Prezidentin xüsusi nümayəndəsi institutu: səlahiyyətlərin bələdiyyələrlə bölüşdürülməsi, yoxsa yerli icra hakimiyyətlərinin rebrendinqi?

written by Samir Aliyev

2021-ci ilin dekabr ayında ölkə Prezidenti *Qarabağ iqtisadi rayonuna daxil olan işğaldan azad edilmiş ərazilərdə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin xüsusi nümayəndəsinin təyin edilməsi haqqında* Sərəncam imzaladı. Bu Sərəncamın ardınca Təhsil Nazirliyinin rayon idarələrinin regional idarələrlə əvəzlənməsini nəzərdə tutan növbəti Sərəncam imzalandı. Hər iki sənədin qəbulu ölkədə regional idarəetməyə keçid və yerli icra hakimiyyətlərinin ləğvi məsələsini aktuallaşdırdı.

Əgər gözləntilər özünü doğruldarsa, hökumət ilk növbədə konstitusiya islahatlarına getməli olacaq. Konstitusiya islahatları isə ümumxalq referendumunun keçirilməsini tələb edir. Qarabağ iqtisadi rayonu ölkə Prezidentinin 7 iyul 2021-ci il tarixli Fərmanı ilə yaradılmış 14 iqtisadi rayondan biridir. Bu iqtisadi rayona daxil olan 9 inzibati rayonun (Xankəndi şəhəri, Ağcabədi, Ağdam, Bərdə, Füzuli, Xocalı, Xocavənd, Şuşa və Tərtər rayonları) 4-ü (Xankəndi şəhəri, Xocalı, Xocavənd, Şuşa) 2020-ci ilin sentyabrına qədər tam, 3-ü (Ağdam, Füzuli, Tərtər) qismən işğal altında olub. Sonrakı aylarda işğal olunmuş ərazilərin əksər hissəsi azad olunub və Prezident tərəfindən təyin edilən xüsusi nümayəndə Şuşa

istisna olmaqla bəzi inzibati rayonların (Ağdam, Füzuli, Xocavənd və Tərtər) işğaldan azad edilmiş ərazilərinə məsul olub. Məlumat üçün bildirək ki, Ağdam, Füzuli və Tərtər rayonlarında paralel olaraq icra hakimiyyəti strukturu mövcuddur. Bu, o deməkdir ki, bir inzibati rayonda dövlətin iki icra hakimiyyəti strukturu fəaliyyət göstərir.

Əgər hökumətin, cəmiyyətin ehtimal etdiyi kimi, həqiqətən regional idarəetməyə keçmək planı varsa, bu halda ortaya vacib bir sual çıxır. Rayon və şəhər icra hakimiyyətləri strukturunun funksiyaları kimə həvalə olunacaq? Axı bu strukturlar inzibati ərazilərin bütün səviyyələrində – rayon (şəhər), qəsəbə, kənd yerlərində dövlət hakimiyyəti orqanlarını təmsil edirlər. Hətta şəhər yerlərində əhalinin sayı 20 min nəfər və daha çox olan ərazilərdə sahə inzibati ərazi dairəsi institutları da fəaliyyət göstərir. Belə çoxpilləli yerli dövlət idarəetməsinin öhdəsindən regional statusda olan xüsusi nümayəndəlik gələ biləcəkmi? Bu suallara cavab axtararkən istər-istəməz diqqət yerli özünüidarə qurumları olan bələdiyyələrə yönəlir. Diqqətin niyə bələdiyyələrə yönəldiyini əsaslandırmaq üçün dünya təcrübəsinə baxmaq və Azərbaycanın qoşulduğu Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının tələblərini nəzərdən keçirtmək kifayət edir. Xartiyanın 4.3-cü bəndində deyilir ki, *dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq, əsas etibarı ilə vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə edilməlidir.* 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.

Bəs, Azərbaycanda bələdiyyələr icra hakimiyyəti strukturlarının funksiyasını tam və ya qismən üzərlərinə götürə bilərlərmi? Təbii ki, dövlət rəsmilərinin müxtəlif zamanlarda verdikləri açıqlamalarda bu sualın cavabı mənfi olub. Onların əsaslandırmasına görə, peşəkar kadrların çatışmazlığının müşahidə olunduğu, idarəetmə bacarığının aşağı

və maliyyə potensialının zəif olduğu yerli özünüidarə qurumlarına belə bir məsuliyyəti həvalə etmək problemlər yarada bilər. Üstəgəl cəmiyyətin müxtəlif qrupları tərəfindən dövri olaraq bələdiyyələrin lazımsız qurum olması, onların ləğvinin vacibliyi fikri səslənir. Əslində isə bələdiyyələrin mövcud duruma düşməsinin səbəbi obyektivdir. Böyük neft pullarının ölkəyə gəlməsi fonunda 2000-ci illərin ortalarından başlayaraq mərkəzi hakimiyyətin hədsiz mərkəzləşdirmə siyasəti bələdiyyələr haqqında *lazımsız qurum* imici formalaşdırıb. Bu illər ərzində bələdiyyələrin səlahiyyətləri məhdudlaşdırılıb, maliyyə potensialı zəiflədilib, yerli icra hakimiyyəti strukturlarından asılı vəziyyətə salınıb. Ancaq bələdiyyələrin mövcud durumu onları prosesdən kənarlaşdırıb, fərqli bir strukturun yaradılması təşəbbüsünə yol açmamalıdır.

Avropa Şurası qarşısında götürülmüş öhdəlik yerinə yetirilibmi?

Azərbaycan hökuməti 2002-ci ildə Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasını qəbul edəndə üzərinə bir sıra öhdəliklər götürüb. Həmin öhdəliklər ondan ibarətdir ki, dövlət əks-mərkəzləşməyə getməli, səlahiyyətlərinin əhəmiyyətli hissəsini vətəndaşlara daha yaxın olan hakimiyyət orqanlarına həvalə etməli, onları zəruri maliyyə mənbələri ilə təmin etməlidir. Təəssüf ki, bu vaxtadək aparılan qiymətləndirmələr hökumətin öhdəliklərini icra etmədiyini göstərir.

Azərbaycanda səlahiyyət müddəti 5 il olan bələdiyyə qurumları 22 ildir fəaliyyət göstərir. Bu müddətdə Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Monitorinq Qrupu Azərbaycan hökumətinin Xartiyanın tələblərini yerinə yetirmə səviyyəsini qiymətləndirmək üçün 3 dəfə monitorinq aparıb. İlk monitorinqin nəticəsi olaraq 2003-cü ildə Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi Azərbaycan hökumətinə yerli özünüidarə sahəsində problemlərin həllinin sürətləndirilməsinin zəruriliyini ifadə edən *Azərbaycanda yerli və regional demokratiya* adlı Tövsiyə (126 saylı) ünvanlayıb. İkinci monitorinq 2012-ci ildə keçirilib və 326

saylı Tövsiyə verilib. COVİD-19 pandemiyasi dövrünə təsadüf edən və onlayn şəkildə aparılmış üçüncü monitorinq isə 2021-ci ilin fevral ayının 23-25 tarixlərində keçirilib. Həmin ilin may ayının 7-də keçirilmiş Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 40-cı sessiyasında sayca 3-cü olan 461 saylı Tövsiyə qəbul edilib. 9 illik fasilə ilə keçirilmiş hər 3 monitorinqin nəticələrini analiz etdikdə məlum olur ki, onlar bir-birindən cüzi fərqlənir. Hər üçündə bir sıra müsbət məqamlara rəğmən fundamental dəyişikliklərin edilmədiyi xüsusilə vurğulanır. Məsələn, sonuncu 461 saylı Tövsiyədə Konqresin Monitorinq Qrupu müsbət dəyişikliklər qismində aşağıdakıları önə çəkir:

1. Bələdiyyə qurumlarında yerli vergi və rüsumların yığılmasında şəffaflığı artırmağa imkan verən Avtomatlaşdırılmış İnformasiya Sisteminin yaradılması;
2. 2020-ci ildə ilk dəfə olaraq dövlətin bələdiyyələrə səlahiyyətlərini ötürməklə onlara zəruri vəsait ayırması;
3. Yerli özünüidarəyə dair qanunvericilikdə, o cümlədən bələdiyyələrin maliyyə sistemi və bələdiyyə heyətinin seçilməsi ilə bağlı müsbət dəyişikliklərin edilməsi;
4. Kiçik bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesinin mübahisəsiz davam etməsi;
5. 2019-cu ildə keçirilmiş son bələdiyyə seçkisində bələdiyyə yığıncağında təmsil olunan qadınların və gənclərin payının artması.

Bu məqamlar bələdiyyələr üçün müsbət addımlar olsa da, daha çox texniki xarakter daşıyır və yerli özünüidarə qurumlarının real hakimiyyətə çevrilməsinə əhəmiyyətli töhfə vermədiyini göstərir.

Müsbət məqamların nə üçün fundamental xarakter daşımadığını əsaslandırmaq üçün aşağıdakı misallara diqqət yetirək:

1) Bələdiyyə qurumlarında yerli vergi və rüsumların yığılmasında şəffaflığı artırmağa imkan verən Avtomatlaşdırılmış İnformasiya Sisteminin yaradılması

təşəbbüsü yaxşı olsa da, hazırda əsas problem vergilərin yığılması səviyyəsinin aşağı olmasındadır. Məsələn, 2020-ci ildə ölkə üzrə adambaşına düşən yerli vergi gəlirləri orta hesabla 1,4 manat olub. Bu, yerli vergitutma potensialının yüksək olması fonunda çox aşağı göstəricidir. Müqayisə üçün bildirək ki, bu müddətdə adambaşına düşən dövlət vergi gəlirləri orta hesabla 882 manat olub. Üstəgəl rayon mərkəzlərindən uzaqda yerləşən kəndlərdə əhalinin bank xidmətlərinə çıxışı məhduddur və onlar rayon mərkəzinə gedib vergi borclarını ödəməkdə çətinlik çəkirlər.

2) 2020-ci ilin dövlət büdcəsindən 5 bələdiyyəyə 3,8 milyon manat həcmində vəsait verilib. Səbəb Ekologiya və Təbii Sərvətlər Nazirliyinin balansında olan, Xəzər dənizinin sahil zolağında quraşdırılmış modul tipli çirkab sutəmizləyici qurğuların bələdiyyələrin mülkiyyətinə ötürülməsi olub. Dövlətin səlahiyyətinin kiçik bir hissəsini maliyyə resursu ilə bələdiyyə qurumlarına ötürməsi təcrübəsi kimi qiymətləndirilən bu addım davamlı olmayıb və növbəti dövrdə oxşar tendensiya müşahidə edilməyib. Ayrılan vəsaitin həcminin dövlət büdcəsi xərclərindəki payı 0,014% olub.

3) Qanunvericilikdə maliyyə imkanlarını artırmağa imkan verən dəyişikliklər olsa da, tendensiya daha çox maliyyə imkanlarının məhdudlaşdırılması istiqamətində olub. Yeganə müsbət addım kimi 2014-cü ildə fiziki şəxslərin əmlak vergisinin vergi bazasına edilmiş dəyişiklikləri göstərmək olar. Elə bu dəyişikliyin nəticəsidir ki, bələdiyyələrin fiziki şəxslərin əmlak vergisi üzrə daxilolmaları 2012-2020-ci illərdə 2 dəfədən çox artaraq 3,7 milyon AZN-dən 7,9 milyon AZN-ə yüksəlib[1]. Ancaq 2016-cı ildə Vergi Məcəlləsinə edilmiş dəyişiklik *(Maddə: 206.1-1 və 206.3)* nəticəsində fiziki şəxslərin torpaq vergisi üzrə daxilolmaların bir hissəsi dövlət büdcəsinə tutulmağa başlanıb. DSK-nın məlumatına görə, 2012-2019-cu illərdə fiziki şəxslərdən torpaq vergisi üzrə daxilolma 15,4% azalaraq 6,5 milyon AZN-dən 5,5 milyon AZN-ə düşüb[2].

Müsbət məqam kimi göstərilən digər iki addımın da bələdiyyə qurumlarının səlahiyyəti və maliyyə imkanının artırılmasına ciddi dəstəyi olmayıb. Kiçik bələdiyyələrin birləşdirilməsinin adı könüllü olsa da, əslində, birləşmə prosesinin yerli əhalinin rəyi olmadan, mərkəzi hakimiyyətin göstərişi əsasında həyata keçirildiyi sirr deyil. Bələdiyyə yığıncağında təmsil olunan qadınların və gənclərin payının artmasına gəlincə, bu, bəzi yerlərdə formal xarakter daşıyır.

Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin hər 3 Tövsiyəsində müsbət məqamlar fərqli olsa da, çatışmazlıq dəyişməz olaraq qalır, çünki dəyişən heç nə yoxdur. Son Tövsiyədə Konqres Nazirlər Komitəsi vasitəsilə Azərbaycan hökumətinin yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsi üçün bir sıra vacib addımların atılmasını istəyir. Həmin tövsiyələr qısaca aşağıdakılardan ibarətdir:

• bələdiyyələrin ümumi dövlət idarəetməsinin tərkib hissəsi olaraq dövlət hakimiyyətini həyata keçirən dövlət institutu qismində tanınması;
• qanunvericilikdə bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyəti qurumları arasında münasibətlərin aydın göstərilməsi, hər iki qurum arasında səlahiyyətlərin təkrarlanmasının aradan qaldırılması;
• Bələdiyyə qanunvericiliyinə dəyişiklik edilərək, bələdiyyələrin öhdəlik və səlahiyyətlərinin tam və müstəsna olmasının təmin edilməsi;
• Paytaxtın statusu haqqında Qanun qəbulu və Bakı şəhərində vahid və demokratik seçilmiş bələdiyyə hakimiyyətinin yaradılması;
• bələdiyyə qulluqçularının əməkhaqları və öhdəlikləri də daxil olmaqla iş şəraitinin yaxşılaşdırılması, bələdiyyə qulluğunun peşəkar kadrlar üçün cəlbedici edilməsi;
• bələdiyyələrin parlament qarşısında öz fəaliyyətləri barədə hesabat verməsi öhdəliyinin aradan qaldırılması və Avropa Şurasının Nazirlər Komitəsinin CM/Rec (2019)3 Tövsiyəsinə uyğun olaraq bələdiyyələrin hesabatlılığını tənzimləyən qanunun qəbul edilməsi;

• bələdiyyələrə yerli vergi dərəcələrini müəyyənləşdirmək və dövlət transfertləri zamanı birgə maliyyələşmə prinsiplərini təmin etməklə onların öz gəlirlərini artırmaq və dayanıqlı etməklə dövlətdən asılılıqlarının azaldılması və s.

Son 22 ildə Azərbaycan hökumətinə yönəlik hər 3 Tövsiyə sənədinin təklifləri 3 mühüm məqsədə əsaslanır: *status müəyyənləşdirilməsi, səlahiyyətlərin dəqiqləşdirilməsi və artırılması, maliyyə təminatının genişləndirilməsi.* Bu məqsədlərə nail olmaq çox vacibdir, istənilən birinin olmaması digər məqsədlərə çatmağı şübhə altına alır. Azərbaycan hökuməti hələ ki bələdiyyələrin gücləndirilməsi istiqamətində addım atmaqda, öz səlahiyyətlərinin bir hissəsinin yerli hakimiyyətə ötürülməsində maraqlı görünmür. İndiyədək Yerli Özünüidarəyə Dair Avropa Xartiyasının cəmi bir bəndini – 10.3.-cü bəndini 2013-cü ildə ratifikasiya edib və bu bənd bələdiyyələrimizə xarici bələdiyyələrlə əməkdaşlıq imkanı verir. Halbuki hökumətdən əsas gözlənti daha çox dövlət səlahiyyətlərinin bələdiyyə qurumlarına həvalə edilməsi öhdəliyini nəzərdə tutan 4.3-cü bəndin qəbuludur. Bu isə əks-mərkəzləşmə islahatları tələb edir.

Regional idarəetməyə, yoxsa nəzarətə keçid?

İndi məqalənin əvvəlində qeyd etdiyimiz regional idarəetmə məsələsinə qayıdaq. Hökumət xüsusi nümayəndəlik institutu yaratmaqla cəmiyyətdə *icra hakimiyyətlərinin ləğv edilərək səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə verilməsi* istiqamətində müzakirələrin açılmasına rəvac verib. Cəmiyyətdə gedən müzakirələrə qarşı hələ ki hökumət təmsilçiləri tərəfindən reaksiya yoxdur. Ancaq görünən budur ki, hökumətin yerli idarəetməni indiki səviyyədə saxlamaq fikri yoxdur və qarşıdakı dövrdə dəyişikliklər etməli olacaq. Bu dəyişikliklər nədən ibarət ola bilər? Mümkün 3 ssenarini nəzərdə keçirək:

1) PXN aralıq təsisat rolunda. İşğaldan azad olunmuş ərazilərdə infrastruktur tam qurulduqdan, əhali geri qayıtdıqdan sonra Prezidentin xüsusi nümayəndəsi (PXN)

institutu ləğv edilir və səlahiyyətləri müvafiq rayonun icra hakimiyyəti strukturuna qaytarılır.

2) Regional idarəetməyə keçid. PXN institutu özünü doğrultduğu halda digər iqtisadi rayonlarda da analoji qurumlar yaradılır. Bu halda inzibati rayonlarda və şəhərlərdə icra hakimiyyəti qurumları ləğv edilir, onların səlahiyyətlərinin əhəmiyyətli hissəsi bələdiyyə qurumlarına ötürülür.

3) Yerli icra hakimiyyəti qurumlarına regional nəzarətin edilməsi. PXN institutu digər iqtisadi rayonlarda yaradılır, rayon icra hakimiyyəti qurumları saxlanılır, bələdiyyə qurumlarına isə heç bir səlahiyyət verilmir. Bu halda xüsusi nümayəndəlik regionlarda dövlət siyasətinin icrasına, icra hakimiyyəti qurumları isə təsərrüfat işlərinə məsul olur.

Bu ssenarilərin hansının real olacağını yaxın gələcək göstərəcək. Hər şey hökumətin niyyətindən asılı olacaq. İndiyədək əlində cəmləşdirdiyi səlahiyyətləri bələdiyyələrlə bölüşməyə hazır olacaqmı, yoxsa mərkəzləşdirmə siyasətinin tərkib hissəsi olaraq sadəcə nəzarəti gücləndirməklə kifayətlənəcək? 1-ci ssenarinin baş verməsi ehtimalı az da olsa mümkündür. Hər şey PXN institutunun özünü nə dərəcədə doğrultmasından asılı olacaq. Təsadüfi deyil ki, təşəbbüs ilk olaraq Ağdam rayonunun işğaldan azad olunmuş əraziləri üzrə yaradılmışdı, sonra əhatə dairəsi iqtisadi rayon səviyyəsinədək böyüdüldü. Yeni təşəbbüs uğursuz olacağı təqdirdə mərkəzi hakimiyyətin yenidən ilkin vəziyyətə qayıtması istisna deyil. 3-cü ssenarinin özünü doğrultması ehtimalı da az deyil. Son illər bir sıra rayonlarda icra hakimiyyəti strukturlarının rəhbər şəxslərinin həbsi göstərir ki, bu qurumlara ölkə rəhbərliyi tərəfindən etimad aşağı səviyyədədir. Yeni təyinat alan kadrların özünü nə dərəcədə doğrultması da müzakirə mövzusu olaraq qalır. Belə vəziyyətdə yerli icra hakimiyyəti qurumlarına təsərrüfat işlərinin saxlanılması, digər səlahiyyətlərin, o cümlədən dövlət siyasətinin yerlərdə icrası, xarici investorların regiona cəlbi və onların müvafiq dövlət qurumları ilə koordinasiyası

kimi səlahiyyətlərin PXN institutuna həvaləsi mümkündür. Bu halda bələdiyyələr ya səlahiyyətsiz struktur olaraq yenidən kənarda qalırlar, ya da ən yaxşı halda cüzi səlahiyyət əldə etmək imkanı əldə edirlər. Mərkəzi hökumətin bu addımı atmaq məqsədi yerli icra hakimiyyəti qurumlarına nəzarəti gücləndirməkdir. Nəhayət 2-ci ssenariyə gəlincə, onun reallaşması arzuolunan olsa da, ehtimal hələ ki aşağı olaraq qalır. Çünki bunun baş verməsi üçün siyasi hakimiyyətin səlahiyyətini bölüşməyə iradəsi olmalıdır. Referendum yolu ilə ölkə konstitusiyasına dəyişiklik, bələdiyyə qanunvericiliyinin ona uyğunlaşdırılması, Avropa Xartiyasının digər vacib maddələrinin ratifikasiyası isə daha çox texniki məsələdir.

Bələdiyyə institutuna qarşı səsləndirilən arqumentlərdən biri də onların idarəetmə təcrübələrinin azlığı, kadr potensialının zəifliyi, qeyri-şəffaf işləmələridir. Bu arqumentəri bütün bələdiyyələrə şamil etmək olmaz, hətta bu, təsdiqini tapsa belə, həll oluna bilən problemlərdir. Çünki dövri olaraq bələdiyyə üzvləri və qulluqçularının dövlət idarəetmə qurumlarına keçidi göstərir ki, idarəetmə bacarığı təqdim edildiyi qədər bərbad deyil. Kadrların peşəkarlığı isə onun cəlbediciliyindən asılıdır. Bələdiyyənin zəruri maliyyə resursu olarsa, peşəkar kadrların axını olacaq. Şəffaflıq məsələsinə gəlincə, rayon icra hakimiyyəti strukturlarından fərqli olaraq bələdiyyələrin maliyyə fəaliyyətinə dövlətlə yanaşı, həm də əhalinin də nəzarət etmək hüququ var. Dövlət qurumlarından fərqli olaraq bələdiyyələr əhali qarşısında hesabatlıdırlar. Çünki, Avropa Xartiyasında deyildiyi kimi, əhaliyə ən yaxın qurum məhz bələdiyyələrdir.

Qeydlər və istinadlar:

[1] DSK-nın Bələdiyyə orqanının büdcəsinin icrasına dair 2012 və 2020-ci illər üzrə bülleteni.

[2] DSK-nın Bələdiyyə orqanının büdcəsinin icrasına dair 2012 və 2019-ci illər üzrə bülleteni