi sabillik, qanunun aliliyi və dövlətin vahidliyinin qorunması.

Mərkəzləşməyən büdcəyə, bütün hissələri bir-birini tamamlayan bir kompleks sistem kimi baxılmalıdır. Dünya Bankının ekspertləri bu sistemdə aşağıdakı elementləri xüsusi qeyd edirlər:

- seçilən yerli şura;
- əsas vəzifə tutan şəxslər seçilir və ya yerlərdə təyin olunurlar;
- yerli idarəetmə orqanları gəlirlərin cəlb edilməsində müstəqildirlər;
- yerli idarəetmə orqanları vəsaitlərin xərclənməsində böyük səlahiyyətlərə malikdirlər;
- büdcələrin bütün səviyyələrdə müstəqilliyi;
- sərt büdcə məhdudiyyətləri;
- informasiyanın açıqlığı.

Mərkəzləşməyən büdcə yerli idarəetmə orqanlarına vergiqoyma sferasında səlahiyyətlərin verilməsini nəzərdə tutur, imkan dairəsində sadə struktura malik olmalıdır və dövlət idarəetmə aparatını bütün səviyyələrdə əhatə etməlidir. Sərt büdcə məhdudiyyətləri qəbul olunmalıdır, yəni müstəqil olan yerli büdcə təşkilatları balanslaşdırılmış büdcəyə nail olmalıdırlar.

Dünya təcrübəsinin göstərdiyi kimi büdcələrarası münasibətlərin optimal mexanizminin yaranması çox çətin prosesdir. Dövlət

idarəçiliyinin çoxpilləli sistemi büdcə sistemində də öz əksini tapır. Belə ki, Azərbaycan Respublikasının Dövlət Büdcəsi özündə mərkəzi və yerli büdcələri birləşdirir. Öz növbəsində yerli büdcələr şəhər, rayon büdcələri ilə təmsil olunurlar. Şəhər büdcələri müvafiq şəhərin rayon büdcələrini özünə daxil edirlər. Yerli büdcələr ən çox saylıdırlar. Yerli büdcələr bu sistemin aşağı bölmələri olaraq, onun fundamentini təşkil edirlər. Yerli büdcələrin formalaşması və yerli səviyyədə maliyyə idarəetməsi müvafiq qanunverici aktlara əsaslanır.

Bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən bir sıra qanunverici aktlar, o cümlədən, «Bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi haqqında», «Bələdiyyələrin statusu haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında», «Bələdiyyə qulluğu haqqında», «Bələdiyyə torpaqları və əraziləri haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanunları qəbul edilmişdir.

Azərbaycanda dövlət müstəqilliyinin bərpa olunması, bazar münasibətlərinə keçid və bu münasibətlərin dərinləşməsi istiqamətində aparılan islahatlar iqtisadiyyatımızın inkişafına və onun dünya təsərrüfat sistemində transformasiya olunmasına şərait yaradaraq xarici dövlətlərlə iqtisadi əlaqələr sisteminin yenidən qurulması, ədalətli, bərabərhüquqlu, qarşılıqlı əhəmiyyətli münasibətlərin yaradılması yönündə yolların axtarılmasında dönüş nöqtəsi oldu.

Bazar iqtisadiyyatına müvəffəqiyyətlə qədəm qoymuş ölkələrin təcrübəsi sübut edir ki, ölkədə iqtisadiyyatın sosial yönümlü inkişafının təmin edilməsi sahəsində müvafiq institusional dəyişikliklərin aparılması xüsusi əhəmiyyət kəsb edir.

İqtisadi artımın, bilavasitə, əhalinin sosial yönümlü inkişafının təmin edilməsinə istiqamətlənməsi, cəmiyyətdə insan inkişafına nail olunması dövlətin sosial-iqtisadi siyasətinin əsas məqsədinə çevrilməlidir. Bu baxımdan həyata keçirilən islahatlar ilk növbədə əhalinin həyat səviyyəsinin yüksəldirməsinə, büdcə xərcləri isə məhz sosial sahələrin inkişafının təmin edilməsinə doğru istiqamətlənmişdir (1, s.256).

Bu istiqamətdə, həmçinin, özəl sektorun sosial xidmətlər sferasındakı fəaliyyəti ilə, dövlət idarəetməsinin müxtəlif sahələrində belə xidmətlərin maliyyələşdirilməsinin koordinasiyası və təmin olunma məsələləri ilə bağlı müəyyən faktorlara baxıla bilər. Regionlarda yaranmış vəziyyət mərkəzi və yerli hakimiyyət orqanları arasında sosial sferanın vəziyyətinə görə məsuliyyətin optimal bölüşdürülməsini və yerlərdə sosial siyasətin təkmilləşdirilməsini tələb edir.

Bazar iqtisadiyyatı şəraitində bir sıra dövlətlərin yerli idarəetmə orqanlarına müstəqil olaraq vəsaitləri xərcləmək və müəyyən olunmuş vergiləri yığmaq hüququ verilmişdir. Rusiya faktiki olaraq, regional hakimiyyət orqanlarının geniş maliyyə muxtariyyətinə malik olan fiskal federasiya xarakteri daşıyır. Ümumiyyətlə, yerli hakimiyyət orqanlarının ümumi dövlət xərclərində payı orta olaraq 30% təşkil edir. (Bu göstərici Rusiyada 50%, Xorvatiyada 15%-dən başlayaraq, Özbəkistanda 58%-ə qədər dəyişir.)

İnkişaf etmiş yerli idarəetmə orqanları güclü dövlət əlamətidir. Yerli idarəetmə orqanlarının sosial siyasətin formalaşması prosesində iştirak etməsi bir tərəfdən həmin siyasətin effektivliyini artırır, digər tərəfdən isə onun icrasının təmin edilməsi imkanlarını genişləndirir. Yerli idarəetmə orqanları obyektiv olaraq dövlətə «konstruktiv müxalifət» (xüsusən də, bu yerli səviyyədə təşkilat və cəmiyyətlərin

maraqlarının müdafiəsi məsələlərində hiss olunur) mövqeyində durur. Belə vəziyyət dövlət və yerli orqanların maraqlarının təmin olunmasını, yerli idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsini tələb edir. Dövlət sosial-iqtisadi sabitliyi təmin etmək məqsədilə bir tərəfdən yerli özünüidarə orqanlarının möhkəmləndirilməsində maraqlıdır, digər tərəfdən isə daha mürəkkəb idarəetmə mexanizmlərinə müraciət etməyə məcburdur. Azərbaycanda da yerli idarəetmənin əsası Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında öz əksini tapmışdır. Yerli büdcələrin formalaşması və yerli səviyyədə maliyyə idarəetməsi müvafiq qanunverici aktlara əsaslanır.

Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən 30-a yaxın qanunverici akt, o cümlədən «Bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi haqqında», «Bələdiyyələrin statusu haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında», «Bələdiyyə qulluğu haqqında», «Bələdiyyə torpaqları və əraziləri haqqında», «Bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi prinsipləri haqqında», «Bələdiyyə xidmətləri haqqında» və s. qanunlar qəbul edilmişdir.

Büdcələrarası münasibətlərin təkmilləşdirilməsi və yerli dövlət idarəetmə orqanlarının və yerli özünüidarəetmənin möhkəmləndirilməsi dövlət quruculuğunun vacib mərhələsidir. Dövlətin iqtisadiyyatın tənzim olunması sahəsində rolu haqqında müxtəlif qütblü fikirlərə baxmayaraq, sözsüz ki, yerli səviyyədə əhalinin maraqları üstünlük təşkil etməlidir. Büdcələrarası münasibətlərin balanslaşdırılmış sisteminin və yerli səviyyədə maliyyə sisteminin təkmilləşdirilməsi makroiqtisadi stabilliyə, iqtisadi artıma, bu isə öz növbəsində regionlarda yoxsulluğun azaldılması, məşğulluq səviyyəsinin yüksəldilməsi, yeni iş yerlərinin açılması əhalinin sosial problemlərinin həllinə nail olunması üçün əlverişli şərait yaradır.

Yuxarıda qeyd etdiyimiz kimi Dünya Bankının son illər apardığı tədqiqatların nəticəsi sübut edir ki, keçid iqtisadiyyatı şəraitində yaşayan 75 ölkədən 63-də bu və ya digər formada büdcə səlahiyyətlərinin mərkəzdən yerli idarəetmə orqanlarına keçməsi baş vermişdir.

Əsaslandığı ictimai-iqtisadi quruluşdan (unitar, federativ) asılı olmayaraq hər bir dövlətin büdcə sisteminin istiqamətləri aşağıdakı prinsiplərin təmin olunmasından ibarətdir:

- iqtisadi effektivlik;
- sosial ədalət;
- siyasi stabillik, qanunun aliliyi və dövlətin vahidliyinin qorunması.

Yerli özünüidarəetmənin effektivliyi bir çox hallarda qanunverici bazanın təşkilindən və qanunların yerinə yetirilməsindən asılıdır. Yerli orqanların qanunverici səlahiyyətləri müstəqilliyin ilk illərində müəyyənleşmişdi ki, bu da yerli özünüidarəetmənin islahatlaşdırılmasının respublika üçün nə dərəcədə əhəmiyyətli olmasını göstərir.

Azərbaycan Respublikasında aşağıdakı vergilər müəyyən edilir və ödənilir: dövlət vergiləri, muxtar respublika vergiləri, yerli vergilər (bələdiyyə vergiləri).

Dövlət vergiləri dedikdə, bu Məcəllə ilə müəyyən edilən və Azərbaycan Respublikasının bütün ərazisində ödənilməli olan vergilər nəzərdə tutulur.

Muxtar respublika vergiləri dedikdə, Naxçıvan Muxtar

Respublikasında bu Məcəlləyə müvafiq olaraq Naxçıvan Muxtar Respublikasının qanunları ilə müəyyən edilən və Naxçıvan Muxtar Respublikasında ödənilən vergilər nəzərdə tutulur.

Yerli (bələdiyyə) vergiləri dedikdə, bu Məcəllədə və müvafiq qanunla müəyyən edilən, bələdiyyələrin qərarlarına əsasən tətbiq edilən və bələdiyyələrin ərazilərində ödənilən vergilər nəzərdə tutulur. Bələdiyyələr tərəfindən tətbiq edilən digər məcburi ödənişlər müvafiq qanunla müəyyən edilir.

Maddə 8-də yerli vergilər haqqında məlumat verilir. Onlar aşağıdakılardır:

- fiziki şəxslərin torpaq vergisi;
- fiziki şəxslərin əmlak vergisi;
- yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi;
- bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatların mənfəət vergisi (2).

Respublikanın işğal olunmuş rayonlarından başqa bütün ərazilərində bələdiyyələr təşkil olunmuşdur. Maliyyə Nazirliyinin məlumatlarına görə bu gün Azərbaycanda 3639 yaşayış məntəqəsini, əhalinin 98%-ni özündə birləşdirən 2668 bələdiyyə orqanı vardır. Bunlardan 49-u Bakıda, 3-ü Gəncədə, 3-ü Sumqayıtdadır. Bununla belə bələdiyyə təşkilatlarının effektiv fəaliyyət göstərməsinə mane olan həll olunacaq məsələlər çoxdur.

Həllini tezliklə gözləyən əsas məsələlərdən biri bələdiyyələrin idarəetmə fəaliyyətinin maliyyələşdirilməsi mexanizminin təkmilləşdirilməsi ilə bağlıdır. Eyni zamanda, bələdiyyələrin səlahiyyətləri tam şəkildə konkretləşdirilməmişdir. Son nəticədə, bu səlahiyyətlərin və onların həyata keçirilməsinə görə məsuliyyətin düzgün bölgüsündən iqtisadiyyatın sosial-iqtisadi vəziyyəti, o cümlədən, maliyyə ehtiyatlarının səmərəli istifadə olunma səviyyəsi də asılıdır. Sosial sahələrin inkişafı üçün büdcədən ayrılan xərclərin tətbiq olunması nəticəsində əldə olunan mənfəət ən çox büdcənin ən aşağı səviyyəsi olan yerli büdcələr səviyyəsində olur, çünki məhz burada təqdim olunan xidmətlər onların istehlakçılarına daha yaxındır.

Bələdiyyələrlə icra hakimiyyəti orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər və hakimiyyət səlahiyyətlərinin bölgüsü problemləri tam şəkildə müəyyənləşməlidir. İcra hakimiyyəti orqanlarının məmurları hesab edirlər ki, yerlərdə idarəetmə məsələsinin hamısı onların funksiyalarına aiddir və bu vəziyyət onları qane edir. Bu qeyri-müəyyənlik, münasibətlərin tənzimlənməməsi yerli səviyyədə xidmətlərin göstərilmə səviyyəsinə, əhalinin iqtisadi aktivliyinə mənfi təsir göstərir.

Bələdiyyələr hələ ki, maliyyə və təminat cəhətdən zəifdirlər. Bu özünü onların əhalinin sosial problemlərinin həlli istiqamətində gördüyü işlərdə büruzə verir. Məsələn, bir faktı nəzərdən keçirək. Yasamal rayonu İcra Hakimiyyəti mənzil kommunal xidmətlərinin göstərilməsinə dair funksiyalarını bələdiyyələrə verməyə hazırdır. Sınaq addımı kimi bir neçə mənzil istismar idarəsinin (Mİİ) bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi təklif olunur. Eyni zamanda Mİİ-nin əmlakı dövlətin mülkiyyəti kimi qalır və bu mülkiyyətin ötürülməsi mexanizmi yoxdur. Ona görə də bələdiyyə əhaliyə bu xarakterli xidmətlərin göstərilməsi məsələləri ilə kifayət qədər yaxından məşğul ola bilmir.

Daha bir faktı nəzərdən keçirək. 1997-ci ildə «Reklam haqqında

qanun» qəbul olunanda bələdiyyələr yox idi. Lakin, 1999-cu ildə bələdiyyə seçkilərindən sonra və «Bələdiyyələr haqqında qanuna» müvafiq olaraq bələdiyyələr reklam yerləşdirilməsinə görə və pullu avtodayanacaqlardan istifadəyə görə pul almalı idilər. Eyni zamanda 2001-ci ildə Bakı şəhərinin İcra Hakimiyyəti bələdiyyələrin şəhər hakimiyyətinin reklam fəaliyyətinə müdaxilə edə bilməməsi və pullu avtodayanacaqlardan istifadəyə görə pul tələb edə bilməməsi haqqında sərəncam verdi. İcra hakimiyyəti bunu (bələdiyyələrin özlərindən asılı olmayan səbəblərə görə) bələdiyyələrin torpaqdan istifadətmə hüquqlarını təsdiqləyən sənədlərin olmaması ilə izah edir (3).

Nəzərdən keçirilən faktlar, bir daha aşkar olaraq sübut edir ki, torpaq və mülkiyyətin bələdiyyələrin sərəncamına verilməsi mexanizminin tənziqlənməməsi bələdiyyələrin möhkəmlənməsinə (iqtisadi və hüquqi cəhətdən) mənfi təsir edir, vergi ödənişlərini zəiflədir, onlara həvalə olunan ərazidə əhaliyə sosial xidmətlər göstərilmə imkanlarını məhdudlaşdırır.

Bu problemlərin həlli üçün Azərbaycan Respublikasında müəyyən tədbirlər nəzərdə tutulur. Lakin bunların ən əsası iqtisadi artımın təmin olunmasıdır. Kiçik və orta sahibkarlığın daha sürətli inkişafı üçün şəraitin yaradılması zəruridir. Belə şəraitin yaradılması dedikdə, həm sahibkarlığın gələcəkdəki liberallaşdırılmasını nəzərdə tutan normativ-hüquqi bazanın dəyişdirilməsi, həm də kredit resurslarına olan «yolu» sadələşdirən tədbirlərin həyata keçirilməsini nəzərdə tuturuq. Sonuncu məsələ, kənd yerlərində xüsusilə böyük əhəmiyyətə malikdir. Burada kredit birliklərinin fəaliyyət göstərməsi təcrübəsinin yayılması çox əhəmiyyətlidir.

İstehsalın inkişafı ilə bağlı bir çox tədbirlər yerli idarəetmə orqanlarının, vətəndaş cəmiyyətlərinin və yerlərdə özəl sektorun işi aktivliyi ilə bağlıdır (4). Lakin bunun üçün dövlət tərəfindən zəruri institusional şərait yaradılmalıdır. İlk növbədə, söhbət yerli təşkilatların təşəbbüskarlığının artmasını təmin edəcək mərkəzləşdirilməmiş idarəetmə proseslərinin dərinləşməsindən gedir. Azərbaycanda mərkəzləşdirilməmiş idarəetmə prosesləri artıq bir neçə ildir ki, davam edir. Mərkəzləşdirilməmiş maliyyə məsələlərinin həlli bu proseslərdə əsas addım kimi qiymətləndirilə bilər. Mərkəzləşdirilməmiş maliyyə yerli idarəetmə orqanlarına yerli xarakterli problemlərin həllinə görə məsuliyyətlə yanaşı, onlara zəruri maliyyə mənbələrinin verilməsini də nəzərdə tutur. Mövcud vəziyyət problemlərin yerli səviyyədə həll olunması üçün şərait yaratmır.

Azərbaycanda mərkəzi və yerli maliyyə orqanlarının büdcə-vergi səlahiyyətlərinə hədd qoyulması istiqamətində az iş görülməyib. Lakin bununla yanaşı bir sıra problemlər öz həllini tapmayıb.

Mərkəzdən aşağı səviyyəli idarəetmə orqanlarına subsidiya və dotasiya formasında verilən transfertlər sistemi mərkəzi və yerli idarəetmə orqanları arasında vəsaitlərin xərclənməsi və vergi qoyma sferasında səlahiyyətlərin bölünməsi məsələləri üzrə münaqişələrin həll olunması üçün bir vasitə və çıxış yoludur. Bu kompromis həll mərkəzi hakimiyyət orqanlarına yerli idarəetmə orqanlarının gəlirlərini təmin etməklə yanaşı, özünün istehsal resurslarına vergi qoymaq hüququnu saxlamaq imkanı da verir. Transfertlər sistemi yerli idarəetmə orqanlarının fəaliyyətini maliyyələşdirdiyinə görə mərkəzləşdirilməmiş maliyyə istiqamətində atılan əsas addımdır. Lakin yerli idarəetmə orqanlarının özünün büdcə siyasətini müəyyənləşdirməsində rolu,

sərbəstlik səviyyəsi (həddi) mövcud olduğu sistemin strukturundan asılıdır (4, s.402).

Aydındır ki, büdcə transfertləri proqramı dövlətin qarşısında dayanan məsələlərə müvafiq olmalıdır. Əgər subsidiyaların paylanması mərkəzi hökumətin vergi bazasının artımı ilə bağlı olarsa, büdcə transfertləri proqramı yerli idarəetmə orqanlarının maddi bazasının genişlənməsini və gəlir mənbələrinin artımını təmin edə bilər. Bundan başqa, vergi dərəcələrinin təyin edilməsi ilə, yerli idarəetmə orqanlarının vergiləri toplaması prosesi ilə bağlı administrativ xərclərin qarşısının alınması bu proqramın üstün cəhətidir. Digər tərəfdən bu, yerli özünü idarəetmə orqanlarının maliyyə siyasəti sahəsində qəbul edəcəkləri qərarlara görə məsuliyyət səviyyəsini aşağı sala bilər. Transfertləri alaraq yerli özünü idarəetmə orqanları vergi daxilolmalarından asılı olmayaraq xərcləri artırmağa bilər. Bu isə onların öz fəaliyyətlərinin effektivliyini artırmaq üçün stimulları aşağı salar, büdcə sektoru ilə bağlı xidmətlərin təmin olunmasının yeni metodlarının işlənilməsinə həvəsi, marağı zəiflədə bilər.

Belə bir fikir də var ki, yerli özünü idarəetmə orqanları transfertləri aldıqda vergi yığılması prosesində lazımi səviyyədə aktivlik göstərmirlər, yeni gəlir mənbələrinin axtarışına və mövcud vergi bazasının daha effektiv istifadə edilməsinə ehtiyac duymurlar.

Bu sahədə qəbul olunan qərarlar siyasi xarakter daşıya bilər, buna görə də ayrılan dotasiyaların həcmi ildən-ilə dəyişə bilər (arta da bilər, azala da bilər). Bu isə yerli özünü idarəetmə orqanlarına öz maliyyə siyasətlərini planlaşdırmağa maneçilik törədir, çətinlik yaradır.

Dünya təcrübəsində yerli orqanların sərəncamında olan ən çox yayılmış vergi növləri əmlak və torpaq vergiləridir. Belə ki, bu vergi növləri yerli resurs və təsərrüfat fəaliyyətlərinə aid olunur.

Belə bir sual meydana çıxır: əmlak və torpaq vergilərini büdcə transfertləri siyasətinin uğurlu nəticəsi hesab etmək olarmı? Həqiqətən bu vergilər kiçik şəhər, qəsəbə, kənd bələdiyyələri üçün daha səmərəlidir. Çünki, yüksək vergi dərəcələrinin tətbiq olunması ənənəsinin olmadığı bu tip ərazilərdə yüksək vergi dərəcələrinin tətbiq edilməsi və vergi ödəmələrindən yayınanların cəzalandırılması çətinliklər törədir. Torpaq sahələrinin yenidən qiymətləndirilməsi, qeydiyyatdan keçirilməsi, mülkiyyət üçün hüququn verilməsi, torpaqdan istifadə etmənin xarakterində dəyişikliklərin nəzərə alınması və s. kimi proseduraların həyata keçirilməsi yerli inzibati qurum səviyyəsində daha rahatdır.

Bir çox dövlətlərdə yerli özünü idarəetmə orqanlarının vergilərlə formalaşan gəlir bazası torpaq və əmlak vergilərindən daxilolmalarla kifayətlənmir. Belə dövlətlərdə yerli özünü idarəetmə orqanlarına daha məhsuldar və elastik gəlir mənbələrindən istifadə etmək imkanı verilir. Belə gəlir mənbəyinə ən gözəl nümunə əlavə dəyər vergisidir. Məsələn, Özbəkistanda ƏDV-nin toplanmasına görə məsuliyyəti vilayət vergi orqanları daşıyır. Bu vergi daxilolmalarından gələn gəlir (14 regiondan 8-də) həmçinin yerli hakimiyyət orqanlarında qalır. Mərkəzi hakimiyyət isə vergi ödəmə bazasını və vergi dərəcələrini müəyyən edir. Bu mənada ƏDV həm yerli, həm də mərkəzi hakimiyyət orqanlarına aid olunan vergi növüdür. Bəzi dövlətlərdə regionlar və hətta dövlətlər arasında ticarət əlaqələrinə təsir edən vergilərin paylanması haqqında saziş və razılaşmalar mövcuddur. Əsasən, burada bir sual maraqlıdır: mərkəzi hakimiyyətin yerli özünü idarəetmə orqanlarından aldığı yerli təbii

resursların istifadəsinə görə ödədikləri vergilərdə yerli özünü idarəetmə orqanları gəlir götürməlidirlərmi?

Ərazilərində mineral resurslar olan iri və kiçik regionlar torpaqların yararsız hala gətirilməsinə görə, ətraf mühitin çirkləndirilməsinə görə ödənişə ehtiyaclarının olması, yaxud infrastrukturun inkişafı üçün əlavə investisiyalara ehtiyacı olub-olmaması bu sualın mahiyyətini təşkil edir. Sualın əks tərəfi isə belədir: yerli orqanların yerləşdikləri ərazilərin uğurlu coğrafi vəziyyəti hesabına öz büdcələrini artırması düzgündürmü? Ona görə də, hesab edirik ki, mədənlərin işlənilməsi ilə bağlı sosial xərclərin ödənişi üçün ən yaxşı vasitə gəlirin paylanması yox, transfertlərdir. Bu cür münaqişələr mədənlərdən istifadə hüququna görə ödənişlərdən gələn gəlirin paylanması məsələlərində üzə çıxıb bilər. Təbii resurslardan gələn gəlirin kimə və nə qədər çatması problemləri inkişaf edən ölkələrdə olduğu kimi, faydalı qazıntılarla və təbii sərvətlərlə zəngin olan ABŞ, Kanada və Avstraliyada da mövcuddur. Özbəkistanda mədən vergisi bütövlükdə respublika büdcəsinə gedir. Ona görə də ətraf mühitin mühafizəsi və təbiətin qorunması ilə bağlı digər iri miqyaslı tədbirlər mərkəzi hökumətin büdcəsi hesabına həyata keçirilir.

Hesab edirik ki, hüquqi şəxslərin torpaq və əmlak vergisi üzrə vergi ödəmələri bələdiyyələrin öhdəsinə keçsə bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən hər il ayrılan dotasiyalara ehtiyacı olmaz. (Məlumat üçün qeyd edirik ki, 2003-cü ildə mərkəzləşdirilmiş gəlirlərdən yerli büdcələrə ayrılan dotasiya 25 mlrd. manat nəzərdə tutulmuşdur.) Eləcə də bu tədbir onların müstəqilliyini artıraraq, özlərini idarə edə biləcək gəlir mənbələrini müəyyən etməyə stimül yaradar. Bələdiyyələrin öhdəsinə verilmiş funksiyaların həlli üçün mühüm olan stabil maliyyə bazasının formalaşması problemi çox aktual və mürəkkəb məsələdir.

Şərqi Avropa ölkələrindən fərqli olaraq Mərkəzi Asiya ölkələrinin (Qazaxıstan, Özbəkistan, Qırğızıstan, Tacikistan və Türkmənistan) və eləcə də Azərbaycanın vergi sistemində ümumi oxşar cəhət var. Yerli hakimiyyət orqanları büdcə-vergi sferasında müstəqil deyillər. Onlar vergi dərəcələrini, yaxud yerli vergilərin vergiqoyma bazasını müəyyənləşdirmək hüququndan məhrumdurlar. Bütün vergilər üzrə, həmçinin, yerli vergilər üzrə vergiqoyma bazası və vergi dərəcələri mərkəzi orqanlar tərəfindən müəyyən edilir.

Keçid dövrünün hal-hazırkı mərhələsində Azərbaycanda və nəzərdən keçirdiyimiz regionlardakı dövlətlərdə bu cür yanaşma bütövlükdə əsaslandırılır və özünü doğruldur. Belə ki, öz gəlirlərinin formalaşmasında və xərclərinin paylanmasında yerli orqanlara tam müstəqillik verilməsi institusional mexanizmlərin yaradılmasını tələb edir. Yerli orqanların həm seçicilər, həm də yuxarı təşkilatlar qarşısında qəbul edəcəyi qərarlar üçün məsuliyyətini təmin edən əsas mexanizmlər yerli özünü idarəetmə orqanlarına seçkilərin demokratik keçirilməsi, bunun icrasına nəzarət mexanizmlərinin və qanunverici bazanın yaradılması, yerli büdcələrin formalaşması və icrası haqqında informasiyanın yayılması, yeni şəffaflığın təmin olunması əsas institusional mexanizmlərdir. Məhz vergi dərəcələrinin təyin edilməsi məsələsində yerli orqanlara müstəqilliyin verilməsi neqativ hallara gətirib çıxara bilər. Bu resursların paylanmasında bərabərsizlik və disproporsiya ilə nəticələne bilər, administrativ xarakterli çətinliklər yarada bilər.

Mərkəzləşdirilməmiş büdcə siyasətini uğurla həyata keçirən

ölkələrin təcrübəsi də sübut edir ki, yalnız zəruri institusional mexanizmlər yaradıldıqda, yerli özünüidarəetmə orqanları seçicilərə və yuxarı təşkilatlara hesabat verərək, xərclərin effektiv paylanmasına və yerli büdcələrin gəlir bazasının möhkəmlənməsinə səy göstərirlər.

Lakin bu o demək deyildir ki, yerli özünü idarəetmə orqanlarına tamamilə müstəqillik verilməlidir. Hesab edirik ki, yerli özünü idarəetmə orqanlarına öz gəlir mənbələrini müəyyən etmə hüququ verilməlidir. Azərbaycanda torpaqların 33%-i yerli özünü idarəetmə orqanlarının ixtiyarındadır. Hesab edirik ki, bələdiyyələr öz payına düşən torpaq ərazisində kiçik müəssisələr yaradaraq, torpaq sahələrini icarəyə verərək gəlirlərini genişləndirə bilər. Hər rayonun, qəsəbənin bələdiyyə orqanları məhəllə komitələri yarada bilər. Məsələn, Bakı şəhəri Yasamal rayonu bələdiyyəsində 65 məhəllə komitəsi fəaliyyət göstərir. Bələdiyyə sədrinin sözlərinə görə bu onların işini çox rahatlaşdırmışdır. Bu komitələr abadlaşdırma, yolların təmiri və çəkilməsi, sosial sfera ilə bağlı və s. məsələlərlə məşğul olurlar. Bunu digər bələdiyyələrin öz ərazisində tətbiq etməsi təqdirəlayiq olardı.

Bu gün respublika sosial proqramların effektivliyinin yüksəldirməsi zərurəti qarşısında dayanır. Sosial xərclərin ünvanlılığı ilə əlaqədar itkilərin aradan qaldırılması, səhiyyə, təhsil, mədəniyyət sferalarına izafi vəsaitlərdən imtina edilməsi böyük əhəmiyyət kəsb edir.

Hal-hazırda Azərbaycanda sosial xidmət sferasında islahatlar həyata keçirilir. Bu islahatlar haqqında ümumi fikir söyləmək lazım gəlsə, hesab edirik ki, aşağıdakıları islahatların aktivinə daxil etmək olar:

1) bütövlükdə sosial xidmət sferasının bazar mühitinə adaptasiyası baş verir;

2) sosial sferanın islahatlaşmasının milli proqramları reallaşır;

3) bu sahənin maliyyələşməsi və qanunvericilik bazasının təkmilləşməsi üçün prinsipial olaraq yeni yanaşmalar işlənir;

4) sosial xidmətlərin yeni formalarının yaradılması, qeyri-dövlət sosial müəssisələrinin inkişafı göz qabağındadır.

Hesab edirik ki, sosial sferanın gələcək islahatlaşması bazar şəraitində sosial təminat sahəsinin dövlət tənzimlənməsi mexanizminin təkmilləşdirilməsinə yönəlməlidir.

Əhalinin sosial müdafiəsinin ünvanlılığı və büdcə vəsaitlərinin sosial məqsəd üçün xərclənməsinin effektiv olması güzəştlərin verilməsinin qaydaya salınmasını tələb edir. Əhalinin müxtəlif təbəqələrinə müxtəlif səbəblərlə güzəştlər və zəmanətlər tətbiq olunur. Xüsusi güzəşt xidmətləri eyni təbəqədən olan vətəndaşların hamısına tətbiq olunur. Hesab edirik ki, bu prinsip özünü həmişə doğrultmur. Belə ki, nisbətən yaxşı təmin olunmuş vətəndaşlarla həqiqətən ehtiyacı olan vətəndaşlar bu prinsipə görə fərqləndirilmir, bərabərləşdirilir. Qanunvericilikdə məsələnin nəzərə alınması zəruridir. Güzəştlər məhz ehtiyacı olanlara edilməlidir. Bu büdcə xərclərində israfçılığa yol verilməsinin qarşısını alan bir addım ola bilər. Həmçinin, hesab edirik ki, bu tip məsələlərin həllində, yeni əhalinin sosial təminatı və güzəştlərin tətbiq olunması məsələlərində yerli orqanların səlahiyyətlərinin artırılması zəruridir.

Bələdiyyələrdə effektiv sosial müdafiə sisteminin yaradılmasına maneçilik törədən başlıca maneələrdən biri təlimli işçi heyətinin olmamasıdır. Hesab edirik ki, respublikada sosial yönümlü təhsilin

inkişafı üçün dövlətin maliyyə və maddi texniki cəhətdən yardım tədbirləri zəruridir. Əsasən, sosial sferanın idarəetmə və sosial xidmət sahələrində mütəxəssislərin təkmilləşdirilməsinə, ixtisasının artırılmasına tələbat hiss olunur. Hesab edirik ki, işin nəzəriyyə və praktikasını təbliğ edən, əhaliyə sosial yönümlü xidmət olunması problemləri üzrə Milli Kitabxananın yaradılması məqsəduyğun olar.

İdarəetmə orqanlarının, xüsusən də, dövlət orqanlarının sosial xidmət və ümumiyyətlə, əhalinin sosial müdafiəsi sistemlərinin effektivliyinin monitorinq araşdırmalarının nəticələri haqqında informasiyaya böyük ehtiyacı olur. Eləcə də yeni ədəbiyyata və əhalinin müxtəlif təbəqələri ilə müxtəlif sosial problemlər üzrə texnoloji işləmələrə ehtiyac var. Metodikanın yaxşı qoyulmuş işləmə və təqdim olunma sistemi olmadan keyfiyyətli, effektiv və peşəkar sosial xidmət mümkün deyil.

Ona görə də hesab edirik ki, respublikanın sosial problemlər sahəsində ixtisaslaşan aparıcı ali tədris ocaqları və elmi mərkəzləri bazasında sosial xidmət təcrübəsinin elmlə müşayət olunmasını təmin etmək zəruridir.

Artıq qeyd etdiyimiz kimi Azərbaycanın dövlət büdcəsində (2003-cü ilin büdcə layihəsində) xərclərin təxminən 60%-i sosial yönümlüdür. Azərbaycanda sosial xidmət sahəsinin analizi islahatların tempinə təsir edən faktorları müəyyən edir:

- maliyyə resurslarının vəziyyəti;
- düşünülmüş, ədalətli qanunverici və normativ bazanın olması;
- dövlətin, cəmiyyətin, ayrı-ayrı şəxsiyyətlərin fəaliyyətlərinin uyğunlaşdırılması, uzlaşdırılması;
- mərkəzi və yerli orqanların fəaliyyətlərinin əlaqəli olması və vəhdət təşkil etməsi.

Hesab edirik ki, mərkəzləşdirilməmiş büdcə sisteminin maliyyə problemlərinin həllində aşağıdakı tədbirlər zəruridir:

- səlahiyyət və məsuliyyətin uyğunlaşması prinsiplərini dəqiq yerinə yetirərək, mərkəzləşdirilməmiş idarəetmənin strategiyasını dəqiqləşdirmək;

- mərkəzi hakimiyyətin, yerli icra və özünü idarəetmə orqanlarının vəzifə və məqsədlərini dəqiqləşdirmək, bu məqsədlə funksional analiz aparmaq;

- büdcələrarası münasibətləri qaydaya salmaq və bunları büdcə haqqında qanunda əks etdirmək;

- yerli büdcələrin formalaşmasının əlavə gəlir mənbələrini müəyyən etmək;

- ümumdövlət vergilərindən ödəmələrin mövcud olan normalarını bir daha nəzərdən keçirmək;

- dövlət subsidiyalaşdırma mexanizmini təkmilləşdirmək;

- bütün səviyyələrdə büdcə-vergi sferasının şəffaflığına dair tədbirlərin həyata keçirilməsi;

- bütün səviyyələrdə büdcənin balanslaşdırılması tədbirlərini həyata keçirmək;

- bütün səviyyələrdə büdcələrin formalaşmasında proqram büdcələşdirmə prinsipinə keçmək.

Hesab edirik ki, dövlətin fiskal siyasətinin əsas istiqamətləri elə bir vergi-büdcə sxemini təmin etməlidir ki, bu tədbir büdcə gəlirləri və xərclərinin Azərbaycanda əhalinin sosial problemlərinin və yoxsulluğun səviyyəsinin azaldılmasına əhəmiyyətli dərəcədə təsir edən həcmdə

artırılması meylini davamlı şəkildə saxlamağa imkan versin. Bu məqsədlə dövlət büdcə siyasətinin sabitliyini qorumaq, mövcud maliyyə ehtiyatlarından daha dolğun istifadə olunmasını səmərəli və şəffaf şəkildə təmin etməlidir.

ƏDƏBİYYAT

1. Bədəlov S.S., Məhərrəmov R.B., Qurbanov F.Ə. Büdcə sistemi. Bakı, 2003.
2. Azərbaycan Respublikasının «Büdcə sistemi haqqında» Qanunu. Bakı, 2002.
3. «Həftə içi» qəzeti, 27-30 oktyabr. 2001-ci il.
4. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. М.: Аспект Пресс, 1995.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н.С.АЙЙУБОВА

РЕЗЮМЕ

В статье автор анализирует механизмы регулирования отношений между доходами и расходами, рассматривает структуру, социальный характер и содержание центральных и местных бюджетов.