

Həbibə Mehdi qızı Əliyeva
Bakı Dövlət Universiteti
habibaaliyeva19@gmail.com

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASINDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏETMƏNİN ƏSAS PROBLEMLƏRİ

Açar sözlər: Azərbaycan Respublikası, yerli özünüidarəetmə, bələdiyyə, yerli büdcə, səlahiyyət

Key words: Azerbaijan Republic, local self-government, municipality, local budget, authority

Ключевые слова: Азербайджанская Республика, местное самоуправление, муниципалитет, местный бюджет, власть

Giriş

Sovet İttifaqının dağılmasından sonra müstəqil olan Azərbaycanda dövlətin mənafeyi naminə bir sıra sahələrdə islahatlar həyata keçirilməyə başlandı. Bu islahatların bir qismi isə dövlət idarəetməsi sahəsində həyata keçirilən islahatlar olmuşdur. Bu sahədə həyata keçirilən islahatların nəticələrindən biri də Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə institutunun yaradılması olmuşdur. Bu institutun yenidən müstəqil olmuş Azərbaycanda yaradılması mühüm əhəmiyyətə malik idi. Yerli özünüidarəetmənin əsasları ilk dəfə 1995-ci il 12 noyabr tarixində qəbul olunan Konstitusiyada öz təsbitini tapdı. Konstitusiya quruluşunun əsaslarından biri kimi çıxış edən yerli özünüidarəetməyə dair müddəalar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının “Yerli özünüidarəetmə” adlanan 4-cü bölməsində verilmişdir.

Respublikamızda yerli özünüidarəetmə institutunun inkişafı üçün bu sahədə bir sıra qanunvericilik aktları qəbul edilmiş, yerli özünüidarə təsisatlarının səmərəli fəaliyyət həyat keçirməsi üçün bu sahədə kifayət qədər islahatlar aparılmışdır. Lakin bununla belə hal-hazırda da yerli özünüidarənin fəaliyyəti kifayət qədər yüksək səviyyədə deyil. Azərbaycanda yerli özünüidarə fəaliyyəti dünyanın inkişaf etmiş ölkələrinin təcrübəsi ilə müqayisədə bir qədər geridədir.

Bu sahədə mühüm problemlərdən biri bələdiyyələrin maliyyələşməsi və onların maliyyə müstəqilliyi ilə bağlıdır. Bələdiyyələrin maliyyələşməsi ilə bağlı məsələlər bir sıra qanunvericilik aktlarında tənzimlənmişdir. “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları” haqqında qanuna əsasən bələdiyyə maliyyəsinin iqtisadi əsaslarını bələdiyyə əmlakı, bələdiyyə torpaqları, yerli büdcə, büdcədən kənar fondlar, bələdiyyənin istehsal, xidmət və digər iqtisadi fəaliyyəti təşkil edir. Bu maliyyə mənbələrinin düzgün şəkildə təşkili və istifadə olunması sahəsində bir sıra problemlər mövcuddur. Bu da bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəsizliyinə gətirib çıxarır. Bələdiyyə maliyyəsinin ən mühüm əsaslarından biri yerli büdcədir. Yerli özünüidarə prinsiplərinin reallaşdırılması, yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin səmərəliliyi və qanunauyğun qurulması yerli büdcə ilə birbaşa bağlıdır. Bələdiyyələr onların qarşısında duran vəzifələri məhz öz yerli büdcələrinin imkanları daxilində həyata keçirirlər. Buna görə də yerli büdcənin düzgün təşkili mühüm əhəmiyyətə malikdir. Təcrübə göstərir ki, bəzi hallarda yerli büdcə ləhiyyəsinin hazırlanmasına kifayət qədər peşəkar yanaşılır. Yerli büdcələr yerli vergi və ödənişlərdən daxil olan vəsaitlər hesabına formalaşdırılır. Buraya fiziki şəxslərin əmlak vergisi, fiziki şəxslərin torpaq vergisi, dövlət büdcəsindən daxil olan transfertlər, bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlardan icarə haqları və s. aiddir. Bu vəsaitlər büdcəyə daxil olduqdan sonra onların sərf olunma istiqamətləri düzgün şəkildə əvvəlcədən planlaşdırılmalıdır. Lakin təcrübə göstərir ki, bu sahədə bəzi çatışmazlıqlar vardır. Yerli büdcə vəsaitinin xərclənməsi zamanı “Büdcə sistemi haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanununa ciddi şəkildə əməl olunmalı, büdcənin mədaxil hissəsinin icra vəziyyətindən asılı olmayaraq əməkhaqqı, pensiya, başqa sosial müavinətlər və ödənişlər kimi xərclərə sekvestr tətbiq olunmasına yol verilməzliyi nəzərə alınmalıdır (9). Lakin təcrübədə bələdiyyələrin əməkhaqqı, sosial müdafiə ayırmaları üzrə borclu olduğu hallarda digər istiqamətlərə vəsait ayrılması hallarına rast gəlmək mümkündür. Bu səbəbdən bələdiyyələrin xeyli hissəsində sosial müdafiə ayırmaları üzrə borclar yarana bilər. Bəzi bələdiyyələr isə yerli büdcə vəsaitinin 60-70 faizini idarəetmə xərclərinə sərf edirlər. Buna görə də qalan vəsait yerli özünüidarəetmənin qarşısında duran əsas vəzifələrin icrasına kifayət etmir (9). Onu da qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələr maliyyə cəhətdən zəif təmin olunurlar. Onların yetəri qədər maliyyə mənbələri yoxdur. Yerli büdcəyə daxil olunması nəzərdə tutulan vergi və ödənişlərin siyahısı da məhduddur. Məsələn, ölkəmizdə bələdiyyələr hüquqi şəxslərdən əmlak vergisi yığa bilmir. Qanunvericiliyə görə hüquqi şəxslərin əmlak vergisi dövlət büdcəsinə ödənilir. Lakin beynəlxalq təcrübəyə nəzər saldıqda görürük ki, dünya ölkələrinin əksəriyyətində hüquqi və fiziki şəxslərin əmlak vergisi bələdiyyələrin əsas gəlir mənbələrindən biridir. Azərbaycanda bələdiyyələr yalnız

fiziki şəxslərdən əmlak vergisi yığa bilər. Bu mexanizm belə bəzən düzgün işləmir. 2001-ci ildə “Yerli vergilər və ödənişlər haqqında” qanun qəbul olunmuşdu. Lakin 2015-ci ilə qədər olan dövrdə bu qanun tətbiq olunmurdu. 2015-ci ilin yanvarında qanuna edilən dəyişikliklərdən sonra qanunun tətbiqinə başlandı. Lakin vətəndaşların bu barədə məlumatlı olmaları bələdiyyələrə əmlak və torpaq vergilərinin ödənilməsində ləngimələr olmasına gətirib çıxarır. Bir faktı qeyd etmək kifayətdir ki, 2007-ci ildə bələdiyyələrin ümumi büdcə gəlirləri 50 milyon manat olduğu halda, 2013-cü ildə 42 milyon manat, 2018-ci ildə isə 36 milyon manat olmuşdur. Bu da hər bir bələdiyyəyə orta hesabla illik 22 min manat gəlir deməkdir. Təbii ki, bütün bələdiyyələr üzrə illik gəlir bu qədər deyil. Məsələn, yeganə Sumqayıt bələdiyyəsidir ki, illik gəlirləri 1 milyon manata çatır. Ancaq digər bələdiyyələr, o cümlədən Bakı şəhər bələdiyyələri bu qədər gəlirlərə malik deyil (10). Bu isə bələdiyyələrə hər hansı bir addım atmağa imkan vermir.

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə sahəsində olan problemlərdən biri də bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin kifayət qədər geniş olmaması, həmçinin mövcud səlahiyyətlərin tam şəkildə həyata keçirilmə bilməməsi və dövlət orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsünün dəqiq müəyyən olunmamasıdır. Azərbaycan Respublikasında tətbiq olunan yerli özünüidarəetmə modeli Polşa modelinə uyğundur. Bir neçə il əvvəl Polşada yerli icra hakimiyyətləri ləğv olundu. Onların səlahiyyətlərinin çox hissəsi bələdiyyələrə həvalə edildi və bələdiyyələrin statusu genişləndirildi. Azərbaycanda isə bunun əksinə olaraq bələdiyyələr və yerli icra hakimiyyəti orqanları paralel şəkildə fəaliyyət göstərilir. Bu da onlar arasında səlahiyyət bölgüsünə gətirib çıxarır və bələdiyyələrin yerli idarəetmə sahəsində səlahiyyətlərinin məhdudluğuna səbəb olur. Dünya təcrübəsinə nəzər saldıqda görülür ki, əksər dövlətlərdə bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilən işlər Azərbaycan Respublikasında yerli icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həyata keçirilir. Qanunvericiliyə uyğun olaraq ölkəmizdə bəzi səlahiyyətlər isə həm dövlət orqanlarına, həm də bələdiyyələrə məxsusdur. Lakin bu halda bələdiyyələrə heç bir üstünlük verilməmişdir. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanununun 4-cü və 5-ci maddələrinin son bəndinə əsasən yerli iqtisadi inkişaf, yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirərkən bələdiyyələr dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə müdaxilə edə bilməzlər. Qanunda müəyyən olunmuş bu maddə bələdiyyələrin tam sərbəst şəkildə fəaliyyət göstərməsinə mane olur. Açıq bir şəkildə ifadə edildiyi kimi bələdiyyələr, dövlət orqanlarının (bunlara yerli icra hakimiyyətləri də daxildir) yerli əhəmiyyətli məsələlərlə əlaqədar tətbiq edəcəkləri sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarına müdaxilə edə bilməzlər (6, s. 96). Həmçinin yerlərdə eyni problemlərin həm bələdiyyələr, həm də icra hakimiyyəti orqanları tərəfindən həll oluna bilməsi onlar arasında səlahiyyət qarışıqlığı yaradır (6, s. 97). Bu da bələdiyyələrin nüfuzunun aşağı düşməsinə səbəb olur. İnkişaf etmiş yerli özünüidarəetmə təcrübəsinə malik olan dövlətlərdə bu hallar qanunvericilikdə dəqiq şəkildə tənzimlənir. Onu da qeyd etmək ki, təcrübədə qanunların icrası ilə bağlı prezident sərəncamlarının icrasında müvafiq mərkəzi strukturlar tərəfindən ləng addımların atılması, yerli icra strukturlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə birbaşa müdaxiləsi hallarına rast gəlinir. Bu da bələdiyyələrin müstəqil və səmərəli şəkildə fəaliyyət göstərməsinə mane olur. Oudur ki, bütün bu məqamların qarşısının alınması üçün icra hakimiyyətləri orqanları ilə bələdiyyələrin səlahiyyət bölgüsünü müəyyən edən və dəqiqləşdirən qanun layihəsinin hazırlanmasına ehtiyac vardır.

Yerli özünüidarəetmə sahəsində mövcud problemlərdən biri də vətəndaşların yerli idarəetmədə iştirakının yüksək səviyyədə təmin oluna bilməməsidir (6, 143). Qanunvericiliyə əsasən vətəndaşlar yerli idarəetmədə vətəndaş yığıncaqları, yerli rəy sorğusu, bələdiyyələrə və bələdiyyə orqanlarına müraciət etməklə və s. şəkildə iştirak edə bilərlər. Əhalisi 500 nəfərdən az olan bələdiyyələrdə yerli əhəmiyyətli məsələlərə münasibət bildirmək, təkliflər irəli sürmək, kollektiv rəy söyləmək, qərarlar qəbul etmək məqsədi ilə həmin bələdiyyə ərazilərində vətəndaşlar öz yığıncaqlarını keçirə bilərlər (2, m. 28). Bu müddəanın qanunvericilikdə təsbit olunmasına baxmayaraq təcrübəyə nəzər saldıqda görürük ki, vətəndaş yığıncaqlarının rolu aşağı səviyyədədir. Bəzi hallarda isə ümumiyyətlə vətəndaş yığıncaqları keçirilmir. Bunun ən başlıca səbəblərindən biri vətəndaşların bu barədə, ümumiyyətlə yerli özünüidarəetmənin mahiyyəti barəsində kifayət qədər məlumata sahib olmamasıdır. Yerli rəy sorğusu yerli əhəmiyyətli məsələlərə dair təyin edilə bilər. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanununun 26-cı maddəsinə əsasən yerli rəy sorğusunun keçirilməsi haqqında qərarı bələdiyyə nizamnaməsinə uyğun olaraq öz təşəbbüsü ilə və ya əhalinin tələbi əsasında qəbul edir. Yerli rəy sorğusunun keçirilməsi yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində mühüm rola malikdir və vətəndaşların yerli idarəetmədə birbaşa iştirakına şərait yaradır. Lakin bu fəaliyyət də təcrübədə geniş şəkildə tətbiq oluna bilmir. Vətəndaşların əksəriyyəti bu hüquqları barədə məlumatlı deyil. Vətəndaşların yerli özünüidarəetmə barəsində məlumatlılığının lazımi səviyyədə olmaması bələdiyyələrin fəaliyyətinin səmərəsizliyinə gətirib çıxarır. Bu problemlərin aradan qaldırılması üçün əhali arasında bu mövzuda maarifləndirmə işləri aparılmalı, bu sahədə müvafiq fəaliyyət planları işlənib hazırlanmalıdır. Həmçinin bu sahədə internet resurslarında da müəyyən məlumatların işlənib hazırlanması

mühüm əhəmiyyətə malikdir. Bu baxımdan Azərbaycan Bələdiyyələrinin Elektron Portalının təkmilləşdirilməsi mühüm əhəmiyyətə malik ola bilər. Həmçinin hər bir bələdiyyə tərəfindən internet informasiya ehtiyatlarının yaradılması da bu sahədə mühüm əhəmiyyətə malikdir. “Informasiya əldə etmək haqqında” Azərbaycan Respublikasının qanununda bu barədə müddəalar əks olunmuşdur. Lakin buna baxmayaraq hələ də bəzi bələdiyyələr tərəfindən internet informasiya ehtiyatlarının yaradılmaması hallarına rast gəlinir.

Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmədə mövcud problemlərdən biri də bələdiyyələrin say çoxluğuudur. Azərbaycan Respublikasında son bələdiyyə seçkikləri 2019-cu ildə 23 dekabr tarixində həyata keçirilmişdir. Bu seçkilərdə respublika üzrə 1606 bələdiyyəyə üzvlər seçilmişdir. Yəni son məlumatlara əsasən hal-hazırda Azərbaycan Respublikası ərazisində 1606 bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Bu say Azərbaycan ərazisi və əhalisinə münasibətdə kifayət qədər çoxdur. Dünya təcrübəsinə də nəzər saldıqda görürük ki, yerli özünüidarəetmənin inkişaf etdiyi dövlətlərdə bələdiyyələrin sayı bu qədər çox deyil. Azərbaycana münasibətdə daha geniş əraziyə və daha çox əhaliyə malik olan Türkiyədə hal-hazırda 1397 bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Türkiyə bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin kifayət qədər geniş olduğu dövlətlərdən biridir. Bunlara əsasən deyə bilərik ki, bələdiyyələrin fəaliyyətində səmərəliliyin artırılması, iqtisadi və maliyyə potensialının gücləndirilməsi üçün bələdiyyələrin birləşdirilməsinin həyata keçirilməsinə ehtiyac vardır. İndiki dövrə qədər bir neçə dəfə bələdiyyələrin birləşdirilməsi həyata keçirilmişdir. Qeyd edək ki, bələdiyyələrin ilk yarandığı dövrdə Respublikada 2700-dən artıq bələdiyyə mövcud idi. Bununla əlaqədar bələdiyyələrin fəaliyyətinin müasir tələblər səviyyəsində qurulmasına, onların iqtisadi resurslardan istifadənin səmərəsinin yüksəldilməsinə, yerli əhəmiyyətli məsələlərin həllində rolunun artırılmasına və kadr potensialının gücləndirilməsinə xüsusi diqqət yetirilərək “Bələdiyyələrin birləşməsi, ayrılması və birgə fəaliyyəti haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununa uyğun olaraq 2009-cu ildə bələdiyyələr birləşdirilərək sayı 1718-ə endirilmiş, 2014-cü ildə də növbəti birləşmə prosesi nəticəsində onların sayı 1607-yə qədər azaldılmışdır (5, s. 2). Bələdiyyələrin birləşdirilməsi prosesi bundan sonra da davam etdirilməlidir. Azərbaycan Respublikası ərazisində bələdiyyələrin sayının 500-600 aralığında olması daha məqsədmüvafiqdir.

Nəticə

Yuxarıda yerli özünüidarəetmə sahəsində mövcud olan problemlərin bir neçəsinə toxunuldu. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə sahəsində bu cür problemlərin mövcudluğunu indiki dövr üçün təbii saymaq olar. Çünki bu institut ölkəmiz üçün yeni bir institutdur. Lakin bələdiyyələrin fəaliyyətinin yüksək səviyyəyə çatdırılması, mövcud problemlərin aradan qaldırılması və yerli özünüidarəetmə sahəsində təcrübənin artırılması üçün bu sahədə islahatlar keçirilməlidir. Mövcud problemlərin aradan qaldırılması üçün yeni qanunvericilik aktları işlənib hazırlanmalı, bələdiyyələrin səlahiyyətləri artırılmalı və dəqiq şəkildə müəyyən olunmalı, onlara sabit maliyyə mənbələri verilməli və maliyyə imkanları genişləndirilməlidir. Bu sahədə atılması lazım olan ən mühüm addımlardan biri də beynəlxalq təcrübənin daha geniş şəkildə öyrənilməsi və tətbiq olunmasıdır. Yerli özünüidarəetmənin inkişafı üçün yerli özünüidarəetməyə dair dərin biliklərə malik olan ixtisaslı kadrların da hazırlanması vacib əhəmiyyət daşıyır. Bu istiqamətdə atılan addımlardan biri kimi Azərbaycan Respublikasının dövlət başçısının 2018-ci il 18 dekabr tarixli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş “Azərbaycan ədliyyəsinin inkişafına dair 2019-2023-cü illər üçün Dövlət Proqramının həyata keçirilməsi üçün Tədbirlər Planı”nın 6.8.1-ci bəndində göstərilən müddəanı misal göstərmək olar. Orada yerli özünüidarəetmə orqanlarının kadr potensialının gücləndirilməsi, bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində mütəxəssislərin hazırlanması məqsədi ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının aparatlarında çalışan işçilərin Ədliyyə Akademiyasında kurslara, treninqlərə və təlimlərə cəlb olunması ilə bağlı tapşırıq müəyyən olunub. Həmçinin Azərbaycanın gələcək inkişafının strateji hədəflərini təsbit edən “Azərbaycan 2020: gələcəyə baxış” İnkişaf Konsepsiyasında bələdiyyələrin potensialının gücləndirilməsi və bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində ixtisaslaşdırılmış kadrların hazırlanması prioritet kimi müəyyən olunmuşdur. Bu cür islahatların genişləndirilməsi bələdiyyələrin nüfuzunun yüksəldilməsinə gətirib çıxaracaqdır.

Ədəbiyyat

8. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. “Hüquq Yayın Evi”, Bakı, 2018. 92 s.
9. Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin statusu haqqında” 2 iyul 1999-cu il tarixli Qanunu // www.e-qanun.az.
10. Azərbaycan Respublikasının “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” 7 dekabr 1999-cu il tarixli Qanunu // www.e-qanun.az
11. Əsgərov Z.A. “Konstitusiya hüququ”. Dərslik. Bakı; Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2011, 760 s.

12. Bayramov Kamran “Bələdiyyə fəaliyyətinin 20 ili: Azərbaycanda səmərəli yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşması” adlı məqalə // www.elibrary.az
13. Rəhimli R. “Azərbaycan Respublikasının idarəetmə sisteminə yerli özünüidarələr”. Bakı. “Elm”, 2009. 172 s.
14. www.e-qanun.az
15. www.respublica-news.az
16. www.msk.gov.az
17. www.vergiler.az

The main problems of local self-government in the Republic of Azerbaijan

Summary

In the Constitution of the Republic of Azerbaijan adopted in 1995, the institution of local self-government was established as one of the foundations of the constitutional order. This was one of the most important steps in state-building. Numerous legislative acts have been adopted to regulate the activities of local self-government. This institute was a new one for independent Azerbaijan. Therefore, Azerbaijan still does not have enough experience in this area. This leads to problems in the activities of municipalities implementing local self-governance. This article discusses some of the problems that exist in the field of local self-government.

Основные проблемы местного самоуправления в Азербайджанской Республике

Резюме

Конституция Азербайджанской Республики, принятая в 1995 году, установила институт местного самоуправления как одну из основ конституционного строя. Это был один из важнейших шагов в государственном строительстве. Для регулирования деятельности местного самоуправления были приняты многочисленные законодательные акты. Этот институт является новым институтом для независимого Азербайджана. Поэтому Азербайджану пока не хватает опыта в этой области. И это приводит к проблемам в деятельности муниципалитета, который осуществляет местное самоуправление. В этой статье рассматриваются некоторые проблемы в области местного самоуправления.

Rəyçi: h.f.d. A.İbrahimova

Göndərilib: 19.04.2020

Qəbul edilib: 21.04.2020