# Cəmiyyət üçün bələdiyyə institutu barədə yanlış mesajlar

written by Samir Aliyev

Hər il fevral ayında Milli Məclisdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin illik nəticələri barədə Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən hazırlanmış məruzə müzakirə olunanda ölkədə yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsinin vacibliyi gündəmə gəlir. Parlament müzakirələrində bələdiyyələrin fəaliyyətində mövcud olan çatışmazlıqlar qabardılsa da, ümumi yanaşma belə olur ki, bu qurumların səlahiyyətlərinin artırılması vaxtı çoxdan çatıb. Hətta səlahiyyətlərin artırılması və maliyyə imkanlarının genişləndirilməsi ilə bağlı təkliflər səslənir, bu təkliflər ətrafında dövri mətbuatda və sosial şəbəkələrdə müzakirələr gedir. Nazirliyin hazırladığı məruzə qəbul olduqdan sonra hər şey yenidən səngiyir, yerli özünüidarənin probleminin həlli öz prioritetliyini itirir. Artıq 23 ildir, eyni hallar təkrarlanır.

Reallıq budur ki, bütün müzakirələrə və beynəlxalq təşkilatların çağırışlarına rəğmən, mərkəzi hakimiyyət öz səlahiyyətini yerli hakimiyyətlə bölüşmək istəmir. Cəmiyyətin ayrı-ayrı təbəqələrində isə yerli özünüidarə institutunun lazımsız bir qurum olması və hətta onun ləğvinin zəruriliyilə bağlı fikirlər səslənməyə başlayıb. Bunun kökündə duran səbəblərdən biri yerli özünüidarə institutu barədə məlumatsızlıqdan doğan yanlış təsəvvürlərin mövcudluğu durur. Cəmiyyətin bələdiyyələr barədə yanlış mesajlar almasında mərkəzi hakimiyyət strukturlarının məqsədli manipulyasiyaları da az rol oynamır. Bu ilin fevral ayında ölkə parlamentində bələdiyyələr barədə keçirilmiş müzakirələr göstərdi ki, deputatlar və dövlətin icra qurumları da cəmiyyətə yerli özünü idarəetmə barədə çoxlu yanlış məlumat verirlər. Məqalədə bu

yanlışlıqların nədən ibarət olduğunu aydınlaşdırmağa çalışacağam.

*Yerli özünüidarəetmə barədə ən böyük yanlışlıq bələdiyyə institutunun real yerli hakimiyyət kimi yox, əhalinin özfəaliyyətini təmsil edən özəl bir qurum olaraq təqdim edilməsidir.* Bu yanlışlığın kökü bələdiyyə qanunvericiliyindən qaynaqlanır. Azərbaycan Respublikasının qoşulduğu beynəlxalq aktların tələblərinə rəğmən, milli qanunvericilik bələdiyyə qurumlarına real səlahiyyətlərin verilməsini nəzərdə tutmur, onların yerli hakimiyyət statusunu tanımır. Azərbaycan Respublikasının 2001-ci ildə qəbul etdiyi *Yerli özünüidarə haqqında* Avropa Xartiyasının 3-cü maddəsində yerli özünüidarə anlayışının izahı belə verilib: "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* Qanunun 1-ci maddəsində isə qeyd edilir ki, "Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin elə bir təşkili sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə … dövlət işlərinin *bir hissəsini* yerinə yetirmək imkanı verir."

Göründüyü kimi, Xartiyada dövlət işlərinin *xeyli* hissəsinin ötürülməsi nəzərdə tutulduğu halda, milli qanunvericilikdə dövlət işlərinin *bir* hissəsinin ötürülməsi ilə məhdudlaşır. Üstəgəl, milli qanunvericilikdə bələdiyyə qurumları dövlət orqanları sisteminə daxil olmayan orqan kimi xarakterizə edilir. Xartiyanın 4.3-cü maddəsinə görə, dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir, yəni səlahiyyət bölgüsü aşağıdan-yuxarı doğru aparılmalıdır. Milli qanunvericilikdə isə əksinə, səlahiyyət bölgüsü yuxarıdan aşağı həyata keçirilir. Bələdiyyələrə ancaq mərkəzi hakimiyyət

strukturlarının ehtiyac duymadıqları səlahiyyətlər verilir. Yerli icra hakimiyyəti orqanları bələdiyyə qurumlarına öz əlavələri və ya filialları kimi baxırlar, bələdiyyələr isə əsasən əhali qarşısında yox, yerli icra hakimiyyəti orqanları qarşısında hesabat verir və onların tapşırıqlarını icra edirlər. Təsadüfi deyil ki, Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 461 saylı Tövsiyəsində Azərbaycan milli qanunvericiliyində yerli özünüidarəetmə anlayışının qeyri-kafi və qeyri-dəqiq müəyyənliyinə, bələdiyyələri dövlət idarəetmə orqanlarının bir hissəsi olan yerli icra hakimiyyəti orqanlarının faktiki tabeliyinə salan subordinasiya münasibətlərinin mövcudluğuna, bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında vəzifə və səlahiyyətlərin dəqiq bölünməməsinə diqqət yetirilib.

*Yerli özünüidarəetmə barədə növbəti yanlışlıq dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan dotasiyaların getdikcə azaldılması və təyinatlı olması tələbilə bağlıdır.* Milli Məclisin Regional məsələlər komitəsinin fevral ayının 15-də keçirilmiş iclasında Komitənin sədri Siyavuş Novruzov dövlətin dotasiyaları eyni bələdiyyələrə verməsinə diqqət çəkib. Onun fikrincə, bələdiyyə qurumlarının bir qismi daim dotasiya aldığı halda, digər qismi bu maliyyə yardımından kənarda qalır. Halbuki bu iddia doğru deyil. Brincisi, Azərbaycanda fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin hamısı istisnasız olaraq dövlət büdcəsindən dotasiya alır. İndiyədək hansısa bələdiyyəyə dotasiyanın verilməsindən imtina edilməsi təcrübəsi olmayıb. İkincisi, dotasiyaların verilməsinin müvəqqəti olması ilə bağlı hüquqi öhdəlik yoxdur. Yerli büdcələrdə nə qədər kəsir mövcuddur, bir o qədər də dotasiya ilə təmin olunmalıdır. Həm yerli qanunvericilik, həm də ölkəmizin qoşulduğu beynəlxalq qanunlar bunu tələb edir. Azərbaycan Respublikasının qoşulduğu *Yerli özünüidarə haqqında* Avropa Xartiyasının 9.5.-ci maddəsində qeyd edilir ki, “maliyyə baxımından daha zəif olan bələdiyyələrin qorunması maliyyə tarazlaşdırması prosedurunun tətbiqini tələb edir. Adıçəkilən maddə eyni zamanda potensial maliyyələşmə

mənbələrinin qeyri-bərabər bölünməsinin nəticələrini, həmçinin onların üzərinə düşən xərcləri aradan qaldırmağa yönəlik tədbirləri nəzərdə tutur." Azərbaycanda da yerli büdcələrin dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilməsinin məhdudlaşdırılması və ya ümumiyyətlə aradan qaldırılması ilə bağlı hökumətin hər hansı strategiyası və hədəfləri yoxdur.

Yuxarıda iddiaya dair daha vacib məqam isə budur ki, əsas məsələ ayrılmış dotasiyanın həcmini nə dərəcədə ədalətli olması ilə bağlıdır. Belə ki, büdcə və bələdiyyə qanunvericiliyində yerli büdcələrə dotasiyaların verilməsinin meyarları müəyyənləşdirilib. *Büdcə sistemi haqqında* Qanunun 34.4.-cü maddəsinə əsasən, dotasiyanın həddinin hesablanmasında "bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin sayı, ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında onların xüsusi çəkisi, bələdiyyənin gəlir və xərcləri, bələdiyyəyə daxil olan yaşayış məntəqələrinin cəbhə xəttində, sərhəd zonasında, yüksək dağlıq ərazidə yerləşməsi, yerli əhalinin yaşayış səviyyəsi, nəzərdə tutulan sosial-iqtisadi layihələr nəzərə alınmalıdır." Hazırda bu meyarlara nə dərəcədə əməl edilməsini qiymətləndirmək çətindir. Çünki dotasiyaların bələdiyyə qurumları üzrə bölgüsünü nəzərdə tutan siyahı ictimaiyyətə açıqlanmır. Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılması nəzərdə tutulan dotasiyaların bələdiyyələr üzrə bölgüsü son dəfə 2012-ci ildə Nazirlər Kabinetinin Sərəncamı ilə açıqlanıb. Ölkə üzrə ayrılması nəzərdə tutulan dotasiyaların ümumi məbləği ilə bağlı məlumat ilk olaraq hər il təsdiq edilən müvafiq ilin dövlət büdcəsi haqqında qanunda açıqlanır. Məsələn, *Azərbaycan Respublikasının 2023-cü il dövlət büdcəsi haqqında* Qanunda qeyd edilir ki, 2023-cü ildə bələdiyyələrə ümumilikdə 5,5 milyon manat məbləğində dotasiya, 1,55 milyon manat məbləğində subvensiya veriləcək. Dövlət Statistika Komitəsinin hər il açıqladığı statistik bülletendə isə nisbətən geniş məlumat əldə etmək mümkündür. Komitənin hər il maliyyə ili bitdikdən sonra dərc etdiyi *Bələdiyyə orqanının büdcəsinin icrası* adlı bülletendə dotasiyaların icrasının inzibati rayonlar və şəhərlər üzrə bölgüsünü görmək olar.

Məsələn, statistik məlumata görə, 2021-ci ildə ölkə üzrə yerli büdcələrin 14,8%-i mərkəzi hökumətin maliyyə dəstəyi hesabına formalaşıb. Abşeron (2,6%), Siyəzən (4.4%), Zaqatala (5.5%) kimi rayonları təmsil edən bələdiyyələrin büdcə gəlirlərində bu göstərici nisbətən aşağı olsa da, Ağdam (79,2%), Füzuli (92,9%), Tərtər (77,6%) və Lerik (78,6%) kimi rayonların bələdiyyələrində maksimum həddə olub. Hər bir şəhər, qəsəbə və kənd bələdiyyəsinin nə qədər dotasiya aldığını xırda istisnalarla müəyyənləşdirmək mümkün deyil. Yalnız bir neçə bələdiyyə bu tipli məlumatları öz rəsmi internet saytında yerləşdirir.

Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətə məsul qurum – Ədliyyə Nazirliyi də dotasiyalarla bağlı yanlışlığa yol verir. Belə ki, bu nazirlik dövri olaraq hesabatlarında dotasiyaların bələdiyyələr tərəfindən təyinatına uyğun istifadə edilməməsini problem olaraq qeyd edir. İddia edilir ki, bələdiyyələr dotasiya şəklində aldıqları maliyyə resurslarını hara xərclədikləri barədə Ədliyyə Nazirliyinə məlumat vermirlər. Nazirlik *Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında* Qanunun 6.1.2.-ci maddəsinə istinad edərək dövlət büdcəsindən ayrılan maliyyə vəsaitinin istifadəsi barədə aktları tələb etdiyini əsas gətirə bilər. Ancaq burda söhbət məqsədsiz maliyyə olan dotasiyadan yox, məqsədli maliyyə olan subvensiyadan gedə bilər.

Gəlin dotasiyanın onu digər maliyyə yardımlarından (subsidiya, subvensiya, qrant və s.) ayıran əsas cəhətinə diqqət yetirək. *Büdcə sistemi haqqında* Qanuna əsasən, dotasiya dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədi ilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir. Qanunun 34.2-ci maddəsində qeyd edilir ki, "yerli büdcələrin xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsi (yerli büdcənin kəsiri) dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtülə bilər." Eyni izahata *Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında* Qanunda da rast gəlmək olar. Dotasiyalar məqsədsiz maliyyə yardımı kateqoriyasına aiddir; belə ki, subsidiya, subvensiya, qrant

kimi məqsədli büdcə transfertlərindən fərqli olaraq, dotasiyanın yeganə təyinatı büdcə kəsirini örtmək – büdcənin gəlirləri ilə xərcləri arasında tarazlığı təmin etməkdir. Bu baxımdan dotasiyaların təyinatından yayındırılması kimi bələdiyyələrə yönəlik iradların heç bir hüquqi əsası yoxdur. Ədliyyə Nazirliyi vəzifəsi maliyyə yox, inzibati nəzarəti həyata keçirməkdir.

*Yerli özünü idarəetmə barədə başqa bir yanlışlıq bələdiyyə üzərində qoyulan öhdəliklərin cəmiyyətə səlahiyyət şəklində təqdim edilməsidir.* Əlbəttə səlahiyyət özündə həm öhdəliyi ehtiva edir, həm də maliyyə təminatına bağlıdır. Bələdiyyə qurumlarına hansı yeni səlahiyyət verilib sualına məmurlar və ya deputatlar  qəbiristanlıqların bələdiyyələrə verilməsini misal çəkirlər. Əslində 2017-ci ildə başlanılan bu proses hələ də başa çatmayıb. Ədliyyə nazirinin müavini Vilayət Zahirov qəbiristanlıqların bələdiyyələrə verilməsinin tam başa çatdırılmadığını qeyd edərək, bunun səbəbini regionlarda qəbiristanlıqların sənədlərin, xəritələrin, pasportların olmaması ilə izah edib. Hətta bu proses tam başa çatsa belə, bu bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması demək deyil. Çünki səlahiyyət artımı özündə əlavə maliyyə mənbəyini yaratmalıdır. *Yerli özünüidarə haqqında* Avropa Xartiyasının 9.2-ci maddəsinə görə, yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə vəsaitləri konstitusiya ilə yaxud qanunla onlara verilən səlahiyyətlərə mütənasib olmalıdır. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 144-cü maddəsinə əsasən, “bələdiyyələrə qanunvericilik və icra hakimiyyətləri tərəfindən əlavə səlahiyyətlər verildikdə zəruri maliyyə vəsaiti də ayrılmalıdır.” Konstitusiyadan doğan bu tələb bələdiyyə qanunvericiliyinə də transfer edilib. *Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında* Qanunun 6-cı maddəsində analoji tələb əksini tapıb. Qanunun 6.3-cü maddəsində əlavə olaraq qeyd edilir ki, icra hakimiyyəti orqanlarının qəbul etdikləri qərarlar nəticəsində yerli büdcələrin gəlirlərinin azalması və ya xərclərinin artması baş verdikdə uyğun azalma və ya artma məbləğləri bu qərarları qəbul edən orqanlar tərəfindən

kompensasiya olunur. Faktiki olaraq qəbiristanlıqların saxlanması səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi onların xərc yükünü artırır və dövlət büdcəsindən maliyyə dəstəyi olmayacağı təqdirdə bələdiyyələrin maliyyə potensialını daha da zəiflədəcək.

*Bələdiyyələrə birdən-birə geniş səlahiyyət verilməsinin məqsədəuyğun olmaması* fikri yerli özünü idaetməyə dair növbəti bir yanlışlıqdır. Ədliyyə nazirinin müavini Zahirov parlament müzakirələrində çıxışı zamanı bildirib ki, birdən-birə bələdiyyələrə böyük səlahiyyətlərin verilməsi yanlış olar və səlahiyyətlərin ötürülməsi zamanla, mərhələləri şəkildə baş verməlidir. Oxşar fikirlər müxtəlif vaxtlarda səlahiyyətli şəxslər tərəfindən dəfələrlə səsləndirilib. Azərbaycanda yerli özünü idarəetmə institutu mövcud olduğu 23 il ərzində bələdiyyələrə nəinki mərhələli şəkildə müvafiq səlahiyyətlər verilib, hətta dövri olaraq mövcud səlahiyyətlərin və maliyyə imkanlarının daha da məhdudlaşdırılması müşahidə edilib. 2016-ci ildə Vergi Məcəlləsinə edilmiş dəyişiklik nəticəsində *fiziki şəxslərin torpaq vergisi* üzrə daxilolmaların bir hissəsi dövlət büdcəsinə tutulmağa başlanıb. Belə ki, dəyişikliyə görə, fiziki şəxslərin mülkiyyətində olan kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaq sahələri təyinatı üzrə istifadə edilmirsə, bu halda həmin torpaqlardan tutulan vergilər yerli büdcələrə yox, dövlət büdcəsinə yönəldilir. Bu addım faktiki olaraq bələdiyyə gəlirlərinin bir hissəsinin itirilməsi deməkdir. Vergi Məcəlləsinə 3 dekabr 2021-ci il tarixində edilmiş dəyişiklik nəticəsində bələdiyyələrin 4 vergi mənbələrindən biri – *yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi* bələdiyyələrdən alınaraq dövlətə verilib. 2021-ci ildə yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi üzrə mədaxil 1,24 milyon manat olub ki, bu da ölkə üzrə yerli büdcə gəlirlərinin 3%-ni təşkil edib. 2021-ci ildə edilmiş digər dəyişiklik əsasında fiziki şəxslərin əmlak vergisinin bir hissəsi bələdiyyələrdən alınaraq dövlət büdcəsinə verilib. Nəticədə son 6 ildə bələdiyyələr 4 vergi mənbələrindən 1-ni tam itirib, 2-si üzrə mədaxil

məhdudlaşdırılıb. 4-cü vergi növü olan bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisi üzrə 2021-ci ildə ümumiyyətlə mədaxil olmayıb. Belə bir vəziyyətdə mərkəzi hakimiyyət təmsilçilərinin bələdiyyələri onlara verilmiş maliyyə imkanlarından və səlahiyyətlərdən istifadə edə bilməməkdə qınamaları və buna görə də əlavə səlahiyyət verilməsinə lüzum olmadığını iddia etmələri onların əksmərkəzləşmə islahatlarında maraqlı olmamasının göstəricisidir. Azərbaycanda Xartiyanın tələblərini yerinə yetirmə səviyyəsini qiymətləndirmək üçün Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Monitorinq Qrupu tərəfindən 2003 (126 saylı Tövsiyə), 2012 (326 saylı Tövsiyə) və 2021-ci illərdə (461 saylı Tövsiyə) aparılmış monitorinqlərin nəticəsi olaraq verilmiş tövsiyələrdə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin artırılması, maliyyə imkanlarının genişləndirilməsi vurğulanır, bələdiyyələrin ümumi dövlət idarəetməsinin tərkib hissəsi olaraq dövlət hakimiyyətini həyata keçirən dövlət institutu qismində tanınması təklif edilir. Hazırda Azərbaycan Avropa Şurasına üzv dövlətlər arasında ən zəif bələdiyyə institutuna malik olan ölkə hesab olunur. Mərkəzi hakimiyyət 2001-ci ildə qəbul edib öhdəlik şəklində götürdüyü Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının tələblərini 22 ildir yerinə yetirmir.

Bu ilin fevral ayında yerli özünüidarə institutu ilə bağlı parlamentdə gedən müzakirələrdə deputatlar növbəti dəfə yerli özünüidarəetmə sahəsində islahatların vacib olduğu bildiriblər. Bu dəfə islahat tədbiri qismində əsasən bələdiyyə qurumlarının və onların üzvlərinin sayının azaldılması təklif edilib. Azərbaycanda iki dəfə – 2009 və 2014-cü illərdə bələdiyyələrinin sayının azaldılması istiqamətində addımlar atılıb və onların sayı 2 dəfəyədək azaldılıb. Ancaq bu addım nəinki bələdiyyələrin güclənməsinə heç bir töhfə verməyib, hətta onların problemlərini daha da dərinləşdirib. Yerli özünüidarə sahəsində islahat, ilk növbədə, bələdiyyələrin statusunun müəyyənləşdirilməsi ilə başlamalıdır, sonra isə müvafiq səlahiyyətlər verilməli və ona uyğun maliyyə mənbələri

ilə təmin edilməlidir.