

**AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏLƏRİN
GÜCLƏNDİRİLMƏSİNƏ DAİR**

K O N S E P S İ Y A

BAKI 2007

Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın İCCO təşkilatlarının birgə maliyyə dəstəyilə həyata keçirilən «Yerli özünüidare və Azərbaycanda yoxsulluğun azaldılmasında bələdiyyələrin rolu» layihəsi çərçivəsində hazırlanıb.

Konsepsiyana hazırlayan ekspert qrupu:

Tədqiqat qrupunun rəhbəri:

Rövşən Ağayev

Tədqiqat qrupunun üzvləri:

**Azər Mehtiyev
Aydın Aslanov**

GİRİŞ

Siyasi sistemin demokratikləşməsi, effektiv dövlət idarəçiliyinin formalaşdırılması və sosial-iqtisadi tənəzzülün aradan qaldırılması inkişaf etməkdə olan bütün ölkələrin qarşısında duran ən ciddi problemlərdəndir. Yüksək inkişafı ölkələrin təcrübəsinin təhlili onu söyləməyə əsas verir ki, keçid dövrü yaşayan istənilən ölkəni demokratiya və iqtisadi tərəqqiyə aparacaq yol kifayət qədər aydındır. Söhbət həm siyasi, həm də iqtisadi sferada avtoritar idarəçilikdən imtina olunmasından, azad bazar münasibətlərinin bərqərar edilməsindən və iqtisadiyyatın liberallaşdırılmasından gedir. Siyasi-iqtisadi sistemin liberallaşdırılması isə hər şeydən əvvəl ölkədə əksmərkəzləşdirmənin dərinləşdirilməsini, həmçinin müstəqil, inzibati və iqtisadi baxımdan güclü bələdiyyə institutunun formalaşdırılmasını tələb edir.

Lakin bir çox keçid ölkələrində milli hökumətlərin əksmərkəzləşmə ilə bağlı aydın konsepsiyası yoxdur. Onlar bu istiqamətdə istənilən kənar təşəbbüslərə də son dərəcə mühafizəkar yanaşırlar. Dövlət idarəetmə aparatının yüksək həddə korrupsiyalaşması, ali rəngli məmurların daha çox fərdi maraqlardan çıxış edərək siyasi-iqtisadi sistemin islahatları qarşısında maneəyə çevrilməsi mövcud şəraiti daha da mürəkkəbləşdirir. Bütün bu əlamətlərin Azərbaycan üçün də xarakterik olduğunu görməmək mümkün deyil.

Axır 10 ildə Azərbaycanda istər siyasi sistemin, istərsə də iqtisadi sferanın inkişafı sahəsində müəyyən addımlar atılsa da (məsələn, ölkədə bələdiyyə institutu yaradılıb, iqtisadiyyatın dövlətsizləşdirilməsilə əlaqədar islahatlara start verilib və s.), bütün bunların vətəndaş cəmiyyətinin inkişaf tələblərinə yetərinə cavab verdiyini, vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak imkanlarının genişləndirilməsinə şərait yaratdığını birmənalı qiymətləndirmək çətinidir.

Əvvəla, Azərbaycan 2001-ci ildə Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasını ratifikasiya edib. Həmin sənəddə qeyd olunur ki, vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak hüququ Avropa Şurasına bütün dövlətlər üçün ümumi olan demokratik prinsiplərə aiddir və bu hüquq məhz yerli səviyyədə reallaşdırıla bilər. 1999-cu ildə ölkədə bələdiyyələrə ilk seçkilər keçirilib və 2735 yerli özünüidarə orqanı yaranıb. 2004-cü ildə yerli özünüidarəetmə qurumlarına növbəti dəfə seçkilər keçirilib və yeni bələdiyyələrin yaranması hesabına bu dəfə onların sayı 2800-ə çatıb. Bu müddətdə hökumət yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən 30-dək normativ-hüquqi akt qəbul edib. Ümumilikdə isə yerli özünüidarənin fəaliyyətilə bu və ya digər dərəcədə əlaqəli olan 300-dək normativ sənədlər mövcuddur. Yəni düşünmək olar ki, Xartiyanın tələblərinə yetərinə əməl olunub. Amma sənəddə o da göstərilir ki, məhz «real hakimiyyətə malik yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğu səmərəli və eyni zamanda vətəndaş üçün yaxın olan idarəetməni təmin edə bilər», lakin «bu, demokratik yolla yaradılan, səlahiyyətləri olan, həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün geniş müxtəriyyətdə əldə edilən yerli özünüidarə orqanlarının mövcudluğunu nəzərdə tutur». Beləliklə, bu müddəalardan çıxış etdikdə aydın olur ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin yaradılması həmin tələblərə hətta formal olaraq tam cavab vermir – bələdiyyələr yaranıb, amma onların səlahiyyətləri son dərəcə məhduddur. Hazırda bələdiyyələrin əhalinin sosial-iqtisadi problemlərinin həlli hansısa əhəmiyyətli səlahiyyətlərə malik olduğunu göstərmək mümkün deyil. Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasının 4-cü maddəsinin üçüncü bəndində göstərilir ki, «dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır».

Digər tərəfdən, bələdiyyələrin maliyyə potensialı hətta onların məhdud səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün yetərli deyil. Təkcə onu demək kifayətdir ki, hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin büdcə gəlirləri adambaşına təxminən 2,8 manat təşkil edir. Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən maliyyə yardımları nəzərə alınmazsa, onların şəxsi maliyyə mənbələri hesabına adambaşına yerli büdcə gəlirləri bundan da azdır. Halbuki Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinin birinci bəndində qeyd olunur ki, «yerli özünüidarəetmə orqanları milli iqtisadi siyasət çərçivəsində öz funksiyalarını həyata keçirəcəkləri zaman sərbəst surətdə istifadə etmək üçün kifayət qədər şəxsi maliyyə vəsaitinə malik olmalıdır». Hazırda Azərbaycanda ölkə bələdiyyələrin məcmü gəlirlərinin ölkənin icmal büdcəsində payı 0,5 faizdən də azdır. Halbuki hələ ötən əsrin sonlarında Bolqarıstan, Çexiya və Polşa kimi keçid ölkələrində həmin göstərici 15-20 faiz, Danimarka, Niderland və Böyük Britaniya kimi inkişaf etmiş ölkələrdə isə 20-45 faiz intervalında olub¹. Belə şəraitdə cəmiyyətin idarə olunmasına həlledici təsir imkanlarına və rıçaqlara malik olan, əhalinin rəsmi idarəetmə orqanları kimi etimad bəslədiyi bələdiyyə institutunun formalaşdırılmasına ehtiyac var. Bu isə hər şeydən əvvəl ölkədə əksmərkəzləşmə prosesinin sürətləndirilməsini hökumətin yaxın perspektiv üçün siyasi və iqtisadi sahədə islahatlarının aparıcı istiqamətlərindən birinə çevrilməsini tələb edir.

Beləliklə, hazırkı şəraitdə ölkədə bələdiyyələrin gücləndirilməsi və əksmərkəzləşmə istiqamətində elmi və praktik baxımdan əsaslandırılmış prioritetlərin müəyyən edilməsi qaçılmaz zərurətə çevrilib. Bu mənada yerli özünüidarə problemlərilə məşğul olan vətəndaş cəmiyyəti institutlarının da qarşısında ciddi vəzifələr dayanır. Həmin qurumlar əksmərkəzləşmə ilə bağlı beynəlxalq təcrübənin öyrənilməsi, bu sahədə ən mütərəqqi təşəbbüslərin aşkarlanması və təkliflər formasında səlahiyyətli dövlət orqanlarına çatdırılması, yerli özünüidarə sektorunda aparılacaq islahatlarla bağlı ictimai rəyin formalaşdırılması (çünki ictimai rəyin həzm etmədiyi heç bir islahat gözlənilən səmərəni verə bilməz) istiqamətində böyük töhfə verə bilər. Bunu nəzərə alaraq bir sıra ekspertlər Böyük Britaniyanın «Oxfam» və Niderlandın İCCO təşkilatlarının birgə dəstəyilə həyata keçirdiyi «Yerli özünüidarəetmə və Azərbaycanda yoxsulluğun azaldılmasında bələdiyyələrin rolu» layihəsi çərçivəsində 2006-cı ilin sentyabrında Bələdiyyələrin Gücləndirilməsi üzrə İctimai Vəkillik Qrupunun (İVQ) yaradıldığını bəyan edib. Bələdiyyə problemləri üzrə ixtisaslaşmış mütəxəssislərdən təşkil edilmiş qrupun qarşısında duran əsas vəzifə bələdiyyələrin mövcud problemlərinin ictimailəşdirilməsi, onların həlli istiqamətində səlahiyyətli hökumət qurumları ilə əməkdaşlıq əlaqələrinin formalaşdırılması, nəhayət, bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair konsepsiyanın işlənməsi və sənədin rəsmi qurumlara təqdim edilməsidir. İVQ konsepsiyada inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsilə bağlı əks olunmuş ideyaların cəmiyyətdə populyarlaşması və onların reallaşması məqsədilə vəkillik fəaliyyətini davam etdirməyi də planlaşdırıb. İVQ adından təqdim edilən bu konsepsiya bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin və maliyyə potensialının artırılması üzrə konseptual yanaşmaları özündə əks etdirir. Sənəd mövcud vəziyyətin təhlilindən, eyni zamanda gələcəyə ünvanlanmış konkret mesaj və təkliflərdən ibarətdir.

¹ *Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006.*

I.AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏ İNSTİTUTUNUN TƏŞKİLİ VƏ FƏALİYYƏTİ SAHƏSİNDƏ PROBLEMLƏRİN TƏHLİLİ

Azərbaycanda birpilləli bələdiyyə sistemi qurulub. Yəni inzibati-ərazi vahidinin statusundan (kənd, qəsəbə, rayon, şəhər), yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə potensialından, əhalisinin sayından asılı olmayaraq bələdiyyələr arasında iyerarxiya mövcud deyil. Bütün bələdiyyə orqanları eyni dərəcədə müstəqildir, onların hamısı eyni prinsiplər (müstəqil maliyyə mənbələrinə malik olmaq, eyni səlahiyyət yükünü daşımaq, öz əmlakı üzərində sərbəst sahiblik və sərəncamçılıq hüququna malik olmaq, müstəqil qərarlar qəbul etmək və s.) əsasında, həmçinin ümumölkə miqyaslı seçkilər nəticəsində formalaşmışdır.

Seçki Məcəlləsinin² tələblərinə görə, əhalisinin sayından asılı olaraq bələdiyyə üzvlərinin sayı aşağıdakı kimidir:

- Əhalisi 500 nəfərdən az olduqda 5 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 500-1000 nəfər intervalında olduqda 7 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 1000-5000 nəfər intervalında olduqda 9 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 5000-10000 nəfər intervalında olduqda 11 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 10000-20000 nəfər intervalında olduqda 13 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 20000-50000 nəfər intervalında olduqda 15 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 50000-100 000 nəfər intervalında olduqda 17 nəfər bələdiyyə üzvü;
- Əhalisi 100000 nəfərdən çox olduqda 19 nəfər bələdiyyə üzvü;

Azərbaycanda bələdiyyə institutunun statusu və təyinatı «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda müəyyən olunub. Həmin qanunun 1-ci maddəsində göstərilir ki, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarə vətəndaşların fəaliyyətinin təşkilinin elə bir sistemidir ki, bu sistem onlara qanun çərçivəsində yerli əhəmiyyətli məsələləri müstəqil və sərbəst şəkildə həll etmək hüququnu reallaşdırmaq, ölkə Konstitusiyasında nəzərdə tutulan (maddə 144) dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir. Ancaq yerli özünüidarə qurumlarının ölkənin sosial-iqtisadi inkişafında, əhaliyə ictimai xidmətlərin göstərilməsində rolunu, xüsusilə də onların səlahiyyət dairəsini və yerli özünüidarəetmənin maliyyə potensialının inkişaf dinamikasını ətraflı təhlil etdikdə, bələdiyyələrin dövlət işlərini həyata keçirən real institut olaraq formalaşması baş verməyib. Belə ki, bütün dünyada bələdiyyələrin «təbii səlahiyyətləri»nə aid edilən hər şeyi - mənzil-kommunal xidmətlərinin təşkili və ərazilərin abadlaşdırılması kimi məsələlərin təşkilindən tutmuş bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların uçot və qeydiyyatı, sosial xidmətlərin təşkili, ərazidə investisiya mühitinin yaxşılaşdırılması və sahibkarlığın inkişafı kimi lokal xarakterli dövlət funksiyalarının yerinə yetirilməsində - dövlət idarəetmə qurumları həyata keçirir. Bu gün Azərbaycanda bələdiyyə institutunun real səlahiyyət sferası ən yaxşı halda bələdiyyə yollarının saxlanması və dövlətin sosial proqramları ilə əhatə olunmayan aztəminatlı vətəndaşlara sosial yardımların göstərilməsilə məhdudlaşır. Ümumilikdə Azərbaycanda yerli özünüidarə orqanlarının mövcud problemlərini şərtləndirən amilləri iki istiqamət üzrə qruplaşdırmaq mümkündür:

1. **Yerli özünüidarə institutunu inkişafdan saxlayan institusional faktorlar**
2. **Bələdiyyələrin inkişafına mane olan iqtisadi faktorlar.**

Burada institusional faktorlar dedikdə bütövlükdə yerli özünüidarəetmənin bir institut kimi formalaşmasına və fəaliyyətinə mane olan ən başlıca amillər nəzərdə tutulur.

² Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi

Həmin faktorlara dövlət idarəçiliyinin son dərəcə yüksək həddə mərkəzləşdirilməsi və bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin son dərəcə məhdud olması, dövlət hakimiyyətinin hazırkı təşkil formasının inzibati-ərazilərin çevik və effektiv idarə olunması tələblərinə cavab verməməsi, bələdiyyələrin inzibati və ərazi təşkilinin mövcud prinsipi kimi ən müxtəlif amillər daxildir.

Bələdiyyələrin maliyyə potensialı ilə bağlı faktorlara isə bura həm yerli özünüidarə qurumlarının real ehtiyaclarına uyğun gəlir mənbələrinin yoxluğu, yerli vergitutmanın və büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsi sahəsində təkmil mexanizmlərin olmaması, həm də bələdiyyələrin maliyyə bazarlarına çıxışının olmaması daxildir.

Hər iki faktor üzrə Azərbaycanda bələdiyyə institutunun formalaşmasına mane olan amilləri ayrı-ayrılıqda təhlil edək.

1.1. BƏLƏDİYYƏLƏRİ İNKİŞAFDAN SAXLAYAN BAŞLICA İNSTİTUSİONAL FAKTORLAR

Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşmasına və inkişafına mane olan institusional amillər kifayət qədər çoxdur. Bura ərazi həddləri və əhali təmsilçiliyi meyarları nəzərə alınmaqla bələdiyyələrin formalaşdırılması prinsiplərindən tutmuş bələdiyyələrlə əhali və dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətlərdə ən müxtəlif faktorları daxil etmək mümkündür. Lakin bu sənəddə elə amillər təhlil obyektinə kimi götürülüb ki, onlar tək-cə ayrı-ayrı bələdiyyə qurumlarını inkişafdan saxlamır, bütövlükdə yerli özünüidarənin institutlaşmasına imkan vermir. Eyni zamanda konsepsiyada o institusional faktorlara istinad olunur ki, bunların aradan qaldırılması ayrıca götürülmüş bələdiyyə qurumlarının bilik və bacarıqları, işgüzar imkanları xaricindədir, bu amilləri məhz yerli özünüidarəetmə sahəsində düzgün seçilmiş və effektiv dövlət siyasəti sayəsində aradan qaldırılmaq mümkündür. Məsələn, təcrübə göstərir ki, əhaliyə bələdiyyə arasında münasibətlərin pis və ya yaxşı olması adətən bələdiyyələrin konkret fəaliyyətlə bağlı olur. Amma bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin məhdudluğu, bu qurumların yerli icra hakimiyyət orqanlarından sərt asılılığı qanunvericilik problemləri, yaxud qanunların icra mexanizmlərindəki boşluqlarla bağlıdır. İTM axır 3 ildə ölkənin müxtəlif regionlarını əhatə edən 50-dək bələdiyyə ilə tərəfdaşlıq əlaqələri qurub, həmin bələdiyyələrdə büdcə-vergi idarəçiliyinin təşkilinə və əhəlinin yerli büdcə prosesində iştirakçılıq potensialının atırılmasına dair geniş proqramlar reallaşdırıb, bu istiqamətlərdə tədqiqatlar aparıb, yüzədək dəyirmi masa və başqa kütləvi tədbirlər keçirib. Beləliklə, bu sənəddə bələdiyyələri inkişafdan saxlayan faktorlar prioritetləşdirilərkən bələdiyyə təmsilçilərinin və əhəlinin rəyi də nəzərə alınıb.

Nəhayət, yerli özünüidarəetmə daim inkişafda olan və yeniliklər tələb edən bir sferadır. Odur ki, cəmiyyətdə baş verən dəyişikliklər və inkişaf prosesləri müntəzəm olaraq bu qəbildən olan konsepsiyaların yaranmasını, problemlərə fərqli baxışların formalaşmasını qaçılmaz edəcək.

Yerli özünüidarə institutunu inkişafdan saxlayan və orta müddətli dövrdə (3-5 il) aradan qaldırılması vacib olan başlıca institusional faktorların ayrı-ayrılıqda hər birini təhlil edək.

1. DÖVLƏT İDARƏETMƏSİNİN HƏDDƏN ARTIQ MƏRKƏZLƏŞMƏSİ MÜQABİLİNDƏ BƏLƏDİYYƏLƏR MƏHDUD SƏLAHİYYƏTLƏRƏ MALİKDİR

Azərbaycanda dövlət idarəçiliyi kifayət qədər mərkəzləşib. Həmçinin bir tərəfdən bələdiyyələrinin səlahiyyətlərinin azlığı, digər tərəfdən isə yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunmuş bir sıra funksiyaları de-fakto ayrı-ayrı dövlət orqanları mənimsəyib. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.2.

bəndində göstərib ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib. Bələdiyyələrin bütün səlahiyyətləri o şəkildə müəyyən edilib ki, onlar sadəcə olaraq yerlərdə dövlət idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini tamamlayır, yaxud bu qurumların nəzarəti altında fəaliyyət göstərir.³ Bu tövsiyələrin Azərbaycan hökumətinə ünvanlanmasından ötən 4 il ərzində bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə yenidən baxılması istiqamətində qüvvədə olan qanunvericiliyə hər hansı dəyişiklik edilməyib. Yalnız 2005-ci ilin fevralında «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanuna dəyişiklik edilərək həmin qanunun 1-ci maddəsindəki «bələdiyyələr qeyri-dövlət» sistemidir anlayışı «bələdiyyələr yerlərdə dövlət işlərini həyata keçirən orqanlardır» anlayışı ilə əvəzlənib. Lakin Azərbaycanda yerli özünüidarə qurumlarının statusuna gətirilən bu dəqiqlik öz davamını sonradan onların səlahiyyət çərçivəsinin də müəyyənləşməsində tapmayıb.

Mərkəzi dövlət hakimiyyəti orqanları və onların səlahiyyətli məmurları hələlik ölkədə yerli özünüidarə islahatlarının həyata keçirilməsinə, xüsusilə də dövlət və bələdiyyə orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsünə tələsmir. Halbuki Azərbaycanda artıq bələdiyyələrin yaranmasından 8 il ötür və bu müddət eksperiment üçün, ölkə bələdiyyələrini, demək olar ki, səlahiyyətsiz saxlamaq üçün kifayət qədər uzun müddətdir.

Yerli özünüidarə institutunun nə dərəcədə məhdud səlahiyyətlərə malik olduğunu daha aydın görmək üçün ən vacib dövlət xidmətləri üzrə dövlət hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyətlərin hazırkı bölgüsünə diqqət yetirmək kifayətdir. Bu bölgü araşdırılarkən aşağıdakı normativ-hüquqi aktlar nəzərdən keçirilməlidir:

1. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
2. «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnamə;
3. Azərbaycan Respublikasının Mənzil Məcəlləsi;
4. «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
5. Azərbaycan Respublikasının Meşə Məcəlləsi;
6. Azərbaycan Respublikasının Su Məcəlləsi;
7. «Geodeziya və kartoqrafiya haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
8. «Su təchizatı və tullantı suları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
9. «Nəqliyyat haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
10. «Avtomobil yolları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
11. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
12. «Poçt rabitəsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
13. «Dövlət şəhərsalma norma və qaydaları, şəhər, qəsəbə və kənd yaşayış məskənlərinin planlaşdırılması və tikilib abadlaşdırılması haqqında» Qaydalar;
14. Torpaq Məcəlləsi;
15. «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
16. «Torpaq icarəsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu;
17. «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi» Qaydaları.

Yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik sənədləri kifayət qədər çox olsa da, sadalanan normativ-hüquqi aktlar müxtəlif sferalar üzrə dövlət

³ www.coe.int. *Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Tövsiyə*

idarəetməsilə bələdiyyələr arasında səlahiyyətlərin çərçivəsini müəyyən edən ən mühüm sənədlərdir.

Cədvəl 1

Müxtəlif dövlət funksiyalarının reallaşdırılması ilə bağlı dövlət hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyələr arasında səlahiyyət bölgüsü

Göstərilən ictimai xidmət		Xidməti həyata keçirən idarəetmə səviyyəsi	
		Dövlət	Bələdiyyə
1	Vətəndaş vəziyyəti aktlarının qeydiyyatı	X	-
2	Sanitar-epidemioloji və baytarlıq nəzarəti	X	-
3	Standartlaşdırma və metrologiya	X	-
4	Geodeziya və kartoqrafiya	X	-
5	İctimai asayişin mühafizəsi	X	-
6	Yanğından mühafizə	X	-
7	Rabitə, o cümlədən telefon, poçt və teleqraf xidmətləri üzrə fəaliyyətlərin tənzimlənməsi və idarə olunması	X	-
8	İctimai nəqliyyatın hərəkətinin tənzimlənməsi	X	-
9	Təhsil xidmətlərinin əhaliyə çatdırılmasının tənzimlənməsi	X	-
10	Səhiyyə xidmətlərinin əhaliyə çatdırılmasının tənzimlənməsi	X	-
11	Mənzil təsərrüfatının idarə olunması və tənzimlənməsi	X	-
12	Kommunal təsərrüfatın, o cümlədən içməli su, qaz və elektrik enerjisi ilə təchizatın idarə olunması və tənzimlənməsi	X	-
13	Sosial siyasət, o cümlədən əhalinin sosial təminatı, sosial xidmət və internat müəssisələrinin saxlanması	X	-
14	Məşğulluğun stimullaşdırılması	X	-
15	Melirasiya infrastrukturunun idarə olunması və bu sahədə fəaliyyətlərin tənzimlənməsi	X	-
16	Mədəniyyət və incəsənət sahəsində tədbirlərin hazırlanması, bu sferada olan obyektlərin idarə olunması	X	-
17	Yol təsərrüfatının idarə olunması	X	X
18	Ərazinin abadlaşdırılması	X	X
19	Qəbristanlıqların saxlanması	-	X
20	Ərazinin ekoloji təhlükəsizliyinin təmin olunması ilə bağlı fəaliyyətlərin həyata keçirilməsi	X	-
21	Fərdi ev tikintisi üçün torpaq və bağ sahələrinin ayrılması	X	X
22	Muzeylərin saxlanması	X	-
23	Park və yaşıllıqların saxlanması	X	X

Cədvəl 1-dən görüldüyü kimi, cəmiyyətin idarə olunmasında bələdiyyələrin səlahiyyət sferası olduqca məhduddur və ölkədə ən mühüm ictimai xidmətlərin göstərilməsi, yaxud həmin xidmətlərin reallaşdırılması üzrə fəaliyyətlərin tənzimlənməsinə və idarə olunmasına bilavasitə dövlət hakimiyyət orqanları məsuliyyət daşıyır. Çünki

Azərbaycanın müstəqil dövlət kimi formalaşmasından ötən 16 il ərzində dövlət idarəetmə sferasında köklü islahatlar aparılmayıb. Ayrı-ayrı dövlət orqanları müxtəlif sferalar üzrə dövlət siyasətini hazırlayan, strateji məsələlərə cavabdehlik daşıyan qurum kimi formalaşmaqdan daha çox təsərrüfatçılıq funksiyalarını öz üzərlərinə götürməyə çalışırlar. Məsələn, Nəqliyyat Nazirliyi bir tərəfdən nəqliyyat sahəsində dövlət siyasətini işləyib hazırlayır, digər tərəfdən yol çəkilişi və yol infrastrukturunun abadlaşdırılması məsələləri, ictimai nəqliyyat xidməti göstərmək üçün lisenziyalaşdırma fəaliyyətilə məşğul olur, nəqliyyatın şəhərdaxili və şəhərlərarası hərəkətini tənzimləyir. Eyni qaydada Təhsil Nazirliyi təhsil, Səhiyyə Nazirliyi səhiyyə sferasının ən xırda təsərrüfat məsələlərindən tutmuş ən strateji problemlərinədək hamısını həll etməyə çalışır. Axı Təhsil Nazirliyinin və onun strukturlarının həm tədris və təhsilin keyfiyyəti qayğısına qalması, həm də orta məktəblərin stol-stulla, istilik və elektrik enerjisi ilə məşğul olması nə dərəcədə effektiv idarəetmə hesab oluna bilər? Yaxud mənzil təsərrüfatının idarə olunması və maliyyələşdirilməsi ilə yalnız yerli icra hakimiyyəti strukturları məşğul olur. Belə şəraitdə tək-cə səlahiyyətlərin mərkəzləşməsi, ictimai xidmətlərin göstərilməsi sahəsində idarəetmə inhisarçılığı yaranmır, həmçinin bu xidmətlərin reallaşdırılması üçün tələb olunan maliyyə vəsaitlərinin mərkəzləşdirilməsi baş verir. Ümumiyyətlə, dövlət funksiyalarının kəskin mərkəzləşməsi bir tərəfdən cəmiyyətin kiçik bir qrup tərəfindən idarə olunmasına, ictimaiyyətin dövlət idarəçiliyindən uzaqlaşdırılmasına səbəb olursa, digər tərəfdən həmin funksiyaların reallaşdırılması üçün maliyyə vəsaitlərinin səmərəsiz və qeyri-şəffaf xərclənməsinə gətirən qapalı mühitin formalaşmasına şərait yaradır.

II. DÖVLƏT HAKİMİYYƏTİNİN İNZİBATI ƏRAZİLƏR ÜZRƏ HAZIRKI TƏŞKİLİ FORMASI ÇEVİK VƏ EFFEKTİV İDARƏETMƏ TƏLƏBLƏRİNƏ CAVAB VERMİR

Yuxarı hakimiyyət orqanlarının təyinatı əsasında yaradılan idarəetmə qurumlarının əhalinin səs ilə formalaşdırılan yerli özünüidarə orqanlarından daha böyük səlahiyyətlərə malik olması və daha yüksək status daşması ciddi problemlər doğurur. **Əvvəla**, əhalinin yerli problemlərin həllində iştirakçılıq imkanlarını məhdudlaşdırır, **digər tərəfdən** orta icma problemlərinin həllinə cavabdehliyin çoxlu sayda «ictimai mandatı» olmayan idarəetmə subyektləri arasında səpələnməsinə səbəb olur, **nəhayət**, idarəetmənin yüksək həddə mərkəzləşməsinə şərait yaratmaqla əksmərkəzləşmə islahatlarının qarşısında ciddi maneəyə çevrilir.

Azərbaycanda inzibati-ərazi vahidləri üzrə dövlət idarəetməsinin təşkilinin mövcud prinsipləri keçmiş SSRİ-dən miras qalıb. Belə ki, sovetlər dövrünün «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) sovetlikləri» adlanan yerli idarəetmə modelini məhz o dövrdə mövcud olan inzibati-ərazi vahidləri üzrə təşkil edilmiş «ərazi (kənd, qəsəbə, yaxud şəhər) icra nümayəndəlikləri» əvəzləyib. «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» 13 iyun 2000-ci il tarixli Azərbaycan Respublikası Qanununa əsasən, Azərbaycan inzibati-ərazi quruluşuna görə 66 rayondan, 13 şəhər rayonundan və 7 böyük şəhərdən ibarətdir. Həmin inzibati-ərazi vahidləri də 1692 qəsəbə və kənd dairəsindən təşkil olunub.

Hazırda ən kiçik inzibati ərazi vahidlərində belə bələdiyyələr dövlət hakimiyyətinin təmsilçiləri ilə (yerli icra nümayəndəlikləri) paralel fəaliyyət göstərir. Bu isə son nəticədə həm idarəetmənin effektivliyini aşağı salır, həm də yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələri qeyri-formal nəzarətdə saxlamasına əlverişli şərait yaradır.

Uzun illər ərzində müxtəlif ölkələrin təcrübəsində bu problemin həllinə hakimiyyət bölgüsünə dair nəzəri yanaşmalar əsasında nail olunub. Belə ki, «hakimiyyət bölgüsü» anlayışı özündə yalnız ənənəvi «icra hakimiyyəti-qanunverici hakimiyyət-məhkəmə hakimiyyəti» bölgüsünü ehtiva etmir, bu həmçinin hakimiyyətin dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında bölünməsinə nəzərdə tutur. Hazırda dünyada

hakimiyyətin bu cür bölgüsünün iki prinsipi mövcuddur: **hakimiyyətin şaquli və üfüqi təşkili** prinsipləri. Şaquli bölgü hakimiyyətin müxtəlif səviyyələr – yaşayış məntəqələri (kənd, şəhər), inzibati ərazilər (rayon, vilayət, qraflıq) üzrə və ölkə, yaxud yerli miqyasda təşkilini nəzərdə tutur. Üfüqi təşkil olunma isə hakimiyyət səlahiyyətlərinin dövlət və yerli özünüidarə orqanları arasında bölgüsünü ehtiva edir. Göründüyü kimi, hakimiyyətin təşkilinin hər iki prinsipinin paralel baş verməlidir.

Nəzərə alaq ki, sovetlər dövründə inzibati-ərazi bölgüsü bilavasitə siyasi-ideoloji məsələ idi. Yeni dövlət insanları total nəzarətdə saxlamaq üçün ölkəni daha kiçik və çoxsaylı ərazi vahidlərinə bölməklə onların hər birində öz hakimiyyətini bərqərar etmişdi. Bu gün yenə də həmin prinsip hökm sürür: dövlət ən kiçik yaşayış məntəqələrində də özünün məmur heyətini saxlayır. İcra nümayəndəlikləri seçkili deyil, təyinatlı strukturlardır. Bununla yanaşı, ən kiçik kəndlərdə belə icra nümayəndəliklərinin mövcudluğu yerli özünüidarə qurumlarına ictimai etimadın formalaşmasına imkan vermir. Belə şəraitdə hazırkı rəsmi yanaşmanı sağlam məntiqlə izah etmək olduqca çətindir: yerli məsələlərin həllində çoxsaylı seçkili və təyinatlı şəxslərdən formalaşan bələdiyyələrə etimad göstərilir, amma cəmi 2 nəfərdən təşkil edilən yerli icra nümayəndəlikləri istənilən səlahiyyəti öz üzərinə götürə bilər. Məlumat üçün qeyd edək ki, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» 16 iyun 1999-cu il tarixli Əsasnaməyə görə əhalisi 10 min nəfərədək olan kənd və qəsəbə icra nümayəndəlikləri isə 2 nəfərdən – icra nümayəndəsi və onun müavinindən ibarətdir. Belə şəraitdə kadr və maliyyə resurslarından da səmərəsiz istifadə olunur. **Əvvəla**, ayrı-ayrı bələdiyyə ərazilərində, xüsusilə kənd yaşayış məskənlərində peşəkar və bilikli kadrların qıtlığı bütün ölkə boyu hər iki strukturun zəruri kadrlarla təmin etməsini çətinləşdirir. İkincisi, «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» Əsasnaməyə görə, qəsəbə və kənd icra nümayəndəliklərinin başlıca funksiyaları rayon (şəhər) icra hakimiyyəti başçısının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinə kömək göstərmək, onun tapşırıqlarını həyata keçirmək, qanunvericiliklə müəyyən edilmiş qaydada notariat işlərini görmək, vətəndaşlara onların şəxsiyyətini və ailə vəziyyətini təsdiq edən arayışlar verməkdir. Bələdiyyələrin mövcud olduğu şəraitdə dövlət büdcəsindən ən kiçik yaşayış məntəqələrində belə icra nümayəndəliklərinin saxlanmasına hər ay minlərlə manat xərclənməsini nə dərəcədə səmərəli hesab etmək olar? «Yerli icra hakimiyyətləri haqqında» 16 iyun 1999-cu il tarixli Əsasnamədə nəzərdə tutulan ştat vahidlərinin sayı və «Dövlət orqanlarında çalışan dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarının tənzimlənməsinə dair» 10 avqust 2004-cü il tarixli 347 sayılı prezident sərəncamı ilə müəyyən edilən aylıq maaşların məbləği əsasında apardığımız hesablamalara diqqət yetirək: əhalisi 10 min nəfərədək olan inzibati ərazi vahidlərində icra nümayəndəliklərində çalışanların yalnız illik maaş fondu 2006-cı ildə təxminən 3200 manat olub (yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə nümayəndəsinin aylıq maaşı 80 manat, onun müavininin məvacibi 75 manat, mühasibin maaşı 70 manat, sürücünün əmək haqqı 40 manat). 2005-2007-ci illər üzrə büdcə paketində diqqət yetirdikdə aydın olur ki, yerli icra hakimiyyəti orqanlarına ayrılan xərclərin təxminən 20 faizə qədər «malların (iş və xidmətərin) satın alınması»na yönəldilib. Bunu nəzərə alsaq, təqribi hesablamalara görə bu qurumların illik inzibati xərcləri 4000 manatı ötür. Halbuki hesablamalara görə, hazırda Azərbaycanda bütün bələdiyyələrin ən azı 50 faizinin bütün gəlir mənbələri üzrə proqnozlaşdırılan illik büdcəsi 4000 manatı ötmür.

III. AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏLƏR HƏDDƏN ARTIQA KİÇİK ÖLÇÜLÜDÜR, BU QURUMLARIN SAYI KİFAYƏT QƏDƏR ÇOXDUR

Azərbaycanda bələdiyyələrin hansı prinsiplər əsasında formalaşdırıldığı qeyri-müəyyən olaraq qalır. Məsələn, əgər yerli özünüidarə qurumları inzibati ərazi vahidləri üzrə yaradılsaydı, onların sayı təxminən 2000, yaşayış məntəqələri üzrə formalaşdırılıbsaydı,

4600 olmalı idi. Amma göründüyü kimi, bələdiyyələrin mövcud sayı həmin rəqəmlərin heç birinə uyğun gəlmir. Halbuki bələdiyyələr formalaşdırılarkən onların ərazi hüdudlarının və əhali təmsilçiliyinin optimal seçilməsi yerli özünüidare institutunun effektiv fəaliyyət göstərməsi üçün həlledici şərtlərdən biridir. Ərazi və əhaliyə bağlı meyarlar nə qədər düzgün seçilirsə, bu sonda ölkədə optimal sayda bələdiyyə qurumlarının yaranmasına gətirib çıxarır. Qüvvədə olan qanunvericilik nə əhalinin sayı və ərazi hüdudlarına görə bələdiyyələrin yaradılmasına hər hansı məhdudiyyət müəyyənləşdirmir. Məhz elə bunun nəticəsidir ki, hazırda Azərbaycan həm bütövlükdə bələdiyyələrin sayına, həm də yerli özünüidare orqanlarının ümumi sayında kiçik bələdiyyələrin xüsusi çəkisinə görə əksər Şərqi və Qərbi Avropa ölkələrini geridə qoyur. Aşağıda təqdim edilən cədvəl məlumatlarından bu daha aydın görünür:

Cədvəl 2

Bələdiyyə ərazilərində yaşayan əhalinin və bələdiyyələrin sayına görə müxtəlif ölkələrin müqayisəsi

Ölkələr	Bələdiyyələrin ümumi sayı ⁴	Əhalisinin sayı ⁵ na görə bələdiyyələrin qruplaşdırılması						Əhalinin hər yüz min nəfərinə düşən bələdiyyələrin sayı
		1000 nəfərdən az əhalisi olan		1000-5000 nəfər intervalında əhalisi olan		5000 nəfərdən çox əhalisi olan		
		Sayı	Bütün bələdiyyələrdə xüsusi çəkisi (%)	Sayı	Bütün bələdiyyələrdə xüsusi çəkisi (%)	Sayı	Bütün bələdiyyələrdə xüsusi çəkisi (%)	
Azərbaycan	2750	1275	46%	1279	46,8	195	7,2	34
Litva	56	-	-	-	-	56	100	1,6
Estoniya	254	24	9,4	195	76,8	59	13,8	17,5
Polşa	2483	-	-	570	23	1913	77	6,5
Belçika	589	1	0,17	97	16,5	491	83,33	5,6
Bolqarıstan	255	-	-	22	8,6	233	91,4	3,4
Danimarka	275	-	-	18	7	257	93	5
Finlandiya	457	22	4,8	202	44,4	333	50,8	8,7
Hollandiya	647	1	0,2	71	11	575	88,8	4
İsveç	288	-	-	9	3,1	279	96,9	3,2
İtaliya	8100	1935	23,8	3964	48,9	2201	27,3	13,9
Norveç	435	18	4,1	228	52,4	189	43,5	9,7

Cədvəl 2-dən göründüyü kimi, Azərbaycan əhalinin hər 100 min nəfərinə düşən bələdiyyə qurumlarının sayına görə təqdim olunan ölkələr sırasında liderdir. Məsələn, Polşa əhalisinin sayına görə Azərbaycanı təxminən 4,5 dəfə geridə qoysa da, bu ölkədə bələdiyyələrin sayı bizdəkindən təxminən 10 faiz azdır. Hazırda Azərbaycanda əhalinin yüz min nəfərinə orta hesabla 34 bələdiyyə düşür. Halbuki həmin göstərici Litvada 1,6 (Azərbaycandakından təxminən 21 dəfə az), Bolqarıstanda 3,4 (10 dəfə az), İsveçdə 3,2 (11 dəfə az), Danimarkada 5 (6,8 dəfə az) bələdiyyə təşkil edir. Azərbaycanda bələdiyyələrin sayının çox olmasının, qanunvericilikdə bələdiyyələrin formalaşdırılması üçün məhdudlaşdırıcı normaların nəzərdə tutulmamasının nəticəsidir ki, ölkəmiz əhalisi 1000 nəfərdən az olan kiçik bələdiyyələrin sayına görə də bir çox keçid dövlətlərini və

⁴ *Dünyada Mahalli İdareler, Türkiyə İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999*

⁵ *Страны и регионы мира. Москва, 2003*

inkişaf etmiş ölkələri geridə qoyur. Cədvəl 2-nin məlumatlarından görüldüyü kimi, Azərbaycan bələdiyyələrinin az qala yarısını (46 faiz, yaxud 1275 bələdiyyə) məhz bu qəbildən olan bələdiyyələr təşkil edir. Lakin Litva, Polşa, Bolqarıstan, İsveç və Danimarkada ümumiyyətlə əhalisi 1000 nəfərdən az olan ərazilərdə bələdiyyələr yaradılır. İtaliya istisna olmaqla cədvəldə adları göstərilən ölkələrin heç birində kiçik ölçülü bələdiyyələrin ümumi bələdiyyələrdə payı heç 10 faizə də çatmır. Həmin dövlətlərin hamısında bələdiyyələrin əhəmiyyətli hissəsi məhz əhalisi 1000-5000 nəfər intervalında olan inzibati-ərazi vahidlərində formalaşdırılıb.

Kiçik ölçülü bələdiyyələr hesabına yerli özünüidarə qurumlarının sayının çoxluğu hansı problemlər doğurur? **Əvvəla**, inzibati xərclər kifayət qədər artır. Məsələn, əhalisi 1000 nəfərdən az olan 1275 kənd bələdiyyəsinin ərazisində 698 min nəfər yaşayır. Həmin yerli özünüidarə qurumlarının hamısının üzv və qulluqçularının birlikdə sayı 10 min nəfəri ötür. Lakin Bakı şəhərinin eyni sayda (təxminən 690 min nəfər) əhaliyə malik 4 rayon bələdiyyəsi - Yasamal, Nərimanov, Nəsimi və Binəqədi bələdiyyələri üzrə bu göstərici 200 nəfər təşkil edir. Kiçik kənd bələdiyyələrin üzv və qulluqçularının ən azı yarısına – 5000 nəfərə ayda qüvvədə olan minimum əmək haqqı məbləğində məvacib ödəmək üçün il ərzində 3 mln. manatlıq maaş fondu tələb olunur. Halbuki adıçəkilən Bakı bələdiyyələri bütün üzv və qulluqçularına hətta minimum aylıq əmək haqqının iki misli məbləğində maaş ödəsə, onların illik əmək haqqı fondu 250 min manatı ötməyəcək. Fərq 10 dəfədən də çoxdur. **İkincisi**, bələdiyyələrin kiçik ölçülü olması resursları da parçalayır. Məsələn, əhalisi 30-50 nəfər olan xırda bələdiyyələrin ayrı-ayrılıqda hansı infrastruktur layihələri reallaşdırması mümkün ola bilər? Bu cür bələdiyyələrin büdcəsi onun üzvlərinin heç aylıq əmək haqqını belə ödəməyə imkan vermir. Bir neçə kiçik bələdiyyənin timsalında real stiuasiyaya diqqət yetirək:

Cədvəl 3

Kiçik bələdiyyələrin real büdcə imkanları və onun başlıca istifadə istiqamətləri, 2005-ci il

Bələdiyyənin aid olduğu rayon	Bələdiyyənin adı	Əhali sayı, nəfərlə	Hesablanmış illik əmlak və torpaq vergisi, manatla	Bələdiyyə işçilərinin illik əmək haqqı fondu	Fərq (+, -) (qr.4 – qr.5)
İsmayıllı	2	3	4	5	
	Gülyan	187	300	360	- 60
	Vaşa	165	150	362	- 212
	Müdrüsə	157	117	372	- 255
	Pirəbilqasım	157	340	720	- 380
	Gəndahar	155	60	720	- 660
	Həftəsov	71	113	1080	- 967
Qoydan	70	53	360	- 307	
Kürdəmir	Qurdbayram	131	600	360	+ 240
Cəlilabad	Fərəculla	155	1100	360	+740
	Mirtəhməzli	134	634	360	+ 274
	Məşədi Hüseynli	107	380	360	+ 20
	Ağbulaq	77	120	360	- 240
	İsi	186	20	780	- 760
	Yusifli	152	87	840	- 753

Masallı	İmanlı	156	294	840	- 546
Yardımlı	Ləzran	137	112	1092	- 980
Lerik	Arta	162	100	792	- 692
	Təbrizli	155	60	792	- 732
	Hiramo	154	30	792	- 762
Quba	Rəngdar	116	35,20	552	- 516,80
Dəvəçi	Leyti	140	200	840	- 640

Cədvəl 3-də seçmə yolla 8 rayonun 21 bələdiyyəsinin təmsalında hesablamalar təqdim olunub. Göründüyü kimi, həmin bələdiyyələrdən 17-nin torpaq və əmlak vergisi üzrə hesablanmış gəlirləri onların proqnozlaşdırılan əmək haqqı fondundan azdır. Ölkədə yerli özünüidare qurumlarının başlıca gəlir mənbəyi isə məhz bu iki verginin payına düşür. Məsələn, 2005-ci ildə ölkə üzrə bütün bələdiyyələrin məcmu vergi gəlirləri 5,5 mln. manat proqnozlaşdırılmışdı ki, onun da 2,1 mln. manatı, yaxud 92 faizi məhz əmlak və torpaq vergisinin payına düşüb. Əhalinin sayı baxımından kiçik ölçülü bələdiyyələrin siyahısı bununla bitmir. Hazırda əhalisi 500 nəfərdən az olan yerli özünüidare qurumlarının sayı 600-dür. Ölkədə ən kiçik bələdiyyə Daşkəsən rayonunun Quytul bələdiyyəsidir - onun 33 nəfər əhalisi var.

Araşdırmalar göstərir ki, dünyada ərazi ölçüsü və əhali sayı baxımından bələdiyyələrin yaradılması ilə bağlı məhdudiyyətlərə dair standart reseptlər yoxdur və ayrı-ayrı ölkələrdə bu meyarlar müxtəlif cürdür. Məsələn, Polşa Respublikasının «Yerli özünüidare orqanları haqqında» Qanununun 17-ci maddəsi əhalinin sayına görə qminaların (yerli özünüidare qurumlarının) yaradılmasına hər hansı hədd qoyulmasını istisna etsə də⁶, səlahiyyətli hökumət qurumları prosesi elə tənzimləyib ki, nəticədə bu ölkədə əhalisi 1000 nəfərdən az olan inzibati ərazilərdə bələdiyyələr yaranmayıb, 5000 nəfərədək əhalisi olan ərazilərdə isə bütün bələdiyyələrin cəmi 23 faizi (570 bələdiyyə) formalaşılıb. Başqa sözlə, qminaların 77 fazinin əhalisi 5000 nəfərdən çoxdur.

Amma Türkiyə və Yunanıstanda 2000-ci illərin başlanğıcında aparılan yerli özünüidare islahatları mövcud sistemin qanunverici bazasının dəyişdirilməsi, əhalinin sayına və ərazi hüdudlarına görə bələdiyyələrin formalaşdırılması prinsiplərinə yenidən baxılması ilə nəticələndi. Belə ki, Yunanıstanda 90-cı illərin ortalarında 5922 bələdiyyə vardı. Həmin bələdiyyələrin 4704-nün əhalisi 1000 nəfərdən az, 1021-nin əhalisi 1000-5000 nəfər intervalında idi. Yerli özünüidarənin fəaliyyətini tənzimləyən normativ-hüquqi aktların dəyişdirilməsindən sonra əhalisi 2500 nəfərdən az inzibati vahidlərdə bələdiyyə qurumunun yaradılması qadağan edildi. İslahatların tərkib hissəsi kimi kiçik ölçülü bələdiyyə qurumlarının birləşməsilə bağlı genişmiqyaslı prosesə start verildi. Qısa müddət ərzində Yunanıstanda bələdiyyələrin sayı 5 dəfəyədək azaldı və ölkədə hazırda cəmi 1033 yerli özünüidare qurumu fəaliyyət göstərir. Yunanıstanda əhalinin hər yüz min nəfərinə 9,7 bələdiyyə qurumu düşür ki, bu da Azərbaycanda olduğundan təxminən 3,5 dəfə azdır⁷.

Türkiyədə 2004-cü ilin dekabrında qəbul olunmuş «Belediyyə Kanunu»nun 4-cü maddəsinə əsasən, əhalisi 5000 nəfərdən az olan yaşayış məntəqələrində bələdiyyə yaradıla bilməz. Eyni zamanda mərkəz kimi qəbul olunan bələdiyyənin 5000 metrliyində yerləşən inzibati ərazi vahidləri həmin bələdiyyənin tərkibinə daxil edilir.⁸

⁶ «Сборник некоторых законодательных и международных актов по децентрализация и местному самоуправлению». www.ui.kg/inc/Publication/Rus/lowsbook

⁷ «Государственное Управление зарубежных стран». С.В.Пронкин, О.Е.Петрунина. Москва-2004

⁸ *Türkiyə Cümhuriyyəti, «Resmi Gazete»nin 24 dekabr 2004-cü il tarixli 25680-ci sayı*

Bələdiyyələrin sayının azlığı təkəcə Avropa ölkələri üçün deyil, dünyanın başqa qitələrinə məxsus inkişaf etmiş ölkələri üçün də xarakterikdir. Bu isə onu deməyə əsas verir ki, «bələdiyyələrin iriləşdirilməsi» siyasəti dünyəvi prosesdir və bunun bələdiyyə institutunun inkişafı üçün başlıca hədəflərdən biri olduğu bütün dünyada qəbul edilir. Məsələn, Yaponiyada cəmi 3232 bələdiyyə orqanı fəaliyyətdədir. Bu ölkədə əhalinin hər yüz min nəfərinə 2,5 bələdiyyə düşür ki, bu da Azərbaycanın anoloji göstəricisindən təxminən 14 dəfə azdır. Eyni zamanda Yaponiyada əhalinin sayı bizdəkindən 15 dəfə çox olduğu halda bələdiyyə sayına görə bu ölkə bizi cəmi 15 faiz geridə qoyur.

Bir çox hallarda belə bir yanlış tezisə rast gəlinir ki, bütün yaşayış məntəqələrində bələdiyyələrin yaradılmaması əhalinin yerli özünüidarəni həyata keçirmək sahəsində hüquqlarının məhdudlaşdırılması deməkdir. Bu yanaşma kifayət qədər qüsurludur. **Əvvəla**, burada hansısa ərazidə yerli özünüidarə qurumunun yaradılmamasından deyil, vahid infrastruktura və ortaq icma ehtiyaclarına malik, bir-birilə sərhədi olan kiçik yaşayış məntəqələrinin ortaq yerli özünüidarə qurumunda birləşməsindən söhbət gedir. Aydınır ki, qanunvericilik əsasında hər bir yaşayış məntəqəsinin bələdiyyədə təmsilçilik norması müəyyən edilir və nəticədə hər bir kəsin yerli özünüidarə hüququ reallaşmış olur. Reallıqda insanların yerli özünüidarə hüququ o zaman pozulur ki, kifayət qədər kiçik ölçülü və potensialca zəif bələdiyyələrin yaradılması nəticəsində bələdiyyələr ərazisində yaşayan sakinlərin zəruri ehtiyaclarını qarşılaya bilmir, həmin qurumların mövcudluğu formal xarakter daşıyır. **İkincisi**, hətta dünyanın ayrı-ayrı ölkələrinin təcrübəsində də yerli özünüidarə qurumlarının «bir yaşayış məntəqəsi – bir bələdiyyə» prinsipilə formalaşdırılmasına rast gəlinmir. Məsələn, Estoniyada 4555 yaşayış məntəqəsi (15 iri şəhər, şəhər tipli qəsəbə, 4460 kənd) və 254 bələdiyyə qurumu mövcuddur - yəni orta hesabla bir yerli özünüidarə orqanı 18 yaşayış məntəqəsini əhatə edir. Yaxud Polşada 42697 yaşayış məntəqəsi, 2483 bələdiyyə var. Bunlardan 39589-u əhalisi 1000 nəfərdən az olan kiçik kəndlər olsa da, yuxarıda qeyd edildiyi kimi, Polşada bütün bələdiyyələrin əhalisi 1000 nəfərdən çoxdur. Hazırda bu ölkədə bir bələdiyyə orta hesabla 17 yaşayış məntəqəsini özündə birləşdirir.

Azərbaycana gəldikdə, ölkəmizdə təxminən 4600 yaşayış məntəqəsi, 2800 bələdiyyə qurumu mövcuddur. Yəni orta hesabla bir bələdiyyədə 1,5 yaşayış məntəqəsi birləşir ki, bu da Estoniya və Polşa kimi keçid ölkələrindəki anoloji göstəricidən 12-13 dəfə yüksəkdir.

IV. BƏLƏDİYYƏLƏRİN YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ ORQANLARINDAN SƏRT ASILILIĞI MÖVCUDDUR VƏ BU, BƏLƏDİYYƏLƏRİN MÜLKİYYƏT ÜZƏRİNDƏ SAHİBLİK HÜQUQUNU MƏHDUDLAŞDIRIR

Yerlərdə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən qanunvericiliyin olmaması bir sıra hallarda yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına səbəb olur. Bu müddəa Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 21 may 2003-cü il tarixli 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.3. bəndində əks olunub.

Bununla belə, ölkə konstitusiyası və yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik bələdiyyələrin tam müstəqil olduğunu təsbit, yerli icra hakimiyyət orqanlarının bu qurumların fəaliyyətinə hər hansı müdaxiləsini isə qadağan edir. Bu iki fərqli statusa malik idarəetmə səviyyəsi arasında yerli icra hakimiyyətlərinin xeyrinə sərt ierarxik münasibətlər sisteminin formalaşmasının bələdiyyələrin inkişafı qarşısında ciddi maneəyə çevrilməsi isə reallıqdır. Aparılan tədqiqatlar hazırda yerli icra hakimiyyət orqanlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə aşağıdakı formada müdaxilələr olduğunu göstərir:

1) Bu asılılıq ilk növbədə qanunvericilikdən irəli gəlir. Belə ki, Torpaq Məcəlləsinin 56-cı, həmçinin «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Qanunun 6.5-ci maddəsinə əsasən, bələdiyyələr öz mülkiyyətində olan torpaqların satışını, istifadəyə və icarəyə verilməsini yalnız icra hakimiyyətinin rəyini almaqla reallaşdıra bilər. Səlahiyyətli dövlət orqanları bu asılılığı torpaqların təyinatına, mövcud texniki normalara, yer quruluşu və şəhərsalma sənədlərinə uyğun istifadəsini təmin etmək zərurətilə izah edirlər. Lakin mövcud qanunvericilikdə həmin normalar tam dəqiqliklə reqlamentləşdirilir və bu məqsədlə müvafiq icra hakimiyyətinin rəyinin alınması zərurətini inandırıcı arqumentlərlə izah etmək çox çətindir.

Əvvəla, «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Qanunun 7-ci maddəsinə görə, bələdiyyənin kənd təsərrüfatı torpaqları yalnız istifadəyə və icarəyə verilə bilər. Eyni zamanda həmin torpaqların sərhədləri ərazinin xəritəsində fərqləndirici rənglə öz əksini tapıb.

İkincisi, adıçəkilən qanunun 6.4-cü maddəsinə əsasən, elektrik, rabitə, neft-qaz xətlərinin, sənaye müəssisələrinin sanitariya-mühafizə zonaları altındakı bələdiyyə torpaqları çoxmərtəbəli mənzillərin, fərdi yaşayış və bağ evlərinin, qarajların tikintisi məqsədlərinə ayrılmalıdır. Bu məqsədlə yalnız perspektiv inkişaf fondunun torpaqlarından istifadə edilə bilər. Perspektiv inkişaf fondu da ərazinin xəritəsində ayrıca rənglərlə göstərilir. «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» qanunun 8-ci maddəsində ölkənin müxtəlif regionları üzrə xüsusi mülkiyyətə verilən torpaq sahələrinin maksimum normaları göstərilib. Bunlardan əlavə, Dövlət Tikinti və Arxitektura Komitəsinin 12 oktyabr 2001-ci ildə təsdiqlədiyi «Dövlət şəhərsalma norma və qaydaları, şəhər, qəsəbə və kənd yaşayış məskənlərinin planlaşdırılması, tikilib abadlaşdırılması» adlı təlimat-sənədində də bələdiyyələrin müstəqil qərar qəbul edərkən əldə rəhbər tutmalı olduğu zəruri normalar öz əksini tapıb.

Üçüncüsü, Nazirlər Kabinetinin «Özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiymətlərinin müəyyən edilməsi haqqında» 27 aprel 1998-ci il tarixli 93 sayılı, «Azərbaycan Respublikasında torpaqların normativ qiymətinin müəyyən edilməsi haqqında» 23 iyul 1998-ci il tarixli 158 sayılı və «1998-ci il 27 aprel tarixli 93 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmiş «Özəlləşdirilən dövlət və müəssisə obyektlərinin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiyməti haqqında Əsasnamə»yə dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə 17 may 2000-ci il tarixli 89 sayılı qərarları ilə fərdi tikintilər üçün xüsusi mülkiyyətə verilən torpaqların normativ (minimum) qiyməti müəyyənlişdirilib. Həmçinin, «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Qanunun 19-cü maddəsində torpaqların icarə haqqının minimum həddi təsbit olunub.

Nəhayət, bu qanunun 6.7-ci maddəsinə görə, bələdiyyələr torpaqların mülkiyyətə, istifadəyə və icarəyə verilməsinə dair qərarlarının surətini Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinə göndərir. Əgər həmin qərarlarda sadalanan hüquqi normaların pozuntusu faktı baş verərsə, onsuz da inzibati nəzarət orqanı, məhkəmə müdaxiləsilə də olsa, bunun qarşısını alacaq.

Qeyd etməyə dəyər ki, ölkə konstitusiyasına əsasən, bütün növdən olan mülkiyyət subyektlərinin (dövlət, bələdiyyə və xüsusi mülkiyyət) öz mülkiyyətləri üzərində sahiblik, onlardan istifadə və sərəncam hüququ olmalıdır. Amma göründüyü kimi, indiki halda bələdiyyələrin öz mülkiyyətləri üzərində istifadə və sərəncam vermə hüququ müstəsna deyil. Bu vəziyyət kənd və şəhər inzibati ərazi vahidlərində fərqlidir. Belə ki, kənd yaşayış məntəqələrində kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlara daha böyük ehtiyac olduğundan yerli icra hakimiyyətinin təmsilçiləri əsasən həmin torpaqların icarəyə və istifadəyə verilməsini nəzarətdə saxlayır. Şəhərlərdə isə fərdi ev tikintisi üçün torpaq sahələrinə tələbat çox olduğu üçün icra qurumları bu kateqoriya torpaqların özəlləşdirilməsini maksimum nəzarətə götürməyə çalışırlar;

2) Bu asılılığın müəyyən elementləri qeyri-rəsmi xarakter daşıyır. Bura ilk növbədə bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərinə sərbəst sərəncam verilməsinə maneələr yaradılması daxildir. Qüvvədə olan qanunvericilik yerli büdcə vəsaitlərinin bilavasitə bələdiyyə ərazisinin və ərazidə yaşayan sakinlərin ehtiyclarına yönəldilməsini nəzərdə tutur. Lakin İTM ekspertlərinin müxtəlif bələdiyyə ərazilərində apardığı araşdırmalar göstərir ki, yerli icra hakimiyyəti orqanları müntəzəm olaraq bələdiyyələrə rayon ərazisində aparılan hansısa abadlaşdırma işlərinə vəsait yönəltmək barədə qeyri-rəsmi göstərişlər verir. Halbuki rayon (yaxud) şəhər miqyaslı bu cür tədbirlərin maliyyələşdirilməsi bilavasitə dövlət büdcəsinin öhdəliyinə aiddir. Özü də bu elə bir şəraitdə baş verir ki, bələdiyyələrin öz ərazisində həllini gözləyən kifayət qədər çoxsaylı sosial-iqtisadi problemlər var.

Bu cür müdaxilələr bələdiyyələrin dövlət büdcəsindən onlara ayrılan dotasiyalara sərbəst sərəncam vermək imkanlarının məhdudlaşdırılmasında da özünü göstərir. Aparılan araşdırmalar onu göstərir ki, maliyyə yardımlarının təyinatı əsasən yerli icra qurumlarının qeyri-rəsmi göstərişləri əsasında müəyyənləşir.

1.2. AZƏRBAYCANDA BƏLƏDİYYƏLƏRİN İNKİŞAFINA MANE OLAN İQTİSADİ FAKTORLAR

Bələdiyyələrin inkişafının ləngiməsində iqtisadi faktorların təsirini institusional amillərlə müqayisədə heç də zəif hesab etmək olmaz. Eyni zamanda iqtisadi faktorların özünü də şərti olaraq iki istiqamət üzrə qruplaşdırmaq olar: **(1) bələdiyyə əmlakının formalaşması və istifadəsi** sahəsində problemlər və **(2) bələdiyyələrin maliyyə potensialının məhdudluğu**. Konkret faktorlar üzrə Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə-iqtisadi vəziyyətinə diqqət yetirək.

I. BƏLƏDİYYƏLƏRİN TAM ƏKSƏRİYYƏTİ ONLARA ÇATASI ƏMLAKA DAİR MÜLKİYYƏT VƏ SAHİBLİK HÜQUQUNU ƏLDƏ EDƏ BİLMƏYİBLƏR

Bələdiyyələrin zəruri əmlakla təmin olunması bu qurumların effektiv fəaliyyətinin ən zəruri şərtlərindən biridir. 1999-cu ilin dekabrında qəbul edilmiş «Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun 4-cü maddəsində göstərilir ki, dövlət mülkiyyətində olan və bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün zəruri olan obyektlər və digər dövlət əmlakı onların mülkiyyətinə verilir. Həmin qanunun qəbulundan təxminən 3 il sonra - 8 iyul 2002-ci ildə Nazirlər Kabineti «Bələdiyyə mülkiyyətinə verilən dövlət əmlakının siyahısının təsdiq edilməsi barədə» 106 sayılı qərar qəbul etdi. Bu qərara əsasən, torpaq mülkiyyətini nəzərə almasaq, bina və tikili formasında ölkə üzrə 2800-dək yerli özünüidarə qurumundan 62 bələdiyyəyə rəsmi olaraq cəmi 92 əmlak verilib. Yerdə qalan bələdiyyələr isə indiyədək inzibati binaları da daxil olmaqla ya bilavasitə əmlaklarını, ya da öz əmlaklarına mülkiyyət hüququnu təsdiq edən sənədləri səlahiyyətli dövlət qurumlarından ala bilmirlər. Məsələn, bugünədək Bakı şəhərində fəaliyyət göstərən bələdiyyələrə nə bina və tikililər, nə də torpaq üzərində əmlaka sahibliyi təsdiqləyən şəhadətnamələr təqdim olunub.

II. BƏLƏDİYYƏLƏRƏ HƏVALƏ OLUNMUŞ VERGİ VƏ ÖDƏNİŞ MƏNBƏLƏRİ YERLİ ÖZÜNÜDARƏ QURUMLARININ MALİYYƏ POTENSİALININ GENİŞLƏNMƏSİNƏ İMKAN VERMİR

Qüvvədə olan qanunvericilikdə yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə mənbəyi vergi və qeyri-vergi ödənişləri kimi təsnifləşdirilir. Vergi Məcəlləsinə və «Yerli (bələdiyyə) vergilər

və ödənişlər haqqında» Qanuna əsasən, bələdiyyələrə həvalə olunmuş gəlir mənbələri aşağıdakılardır:

- 1) **Vergi mənbələri.** Bələdiyyə vergilərinə fiziki şəxslərin torpaq vergisi, fiziki şəxslərin əmlak vergisi, bələdiyyə mülkiyyətində olan hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi və yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarından mədən vergisi daxildir.
- 2) **Qeyri-vergi mənbələri.** Bura bələdiyyə üzərində yerləşdirilən küçə (divar) reklamlarına görə ödənişlər, bələdiyyə mülkiyyətinin satışından və icarəyə verilməsindən daxilolmalar, mehmanxana, sanatoriya-kurort və turizm xidmətlərindən ödənişlər, bələdiyyə ərazisindəki ixtisaslaşmış avtomobil dayanacaqları üçün ödənişlər, könüllü ianələr, bələdiyyələrin xüsusi olaraq ayırdığı torpaq sahələrində stasionar (yaxud səyyar) ticarət, ictimai işə və başqa xidmətlərə görə ödənişlər, nəhayət, dövlət büdcəsindən maliyyə yardımları daxildir.

İlk baxışdan bələdiyyələrə həvalə olunmuş mədəxil mənbələri kifayət qədər çoxsaylı görünür: 4 vergi və 7 qeyri-vergi mənbəyi. Lakin araşdırmalar göstərir ki, bu gəlir mənbələrin hamısından, yaxud əksəriyyətindən çox az sayda bələdiyyələr bəhrələne, öz büdcələrinin formalaşdırılmasında istifadə edə bilirlər. Aşağıdakı cədvəldə bir neçə ən mühüm yerli vergi və ödənişdən istifadə edən bələdiyyələrin sayı öz əksini tapıb.

Cədvəl 4

Qanunvericiliklə nəzərdə tutulan müxtəlif vergi və ödənişləri tətbiq edən bələdiyyələrin sayı (2005-ci il)⁹

Rayon və şəhərlər*	Yerli vergilər			Yerli ödənişlər		
	Mədən	Mənfəət	Əmlak	Reklam	Avtomobil dayanacaqları	Sanatoriya-kurort, mehmanxana rüsumu
Naxçıvan MR	2		20	1	1	1
Bakı	3		15	2	12	3
Gəncə			2		2	1
Sumqayıt	1		1	1	1	
Əli-Bayramlı			1	1		
Yevlax			4	1	1	
Lənkəran			5	1	1	1
Mingəçevir	1		1	1	1	1
Şəki	1		6	1	2	1
Abşeron		1	9			
Ağdaş		1	5		1	
Ağstafa			3			
Ağsu			3			
Ağcabədi			15			
Astara			1		1	
Balakən	1		4		1	
Beyləqan			12		1	
Bərdə	1		26		1	1
Biləsuvar			2		1	

⁹ Cədvəl Dövlət Statistika Komitəsinin və Maliyyə Nazirliyinin məlumatları əsasında hazırlanıb

Qazax	1		6		2	
Qax	2		8	1		1
Qəbələ			5	1	2	
Qobustan			1			
Quba	3		14		1	1
Qusar			2			
Daşkəsən			2			
Dəvəçi	1		1		2	
Zaqatala			7		2	1
Zərdab			2		1	
İmişli	1		1		1	
İsmayilli			5		1	
Yardımlı			2			
Kürdəmir			4		1	
Gədəbəy	1	1	1			
Goranboy			2		1	
Naftalan			1			
Göyçay	3		4		1	
Lerik			1			
Masallı	1		2			
Neftçala			1		1	
Oğuz			2		1	
Saatlı		1	2		1	
Sabirabad			2	1	1	
Salyan	1		2			
Samux	1		2		1	
Siyəzən	3	1	1		1	
Tərtər		1	1	1		
Tovuz			4		1	
Ucar			6		1	
Xanlar	2		2		1	
Xaçmaz	5	1	3		1	
Xızı	1		1		1	
Hacıqabul	1		1		1	
Cəlilabad			3		4	
Şamaxı			3		2	
Şəmkir	2		5	1	1	
Cəmi	39	7	244	14	61	12

***Qeyd:** Yerli vergi və ödənişləri tətbiq edən bələdiyyələrin sayı müxtəli rayon və şəhərlər üzrə verilib. Məsələn, Bakı şəhəri göstərildikdə paytaxtı əhatə edən 49 bələdiyyəyə dair məlumatlar daxil edilib.

Yalnız torpaq vergisi, demək olar ki, bütün bələdiyyələrin ərazisində tətbiq olunduğundan cədvələ həmin vergini yığan yerli özünüidarə qurumlarının sayı barədə məlumat daxil edilməyib. Lakin cədvəl 4-dən də göründüyü kimi, bələdiyyələr fiziki şəxslərin torpaq vergisindən savayı yerdə qalan yerli ayrı-ayrı vergi və ödənişlərdən olduqca az sayda bəhrələnirlər. Mədən vergisini cəmi 39, mənfəət vergisini 7, əmlak vergisini 244, reklam ödənişlərini 14, avtomobil dayanacaqlarına görə ödənişi 61, sanatoriya-kurort-mehmanxana ödənişini 12 bələdiyyə öz ərazisində tətbiq edir. Başqa sözlə, torpaq vergisi istisna olmaqla qanunverciliklə bələdiyyələrə həvalə edilmiş başqa

yerli vergi və ödənişlərdən ölkə üzrə bütün bələdiyyələrin 13,5 faizi (377 bələdiyyə) bəhrələyə bilər. Təkcə onu qeyd etmək kifayətdir ki, 2005-ci ildə ölkə üzrə bələdiyyələrə onların məcmu büdcə gəlirlərinin 5 faizi qədər, yaxud 1,2 mln. manat vəsait daxil olub. Bu, torpaq vergisindən daxilolmalardan 4 dəfə azdır. Sadalanan vergi və ödənişlərin bütün bələdiyyələr üçün dayanıqlı maliyyə mənbəyinə çevrilə bilməməsinin səbəbləri müxtəlifdir. Təqdim edilən vergi və ödənişlərin hər biri üzrə bu vəziyyətin yaranma səbəblərinə diqqət yetirək:

- 1) **Yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarından mədən vergisi.** Vergi Məcəlləsinə əsasən, bələdiyyələr öz ərazilərində hasil olunan üç növdən olan tikinti materiallarını – çınqıl xammalını, kərpic-kirəmit gillərini və tikinti qumlarını mədən vergisinə cəlb edə bilər. Lakin bu verginin hasilat dövrüyyəsinə tətbiqi bələdiyyələr tərəfindən verginin hesablanmasını çətinləşdirir. Çünki vergi qanunvericiliyinə əsasən, bələdiyyələr bu vergilərin düzgün hesablanıb-hesablanmamasını araşdırmaq üçün adicəkilən obyektlərdə müstəqil vergi yoxlaması aparmaq hüququna malik deyillər. Yerli özünüidarə qurumları bu məqsədlə dövlət vergi orqanlarına müraciət edə və bu orqanlar nə vaxtsa həmin təşkilatlarda səyyar vergi yoxlaması apararsa, orada bələdiyyələrin iştirakına şərait yarada bilər. Vergi qanunvericiliyi dövlət vergi xidmətinin müəssisə və təşkilatlarda səyyar vergi yoxlaması üçün konkret zaman intervalı müəyyənləşdirməyib. Amma Vergi Məcəlləsinə görə, bu cür yoxlamalar həmin qurumların yoxlamanın keçirildiyi il də daxil olmaqla son 3 il üçün fəaliyyətini əhatə edə bilər. Belədə hansısa bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən yerli vergi ödəyicisi öz öhdəliyini yerinə yetirmirsə, həmin bələdiyyə bu qanunsuzluğun aradan qaldırılması üçün hətta 3 il də gözləyə bilər. Vergi Məcəlləsinə əsasən, hasil olunan yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarının hər kubmetrinə görə 0,5 manat vergi hesablanaraq bələdiyyə büdcəsinə ödənilməlidir.
- 2) **Bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisələrin mənfəət vergisi.** Burada vəziyyət kifayət qədər aydındır: Azərbaycan bələdiyyələrinin maliyyə potensialı məhduddur, onların borc bazarlarına çıxış imkanları yoxdur. Belə vəziyyətdə sadəcə olaraq yerli özünüidarə qurumlarının öz müəssisələrini yarada bilməsi mümkün deyil. İndiyədək ölkədəki 2800-ə qədər bələdiyyədən cəmi 7 bələdiyyənin öz müəssisəsini yarada bilməsi də bunu təsdiqləyir.
- 3) **Fiziki şəxslərin əmlak vergisi.** Əmlak vergisi ilə bağlı vəziyyət olduqca mürəkkəbdir və bu daha çox mövcud qanunvericiliyin təknil olmamasından irəli gəlir. **Əvvəla**, Vergi Məcəlləsinin 198-ci maddəsinə əsasən, fiziki şəxslərin əmlakı onların inventar dəyərində əsasən müəyyən olunmalıdır. İntentar dəyər isə bilavasitə vətəndaşlara onların öz mülkiyyətlərini təsdiq edən şəhadətnamədə göstərilməlidir. Mövcud şəraitin təhlili göstərir ki, ya ölkədə mənzillərin əhəmiyyətli hissəsi özəlləşdirilməyib və deməli, onların mülkiyyətini təsdiq edən sənəd olmadığından bu tip mənzilləri vergiyə də cəlb etmək mümkünsüzdür. Məsələn, Dövlət Statistika Komitəsinin (DSK) əhalinin mənzil şəraitilə bağlı məlumatlarında ölkədə ümumi sahəsi 90 mln. kvadratmetrə yaxın təxminən 1,1 mln. mənzil mövcuddur. Amma DSK-nın informasiyalarından o da məlum olur ki, 1990-2006-cı illərdə ölkədə ümumi sahəsi 20,3 mln. kvadratmetr olan 680 minədək mənzil özəlləşdirilib. Yeni, hələ də vətəndaşların şəxsi mülkiyyətində olan mənzillərin 40 faizə qədəri özəlləşdirilməyib. **İkincisi**, bir sıra hallarda vətəndaşlar vergidən yayınmaq üçün müxtəlif vasitələrlə mülkiyyəti təsdiq edən şəhadətnamədə əmlakın dəyərini göstərilməməsinə nail ola bilirlər. Bu halda isə bələdiyyələrin fiziki şəxslərin əmlakına vergi hesablaması üçün hüquqi əsas yaranmır. **Nəhayət**, inventar dəyəri 5000 manatadək olan mənzillərdən vergi tutulmur. Ona görə

də bəzi hallarda mülkiyyəti təsdiq edən şəhadətnamədə mənzillərin dəyərinin bu həddən aşağı göstərilməsi imkanı yaranır. Məhz bu səbəblərdən hazırda ölkə üzrə cəmi 244 bələdiyyə, yaxud bütün yerli özünüidarə qurumlarının 8,7 faizi öz ərazisində əmlak vergisi tətbiq edir.

Məlumat üçün qeyd edək ki, əmlakın 5000 manatdan çox olan inventar dəyərinin 0,1 faizi qədər vergi hesablanaraq bələdiyyə büdcəsinə alınmalıdır. Fiziki şəxslərin əmlak vergisi Nazirlər Kabinetinin 28 iyun 1999-cu il tarixli 110 sayılı «Fiziki şəxslərin mülkiyyətində olan binaların inventar dəyərinin hesablanması Qaydasının təsdiq edilməsi haqqında» qərarına əsasən hesablanır.

4) Reklam ödənişləri. Bu ödənişlərin kifayət qədər az sayda – cəmi 14 bələdiyyə üçün gəlir mənbəyi olmasının səbəbləri aydındır. **Birincisi**, reklamın inkişafı birbaşa sahibkarlığın inkişafı və əlverişli işgüzar mühitin mövcudluğu ilə bağlıdır. Hazırda bütün ölkə bələdiyyələrinin 98 faizinin əhatə olunduğu regionlarda sahibkarlığın nə dərəcədə zəif inkişaf etdiyi məlumdur. Təkcə onu demək kifayətdir ki, müxtəlif qiymətləndirmələrə görə, dövlət büdcəsinin vergi daxilolmalarının 90, ÜDM-nin 85 faizə qədəri Bakıda formalaşır. 2005-ci ildə bələdiyyə büdcələrinə daxil olan 34,5 min manatın 81 faizinin, yaxud 28 min manatının Bakı və Sumqayıt şəhərlərində fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin payına düşməsi də bunu təsdiqləyir. **İkincisi**, qüvvədə olan qanunvericiliyə əsasən, bələdiyyələr yalnız onlara məxsus əmlak üzərində yerləşdirilən reklama görə ödəniş ala bilərlər. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, hazırda bələdiyyələrin əhəmiyyətli hissəsi ya onlara çatması əmlakı, ya da əldə etdikləri əmlak üzərində mülkiyyət hüququnu təsdiqləyən sənədləri ala bilməyiblər.

Reklam ödənişinin həcmi reklamverənlə bələdiyyə arasında bağlanmış reklam müqaviləsinə əsasən müəyyən olunur.

Ölkə prezidentinin 8 may 2001-ci il tarixli fərmanında Nazirlər Kabinetinə tapşırırdı ki, bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqlarda, binalarda və digər obyektlərdə küçə (divar) reklamlarının yerləşdirilməsi və yayımı, həmçinin reklam tarifi üzrə ödənilən haqqın minimum miqdarının hesablanması qaydalarını müəyyən etsin. Bu tapşırıqdan 6 il ötsə də, hökumət hər hansı sənəd hazırlamayıb.

5) Avtomobil dayanacaqlarına görə ödənişlər. Təbii ki, bütün bələdiyyələrin 85 faizini (2350) təşkil edən kənd bələdiyyələrinin ərazisində bu cür dayanacaqlara ehtiyac yoxdur. Ödənişli avtomobil dayanacaqlarına yalnız rayon mərkəzlərində və iri şəhərlərdə tələbat var. Cədvəl 4-dən də göründüyü kimi, hazırda bu ödənişi tətbiq edən bələdiyyələrin sayı (61 bələdiyyə) şəhərlərin və rayon mərkəzlərinin mövcud sayı ilə də üst-üstə düşür. Amma hazırda bu yerli özünüidarə qurumlarının ərazilərində həmin bələdiyyələrin avtomobil dayanacaqları təşkil etməsi, yaxud fəaliyyətdə olan dayanacaqlardan ödəniş alması belə problemə çevrilib. Çünki rayon (şəhər) icra hakimiyyətləri dayanacaqları özləri təşkil edir və toplanan ödənişlər də həmin orqanların büdcədənkənar fəaliyyətdən gəlirləri formasında rayon (şəhər) büdcələrinə cəlb olunur. Uzağa getməyə lüzum yoxdur – paytaxtda Bakı Şəhər İcra Hakimiyyətinin xüsusi fomalarda təchiz olunmuş işçi heyətinə malik ödənişli avtomobil dayanacaqları, kifayət qədər çox olsa da, hələ ki, bələdiyyələrin bu cür xidmətləri gözə dəymir.

6) Sanatoriya-kurort, mehmanxana və turizm xidmətlərinə görə ödənişlər. Qüvvədə olan qanunvericiliyə görə, bələdiyyələr onların ərazisində əhaliyə kurort, sanatoriya, mehmanxana və turizm xidməti göstərən obyektlərə hər sutka üçün bir nəfər üçün şərti maliyyə vahidinin 1 misindən (1,1 manat) çox olmamaqla ödəniş tətbiq etməlidir. Amma statistik araşdırmalar göstərir ki, 2005-ci ildə cəmi 12 bələdiyyə bu mənbədən gəlir əldə edə bilib. Daxilolmaların həcmi də elə yüksək olmayıb – cəmi 94 min manat. Bu məbləğin 87,6 min manatı, yaxud 93,2 faizi Bakı bələdiyyələrinin payına

düşüb. Halbuki DSK-nın məlumatları göstərir ki, 2005-ci ildə ölkədə mehmanxanaların, motellərin və turistlərin gecələməsi üçün müxtəlif obyektlərin sayı 270-ə çatıb ki, onlardan da cəmi 48-i Bakıda və Abşeron iqtisadi rayonunda fəaliyyət göstərib. DSK-nın təqdim etdiyi məlumatlardan o da aydın olur ki, 2005-ci il ərzində bu müştərilər mehmanxanalarda gecələmək üçün 1,1 mln. sutka-çarpayı üçün vəsait ödəyiblər. Göründüyü kimi, adiçəkilən xidmət müəssisələri, məsələn, yerli büdcələrə real gecəmələrin sayına uyğun şərti maliyyə vahidi məbləğində ödəniş etmiş olsa idi, bələdiyyələr faktiki mədaxillərindən 12 dəfə çox – 1,2 mln. manat qazanc əldə edə bilirdilər. Bundan başqa, rəsmi statistikanın məlumatına görə, ölkədə 25 minədək çarpayıya malik 100-dən artıq sanatoriya, kurort və istirahət müəssisəsi, 2500 çarpayıya malik 27 turizm bazası fəaliyyət göstərir. Son dərəcə iri dövriyyəyə malik bu sferanın yerli büdcələr üçün böyük gəlir mənbəyinə çevrilə bilməməsinin başlıca səbəbi qanunvericilikdə ödənişlərin düzgün hesablanması və yerli büdcələrə alınması sahəsində çevik və yetkin icra mexanizminin təkmil olmamasıdır. Belə ki, vergi qanunvericiliyinə əsasən, bələdiyyələr bu məsələni araşdırmaq üçün adiçəkilən obyektlərdə müstəqil vergi yoxlaması aparmaq hüququna malik deyillər. Yerli özünüidarə qurumları bu məqsədlə dövlət vergi orqanlarına müraciət edə və bu orqanlar nə vaxtsa həmin təşkilatlarda səyyar vergi yoxlaması apararsa, orada bələdiyyələrin iştirakına şərait yarada bilər. Vergi qanunvericiliyi dövlət vergi xidmətinin müəssisə və təşkilatlarda səyyar vergi yoxlaması üçün konkret zaman intervalı müəyyənləşdirməyib. Amma Vergi Məcəlləsinə görə, bu cür yoxlamalar həmin qurumların yoxlamanın keçirildiyi il də daxil olmaqla son 3 il üçün fəaliyyətini əhatə edə bilər. Belə çıxır ki, hansısa bələdiyyə ərazisində fəaliyyət göstərən mehmanxana, yaxud turizm təşkilatı yerli büdcə qarşısında vergi öhdəliyini yerinə yetirmirsə, həmin bələdiyyə bu qanunsuzluğun aradan qaldırılması üçün hətta 3 il də gözləyə bilər. Beləliklə, yerli vergi və ödənişlərin hesablanması və bələdiyyə büdcələrinə alınması sahəsində sadalanan problemlərin nəticəsidir ki, Azərbaycan bələdiyyələri son dərəcə zəif maliyyə potensialına malikdir. Aşağıdakı cədvəldə 2005-ci il üzrə ölkə bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin həcminə və strukturuna diqqət yetirdikdə real mənzərə daha aydın görünür:

Cədvəl 5

Azərbaycanda bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin strukturu (2005-ci il üzrə faktiki daxilolmalar)

Gəlir mənbələri	Daxilolmaların həcmi, <i>min manatla</i>	Daxilolmaların büdcə gəlirlərində payı, <i>yekuna görə faizlə</i>
Fiziki şəxslərin torpaq vergisi	4964	20,4
Fiziki şəxslərin əmlak vergisi	566,5	2,3
Mədən vergisi	226	0,9
Bələdiyyə müəssisələrinin mənfəət vergisi	2,4	0,009
Reklam ödənişləri	34,5	0,14
Sanatoriya-kurort, mehmaxana və turizm xidmətlərinə görə ödənişlər rüsumu	94	0,39
Avtodayanacaqlara görə ödənişlər	310	1,3
Dövlət büdcəsinin maliyyə yardımları	1900	7,8

Bələdiyyə əmlakının satışından və icarəyə verilməsindən daxilolmalar	13470	55,3
Digər gəlirlər	2759,6	11,46
Cəmi	24327	100

Cədvəl 5-dən görüldüyü kimi, bütün bu maliyyə mənbələri ölkə üzrə məcmu yerli büdcə gəlirlərinin cəmi 24 mln. manatını adambaşına 2,8 manat təşkil edib. Göstərilən dövrdə yerli özünüidarə qurumlarının büdcə gəlirlərinin 55,4 faizini və ya 13,47 mln. manatını bələdiyyə əmlakının istifadəsindən (əmlakın satışı və icarəyə verilməsi hesabına) gəlirlər, təxminən 8 faizini, yaxud 2 mln.manatını isə dövlət büdcəsindən maliyyə yardımları təşkil edib. Yəni bu iki mənbə nəzərə alınmazsa, digər 9 vergi və qeyri-vergi növündən birlikdə bələdiyyə büdcələrinin ümumi mədaxili 8,8 mln. manat və ya adambaşına təxminən 1 manat olub. Daha dəqiq desək, 2005-ci ildə yerli büdcələrdə vergi daxilolmalarının payı 25,6 faiz (6,3 mln. manat olub). Bütün vergi mədaxilinin bilavasitə 79 faizi (4,95 mln. manat) isə torpaq vergisinin payına düşüb. Fiziki şəxslərin əmlak vergisindən bələdiyyə büdcələrinə cəmi 566,5 min manat vəsait daxil olub.

Öz növbəsində 2004-2005-ci illərdə Azərbaycanda yerli büdcə gəlirlərinin dövlət büdcəsinə ümumi nisbəti 1 faizdən də az olub. Halbuki bu göstərici ölkədə maliyyə əksmərkəzləşməsinin səviyyəsini qiymətləndirmək üçün həlledici göstərici olmaqla ayrı-ayrı inkişaf etmiş ölkələrdə və keçid dövlətlərində 10-25 faiz intervalında dəyişilir.

Müqayisə üçün qeyd etmək yerinə düşər ki, əhalisi Azərbaycandan təxminən 2,3 dəfə az olan (3,7 mln. nəfər) Litvada 2006-cı ildə ölkə üzrə bələdiyyə büdcələrinin məcmu həcmi 961,6 mln. dollar və ya Azərbaycanın hesabat ilindəki anoloji göstəricisindən 39,5 dəfə çoxdur. Bələdiyyə büdcələrinin adambaşına həcminə gəldikdə, Litvada həmin göstərici 260 dollar olub. Bu ölkədə bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin 73 faizi, yaxud 704 mln.dolları gəlir vergisinin, 10, 8 faizi və ya 103 mln. dolları əmlak vergisinin, yerdə qalan hissə isə bələdiyyə əmlakının istifadəsindən gəlirlərin, qrantların və başqa gəlir mənbələrinin payına düşüb. 2006-cı ildə Litvada bələdiyyə büdcələrinin gəlirlərinin dövlət büdcəsi mədaxilinə nisbəti 15,3 faiz təşkil edib¹⁰. Yaxud elə Polşanı götürək. 2004-cü ildə bələdiyyələrin məcmu büdcə gəlirləri təxminən 8,5 mlrd. dollar və ya adambaşına 235 dollar təşkil edib. Bələdiyyə büdcələrinin dövlət büdcəsinə nisbəti 20 faizə çatıb. Göstərilən dövrdə Polşada bələdiyyə büdcələrinin 52 faizi, yaxud 4,7 mlrd. dolları yerli vergilərin, o cümlədən 34 faizi və ya 3,1 mlrd. dolları əmlak vergisinin hesabına formalaşmış¹¹.

Qeyd olunan yerli vergi və ödənişlər içərisində fiziki şəxslərin torpaq vergisi yeganə maliyyə mənbəyidir ki, onun hesablanması və bələdiyyə büdcələrinə alınmasını bələdiyyələr müstəqil heç bir əlavə mexanizmin, yaxud qurumun iştirakı olmadan həyata keçirə bilər. Məhz bu səbəbdən torpaq vergisini, demək olar, istisnasız olaraq bütün bələdiyyələr tətbiq edir. Belə ki, Nazirlər Kabinetinin «Kadastr qiymət rayonları və ora daxil olan inzibati rayonlar üzrə kənd təsərrüfatı torpaqlarının təyinatı, coğrafi yerləşməsi və keyfiyyəti nəzərə alınmaqla müəyyənləşdirilmiş şərti balları» haqda 29 dekabr 2000-ci il tarixli 230 sayılı qərarında ölkənin bütün əraziləri üzrə kənd təsərrüfatı torpaqları üçün torpaq vergisinin hesablanması üçün şərti ballar müəyyən olunub. Şərti balların sayına əsasən, həmin torpaqlar 4 keyfiyyət qrupuna bölünür. Birinci qrup ən keyfiyyətli, dördüncü qrup ən keyfiyyətsiz torpaqlar sayılır. Kənd təsərrüfatı torpaqlarının keyfiyyətindən asılı olaraq verginin həcmi artır-azalır. Qeyri-kənd təsərrüfatı torpaqları, həmçinin heyətyanı torpaqlar üzrə vergilər isə bilavasitə Vergi Məcəlləsilə müəyyən olunur. Qeyri-kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar üzrə də verginin məbləği regionlar üzrə

¹⁰ Mənbə: www.finmin.lt

¹¹ Mənbə: www.pprc.kz, www.tpprf.ru

differensialaşdırılır. Məsələn, hazırda sənaye, tikinti və ticarət təyinatlı torpaqların hər 100 kvadratmetrinə görə vergilər Bakı şəhərində 10 manat, rayon mərkəzlərində 4 manat, kənd və qəsəbələrdə 2 manatdır. Öz növbəsində yaşayış fondu və bağ sahələrinin tutduğu torpaqların hər 100 kvadratmetrinə görə vergilər Bakı şəhərində 0,6 manat, rayon mərkəzlərində 0,3 manat, kənd və qəsəbələrdə 0,1 manatdır.

Yeri gəlmişkən, torpaq vergisinin hesablanması üçün dəqiq mexanizmlərin mövcudluğu bir daha göstərir ki, digər yerli vergi və ödənişlərin hesablanması və büdcəyə alınması mexanizmi təkmil olmadığından ötən dövrdə onları bələdiyyələr üçün real maliyyə mənbəyinə çevrilməyib.

Bununla belə, torpaq vergisini yerli maliyyə sistemi üçün böyük gəlir mənbəyi hesab etmək olmaz. Yuxarıda qeyd olunduğu kimi, 2005-ci ildə fiziki şəxslərin bütün kateqoriyadan olan torpaqlarından bələdiyyə büdcələrinə 4,96 mln. manat, yaxud orta hesabla bir bələdiyyəyə 1770 manat vəsait daxil olub. Bu ilk növbədə onunla bağlıdır ki, Azərbaycanda fiziki şəxslərin xüsusi mülkiyyəti olan torpaqlar o qədər böyük həcmli deyil. Hazırda həmin torpaqların ümumi sahəsi təxminən 2 mln. hektar, o cümlədən kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar 1,5 mln. hektar, qeyri-kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar 0,5 mln. hektar təşkil edir. İkinci mühüm səbəb budur ki, torpaq vergisinin dərəcələri aşağıdır. Məsələn, hazırda Azərbaycanda ən yüksək vergiyə malik olan kənd təsərrüfatı təyinatlı torpağın bir hektarı üçün verginin məbləği 12 manat (Şəki-Zaqatala kadastr qiymət rayonunda 1-ci keyfiyyət qrupu), ən aşağı vergiyə malik torpağın bir hektarı üçün verginin məbləği 0,3 manatdır (Qusar-Qonaqkənd kadastr qiymət rayonunda 4-cü keyfiyyət qrupu). Xüsusilə də Azərbaycanda xüsusi mülkiyyətdə olan torpaqların əhəmiyyətli hissəsi aşağı keyfiyyət qrupuna aiddir. Ona görə də vergiyə cəlb olunan bütün torpaqlarda aşağı vergi dərəcəsinə malik olan torpaqların daha böyük xüsusi çəkisi var. Məsələn, yalnız ölkənin 6 rayonunu – Balakən, Qax, Zaqatala, Şəki, Oğuz və Qəbələ rayonlarını əhatə edən Şəki-Zaqatala kadastr qiymət rayonunda hər hektar üçün torpağın vergisi keyfiyyət qrupundan asılı olaraq 5-12 manat intervalında dəyişilir. Sonrakı sırada ərazi və əhali baxımından az qala ölkənin yarısını təşkil edən Mil-Qarabağ və Lənkəran-Astara kadastr qiymət rayonunda ən yüksək vergi 7,5 manat, Naxçıvan Muxtar Respublikasında 3 manat, ölkənin 10-dək rayonunu əhatə edən Muğan-Salyan və Aran-Şirvan kadastr qiymət rayonunda isə 5 manat təşkil edir.

III. BƏLƏDİYYƏLƏRƏ DÖVLƏT BÜDCƏSİNDƏN AYRILAN DOTASIYALARIN MƏBLƏĞİ CÜZİDİR, ONLARIN BƏLƏDİYYƏLƏR ARASINDA BÖLÜŞDÜRÜLMƏ MEXANİZMİ TƏKMİL DEYİL, YERLİ ÖZÜNÜDARƏ QURUMLARINA DÖVLƏT BÜDCƏSİNDƏN MƏQSƏDLİ TRANSFERTLƏRİN VERİLMƏSİ ÜÇÜN REAL MEXANİZMLƏR YOXDUR

Qüvvədə olan qanunvericilikdə bələdiyyələrin fəaliyyətini təmin etmək üçün nəzərdə tutulan mühüm gəlir mənbələrindən biri dövlət büdcəsindən ayrımlardır. «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna əsasən, dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə məqsədsiz transfertlər – dotasiyalar, həmçinin məqsədli ayrımlar - subsidiya və subvensiya verilə bilər. **Dotasiya** dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə onların gəlir və xərclərini tənzimləmək məqsədilə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir. Bələdiyyələr xərclərinin öz gəlirləri ilə təmin olunmayan hissəsini, yəni yerli büdcənin kəsirini dövlət büdcəsindən alınan dotasiya ilə örtə bilər. **Subvensiya** məqsədli maliyyələşdirmənin həyata keçirilməsi üçün dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə və yerli büdcələrə verilən, lakin həmin məqsəd üçün və ya müəyyən edilmiş müddətdə istifadə edilmədikdə geri qaytarılan maliyyə vəsaitidir. **Subsidiya** dövlət büdcəsindən Naxçıvan Muxtar Respublikasının büdcəsinə, yerli büdcələrə və hüquqi şəxslərə əvəzsiz verilən maliyyə vəsaitidir. «Büdcə sistemi haqqında» Qanunun 32.2.2-ci maddəsində göstərilir ki, yerli sosial-

iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılır.

Lakin Azərbaycanda bələdiyyələrin formalaşmasından ötən 8 il ərzində bu qurumlara məqsədli transfertlər verilməyib. Bu ilk növbədə qanunvericilikdə ayırmaların verilməsi üçün dəqiq prinsip və meyarların olmaması, həmin transfertlərin istifadə istiqamətlərinin və təyinatının konkretləşdirilməməsilə bağlıdır. Halbuki, məsələn, indiyədək bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilmiş yolların saxlanması üçün yerli özünüidarə qurumlarına məqsədli transfertlərin verilməsi təmin olunmalı idi. Dotasiyaya gəldikdə, bu kateqoriyadan olan maliyyə yardımları ilə bağlı problemlər kifayət qədər spesifikdir. **Əvvəla**, dotasiyaların məbləği son dərəcə azdır və axır 5 ildə hər hansı rəsmi əsaslandırma olmadan, yerli özünüidarə qurumlarına əlavə gəlir mənbələri vermədən dotasiyaların həcmi kəskin şəkildə azaldılıb. Əgər 2002-ci ildə yerli büdcələrə verilən dotasiyanın həcmi 4,8 mln. manat olmuşdusa, 2006-cı ildə həmin məbləğ 2 mln. manat təşkil edib (azalma 2,4 dəfə). Bu o deməkdir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən dotasiya hesabına orta hesabla bir yerli özünüidarə qurumuna 714 manat, bələdiyyə ərazilərində yaşayan əhalinin hər nəfərinə 20 qəpik manat vəsait düşür.

İkincisi isə məqsədsiz transfertlərin bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyaclılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil. Belə ki, «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna əsasən dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin sayı nəzərə alınır. Lakin 2005-ci ildə ayrı-ayrı bölgələr üzrə dotasiyaların məbləğine diqqət yetirdikdə aydın olur ki, bu prinsipə qətiyyən əməl olunmayıb. Aşağıdakı cədvəldə ölkənin rayonları üzrə dotasiyanın bölüşdürülməsinin real vəziyyəti öz əksini tapıb:

Cədvəl 6

№	Şəhər/ rayon	Dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyaların məbləği	
		Məbləği, min AZN-lə	Adambaşına (AZN-lə)
1	Naxçıvan MR	118,6	0,32
2	Bakı	208,7	0,11
3	Əlibayramlı	9,7	0,13
4	Gəncə	46,7	0,15
5	Mingəçevir	16,0	0,17
6	Sumqayıt	63,8	0,22
7	Abşeron	14,8	0,16
8	Ağdam	24,9	0,15
9	Ağdaş	29,2	0,31
10	Ağcabədi	28,1	0,25
11	Ağstafa	15,7	0,20
12	Ağsu	30,8	0,46
13	Astara	27,7	0,30
14	Balakən	18,5	0,21
15	Beyləqan	26,0	0,32

16	Bərdə	55,4	0,41
17	Biləsuvar	17,7	0,22
18	Cəlilabad	64,9	0,36
19	Daşkəsən	13,4	0,42
20	Dəvəçi	20,0	0,41
21	Füzuli	10,4	0,07
22	Gədəbəy	21,2	0,24
23	Goranboy	33,4	0,37
24	Göyçay	27,0	0,26
25	Hacıqabul	14,8	0,24
26	Xaçmaz	42,8	0,28
27	Xanlar	17,7	0,32
28	Xızı	5,8	0,42
29	İmişli	26,1	0,24
30	İsmayıllı	35,2	0,46
31	Kürdəmir	37,1	0,38
32	Qax	24,5	0,46
33	Qazax	12,8	0,15
34	Qəbələ	29,0	0,33
35	Qobustan	13,6	0,36
36	Quba	55,5	0,39
37	Qusar	36,3	0,42
38	Lerik	46,5	0,67
39	Lənkəran	45,5	0,23
40	Masallı	61,4	0,33
41	Neftçala	17,9	0,24
42	Oğuz	17,0	0,43
43	Saatlı	24,6	0,28
44	Sabirabad	42,2	0,29
45	Salyan	30,0	0,25
46	Samux	19,3	0,37
47	Siyəzən	9,3	0,25
48	Şamaxı	29,8	0,34
49	Şəki	46,6	0,28
50	Şəmkir	41,7	0,22
51	Tərtər	23,6	0,24
52	Tovuz	39,9	0,26
53	Ucar	19,1	0,25
54	Yardımlı	30,0	0,55
55	Yevlax	24,7	0,21
56	Zaqatala	24,2	0,22
57	Zərdab	21,7	0,44

Cədvəl 6-dan da görüldüyü kimi, dotasiyaların adambaşına həcmi ayrı-ayrı ərazilərdə bəzən hətta 3 dəfə fərqlənir.

Nəhayət, araşdırmalar onu da göstərir ki, dotasiyaların məbləğinin hesablanması və ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə qurumlarının real maliyyə vəziyyətini, öz daxili maliyyə resurslarını səfərbəretmə səviyyəsini nəzərə almaq üçün meyarlar da yoxdur.

IV. HÖKUMƏTİN TORPAQLARIN QIYMƏTİNİN TƏNZİMLƏNMƏSİ SAHƏSİNDƏ SİYASƏTİ ÇEVİK DEYİL VƏ MÖVCUD NORMATİV QIYMƏTLƏRİN SON DƏRƏCƏ AŞAĞI OLMASI BƏLƏDİYYƏ BÜDCƏLƏRİNƏ BÖYÜK İTKİLƏR GƏTİRİR

Bu ilk növbədə həyətəni torpaqların qiymətilə əlaqədardır. Bu kateqoriyadan olan torpaqların normativ qiyməti Nazirlər Kabinetinin qərarlarıyla müəyyən olunub. «Özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiyməti haqqında Əsasnamə»nin təsdiqinə dair 1998-ci il 27 aprel tarixli 93 sayılı, «Kadastr qiymət rayonları və yarımrayonları üzrə torpaqların normativ qiyməti haqqında» 23 iyul 1998-ci il tarixli 158 sayılı «Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 1998-ci il 27 aprel tarixli, 93 nömrəli qərarı ilə təsdiq edilmiş «Özəlləşdirilən dövlət müəssisə və obyektlərinin yerləşdiyi torpaq sahələrinin normativ qiyməti haqqında Əsasnaməyə dəyişikliklər və əlavələr edilməsi barədə» 17 may 2000-ci il tarixli 89 sayılı qərarları ilə müəyyən olunub. Qüvvədə olan qanunvericiliyə görə, ölkədə ən bahalı həyətəni torpaqlar Bakı şəhərində yerləşir. Bakı şəhərinin özü həyətəni torpaqların satış qiymətinə görə 12 zonaya bölünüb. Hazırda paytaxtın 1-ci zonasında həyətəni torpaqların bir sotonun normativ qiyməti 608 manat, 12-ci zonada 80 manatdır. Sumqayıt və Gəncə şəhərləri 6 zonaya bölünüb. Bu şəhərlərin 1-ci zonasında bir sot torpağın normativ qiyməti 250 manat, 6-cı zonada 50 manatdır. Digər şəhərlərdə və rayon mərkəzlərində hər sot torpağın ən yüksək normativ qiyməti 116 manat, kənd və qəsəbələrdə isə 35 manatdır. Mövcud qanunvericiliyə görə, bələdiyyələr fərdi ev və mənzil tikintisi üçün torpaqları normativ qiymətdən aşağı sata bilməz, amma bələdiyyə ərazilərində torpağa tələbatdan asılı olaraq onların bazar qiymətilə daha yüksək tariflərlə satışına hər hansı məhdudiyət qoyulmur. Lakin təcrübə göstərir ki, normativ qiymətlə bazar qiyməti arasında kəskin fərqin olması torpaqları bazar qiymətilə satın normativ qiymətlərlə rəsmiləşdirmək üçün yerli özünüidarə qurumlarına əlverişli imkan yaradır. Torpaqların bazar qiymətinin kifayət qədər yüksək olduğu şəhər yaşayış məntəqələrində bu xüsusilə də qabarıq hiss olunur. Məlumdur ki, bu gün Bakının ayrı-ayrı ərazilərində bir sotonun bazar qiyməti on min manatlarla ölçülən torpaq sahələri var. Amma yuxarıda təqdim olunan məlumatlardan da göründüyü kimi, paytaxtda ən yüksək qiymət cəmi 608 manatdır.

Torpaqların bazar dəyərinin durmadan artdığı şəraitdə yerli büdcələrin itirdiyi vəsaitlərin miqyasını təsəvvürə gətirmək o qədər də çətin deyil: torpaqların normativ və bazar qiyməti arasında fərq həmin itkilər üçün riyazi göstərici kimi də qəbul oluna bilər.

Hökumət torpaqların normativ qiymətinə sonuncu dəfə 2000-ci ildə baxıb. Halbuki Azərbaycanda torpaqların, xüsusilə də həyətəni torpaqların, mənzil və bağ tikintisi üçün torpaqların bazar dəyəri həmin dövrdən indiyədək bir neçə dəfə yüksəlib. Beləliklə, bütün bunlar dövlət və bələdiyyə mülkiyyətində olan torpaqların dəyərinin normativ üsulla qiymətləndirilməsi, alqı-satqı və vergitutma məqsədlərilə həmin torpaq sahələri üçün bazar qiymətlərinin tətbiq edilməməsinin mənfi nəticəsi sayıla bilər.

II.AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ İNSTİTUTUNUN SƏLAHİYYƏTLƏRİNİN VƏ MALİYYƏ POTENSİALININ ARTIRILMASI İSTİQAMƏTİNDƏ MÜMKÜN İSLAHLARIN BAŞLICA İSTİQAMƏTLƏRİ

Yaxın perspektivdə Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsi həm inzibati, həm də maliyyə əksmərkəzləşməsi sahəsində islahatlara start verilməsini tələb edir.

İnzibati əksmərkəzləşmə – bu, cəmiyyət həyatının ən müxtəlif sferaları ilə bağlı idarəetmə funksiyalarının və həmin funksiyaların reallaşdırılması üçün məsuliyyətin dövlət idarəçiliyi ilə yerli özünüidarə arasında bölüşdürülməsini ifadə edir. İctimai idarəetmə ilə əlaqədar səlahiyyətlərin aşağılara ötürülməsi Yerli Özünüidarəetməyə Dair Avropa Xartiyasının 4.3-cü maddəsində əks olunmuş subsidiarlıq prinsipindən irəli gəlir. Həmin prinsipin mahiyyəti budur ki, «dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi, bir qayda olaraq və əsasən vətəndaşlara daha yaxın hakimiyyət orqanlarına həvalə olunmalıdır». Lakin yerli özünüidarə qurumlarının öz funksiyalarını həyata keçirməsi üçün kifayət qədər maliyyə mənbələrinə malik olması ən vacib şərtidir. **Maliyyə əksmərkəzləşməsi** – bu hər şeydən əvvəl yerli özünüidarənin reallaşdırılması üçün gəlir mənbələrinin və xərc səlahiyyətlərinin müxtəlif idarəetmə pillələri arasında bölüşdürülməsini nəzərdə tutur.

İnkişaf etmiş ölkələrdə artıq uzun illərdən bəri formalaşmış reallığı biz də qəbul etməliyik: dövlət hakimiyyət orqanları ölkə miqyaslı strateji fəaliyyətlərlə məşğul olmalı, sosial-iqtisadi xarakterli lokal problemlərin həlli bütünlüklə yerli özünüidarə qurumlarının təmsalında əhalinin öz üzərinə qoyulmalıdır. Son illər əksmərkəzləşmənin vacibliyi və əhəmiyyətilə bağlı mükəmməl yanaşmalar formalaşmış. Məsələn, Dünya Bankı ekspertlərinin fikrincə, əksmərkəzləşmə sayəsində ictimai xidmətləri yerli əhalinin ehtiyaclarına uyğun daha yaxşı təşkil etmək mümkün olur. Çünki yerli hakimiyyətlər ərazisində yaşayan insanların ehtiyaclarını və yerli spesifikasiyanı kifayət qədər yaxşı bilir. Eyni zamanda bu proses zəruri qərarların qəbulu üçün instansiyaların sayının azalmasına, yerli idarəetmənin vətəndaşlar qarşısında hesabatlılığının yüksəlməsinə səbəb olur¹²

Beləliklə, bu qeydləri, eyni zamanda bələdiyyələrin həm inzibati təşkili, həm də maliyyə potensialının formalaşması sahəsində mövcud olan problemlərin təhlilindən əldə olunan nəticələri ümumiləşdirərək Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunun gücləndirilməsinin başlıca istiqamətlərini təqdim edirik. Yerli özünüidarə sahəsində islahatlara dair konseptual yanaşmalar aşağıdakı iki blok üzrə qruplaşdırılıb:

- 1. İnzibati əksmərkəzləşmə və bələdiyyələrin təşkilati potensialının gücləndirilməsilə bağlı islahat təklifləri;**
- 2. Yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının və maliyyə potensialının gücləndirilməsilə bağlı islahat təklifləri.**

İnzibati əksmərkəzləşmə və bələdiyyələrin təşkilati potensialının gücləndirilməsi islahatlarını üç vacib blok ətrafında qruplaşdırmaq olar:

a) Bələdiyyələrin səlahiyyətlərinin müstəsnalığı. Yerli özünüidarə qurumlarına verilən səlahiyyətlərin tam olmasına və qanunvericilikdə öz əksini dəqiq tapmasına ehtiyac var.

b) Bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsinin genişləndirilməsi. Bunun üçün ilk növbədə bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsinin əsasını təşkil etməli olan «yerli əhəmiyyətli məsələlər»in sərhədləri dəqiq müəyyən etmək vacibdir. Buna uyğun olaraq subsidiarlıq prinsipindən çıxış edərək hökumət yerli əhəmiyyətli məsələlərin maksimum bələdiyyələrin səlahiyyət dairəsinə verilməsinə çalışmalıdır.

c) Bələdiyyələrin təşkilati potensialının artırılması. Bunun üçün müəyyən şərtlərin mövcudluğu tələb olunur. **Əvvəla**, qanunvericilikdə bələdiyyələrin inzibati ərazilər üzrə təşkil prinsiplərilə bağlı optimal meyarlar müəyyən olunmalıdır. Məsələn, ərazinin

¹² Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006.

ölçüsü və əhalinin sayı baxımından kiçik xeyli bələdiyyənin mövcudluğu yerli özünüidarənin yetkin bir institut kimi formalaşmasına mane olur. Təcrübə göstərir ki, bələdiyyələr nə qədər kiçik olursa, onların maliyyə potensialı da o qədər zəif, əhaliyə ictimai xidmətlərin çatdırılması imkanları da məhdud olur. **İkincisi**, bələdiyyələrin real müstəqilliyinin təmin edilməsinə, dövlət hakimiyyət orqanlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə müdaxiləsini məhdudlaşdıran mexanizmlərin sərt və dəqiq olmasına ehtiyac var. **Nəhayət**, bələdiyyələrin zəruri əmlakla təmin olunması onların təşkilati potensialının möhkəmlənməsi üçün olduqca vacibdir.

Yerli özünüidarənin iqtisadi əsaslarının və maliyyə potensialının gücləndirilməsilə bağlı islahatlara gəldikdə, burada iki istiqaməti bir-birindən ayırmaq olar:

a) Bələdiyyələrin iqtisadi əsaslarının möhkəmləndirilməsi. Bura bələdiyyələrin borc bazarına, xüsusilə də kreditlərə çıxış imkanlarının təmin olunması və bu məqsədlə zəruri mexanizmlərin yaradılması daxil edilə bilər.

b) Bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi. Bu istiqamətdə bələdiyyələrin gəlir imkanlarının genişləndirilməsi, ilk növbədə xüsusi gəlir mənbələrinin (yerli vergi və ödənişlərin) tətbiqi dairəsinin genişləndirilməsi, büdcələrarası münasibətlərin təkmil sisteminin qurulması nəzərdə tutulur.

Təqdim olunan istiqamətlərin hər biri üzrə həm inzibati, həm də maliyyə əksmərkəzləşmə sahəsində konkret islahat təklifləri aşağıdakılardan ibarətdir:

I. YERLİ İCRA HAKİMİYYƏTİ ORQANLARININ İNZİBATİ ƏRAZİLƏR ÜZRƏ TƏŞKİLİ PRİNŞİPLƏRİNİN DƏYİŞDİRİLMƏSİ

Təklif olunan alternativ. Əksmərkəzləşmə islahatlarının ana xəttini yerlərdə ölkə prezidentinin səlahiyyətini həyata keçirən strukturlar kimi yalnız rayon (şəhər) icra hakimiyyətlərinin və onların aparatının saxlanması təşkil etməlidir. Bu, kənd və qəsəbə ərazi vahidlərində bələdiyyələrin yeganə idarəetmə pilləsi kimi saxlanmasını nəzərdə tutur. Belə islahat inzibati **əksmərkəzləşmənin dərinləşməsinə** təkan verəcək. Kənd (qəsəbə) icra nümayəndəliklərinin ləğvi nəticəsində sakinlərin statistik uçotunun aparılması, ailə vəziyyəti və ailə tərkibinə dair araşışların təqdim edilməsi, vətəndaş vəziyyəti aktlarının verilməsi, həmçinin ərazinin abadlaşdırılması, ərazidəki təhsil və səhiyyə infrastrukturunun səmərəli fəaliyyətinin təmin edilməsi kimi səlahiyyətlər bələdiyyələrə ötürüləcək. Bundan əlavə, yerli idarəetmənin bu cür təşkilinin **iqtisadi səmərəsi** haqda danışmaq lazım gəlir. **Əvvəla**, bu halda yerli problemlərin həlli və yerli ehtiyacların müəyyən olunmasının məsuliyyəti bilavasitə əhalinin öz üzərinə qoyulur. **İkincisi**, 1700-dək strukturun ləğvi dövlət büdcəsindən ayrılan təqribən 7 mln. manat vəsaitin (sənədin təhlil hissəsində qeyd olunduğu kimi, orta hesabla bir kənd (qəsəbə) icra nümayəndəliyinin saxlanması üçün illik xərclər 4000 manata çatır) sərbəstləşməsinə gətirib çıxaracaq. Bu, 2006-cı ildə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan vəsaitdən 3 dəfə çox olmaqla məcmu yerli büdcə gəlirlərinin 25 faizini təşkil edir. **Üçüncüsü**, yerli problemlərin həllinə və ərazilərin abadlaşdırılmasına dövlət büdcəsinin xətt ilə ayrılan xərclər üzərində ictimai nəzarət imkanı genişlənir.

II. YERLİ ÖZÜNÜİDARƏ ORQANLARININ MÖVCUD SƏLAHİYYƏTLƏRİNİN MÜSTƏSNALAĞININ TƏMİN OLUNMASI

Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri müstəsna deyil. **Müstəsna liq** – bu halda yerli özünüidarənin səlahiyyətlərini və statusunu tənzimləyən qanunvericilikdə 3 vacib komponent - *funksiyalar, vəzifələr və öhdəliklər* dəqiq müəyyən edilməli, eyni

zamanda həmin səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün müxtəlif hakimiyyət pillələri arasında səlahiyyət bölgüsü, öhdəliklər aydın olmalıdır.

Funksiyalar – bu, qanunvericiliklə bələdiyyələrin həyata keçirməli olduqları yerli əhəmiyyətli işlərin, fəaliyyət sferasının dairəsini göstərir. **Səlahiyyətlər** - həmin sferalar çərçivəsində yerli özünüidarə qurumlarının həyata keçirməli olduqları konkret vəzifələrdir. **Öhdəliklər** – bələdiyyələrin fəaliyyət sferasında olan səlahiyyətlərin həyata keçirilməsi üçün bu qurumların hüquq və imtiyazlarını əks etdirir.

Ölkənin qanunvericiliyində bələdiyyələrə həvalə olunmuş səlahiyyətlər bu sxem üzrə müəyyənləşdirilməyibse, deməli, yerli özünüidarə qurumların səlahiyyətlərinin müstəsnalığından danışmaq mümkün deyil.

Azərbaycanda «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanun bələdiyyələrin **funksiyaları**, yəni onların fəaliyyət göstərməli olduğu sferaları müəyyənləşdirib. Həmin qanunun 4, 5 və 6-cı maddələrinə əsasən, ölkəmizdə bələdiyyələrin funksional təyinatı 3 sfera ilə məhdudlaşdırılır:

- 1) Yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf;
- 2) Yerli iqtisadi inkişaf;
- 3) Yerli ekoloji məsələlər.

Səlahiyyətlər bəzi funksional istiqamətlər üzrə göstərilə də, ümumilikdə bu məsələ ilə bağlı «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunda dəqiq normalar yoxdur. Belə ki, yerli sosial müdafiə və sosial inkişaf üzrə bir sıra səlahiyyətlər (su təchizatının və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili, yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması və s.) sadalandığı halda iqtisadi sfera üzrə hər hansı konkret səlahiyyət göstərilmir. Sadəcə vurğulanır ki, bələdiyyələr aqrar, sənaye, nəqliyyat və başqa sahələri əhatə edə bilər. Ekoloji sferaya gəldikdə, burada da bəzi konkret səlahiyyətlərə rast gəlmək olur: bələdiyyə ərazisinin yaşıllaşdırılması və abadlaşdırılması, məişət tullantılarının nəqli, zəxərsizləşdirilməsi və emalı, torpağın, havanın və suyun hər cür çirklənmədən qorunması. Ən ciddi problem isə odur ki, konkret səlahiyyətlər üzrə dövlət hakimiyyət orqanları ilə bələdiyyələr arasında ya vəzifə və öhdəliklərin dəqiq bölgüsü aparılmayıb, ya da bələdiyyələrə həvalə edilmiş səlahiyyətlərin reallaşdırılması üçün real hüquqi icra mexanizmləri yoxdur. Həmin səlahiyyətlərin hər birini ayrılıqda nəzərdən keçirək:

1. **Məktəbəqədər təhsil, səhiyyə və mədəniyyət binalarının saxlanması;**
2. **Sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, həmçinin məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı;**
3. **Mənzil tikintisi;**
4. **Su təchizatı və kanalizasiya təsərrüfatının təşkili;**
5. **Tarixi və mədəniyyət abidələrinin saxlanması;**
6. **Kimsəsizlərə, xəstələrə, qocalara və s. aztəminatlı vətəndaşlara dövlətin göstərdiyindən əlavə yardımların göstərilməsi;**
7. **Yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması;**
8. **Əhalinin məşğulluğuna köməklik göstərilməsi;**
9. **Bələdiyyə ərazisinin abadlaşdırılması və yaşıllaşdırılması;**
10. **Mərasim xidmətlərinin təşkili və qəbristanlıqların qorunması;**
11. **Fiziki tərbiyənin və idmanın inkişafına yardım göstərilməsi;**
12. **Suyun, havanın və torpağın hər cür çirklənmədən mühafizə olunması.**

Bunların sırasında yalnız «yerli əhəmiyyətli yolların tikintisi və saxlanması» səlahiyyətinin bələdiyyələrə verilməsi qanunvericilikdə öz əksini tapıb. Belə ki, 22 dekabr 1999-cu il tarixli «Avtomobil yolları haqqında» Qanunun 1-ci maddəsində yol

təsərrüfatı orqanları kimi dövlət və bələdiyyə orqanları müəyyən olunub. Mülkiyyət formasına görə yollar bu qanunda dövlət, bələdiyyə və xüsusi yollara bölünüb. Sənədin 7-ci maddəsində isə göstərilir ki, bələdiyyə avtomobil yollarına şəhər, qəsəbə və başqa yaşayış məntəqələri daxilində yerləşən və onların mülkiyyətində olan küçələr, keçidlər, ictimai nəqliyyat xətləri, digər yollar və yol qurğuları aiddir. Bələdiyyə yolları bələdiyyə qurumlarının ərazisi hüdudlarında avtomobil və başqa nəqliyyat əlaqələrini təmin edir. Qanunun 43-cü maddəsinə görə, bütün yol mülkiyyətçiləri, o cümlədən bələdiyyələr onların səlahiyyətinə verilmiş yollar üzərində mülkiyyəti hüququnu rəsmiləşdirmək üçün onları daşınmaz əmlakı kimi qeydiyyatla aldirmalı, həmin əmlak üçün pasport əldə etməlidir. Qeydiyyatla məsul orqan Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidmətidir. Göründüyü kimi, bu səlahiyyəti bələdiyyələrin icra etməsi ilə bağlı xeyli hüquqi konkretlik və aydınlıq var. Ona görə də bələdiyyələrin avtomobil yollarının saxlanması sahəsində mövcud səlahiyyətinin timsalında «**funksiya-səlahiyyət-öhdəlik**» prinsipi üzrə dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında səlahiyyət bölgüsünün nümunəvi sxemində diqqət yetirmək maraqlı olardı:

Cədvəl 7

Avtomobli yollarının fəaliyyətinin təmin olunması sahəsində bələdiyyələrin səlahiyyətləri

Funksiya	Səlahiyyət	Öhdəlik
Avtomobil yolları təsərrüfatının fəaliyyətinin təmin edilməsi	Yerli əhəmiyyətli yolların tikilməsi və saxlanması	Yerli yollarının tikintisi
		Yerli yolların yenidən qurulması
		Yerli yolların saxlanması
		Yerli yollarının təmiri
		Yerli əhəmiyyətli yolların qeydiyyatının və pasportlaşdırılmasının təmin olunması
		Yerli yolların tikintisi, yenidən qurulması və təmir ilə bağlı işlərin istismara qəbul aktları əsasında uçota alınması
		Yerli yolların xəritəsinin hazırlanmasını təmin etmək

Doğrudur, yerli əhəmiyyətli yolların saxlanması ilə əlaqədar da problemlər sonacən həll olunmayıb. Xüsusilə də bu səlahiyyətin tam reallaşdırılması bələdiyyələrin indiki maliyyə imkanları çərçivəsində deyil. Lakin bu məsələyə yerli özünüidarənin maliyyə potensialının genişləndirilməsilə bağlı təkliflərdə ətraflı toxunalacaq.

Yuxarıda göstərilən nümunəvi sxemə uyğun olaraq digər səlahiyyətlər üzrə qeyri-müəyyənliklə bağlı faktlara diqqət yetirək. Məktəbəqədər təhsil, səhiyyə və mədəniyyət binalarının saxlanması ilə bağlı müvafiq sahə qanunlarında və normativ aktlarda bələdiyyələr üçün heç bir konkret səlahiyyət və öhdəliklər müəyyən olunmayıb. Sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, həmçinin məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalıyla bağlı səlahiyyətlər iki əsas normativ-hüquqi aktla tənzimlənir: «**İstehsalat və məişət tullantıları haqqında**» 26 oktyabr 1998-ci il tarixli qanun və Nazirlər Kabinetinin 21 aprel 2005-ci il tarixli, 74 sayılı qərarı ilə təsdiqlənmiş «**Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları**». Qanunun 12-ci maddəsində ümumi şəkildə yaşayış məntəqələrinin ərazisinin məişət tullantılarından müntəzəm təmizlənməli olduğu göstərilir, amma, məsələn, buna məsuliyyət daşıyan struktur konkretləşdirilmir. Qaydaların 6-cı maddəsində isə göstərilir ki, məişət tullantılarının daşınması xüsusiləşdirilmiş avtonəqliyyat vasitəsi ilə həyata keçirilməlidir. Bu fəaliyyətin subyektləri kimi yerli icra hakimiyyəti orqanlarının

kommunal-təsərrüfat qurumlarının adı qeyd olunur. Tullantıların daşınması və emalı ilə məşğul olan fiziki və hüquqi şəxslər isə yerli icra hakimiyyəti orqanlarının kommunal-təsərrüfat qurumları ilə müqavilə bağladıqdan sonra bu işləri görə bilər.

Anoloji problemi su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkilinə də aid etmək olar. Bakı şəhərində bu sahə tamamilə 100 faiz səhmləri dövlətə məxsus «Azərsu» Açıq Səhmdar Cəmiyyətinin, digər şəhərlərdə yerli icra hakimiyyətlərinin idarəçiliyi altında olan mənzil istismar idarələrinin sərəncamındadır. 28 oktyabr 1999-cu il tarixli «**Su təchizatı və tullantı suları haqqında**» Qanun su təchizatı (həm içməli, həm də istehsalat məqsədli sular), tullantı sularının axıdılması və kanalizasiya sistemlərinin fəaliyyətini tənzimləyir. Sənədin 1-ci maddəsində bu sistemlərin fəaliyyətilə bağlı səlahiyyətləri olan qurumlar kimi yerli icra hakimiyyəti orqanlarının və bələdiyyələrin adı çəkilir. Bununla belə, qanunda müəyyən ərazi hüdudlarında su təchizatının və tullantı sularının axıdılması, yaşayış məntəqələrinin və müəssisələrin məişət suyu ilə təchizatı, habelə hüquqi şəxslərin istehsalat, sənaye, texnoloji və başqa texniki məqsədlər üçün istifadə olunan su ilə təchizi sahəsində bələdiyyələrə hər hansı dəqiq səlahiyyətlərin həvalə olunmasından söhbət getmir. Sənədin bütün bölmələrində mücərrəd şəkildə «su təchizatı və kanalizasiya müəssisələri» haqqında danışılır.

Bəzən belə bir fikir vurğulanır ki, qanunvericilik bələdiyyələrin kommunal infrastruktur (məsələn, əhalinin su ilə təchiz olunması, məişət tullantılarının daşınması) yaratmasına məhdudiyət qoymur. Sadəcə olaraq hansı ərazilərdə bu infrastruktur mövcuddursa, deməli, onlar yerli icra hakimiyyətlərinə məxsusdur, digər yaşayış məntəqələrində isə yerli özünüidarə qurumları bu sistemi özləri yaratmalıdır. Əlbəttə, bu cür yanaşma kökündən səhvdir. **Əvvəla**, hər hansı sfera ilə bağlı səlahiyyət bölgüsü aparılırsa, burada sərhədlər çox dəqiq cızılmalıdır: əgər əhalinin içməli su təchizatı, yaxud məişət tullantılarının daşınması bələdiyyələrə həvalə olunursa, bu funksiyalara yaşayış məntəqəsinin tipindən asılı olmayaraq müstəsna qaydada həmin qurumlar da məsuliyyət daşmalıdır. Hökumət burada differensial yanaşma tətbiq edirsə, onda qanunvericilikdə şəhər və kənd bələdiyyələrinin statusu da fərqləndirilməlidir. **İkincisi** isə bələdiyyələrinin hazırkı maliyyə mənbələri hesabına öz gücünə kommunal infrastruktur yaratması tamamilə absurd görünür.

Təklif olunan alternativ. Beləliklə, yuxarıda qeyd olunmuş səlahiyyətlərin hər biri üzrə problemlər eyni olduğundan mövcud qanunvericiliyin əlavə şərhinə lüzum yoxdur. Odur ki, qeyd olunan problemləri ümumiləşdirərək yerli özünüidarə qurumlarının səlahiyyətlərinin müstəsnalığını təmin etmək üçün aşağıdakı addımların atılması təklif olunur:

- 1) Yuxarıda təqdim edilmiş sxemə uyğun olaraq qanunvericiliklə bələdiyyələrə həvalə edilmiş səlahiyyətlərin hər biri üzrə hüquq və öhdəliklər dəqiq müəyyən olunmalıdır;**
- 2) Müntəzəm olaraq hər bir öhdəliyin icrası üçün maliyyə ehtiyacalarının dəqiq hesablanması lazımdır. Məhz bu hesablamalar əsasında bələdiyyələrin ya şəxsi gəlir mənbələri, ya da dövlət büdcəsindən ayırmalar hesabına həmin səlahiyyətləri yerinə yetirməsinə şərait yaradıla bilər.**

Bir müddət əvvəl Rusiyada aparılan yerli özünüidarə islahatları çərçivəsində bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında xərc səlahiyyətlərinin sərhədlərini dəqiq ayırmaq üçün xüsusi sxem işlənib hazırlanıb. Həmin sxem əsasən, bütün idarəetmə pillələri üzrə 119 funksiya müəyyənləşdirilib. Öz növbəsində onlardan 55-i müstəsna olaraq federal, 9-u regional hakimiyyət orqanlarının, 12-si bələdiyyələrin

səlahiyyət dairəsinə daxil edilib. Yerdə qalan 43 funksiya isə hər üç pillənin əlaqələndirilmiş şəkildə birgə məsuliyyət daşdığı məsələlərdir¹³

III. BƏLƏDİYYƏLƏRİN SƏLAHIYYƏT DAİRƏSİNİN GENİŞLƏNDİRİLMƏSİ

Hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin mövcud səlahiyyətlərinin müstəsnalığını təmin etməklə yanaşı bu qurumların **səlahiyyət sferasının genişləndirilməsinə** də ehtiyac var. Son dövrlər «indiki şəraitdə bələdiyyələrə hansı səlahiyyətlər verilməlidir» sualı tet-təz səslənir. Burada əsas cavab arqumentlərindən biri budur ki, konkret bələdiyyə ərazilərilə məhdudlaşan, ümumdövlət (həmçinin rayon və ya region üçün ümumi olan) miqyaslı olmayan problemləri bələdiyyələrə tapşırmaq lazımdır. Çünki bələdiyyə institutu məhz o səbəbdən yaradılıb ki, insanlar öz yaşadıkları ərazi üçün xarakterik olan, həmin ərazinin sərhədlərilə məhdudlaşan və onu inkişafdan saxlayan problemləri müstəqil şəkildə və operativ həll edə bilsinlər. Məsələn, əgər sakinlər ərazilərində sıradan çıxmış elektrik transformatorunun təmiri, təsərrüfatdaxili suvarma kanallarının yenidən qurulması, ailə təsərrüfatlarını içməli su ilə təchiz edəcək artezianların vurulması kimi lokal məsələlər üçün yenə də kənardan qərar qəbul edilməsini gözləyirsə, sadə yerli problemlərin həllinə görə günlərlə, aylarla (bəzən hətta illərlə) vaxt lazım gəlsə, artıq bələdiyyə insitutunun mahiyyəti təhrif edilmiş olur.

Təklif olunan alternativ. Bu cür qeyri-müəyyənliyə aydınlıq gətirmək üçün ən optimal çıxış yolu qanunverici bazada islahatların aparılmasıdır. Bələdiyyələrin statusunu və səlahiyyətlərini tənzimləyən qanunvericilikdə bələdiyyələrin həm məxsusi səlahiyyətlərinin, həm də dövlət orqanlarının yerli özünüidarə qurumlarına həvalə etdiyi səlahiyyətlərin əhatə dairəsi konkretləşdirilməlidir.

Aşağıda göstərilənlər hesabına bələdiyyələrin səlahiyyətləri genişləndirilir:

- *Bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlərin statistik uçotunun və qeydiyyatının aparılması;*
- *Bələdiyyə ərazisindəki uşaq bağçalarının və məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin saxlanması və onların fəaliyyətinin təmin olunması;*
- *Bələdiyyə ərazisində ictimai təhlükəsizliyin təmin olunması;*
- *Zibil və məişət tullantılarının daşınmasının təşkili və ərazinin abadlaşdırılması;*
- *Vətəndaş vəziyyəti aktlarının yazılması və onların qeydiyyatı;*
- *Bina və evlərə ünvanların açılması, nömrələrin verilməsi;*
- *Bələdiyyə ərazisinin yaşıllaşdırılması, mövcud yaşıllıq və parkların saxlanması;*
- *İctimai nəqliyyatın fəaliyyətinin tənzimlənməsi və lisenziyalaşdırılması*
- *Yerli əhəmiyyətli meliorasiya və irriqasiya sistemlərinin fəaliyyətinin təmin olunması;*
- *Bələdiyyə ərazisindəki küçələrin işıqlandırılması;*
- *Bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlərin ailə və əmlak vəziyyətilə bağlı müxtəlif arayışların təqdim olunması;*
- *Ərazidəki gənclərin hərbi çağırışının təşkili;*
- *Məşğulluq, miqrasiya və demoqrafiya məsələlərilə bağlı dövlətin ərazidə həyata keçirdiyi siyasətə yardım göstərilməsi;*
- *Mənzil təsərrüfatı fəaliyyətinin təşkili;*
- *İbtidai və orta təhsil, həmçinin səhiyyə müəssisələrinin fəaliyyətinin təşkili və onların saxlanması;*

¹³ «Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006.

-Aztəminatlı vətəndaşların aşkarlanması və onlara ünvanlı dövlət sosial yardımının göstərilməsinə köməkliyi;
- Ərazinin sosial-iqtisadi vəziyyətilə bağlı dövrü statistik hesabatların hazırlanması və dövlət statistika orqanlarına təqdim olunması.

Bunların sırasında elə səlahiyyətlər var ki, məxsusi səlahiyyətlər kimi yerli özünüidare qurumlarına verilməlidir. Söhbət, məsələn, zibil və məişət tullantılarının daşınmasının təşkili, və ərazinin abadlaşdırılması, mənzil təsərrüfatının fəaliyyətinin təşkili yerli əhəmiyyətli irriqasiya sistemlərinin fəaliyyətinin təmin olunması kimi məsələlərdən gedir. Amma bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlərin statistik uçotunun qeydiyyatının aparılması, bələdiyyə ərazisindəki uşaq bağçalarının və məktəbəqədər təhsil müəssisələrinin saxlanması və onların fəaliyyətinin təmin olunması, ərazidəki gənclərin hərbi çağırışının təşkili, İbtidai və orta təhsil, həmçinin səhiyyə müəssisələrinin fəaliyyətinin təşkili və onların saxlanması kimi səlahiyyətlər müxtəli dövlət hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri kimi bələdiyyələrə həvalə olunmalıdır. Yaxşı olar ki, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» qanunda bu cür bölgü ayrıca öz əksini tapsın.

Bu səlahiyyətlərin bələdiyyələrə verilməsini istər nəzəri, istərsə də praktiki baxımdan 4 vacib meyarla əsaslandırmaq olar:

1) Subsidiarlıq. Ayrı-ayrı ərazilərin sərhədlərilə məhdudlaşan, konkret icmalara məxsus olan yerli əhəmiyyətli problemlərin həllilə bağlı qərar qəbulu vətəndaşlar üçün ən yaxın olan idarəetmə sferasına verilir;

2) Şəffaflıq. Hazırda bu səlahiyyətlər müxtəlif dövlət qurumları arasında bölüşdürülüb. Hər il onların hər birinin reallaşdırılması üçün dövlət büdcəsindən on milyonlarla manat vəsait xərclənir. Amma ictimaiyyət həmin vəsaitlərin hansı ehtiyac meyarları əsasında müəyyənləşdirilməsi, müxtəlif ərazilər üçün nə qədər vəsait ayrılması, həmin vəsaitlərin təyinatı üzrə xərclənib-xərclənmədiyi barədə qətiyyət məlumatlı deyil. İTM Aran-Qarabağ regionunda tərəfdaşlıq etdiyi bələdiyyə ərazilərində əhalinin müxtəlif təbəqələri arasında mini-sorğular təşkil edib. Məlum olub ki, dövlət büdcəsindən kəndlərdəki məktəblərin, tibb məntəqələrinin saxlanmasına, ərazinin abadlaşdırılmasına ayrılan vəsaitlərin məbləği barədə hətta ən fəal insanlar belə məlumatlı deyil. Məsələn, orta məktəbin və həkim məntəqəsinin saxlanması üçün ayrılan vəsaitlərin hara və necə xərcləndiyini haqda yalnız 3 instansiya – yerli icra nümayəndəsi, məktəb direktoru və tibb məntəqəsinin baş həkimi bilir.

3) İctimai məsuliyyətin formalaşması. İctimaiyyət görəndə ki, dövlət yerli əhəmiyyətli problemlərin həllilə bağlı qərar qəbulu səlahiyyətini ona etibar edir, həmçinin dövlət büdcəsinin real imkanları çərçivəsində bu problemlərin həllinə vəsait ayırır, o zaman kollektiv məsuliyyət hissi daha da yüksəlir. Hətta həmin vəsaitlər ayrı-ayrı problemlərin həlli üçün yetərli olmadıqda belə, insanlar öz şəxsi vəsaitləri hesabına onları yoluna qoymağa çalışır.

4) Allokativ effekt. Bir çox tədqiqatçılar əksmərkəzləşmənin ən ciddi nəticələrindən biri kimi məhz allokasiya effektini önə çəkir. **Allokativ effekt** – məhdud resursların ilk növbədə ən vacib ehtiyacalara yönəldilməli olduğunu ehtiva edir. Əgər göstərilən ictimai xidmətlər ən vacib ictimai ehtiyacalara uyğundursa və bu xidmətlər minimum xərclərlə başa gəlsə, o zaman allokasiya effekti haqqında danışmaq olar. Ekspertlər hesab edir ki, buna yalnız idarəetmənin yüksək səviyyədə əksmərkəzləşdiyi şəraitdə nail olmaq mümkündür. Çünki insanların ən vacib ehtiyacalarını onlara ən yaxın olan hakimiyyət orqanlarının daha dəqiq qiymətləndirməsi mümkündür¹⁴

¹⁴ Муниципальные финансы. Хорст Циммерманн. Москва 2003.

Bələdiyyələr üçün təklif olunan bəzi səlahiyyətlərin timsalında real situasiyaya diqqət yetirək. Məsələn, hazırda məktəbəqədər, ibtidai və orta təhsil sisteminin idarəçiliyi, həmçinin bu sistemin fəaliyyətinin təmin olunması tamamilə dövlət hakimiyyət orqanlarının nəzarətindədir. Təhsil strategiyasının işlənməsi, təhsil sistemi idarəçiliyi təşkilati strukturunun müəyyənləşdirilməsi, habelə təhsilin maliyyələşdirilməsi üçün minimum normativlərin hazırlanması, təhsil sahəsində vahid dövlət siyasətinin reallaşdırılmasına nəzarət, dərsliklərin və tədris proqramlarının hazırlanması kimi strateji məsələlər bütün dünyada dövlət hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətləri sırasındadır. Lakin bu strukturların təhsilin, xüsusilə də ayrı-ayrı icmaların ərazisində olan məktəbəqədər və orta təhsilin təsərrüfat problemlərinin həllinədək xırdalanması idarəetmənin əksmərkəzləşməsi prinsiplərinə ziddir. Göründüyü kimi, aşağı təhsil həlqəsinin idarə olunmasında ictimaiyyətə, onun seçkili təsisatlarına yer saxlanmayıb. Bu cür idarəçilik sxemi son nəticədə vətəndaşların ən vacib baza sosial xidmətlərindən biri olaraq təhsil xidmətlərinə əlçatanlığını məhdudlaşdırır. Çünki həmin xidmətlər onların istehlakçısı olan insanların (icmaların) obyektiv ehtiyacları əsasında deyil, ayrı-ayrı dövlət qurumlarının subyektiv qərarları əsasında təşkil olunur. Məsələn, hər hansı bir icmanın ərazisində məktəb binasının təmiri, kommunal ehtiyacların ödənilməsi üçün tələb olunan vəsaitlərin həcmi nə üçün hər bir icma özü ictimai müzakirələr əsasında müəyyənləşdirməməli, həmin vəsaitlərə sərbəst şəkildə, ictimai nəzarət mexanizmləri əsasında qərar verə bilməməlidir? Amma real şərait necədir – Maliyyə Nazirliyi dövlət büdcəsindən məktəblərə ayrılan vəsaitin yerli xəzinədarıq sistemi vasitəsilə rayonlara çatdırılmasını təmin edir, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının razılığı əsasında həmin vəsait rayon təhsil şöbələrinin sərəncamına keçir, öz növbəsində təhsil şöbələri bu vəsaitləri məktəblər arasında bölüşdürür. Nəticə isə göz qabağındadır: məktəblərin texniki və kommunal ehtiyaclarını ödəmək üçün hər il dövlət büdcəsindən milyonlarla manat vəsait ayrılır, amma istisnasız olaraq ölkənin bütün ərazisində valideynlərdən «könüllü təhsil fondları yaratmaq» adı altında vəsaitlər toplanır. İTM tədqiqatçıları son üç ildə tərəfdaşlıq etdiyi ayrı-ayrı bələdiyyələrin ərazisindəki orta məktəblərin təmirinə, qış aylarında onların qızdırılmasına həm əhalinin, həm də yerli büdcə vəsaitlərinin sərf olunduğuna dair yetərincə faktlar toplayıb. Burada diqqətçəkən məqam başqadır: dövlət büdcəsindən bu məqsədlər üçün nə qədər vəsait ayrılması tamamilə gizli saxlanılır və əksər hallarda məlum olur ki, həmin vəsaitlər yuxarı maliyyə kanallarında korrupsiyanın yemine çevrilib. Son illərdə dövlət büdcəsindən aşağı təhsil həlqələrində təmir və kommunal ehtiyaclar üçün ayrılan vəsaitlərin həcminə diqqət yetirək:

Cədvəl 8

Məktəbəqədər, ibtidai və orta təhsil müəssisələrinin saxlanmasına dövlət büdcəsindən ayrılan xərclərin məbləği və illər üzrə dinamikası (min AZN-lə)

Xərclərin təyinatı	2005	2006	2007	2005-ci ilə nisbətən 2007-ci ildə artıb, %-lə
İstilik (yanacaq) enerjisinin haqqının ödənilməsi	1968	2483	3714	89
Təmir və tikinti işlərinin aparılması	3621	4349	5389	49
Cəmi	5589	6832	9103	63

Cədvəldən göründüyü kimi, məktəbəqədər, ibtidai və orta təhsil müəssisələrinin istilik təchizatına və binaların təmirinə dövlət büdcəsinə ayrılan vəsaitlərin məbləği son 3 ildə 63 faiz artıb. Ola bilsin, bu vəsaitlər real ehtiyacların qarşılama baxımından o qədər

də böyük məbləğdə deyil. Azərbaycanda 5000-dək məktəbəqədər, ibtidai və orta təhsil müəssisəsinin olduğunu nəzərə alsaq, bir müəssisəyə orta hesabla 1850 manat vəsait düşür. Heç şübhəsiz, həmin vəsaitlərin xərclənməsinə ictimai nəzarət təmin edilsə, həm onların təyinatından yayındırılması imkanları məhdudlaşar, həm də lazım gəldikdə əhalinin maddi imkanlarını bu işə səfərbər etmək asanlaşar.

Təklif olunan alternativ. Təhsil prosesinin və təhsil təsərrüfatının idarə olunması bir-birindən ayrılır. Təhsil prosesi (təhsil siyasətinin hazırlanması və həyata keçirilməsi, təhsil proqramlarının işlənməsi, bilavasitə tədrisin həyata keçirilməsi, təhsilin keyfiyyətinə nəzarət, pədoqoji işçilərin attestasiyası, təhsil müəssisələrinin işinə metodiki rəhbərlik, təhsil işçilərinin əməyinin təşkili və ödənilməsi, dərslərin çapı və s.) ilə bilavasitə Təhsil Nazirliyi və onun yerli qurumları məşğul olur. Təhsil təsərrüfatının idarəçiliyi (təhsil müəssisələrinin yerləşdiyi binaların və digər əmlakın saxlanması, təmiri, onların kommunal ehtiyaclarının ödənilməsi, məktəbəqədər təhsil müəssisələrində uşaqların qida ilə təchizatı, tarixi və bayram günlərində kütləvi tədbirlərin təşkili) yerli özünüidarə qurumlarına həvalə olunur. Bunun üçün ilk növbədə təhsil müəssisələrinin kommunal infrastrukturla (elektrik enerjisi, qaz, su, kanalizasiya) təchizat səviyyəsi, məktəbdə otaqların sayı, binanın texniki vəziyyəti kimi parametrlər əsasında bir şagirdə düşən minimum inzibati xərc normativi (təhsil prosesinin idarə olunması üçün xərc ehtiyacları başqa normativlər əsasında müəyyənləşir) müəyyən olunur. Məktəbdə oxuyan şagirdlərin sayından asılı olaraq hər il bələdiyyə büdcələri məqsədli transfertlər formasında həmin vəsaitləri alırlar.

Hazırda anoloji vəziyyət, yeni dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlərin xərclənməsinə ictimai nəzarətin olmaması və xidmətlərin keyfiyyətsiz şəkildə əhaliyə çatdırılması yuxarıda bələdiyyələrə həvalə edilməsi təklif olunan başqa sferalarda da hökm sürür. Bura ilk növbədə hazırda yerli icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri çərçivəsində olan bir sıra mənzil-kommunal xidmətlərini - ərazilərin abadlaşdırılması və tullantılardan təmizlənməsi, küçələrin işıqlandırılması, çoxmərtəbəli binalarda lift və pilləkənlərə xidmət, dövlət və ictimai mənzil fondunda olan mənzillərin saxlanması və təmiri, bələdiyyə ərazisində olan yolların saxlanması və təmiri kimi ictimai əhəmiyyətli məsələləri aid etmək mümkündür. Sadalanan istiqamətlərə son illər dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlərin məbləğinə diqqət yetirək:

Cədvəl 9

Yerli icra hakimiyyətlərinə mənzil-kommunal infrastrukturunun saxlanması üçün dövlət büdcəsindən ayrılan xərclər (mln. manatla)

İl	2004	2005	2006	2007
Mənzil fondunun saxlanması üçün subsidiyalar	2,2	1,9	6,0	6,2
Mənzil fondunun əsaslı təmiri	1,7	2,1	2,3	2,9
Yolların əsaslı təmiri	29,2	15,0	24,1	41,8
Ərazilərin abadlaşdırılması, tullantıların yığılması və təmizlənməsi	22,4	25,4	36,1	70,3
Küçələrin işıqlandırılması	1,8	-	2,7	4,6
Cəmi	57,3	44,4	71,2	125,8

Cədvəldən görüldüyü kimi, mənzil-kommunal sektoru ilə bağlı yerli icra hakimiyyəti orqanlarının cəmi bir neçə səlahiyyətinin reallaşdırılmasına ayrılan vəsaitlərin həcmi axır 4 ildə iki dəfədən də çox artıb. Həmin vəsaitlərin həcmi hazırda ölkə üzrə bütün

bələdiyyələrin proqnozlaşdırılan məcmu büdcə gəlirlərindən təxminən 3 dəfə, faktiki gəlirlərindən 4,5 dəfə çoxdur. Amma bu vəsaitlərin ölkənin ayrı-ayrı əraziləri üzrə necə bölüşdürülməsindən hətta büdcə sahəsində tədqiqat aparən mütəxəssislərin belə yetərinə məlumatı yoxdur. Çünki hökumətin ictimaiyyətə təqdim etdiyi büdcə zərfində həmin informasiyalar məhz bu cür ümumi şəkildə göstərilib. Nazirlər Kabinetinin **«Azərbaycan Respublikasında dövlət və ictimai mənzil fondu evlərində yaşayış sahəsindən istifadə haqqı (mənzil haqqı) və mənzil-kommunal xidmətlərinə görə tariflərin təsdiq edilməsi haqqında»** 10 mart 2000-ci il tarixli 40 sayılı qərarına əsasən, yerli icra hakimiyyəti orqanları əhalidən ödənişlər alır. Həmin ödənişlər dövlət və ictimai mənzil fondu evlərində yerləşən yaşayış sahəsindən istifadə haqqı (mənzil haqqı) və özəlləşdirilmiş mənzillərin mülkiyyətçilərinə evlərin saxlanması, həmçinin adıçəkilən mənzillərdən məişət tullantılarının daşınması və liftdən istifadə üçün xidmət haqları adlandırılır. Qarara görə, özəlləşdirilmiş mənzillərin mülkiyyətçilərinə mənzillərin yerləşdiyi evlərin (binaların) saxlanması üçün xidmət haqqının məbləği hər kvadratmetr üçün ayda 1,5 qəpik, məişət tullantılarının daşınması üçün ayda adambaşına 14 qəpik, yaşayış binalarında liftdən istifadəyə görə ayda adambaşına 20 qəpik təşkil edir. Amma dövlətin hər hansı statistik hesabatında bu mənbələrdən nə qədər yığım aparıldığı, həmin vəsaitlərin hansı istiqamətlərə xərcləndiyi barədə heç bir məlumat tapmaq mümkün deyil. Həmin vəsaitləri də büdcədən ayrılan vəsaitlərin üzərinə gəlsək, kifayət qədər böyük həcmli bir dövriyyə alınır. Müqayisə üçün deyək ki, bu məbləğ dövlət büdcəsindən mədəniyyət və incəsənətin inkişafına ayrılan vəsaitdən (90 mln. manat) təxminən 50 faiz çoxdur.

İTM ekspertlərinin Bakı və Sumqayıt şəhərlərində müxtəlif bələdiyyələr və onların məhəllə komitələrinin fəaliyyətilə bağlı apardığı araşdırmalar göstərir ki, bir çox hallarda bu qurumlar çoxmərtəbəli binaların liftlərinin, pilləkənlərinin və həmin binalarının fasadının təmiri sahəsində yerli icra hakimiyyəti orqanlarından daha çox iş görür. Xatırladaq ki, yerli icra hakimiyyəti orqanları özlərinin mənzil-kommunal təsərrüfatı ilə bağlı səlahiyyətlərini əsasən mənzil-istismar sahələri vasitəsilə həyata keçirirlər.

Təklif olunan alternativ. Azərbaycanda yerli özünüidarə islahatının ilk həlqəsi mənzil-kommunal təsərrüfatının islahatıdır. Xüsusilə də mənzil-istismar sahələrinin ləğvi və onların səlahiyyətlərinin bələdiyyələrə ötürülməsi istiqamətində addımlar atılmalıdır. Bunun üçün ilk növbədə Azərbaycanın özünün Mənzil Məcəlləsi qəbul olunmalıdır. Hələ də 1982-ci ildə qəbul olunmuş Azərbaycan SSR-nin Mənzil Məcəlləsi qüvvədədir. Mənzil-kommunal təsərrüfatının hazırkı idarəçiliyi məhz həmin sovet məcəlləsində təsbit olunub. Yeni məcəllənin qəbulu həm mənzil mülkiyyətçilərinin hüquqlarının yeni münasibətlər sistemində uyğunlaşdırılması, həm də bu sektorda idarəetmə prinsiplərinin dəyişdirilməsi baxımından son dərəcə vacibdir. Xüsusilə də hazırda çoxmərtəbəli binalarda ayrı-ayrı mənzillər xüsusi mülkiyyətdə olsa da, binaların altında yerləşən torpaqlar, liftlər və pilləkənlər, binaların damları ümumi istifadədə olan dövlət mülkiyyətidir. Bu mülkiyyəti saxlamaq və idarə etmək üçün onlarla mənzil istismar idarəsi, on milyonlarla manat xərcləmək iqtisadi cəhətdən nə qədər səmərəlidir? Özü də elə bir şəraitdə ki, həmin vəsaitlərin xərclənməsinə hər hansı formada ictimai nəzarət imkanları yoxdur. İstər inkişaf etmiş, istərsə də keçid ölkələrində dövlət ictimai və dövlət mənzil fondunu özəlləşdirməklə bu problemin öhdəsindən gəlir. Həmin ölkələrdə sözügedən problemi həll etmək üçün kondominiumlar, yaxud mənzil mülkiyyətçilərinin birlikləri yaradılır və onların fəaliyyəti xüsusi qanunla tənzimlənir. **Kondominium** (latın sözü olub «con» birgə, «dominium» sahibolma mənasını verir) – korporativ mülkiyyətin anoloqu olub torpaq sahəsi və onun üzərindəki binaya ortaqlıq sahiblik formasıdır.

Həmin strukturların yaradıldığı tədqirdə binadakı bütün mənzil sahibləri onların payçısı olur və yalnız mənzilini satdıqda avtomatik olaraq payçı hüququnu itirir. Bu tip kollektiv mülkiyyətçilər birliyinin əhatə etdiyi binanın istənilən problemi ümumi yığıncağın qərarı əsasında həll edilir və bütün qərarlar sadə səs çoxluğu ilə qəbul olunur. Binanı kollektiv istehlak olunan xidmətlərlə təchiz etmək üçün kommunal xidmətlər (qaz, isti və soyuq su, elektrik enerjisi, lift, kanalizasiya) göstərən müəssisələrlə kondominium adından müqavilələr bağlanır. Payçıların ödənişləri, qrantlar və ianələr hesabına birliyin büdcəsi formalaşdırılır və payçılar həmin büdcə üzərində sərbəst sərəncam vermək hüququna malik olur. Burada artıq xidmət haqlarına ödənişlərə görə kollektiv məsuliyyət formalaşır. Kondominiumların real fəaliyyətə başlaması üçün səlahiyyətli dövlət orqanı binanın kollektiv mülkiyyətdə olmasını təsdiqləyən şəhadətnaməni birliyə təqdim edir. Ayrı-ayrı ölkələrdə bu strukturların fəaliyyətinə (məsələn, burada qərarlar nə dərəcədə kollegial qəbul olunur), ictimai vəsaitlərin təyinatı üzrə xərclənməsinə nəzarəti təmin etmək üçün yerli özünüidarə qurumlarına onların hərtərəfli təftişlə bağlı geniş səlahiyyətlər verilir. Qanunvericiliyə və onların nizamnaməsinə zidd fəaliyyət olarsa, bələdiyyələr bu problemi məhkəmə vasitəsilə yoluna qoyur.

Göründüyü kimi, mənzil-kommunal təsərrüfatında islahatlar həm yerli problemlərin həllini özünüidarənin üzərinə keçirmək, həm ictimai vəsaitlərdən daha səmərəli istifadə etmək, həm də dövlət idarəciliyini lüzumsuz funksiyalardan azad etmək baxımından son dərəcə əhəmiyyətlidir.

Nəhayət, yerli özünüidarənin səlahiyyət sferası üçün təklif olunan yerli əhəmiyyətli meliorasiya və irriqasiya sistemlərinin idarə olunması sahəsində hazırkı vəziyyətə diqqət yetirək. Suvarma kanallarının bərpası və yenidən qurulması üçün vəsait qıtlığı, süni suvarma şəbəkələrinin olmadığı ərazilərdə suvarma artezianlarının kəskin qıtlığı, drenaj kanallarının pis vəziyyətdə olması üzündən torpaqların sürətlə şoranlaşması və yararsız hala düşməsi hazırda ölkənin əksər kəndləri üçün xarakterikdir. Ölkə prezidentinin 2003-cü il 18 fevral tarixli 1152 nömrəli sərəncamı ilə təsdiqlənmiş «Azərbaycan Respublikasında ekoloji cəhətdən dayanıqlı sosial-iqtisadi inkişafa dair Milli Proqram»-ında göstərilir: «Kənd təsərrüfatı üçün yararlı olan 4,1 mln. hektar (respublika ərazisinin 47,7 faizi) torpaqların tədricən sıradan çıxması ölkənin ən ciddi problemlərindəndir. Həmin torpaqlardan 3,6 mln. hektarı eroziyaya məruz qalmışdır. Öz növbəsində onlardan 1,3 mln. hektar zəif, 1,16 mln. hektar orta və 1,14 mln. hektar yüksək dərəcədə eroziyaya uğramışdır. Torpaqların şoranlaşması prosesi də çox böyük narahatlıq doğurur. 1,5 mln. hektardan çox torpaq sahəsi artıq şoranlaşmışdır». Belə də meliorasiya və irriqasiya sisteminin inkişafına ayrılan vəsaitlərin son dərəcə səmərəli istifadə olunmasına, bu sahədə idarəetmənin çevikliyinə artırılmasına, son illərdə ayrı-ayrı ərazilərdə şəbəkənin yenidən qurulması üçün beynəlxalq təşkilatlardan böyük həcmli qrantlar cəlb etməyə nail olmuş bələdiyyələrin fəalliyətinə artırılmasına böyük ehtiyac var.

Təklif olunan alternativ: «*Meliorasiya və irriqasiya haqqında*» 5 iyun 1996-cı il tarixli Qanunun 7-ci maddəsinə əsasən («Azərbaycan» qəzetinin 26 sentyabr 1996-cı il tarixli 186-cı sayı) bələdiyyə meliorasiya və irriqasiya ilə bağlı mülkiyyətinə müvafiq ərazi vahidi daxilində dövlət mülkiyyətində, habelə fiziki və hüquqi şəxslərin mülkiyyətində və Sudan İstifadəçilər Birliklərin istifadəsində olmayan meliorasiya və irriqasiya sistemləri daxildir. Öz növbəsində «*Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında*» 29 iyun 2001-ci il tarixli qanununa görə də yerli özünüidarə qurumları özlərinin meliorasiya və irriqasiya sistemlərini qura bilərlər. Amma hər kəsə aydındır ki, hətta pis vəziyyətdə olsa belə, ölkənin kənd və qəsəbələrində hələ sovetlər dövründən bu şəbəkə formalaşdırılıb. Belə şəraitdə bələdiyyələrin alternativ sistem qurmasını təklif etmək nə dərəcədə məntiqlidir? Meliorasiya və irriqasiya şəbəkəsinin olmadığı ərazilərdə isə yerli özünüidarə

qurumlarının onu yaratması və bu sisteme müstəqil xidmət göstərməsi həmin qurumların hazırkı maliyyə imkanları ilə bir araya sığmır. Əslində bunun üçün əsaslı zərurət də yoxdur. Sadəcə olaraq, bələdiyyələrin mövcudluğu şəraitində Meliorasiya və Su Təsərrüfatı Açıq Səhmdar Cəmiyyətinin Sudan İstifadəçilər Birlikləri yaratması qərribə görünür. Məlumat üçün qeyd etməyə dəyər ki, Səhmdar Cəmiyyətlə bağlanmış müqaviləyə əsasən, bu birliklər suvarma suyuna görə əhalidən aldıkları ödənişlərin 25 faizini xidmət haqqı olaraq götürürlər.

İndiki şəraitdə ayrı-ayrı kənd və qəsəbələrdə meliorasiya və irriqasiya sistemlərinin idarə olunmasını, torpaq istifadəçiləri arasında suyun bölüşdürülməsini, əhalidən su haqlarının yığılmasını bələdiyyələrə həvalə etmək daha düzgün qərar olardı. Nəzərə alaq ki, onsu da ölkənin bələdiyyələri əhalinin tələbi ilə meliorasiya və irriqasiya tədbirlərinin reallaşdırılmasında iştirak edirlər və onların bu sahədə təcrübəsi formalaşmışdır. İTM-in tərəfdaşlıq etdiyi ayrı-ayrı bələdiyyələrin təmsalında yerli özünüidare qurumlarının meliorasiya sahəsində gördüyü işlərə diqqət yetirək:

Cədvəl 10

Bələdiyyələrin təşəbbüsü və təşkilatçılığı ilə aparılan meliorasiya və irriqasiya işləri

Rayon	Bələdiyyənin adı	Meliorasiya ilə bağlı görülən işin adı	Büdcəsi	Maliyyə mənbəyi		
				Donor	Bələdiyyə	Əhali
Bərdə	Muğanlı	2 artizian quyusunun qazılması, 600 m. su xəttinin çəkilməsi	22550\$	1840\$	1000\$	3510\$
Bərdə	Xanərəb	5 artizian quyusunun qazılması	56300\$	45040\$	2500\$	8760\$
Bərdə	Soğanverdilər	3 artizian quyusunun vurulması	25000\$	20000\$	2000\$	3000\$
Bərdə	Mustafağalı	1 artizian quyusunun qazılması	10000\$	8000\$	1500\$	500\$
Bərdə	Alaçadırlı	1 artizian quyusunun qazılması, su arxlarının təmizlənməsi	10900\$	8000\$	1000\$	1900\$
Bərdə	Qazıqurdalı	1 artizian quyusunun qazılması	12700\$	7000\$	3000\$	2700\$
Ağcabədi	Gələbədin	Su arxlarının təmizlənməsi	4000\$	3000\$	1000\$	-
Bərdə	I Qaradəmirçi	Su artizianlarının təmiri	2000\$	-	2000\$	-
Tər-Tər	İsmayılbəyli	Su sisteminin təmiri	2500\$	2000\$	500\$	Əl əməyi
Ağcabədi	Rəncbərler	1 artizianın vurulması	12000\$	10000\$	1500\$	500\$

Bələdiyyələrin bu sahədə səlahiyyətlər qazanması sayəsində yerli özünüidare qurumlarının əhalidən vergiyə paralel olaraq su haqlarını toplaması daha asan və az xərclə başa gələcək. Bu halda söhbət heç də dövlətə məxsus meliorasiya və irriqasiya şəbəkəsinin bələdiyyələrin mülkiyyətinə deyil, idarəçiliyinə verilməsindən gedir. Nəzərə alaq ki, hər il dövlət büdcəsindən meliorasiya və irriqasiya tədbirlərinə kifayət qədər

böyük həcmdə vəsait ayrılır. Bələdiyyələrin bu sferaya cəlb olunması həm də büdcə vəsaitlərinin istifadəsi üzərində ictimai nəzarət mexanizmlərinin formalaşdırılması baxımından da əhəmiyyətli olardı. Yeri gəlmişkən, apardığımız araşdırmalar bu sferada da istər əhalidən sudan pulu istifadəyə görə toplanan ödənişlərin, istərsə də dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlərin istifadəsinə dair məlumat qıtlığının olduğunu üzə çıxarıb. Ayrı-ayrı ərazilərdə vətəndaşlar bu istiqamətdə, demək olar ki, tam məlumatsızdır. Aşağıdakı cədvəldə isə dövlət büdcəsindən ayrılan vəsaitlərin bir neçə il üzrə həcmi göstərilir:

Cədvəl 11

Dövlət büdcəsindən meliorasiya və irriqasiya tədbirlərinə ayrılan xərclər (mln. manatla)

İl	2004	2005	2006	2007
Meliorasiya və irriqasiya tədbirlərinin maliyyələşdirilməsi	39,4	48,6	66,3	114,2
O cümlədən				
Cari xərclər	31,8	39,4	52,3	75,4
Əsaslı xərclər	4,7	6,1	8,9	9,3
Maşın və avadanlıqların Alınması	2,9	3,1	5,1	29,5

Heç şübhəsiz, dövlət bu sahədə bələdiyyələrin üzərinə hüquqi məsuliyyət qoysa, onlar real səlahiyyətlər qazansa, həm əhalini, həm də beynəlxalq təşkilatları ərazidəki meliorasiya və irriqasiya şəbəkəsində yaranan problemlərin həllinə fəal cəlb edə bilər. Bir çox hallarda vətəndaşlar və humanitar qurumlar məhz bu sahənin dövlətin səlahiyyətində olduğunu, ayrılan vəsaitlərin şəffaf və səmərəli xərclənmədiyini əsas götürərək töhfə verməkdən imtina edirlər. **«Bələdiyyələrin su təsərrüfatı haqqında»** Qanunun 3-cü maddəsində göstərilir ki, dövlət mülkiyyətində olan su təsərrüfatı obyektləri hüquqi əsaslar yaradılmaqla bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilə bilər. Özü də Meliorasiya və Su Təsərrüfatı Açıq Səhmdar Cəmiyyəti öz əmlakını və müvafiq maliyyə təminatını bələdiyyələrin idarəçiliyinə konkret şərtlərlə verə bilər. Məsələn, iki qurum arasında bağlanan müqavilədə bələdiyyə hər il öz büdcəsinin hansı hissəsini yerli su təsərrüfatının inkişafına yönəldə biləcəyinə dair öhdəlik götürməsinin həmin şərtlərdən biri olması mümkündür.

IV. BƏLƏDİYYƏLƏRİN YARADILMASI ÜÇÜN YENİ PRİNSİPLƏRİN MÜƏYYƏNLƏŞDİRİLMƏSİ

Bu ilk növbədə kiçik ölçülü bələdiyyələrin mövcudluğuna son qoymaq məqsədi güdür. Hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin təxminən 45 faizinin, yaxud 1257-nin əhalisi 1000 nəfərdə azdır. Ərazi baxımından kiçik, əhalisi isə az olan bələdiyyələrin mövcudluğu həm resursların (xüsusilə də maliyyə və kadr resurslarının) parçalanmasına, həm də yerli özünüidarənin pərakəndəliyinə səbəb olur.

Təklif olunan alternativ. Mövcud qanunvericilikdə ayrı-ayrı ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması üçün bir neçə məhdudlaşdırıcı meyar tətbiq olunur:

1) Əhalinin sayı. Bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin sayı 2000 nəfərdən az olmamalıdır. İndi ölkəmizdə əhalisi 2000 nəfərdən az olan 2057 bələdiyyə (bütün bələdiyyələrin 74 faizi) mövcuddur. Həmin yerli özünüidare qurumlarının ərazisində ümumilikdə 1,8 mln. nəfər, yaxud orta hesabla 880 nəfər yaşayır. Hesablamalarımıza görə, bələdiyyə yaradılması üçün minimum tələb 2000 nəfər müəyyən edilsə, bir bələdiyyəyə düşən orta əhali sayı ən azı 2200-2300 nəfərə yüksələcək (çünki bəzən bir neçə bələdiyyənin birləşməsi nəticəsində 2500-3000 nəfərdən də çox əhalisi olan yeni bələdiyyələr formalaşa bilər). Nəticədə isə 2057 bələdiyyənin bazasında təxminən 800 yeni bələdiyyə yaranır. Əhalisi 2000 nəfərdən çox olan mövcud 700 bələdiyyəni də nəzərə alsaq, ölkədə üst-üstə 1500 yerli özünüidare qurumu formalaşmış olur (hazırkıdan 1200 bələdiyyə az). Ən kobud hesablamalara görə, təklif olunan minimum sayı uyğun birləşmə indiki şəraitdə hər il ən azı 3-4 mln. manat yerli büdcə vəsaitinin sərbəstləşməsinə və həmin vəsaiti icmalarda sosial problemlərin həllinə yönəltməyə imkan verəcək.

Artıq bu dəyişiklikdən sonra bələdiyyələrə ayrılmağa o şərtlə icazə verilir ki, onlar ayrıldıqdan sonra əhalisinin sayı 2000 nəfərdən aşağı düşməsin. Birləşmə üçün isə hər hansı məhdudiyət qoyulmur.

2) Ərazinin ölçüsü. Bələdiyyə ərazisində vergiyə cəlb olunan xüsusi mülkiyyətdə olan torpaqların həcmi 1500 hektardan az olmamalıdır. Çünki bələdiyyələr üçün ən sabit gəlir mənbəyi torpaq vergisidir. Tədqiqatlar göstərir ki, başqa gəlir mənbələri zəif olduqda belə, bu həcmdə torpaq sahələrindən toplanan vergilər bələdiyyənin fəaliyyətini, zəif də olsa, təmin etməyə imkan verir.

3) İnfrastruktur tələblər. Hər bir bələdiyyənin ərazisində əhaliyə baza sosial xidmətlər təqdim edən aşağıdakı müəssisə və təşkilatlar mövcud olmalıdır:

- Orta məktəb,
- Tibb məntəqəsi,
- Əhaliyə kommunal xidmətlər göstərən müəssisələr,

Minimum sayın tətbiqindən sonra bələdiyyələr yenidən təşkil olunarkən mərkəz kimi əhalisi ən çox olan, həmçinin bələdiyyənin normal fəaliyyət göstərməsi üçün şəraitə malik (məsələn, inzibati binanın mövcudluğu) yaşayış məntəqəsi seçilir. Vahid bələdiyyədə birləşən bütün yaşayış məntəqələrinin hamısının öz namizədilə təmsil olunması üçün həmin yaşayış məskənlərinin sayına uyğun olaraq bələdiyyə üzvlərinin sayına kvota müəyyənləşdirir. Məsələn, ayrı-ayrı kəndlərdə hər 100 nəfər seçicisi üçün bir bələdiyyə üzvü yeri ayrılır.

Bələdiyyələrin daha böyük miqyasda birləşməsinə təmin etmək üçün stimullaşdırıcı vasitələrdən də istifadə oluna bilər. Məsələn, birləşmə yolu ilə əhalisinin sayını 10000 nəfərədək çatdıran və son birləşmə tarixinədək ayrı-ayrılıqda hər birində əhalinin sayı 4000 nəfərdən az olmuş bələdiyyələrə dövlət yenidən təşkil olunmadan sonrakı 5 il ərzində ərazidə konkret sosial layihələrin həyata keçirilməsi üçün qrantlar verir, yaxud bələdiyyə müəssisələri yaratmaq üçün uzunmüddətli faizsiz kreditlər təqdim edir.

V. FİZİKİ ŞƏXSLƏRİN DAŞINMAZ ƏMLAKININ REAL BAZAR DƏYƏRİNİN QIYMƏTLƏNDİRİLMƏSİ VƏ ƏMLAKIN BAZAR QIYMƏTİLƏ VERGİYƏ CƏLB OLUNMA MƏXNİZMİNİN YARADILMASI

Dünyanın müxtəlif dövlətlərində daşınmaz əmlak vergisi bələdiyyə büdcələrinin başlıca gəlir mənbəyidir. Həmin ölkələrin bəzində, məsələn, Böyük Britaniya, Avstriya və Avstraliyada hətta bu verginin yerli büdcələrin vergi gəlirlərində payı 90 faizi ötür¹⁵. Rəsmi məlumatlardan isə görüldüyü kimi, Azərbaycanda bütövlükdə fiziki şəxslərin daşınmaz əmlakının vergiyə cəlb olunmasından ölkə üzrə bələdiyyələrin əldə etdiyi gəlirlərin adambaşına məbləği cəmi 6 qəpik təşkil edib. Həmin mənbədən daxilolmaların yerli büdcələrin məcmu gəlirlərində xüsusi çəkisi isə 2 faizdən bir qədər artıq olub. Sənədin təhlil hissəsində qeyd olunduğu kimi, bunun başlıca səbəbi bələdiyyələrin vergi ödəyicisi olan fiziki şəxslərə məxsus daşınmaz əmlakın bazar dəyəri ilə deyil, inventar dəyəri əsasında vergiyə cəlb olunmasıdır. Rəsmi statistik məlumatlara görə, hazırda Azərbaycanda 90 mln. kvadratmetr şəxsi mülkiyyətdə olan mənzil var. Bu rəqəm onu göstərir ki, bu mənbə kifayət qədər iri həcmli vergi qoyma bazasına malikdir. Real vergitutma mexanizminin yaradılacağı təqdirdə bələdiyyələrin tək-cə elə fiziki şəxslərin daşınmaz əmlakından xeyli gəlir əldə etmək imkanı yaranar. Məsələn, indiki şəraitdə orta hesabla hər kvadratmetr üçün 1 qəpik əmlak vergisinin ödənilməsi həmin mənbə hesabına bələdiyyə büdcələrinə 9 mln. manat vəsait cəlb olunması deməkdir. Bu hazırkı anoloji göstəricidən təxminən 17 dəfə çoxdur. Halbuki elə hazırda qüvvədə olan vergitutma mexanizmiylə hesablasaq, məsələn, inventar dəyəri 6000 manat olan, təxminən 50 kvadratmetr sahəyə malik əmlakın hər kvadratmetri üçün 2 qəpik vergi ödənməlidir ($6000 - 5000 = 1000 \times 0,1\% = 1 \text{ manat} / 50 \text{ kv.metr} = 2 \text{ qəpik}$).

Əmlak bazarı kifayət qədər dinamik bazardır və əmlakın dəyərinin qalxıb-ənməsi mütləq verginin məbləğinə təsir göstərməlidir. Inventar dəyəri isə heç vaxt bazardakı dəyişiklikləri özündə əks etdirmir.

Təklif olunan alternativ. Bunun üçün daşınmaz əmlakın bazar dəyərinin müəyyən olunması və onun bazar qiyməti əsasında vergiyə cəlb mexanizmi yaradılmalıdır. Son illər dünyada bu cür qiymətləndirməni asanlaşdırmaq üçün fərdi qiymətləndirmədən imtina olunub və kütləvi qiymətləndirmə üsulu tətbiq edilir. Bu metodun üstünlüyü odur ki, az xərclə unifikasiya olunmuş əlamətlər üzrə ölkədə bütün əmlakların bazar dəyərinə uyğun kütləvi qiymətləndirilməsini həyata keçirmək olur. Daha dəqiq desək, vahid kompüter bazasında toplanmış məlumatlar üzrə daşınmaz əmlakın kütləvi qiymətləndirilməsini həyata keçirmək mümkündür. Bu cür qiymətləndirmənin real mexanizmi kimi aşağıdakı yanaşma təklif olunur:

- 1) **Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti, Vergilər Nazirliyi, Maliyyə Nazirliyi, Ədliyyə Nazirliyi və bələdiyyə assosiyaları nümayəndələrindən ibarət daşınmaz əmlakın qiymətləndirilməsini həyata keçirən qiymətləndirici komissiya yaradılır. Komissiya ən geci 3 ildə bir dəfə daşınmaz əmlak bazarında aparılan tədqiqatlar və müşahidələr əsasında əmlakın bazar dəyərini müəyyənləşdirir. Onun qərarvermə səlahiyyətindən ibarət üzvlərindən başqa ekspert qrupu da formalaşdırılır. Çünki mənzillərin bazar qiymətlərinə bir neçə amil təsir göstərir və ona görə də həmin ekspert qrupu iqtisadçılardan, riyazi modeləşmə mütəxəssislərindən, tikinti və əmlak mütəxəssislərindən təşkil olunmalıdır.**
- 2) **Qiymətləndirici Komissiyanın müəyyən etdiyi binaların, torpağın və torpaq sahələrinin kvadrat metrinin vahid dəyərləri İnternetdə, pulsuz çap**

¹⁵ *Налоговая реформа в России: проблемы и решения (Том II). Институт Экономики Переходного Периода. Москва, 2003 стр.*

olunmuş sorğu kitabçalarında, bələdiyyələrin və ərazi rəhbərliyinin elanları vasitəsilə açıq qaydada elan olunur.

- 3) Qiymətləndirici Komissiya kütləvi qiymətləndirmə üçün müxtəlif ərazilərdə yeləşən notariuslardan, Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidmətinin bölgələrdəki srukturlarından və daşınmaz əmlakın alqı-satqısı ilə məşğul olan qurumlardan məlumatlar toplayır. Toplanan məlumatlar müntəzəm olaraq kompüterin məlumat bazasına daxil edilir. Öz növbəsində həmin qurumların üzərinə hüquqi öhdəlik qoyulmalıdır ki, onları Qiymətləndirici Komissiyaya dövrü olaraq əmlak bazarındakı vəziyyətə dair hesabatlar təqdim etsinlər.

Kütləvi qiymətləndirmə üçün həlledici məsələlərdən biri qiymətləndirmə parametrlərinin düzgün seçilməsi və qiymətə təsir göstərə biləcək bütün mümkün parametrlərin nəzərə alınmasıdır. Həmin parametrlər kimi aşağıdakılar götürülə bilər:

- Otaqların sayı;
- Otaqların ümumi sahəsi;
- Yaşayış sahəsi;
- Mətbəxin sahəsi;
- Mənzilin yerləşdiyi mərtəbə;
- Fərdi mənzildirsə dam örtüyü;
- Mənzilin tikildiyi il;
- Binanın özündə mərtəbələrin sayı;
- Divarın materialı;
- Eyvanın mövcudluğu;
- Telefonun olması;
- Şəhərin mərkəzindən uzaqlığı;
- Nəqliyyat vasitələrinə (metroya, dəmir yoluna, avtomobil xəttinə) yaxınlığı;
- Harada (şəhər, rayon mərkəzi, qəsəbə, kənd);
- Qiymətləndirmənin ili.

Bu parametrlər əsas götürülməklə elektron məlumat və hesablama bazasını formalaşdırmaq elə də mürəkkəb məsələ deyil. Məsələn, bina və tikililərin bazar qiymətini müəyyən etmək üçün ölkənin regionları və əmlakın tipləri üzrə təsnifat kodu yaradıla bilər. Öz növbəsində hər bir region rayon mərkəzi, kənd və qəsəbə tiplərinə bölünür və yuxarıda göstərilən parametrlər üzrə həmin yaşayış məntəqələrinin hamısı üzrə ayrıca qiymətləndirmə aparılır. Bakı şəhərində isə binaları bir neçə təsnifat qrupuna (1920-cı illərdə tikilmiş arxitektur binalar, sovet dövründə inşa edilmiş «Stalinka», «Xruşşovka», «Leninqrad» və «Kiyev» layihəli evlər, yeni tikilməkdə olan binalar, həyət evləri) bölünməsi daha düzgün olardı.

Torpaqların qiymətinin müəyyən edilməsinə gəldikə, burada regionların hazırkı təsnifləşdirmə prinsipini məqbul saymaq olar. Belə ki, hazırda torpaqların normativ qiymətinə və cəlbədiciyyətinə görə Bakı və respublika tabeli şəhərlər bir, kənd və qəsəbələr isə başqa cür meyarlar üzrə təsnifləşdirilib.

Son vaxtlar dünyada əmlakın son əldə olunma qiyməti bazar qiyməti kimi qəbul edilir. Lakin notarial xidmətlərin şəffaf işləmədiyi şəraitdə bu sistem özünü doğrultmur.

Daşınmaz əmlak vergisinin dərəcəsinə gəldikdə, burada differensial yanaşma təklif olunur:

- 1) Bina və tikilinin bazar dəyəri 50 000 manatadək olduqda verginin dərəcəsi 0,1%;
- 2) 50 000 manatdan çox olduqda 0,2%;

Əmlakın kütləvi qiymətləndirmə metodu əsasında bazar dəyəri ilə qiymətləndirməsi sahəsində Rusiyanın Nijni Novqorod şəhərində istifadə olunan metod maraqlıdır və Azərbaycanda həmin təcrübədən bəhrələnmək olar. **Əvvəla**, burada daşınmaz əmlakın reyestrinin xarakteristikası tərtib olunub. Həmin xarakteristikada 8 növ əmlak üzrə (torpaq sahəsi, yaşayış evi, qaraj, tikintisi başa çatmaqda olan bina, fərdi mənzil, qeyri-yaşayış binası, bağ evi və bu xarakteristikalara uyğun gəlməyən digər əmlak) reyestrə daxil edilmiş (əmlak hüququ rəsmiləşdirilmiş) və daxil edilməmiş əmlakın siyahısı tam müəyyən olunur. Bələdiyyə ərazisində hansı növ əmlakdan nə qədər var, onların hansı özəlləşdirilməmiş qalır – yerli özünüidarə orqanı bu barədə müfəssəl məlumatlıdır. Məsələn, 2003-cü ildə aparılan reyestr nəticəsində məlum olub ki, bu şəhərdə 278 821 daşınmaz əmlak var və onları 75 faizə qədər, yaxud 50 271 əmlak özəlləşdirilməyib. **İkincisi**, bələdiyyə özəlləşdirilməmiş əmlakların reyestrə daxil edilməsi üçün konkret qrafiklər tərtib edir – il ərzində, həmçinin ilin hər ayında nə qədər əmlakın özəlləşdirilməsinin təmin olunması əvvəlcədən məlumdur. **Üçüncüsü**, müqayisəli satış qiyməti əsasında kütləvi qiymətləndirmə həyata keçirilir. Müqayisəli satış qiymətinin mahiyyəti budur ki, hər hansı əmlak qiymətləndirilərkən bazarda anoloji əmlakın satışı üzrə sövdələşmə qiyməti, yaxud ona təklif olunan qiymət götürülür. Bu zaman baza məlumatları kimi müxtəlif əmlak alqı-satqısı üzrə ixtisaslaşmış firmaların informasiyaları əsas götürülür. Kütləvi qiymətləndirmə üçün 3 modeldən istifadə olunur: çoxmərtəbəli evlərdə mənzillərin qiymətləndirilməsi, fərdi evlərin, köməkçi və torpaq sahələrinin qiymətləndirilməsi, nəhayət, kommersiya və sənaye təyinatlı əmlakın qiymətləndirilməsi. Məsələn, 3 il ərzində firmalardan 1500 müxtəlif məlumat alınıb və əlavə olaraq müstəqil ekspert qiymətləndirilməsi aparılıb. Paralel olaraq yerli administrasiya daşınmaz əmlak bazarında qiymətlərin monitorinqini aparır və nəticələri yerli mediada dərc etdirir.¹⁶

VI. BÜDCƏLƏRARASI TRANSFERTLƏRİN BÖLÜŞDÜRÜLMƏSİ MEXANİZMİNİN FORMALAŞDIRILMASI

Sənədin təhlil hissəsində qeyd olunduğu kimi, büdcə qanunvericiliyində dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların bölüşdürülməsi bir prinsip əsasında – əhəlinin sayına görə aparılmalıdır. **Əvvəla**, bu, tarazlaşdırıcı transfert xarakteri daşıyır və dünyada ayrımaların yerli büdcələr arasında bölüşdürülməsi zamanı çox sayda meyarlar və təshih əmsalları tətbiq olunur (məsələn, ərazidə infrastrukturun vəziyyəti, demoqrafik şərait, ərazinin sahəsi və s.). **İkincisi**, təqdim olunan rəsmi məlumatlardan da göründüyü kimi, həmin vəsaitlərin bölüşdürülməsində qanunvericiliyin tələblərinə əməl olunmur, eyni sayda əhaliyə malik müxtəlif bələdiyyələrin aldığı dotasiyaların məbləği bəzən bir-birindən iki dəfə fərqlənir. Yəni transfertlərin bölüşdürülməsində şəffaflıq gözlənilmir və subyektiv qərarlar qəbul olunur.

Təklif olunan alternativ. Əgər yerli özünüidarə qurumları qanunvericiliklə əhalini hansısa ictimai xidmətlərlə təmin etmək öhdəliyi daşıyarsa, bunun üçün onlar ilk növbədə zəruri maliyyə resurslarına malik olmalıdır. Ayrı-ayrı ölkələrdə bələdiyyələrə həvalə olunmuş yerli vergi və ödənişlərdən formalaşan potensial gəlirlər həmin xidmətlərin çatdırılması ilə bağlı xərcləri ödəmədikdə hökumət yerli büdcələrə transfertlər verir. Həmin transfertlər məqsədli və məqsədsiz olur. Adətən məqsədsiz transfertlər tarazlaşdırıcı xarakter daşıyır. Onların hesablanması 3 formula əsasında: **a)** mövcud vergi bazası və vergi dərəcələri bələdiyyələrin öz öhdəliklərini yerinə yetməsinə

¹⁶ Налоговая реформа в России: проблемы и решения (Том II). Институт Экономики Переходного Периода. Москва – 2003 стр.

kifayət etmədiyinə üçün müxtəlif yerli özünüidare qurumlarının xüsusi gəlir bazasındakı fərqləri kompensasiya etmək məqsədilə verilən transfertlər; **b)** hökumətin qəbul etdiyi qərarların bələdiyyələrin gəlirlərinin azalmasına və ya onların xərclərinin artmasına səbəb olduğu təqdirdə ayrılan; **c)** yerli büdcənin xərclərinin onun gəlirlərinin üstələməməsi üçün verilən transfertlər. Amma bu ayrımaların məbləğinin hesablanması konkret formula əsaslanmalıdır. Məsələn, gəlirlər arasındakı fərq, bələdiyyənin xərc ehtiyacları hansı göstəricilər sistemi əsasında müəyyənləşdirilə bilər? Məqsədsiz büdcə ayrımalarının ədalətli və şəffaf prinsiplər əsasında bölüşdürülməsi məhz bu formulun və göstəricilər sisteminin dəqiq işlənməsindən asılıdır.

Məqsədli transfertlər isə ünvanlı olur (yəni, ehtiyaclılığa əsaslanır) və konkret xidmətlərin göstərilməsi (məsələn, yol tikintisi və əsaslı meliorasiya tədbirləri və s.) üçün təqdim olunur.

İstər inkişaf etmiş, istərsə də keçid ölkələrinin əksəriyyətində hökumət transfertlərinin yerli büdcələrdə payı kifayət qədər yüksəkdir. Məsələn, Şərqi Avropanın Çexiya, Polşa və Estoniya kimi ölkələrində həmin göstərici 15 faizdən çoxdur.¹⁷ İnkişaf etmiş ölkələrdə isə həmin göstərici 20-60 faiz arasında dəyişir. Məsələn, Fransa və Danimarkada da bu göstərici 25, İspaniyada 40, Böyük Britaniyada 60 faiz civarındadır.¹⁸

Bir çox ölkələrdə yerli büdcələrə ayrılan transfertlərin məbləği üçün minimum normalar da müəyyənləşdirilib. Məsələn, Ermənistanda hər il dövlət büdcəsinin ən azı 4 faizi məqsədsiz transfertlərə yönəldilməlidir. Bu ölkədə tarazlaşdırıcı ayrımalar xüsusi büdcə fondu vasitəsilə bölüşdürülür. Başqa bir keçid ölkəsində – Xorvatiyada da bələdiyyələr üçün transfertlərin cəlbəedici sxemi mövcuddur. Belə ki, bu ölkədə ayrı-ayrı nazirliklər öz səlahiyyətləri daxilində olan problemləri həll etmək üçün bələdiyyələrə məqsədli qrantlar verir və, bu büdcədə ayrıca maddədə əks etdirilir. Eyni zamanda yerli infrastrukturun inkişafı məqsədilə yerli özünüidare qurumları Regionların İnkişafı Fondundan vəsait ala bilirlər.¹⁹

Azərbaycana gəldikdə, transfertlərin tətbiqi üçün qanunvericilikdə aşağıdakı mexanizmlərin tətbiqi təklif olunur:

1) Məqsədsiz transfertlər. Beynəlxalq təcrübədə adətən gəlir bazasındakı fərqi tarazlaşdırılması məqsədilə «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisindən istifadə olunur. Bu halda müxtəlif bələdiyyələrdə, məsələn, gəlir vergisindən əldə olunan gəlirlərin adambaşına həcmi müəyyən olunur və bunun əsasında ölkə üzrə orta göstərici hesablanır. Həmin səviyyədən aşağı göstəriciyə malik bələdiyyələrə gəlirlər arasında fərqi kompensasiya etmək üçün transfert verilir. Amma burada həlledici şərt budur ki, həmin fərq bilavasitə vergi bazasında fərqlə bağlı olsun. Ona görə də «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi faktiki daxilolmalar yox, hesablanmış (proqnozlaşdırılan) vergi gəlirləri əsasında müəyyən olunur. İndiki şəraitdə Azərbaycanda «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisini hesablamaq üçün baza kimi kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaq üzrə torpaq vergisindən istifadə oluna bilər. **Əvvəla** ona görə ki, hazırda Azərbaycanda ən yüksək kənd təsərrüfatı təyinatlı torpağın bir hektarı üçün ən yüksək məbləğ 12 manat (Şəki-Zaqatala kadastr qiymət rayonunda 1-ci keyfiyyət qrupu), ən aşağı vergiyə malik torpağın bir hektarı üçün verginin məbləği 1,5 manatdır (Qusar-Qonaqkənd kadastr qiymət rayonunda 1-ci keyfiyyət qrupu).

¹⁷«Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Мигара Де Сильва, Галина Курляндская. Москва, 2006.

¹⁸ «Финансовая самостоятельность и контроль в местном самоуправлении: актуальный опыт». С.В. Вобленко. Москва 2002.

¹⁹«Децентрализация фискальной политики в условиях экономики переходного периода, кейс-стади (анализ конкретных примеров) стран Балканского и Кавказского регионов». Братислава 2005.

www.undp.org/europeandcis.

Göründüyü kimi, bələdiyyələrin özlərindən asılı olmayan səbəblər üzündən tək cə bir vergi növü üzrə vergi bazasında fərq 8 dəfəyə çatır. **İkincisi**, torpaq vergisi hazırda bütün bələdiyyələrin tətbiq edə bildiyi yeganə vergidir. Bütçələrarası transfertlər və bələdiyyə əmlakının satışından daxilolmalar nəzərə alınmasa, 2005-ci ildə ölkə üzrə məcmu bütçə gəlirlərinin 60 faizini məhz bu vergidən daxilolmalar təşkil edib. «Adambaşına vergi potensialı» göstəricisi əsasında transfertlərin hesablanması aşağıdakı formul əsasında həyata keçirilə bilər:

Kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar (əkin torpaqlar) əsasında bələdiyyələrin adambaşına vergi potensialının hesablanması və bu göstərici əsasında yerli bütçələr üçün məqsədsiz transfertlərin hesablanması üçün formul

$a_i \Rightarrow i$ Kadastr rayon üzrə toplam torpaq vergisi məbləği $i = [1, 19]$

$t_z \Rightarrow$ Torpaq keyfiyyət qurupu üzrə sahə $z = [1, 4]$

$v_{iz} \Rightarrow i$ Kadastr rayonunda torpaq keyfiyyət qurupu üzrə vergi əmsal

$$a_i = \sum_{z=1}^4 t_z \times v_{iz}$$

$$\begin{cases} a_1 = t_1 \times v_{11} + t_2 \times v_{12} + t_3 \times v_{13} + t_4 \times v_{14} \\ a_2 = t_1 \times v_{21} + t_2 \times v_{22} + t_3 \times v_{23} + t_4 \times v_{24} \\ a_3 = t_1 \times v_{31} + t_2 \times v_{32} + t_3 \times v_{33} + t_4 \times v_{34} \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ a_{19} = t_1 \times v_{191} + t_2 \times v_{192} + t_3 \times v_{193} + t_4 \times v_{194} \end{cases}$$

$$\sum_{i=1}^{19} a_i = \sum_{i=1}^{19} \sum_{z=1}^4 t_z \times v_{iz} \rightarrow \text{Azərbaycan Respublikası üzrə toplam torpaq vergisi}$$

$b_i \Rightarrow i$ Kadastr rayonunda adambaşına torpaq vergisi

$p_i \Rightarrow i$ Kadastr rayonunun əhalisinin sayı

$$b_i = a_i / p_i$$

$$\sum_{i=1}^{19} a_i / \sum_{i=1}^{19} b_i = c \rightarrow \text{Azərbaycan Respublikası üzrə adambaşına düşən torpaq vergisi}$$

$$T = [c - b_i] \times p_i \quad (\text{hər bir bələdiyyə üçün transfertlərin ümumi məbləği})$$

Formulun mahiyyətini aşağıdakı kimi izah etmək olar:

a) Mövcud torpaq qanunvericiliyinə uyğun olaraq 19 kadastr qiymət rayonunun hər biri üzrə 4 keyfiyyət qrupu və onların hər biri üzrə verginin məbləği əsas götürülməklə torpaq vergisindən potensial gəlirlər əsasında «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi hesablanır.

b) Bütün kadastr qiymət rayonlarının anoloji göstəricisi əsasında ölkə üzrə «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi müəyyənləşdirilir.

c) «**Adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi ölkə üzrə anoloji göstəricidən aşağı olan bütün bələdiyyələrə gəlirlərdəki fərqə mənasib tarazlaşdırıcı transfertlər təqdim olunur. Hər bir bələdiyyə üzrə transfertlərin məbləğini hesablamaq üçün ölkə üzrə «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi ilə həmin bələdiyyənin eyni göstəricisi arasında fərq müəyyən olunur və həmin rəqəm transfertə iddialı olan yerli özünüidare qurumunun ərazisində yaşayan əhalinin sayına vurulur.

Yeri gəlmişkən, Bakı şəhəri və digər respublika tabeli şəhərlərdə kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar olmadığı üçün burada sadə bir formuldan istifadə etmək olar: ölkə üzrə «adambaşına vergi potensialı» göstəricindən ən az kənarlaşmaya malik kadastr qiymət rayonunun göstəricisi əsasında şəhər bələdiyyələri üçün tarazlaşdırıcı transfertlər hesablanır.

2006-cı ilin nəticələrinə görə, ölkə üzrə torpaq vergisi əsasında orta hesabla adambaşına vergi potensialı təxminən 1,5 manat olduğu halda həmin göstərici Naxçivanda 0,37, Abşeronda 0,55, Yevlaxda 1,15, Astarada 0,54 manat, Daşkəsəndə 0,53, Şəmkirdə 1,0, Cəlilabadda 1,25, Balakəndə 2,1, Bərdədə 2,5 manat olub.

Tarazlaşdırıcı transfertlərin verilməsində «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisinin müxtəlif versiyalarından hazırda həm inkişaf etmiş ölkələrdə, həm də keçid ölkələrində istifadə olunur. Məsələn, Polşada adambaşına potensial vergi gəlirləri ölkə üzrə anoloji göstəricinin 92 faizindən az olan qminalara məqsədsiz maliyyə yardımı verilir. Transfert 12 bərabər hissəyə bölünməklə hər ayın 15-dək bələdiyyələrə çatdırılır²⁰. İsveçdə isə «**adambaşına vergi potensialı**» ölkə üzrə orta kəmiyyətin 90 faizindən aşağı olan yerli özünüidare qurumlarına (kommuna və landstinqlərə) həmin fərqə uyğun olaraq transfertlər verilir. «**Adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi fiziki şəxslərin gəlir vergisinin bazasında hesablanır. Çünki bu ölkədə yerli səviyyədə tutulan yeganə vergi məhz bu vergidir.²¹

Təklif olunan formulun çatışmazlığı. Bu formul yalnız torpaq vergisi əsasında hesablandığından burada ayrı-ayrı bələdiyyələrin maliyyə potensialının təhrif edilməsi qaçılmaz ola bilər. Məsələn, hansısa bir bələdiyyənin torpaq vergisindən gəlirləri az, başqa mənbədən isə daha çox ola bilər. Bu halda hətta hansısa imkanlı bələdiyyə transfert aldığı halda ümumi gəlirləri ondan daha aşağı olan başqa bir bələdiyyə bu bölgüdən kənar qalar. Vəziyyətdən çıxış yolu kimi müəyyən məhdudlaşdırıcı normalar da tətbiq oluna bilər. Məsələn, bu formul əsasında o bələdiyyələr transfert almaq üçün iddia ilə çıxış edə bilər ki, əvvəlki ildəki məcmu büdcə gəlirlərinin ən azı 50 faizi torpaq vergisi hesabına formalaşmış olsun. Büdcənin məcmu gəlirləri hesablanarkən isə büdcədən ayrılan dotasiyalar, qrantlar və bələdiyyə əmlakının satışından daxilolmalar nəzərə alınmır.

«**Adambaşına vergi potensialı**» göstəricisinin daha asan müəyyən edilməsi üçün başqa iki alternativ formuladan da istifadə oluna bilər. **Birincisi**, seçmə yolla üç kadastr qiymət rayonu götürülür və onların əsasında ölkə üzrə «**adambaşına vergi potensialı**» göstəricisi müəyyən olunur. Rayonların seçimi isə belə aparılır – 1-ci

²⁰ Польский путь децентрализации. Местное самоуправление в 1990-2004 годах. Болеховице- 2004.

²¹ Международный опыт формирования межбюджетных отношений. О.В. Воронцова. www.fpcenter.ru

kateqoriya torpaq vergisinin məbləği ən yüksək olan, orta səviyyədə olan və ən aşağı olan kadastr rayonları.

Xərc ehtiyaclarına görə tarazlaşdırıcı transfertlərin verilməsi indiki şəraitdə çox çətindir və bəlkə də mümkünsüzdür. Çünki xərc ehtiyaclarının qiymətləndirilməsi üçün baza rolunu oynayan «**minimum yerli büdcə təminatı**» göstəricisini müəyyənləşdirmək üçün Azərbaycan qanunvericiliyində zəruri mexanizmlər yoxdur. «**Minimum yerli büdcə təminatı**» - bu, minimum zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün yerli büdcə xərclərinin bir nəfərə düşən həcmilə müəyyən olunur. Həmin göstəricinin mahiyyəti budur ki, xüsusi gəlir bazasının miqyasından asılı olmayaraq bütün yerli özünüidare qurumları əhaliyə dövlətin müəyyənləşdirildiyi ictimai xidmətləri çatdırmağa borcludur. Özü də söhbət o xidmətlərdən gedir ki, onların göstərilməsi istisnasız olaraq bələdiyyələrin sərəncamına verilib. **İkincisi**, kənd və şəhər bələdiyyələri üçün ayrıca formul işlənir. Bu halda ən yüksək vergi məbləğinə malik olan, eyni zamanda vergi qanunvericiliyinə əsasən öz büdcəsini bələdiyyələrə həvalə olunmuş yerli vergi və ödəniş növlərini ən azı yarısı hesabına formalaşan 10 şəhər və 20 kənd bələdiyyəsi götürülür. Onların adambaşına vergi potensialı əsasında kənd və şəhər bələdiyyələri üçün fəqli əmsallar əsasında transfertlər müəyyənləşdirilir.

Məqsədsiz maliyyə yardımının bələdiyyələrdə mənfi stimullar yaratmaması üçün büdcənin icra vəziyyəti məqsədsiz transfertlərin həcminə təsir göstərən əmsal kimi tətbiq oluna bilər. Məsələn, əvvəlki ildə büdcənin vergi gəlirlərinin icrası 50 faizdən az icra olunduqda növbəti il üzrə ayırmaların hesablanmış məbləği 30 faiz, 75 faizdən az olduqda 20 faiz, 90 faizdən az icra edildikdə 10 faiz azaldılır.

2) Məqsədli transfertlər. Adətən bu cür transfertlər ünvanlı və hökumətin bələdiyyələrə həvalə etdiyi konkret səlahiyyətlərin icrası ilə bağlı olur. Bələdiyyələrə səhiyyə və sosial xidmətlərin idarə olunması sahəsində səlahiyyətlər veriləcəyi təqdirdə adambaşına minimum xərc paketləri əsasında məqsədli transfertlərin ayrılması mümkündür. Hazırkı şəraitdə isə yerli özünüidare qurumlarının sərəncamına verilmiş ümumi istifadədə olan yollara görə məqsədli transfertlər ayrıla bilər. Ümumi istifadədə olan yollar dedikdə təsərrüfat yolları istisna olmaqla bələdiyyə ərazilərindəki mərkəzi küçələrin əhatə edən yollar, həmçinin qonşu bələdiyyələri birləşdirən, amma dövlət orqanlarının sərəncamında olmayan yollar nəzərdə tutulur. Bələdiyyə yollarının idarə olunması ilə bağlı məqsədli transfertlərin hesablanması üçün aşağıdakı yanaşma təklif olunur:

a) Ayrıca olaraq bələdiyyə yol təsərrüfatı ilə bağlı xərc normativləri təsdiqlənir. Xatırladaq ki, dövlət hakimiyyət orqanlarının sərəncamında olan respublika və yerli əhəmiyyətli yollarla bağlı bu cür normativlər mövcuddur. Belə ki, Nazirlər Kabinetinin 17 yanvar 2006-cı il tarixli, 12 nömrəli qərarı ilə təsdiqlənmiş «Azərbaycan Respublikasının ümumi istifadədə olan respublika və yerli əhəmiyyətli avtomobil yollarının istismarı üzrə müvəqqəti xərc normativləri»-nə görə, həmin yollar 5 dərəcə üzrə təsnifləşdirilir və bu dərəcələrə uyğun olaraq yolların istismar xərcləri də diferensiallaşdırılır. Qərara əsasən, 1-ci dərəcəli yolun bir kilometrinin bir illik istismar xərcləri 39,86 manat, 5-ci dərəcəli yolun xərci isə 7,1 min manatdır. Diqqət yetirək: qərarla çınqıl döşənmiş yol ən aşağı dərəcəli yerli əhəmiyyətli yol kimi xarakterizə edilir və onun bir illik istismar xərci 7 min manatdan çoxdur. Halbuki hazırda əksər bələdiyyə ərazilərində mərkəzi küçələri əhatə edən yollar nisbətən yüksək dərəcəli yollardır (asfalt - beton) və onların saxlanması daha çox xərc tələb edir. Amma bu gün Azərbaycanda bələdiyyələrin 70-75 faizinin məcmu büdcə gəlirləri ən aşağı dərəcəli yerli əhəmiyyətli yolun heç bir kilometrinin istismarına da yetməz.

b) Yolun hər kilometrinə görə 4 tip xərc normativləri təsdiqlənir: əsaslı təmir, cari təmir, yenidən qurma və bərpa, yolun saxlanması.

c) Cari və əsaslı təmir müddəti, həmçinin yeni salınmış yolun istismar müddəti də normalaşdırılır. Məsələn, əsaslı təmir aparılmış yol ən azı 5 il təmirsiz istifadə olunur, yaxud eyni yolda cari təmir 2 ildən tez aparıla bilməz və s.

d) Vəsaitlərin təyinatından yayındırılmaması və işini keyfiyyətli görülməsi üçün təmir edilmiş və yenidən qurulmuş yolların təhvil-təslimi üçün sərt nəzarət mexanizmləri formalaşdırılır.

e) Bütün bələdiyyə ərazilərində ümumi istifadədə olan bələdiyyə yollarının inventarizasiyası aparılır, ölkə üzrə onların tam həcmi müəyyənləşdirilir və Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti bələdiyyə yollarına mülkiyyət hüququnu təsdiqləyən şəhadətnamələrin verilməsini qısa müddət ərzində başa çatdırır.

Bu transfertlər üçün maliyyə mənbəyi rolunda «Avtomobil yolları» Məqsədli Bütçə Fondu da çıxış edə bilər. Ölkə prezidentinin 12 oktyabr 2006-cı il tarixli sərəncamı ilə yaradılan bu fondun qarşısında duran əsas vəzifə ölkədə yol təsərrüfatının saxlanması və inkişafıdır. Fondun başlıca maliyyə mənbəyini yol vergisi, idxal olunan minik avtomobillərinə tətbiq edilən aksizlər və gömrük rüsumu, avtomobillərin illik texniki baxışdan keçirilməsi üçün ödənişlər təşkil edəcək.

Keçid ölkələrindən birində - Makedoniyada bu təcrübədən istifadə olunur. Həmin ölkədə Yol Fondu mövcuddur və dövlət bu fondada formalaşan vəsaitlərdən 5 parametr nəzərə alınmaqla bələdiyyələrə məqsədli transfertlər verir. Bu parametrlərə isə avtomobillərin sayı, yanacaq istehlakı, yol şəbəkəsinin sıxlığı, bələdiyyənin ərazisi və bələdiyyənin əhalisi daxildir.

3) Paylı vergi sisteminin tətbiqi əsasında bölüşdürülən gəlirlər. Dünya təcrübəsinə nəzər salsaq, paylı vergilərin büdcələrarası transfertlərin ən populyar formalarından biri olduğunu görə bilərik. Paylı vergi sisteminin mahiyyəti odur ki, mərkəzi hökumət bir sıra dövlət vergilərindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş normativə uyğun olaraq bələdiyyələrə ayırma edir. Məsələn, Polşada fiziki şəxslərin gəlir vergisindən formalaşan mədaxilin 6,71, Xorvatiyada 10, Estoniyada 56, Almaniyada 15 faizi bələdiyyələr arasında bölüşdürülür. Çexiyada isə Praqa, Ostrava, Brno və Plezen kimi böyük şəhərlərin ərazisində tutulan gəlir vergisinin 70 faizi həmin şəhərlərin büdcəsinə, digər ərazilərdə isə 30 faizi bələdiyyələrə çatır. Bir çox ölkələrdə paylı verginin obyekt kimi hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi, əlavə dəyər vergisi də çıxış edir.

Azərbaycanda fiziki şəxslərin gəlir vergisini dövlət və bələdiyyə büdcələri arasında paylı vergi elementi olaraq götürmək olar. Bu mənbədən yığılan vəsaitlərin 10 faizinin bələdiyyə, 90 faizinin isə dövlət büdcəsinə köçürülməsi optimal nisbət hesab oluna bilər. Hazırda fiziki şəxslərin gəlir vergisindən dövlət büdcəsinə 550 mln. manata yaxın vəsait daxil olduğunu nəzərə alsaq, deməli, təklif olunan normativ çərçivəsində yerli büdcələr 50 mln. manatadək əlavə gəlir mənbəyi əldə edə bilər. Xatırladaq ki, bu, ölkə üzrə məcmu yerli büdcə gəlirlərindən təqribən 2 dəfə çoxdur.

Təklifi reallaşdırmaq üçün təklif olunan mexanizm. Ayırma normativi həm vergi, həm də büdcə qanunvericiliyində öz əksini tapmalı, həmçinin büdcə ayırması fiziki şəxsin qeydiyyat yeri üzrə aparılmalıdır. Yəni bu halda fiziki şəxsin gəlirinə hesablanan vergi məbləği onun qeydiyyatda olduğu bələdiyyənin büdcəsinə köçürülür. Verginin tutulmasını və yerli büdcələrə çatdırılmasını dövlət vergi orqanları həyata keçirməlidir. Ayırma fondunun bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi üçün çox sadə bir mexanizmdən istifadə edilə bilər: ümumi fond hər bir bələdiyyənin ölkə üzrə məcmu yerli büdcədəki payına uyğun olaraq yerli özünüidare qurumları arasında bölüşdürülməlidir.

Bu sistemin səmərəli işləməsi üçün vergi ödəyicisi olan fiziki şəxslərin müntəzəm olaraq yeniləşdirilən reyestrinin mövcudluğu və bütün bələdiyyələrin həmin reyestrə sərbəst və maneəsiz çıxışının olmasına ehtiyac var. Çünki bələdiyyələr reyestrin

məlumatlarını götürməklə gizli, ərazisində əmək kontaktı olmadan çalışan işçi qüvvəsinin real dövriyyəsinə də aşkarlaya və bu barədə dövlət vergi xidməti üçün zəruri məlumatlar təqdim edə bilər. Elə bu sistemin tətbiqinin ən ciddi üstünlüyü də budur ki, bələdiyyələr öz ərazisində fiziki şəxslərin fəaliyyətini daha asan izləyə bilər. Yeni bələdiyyələrin bu mənbədən pay almaq hüququ tanınsa, hazırda Azərbaycan üçün olduqca ciddi problemlərdən biri olan gizli işçi qüvvəsi dövriyyəsinin leqallaşmasında böyük rol oynaya bilər. Bunun üçün son illər ayrı-ayrı vaxtlarda müxtəlif beynəlxalq təşkilatların Azərbaycanda gizli iqtisadiyyatın səviyyəsinə dair məlumatlarını yada salmaq kifayətdir. Sonuncu dəfə Dünya Bankı həmin göstəricinin 50 faizi ötdüyünü bildirmişdi. Təbii, bu, bir hipotezdir və onun reallığı ilə bağlı yalnız bir fakt gətirmək olar: bələdiyyələrin büdcə imkanları son dərəcə məhduddur və yerli özünüidare qurumlarının onlara yaradılmış imkandan maksimum bəhrələnməkdən savayı çıxış yolu yoxdur.

VII. BƏLƏDİYYƏLƏRİN KREDİTLƏŞMƏ MEXANİZMİNƏ ÇIXIŞ İMKANLARININ TƏMİN OLUNMASI

Bələdiyyələrin kredit resurslarına çıxışının olmaması hazırda Azərbaycanda yerli özünüidare qurumlarını inkişafdan saxlayan ən ciddi problemlərdən biridir. Yalnız onu demək kifayətdir ki, bələdiyyələrin formalaşmasından keçən 8 il ərzində ölkədə heç bir bələdiyyə kredit almayıb.

Kredit resursları yerli infrastrukturun inkişafı və bələdiyyələrin işgüzar potensialının artırılması baxımından son dərəcə mühüm alətdir. Eyni zamanda kreditlərdən istifadə yerli özünüidare qurumlarında maliyyə alətləriylə işləmək bacarığı formalaşdırır, onları zəruri kadr bankı yaratmağa məcburi edir, özəl sektorla ictimai sektor arasında əməkdaşlıq əlaqələrini intensivləşdirir. Ona görə dünyanın müxtəlif ölkələrində yerli özünüidare islahatlarının ən vacib isiqamətlərindən biri kimi borclanma hüququnun əksmərkəzləşməsi, yeni borclanma sahəsində dövlət orqanlarına məxsus hüquqların bələdiyyələrə də şamil edilməsi təcrübəsi geniş yer alıb.

İnzibati əksmərkəzləşmənin geniş vüsət alması, dövlətə məxsus mühəndis, kommunal və sosial infrastrukturun bələdiyyələrin səlahiyyətinə verilməsi bu qurumların maliyyə ehtiyaclarını daha da artırır. İnfrastrukturla bağlı layihələr, adətən elə bahalı və xərc tutumlu olur ki, onları nə büdcənin xüsusi gəlir mənbələri, nə də transfertlər hesabına reallaşdırmaq mümkündür. Bu halda artıq uzunmüddətli maliyyə vəsaitlərinə – kreditlərə ehtiyac yaranır. Hətta Azərbaycanla eyni start vəziyyətində olan bir çox keçid ölkələrində belə bələdiyyələrin kreditləşmə mexanizminin yaradılması sahəsində xeyli uğurlar əldə olunub. Qonşu Gürcüstanın maraqlı təcrübəsi var. Bu ölkədə Dünya Bankının yardımı əsasında Bələdiyyə İnkişaf Fondu (BİF) yaradılıb.²² Fond yerli özünüidare qurumlarına həm kredit, həm də qrant təqdim edir. BİF-nin əsas xərc prioritetləri yerli səviyyəli investisiya layihələridir. Söhbət konkret olaraq çirkabın axıdılması və su təchizatı infrastrukturunun yenidən qurulması, yerli əhəmiyyətli yol şəbəkəsinin bərpası, kommunal infrastrukturdakı mövcud avadanlıqların yenilənməsilə bağlı layihələrdən gedir. Fondun konkret layihələri üzrə maliyyələşdirmə mexanizmi belədir: 40 faiz kredit, 40 faiz qrant şəklində verilir, qalan 20 faizi isə layihəni təqdim elən bələdiyyə təqdim etməlidir. Lakin qrantlar heç də həmişə verilmir, bu, şəraitdən asılıdır (layihənin əhatə dairəsi, layihəni təqdim edən bələdiyyənin potensial imkanları və s.). Bələdiyyələr fondun, yaxud çoxsaylı tərəfdaşların zəmanətilə mərkəzi hökumətdən də kredit ala bilər. BİF-nin kreditləşdirmə şərtləri aşağıdakı kimidir:

a) 20 faizlik töhfənin dərhal fonda təqdim olunması;

²² Fondun internet saytı: www.mdf.org.ge

- b) İllik faiz dərəcəsi 15%-dir;
- c) Kredit 10 il ərzində qaytarılmalıdır;
- d) İlk bir il ərzində kredit üzrə borc ödənilmir;
- j) Bələdiyyələrin real maliyyə imkanları analiz olunur və kreditödəmə qabiliyyəti nəzərə alınaraq təqdim edilən kreditlərin məbləğinə məhdudiyət qoyulur;
- e) Eyni zamanda daha imkanlı bələdiyyələrin daha çox kredit götürməməsi və kredit resurslarının ədalətsiz bölünməməsi üçün borclanmanın yuxarı həddinə məhdudiyət tətbiq edilir.

Ermənistanda bələdiyyələrin kredit götürməsi üçün ilk növbədə regional idarəçiliyə və bələdiyyə problemlərinə məsul olan müvafiq nazirliyin razılığını almalıdır. Özü də bu kreditlər yalnız qısa müddətli olmaqla büdcənin xərc öhdəliyinin vaxtında yerinə yetirilməsi üçün verilir. Maliyyə ilinin sonunadək borc geri qaytarılmalıdır. Əgər bələdiyyə növbəti maliyyə ilində büdcə kəsirini kredit hesabına qapatmağı planlaşdırırsa, o halda kredit üzrə öhdəliyin necə yerinə yetiriləcəyinə dair dəqiq proqram təqdim etməlidir. Səlahiyyətli dövlət orqanı həmin proqram əsasında büdcənin icra vəziyyətini tam nəzarətdə saxlayır. Ermənistan bələdiyyələri infrastruktur layihələrinin reallaşdırılması ilə də bağlı uzunmüddətli kreditlər götürə bilər. Amma onların məbləği əvvəlki dövrdə götürülmüş kreditlər çıxıldıqdan sonra yerli büdcənin illik gəlirlərinin 30 faizindən çox ola bilməz. Bələdiyyə əmlakının girov kimi qoyulması qadağandır. Bununla belə, hazırda bu ölkədə kreditlərin bələdiyyələrin fəaliyyətində rolu o qədər də yüksək deyil.

Hər halda keçid ölkələrinin təcrübəsi göstərir ki, Azərbaycan kimi geniş maliyyə resurslarına, uzun müddətdən bəri yerli özünüidare təcrübəsi olan ölkədə bələdiyyələrin kreditləşməsi sahəsində ciddi problemdən söhbət gedə bilməz. Doğrudur, hazırda qanunvericilikdə bələdiyyələrin kreditləşməsini qadağan edən hansısa hüquqi məhdudiyət yoxdur. Lakin ötən 8 ildə heç bir bələdiyyənin bu təcrübədən bəhrələnməməsi hansısa problemlərin olmasına dəlalət edir. Belə vəziyyətdə səlahiyyətli dövlət orqanlarının əsas vəzifəsi prosesi fəallaşdırmaq üçün mexanizmləri işə salmaq olmalıdır.

Azərbaycanda bələdiyyələrin kreditləşməsi üçün hansı addımlar atıla bilər?

Əvvəla, Azərbaycanda bələdiyyələrin kredit resurslarına çıxışının olmaması bilavasitə yerli özünüidare qurumlarının maliyyə potensialının zəif olması ilə bağlıdır. Yeni bələdiyyələrin ödəmə qabiliyyətli olmaması, az qala bütün bələdiyyələrin büdcələrinin onların cari xərclərini belə ödəyə bilməməsi bir tərəfdən həmin qurumların özünü borclanmadan çəkindirirsə, o biri tərəfdən maliyyə institutlarının özü bu cür zəif potensiala malik orqanları kreditləşdirməyə maraqlı göstərmirlər. Ona görə də dövlət hakimiyyət orqanları büdcələrarası transfertlər sisteminin və yerli vergitutma mexanizminin təkmilləşdirilməsində maraqlı olmalıdır. Hökumət nəzərdən qaçırmamalıdır ki, bələdiyyələrin tədricən maliyyə qurumlarının etimad bəslədiyi instituta çevrilməsi prosesi gedəcək və ortamüddətli dövrdə (təxminən qarşıdakı 5-10 il ərzində) bələdiyyələrin borc vəsaitlərinə çıxışı dövlətin maliyyə yükünü bir qədər azaldacaq.

İkincisi, bələdiyyələr kommərsiya strukturları deyil və onların kommərsiya şərtlərlə kredit götürməsi mümkün deyil. Həmin kreditlər ictimai xidmətlərin yaradılması məqsədi güdüyündən dövlət bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün bu mexanizmlər yaradıla bilər: a) *bələdiyyələrin maliyyə-kredit münasibətlərinin tənzimlənməsi üçün nizamnamə kapitalı dövlətin maliyyəsi əsasında formalaşdırılan bələdiyyə bankı yaradılır. Ölkədəki bütün bələdiyyələrin hamısının hesabı bu bankda yerləşir. Təsisat tam bələdiyyələrin idarəçiliyinə keçir. Bütün bələdiyyələr avtomatik olaraq bankın səhmdarları hesab olunur. Qurumu bələdiyyələrin səs verib seçdiyi yerli*

özünüidare qurumlarının təxminən 15 nəfərdən ibarət Sədrilər Şurası idarə edir. Şura iki illiyə seçilir və rotasiya qaydasında sonrakı illər ərzində ayrı-ayrı bələdiyyələrin ora seçilməsi hüququ tanınır. Əhalisi 20 min nəfərdən çox olan bələdiyyələr Sədrilər Şurasının formalaşdırılmasında real səsvermə hüququna malik olur, yəni bilavasitə özü səs verir. Əhalisi 20 min nəfərdən az olan bələdiyyələr nominal səs hüquqlu olur. Yeni həmin bələdiyyələrdən bir neçəsi birləşərək öz aralarından səsvermə hüquqlu istənilən bir bələdiyyənin nümayəndəsini seçirlər. Həmin şəxsə notarial qaydada vəkalət hüququ verilir. Bu bank yaradılacağı təqdirdə bələdiyyələrin kredit əldə etmək problemi olmayacaq. Çünki həmin kreditlərin vaxtında qaytarılması üçün ən yaxşı təminat bələdiyyənin bankdakı hesabı olacaq: borcun vaxtı çatıbsa, hesaba pul daxil olan kimi tutulacaq. Kredit faizinin yuxarı həddini hər il Milli Bank müəyyənləşdirir; b) büdcə qanunvericiliyi bələdiyyələrin borclanmasının yuxarı həddini limitləşdirməlidir. Həmin hədd dövlətin maliyyə yardımları nəzərə alınmadan bələdiyyələrin büdcə gəlirlərinin 25 faiz qədər ola bilər. Kreditləşmənin məqsədlərindən asılı olaraq borc vəsaitləri qısa, orta və uzun müddətə verilməlidir; c) bələdiyyələrin götürdüyü kreditlərin yalnız investisiya layihələrinə yönəldilməsi nəzərdə tutulmalı, həmin borc vəsaitlərinin istifadə istiqamətləri qanunvericilikdə konkretləşdirilməlidir (məsələn, su infrastrukturunun bərpası).

Qeyd etməyə dəyər ki, Bələdiyyə Bankının yaradılması yerli özünüidare qurumlarının qiymətli kağızlar buraxması üçün də şərait yaradacaq. Çünki, məsələn, çox az sayda şəxs bələdiyyələrin buraxdığı istiqrazlara almağa risk edər. Səbəb sadədir: həmin istiqrazın gətirəcəyi faiz bir kənara, istiqrazı görə əsas borcun qaytarılmasına axı hansısa təminat olmalıdır. Həmin təminat isə məhz sözügedən bank ola bilər.

VIII. YERLİ ÖDƏNİŞLƏRİN TUTULMA MEXANİZMİNİN DƏYİŞDİRİLMƏSİ, HƏMÇİNİN YERLİ VERGİTUTMA BAZASI İLƏ BAĞLI ELEKTRON İNFORMASIYA BANKININ FORMALAŞDIRILMASI

Yerli ödənişlərin tutulma mexanizminin təkmilləşdirilməsi. Bu ilk növbədə reklam və avtomobil dayanacaqlarına görə ödənişlərə aiddir. Xüsusilə də qüvvədə olan qanunvericilikdə yalnız bələdiyyə mülkiyyəti üzərində deyil, bütövlükdə bələdiyyə ərazisində reklam fəaliyyətinə görə ödənişlərin bələdiyyə büdcələrinə alınması təsbit olunmalıdır. Avtodayanacaqlara gəldikdə, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının və dövlətin nəqliyyatla məşğul olan strukturlarının bu cür fəaliyyətlərin təşkili ilə məşğul olması qadağan edilməlidir. Bütövlükdə bələdiyyə ərazisi hüdudlarında istər avtodayanacaqların təşkili, istərsə də bu fəaliyyətin tənzimlənməsi müstəsna olaraq yerli özünüidare qurumlarının səlahiyyətinə verilməlidir. Sanator-kurort, mehmanxana və turizm xidmətlərinə görə ödənişləri bələdiyyələrin toplanması ciddi problemdir. Çünki bu ödənişin dəqiq hesablanması, həmin xidmət obyektlərində dövriyyənin müəyyənləşdirilməsi üçün peşəkar vergi xidmətinin mövcudluğuna, bələdiyyələrin həmin orqanlarda müstəqil təftiş aparması və xronometraj tətbiq etməsilə bağlı səlahiyyətlər qazanmasına ehtiyac var. İndiki şəraitdə bunların heç biri real olmadığından həmin ödənişləri dövlət vergi xidməti orqanlarının tutaraq «xidmətin aparıldığı ərazi prinsipi üzrə» bələdiyyə büdcələrinə köçürməsinə tətbiq etmək olar.

Yerli vergitutma bazası ilə bağlı elektron məlumat bankının formalaşdırılması. İstər bələdiyyələrin transfert ehtiyaclarının qiymətləndirilməsi, istərsə də bələdiyyələrin real maliyyə potensialının aşkarlanması baxımından bu bankın formalaşdırılması olduqca vacibdir. Həmin məlumat bankının strukturu aşağıdakı kimi olur:

- 1) Hər bir bələdiyyə üzrə vergiyə cəlb olunmalı xüsusi mülkiyyətdə olan torpaqların həcmi, o cümlədən kənd təsərrüfatı təyinatlı torpaqlar**

- (hektarla), həyətyanı torpaqlar, vətəndaşların şəxsi mülkiyyətində olan bağ və qaraj sahələri, sənaye və ticarət təyinatlı torpaqlar (kvadratmetrlə);*
- 2) Hər bir bələdiyyə üzrə vətəndaşların şəxsi mülkiyyətində olan əmlakın sahəsi (kvadratmetrlə), həmin bələdiyyə ərazisində müxtəlif layihəli evlərin hər biri üzrə əmlakın hər kvadratmetrinin müəyyənləşdirilmiş son bazar qiyməti;*
 - 3) Bələdiyyə müəssisələrinin sayı, onların profili;*
 - 4) Mədən vergisinin ödəyiciləri barədə məlumat (onların hasil etdiyi yerli əhəmiyyətli tikinti növü barədə məlumat);**
 - 5) Bələdiyyənin ehtiyat fondunda olan torpaqların həcmi, o cümlədən ondan icarəyə verilmiş torpaqlar;*
 - 6) Avtodayanacaqların sayı.***

* **Mədən vergisinin** potensial ödəyiciləri barədə tək-cə bələdiyyələrin yox, dövlət vergi orqanlarının da məlumatları bazaya daxil edilməlidir. Çünki bəzən bələdiyyələr ya hansısa maraqlar üzündən, ya da peşəkarlığın olmaması səbəbindən mədən vergisini toplaya bilmirlər. Ona görə də Vergilər Nazirliyinin yerli strukturları yerli vergi və ödənişlərin inventarizasiyasını aparmalıdır. Bu məlumat vergi mənbələrini büdcəyə tam həcmdə cəlb etməyən bələdiyyələri həm onların fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən orqan, həm Hesablama Palatası qarşısında əsaslandırılmış cavab verməyə məcbur edəcək. Doğrudan da bələdiyyə öz ərazisində qanunla ona həvalə olunmuş vergi resurslarından səmərəli istifadə edə bilmir, amma dövlətdən maliyyə yardımı istəyir – bu paradoksdur.

** **Yuxarıda** mədən vergisi ilə bağlı təklif olunan vergi bazasının inventarizasiyası və toplanmış məlumatların elektron bazaya daxil edilməsi avtodayanacaqlara görə ödənişlərə də aid edilməlidir.

YEKUN QEYDLƏR

Azərbaycan üçün əksmərkəzləşmə islahatları qaçılmazdır. Əks halda, ən yaxşı sosial-iqtisadi proqramların inzibati sahədə reallaşdırılan dəyişikliklərin nə ciddi siyasi, nə də sosial-iqtisadi nəticələri barədə dınışmaq mümkün olacaq.

Bu sənədi hazırlayan ekspertlər əslində son 50 ildə inkişaf etmiş dünya ölkələrində uğurla sınaqdan çıxmış idarəçilik modelinin Azərbaycana gətirilməsini təklif edir – amma kor-koranə şəkildə deyil, ölkədəki real şərait nəzərə alınmaqla. Ona görə də sənəddə təklif olunan islahat istiqamətləri ciddi şəkildə təhlil olunub, mövcud reallıqlar və təkliflərin hər birinin reallaşma ehtimalları nəzərə alınıb. Hesab edirik ki, yetirincə iradə nümayiş etdirilərsə, sənəddəki təkliflərin hər birinin reallaşması mümkündür. Heç şübhəsiz, bunun üçün həlledici bir məsələ var: yaxın perspektivdə Azərbaycanda bələdiyyə institutunun gücləndirilməsi ideyasının hökumətin strateji prioritetlərindən birinə çevrilməsinə ciddi ehtiyac duyulur. Çünki təcrübə göstərir ki, vətəndaş cəmiyyəti qurumlarının hakimiyyətin siyasi dəstəyini qazanmayan istənilən təşəbbüsü sadəcə olaraq reallaşmamış qalır.

Layihə müəllifləri əmindir ki, çox qısa müddətdə Azərbaycanda əksmərkəzləşmə və bələdiyyələrin gücləndirilməsi istiqamətində islahatlara start veriləcək. O zaman bu konsepsiyada irəli sürülən islahat təklifləri proses üçün böyük töhfə verə bilər.