35 yaşlı Avropa Xartiyasının 20 yaşlı Azərbaycan bələdiyyələri üçün öhdəlikləri

written by Samir Aliyev

Oktyabrın 15-i Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının elan edilməsinin 35 yaşı tamam oldu. Xartiya 1985-ci il oktyabr ayının 15-də imzalanmaya açıq elan edilib və 1988-ci ilin sentyabr ayının 1-dən qüvvəyə minib. İlk olaraq 5 ölkə – Almaniya, Avstriya, Danimarka, Lixtenşteyn, Lüksemburq Xartiyanı qəbul edib. Daha sonra Avropa Şurasına üzv olan digər ölkələr imzalanma prosesinə qoşulublar.

Keçmiş SSRİ ölkələri arasında Xartiyanın ən tez qüvvəyə mindiyi ölkə Estoniya (1995), ən gec qüvvəyə mindiyi ölkə isə Gürcüstan (2005) olub. Latviyada 1997-ci ildə, Ukrayna, Moldova və Rusiyada 1998-ci ildə, Litvada 1999-cu ildə, Azərbaycan və Ermənistanda isə 2002-ci ildə qüvvəyə minib. Hazırda Xartiyanı Avropa Şurasının 47 üzv ölkəsi ratifikasiya edib.

Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyası yerli hakimiyyətlərin hüquqlarının müdafiəsi standartlarını tənzimləyir və onu ratifikasiya etmiş üzv dövlətlərdən bir sıra şərtlərin və prinsiplərin icbari qaydada icrasını tələb edir. Xartiyanın preambulasında qeyd edilir ki, Avropa Şurasının üzvü olub, bu Xartiyanı imzalamış dövlətlər yerli özünüidarə orqanlarının istənilən demokratik quruluş əsaslarından birini təşkil etdiyini, dövlət işlərinin idarə edilməsində vətəndaşların iştirakı hüququnun demokratik prinsiplərə aid olduğunu, real hakimiyyət verilmiş yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğunun səmərəli və eyni zamanda vətəndaşa yaxın idarəetməni təmin etməsini, qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti

verilmiş, demokratik yolla yaradılmış orqanlara malik olan və öz səlahiyyəti, onun həyata keçirilməsi qaydası və bunun üçün zəruri olan vəsaitlər baxımından geniş muxtariyyətə malik olan yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğunu nəzərdə tutduğunu qəbul edirlər.

Xartiyanın tələblərinə görə, onu ratifikasiya edən hər bir ölkə Xartiyanın 1-ci hissəsinin (maddə 1 – 11) ən azı iyirmi bəndinə riayət etməyi öhdəsinə götürməlidir və onlardan ən azı on bənd aşağıdakı bəndlər arasından seçilməlidir:

- *maddə 2*
- *maddə 3, 1-ci və 2-ci bəndlər*
- *maddə 4, 1-ci, 2-ci, 4-cü bəndlər*
- *maddə 5*
- *maddə 7, 1-ci bənd*
- *maddə 8, 2-ci bənd*
- *maddə 9, 1-ci, 2-ci və 3-cü bəndlər*
- *maddə 10, 1-ci bənd*
- *maddə 11.*

Azərbaycan Avropa Şurasına üzv olduqdan sonra, 2001-ci il dekabrın 25-də, Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasını qəbul edib və sənəd 2002-ci ildə parlament tərəfindən ratifikasiya edilərək qüvvəyə minib. Hökumət minimal tələbləri ödəməklə yanaşı, əlavə olaraq aşağıdakı maddə və bəndlər üzrə öhdəliklər götürdüyünü bəyan edib:

- *maddə 4-ün VI bəndi;*
- *maddə 6, I və II bəndləri;*
- *maddə 7-nin III bəndi;*
- *maddə 8-in III bəndi;*
- *maddə 9-un IV, VII və VIII bəndləri;*
- *maddə 10-un II və III[1] bəndləri*

Xartiyanın əsas vacib bəndlərindən olan, ancaq Azərbaycanın qəbul etmədiyi bəndərdən biri 4.3-cü bənddir. Bənddə deyilir ki, *dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan*

hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir. Bu səlahiyyətlərdən hər hansı birinin başqa bir hakimiyyət orqanına verilməsi qarşıya qoyulmuş vəzifənin həcmini və xarakterini, eləcə də səmərəlilik və qənaət tələblərini nəzərə almaqla həyata keçirilməlidir. Bu bənd dövlət öhdəliklərinin əksmərkəzləşməsinin ümumi prinsiplərini nəzərdə tutur. Onun mahiyyəti odur ki, dövlət öhdəliklərinin icrası üçün səlahiyyətlər yuxarıdan aşağı yox, aşağıdan yuxarı bölüşdürülməlidir. Dövlətin strateji öhdəlikləri (məsələn, hərbi-sənaye kompleksi) öz üzərinə götürməsi anlaşılandır. Ancaq dövlət yerli əhəmiyyətli öhdəliklərin böyük hissəsini "mənimsəyərək" yerli özünüidarə qurumlarını səlahiyyətsiz qoyursa, bu halda ölkədə idarəetmənin mərkəzləşməsi baş verir. Xartiyada *vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanları* qismində yerli hakimiyyət qurumu olan bələdiyyələr nəzərdə tutulur. Çünki hesab edilir ki, mərkəzi hakimiyyət orqanlarından fərqli olaraq yerli problemləri məhz bələdiyyələr dərindən bilirlər. 4.3.-cü bənddə səlahiyyətlərin yalnız xüsusi hallarda (vəzifənin həcmi və xarakteri, səmərəlilik və qənaət tələbləri) digərinə ötürülməsi qeyd edilir. Burada ötürülmə prinsipi səlahiyyətin onu bələdiyyə qurumu icra etmək gücündə olmadıqda mərkəzi hakimiyyətə ötürülə bilməsini nəzərdə tutur. Bu, *subsidiarlıq prinsipi* adlanır. Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi Azərbaycanda yerli və regional demokratiyanın vəziyyəti ilə bağlı verdiyi tövsiyələrdə bələdiyyə qanunvericiliyinə subsidiarlıq prinsiplərinin daxil edilməsini qeyd edib.

Qəbul edilməyən digər 7.2.-ci bənddə yazılır: *Yerli seçkili şəxslərin statusu onların öz səlahiyyətlərini həyata keçirmələri ilə bağlı çəkdikləri xərclərin müvafiq pul kompensasiyasını, həmçinin, zərurət olduqda, əldən çıxmış faydaya, yaxud əməkhaqqına görə kompensasiyanı və müvafiq sosial sığortanı almağa imkan verməlidir.* Bu bənd ona yönəlib ki, seçilmiş şəxslər öz funksiyalarını icra edərkən üçüncü tərəfin əngəlləri ilə üzləşməsinlər və müəyyən kateqoriyadan

olan şəxslər maddi təminat çətinliyinə görə namizədliklərini irəli sürmək imkanından məhrum olmasınlar. Maddi təminat olaraq funksiyanın icrası üçün bələdiyyə üzvünə zəruri maliyyə kompensasiyasının verilməsi, tam iş gününü bələdiyyəyə həsr edən bələdiyyə üzvünün əvvəlki iş yerində aylıq maaşını itirməsi müqabilində maliyyə ilə təmin olunması nəzərdə tutulur. Azərbaycanda bələdiyyə qurumlarının mövcud maliyyə imkanlarının zəif olması bu öhdəliyin icrasına mane olur. Xüsusilə kənd bələdiyyələrinin illik büdcəsinin gəlirləri bələdiyyə üzvlərinin maliyyə təminatına imkan vermir. Rəsmi məlumata görə, 2019-cu ildə Ağstafa rayonunda bələdiyyələrin orta illik büdcəsi 5370 manat olub. Analoji göstərici Daşkəsəndə 6200 manat, Goranboyda 4640 manat, Cəlilabadda 4800 manat, Lerikdə 2850 manat, Yardımlıda 2860 manat olub. Sadə bir hesablama aparaq: *təkcə bələdiyyə sədrinə minimum əməkhaqqı (aylıq 250 manat) vermək üçün əməkhaqqı fondunun illik həcmi 4000 manat olmalıdır. Elə bələdiyyələr var ki, onların büdcəsi bələdiyyə sədrinin əməkhaqqını ödəməyə imkan vermir. Belə olan halda, digər bələdiyyə üzvlərinə əməkhaqqı ödəmək mümkünsüz olur*.

Xartiyanın 9-cu maddəsi yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşmə mənbələrinə həsr olunub. Azərbaycan bu maddənin 5-ci və 6-cı bəndlərini qəbul etməyib. 5-ci bənddə deyilir ki, *Maliyyə baxımından daha zəif olan yerli özünüidarə orqanlarının qorunması maliyyə tənzimi prosedurlarının, yaxud yerli orqanların potensial maliyyələşmə mənbələrinin qeyri-bərabər bölüşdürülməsinin nəticələrini və onlar üzərinə düşən xərcləri təshih etmək üçün nəzərdə tutulmuş ekvivalent tədbirlərin tətbiqini tələb edir. Belə prosedurlar və ya tədbirlər yerli özünüidarə orqanlarının öz səlahiyyətləri hüdudlarında seçim sərbəstliyini məhdudlaşdırmamalıdır.* 6-cı bəndində isə *yenidən bölüşdürülən vəsaitlərin verilmə qaydasını yerli özünüidarə orqanları ilə lazımi qaydada razılaşdırmağın zəruriliyi* qeyd edilir. Bu bəndlərdə resursların bölüşdürülməsinin konkret meyarlar əsasında həyata keçirilməsi və bu mexanizmin qanunvericiliklə tənzimlənməsi,

habelə bu qanunvericiliyin hazırlanması prosesində yerli hakimiyyətlərlə məsləhətləşmələr aparılmasının zəruriliyi qeyd edilir. Hazırda qanunvericilik dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli və məqsədsiz maliyyə yardımı edilməsini nəzərdə tutur. Məqsədli maliyyə yardımı verilməsi təcrübəsinə bələdiyyələrin 20 illik fəaliyyəti dövründə ancaq son iki ildə başlanıb. Məqsədsiz maliyyə yardımına gəlincə, bu vəsaitlərin bölüşdürülməsinin meyarları məhduddur və ədalətli bölgünü təmin edə bilmir. 2019-cu ildə dövlət büdcəsində bütün bələdiyyələrə verilən maliyyə yardımının həcmi 5,7 milyon manat olub və bu mənbənin yerli büdcə gəlirlərində payı 15,9% təşkil edib. Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən maliyyə yardımının dövlət büdcəsinin ümumi xərclərində payı 0,02% təşkil edib.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Monitorinq Qrupu Azərbaycan hökumətinin Xartiyanın tələblərini yerinə yetirmə səviyyəsini qiymətləndirmək üçün 2 dəfə monitorinq aparıb. İlk monitorinqin nəticəsi olaraq 2003-cü ildə Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi Azərbaycan hökumətinə yerli özünüidarə sahəsində problemlərin həllinin sürətləndirilməsinin zəruriliyini ifadə edən ***"Azərbaycanda yerli və regional demokratiya"*** adlı Tövsiyə (126 saylı) ünvanlayıb. Növbəti monitorinq 2012-ci ildə keçirilib və 326 saylı ikinci Tövsiyə verilib. 3-cü monitorinqin keçirilməsi 2020-ci ildə nəzərdə tutulsa da, COVİD-19 pandemiyasının yayılması səbəbindən monitorinq fəaliyyəti növbəti ilə təxirə salınıb.

Hər iki Tövsiyədə qaldırılan problemlərin mahiyyəti və xarakteri eynidir. 326 saylı sonuncu Tövsiyə sənədində Konqres dərin təəssüf hissi ilə 126 saylı sənəddə milli hakimiyyət orqanlarına ünvanlanmış tövsiyələrin əksəriyyətinin indiyədək həyata keçirilmədiyini vurğulayaraq Azərbaycan hökumətini Xartiyanın ratifikasiya edilmiş maddələrinə əməl etməyə çağırıb. Konqres Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunun Xartiyanın tələblərinə uyğun gəlməyən problemlərini qeyd edib. Onların bəziləri bunlardır:

- “Bələdiyyələrin statusu haqqında“ Qanunda yerli özünüidarəetmə anlayışının qeyri-kafi və qeyri-dəqiq müəyyənliyi (Xartiyanın 2 və 3-cü maddələri);
- Yerli idarəetmə sistemində paralelliyin mövcudluğu. Konstitusiyaya uyğun olaraq, yerli idarəetmə həm dövlət orqanları hesab edilən yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən, həm də son dərəcə məhdud rola malik bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilir (Xartiyanın 3 və 4-cü maddələri);
- Bələdiyyələri dövlət idarəetmə orqanlarının bir hissəsi olan yerli icra hakimiyyəti orqanlarının faktiki tabeliyinə salan subordinasiya münasibətlərinin mövcudluğu (Xartiyanın 3 və 4-cü maddələri);
- Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında vəzifə və səlahiyyətlərin dəqiq bölünməməsi (Xartiyanın 4-cü maddəsi);
- Bələdiyyələrin zəif maliyyə potensialının olması. Bu, onlara təqdim edilən dövlət transfertlərinin aşağı səviyyədə olması və bələdiyyələrin malik olduqları vergi toplanması mexanizmlərinin səmərəsizliyi ilə bağlıdır (Xartiyanın 9-cu maddəsi);
- Birbaşa onlara aid olan bütün məsələlər üzrə planlaşdırma və qərar qəbuletmə zamanı bələdiyyələrlə və milli bələdiyyə assosiasiyaları ilə lazımi vaxtlarda və müvafiq qaydada məsləhətləşmə prosedurlarının olmaması (Xartiyanın 4(6)-cı maddəsi);
- Bir tərəfdən bələdiyyə qulluqçularının statusu və səlahiyyətlərini, digər tərəfdən isə onların hüquq və vəzifələrini tənzimləyən qanunvericilikdə olan boşluqlar (Xartiyanın 6-cı maddəsi);

Konqres Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunda mövcud olan problemləri qabardanda əsasən 3 vacib məqamı xüsusi qeyd edir. Bu, yerli özünüidarə qurumlarının statusunun qeyri-müəyyənliyi, səlahiyyətlərinin məhdudluğu və maliyyə imkanlarının azlığıdır. Məsələn, Monitorinq Qrupu Xartiyanın 2 və 3-cü maddələrinə istinad edərək Azərbaycanda *yerli özünüidarəetmə anlayışının qeyri-kafi və qeyri-dəqiq müəyyənləşdirildiyini* qeyd edir. Xartiyanın 3-cü maddəsində yerli özünüidarə anlayışının izahı verilir. Xartiyaya görə, *yerli özünüidarə dedikdə, yerli özünüidarə orqanlarının* ***dövlət işlərinin xeyli hissəsini*** *reqlamentləşdirmək və qanun çərçivəsində fəaliyyət göstərərək məsuliyyəti öz üzərinə götürməklə onu yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququ və real qabiliyyəti başa düşülür.* "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununda isə bələdiyyələrin ***dövlət işlərinin bir hissəsini*** yerinə yetirmək hüququ tanınır. «Yerli Özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının müddəalarına dair «İzahedici Hesabat» adlı sənəddə göstərilir ki, 3-cü maddədə qeyd edilən "qabiliyyət" sözü özündə müəyyən dövlət işlərinin effektiv idarə edilməsi üçün zəruri vəsaitlə təminolma zəruriliyini ehtiva edir. "Məsuliyyəti öz üzərinə götürmək" ifadəsinin izahı budur ki, yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyəti yuxarı hakimiyyət orqanlarının iradəsini yerinə yetirməklə məhdudlaşmır. Bu baxımdan Konqres təklif edir ki, qanunvericiliyə yenidən baxılaraq bələdiyyələrin ümumi dövlət idarəçiliyi orqanları qismində dövlət hakimiyyətini həyata keçirən əksmərkəzləşdirilmiş qurumlar kimi tanınması təmin edilsin.

Bələdiyyələrin maliyyə imkanına gəlincə, onun həqiqətən zəif olduğunu görə bilərik. 2019-cu ildə Azərbaycanda fəaliyyət göstərən 1606 bələdiyyənin ümumi illik büdcəsi 36,4 milyon manat olub. Bu, o deməkdir ki, adambaşına düşən büdcə gəlirlərinin həcmi 3,6 manata bərabərdir. Bir bələdiyyənin orta illik büdcəsi 22,7 min manat olub. Bakı şəhərində bələdiyyələrin orta illik büdcəsi 185,8 min manat, Abşeron rayonu üzrə 111,8 min manat olduğu halda, digər ərazilər üzrə

bu göstərici orta hesabla 15,2 min manat olub. Büdcə gəlirlərinin 27,1%-i 53 bələdiyyəni özündə birləşdirən Bakı şəhəri, 9,2%-i 30 bələdiyyəni birləşdirən Abşeron rayonu bələdiyyələrinin payına düşür.

Xatırladım ki, Azərbaycan hökuməti Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasını xüsusi bəyanatla ratifikasiya edib. Bəyanatda qeyd edilib ki, Azərbaycan Respublikası Ermənistan Respublikası tərəfindən işğal olunmuş ərazilərində Xartiyanın müddəalarının yerinə yetirilməsinə işğal olunmuş ərazilər azad olunana qədər təminat vermək iqtidarında deyil. Azərbaycanın Dağlıq Qarabağ bölgəsinin və ətraf 7 rayonun Ermənistan Respublikasının silahlı qüvvələri tərəfindən işğalı həmin əraziləri tərk etmək məcburiyyətində qalmış yüz minlərlə məcburi köçkünü yerli özünüidarə hüququnu həyata keçirmək imkanından məhrum edib. Bu hüququn bərpası yalnız işğal faktı aradan qaldırıldıqdan və məcburi köçkünlər tərk etmək məcburiyyətində qaldıqları yaşayış məskənlərinə qayıtdıqdan sonra mümkündür. 27 sentyabr – 10 noyabr tarixlərində baş vermiş döyüşlər nəticəsində Azərbaycan dövləti işğal olunmuş ərazilərin əksər hissəsini geri qaytarmağa müvəffəq olsa da, obyektiv səbəblərdən həmin ərazilərdə müəyyən müddət əhalinin yerli özünüidarə hüquqlarının bərpası mümkün olmayacaq.

Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının ayrı-ayrı maddələrinin qəbulu və ona əməl edilməsi səviyyəsi hökumətlərin öz ölkəsində yerli demokratiyanın inkişafına marağını göstərən bir indikatordur. Yerli demokratiya özündə yerli səviyyədə vətəndaş iştirakçılığı, əhali rəylərinin qərar qəbulu prosesində nəzərə alınmasını, şəffaflığı və hesabatlılığı ehtiva edir. Bütün bunlara güclü yerli özünüidarə institutları qurmaqla və əksmərkəzləşmə islahatları aparmaqla nail olmaq olar. Azərbaycan ilk gündən Xartiyanın tələb olunan minimal öhdəliklərini qəbul etsə də, hələ vacib olan bəndlərin qəbuluna tələsmir.

[1] Bu bənd 2013-cü ildə ratifikasiya edilib.

16 noyabr 2020