İşğaldan azad olunmuş ərazilərin özünüidarəsi necə qurulmalıdır?

written by Samir Aliyev

Azərbaycan hökuməti Vətən Müharibəsi (27.09.2020-10.11.2020) nəticəsində işğaldan azad edilmiş ərazilərdə təcili olaraq yaşayışın bərpası işinə başlayıb. Hazırda hökumətin qarşısında duran əsas vəzifə qısa müddətdə ərazilərin minalardan təmizlənməsi, paralel olaraq ilkin infrastrukturun qurulması və sonrakı mərhələdə yaşayış evlərinin tikintisinə başlamaqla əhalinin öz torpaqlarına qayıdışını təmin etməkdir. Ancaq əhalinin qayıdışı təkcə fiziki yox, həm də müvafiq idarəetmə institutlarının qurulması fonunda baş verməlidir. Bunlardan biri də yerli özünüidarə institutunu təmsil edən bələdiyyələrdir.

Azərbaycan 2002-ci ildə 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."* Həqiqətən də 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. 2020-ci ilin sentyabr ayının 27-dən başlayan əks-hücum əməliyyatları nəticəsində həmin ərazilərin böyük hissəsi Azərbaycan hakimiyyətinin nəzarətinə keçib.

Azərbaycanın tam və qismən işğaldan azad olmuş ərazilərinin inzibati ərazi bölgüsü **1-ci Cədvəldə** göstərilib. Bu ilin sentyabr-noyabr aylarında Azərbaycanın 6 rayonu – *Ağdam, Cəbrayıl, Füzuli, Zəngilan, Qubadlı, Kəlbəcər* rayonları tam,

Şuşa, Laçın, Xocavənd və *Xocalı* rayonları isə qismən işğaldan azad edilib. Hazırda **Şuşa** rayonuna daxil olan Şuşa şəhəri və 2 kəndi, Xocavənd rayonunun **Hadrut** qəsəbəsi və 35 kəndi, **Xocalı** rayonunun **9** kəndi Azərbaycanın nəzarətindədir. **Laçın** rayonuna gəldikdə isə rayona daxil olan Laçın şəhəri və bir neçə kənd istisna olmaqla digər ərazilər azad olunan yaşayış məntəqələri sırasındadır. **Tərtər** rayonunun işğal altında qalmış sonuncu 3 kəndi də Azərbaycan hökumətinin nəzarətinə verilib.

Cədvəl 1: Azərbaycan Respublikasının şəhər və rayonlarının inzibati ərazi bölgüsü

Şəhər və rayonların adları	**Rayonlar**	**Şəhərlər**	**Qəsəbələr**	**Kənd yaşayış məntəqələri**	**Kənd inzibati ərazi dairələri**
Azərbaycan Respublikası	**63**	**78**	**261**	**4248**	**1726**
Yuxarı Qarabağ iqtisadi rayonu üzrə	***7***	***10***	***40***	***538***	***189***
Cəbrayıl rayonu	1	1	4	92	22
Füzuli rayonu	1	2	16	82	27
Ağdam rayonu	1	1	14	123	34
Tərtər rayonu	1	2	1	74	39
Xocalı rayonu	1	1	1	50	17
Şuşa rayonu	1	1	1	37	12
Xocavənd rayonu	1	1	2	80	38
Xankəndi şəhəri	–	1	1	–	–

Kəlbəcər–Laçın iqtisadi rayonu üzrə	***4***	***4***	***7***	***442***	***150***
Kəlbəcər rayonu	1	1	1	145	53
Laçın rayonu	1	1	1	125	47
Qubadlı rayonu	1	1	–	93	30
Zəngilan rayonu	1	1	5	79	20

Mənbə: DSK

Azərbaycanda fəaliyyət göstərən 1606 bələdiyyə arasında **Ağdam** və **Füzuli** rayonlarını əhatə edən bələdiyyələrə də rast gəlmək olar. Belə ki, bu rayonların bəzi əraziləri işğal olunmadığından həmin yaşayış məntəqələrində yerli özünüidarə qurumları mövcuddur. Hazırda Ağdam rayonunda 11 qəsəbəni və 79 kəndi əhatə edən 14 bələdiyyə, Füzuli rayonunda 1 şəhəri, 16 qəsəbəni və 18 kəndi əhatə edən 21 bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Şübhəsiz ki, işğaldan azad olunmuş ərazilərdə əhali məskunlaşması təmin edildikdən sonra digər institutlar kimi yerli özünüidarə institutlarının da yaradılmasına başlanacaq. İlkin qiymətləndirməmizə görə, işğaldan azad olunmuş inzibati-ərazi vahidlərində təxminən 259 yeni bələdiyyənin yaradılması mümkündür **(Cədvəl 2).**

Cədvəl 2: İşğaldan azad olunmuş ərazilərdə bələdiyyələrin inzibati-ərazi tipi üzrə təşkilinin mümkün sayı

Rayonların adları	**Şəhər bələdiyyəsi**	**Qəsəbə bələdiyyəsi**	**Kənd bələdiyyəsi**	**Cəmi**
Cəbrayıl rayonu	1	4	22	**27**
Füzuli rayonu	1	3	21	**25**
Ağdam rayonu	1	3	12	**16**

Tərtər rayonu	–	–	3	**3**
Xocalı rayonu	–	–	9	**9**
Şuşa rayonu	1	–	2	**3**
Xocavənd rayonu	–	1	18	**19**
Kəlbəcər rayonu	1	1	53	**55**
Laçın rayonu	–	–	45	**45**
Qubadlı rayonu	1	–	30	**31**
Zəngilan rayonu	1	5	20	**26**
CƏMİ:	**7**	**17**	**235**	**259**

Qeyd: *Cədvəl müəllifin şəxsi mülahizəsi əsasında hazırlanıb*

Azərbaycanda bələdiyyələr inzibati ərazi tipinə görə bölgüsü şəhər, qəsəbə və kənd olmaqla 3 yerə bölünür. **Cədvəl 2-də** göstərilən ssenari özünü doğruldacağı halda yeni yaradılacaq 259 bələdiyyənin 7-si şəhər, 17-si qəsəbə, 235-i isə kənd bələdiyyəsi olacaq. Dövlət Statistika Komitəsinin məlumatına görə, bu ərazilərdə ümumilikdə 14 şəhər, 47 qəsəbə, 980 kənd, 339 kənd inzibati ərazi dairələri mövcuddur **(Cədvəl 1)**. Tərtər, Füzuli və Ağdam rayonlarının müəyyən hissəsi işğal olunmamış ərazi olub, indi isə tam olaraq azad olunub. Ancaq bəzi rayonlar qismən azad olunub. Deməli, bələdiyyələr ancaq yeni azad edilmiş ərazilərdə yaradılacaq. Həmin ərazilərdə yaradılacaq bələdiyyələrin sayı isə hökumətin tətbiq edəcəyi qərardan asılı olaraq müəyyənləşəcək.

Azərbaycanda 20 il öncə bələdiyyələr yaradılmağa başlananda bu qurumlar inzibati ərazi vahidlərinin sərhədləri, yəni *bir şəhər – bir bələdiyyə*, *bir qəsəbə – bir bələdiyyə*, *bir kənd – bir bələdiyyə* prinsipləri əsas götürülmüşdü. Kiçik bələdiyyələr həddindən çox idi. Elə bələdiyyə var idi ki,

ərazisində 35 nəfər yaşayırdı. Bütün bunları nəzərə alaraq, hökumət 2009 və 2014-cü illərdə bələdiyyələrin birləşdirilməsinə qərar verdi və sonda onların sayı 2757-dən 1606-ya qədər azaldıldı. Hökumət birləşmə siyasətini tətbiq edəndə bələdiyyə ərazisinin sərhədlərini inzibati ərazi dairələrinin (sovet dövründə mövcud olmuş *sovetlik*) sərhədlərinə uyğunlaşdırmağa çalışdı. Yəni, əgər bir inzibati ərazi dairəsində bir neçə kənd varsa, həmin ərazidə olan kənd bələdiyyələri bir-biri ilə birləşdirildi. Bu baxımdan işğaldan azad olunmuş ərazilərdə yaradılacaq bələdiyyələrin təşkilinin kiçik istisnalarla inzibati ərazi dairəsi əsasında formalaşması istisna edilmir. Elə olan halda təxminən 260-a yaxın yeni bələdiyyənin yaranması mümkündür. Hökumətin inzibati ərazi dairələrinin sayında və sərhədlərində və ya bələdiyyələrin formalaşması prinsipində dəyişikliklər edəcəyi təqdirdə bələdiyyələrin sayı dəyişə bilər.

Bələdiyyə üzvlərinin sayı necə formalaşmalıdır?

Seçki Məcəlləsinə görə, Azərbaycanda yerli özünüidarəni həyata keçirən bələdiyyələrin üzvləri çoxmandatlı seçki dairələri üzrə seçilirlər. Bələdiyyə üzvlərinin sayı yerli əhalinin sayı əsasında müəyyənləşir. Həmin Məcəllənin 210-cu maddəsinə görə, əhalisinin sayı 500 nəfərə qədər olan ən kiçik bələdiyyələrə 5 üzv seçilir. 19 üzvdən ibarət ən böyük bələdiyyələrdə isə əhalinin sayı 100.000 – 299.999 nəfər olmalıdır. Azad olunmuş ərazilərdə yerli özünüidarə qurumlarına seçkilər keçiriləndə bələdiyyə üzvlərinin sayı eyni prinsip əsasında müəyyənləşəcək. Azad olunan şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə yaşayacaq əhalinin sayı barədə rəsmi statistik məlumat olmadığından həmin ərazilərdə seçiləcək bələdiyyə üzvlərinin dəqiq sayı barədə fikir bildirmək çətindir. Yeni yaradılacaq yerli özünüidarə qurumlarına seçiləcək üzvlərin sayı bələdiyyə qurumlarının və orada yaşayacaq əhalinin sayından asılı olacaq və təxmini hesablamalara görə, bələdiyyə üzvlərinin sayı 2000-2500 civarında dəyişə bilər.

Seçki Məcəlləsinə görə, bələdiyyələrin səlahiyyət müddəti 5

ildir (maddə 211). Bələdiyyələrin fəaliyyət göstərdiyi 20 ildə yerli özünüidarə qurumlarına 5 dəfə seçki (1999, 2004, 2009, 2014 və 2019) keçirilib. Sonuncu seçkidən cəmisi 1 il keçib və növbəti seçki 2024-cü ildə keçiriləcək. Bu baxımdan qanunvericilik bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsinə 6 aydan çox müddət qaldığı halda yeni seçki keçirməyə imkan verir. Ancaq indiki halda obyektiv səbəbdən əhalinin öz evlərinə qayıtması uzun çəkə bilər. Azərbaycan Respublikası Ərazilərinin Minalardan Təmizlənməsi üzrə Milli Agentliyin (ANAMA) direktoru Qəzənfər Əhmədov mətbuata açıqlamasında qeyd edib ki, ərazilərin minalardan təmizlənməsi üçün ən azı 5-6 il tələb olunur. Bu onu deməyə əsas verir ki, azad olunmuş ərazilərdə bələdiyyə seçkilərinin keçirilməsi ən tezi ölkə üzrə bələdiyyə seçkiləri ilə eyni vaxtda mümkün olacaq. Çünki bələdiyyələrin yaradılması ancaq məcburi köçkünlərin yaşayış məskənlərinə qayıtmasından sonra mümkündür.

Bələdiyyə büdcəsinin formalaşma mənbələri

Bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini icra etmələri üçün onların maliyyə təminatı, yəni illik büdcəsi olmalıdır. Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında Qanuna görə, yerli büdcənin gəlirləri vergi və qeyri-vergi gəlirləri hesabına formalaşır. Vergi gəlirlərinə 4 vergi növü – *fiziki şəxslərin torpaq vergisi; fiziki şəxslərin əmlak vergisi; yerli əhəmiyyətli tikinti materialları üzrə mədən vergisi; bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisə və təşkilatlardan mənfəət vergisi* daxildir. Qeyri-vergi gəlirlərinə isə *reklam daşıyıcılarının yerləşdirilməsi ilə bağlı ödənişlər, kurort, mehmanxana, avtomobillərin dayanacaqları üçün rüsumlar, dövlət büdcəsindən verilən maliyyə yardımları, bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən gəlirlər və s. yerli ödənişlər* daxildir. Bələdiyyə büdcələrinin əsas gəlir mənbəyi bir qayda olaraq vergi olmayan gəlirlərin payına düşür. Vergi olmayan gəlirlərin əsas mənbəyi isə bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən gəlirlər və dövlət büdcəsindən verilən dotasiya, subvensiya və ssudalardır. Məsələn, 2019-cu

ildə ölkə üzrə yerli büdcə gəlirlərinin 58,8%-i vergi olmayan, 38,7%-i vergi, 2,6%-i isə digər gəlirlərin payına düşüb. Bələdiyyə əmlakının özəlləşdirilməsindən, icarəyə və istifadəyə verilməsindən gəlirlər ümumi büdcənin 36%-ni, dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyalar isə 15,6%-ni təşkil edib. Vergi gəlirlərinə gəldikdə isə ümumi büdcə gəlirlərində fiziki şəxslərdən torpaq vergisinin payı 14,6%, fiziki şəxslərdən əmlak vergisinin payı 20,8% olub. Faktiki olaraq ölkə üzrə yerli büdcələrin gəlirlərinin 75%-i vergilər və bələdiyyə mülkiyyətinin özəlləşdirilməsi və icarəyə verilməsi hesabına formalaşıb.

Azad olunmuş ərazilərdə bələdiyyələr yaradıldıqda ilkin dövrdə bu qurumlar üçün büdcə gəlirlərini formalaşdırmaq mümkünsüz olacaq. Çünki yaşayışın yenicə başladığı və əhalinin tam oturuşmadığı bir dövrdə onların yerli vergi ödəməyə cəlb edilməsi real görünmür. Həmin ərazilərdə torpaq islahatı aparılmadığından bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaq və əmlaklar da hələ ki müəyyənləşməyib. Belə vəziyyətdə bələdiyyə torpaq və əmlakının satılması, icarəyə və istifadəyə verilməsi mümkün deyil. Eyni zamanda bələdiyyə mülkiyyətinin məlum olmaması həmin mülkiyyəti təmsil edən torpaq və əmlak üzərində olan *reklam daşıyıcıları, ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödənişləri, avtomobil dayanacaqları və parklanma üzrə vəsaitləri* də büdcəyə cəlb etməyi mümkünsüz edir.

Bütün mənbələrin işləmədiyi bir vəziyyətdə yerli büdcə gəlirlərinin əsas donoru qismində yalnız *dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyalar* çıxış edəcək. Dövlət azad olunmuş ərazilərdə formalaşan bələdiyyələrin fəaliyyətinin təmin edilməsi üçün maliyyə yardımlarını artırmalıdır. Belə vəziyyətdə maliyyə yardımı digər bələdiyyələrdə olduğu kimi büdcə gəlirlərinin 1/6-ni yox, 100%-ni təmin etməlidir. Bunun üçün dövlət büdcəsində yeni bələdiyyələrə ayrılacaq *dotasiya və subvensiyaların həcmi* ən azı 10 milyon manat olmalıdır. Son illər dövlət büdcəsindən ölkənin bütün bələdiyyələrinə ayrılan maliyyə yardımının illik həcmi isə 5 milyon manatdan bir qədər

çoxdur.

Yeni bələdiyyələr: mövcud yoxsa gücləndirilmiş versiya?

Azərbaycanın 20 illik bələdiyyə təcrübəsi olduğundan işğaldan azad olunmuş ərazilərdə yerli özünüidarə institutlarını yaratmaq texniki baxımdan çətinlik yaratmayacaq. Şəhər və rayon mərkəzlərində şəhər bələdiyyələri, qəsəbələrdə qəsəbə bələdiyyələri, bir və ya bir neçə kənd yaşayış məntəqələrində isə kənd bələdiyyələri yaradılacaq. Büdcə gəlirlərinin formalaşması və büdcə xərclərinin istifadəsi təcrübəsi də eynilə yeni bələdiyyələrə proyeksiya olunacaq.

Ancaq hökumət qarşısında 2 seçim var: *1) Yerli özünüidarə institutlarının mövcud idarəetmə yanaşmasını olduğu kimi yeni ərazilərə yaymaq; 2) Əks-mərkəzləşmə islahatları aparmaqla real hakimiyyətə malik bələdiyyə sistemini qurmaq və onu yeni ərazilərdə yaymaq*.

Azad olunmuş ərazilərin idarə edilməsinə münasibətdə vətəndaşlarda böyük bir gözlənti var. Bu gözlənti ondan ibarətdir ki, hökumət həmin ərazilərdə ən yaxşı nümunələri tətbiq edəcək. Analoji gözlənti bələdiyyələrlə də bağlı yaranıb. Hesab edilir ki, yeni bələdiyyələrin səlahiyyəti daha çox olacaq. Bizim arzularımızdan asılı olmayaraq yerli özünüidarə institutlarında mövcud idarəetmə sistemindən ciddi kənarlaşma olmayacaq. Ölkənin bütün bələdiyyələri səlahiyyətsiz və məhdud maliyyəyə malik olduğu halda yeni bələdiyyələrin fərqli müstəvidə fəaliyyəti mümkün deyil. Azərbaycanın qoşulduğu Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının 4.3-cü bəndində belə bir fikir var: *"dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir."* Bu bənd dövlət öhdəliklərinin əks-mərkəzləşməsinin ümumi prinsiplərini nəzərdə tutur. 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.

Hökumət növbəti seçkilərə qədər əks-mərkəzləşmə islahatı apararaq bələdiyyələrin real yerli hakimiyyətə çevrilməsinə nail olmalıdır. Bunun üçün ilk növbədə onların statusu müəyyənləşməli, sonra isə onların səlahiyyətləri artırılaraq ona uyğun maliyyə təminatı verilməlidir. Əks-mərkəzləşmə islahatları isə Konstitusiya islahatları tələb edir. Bu baxımdan hökumət təxirə salmadan Konstitusiya islahatlarının strategiyasını hazırlamalıdır.