

Səlahiyyətsiz və maliyyəsiz Azərbaycan bələdiyyələri

written by Rovshan Aghayev

Cəmi 8 ay sonra Azərbaycanda bələdiyyə seçkiləri keçiriləcək. Amma ictimai rəydə yerli özünüidarə institutunun varlığı və yoxluğu arasında fərq yoxdu. İnsanlar gecə yatıb sabah açıldıqda bütün bələdiyyə ofislərinin qapısını qıfıllanmış görsələr, onların həyatında heç nə dəyişməyəcək. Çox sadə səbəbə görə: bələdiyyələr insanlara xidmət göstərmək, yerli sosial-iqtisadi problemləri həll etmək üçün real, müstəsna, həmçinin zəruri səlahiyyətlərə malik deyillər.

Səlahiyyət, status və maliyyə problemləri

Hüququn qəliz dililə Azərbaycanda yerli özünüidarənin real imkanları ilə bağlı təsvirə keçməzdən öncə hər biriniz öz yaşadığınızı əraziyə baxın: məişət tullantılarını mənzil-istismar sahələri daşıyır, ictimai nəqliyyatı icra hakimiyyətləri tənzimləyir, içməli suyu dövlət şirkətindən alırsınız, yolları icra hakimiyyətləri və bu sahəyə səlahiyyətli dövlət şirkəti çəkir (yaxud təmir edir), uşaq bağçalarına, məktəblərə, kitabxanalara və digər mədəniyyət, eyni zamanda idman-sağlamlıq obyektlərinin fəaliyyətinin təmin edilməsinə müvafiq nazirliklər məsuliyyət daşıyır. Bu qədər xidmətin içərisində bələdiyyələr üçün bir yer görürsünüzmü?

Problemin ən maraqlı olan tərəfinə baxaq: hansı inzibati-ərazi vahidlərində yerli xidmətlər üçün əhalidən (həmçinin müəssisə və təşkilatlardan) haqq yığmaq, dövlət büdcəsindən subsidiya almaq imkanı varsa istisnasız olaraq həmin məkanlarda dövlət strukturları xidmət göstərir və bələdiyyələr hər hansı rol ala bilmir. İri şəhərlərdə və rayon mərkəzlərində məişət tullantılarının toplanması və nəqli, içməli suyun çatdırılması, yollara xidmət və s. bunun qabarıq nümunələridir. Lakin kənd ərazilərində hökumət bələdiyyələrə zəruri məbləğdə vəsait vermədiyi və xidmətləri pullu etmək

çətin olduğu üçün məmurlar hər addımda bu işin məsuliyyətini bələdiyyələrin üzərinə yönəltməyə çalışırlar.

Reallıqdan hüquqa keçək. Azərbaycanda bələdiyyələrin yaranmasından artıq 20 il ötür. Ötən dövrdə yerli özünüidarənin fəaliyyəti ilə bağlı çoxsaylı normativ-hüquqi aktlar qəbul edilib, Avropa Şurasının "[Yerli Özünüidarə Haqqında](#)" Xartiyası ratifikasiya olunub. Eyni zamanda, Konstitusiyada bələdiyyələrin fəaliyyətinin tənzimlənməsi ilə bağlı ayrıca bölmə yer alıb. Qüvvədə olan hüquqi baza bələdiyyələrin fəaliyyət sferasını ümumi şəkildə müəyyənləşdirsə də, yerli idarəetmədə paralellik mövcuddur və səlahiyyətlər müstəsna deyil. Eyni funksiyalar həm dövlət hakimiyyət orqanları, həm də yerli özünüidarə üçün müəyyən edilir. Lakin həm hakimiyyət gücü, həm də maliyyə baxımından dominantlıq dövlət təşkilatlarında olduğu üçün bələdiyyələr faktiki olaraq səlahiyyətsiz vəziyyətdədirlər. "Yerli Özünüidarə haqqında" Xartiyanın 4.4-cü maddəsinə əsasən, səlahiyyətlər müstəsna olmalı, bir hakimiyyət təsisatına tanınan səlahiyyətlər digərinə verilməməlidir. Səlahiyyətlərin qeyri-müəyyənliyi funksiyaların məhdudluğu ilə birləşdikdə mənzərə daha da tündləşir.

Daha ciddi məqam – Azərbaycan bələdiyyələrinin statusunun qeyri-müəyyənliyi problemi var. "Bələdiyyələrin statusu haqqında" [Qanunun](#) 1-ci maddəsinə görə, yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkili sistemidir və bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu reallaşdırmaq, Konstitusiyada nəzərdə tutulan (maddə 144) dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Lakin bu anlayış qanunvericilikdə bələdiyyələrin nə real hakimiyyət statusuna malik strukturlar, nə də ümumi dövlət idarəçiliyinin tərkibinə daxil olan orqanlar kimi təsbit olunmasına imkan vermir. Göründüyü kimi, bu hüquqi təsbit Azərbaycanda bələdiyyələrə real hakimiyyət statusu və rəsmi idarəetmənin tərkib hissəsi olmaq hüququ vermir. Halbuki "Yerli özünüidarə haqqında" [Xartiyanın](#) 3-cü maddəsinə görə, yerli özünüidarə dövlət

işlərini reqlamentləşdirmək və yerli əhalinin maraqlarına uyğun idarə etmək hüququdur. Bu müddəa hüquqi olaraq yerli özünüidarəni hakimiyyət səlahiyyətləri olan təsisat kimi müyyənləşdirir. Yeri gəlmişkən, AŞ-nın yanaşmasına görə, dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq və əsas etibarilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir (Xartiyanın 4.3-cü maddəsi).

Nəhayət, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Gürcüstanda yerli və regional demokratiyaya dair 2004-cü ildə qəbul etdiyi 157 sayılı Təvsiyədə qeyd olunur ki, təhsil, səhiyyə, sosial təminat və mədəniyyət sahələrinə aid vacib funksiyalar bilavasitə yerli maraqlarla bağlıdır. Həmin sahələr üzrə funksiyaların bələdiyyələrin məsuliyyət dairəsindən çıxarılması və bu qurumların səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması yerli özünüidarənin ikinci dərəcəli orqanlar kimi qəbul olunması [riski yaradır](#). Azərbaycanda bələdiyyələrin mövcud səlahiyyətlərinə məhz bu standart və prinsiplərdən yanaşdıqda real vəziyyəti daha dürüst qiymətləndirmək mümkündür.

Azərbaycan bələdiyyələrinin səlahiyyətləri kimi maliyyə resursları da son dərəcə məhduddur. Məsələn, 2017-ci ildə Azərbaycanın bütün bələdiyyələrinin (Bakı şəhərinin də bələdiyyələri daxil) [büdcəsi 36 mln. manat](#) (21 mln. dollar) təşkil edib. Bu, orta hesabla hər bir bələdiyyə üçün 22.5 min manata (13 min dollar) bərabərdir. Bakı şəhərindən kənarda olan bələdiyyələr üzrə bir bələdiyyənin illik büdcə gəlirləri orta hesabla 16 min manat, kənd bələdiyyələri üzrə hətta 10 000 manatdan da azdır. 4-5 nəfərlik heyəti olan bir bələdiyyə üçün bu hətta əmək haqqı və inzibati xərcləri belə ödəyəcək bir büdcə deyil. Dövlətin neft-qaz şirkətlərində orta maaş alan bir işçinin aylıq məvacibi kənd bələdiyyələrinin aylıq büdcə gəlirlərindən belə çoxdur. Təkcə bu fakt Azərbaycanda bələdiyyə institunun real imkanlarını qiymətləndirmək üçün aşkar bir nümunədir. İri şəhərləri nəzərə almasaq belə, hətta xırda bir kənd bələdiyyəsi 10-15 min manatla 1 il ərzində hansı funksiyaları yerinə yetirə bilər?

Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə dəstəyinin yerli büdcələrdə payı da böyük deyil və yerli özünüidarənin bütün gəlirlərinin təxminən 15%-ni təşkil edir (təxminən 5 mln. manat və ya 3 mln. dollar). Müqayisə üçün qeyd etməyə dəyər ki, Avropa Şurası ekspertlərinin Avropa ölkələrinin təmsalında apardıqları dəyərləndirmələrə görə, yerli özünüidarə sisteminin effektiv fəaliyyət göstərməsi üçün ölkə üzrə bələdiyyə büdcələrinin məcmu məbləğinin ÜDM-ə nisbəti üçün minimum yol verilən hədd olaraq 7% qəbul edilir. Azərbaycanda həmin göstərici 0.04% təşkil edir və ölkə üzrə bələdiyyə gəlirlərinin əhalinin hər nəfərinə düşən məbləği 3.5 manatdır (2 dollar).

Regional müqayisə: Azərbaycanda bələdiyyə institutunun portreti kənardan necə görünür?

Azərbaycanda bələdiyyə institutunun gerçək portretini görmək üçün daha doğru yanaşmalardan biri müxtəlif ölkələrlə səlahiyyət və maliyyə resurslarının müqayisə edilməsidir. Şübhəsiz ki, bu sistemin formalaşdırılması sahəsində 100-200 illik təcrübəsi olan ölkələrlə müqayisə məqbul görünməyə bilər. Bu baxımdan on illər ərazində Azərbaycanla oxşar siyasi sistemə malik olmuş, eyni dövrdə dövlət müstəqilliyi qazanmış ölkələrlə müqayisə etmək mümkündür.

Məsələn, Gürcüstanda hələ 90-cı illərin ortalarından başlayaraq yerli özünüidarə institutunun formalaşdırılması istiqamətində ciddi addımlar atılmış, xüsusilə də ölkədə həm rayon və kəndlər, həm də regional səviyyədə yerli özünüidarənin yaradılmasına nail olunmuşdu. İlk onillikdə bələdiyyələrin sayı çox olsa da, 2013-ci ildə yerli özünüidarə sahəsində islahatların ikinci dalğası çərçivəsində bələdiyyələrin sayı əhəmiyyətli dərəcədə azaldıldı. 2017-ci ildə qəbul edilmiş yeni qanunvericilik paketinə əsasən Gürcüstanda əhali bələdiyyələri rayon və şəhərlər səviyyəsində seçir, kəndlər isə rayon bələdiyyələri tərəfindən təyin edilən şəxslər tərəfindən idarə olunur. Bələdiyyələr partiya sistemi əsasında formalaşır. Ölkədə 12 region mövcuddur. Onlardan

yalnız Tbilisi şəhərinin paytaxt kimi xüsusi, həmçinin seçkili yerli özünüidarə statusu var. Paytaxt şəhəri sakinlərin ümumi səsverməsi ilə seçilən şəhər şurası və mer tərəfindən idarə edilir. İkisi (Abxaziya və Aqarıstan) muxtar respublika olmaqla, yerdə qalan 11 region seçilmiş şəxslər tərəfindən deyil, mərkəzi hakimiyyət tərəfindən təyin edilən komissarlar tərəfindən [idarə edilir](#).

Ölkə üzrə 12 regionun inzibati sərhədləri çərçivəsində 64 bələdiyyə fəaliyyət göstərir və 5-i şəhər (Tbilisi, Kutaisi, Rustavi, Poti və Batumi), 59-u isə rayon özünüidarə statusuna malikdir. Həm şəhər, həm də rayon bələdiyyələri eyni səlahiyyətə malikdir. Onlar arasında yeganə fərq statusları ilə bağlıdır: şəhərlər avtonom fəaliyyət göstərir və yalnız şəhər inzibati ərazisi sərhədlərində şəhər özünüidarə statusu daşıyırlar. Rayon bələdiyyələri isə kənd və qəsəbələri əhatə edən böyük aqlomerasiya hesab edilir və yerli özünüidarə statusuna malikdirlər.

Gürcüstanda bələdiyyələr 3 strukturadan ibarətdir: seçilmiş şəxslərdən ibarət qanunverici orqan və ya Şura (Sakrebulo), icra funksiyasını yerinə yetirən adminstrativ orqan (Gamgeoba) və bələdiyyə başçısı (Mer). 2013-cü ildə Gürcüstanda qəbul edilmiş “Yerli Özünüidarə haqqında” [Məcəlləyə](#) əsasən bələdiyyələr geniş səlahiyyətlərə malikdir və sənədin 16-cı maddəsi bələdiyyələrin məxsusi və müstəsna səlahiyyətlərinin dairəsini müəyyənləşdirir. Bu maddəyə əsasən, ərazi planlaması; mühəndis infrastrukturunun inkişaf etdirilməsi; tikintiyə icazə və nəzarət; qəbristanlıqlara xidmət; yerli avtomobil yollarının idarəçiliyi; ictimai nəqliyyatın təşkili və tənzimlənməsi; nəqliyyat vasitələri üçün parklanma yerlərinin təşkili; məişət tullantılarının toplanması və daşınması; ərazinin abadlaşdırılması və işıqlandırma; su və kanalizasiya təchizatı; məktəbəqədər və orta ümumtəhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin edilməsi; əlillər, uşaqlar və yaşlı insanların asudə vaxtının təşkili və bununla bağlı zəruri sosial infrastrukturun inkişaf etdirilməsi; evsiz vətəndaşların qeydiyyatının aparılması bələdiyyələrin müstəsna

səlahiyyətləri sırasına daxildir. Məcəlləyə əsasən dövlət hakimiyyət orqanları müvafiq maliyyə ayırmaq şərtlə bələdiyyələrə özlərinin yerlərlə bağlı hansısa səlahiyyətlərini də həvalə edə bilərlər.

Gürcüstanda bələdiyyələr Azərbaycanla müqayisədə kifayət qədər geniş maliyyə resurslarına da sahibdirlər. Məsələn, 2018-ci ildə Tbilisi şəhər bələdiyyəsinin sərəncam verdiyi büdcənin həcmi 897 mln. lari (345 mln. dollar) təşkil edib ki, [bu Azərbaycan üzrə 1606 bələdiyyənin birlikdə büdcəsindən təxminən 20 dəfə çoxdur.](#) Şəhər büdcəsinin təxminən 57%-i bələdiyyənin öz xətt ilə (vergilər, rüsumlar, əmlakın özəlləşdirilməsindən və icarəsindən, xidmət haqlarından və s.) formalaşır, 43%-i isə tarazlaşdırıcı transfert kimi mərkəzi büdcədən daxil olur.

Bütövlükdə isə Gürcüstan üzrə bütün bələdiyyələrin sərəncam verdiyi büdcənin məcmu məbləği 2 mlrd. lariyə (800 mln. dollara) yaxındır ki, həmin məbləğin 29%-i (223 mln. dollar) grantlar və tarazlaşdırıcı transfertlər formasında mərkəzi hökumətdən alınır. Yerdə qalan yerli büdcə gəlirləri bələdiyyələrin şəxsi mənbələrindən formalaşır. Göründüyü kimi, Gürcüstanda bələdiyyələrin sərəncamında olan maliyyə resurslarının həcmi Azərbaycanla müqayisədə təxminən 40 dəfə çoxdur. Hər halda Gürcüstan kimi iqtisadi cəhətdən zəif, bizim kimi siyasi və iqtisadi transformasiya dövrünü yaşayan ölkə ilə həm bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsini, həm də maliyyə imkanlarını müqayisə etdikdə, Azərbaycanda yerli özünüidarə sisteminin real portreti daha aydın görünür.

Təcili islahatları hardan başlamalı?

Beləliklə, Azərbaycanda keçiriləcək sayca 5-ci bələdiyyə seçkiləri ərəfəsində yerli özünüidarə islahatlarının başlanmasının zəruriliyi hökumət səviyyəsində qəbul edilməli və vaxt itirmədən islahatlara başlanılmalıdır.

İlk növbədə paytaxt və bir sıra iri şəhərlərin təmsalında böyük şəhər bələdiyyəsinin yaradılması, 2019-cu ilin

dekabrında həmin şəhərlər üzrə mer seçkisinin keçirilməsi çox önəmlidir. Nəzərə almaq lazımdır ki, Azərbaycan Avropa Şurasına üzv ölkələr arasında paytaxtda böyük şəhər bələdiyyəsi (bütün şəhəri əhatə edən vahid seçkili şura) yaratmayan yeganə ölkədir. Halbuki son 18 ildə Şura Azərbaycana bununla bağlı 2 dəfə [təvsiyələr](#) təqdim edib. Avropa Şurasının ümumi mövqeyi budur ki, ölkənin istənilən aqlomerasiyası özündə paytaxt şəhəri qədər çoxsaylı inzibati ərazi vahidlərini birləşdirmir. Bu ərazi vahidlərinin hər biri isə bir-birinə sıx infrastruktur tellərilə bağlı olur. İdarəetmədə vahidlik, onlar arasında əlaqələndirmə təmin olunmadıqda isə paytaxt təsərrüfatının idarə olunmasında pərakəndəlik və xaos yaranır. Paytaxt şəhəri elə mürəkkəb və daimi inkişaf edən mexanizmdir ki, razılaşdırılmış strategiya olmadıqda nəticələrin aradan qaldırılması ölkə üçün böyük resurslara başa gələ bilər. Başqa tərəfdən, eyni şəhər daxilində bütün sakinlərin ictimai xidmətlərə bərabər şəkildə çıxışı olmalıdır. İdarəetmənin tamlığı təmin olunmadan isə bu disbalansın aradan qaldırılması olduqca çətindir.

Avropa Şurası üzv dövlətlərə paytaxt şəhərlərinin özünüidarəsinə dair son 6 ildə 2 tövsiyə ünvanlayıb. “Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında” [133 sayılı Təvsiyəyə](#) əsasən, paytaxt şəhərlərinə elə şərait yaradılmalı və elə səviyyədə resurslar təqdim olunmalıdır ki, onlar öz administrativ funksiyalarını müstəqil həyata keçirə bilsinlər. Öz növbəsində Təvsiyə sənədinin 12-ci bəndinə görə, istənilən paytaxt şəhərinin idarə olunmasının əsas şərtlərindən biri vətəndaşların qərar qəbulu prosesində iştirakının təmin olunmasıdır.

Bundan əlavə, Avropa Şurasının “Paytaxt şəhərlərinin statusu haqqında” 219 sayılı Təvsiyəsi də (sənəd 2007-ci ildə qəbul olunub) mərkəzi şəhərlərdə vahid yerli özünüidarə prinsiplərinin tətbiqini nəzərdə tutur. Təvsiyə sənədinin [8-ci bəndində](#) deyilir ki, mərkəzi hökumətin nəzarəti altında olan qurumlar paytaxtın yerli özünüidarə qurumlarının fəaliyyətini kompensasiya edə bilməz.

Digər tərəfdən, yerli səviyyədə aparıcı rəsmi idarəetmə qurumları kimi bələdiyyələrin tanınması, yerli sosial-iqtisadi problemlərin həllilə bağlı əsas səlahiyyətlərin xalqın seçəcəyi bu qurumların səlahiyyət dairəsinə keçməsi, yerli seçkili şəxslərə parlament üzvlərinə oxşar səviyyədə hüquqi statusun müəyyənləşdirilməsi, eyni zamanda bələdiyyələrə rəsmi hakimiyyət statusunun verilməsi təmin edilməlidir. Nəhayət, bələdiyyələrə onların yeni müəyyənləşdirilmiş səlahiyyətlərinə uyğun maliyyə mənbələrinin təqdim olunması və maliyyə muxtariyyətinin tanınması baş verməlidir.

Hər kəsin bu reallığı qəbul etməsində ictimai fayda var: yerli özünüidarə lokal problemlərinizi yaşadığınız ərazinin sərhədlərindən mərkəzə daşımadan, aylarla və bəzən illərlə ən vacib ehtiyaclarınızın həlli üçün mərkəzdə oturan məmurun imzasını gözləmədən öz qərarınız və maliyyənizlə operativ həll etməyin alternativsiz mexanizmidir. Yerli özünüidarə olmayanda ən xırda lokal problemlər belə globallaşır, ölkə miqyaslı problemə çevrilir, hətta ucqar kənddə belə yolun çəkilməsi üçün ölkə prezidentinin müdaxiləsini tələb edir. Dövlətin strateji qərarlarına məsul ali rəqlı şəxsin – 3500-4000 kəndin, 75-80 şəhərin lokal sosial-iqtisadi problemlərlə yorulmasına ehtiyac yoxdu. Yerli özünüidarə təkçə ölkənin sosial-iqtisadi problemlərinin həlli üçün vacib institut deyil. Bu təsisatlarda həmçinin ölkənin nəhəng kadr bankı formalaşır – hansı ki, onların bir çoxu sonradan ölkənin taleyini həll edən insanlara çevrilir (məsələn, R.T. Ərdoğan). Yerli özünüidarə olmayanda böyük bir insan potensialı itirilmiş olur. Bu təsisat çoxpartiyalı sistemə və son nəticədə cəmiyyətdə iştirakçılıq vasitəsilə demokratiya və plüralizmə də təminat verir. Hazırda iqtisadi inkişafı və demokratiyanı eyni anda bir araya gətirən elə bir ölkə yoxdur ki, buna yerli özünüidarəsiz nail olmuş olsun. Nəzərə alaq ki, yerli özünüidarə idarə olunan cəmiyyətdən özünü idarə edən azad cəmiyyətə keçid üçün təməl şərtidir.