

Bir region, iki model, üç ölkə: Cənubi Qafqazda yerli özünüidarə sisteminin müqayisəli təhlili

written by Rovshan Aghayev

Bizi SSRİ-dən ayıran 30 ilə yaxın dövr arxada qalır. Amma elə proseslər var ki, onun nəticələrini ölçmək üçün zaman ölçüsü, gün, ay, il, hətta əsr də yetərli deyil. Məsələn, sovet-sosialist rejimindən yeni sistemə transformasiya başa çatıbmı? Bu məsələdə bizim üçün əsas göstəricilərdən biri budur: biz idarə olunan cəmiyyətin yerində özünü idarə edən bir cəmiyyət qura bildikmi? Bu baxımdan əksmərkəzləşmə, demokratik yerli özünüidarənin formalaşdırılması sovetlərdən azad bazar sistemə transformasiyanı təmin edən həlledici islahatlardan biridir. Əgər bu meyar üzrə sovetlərin 15 müttəfiq respublikasını göz önünə gətirsək, keçmiş ittifaq ölkələrinin 2 hissəyə ayrıldığını görürük: əksmərkəzləşmə islahatlarına gedib yerli özünüidarə sistemini yaradan ölkələr və SSRİ-nin əsl varisi kimi özünü aparıb 70 illik idarəetmə ənənələrinə sədaqətini sonadək qoruyaraq mərkəzləşmədən imtina etməyən, yerli özünüidarə sistemini ya ümumiyyətlə rədd edən, ya da bu sistemi imitasiya edən ölkələr. Birincilər sayca çoxluqdadır: Moldova, Gürcüstan, Ermənistan, 3 Baltikyanı ölkə, Ukrayna və Qırğızıstan. İkincilərə isə başda Rusiya olmaqla, Azərbaycan, Özbəkistan, Türkmənistan, Belarus, Tacikistan və Qazaxıstan daxildir.

Əlbəttə, birincü qrup ölkələrdə əksmərkəzləşmə modelinin xarakterik cizgiləri və prosesin dərinliyi, yerli özünüidarənin inkişaf səviyyəsi bir-birindən xeyli fərqlənir. Məsələn, Baltikyanı ölkələr daha mükəmməl sistem qurmağa nail olublar, Gürcüstan sistemin təkmilləşdirilməsi üçün islahatlar aparır. Amma istənilən halda, daha effektiv bələdiyyə sistemi

qurmağa nail olmuş bu qrup ölkələrdə mərkəzləşmiş idarəetmə sarsılıb, daha demokratik dövlət idarəçiliyi mövcuddur. İkinci qrup ölkələrdən isə müstəqillik dönməndə Belarus və Orta Asiya respublikalarının gündəliyində əksmərkəzləşmə ümumiyyətlə, olmayıb. Rusiya tamam ayrı bir mövzudur.

Azərbaycanda vəziyyət tam 20 ildir gözümüzün önündədir – bələdiyyələr formal olaraq mövcuddur, 1600-dən artıq bələdiyyənin birlikdə maliyyə imkanı az qala bir rayon icra hakimiyyətinin sərəncam verdiyi vəsait qədərdir. Amma bütün hallarda bu qrupa daxil olan ölkələri də birləşdirən ortaq cəhətlər var: idarəetmənin yüksək mərkəzləşməsi, lokal problemlərin həllində və qərar qəbulunda belə mərkəzin dominant rolunun qalması, maliyyə və administrativ əksmərkəzləşmənin siyasi hakimiyyət üçün təhlükə olaraq qəbul edilməsi, vətəndaşların hətta icma səviyyəsində idarəetmə iştirakçılığının qəbul edilməzliyi və s. Bu yazı müstəqillik dövründə artıq beşinci bələdiyyə seçkisini keçirməyə hazırlaşan Azərbaycan və onunla eyni regiona aid iki ölkədə bələdiyyə sisteminin mövcud vəziyyətinin müqayisəli analizinə həsr edilib. Bir müddət əvvəl BRİ ekspertlərinin Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyət və maliyyə problemləri ilə bağlı [araşdırması](#) dərc olunmuşdu. Cəmi 2 ay sonra Azərbaycanda növbəti bələdiyyə seçkilərinin keçiriləcəyini və aktuallığını nəzərə alaraq bu mövzuya yenidən müraciət etməyə ehtiyac duyduq.

Gürcüstanda bələdiyyələr[\[1\]](#)

Gürcüstanda bələdiyyələr 1995-ci ildə qəbul edilmiş Konstitusiyadan dərhal sonra yaranmağa başlasa da, yerli özünüidarəetmə sisteminin güclənməsi, əksmərkəzləşmə islahatlarının dərinləşməsi 2003-cü il “qızılgül inqilabı”ndan sonra baş verdi. Saakaşvilinin hakimiyyətinin ilk illərindən başlayaraq bələdiyyələrin səlahiyyət və maliyyə imkanlarının genişlənməsi istiqamətində addımlar atıldı, ən ciddi yenilik onun hakimiyyətinin son ilində – 2013-cü ildə Konstitusiyaya dəyişiklik nəticəsində həyata keçirildi. Həmin dəyişiklik

nəticəsində bələdiyyələrin status və səlahiyyətləri, yerli idarəetmədə rolu dəqiqləşdirildi. Konstitusiyada qeyd olunur ki, bələdiyyələr məxsusi və dövlət qurumları tərəfindən həvalə edilmiş səlahiyyətlərə malikdirlər, müvafiq qanunvericiliklə müəyyən edilmiş məxsusi səlahiyyətlər müstəsna olmalıdır (yəni bələdiyyələr üçün müəyyən edilmiş səlahiyyət başqa orqanlara ayrıla bilməz – red.) Konstitusiyaya əsasən dövlət orqanları uyğun həcmdə maliyyə təminatı ayırmadığı istiqamətlər üzrə səlahiyyətləri bələdiyyələr üçün müəyyənləşdirə bilməz. Sonra Gürcüstanda Yerli Özünüidarəetmə Məcəlləsi də qəbul edildi. Yeni qanunvericiliyə əsasən “yerli hökumət” dedikdə bələdiyyələr nəzərdə tutulur. Belə ki, Məcəllənin 2-ci maddəsinə görə, vətəndaşlar yerli problemlərin həllini özlərinin seçdiyi yerli hakimiyyətlər vasitəsilə həyata keçirirlər. Bu təsisatlar 2 səviyyədə mövcuddur: 1) özünü idarə edən icmalar (rayon miqyaslı bələdiyyələr); 2) özünü idarə edən şəhərlər (qanunvericiliklə şəhər statusuna malik inzibati ərazi vahidləri üzrə yaradılan bələdiyyələr.)

Əvvəlki sistemdə yalnız Tbilisi şəhərinin meri şəhər əhalisi tərəfindən birbaşa seçilirdi, digər şəhərlərdə isə əhalinin səsi ilə formalaşan şuraların üzvləri arasından müəyyən olunurdu. Yeni qanunvericiliyə uyğun olaraq yerli özünüidarə statusu qazanmış bütün şəhərlərin merləri əhali tərəfindən birbaşa seçilir. Şura üzvləri partiya siyahısı ilə seçilir və səsvermədə iştirak edənlərin azı 4%-nin səsini alan partiyalar yerli parlamentdə mandat qazanmış olurlar. Hazırda Gürcüstanda yerli özünüidarə hüququ olan 5 şəhər (Tbilisi, Kutaisi, Rustavi, Poti və Batumi), 59 icma bələdiyyəsi var. Şəhər və icma bələdiyyələri eyni hüquqla yerli özünüidarə statusuna sahibdir. Lakin onlar arasında bir əhəmiyyətli fərq var: adı çəkilən 5 şəhərdə bələdiyyələr unitar struktura malikdir və vahid bir ərazinin yerli özünüidarə orqanıdır. Lakin icma bələdiyyələri aqlomerasiyadır və yaxın ərazidə yerləşən bir neçə kənd, rayon mərkəzi və ya kiçik şəhərlər birləşərək vahid bələdiyyə formalaşdırırlar. Bələdiyyə şuraları isə bütün kəndlərə öz nümayəndələrini təyin edirlər. Yerli

Özünüidarəetmə Məcəlləsinin 16-cı maddəsi bələdiyyələrə ayrılan müstəsna səlahiyyətləri müəyyənləşdirir. Həmin maddəyə əsasən müstəsna səlahiyyətlərə bunlar daxildir: ərazi planlaşdırması və mühəndis infrastrukturunun inkişafı; tikintiyə icazə və tikinti nəzarəti; məzarlıqların təşkili və saxlanması; yerli əhəmiyyətli avtomobil yollarının saxlanması və nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi, nəqliyyat xidmətlərinin təşkili; avtomobillərin parklanması üçün yerin ayrılması, parklanma qaydasının tənzimlənməsi; park, küçə və digər ictimai məkanlarda tullantıların toplanması və daşınması; su təchizatı (o cümlədən texniki su); məktəbəqədər və orta təhsil müəssisələrinin fəaliyyətinin təmin edilməsi; küçə ticarətinin, reklamlarının yerləşdirilməsinin tənzimlənməsi, yarmarkaların təşkili; sahibsiz heyvanların nəzarətdə saxlanması, ev heyvanlarının saxlanması qaydalarının müəyyənləşdirilməsi; əlillərin, qocaların və uşaqların sosial qayğısı üçün müvafiq infrastrukturun təşkili və saxlanması; evsiz insanların uçotu və onların qalması üçün məkanların təşkili.

Gürcüstanda 12 regional administrasiya var və seçkili deyil, mərkəzi hakimiyyət tərəfindən formalaşdırılır, onlara təyinatlı komissarlar rəhbərlik edir. Regional hökumətlərin əsas funksiyası region daxilində (Acarıstan və Tbilisi istisna olmaqla) bələdiyyələrin fəaliyyətini, həmçinin bələdiyyələrlə mərkəzi hökuməti əlaqələndirməkdir. Regional komissarlar bilavasitə baş nazir qarşısında cavabdehdir. Paytaxt Tbilisi özünüidarə hüququ olan region statusuna malikdir. İcma bələdiyyələrindən fərqli olaraq, Tbilisi bələdiyyəsi daha geniş səlahiyyət dairəsinə malikdir və ilkin səhiyyə xidmətinin, fəvqəladə hallarla bağlı xidmətlərin təşkili kimi əlavə məsələlərə də cavabdehlik daşıyır. Öz büdcəsini təsdiqləmək və vergilər müəyyən etmək səlahiyyətləri onun geniş maliyyə muxtariyyətinə sahib olduğunu göstərir. Şəhər Şurası 50 nəfərdən təşkil olunur – 25 nəfər təkmandatlı dairələrdən majoritar, 25 nəfər isə partiya siyahısı ilə proporsional qaydada seçilir. Tbilisi 10 rayondan təşkil

olunub və onların heç biri ayrı-ayırılıqda yerli özünüidarə statusuna malik deyil. Rayon şuralarının əsas vəzifəsi Tbilisi merinin qəbul etdiyi qərarların icrasını, meriya ilə rayonlar arasında əlaqəni təmin etməkdir.

Tbilisi bələdiyyəsi heç də kiçik olmayan büdcəyə malikdir. 2018-ci ildə meriyanın ümumi büdcəsi 897 mln. lari (təqribən 350 mln. dollar) təşkil edib. Həmin məbləğin 55%-i bələdiyyənin öz mənbələri, 45%-i mərkəzi hökumətin transfertləri hesabına formalaşmış. Eyni zamanda, öz mənbələrindən daxil olmaların təxminən 60%-i vergilər, qalan 40%-i müxtəlif rüsum və ödənişlər, xidmət haqları (məsələn, tullantıların təmizlənməsi üçün) hesabına formalaşmış. Mərkəzi hökumətin transfertlərinin 11%-i məqsədli (konkret layihələrin maliyyələşdirilməsi), 89%-i isə məqsədsiz (büdcənin tarazlaşdırılması üçün) verilib. 2017-ci ildə bütün bələdiyyələrin büdcəsi ümumilikdə 2 mlrd. lari (750 mln. dollar) təşkil edib. Cəmi bələdiyyə büdcələrinin yarısından bir qədər azı (48%) mərkəzi hökumətin transfertləridir. Gürcüstanda bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin ÜDM-də payı 5%-dən bir qədər çoxdur. Bu, Avropanın inkişaf etmiş ölkələri ilə müqayisədə yüksək göstərici olmasa da, keçid ölkələri üçün xeyli yüksək sayıla bilər. Bu fakt Gürcüstanda həm administrativ, həm də maliyyə əksmərkəzləşməsinin sürətli getdiyinə dəlalət edir.

Gürcüstan əksmərkəzləşmə səviyyəsinə görə regionun lider dövləti olsa da, bu sahədə hələ görüləsi işləri kifayət qədər çoxdur. Məsələn, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin ekspertlərinin yerli demokratiya ilə əlaqədar son (2018-ci il) monitorinqinin nəticələrinə görə, bəzi səlahiyyətlərin müstəsnalığının təmin edilməsi sahəsində hələ də problem qalır. Xüsusilə iri şəhərlərdə içməli su və kanalizasiya təminatı sahəsində səlahiyyətlər hələ də bələdiyyəyə aid olmayan təsərrüfat subyektlərinə (bəzilərinə dövlət, bəzilərinə özəl şirkətlər) məxsusdur. Problemləri nəzərə alaraq Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 7 noyabr 2018-ci ildə yerli demokratiyanın inkişafı

ilə bağlı Gürcüstan hökumətinə [426 sayılı tövsiyələr](#) təqdim edib. Həmin tövsiyələrə əsasən hökumət bir sıra addımlar atmalıdır. Məsələn, bəzi sahələrdə səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi və səlahiyyətlərin müstəsnalığının təminatı, büdcə transfertlərinin ayrılması sisteminin təkmilləşdirilməsi, xüsuslə də büdcə dəstəyi alan bələdiyyələrin öz gəlir mənbələrini genişləndirməyə marağının azalmasının qarşısının alınması, yerli hakimiyyət səlahiyyətlərinin bələdiyyə sədrələrinin əlində cəmlənməsi riskinin aradan qaldırılması, bələdiyyələrin gəlir mənbələrinin gücləndirilməsi hesabına onların maliyyə potensialının genişləndirilməsi, regionlar arasında sosial-iqtisadi inkişaf fərqlərinin azaldılması qeyd olunan tövsiyələr sırasındadır.

Ermənistanda bələdiyyələr[\[2\]](#)

Ermənistan yerli özünüidarəetmənin inkişafında demək olar ki, Gürcüstanla oxşar modeli seçib: ölkə 10 regiona bölünür, amma regional hakimiyyətlər yerli özünüidarə statusuna malik deyil və mərkəzi hökuməti təmsil edir. Regionlar onların daxilindəki bələdiyyə rəhbərlərindən və təyin edilmiş region rəhbərindən ibarət şuralar yaradır, lakin həmin strukturlar konsultativ statusa malikdir. Bu qurumların fəaliyyəti ayrıca qanunla ("İnzibati və ərazi bölgüsü haqqında" Qanun) tənzimlənir. Yerevan paytaxt şəhəri statusuna malikdir, 12 rayondan təşkil edilib, 2009-cu ildə ilk dəfə olaraq paytaxt yerli özünüidarəsinə seçkilər keçirilib. Gürcüstanda olduğu kimi, orda da ayrıca götürülmüş rayonların yerli özünüidarəetmə statusu yoxdur və vahid paytaxt bələdiyyəsinin ayrılmaz tərkib elementi kimi fəaliyyət göstərirlər. Konstitusiyada bələdiyyələrin statusu "yerli özünüidarə hökuməti" kimi təsbit edilib. Yəni bu qurumların konstitusion hakimiyyət statusu mövcuddur. Bələdiyyələrin fəaliyyəti isə "Yerli özünüidarəetmə haqqında" ayrıca qanunla tənzimlənir. Yerli maliyyə sistemi çoxsaylı qanunlar (büdcə sistemi, maliyyə tarazlaşdırılması, yerli ödənişlərlə bağlı ayrıca 3 qanun) əsasında tənzimlənir.

Ölkədə 915 yerli hakimiyyət (bələdiyyə) mövcuddur. Onlardan 866 kənd, 49 şəhər yerli özünüidarəsi yaradılıb. Kiçik bələdiyyələrin sayının çoxluğu sistemin inkişafı üçün maneələrdən sayılır. 48.2% bələdiyyənin əhalisinin sayı 1000 nəfərdən azdır. Bələdiyyə sədrləri birbaşa səsvermə ilə majoritar sistem əsasında seçilir. Yalnız Yerevan fərqli sistemlə – partiya siyahısı ilə mer və şura üzvləri seçir. Şura üzvlərinin sayı 65 nəfərdir.

Yerli və regional hakimiyyətləri oxşar modelə əsaslanarsa da, Gürcüstandan fərqli olaraq Ermənistanda bələdiyyələrin icra etməli olduğu əsas yerli səlahiyyətləri dövlət agentlikləri və müəssisələri həyata keçirir. İbtidai və orta təhsilin, ilkin səhiyyə xidmətinin, içməli su və kanalizasiya təchizatının, ictimai nəqliyyatın təşkili, ətraf mühitin qorunması ilə bağlı əsas yerli xidmətlər bələdiyyələrə dövlət qurumlarının “ötürülmüş səlahiyyətləri” kimi müəyyən edilib, yəni Gürcüstandan fərqli olaraq onların məxsusi səlahiyyətlərinə aid deyil. Yerli özünüidarə qurumlarının eksklüziv səlahiyyətləri xeyli məhduddur. Məsələn, onların müstəsna səlahiyyətlərinə məktəbəqədər təhsil, tullantıların toplanması və daşınması, məzarlıqların saxlanması daxildir. Lakin icma bələdiyyələrindən fərqli olaraq paytaxt meriyası daha geniş səlahiyyətlərə malikdir. Məsələn, orta təhsilin təşkili, nəqliyyatın fəaliyyətinin tənzimlənməsi belə məxsusi səlahiyyətlər sırasındadır.

Ermənistanda bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin ÜDM-də payı 2.5%-ə yaxındır. Bu, inkişaf etmiş ölkələrlə müqayisədə zəif, bəzi keçid ölkələrinə nisbətən minimum həddən yüksəkdir. Bu fakt Ermənistanda Gürcüstanla müqayisədə həm administrativ, həm də maliyyə əksmərkəzləşməsinin xeyli zəif getdiyini göstərir. Bələdiyyə büdcələrinin təxminən yarısı paytaxt meriyasının hesabına formalaşır.

Problemləri nəzərə alaraq Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi 7 noyabr 2018-ci ildə yerli demokratiyanın inkişafı ilə bağlı Ermənistan hökumətinə 351

saylı tövsiyələr təqdim edib. Tövsiyələrdə kiçik bələdiyyələrin ölçüsünün sistemin inkişafı və xidmətlərin effektiv göstərilməsi üçün maneə olduğu, bələdiyyələrin eksklüziv səlahiyyətlərinin məhdudluğu, yerli özünüidarə üçün qanunvericilikdə müəyyən edilmiş səlahiyyətlərin təcrübədə onlara ötürülməsinin baş verməməsi, maliyyə tarazlaşdırılması mexanizminin icmaların maliyyə ehtiyaclarına cavab verməməsi xüsusi vurğulanır.

Azərbaycanda bələdiyyələr

Cənubi Qafqazın digər iki ölkəsindən fərqli olaraq Azərbaycanda bələdiyyələr yerli hakimiyyət (və ya hökumət) statusuna malik deyil. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” [Qanunun](#) 1-ci maddəsində qeyd edilir ki, Azərbaycanda yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin sistemidir və bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst həll etmək hüququnu həyata keçirmək və yerli əhalinin mənafeyi naminə Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 144-cü maddəsinin 2-ci hissəsinə uyğun olaraq dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Göründüyü kimi, bələdiyyələrin yerinə dövlət işlərini yerinə yetirməli təsisatlar olduğu vurğulanır, amma yalnız o ifadə əlavə edilmir ki, onlar “bilavasitə əhalinin səsi ilə formalaşan yerli hakimiyyət statusuna malik strukturlar”dır. Halbuki Avropa Şurası Yerli və Regional Demokratiya Komitəsinin 2007-ci ildə hazırladığı “Avropada yerli hakimiyyətlərin səlahiyyətləri” adlı sənəddə qeyd olunur ki, yerli özünüidarə müstəqil sistemdir, lakin onların müstəqilliyinin səviyyəsi bilavasitə malik olduqları səlahiyyətlərin və resursların həcmindən asılıdır. Təşkilatın [yanaşmasına](#) görə, əgər yerli özünüidarə qurumları öz vəzifələrini yerinə yetirmək və resurslarından səmərəli istifadə etmək üçün zəruri hakimiyyətə malik deyilsə, bu şəraitdə həmin qurumlar, sadəcə olaraq, özlərindən yuxarı pillədə dayanan idarəetmə orqanlarının tapşırıqlarını icra edən təsisatlar kimi fəaliyyət göstərirlər.

Yeri gəlmişkən, Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2000-ci ildə qəbul etdiyi “Yerli özünüidarə orqanlarının maliyyə resurslarının onların səlahiyyətlərinə uyğunluğu – subsidiarlığın praktikada tətbiqinin yoxlanılması” adlı 79 sayılı tövsiyəsinin “Yerli özünüidarənin səlahiyyətləri” adlanan əlavəsində üzv dövlətlərə [tövsiyələrdə](#) qeyd edilir ki, Xartianın effektiv tətbiqi üçün ilk növbədə subsidiarlıq prinsipinin təcürbədə reallaşmasına nail olmalıdırlar. Bu prinsip səmərəlilik və qənaət kimi vacib meyarlar əsas götürülməklə hakimiyyət səlahiyyətlərinin bir qayda olaraq vətəndaşlara daha yaxın qurumlar kimi yerli özünüidarə orqanlarına ötürülməsini nəzərdə tutur. Bundan əlavə, sahə qanunvericiliyində müxtəlif dövlət səlahiyyətlərinin çərçivələri və yerli özünüidarəetmənin hər bir pilləsi üçün səlahiyyətlərin çərçivəsi dəqiq müəyyən edilməlidir.

Beynəlxalq təcrübədən fərqli olaraq Azərbaycanda bələdiyyələrin hakimiyyət statusu qazanmaması, yerli hakimiyyətlərin bilavasitə mərkəzi hakimiyyətin təyinatı ilə formalaşan, yerli əhalinin deyil, mərkəzi hökumətin qarşısında məsuliyyət daşıyan icra hakimiyyətləri kimi tanınmasını şərtləndirib. 2012-ci ilin iyununda qəbul edilən “Yerli icra hakimiyyətləri [əsasnaməsi](#)”ndə yerli problemlərin həlli ilə bağlı bütün məsuliyyətin məhz yerli icra hakimiyyətlərinə məxsus olduğu aydın görünür. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Qanunun 4-cü, 5-ci və 6-cı maddələrində yerli özünüidarə qurumlarına müəyyən səlahiyyətlər nəzərdə tutulsa da, “Yerli icra hakimiyyətləri əsasnaməsi”ndə, bir sıra sahə sənədlərdə (məsələn, “Şəhərlər və digər şəhərlər və digər yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi [Qaydaları](#)”) eyni səlahiyyətlərin tamamı mərkəzi və yerli icra strukturlarına ayrılıb. Bütün kommunal xidmətlərin hamısı mərkəzi hökumətə məxsus dövlət şirkətləri vasitəsilə reallaşdırılır. Bu isə

Yerli özünüidarəütmə haqqında [Avropa Xartiyasının](#) 4.4-cü maddəsinə (səlahiyyətlərin müstəsnalığı prinsipi) ziddir. Nəticə etibarilə bələdiyyələrin hər hansı həyati vacib olan səlahiyyəti də yoxdur. Azərbaycanda bələdiyyə institutunun yaranması ultramərkəzləşmiş dövlət idarəçiliyinin hansısa səlahiyyətindən imtinası ilə nəticələnməyib. Bələdiyyələr o qədər səlahiyyətsiz və imkansızdır ki, onlar hətta kiçik kəndlərin ərazilərini zibil və tullantılardan təmizləmək gücündə belə deyillər. Yeri gəlmişkən, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2004-cü ildə qəbul olunmuş [157 sayılı tövsiyəsinə](#) görə, təhsil, səhiyyə, sosial təminat və mədəniyyət sahələrinə aid vacib funksiyalar bilavasitə yerli maraqlarla bağlıdır. Lakin həmin sahələr üzrə funksiyaların bələdiyyələrin məsuliyyət dairəsindən çıxarılması və bu qurumların səlahiyyətlərinin məhdudlaşdırılması yerli özünüidarənin ikinci dərəcəli orqanlar kimi qəbul olunması riski yaradır.

Ölkə prezidentinin rayon və şəhərlərə təyin etdiyi İcra Hakimiyyəti başçıları da bütün kənd və qəsəbələrə öz nümayəndələrini təyin edirlər. Bələdiyyələr hüquqi baxımdan müstəqil olsa da, de-fakto yerli icra hakimiyyətlərindən tam asılı, iyerarxiyada onların tabeçiliyində olan qurumlar kimi fəaliyyət göstərir. Hətta öz kiçik büdcələrini belə yerli icra hakimiyyətlərinin qeyri-rəsmi razılığı olmadan xərcləmək, vətəndaşların təcili ehtiyaclarına yönəltmək imkanına malik deyillər.

Gürcüstan təcrübəsindən də görüldüyü kimi, problemin köklü həll yolu qanunvericilikdə yerli özünüidarəetmənin yerli hakimiyyət statusu qazanması, onların "müstəsna", "təbii" və "ötürülə bilən" səlahiyyətlərinin çox dəqiqliklə ayrılması, yerli icra strukturlarının birdən-birə ləğvi mümkün olmasa, yaxud bu qurumları yerlərdə mərkəzi hökumətin təmsilçisi kimi saxlamaq istəyirlərsə, ən azından yerli xidmətlərin göstərilməsi, yerli inkişafın planlaşdırılması ilə bağlı səlahiyyətlər seçikili şuralara və merlərə ötürülməlidir.

Amma problem səlahiyyət və status problemi ilə də bitmir. Gərək bütün səlahiyyətlərin maliyyə dəyərləndirməsi analiz edilsin, bələdiyyələrə ya həmin səlahiyyətlərin icrası üçün zəruri həcmdə vəsait toplamağa imkan verən vergi növləri və bazası təqdim edilsin, ya da hökumət dövlət səlahiyyətlərinin icrası üçün transfert mexanizmi formalaşdırsın. Halbuki artıq 20 ildir qüvvədə olan "Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında" [Qanunda](#) müəyyən edilən 10-a yaxın vergi və qeyri-vergi mənbələri məhsuldar və real mənbələr deyil. Bunun nəticəsidir ki, Azərbaycanda 1606 bələdiyyə qurumunun birlikdə büdcəsi son illər 50-60 mln. manatdan (30-35 mln. dollar) çox olmayıb. DSK-nın [məlumatına](#) görə, 2018-ci ildə bələdiyyə büdcələri daha da azalaraq cəmi 35 mln. manata enib. Nəzərə alaq ki, 20 minə yaxın üzvü və müqavilə əsasında işləyənlərə sahib 1606 bələdiyyə üçün 20 mln. dollarla hətta administrativ xərcləri belə ödəmək mümkünsüzdür. Nəzərə alaq ki, Azərbaycanın bütün (1606) bələdiyyələrin birlikdə maliyyə gücü tək Tbilisi meriyasının büdcəsinin heç 10%-nə də çatmır.

Nəhayət, bu iki ölkədən fərqli olaraq Azərbaycanın paytaxtı bilavasitə vətəndaşların səsi ilə formalaşan Şura tərəfindən idarə edilmir, şəhərin xüsusi statusuna dair qanunvericilik yoxdur, şəhər idarəçiliyi bütünlüklə mərkəzi hakimiyyət tərəfindən formalaşdırılır, nə büdcənin formalaşmasında, nə xərclənməsində, nə şəhərsalma ilə bağlı strateji qərarların qəbulunda və qısa, orta və uzunmüddətli planlaşdırmada vətəndaşın səsi eşidilir. Halbuki "Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında" 133 sayılı tövsiyəyə əsasən paytaxt şəhərlərinə elə şərait yaradılmalı və elə səviyyədə resurslar təqdim olunmalıdır ki, onlar öz administrativ funksiyalarını müstəqil həyata keçirə bilsinlər. Öz növbəsində, tövsiyə 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 tövsiyəsi də (sənəd 2007-ci ildə qəbul olunub) mərkəzi şəhərlərdə vahid yerli özünüdarəetmə

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.

Azərbaycanda həm təcrübə, həm də hüquq baxımından bələdiyyə və yerli büdcələr arasında münasibətlərin tənzimlənməsi vəziyyəti çox bərbaddır. Bələdiyyələrə büdcə dəstəyinin, büdcə tarazlaşdırmasının meyar və prinsipləri aydın və şəffaf deyil, tamamilə qeyri-müəyyəndir. Azərbaycanda bələdiyyələrin gəlir və xərclərinin ÜDM-də payı 0.05% ətrafındadır. Bu o deməkdir ki, Cənubi Qafqazın digər ölkələrindən fərqli olaraq Azərbaycanda maliyyə və administrativ əksmərkəzləşmə ümumiyyətlə, baş verməyib. Yeri gəlmişkən, Azərbaycanda icra hakimiyyətlərinin regional idarəçilik sistemi yoxdur. Onlar yalnız rayonlar üzrə təşkil edilib.

İki model, ikili standart

Avropa Şurasının mandatına daxil olan əsas məsələlərdən biri üzv ölkələrdə yerli demokratiyanın vəziyyətinin müntəzəm monitorinqi, yerli özünüidarə sisteminin Xartiyaya uyğunluğunu təftiş etmək, problemlərin həlli ilə bağlı hökumətlə əməkdaşlıq etmək, tövsiyələrin icrası üçün lazım gələrsə yol xəritəsi, fəaliyyət planı hazırlamaq, öhdəliklərin icrası üçün üzv ölkələrə zaman çərçivələri müəyyənləşdirmək, tələblərə uyğunlaşmağa maraq göstərməyən dövlətlərlə xüsusi qaydada işləməkdir.

Amma nə baş verir? Son 10 ildə Gürcüstanda 2 dəfə yerli demokratiya monitorinq edilib, zəruri tövsiyələr verilib. Əlavə olaraq tövsiyələrin icrası üçün mərkəzi hökumətlə birgə razılaşdırılmış 2016-2019-cu illər üzrə [Fəaliyyət Planı](#) hazırlanıb və artıq icra mərhələsindədir. Ən maraqlısı odur ki, planda "Yerli demokratiya" adlı ayrıca bölmə var. Deməli, AŞ verdiyi tövsiyələrin real həyatda gerçəkləşməsi üçün fəallıq göstərir. Ermənistanda 2014-cü ildə monitorinq aparılıb, problemlərin aradan qaldırılması üçün mərkəzi

hökumətlə 2019-2022-ci illər üzrə [Fəaliyyət Planı](#) təsdiqlənib. Bu sənəddə də “Yerli demokratiya” adlı ayrıca bölmə yer alıb. Əlavə olaraq, AŞ Ermənistan üçün 2014-cü il tövsiyələrinin yerinə yetirilməsi vəziyyətini müntəzəm izləmək, növbəti monitorinqdək onların həllinə nail olmaq üçün 2015-c ildə “[Postmonitorinq dövrünün yol xəritəsi](#)”ni təsdiqləyiblər. Azərbaycanda sonuncu dəfə 2012-ci ildə yerli demokratiyanın monitorinqi aparılıb. Ölkədə bələdiyyələrin statusunun dəqiqləşdirilməsi, yerli hakimiyyət statusu qazanması, səlahiyyətlərinin genişləndirilməsi, bu qurumların icra hakimiyyətindən asılılığına son qoyulması, maliyyə potensialının gücləndirilməsi, paytaxtın statusuna dair ayrıca qanunun qəbulu və mer seçkisinin keçirilməsi kimi çox əhəmiyyətli [tövsiyələr](#) var. Lakin yuxarıda adı çəkilən ölkələrdən fərqli olaraq, Azərbaycan üçün hazırlanmış 2018-2021-ci illər üzrə [Fəaliyyət Planında](#) “Yerli demokratiya” bölməsi yoxdur. Regionda yerli demokratiyanın inkişafı sahəsində Azərbaycanla intensiv əməkdaşlığa zərurət olduğu bir zamanda bu, ayrı-seçkilik, diqqətsizlik, ya ikili standartdır? Hər halda, bunun cavabı Avropa Şurasının rəsmilərindədir.

AŞ ekspertləri diqqətlə baxsınlar: iki ay sonra Azərbaycanda növbəti bələdiyyə seçkiləri keçiriləcək. Amma 2012-ci il tövsiyələri ötən 8 ildə ümumiyyətlə, həm AŞ-nin, həm də Azərbaycan hökumətinin gündəliyinə gəlməyib. Ən maraqlı suallardan biri də budur: AŞ-nin yerli demokratiyanın monitorinqi ilə bağlı bir qrafik, zaman çərçivəsi yoxdurmu? Necə ola bilər ki, regionun bir ölkəsi 5 ildə 2 dəfə monitorinqə məruz qalsın, o biri – həm də daha pis vəziyyətdə olan qonşu 16 ildə (2004-2019-cu illərdə) cəmi bir dəfə?..

[1] Yazıda Gürcüstanla bələdiyyələrin inkişafı ilə bağlı bütün faktlar və tövsiyələr Avropa Şurasının yerli demokratiya ilə bağlı hazırladığı tövsiyələrə dair izahlı hesabatdan götürülüb.

Mənbə:

https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?obje

[ctid=09000016808e551a](#)

[2] Yazıda Ermənistanda bələdiyyələrin inkişafı ilə bağlı bütün faktlar və tövsiyələr Avropa Şurasının yerli demokratiya ilə bağlı hazırladığı tövsiyələrə dair izahlı hesabatdan götürülüb. Mənbə: <https://rm.coe.int/168071a25f>