Səlahiyyət əvəzinə birləşmə

written by Samir Aliyev

Azərbaycanda cəmiyyətin əksmərkəzləşmə islahatları, yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsi istiqamətində konkret addımların atılmasını gözlədiyi bir ərəfədə hökumət bələdiyyələrin mərkəzləşdirilməsi istiqamətində növbəti addımı atdı. Bələdiyyələrin birləşdirilməsi ilə bağlı ölkə Prezidenti tərəfindən parlamentə təqdim edilmiş qanun layihəsini parlament bir nəfəsə qəbul etdi. Yeni qanun nəticəsində ölkədə fəaliyyət göstərən yerli özünüidarə qurumlarının sayı əhəmiyyətli dərəcədə azalacaq.

Ölkə prezidenti 16 aprel 2024-cü il tarixində *Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında* və *Bələdiyyələrin statusu haqqında* qanunlara dəyişiklikləri təsdiq edib. Bu dəyişikliyə qədər bələdiyyələrin birləşdirilməsi təşəbbüsləri hüquqi olaraq könüllü hesab olunurdusa, yeni dəyişiklik hökumətə bələdiyyələri məcburi birləşdirmək səlahiyyəti verib. Belə ki, dəyişikliklərə əsasən, əhalisinin sayı 3000 nəfərdən və ya ev təsərrüfatlarının sayı 1000 vahiddən az olan bələdiyyələr onlarda yaranan sosial-iqtisadi vəziyyət, tarixi və digər yerli xüsusiyyətlər nəzərə alınmaqla parlamentin qərarı ilə digər bələdiyyələrlə birləşdiriləcək. Birləşmiş bələdiyyənin adı əhalisinin sayı ən çox olan bələdiyyənin adına uyğun müəyyən ediləcək. Bir sıra bələdiyyələr, o cümlədən Xınalıq, Lahıc, İvanovka kimi bələdiyyələrin yerli xüsusiyyətləri əsas götürülərək birləşmədən kənarda saxlanılacaq.

Qanuna edilmiş dəyişiklikdə diqqəti çəkən digər məqam birləşmə prosesinə başlanma tarixi ilə bağlıdır. Qanunun 1-ci maddəsinə edilmiş əlavədə qeyd edilir ki, birləşmə ölkə üzrə sonuncu bələdiyyə seçkilərinin keçirildiyi ildən sonrakı 4 ilin son 2 ili ərzində həyata keçiriləcək. Qanuna dəyişiklik 2024-cü ilin aprel ayında olduğu üçün düşünmək olardı ki, prosesə cari ilin sonuncu ayında keçirilməsi nəzərdə tutulan seçkilərdən sonra

başlanacaq. Ancaq parlamentin Regional məsələlər komitəsinin sədri Siyavuş Novruzov açıqlayıb ki, 4 illik müddət məsələsi qarşıdakı seçkidən sonrakı dövrə yox, bu vaxta qədər olan dövrə şamil edilir. Onun sözlərinə görə, artıq bu müddət bitib və qanun qəbul edilən kimi birləşmə prosesinə başlanacaq. Qanuna dəyişiklik qüvvəyə mindiyi tarixdən növbəti seçkiyə qədər, yəni cari ilin dekabr ayına qədər prosesin yekunlaşdırılması nəzərdə tutulur. Bələdiyyələrin sayının hansı həddə qədər azaldılacağı ilə bağlı dəqiq məlumat yoxdur. Bəzi rəylərdə bu rəqəmin 700 olacağı, bəzi rəylərdə isə mövcud sayının yalnız 1/3-inin qalacağı qeyd edilir. Gözləmək olar ki, proses uğurla başa çatsa, bələdiyyələrin sayı 1606-dan 500-600-ə qədər azalacaq.

Növbəti bələdiyyə seçkisinə 8 ay vaxt qalıb. Bu müddətdə birləşmə prosesi tam başa çatmalıdır. Ancaq birləşmə mexanizmi ilə bağlı, xüsusən də Milli Məclisə təqdim edilənədək olan dövrdə istər-istəməz bəzi suallar yaranır. Birləşmə prosesi necə baş verəcək? Bu işə kim və hansı qurum baxacaq? Bələdiyyələr tərəfindən təşəbbüs göstəriləcək, yoxsa prosesi dövlət qurumu, məsələn, Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi idarə edəcək? Hansı birləşmə meyarı tətbiq ediləcək? Hansı prinsip əsasında müəyyən ediləcək ki, A bələdiyyəsi B bələdiyyəsi ilə yox, məhz C bələdiyyəsi ilə birləşməlidir?

Bələdiyyələrin birləşdirilməsi təcrübəsi Azərbaycanda yeni deyil. İndiyədək 2 dəfə birləşmə təcrübəsi tətbiq edilib. İlk birləşmə addımları 2009-cu ildə atılıb. *Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında* 29 may 2009-cu il tarixli və *Naxçıvan Muxtar Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında* 19 iyun 2009-cu il tarixli qanunlar əsasında bələdiyyələrin sayı 38% ixtisar edilərək, 2757-dən 1718-ə endirilib. Həmin dövrdə qanunvericilik bələdiyyələrin könüllülük prinsipi əsasında birləşməsini nəzərdə tutsa da, proses inzibati qaydada həyata keçirilib. Bələdiyyə orqanlarına verilən qeyri-rəsmi tapşırıqlar nəticəsində bələdiyyə orqanları *könüllü* olaraq

yığıncaq keçirərək birləşməyə qərar veriblər. Bu təşəbbüs nəticəsində əhalisinin sayı 1000 nəfərdən az olan kiçik bələdiyyələrin sayında kəskin azalma baş verib. Əgər birləşmədən əvvəl bələdiyyələrin 46 faizində əhalinin sayı 1000 nəfərə qədər idisə, birləşmədən sonra onların payı 18,3%-ə qədər azalıb.[1] İkinci birləşmə tədbirləri 2014-cü ildə həyata keçirilib. *Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin birləşməsi yolu ilə yeni bələdiyyələrin yaradılması haqqında* 30 may 2014-cü il tarixli Qanun əsasında 211 bələdiyyənin bazasında 94 bələdiyyə yaradılıb və sonda bələdiyyələrin sayı 1606-ya qədər azaldılıb. İkinci birləşmədə də özündən əvvəlki mexanizm tətbiq edilib.

1999-cu ildə bələdiyyələr yaradılanda onların sayı 2667 olub. 2009-cu ilə qədər olan dövrdə bələdiyyələrin sayında artım tendensiyası müşahidə olunub və onların sayı 2757-yə yüksəlib. Sonrakı dövrlərdə birləşmə tədbirləri nəticəsində onların sayı bugünkü həddə – 1606-ya düşüb.

Bəs indiyədək tətbiq edilmiş birləşmə bələdiyyələrə nə verdi? Bələdiyyələrin səmərəliliyi artdımı? Bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesinin vacibliyi barədə müzakirələrdə müxtəlif səbəblər göstərilir. Qanun layihəsinin parlamentdə müzakirəsi zamanı Siyavuş Novruzov bu addımın yerli özünüidarəetmədə səmərəliliyin artırılmasını təmin etmək məqsədi daşıdığını bildirmişdi. Parlament müzakirələrində əsas arqument olaraq bələdiyyələrin kiçik olması, maliyyə imkanlarının zəif olması, dövlət büdcəsində asılı olmaları əsas gətirilib və dünyada gedən birləşmə nümunələrinə istinad edilib.

Azərbaycanda bələdiyyələrin birləşdirilməsi ideyası ilk dəfə 2007-ci ildə vətəndaş cəmiyyəti sektorunun təmsilçisi olan İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyinin ekspertləri tərəfindən irəli sürülüb. 2007-2009-cu illərdə aparılmış vəkillik tədbirlərinin nəticəsi olaraq hökumət 2009-cu ildə bu addımı atıb. Həmin dövrdə aparılmış qiymətləndirmələr[2] birləşmənin nəinki lazımi səmərə vermədiyini üzə çıxarmışdı,

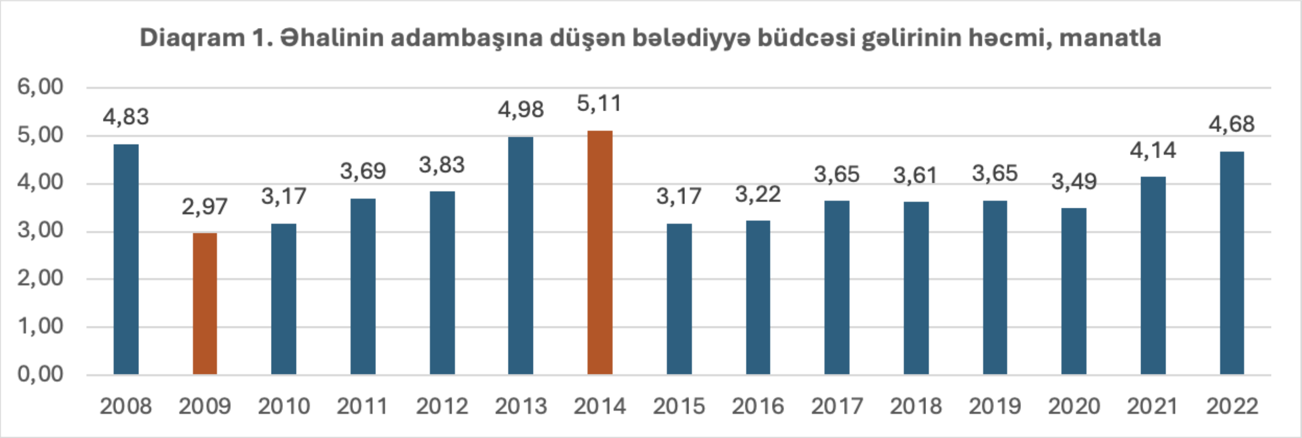
hətta əlavə problemlər yaratdığını da müəyyənləşdirmişdi. Bura birləşmiş bələdiyyələrdə yaşayış məntəqələri üzrə əhalinin təmsilçiliyinin tam təmin olunmaması, birləşmiş bələdiyyələrin yenidən qeydiyyatı problemi və buna görə də maliyyə əməliyyatlarını aparmaq imkanlarının məhdudluğu, birləşmiş bələdiyyələr arasında kəskin fərqlərin mövcudluğu kimi məsələlər daxil idi.

2008-2023-cü illər ərzində 2 dəfə birləşməyə məruz qalmış bələdiyyələrin ölkə üzrə gəlirləri cəmisi 26.5% artıb. Bu, o deməkdir ki, bələdiyyələr 16 ildə gəlirlərini hər il orta hesabla təxminən 1,5% artırmağa müvəffəq olublar. Hərçənd ki, bu dövrdə gəlirlərin artım tempi qeyri-sabit olub. 2009 (38% azalma), 2015 (37,2% azalma), 2018 (0,3% azalma) və 2020-ci (3,9% azalma) illərdə azalma baş verib və bunlar da əsasən xarici amillərlə bağlı olub. 2008-2009-cu illərdə dünyada qlobal maliyyə böhranının, 2015-ci ildə isə devalvasiyanın baş verməsi bələdiyyələrin gəlirlərinə mənfi təsir göstərib. 2020-ci ildəki azalmaya isə qlobal pandemiya səbəb olub. Son 16 ilin cəmisi 4 ilində bələdiyyələrin büdcə gəlirləri 2008-ci il səviyyəsindən yüksək olub. 2023-cü ildə büdcə gəlirləri rekord həddə – 54,5 milyon manata yüksəlib.

Belə bir sual yaranır: 2008-2023-cü illərdə yerli büdcə gəlirlərinin artımında bələdiyyənin birbaşa öz fəaliyyətinin rolu hansı səviyyədədir? Bu artımda bələdiyyələrin birləşdirilməsinin payı nə qədərdir? Yerli büdcə gəlirlərinin tərkibinin analizi göstərir ki, gəlirlərin artımının əsas drayverləri *fiziki şəxslərdən əmlak vergisi* (5,5 dəfə artım) və *dövlət büdcəsindən verilən dotasiya və subvensiyalar* (2 dəfə artım) olub. Bu mənbələr üzrə baş vermiş artım əsasən mərkəzi hakimiyyətin qərarının nəticəsidir. Çünki 2014-cü ildə fiziki şəxslərdən əmlak vergisinin vergitutma bazasında edilmiş dəyişiklik nəticəsində bələdiyyələr bu mənbə üzrə yığımda əhəmiyyətli irəliləyişə – 3,4 dəfə artıma nail olublar. Hazırda yerli büdcə gəlirlərinin 41%-i bu iki mənbə hesabına formalaşır.

Bələdiyyələrin fəaliyyətindən birbaşa asılı olan mənbələr üzrə daha çox artım sanatoriya-kurort, mehmanxana və turizm xidmətlərinə görə ödənişlərdə (8,8 dəfə artım) və bələdiyyələr tərəfindən xüsusi ayrılmış torpaq sahəsində stasionar və ya səyyar ticarət, ictimai iaşə və digər xidmətlərə görə ödənişlərdə (artım 4,3 dəfə) qeydə alınıb. Bu mənbələrin yerli büdcə gəlirlərində payı cəmisi 4%-dir. Göründüyü kimi, bələdiyyələrin gəlirlərinin artmasını onların birləşdirilməsinin nəticəsi kimi təqdim etmək mümkünsüzdür.

Digər indikatora diqqət yetirək. Bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin 26,5% artması fonunda adambaşına düşən yerli büdcə gəlirlərinin həcmi azalıb. 2008-2022-ci illərdə yerli büdcə gəlirlərinin adambaşına düşən həcmi azalaraq 4,83 manatdan 4,68 manata düşüb (Diaqram 1).



Qeyd: Diaqram Dövlət Statistika Komitəsinin məlumatları əsasında hazırlanıb.

Bələdiyyələrin fəaliyyətində səmərəliliyin artmasını nümayiş etdirən indikatorlardan biri də inzibati xərclərin azaldılmasıdır. Yerli büdcə xərclərinin analizi isə gözləntilərin əksinə olaraq, inzibati xərclərin artdığını göstərir. 2008-2023-cü illərdə yerli büdcə xərcləri 11,2% artdığı halda, bələdiyyələrin saxlanılması xərcləri 112,2% artıb. Bu müddətdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının saxlanılması xərclərinin büdcə xərclərində payı 35,1%-dən 67%-yə yüksəlib. Halbuki birləşdirilməsinin hədəflərindən biri də

inzibati xərcləri əhəmiyyətli dərəcədə azaltmaq idi.

Bələdiyyələrin birləşmək yolu ilə sayının azaldılması tendensiyası bu gün dünyada mövcuddur. Avropa Şurasına üzv olan ölkələrdə bu sahədə təcrübələr çoxdur. Məsələn, bu orqanların sayı Albaniyada 2015-ci ildə 373-dən 61-ə, Danimarkada 2007-ci ildə 271-dən 98-ə, Finlandiyada 2009-2013-cü illərdə 431-dən 320-yə, İsveçrə 1990-2012-ci illərdə 3021-dən 2495-ə, 2011-ci ildə Yunanıstanda 1034-dən 325-ə qədər azaldılıb.

Azərbaycanla təxminən eyni ərazi ölçüsünə və əhali sayına malik olan ölkələrdə bələdiyyələrin sayı fərqlənir. Avstriya (2357), Macarıstan (3175) və Çexiyada (6250) sayca Azərbaycanda olan bələdiyyələrdən çox bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Ərazisi Azərbaycanın ərazisindən 3 dəfəyədək kiçik olan Belçikada 589, 9 dəfəyədək kiçik olan Kiprdə 484 bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Əhali sayı eyni olan Yunanıstanda fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin sayı 325-dir. Ərazisi və əhali sayı 2 dəfə az olan Danimarkada 98, ərazisi eyni, əhali sayı 2 dəfəyədək çox olan Niderlandda 418 bələdiyyə fəaliyyət göstərir.

Bütün birləşmə təcrübələrinə rəğmən, bu gün bələdiyyələrin optimal ölçüsünü tapmaq mümkün olmayıb. Bələdiyyələrin sayının azaldılmasının əsas səbəbi iqtisadi səmərəliliyi artırmaqdır. Hesab edilir ki, sayın azaldılması bir sıra xərcləri, o cümlədən inzibati xərcləri azaldır, yerli özünüidarə qurumları tərəfindən göstərilən xidmətlərin keyfiyyətini artırır. Ancaq birləşmə heç də bütün ölkələrdə səmərə verməyib. Məsələn, Danimarkada aparılmış birləşmənin nəticələrinin analizi göstərib ki, inzibati xərclərin azalması fonunda digər sahələrin xərcləri artmağa başlayıb. Bu ölkədə yerli hökumətin islahatları məktəblər, yollar və infrastruktur kimi ictimai xidmətlərin göstərilməsində heç bir qənaətə nail olunmayıb. Finlandiyada 1970-1981-ci illər üzrə birləşmiş 82 bələdiyyə ilə digər 82 bələdiyyə müqayisə olunaraq belə nəticəyə gəlinib ki, birləşmə adambaşına xərclərin azalmasına səbəb olmayıb,

əksinə əksər xərc maddələrində digər bələdiyyələrlə müqayisədə artım baş verib. İsveçdə 1952-ci ildə aparılmış islahat ölçüsü həddindən çox kiçik olmayan bələdiyyələrin xərclərinə mənfi təsir göstərib. Xərclərin azalması böyük bələdiyyələrin kiçikləri ilə birləşməsindən yox, eyni ölçülü çox kiçik bələdiyyələrin birləşməsindən sonra müşahidə edilib.

Azərbaycanda da birləşmə qarşıya qoyulan hədəfə çatmayıb. Nə inzibati resursların qənaəti baş verib, nə də iqtisadi potensialı artıb. Bunun əsas səbəbi birləşmədən sonra yerli özünüidarə qurumlarına əlavə səlahiyyətlərin verilməməsidir. Mərkəzi hökumətin birləşmədən sonra səlahiyyət verməməsi azmış kimi, bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının məhdudlaşdırılması istiqamətində addımlar atıb. 2016-ci ildə Vergi Məcəlləsinə edilmiş dəyişiklik (Maddə: 206.1-1 və 206.3) nəticəsində fiziki şəxslərin torpaq vergisi üzrə daxilolmaların bir hissəsi dövlət büdcəsinə həvalə edilib. 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.

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. Yerli beyin mərkəzləri və ekspertlər bu təklifləri dəstəkləyir. Ancaq bu istiqamətdə, təəssüf ki, mərkəzi hökumət konkret addımlar atmağa tələsmir.

Qeydlər və istinadlar:

[1] Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı Rəy. Bələdiyyələrin İnkişafı Naminə QHT Alyansı, Bakı, 2011

[2] Yenə orada.