



**“BƏLƏDİYYƏLƏRİN İNKİŞAFINA DƏSTƏK”
QHT ALYANSI**

**AZƏRBAYCANDA YERLİ ÖZÜNÜİDARƏNİN
MÖVCUD VƏZİYYƏTİ İLƏ BAĞLI**

RƏY

Bakı 2009

“BƏLƏDIYYƏLƏRİN İNKİŞAFINA DƏSTƏK” QHT ALYANSI HAQQINDA QISA MƏLUMAT

“Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı 2007-ci ilin dekabr ayında Azərbaycanda yerli özünüidarənin inkişafı istiqamətində fəaliyyət göstərən QHT-lər tərəfindən təsis olunub. Alyansın əsas məqsədi yerli özünüidarə (bələdiyyə) sisteminin inkişafına dair mükəmməl strategiyaların işlənilib hazırlanması və həyata keçirilməsi, bələdiyyələrin təşkilati, institusional potensialının gücləndirilməsi və inkişafı üçün bu sahədə fəaliyyət göstərən milli QHT-lərin səmərəli əməkdaşlığına və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsinə nail olmaqdır. Alyansın missiyası əksmərkəzləşmənin və demokratik proseslərin inkişafına dəstək verməkdir.

Alyansa aşağıdakı təşkilatlar daxildir:

- “İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım” İctimai Birliyi
- “Mülki Cəmiyyətə Doğru” Mərkəzi
- “Aran” Humanitar Regional İnkişaf İctimai Birliyi
- İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi
- “Vətəndaş Cəmiyyəti Uğrunda” Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzi
- “Demokratiyanı Öyrənmə” İctimai Birliyi
- “Hüquq və İnkişaf” İctimai Birliyi
- “Cəmiyyətin və Vətəndaş Münasibətlərinin İnkişafı” İctimai Birliyi
- “Demokratik İnkişaf və İqtisadi Əməkdaşlıq” İctimai Birliyi
- “Sosial Strateji Tədqiqatlar və Analitik Araşdırmalar” İctimai Birliyi
- “Multimedia” İnformasiya Sistemləri və Texnologiyaları Mərkəzi
- “Qadınlar Arasında Həmrəylik” İctimai Birliyi

Alyansın fəaliyyətinə ilkin maliyyə dəstəyini Böyük Britaniyanın Oxfam humanitar təşkilatı verir. Alyans 2008-2012-ci illər üçün fəaliyyətinin strateji istiqamətlərini özündə əks etdirən strateji plana malikdir.

Alyans fəaliyyəti dövründə yerli özünüidarə ilə bağlı müxtəlif mövzularda dəyirmi masalar keçirib, bələdiyyə problemlərinin mətbuatda daha geniş işıqlandırılması məqsədilə jurnalist tədqiqatları təşkil edib, Azərbaycanda yerli özünüidarənin mövcud vəziyyəti ilə bağlı rəy hazırlayıb və müxtəlif yerli özünüidarə problemlərinə dair siyasət sənədləri işləyərək hökumətə tövsiyələr təqdim edib.

Alyans haqqında geniş məlumatı www.localdemocracy.az saytıdan əldə etmək olar.

Mündəricat

Qısa icmal.....	.....
Giriş.....	.....
Yerli idarəetmənin sistemi: yerli icra hakimiyyətləri və bələdiyyələrin statusu.....	.....
Bələdiyyələrin ölçüləri.....	.....
Bələdiyyələrin maliyyə resursları.....	.....
Bakımın statusu.....	.....
Bələdiyyələrin kadr potensialı.....	.....
Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü.....	.....
Bələdiyyə birlikləri.....	.....
Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət.....	.....
Nəticə və tövsiyələr.....	.....
İstinadlar.....	.....

QISA İCMAL

Əsas nəticələr.

Azərbaycan cəmiyyətində yerli özünüidarə sisteminin mövcud vəziyyətinə münasibəti ifadə edən müxtəlif yanaşmalar var. Qərar qəbuletmə səlahiyyətinə malik rəsmi qurumlar yerli özünüidarə sahəsində bir sıra problemlərin mövcudluğunu etiraf etməklə yanaşı, bələdiyyə sisteminin inkişafda olduğunu bildirirlər. Lakin bir sıra müstəqil ekspertlər və vətəndaş cəmiyyəti institutları, o cümlədən “Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı hesab edir ki, yerli özünüidarə sahəsində əhəmiyyətli tərəqqi əldə olunmayıb və ciddi islahatlara ehtiyac var. Çünki yerli özünüidarə qurumları olan bələdiyyələr 2000-ci ildən fəaliyyət göstərmələrinə baxmayaraq hələ də yerli əhəmiyyətli problemləri həll etmək və əhaliyə keyfiyyətli ictimai xidmətlər təklif etmək imkanından məhrumdurlar.

Bələdiyyələrin hazırkı durumunu şərtləndirən başlıca səbəb ondan ibarətdir ki, hökumət zəruri əksmərkəzləşmə islahatları aparmayıb və bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan bir sıra qanunların və normativ artların qəbulu ilə kifayətlənib. Mövcud qanunvericilik bazası isə yerli özünüidarəni səmərəli təşkil etmək və onu Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğunlaşdırmaq iqtidarında deyil. Bu səbəbdən də hazırda yerli özünüidarə sahəsində bir sıra mühüm problemlər qalmaqdadır. Alyansın gəldiyi nəticəyə görə əsas problemlər aşağıdakılardır:

- Yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətləri məhduddur və bələdiyyələr Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələb etdiyi kimi tam və müstəsna səlahiyyətlərə malik deyillər.
- Yerli idarəetmədə paralellik mövcuddur. Yerli idarəetmə həm *dövlət orqanları kimi* yerli icra hakimiyyətləri, həm də *qeyri-dövlət orqanları kimi* bələdiyyələr tərəfindən həyata keçirilir. Bu qurumlar arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsü aparılmayıb. Bu isə səlahiyyətlərin toqquşmasına və yerli icra hakimiyyətləri tərəfindən bələdiyyələrin fəaliyyətinə əsassız müdaxilələrə səbəb olur. *Dövlət yerli idarəetmədə real səlahiyyətləri və əhəmiyyətli dəstəyi yerli icra hakimiyyətlərinə verir;*
- Bələdiyyələrin maliyyə potensialı zəifdir. Bələdiyyələr dayanıqlı maliyyə mənbələrinə malik deyillər. 2008-ci ildə bütün ölkə üzrə bələdiyyələrin illik gəlirlərinin adambaşına düşən həcmi 4, 19 manat olub. Bələdiyyələr onlar üçün nəzərdə tutulmuş gəlir mənbələrindən tam istifadə edə bilmirlər. Çünki həmin mənbələrin bir çoxu bələdiyyələrin böyük əksəriyyətində yoxdur və vergitutma mexanizmləri təkmil deyil. Bələdiyyələrə dövlət tərəfindən verilən transfertlərin həcmi cüzdür (2009-cu ilin dövlət büdcəsində bütün ölkə üzrə bələdiyyələrə cəmi 3,5 manat dotasiya ayrılması nəzərdə tutulub, 2008-ci ildə də eyni həcmdə dotasiya ayrılıb). İndiyə qədər bələdiyyələrə məqsədli transfertlər (subsidiya və subvensiyalar) verilməyib.
- Bələdiyyələr həddindən artıq kiçikölçülüdür. Azərbaycanda əhalinin hər yüz min nəfərinə 34 bələdiyyə düşür. Bələdiyyələrin kiçikölçülü olması resursları parçalayır, inzibati xərcləri artırır və səlahiyyətlərin həyata keçirilməsini çətinləşdirir;
- Bələdiyyələrin kadr potensialı zəifdir. Bələdiyyələrin yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə effektiv və çevik qərarların qəbulu və icrasını təmin edə biləcək hazırlıqlı kadrları azdır. Bunun başlıca səbəbi bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır.
- Bələdiyyə *birlikləri* zəifdir. Bələdiyyələrin 3 milli assosiasiyasının (şəhər, kənd, qəsəbə *bələdiyyə assosiasiyaları*) yaradılmasına baxmayaraq onlar bələdiyyələrin maraqlarının müdafiəsi, yerli özünüidarə ilə bağlı təkmil konsepsiya və strategiyaların irəli sürülməsi sahəsində nəzərəcarpacaq fəaliyyət göstərmirlər;

- Bakı və Gəncə kimi böyük şəhərlərdə vahid bələdiyyənin olmaması yerli özünüidarənin səmərəliliyini aşağı salır. Xüsusilə Bakının paytaxt statusunun tanınmaması və ona özünüidarə hüququnun verilməməsi şəhər idarəçiliyində çoxsaylı problemlərə gətirib çıxarır.

Tövsiyələr

Alyans hesab edir ki, mövcud problemlərin həlli və yerli özünüidarənin inkişafı üçün inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsi istiqamətində kompleks islahatların aparılması zəruridir. Bu islahatların əsas istiqamətləri üzrə aşağıdakılar tövsiyə olunur:

Bələdiyyələrin statusu və səlahiyyətləri ilə bağlı

- Bələdiyyələr real səlahiyyətlərə malik yerli hakimiyyət orqanları statusuna malik olmalıdırlar;
- Yerli Özünüidarətmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyələrə tam və müstəsna səlahiyyətlər verilməlidir;
- Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır;
- Status və səlahiyyətlə bağlı islahatlar yerlərdə paralel idarəetmənin aradan qaldırılması ilə nəticələnməli, yerli icra hakimiyyətinin ərazi nümayəndəlikləri ləğv edilməlidir.

Bələdiyyələrin sayının optimallaşdırılması ilə bağlı

- Bələdiyyələrin sayının optimallaşdırılması məqsədilə onların böyüdülməsi istiqamətində zəruri addımlar atılmalı, qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklər aparılmalıdır.

Bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı

- Bələdiyyələrə onların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin edə biləcək dayanıqlı maliyyə mənbələri verilməlidir;
- Bələdiyyələrin mövcud vergi mənbələrindən səmərəli istifadə etmələrini təmin etmək üçün vergitutma mexanizmləri təkmilləşdirilməlidir;
- Bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması məqsədilə müvafiq vergi qanunvericiliyinə dəyişiklik etməklə paylı vergi sistemi tətbiq edilməlidir;
- Bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən transfertlərin verilməsinin mövcud mexanizmləri təkmilləşdirilməli, bələdiyyələrə məqsədsiz transfertlərlə yanaşı məqsədli transfertlərin də verilməsi təmin edilməli və transfertlərin həcmi əhəmiyyətli dərəcədə artırılmalıdır;
- Bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün uyğun mexanizmlər işlənib hazırlanmalıdır.

Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı

- Bələdiyyə sədrinin birbaşa əhali tərəfindən seçilməsi mexanizmi işlənib hazırlanmalı və bələdiyyələrə (bələdiyyə şuralarına) seçkilərlə yanaşı bələdiyyə sədrliyinə də seçkilər keçirilməlidir;
- Bələdiyyə orqanlarının səlahiyyət və öhdəliklərinin konkret dairəsi müəyyənləşdirilməli və qanunvericilikdə təsbit edilməlidir.

Bələdiyyələrin birlikləri ilə bağlı

- Azərbaycan bələdiyyələrinin maraq və mənafeələrinin daha geniş müdafiəsi üçün ilk növbədə bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyətinə real təminatlar yaradılmalıdır;
- Assosiasiyalar qısa müddətdə internet səhifələrini hazırlamalı və öz fəaliyyətlərini yaranma məqsədlərinə uyğun qurmalıdırlar.

Bakının statusu ilə bağlı

- Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən “Bakı şəhərinin statusu haqqında” xüsusi qanun qəbul edilməlidir;
- Zəruri qanunvericilik bazası formalaşdırıldıqdan sonra Bakı bələdiyyəsinə birbaşa seçkilər keçirilməlidir;
- Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;
- Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.

Bələdiyyələrin kadr potensialı ilə bağlı

- Bələdiyyə kadrlarının hazırlığı sistemi yaradılmalı, tədris proqramları təkmilləşdirilməli, təlim-tədris proqramlarının rəsmi akkreditasiyası həyata keçirilməlidir;
- İxtisasartırma kursları ehtiyaclılığa əsaslanmalıdır. Bunu nəzərə alaraq bələdiyyə birlikləri və səlahiyyətli dövlət qurumları təlim ehtiyaclarının dəqiq və müntəzəm müəyyənləşdirilməsinə imkan verən mexanizm işləyib hazırlamalıdırlar;
- Nazirlər Kabineti bələdiyyə qulluğu üzrə peşə-ixtisas standartları müəyyənləşdirməlidir.
- Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində milli strategiya işlənib hazırlanmalı, bələdiyyə kadrlarının daha geniş hissəsini əhatə etmək üçün regional təlim-tədris mərkəzləri yaradılmalıdır.

Gələcək perspektivlər

Yerli özünüidarə islahatlarının gələcək perspektivləri hökumətin, bələdiyyə assosiasiyalarının, vətəndaş cəmiyyəti institutlarının və beynəlxalq təşkilatların istək və təşəbbüslərindən asılıdır. Artıq hökumətin islahatlara gedəcəyinə işarə edən müəyyən təşəbbüsləri müşahidə olunur. Məsələn, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda bələdiyyələrin maliyyə və kadr potensialının gücləndirilməsi, bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi, böyük şəhərlərə yerli özünüidarə statusunun verilməsi və s. kimi mühüm məsələlərlə bağlı islahatların aparılması nəzərdə tutulur. “Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı digər qurumlarla birlikdə islahatlara dəstək olacağını bəyan edib. Beynəlxalq təşkilatların, xüsusilə Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin də islahatların sürətləndirilməsi istiqamətində daha yaxından iştirakı proqnozlaşdırılır. Bələdiyyə assosiasiyalarının da daha fəal olacağı təqdirdə qısa zaman içərisində yerli özünüidarə sisteminin əhəmiyyətli dərəcədə təkmilləşdirilməsi imkanlarının real olduğunu ehtimal etmək mümkündür..

GİRİŞ

Artıq 10 ilə yaxındır ki, Azərbaycanda bələdiyyələr fəaliyyət göstərir. Bu müddət ərzində yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətini birbaşa tənzimləyən otuzə yaxın qanun qəbul edilib. Qanunlar və digər normativ aktlarla (Prezidentin fərmanları, Nazirlər Kabinetinin qərarları və s.) yanaşı Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası (2)¹ da Azərbaycan Respublikası qanunvericilik sisteminin ayrılmaz tərkib hissəsidir. Bu beynəlxalq sənəd «Yerli özünüidarə haqqında» Avropa Xartiyasının təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının 25 dekabr 2001-ci il tarixli Qanunu ilə təsdiq edilmiş və 01 avqust 2002-ci il tarixdə Azərbaycanda qüvvəyə minmişdir.

Azərbaycan Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasını təsdiq etməklə öz üzərinə yerli özünüidarəetmə ilə bağlı bir sıra öhdəliklər götürüb. Hələ Xartiya ratifikasiya olunmamışdan əvvəl onun 2-ci maddəsində nəzərdə tutulmuş öhdəlik (Yerli özünüidarə prinsipi ölkə qanunvericiliyində və imkan daxilində ölkənin konstitusiyasında təsbit olunmalıdır) artıq yerinə yetirilmişdi. Belə ki, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının dördüncü bölməsi (maddə 142-146) bütövlükdə yerli özünüidarəetməyə həsr olunmuş və bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan bir sıra qanunvericilik aktı qəbul edilmişdi. Digər öhdəliklərin bir qismi Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü il 21 may tarixli «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 126 sayılı Təvsiyəsindən sonra yerinə yetirilmişdir. Belə ki, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 126 sayılı təvsiyəsinə uyğun olaraq 2004-cü il 30 dekabr tarixli qanunla yerli özünüidarə anlayışı Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının 3-cü maddəsinə uyğunlaşdırılmış və 2006-cı ilin sonunda bələdiyyələrin milli assosiasiyaları yaradılmışdır. Lakin bununla yanaşı bir sıra öhdəliklər bu günə qədər yerinə yetirilməmişdir.

İndiyə qədər yerli özünüidarə sisteminin fəaliyyəti və öhdəliklərin icrası ilə bağlı ayrı-ayrı təşkilatlar tərəfindən müxtəlif hesabatlar və rəylər hazırlanıb. Bunların sırasında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü ildə hazırladığı hesabat (17) və 126 sayılı təvsiyə (20) xüsusi yer tutur. Lakin 2003-cü ildən sonra Konqres monitoring aparmayıb. Milli qeyri-hökumət təşkilatlarına gəlinə, «Mülki cəmiyyətə doğru» Mərkəzi, İqtisadi Tədqiqatlar Mərkəzi, İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İctimai Birliyi, «Vətəndaş cəmiyyəti uğrunda» Müstəqil Məsləhət və Yardım Mərkəzi, Aran Humanitar Regional İnkişaf İctimai Birliyi və s. təşkilatlar tərəfindən ayrı-ayrı vaxtlarda yerli özünüidarə ilə bağlı rəy və təklifləri özündə əks etdirən müxtəlif sənədlər tərtib edilərək hökumətə təqdim edilib. Lakin hələ indiyə qədər yerli özünüidarə ilə bağlı vətəndaş cəmiyyətinin ortaq mövqeyini əks etdirən vahid sənəd ictimaiyyətə təqdim olunmayıb.

Bu rəyin hazırlanmasında əsas məqsəd Azərbaycanın yerli özünüidarə sisteminin mövcud vəziyyətinin ümumi təsvirini vermək, dövlət hakimiyyət orqanlarının və ictimaiyyətin diqqətini yerli özünüidarə problemlərinə cəlb etmək və onların həlli ilə bağlı müxtəlif təşkilatların ortaq mövqeyini ifadə edən təvsiyələr verməkdir.

Rəydə yerli özünüidarənin bütün məsələləri deyil, daha fundamental məsələləri əhatə olunub. Rəy aşağıdakı bölmələrdən ibarətdir:

Yerli idarəetmənin sistemi və bələdiyyələrin statusu. Bu bölmədə Azərbaycanın yerli idarəetmə sisteminin mövcud vəziyyətinin təhlili öz əksini tapıb. Bölmədə qeyd olunur ki, yerli idarəetmədə paralelliyin olması, yerli icra hakimiyyətləri ilə bələdiyyələr arasında konkret səlahiyyət bölgüsünün olmaması, yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin məhdudluğu, mövcud səlahiyyətlərin tam və müstəsna xarakter daşımaması yerli idarəetmənin səmərəliliyini aşağı salan əsas faktorlardır.

Bələdiyyələrin ölçüləri: Bu bölmə Azərbaycanda bələdiyyələrin həddindən artıq kiçik ölçülü olmasından, bu problemin doğurduğu arzuolunmaz nəticələrdən bəhs edir.

Bələdiyyələrin maliyyə resursları. Bu bölmə bələdiyyələrin mövcud maliyyə potensialından bəhs edir. Qeyd olunur ki, bələdiyyələrin maliyyə imkanları olduqca məhduddur və bu, onların

¹ Mötərizədəki rəqəmlər sənədin sonunda verilmiş mənbələrə istinad göstərir.

qarşısında duran vəzifələrin icrasını mümkünsüz edir. Bölmədə bələdiyyələrin mövcud gəlir mənbələri təhlil edilir və bu mənbələrin əksəriyyətinin dayanıqlı olmaması göstərilir.

Bakının statusu. Bu bölmədə Bakı şəhərinin statusunun indiyə qədər müəyyən edilməməsi və Bakı şəhərinin yerli özünüidarə statusuna malik olmamasının əsas səbəbləri, bu problemin aradan qaldırılmasını şərtləndirən əsas amillər öz əksini tapıb.

Bələdiyyələrin kadr potensialı. Bu bölmə bələdiyyələrin kadr potensialının mövcud vəziyyətindən bəhs edir. Bölmədə bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin təkmilləşdirilməsi zərurəti qeyd olunur.

Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü. Bu bölmədə bələdiyyə orqanlarının formalaşdırılmasının, xüsusilə bələdiyyə sədrinin seçilməsinin mövcud mexanizmləri, eləcə də bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı vəziyyətin təsviri öz əksini tapıb.

Bələdiyyə birlikləri. Bu bölmədə bələdiyyə birliklərinin fəaliyyətinin mövcud vəziyyətinin təsviri verilir. Bölmədə müxtəlif birlik formalarından təcrübədə necə istifadə olunması haqqında danışılır, bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının öz fəaliyyətlərini təsis olunduqları zaman qarşılıqlı qoyduqları məqsədlərə uyğun qura bilməmələri qeyd olunur.

Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarət. Bu bölmə bələdiyyələrin fəaliyyətində şəffaflıq və hesabatlılığın mövcud vəziyyətindən bəhs edir. Qeyd olunur ki, bələdiyyələrin fəaliyyətində şəffaflıq və hesabatlılığı təmin edən müəyyən hüquqi mexanizmlər olsa da, onları tam təkmil hesab etmək olmaz. Bölmədə həmçinin bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsinin mövcud vəziyyəti də öz əksini tapıb.

Nəticə və tövsiyələr. Sənədin yekun hissəsində Azərbaycanın mövcud yerli özünüidarə sisteminin təkmilləşdirilməsinə yönəlik konkret tövsiyələr öz əksini tapıb.

Sənədin hazırlanması zamanı müxtəlif metodoloji yanaşmalardan və məlumat mənbələrindən istifadə olunub. Belə ki, bələdiyyələrin fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik aktları araşdırılıb, beynəlxalq təşkilatların, o cümlədən, Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin hesabat və tövsiyələri təhlil edilib. Rəyin hazırlanmasında dövlət qurumlarının, o cümlədən bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarəti həyata keçirən Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzinin illik hesabatlarından, Alyansa daxil olan təşkilatların ekspertləri tərəfindən hazırlanmış "Azərbaycanda bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair Konsepsiya"dan (24) mənbə kimi istifadə edilib. Bundan başqa bələdiyyələrin fəaliyyətinin illər üzrə statistik göstəricilərinin təhlili aparılıb, Alyans üzvləri tərəfindən bölgələrdə aparılmış sorğu və müsahibələrin nəticələri emal edilərək rəyə daxil edilib. Alyansa daxil olan təşkilatların Bakı şəhərində və bölgələrdə bələdiyyələrin, bələdiyyə assosiasiyalarının, dövlət orqanlarının, QHT-lərin və müstəqil ekspertlərin iştirakı ilə keçirdiyi ictimai müzakirələrdə səsləndirilmiş təkliflər rəyin hazırlanması zamanı nəzərə alınıb. Həmçinin qabaqcıl ölkələrin yerli özünüidarə təcrübəsi öyrənilib və yerli təcrübə ilə müqayisəsi aparılıb. Bununla yanaşı ayrı-ayrı illər üzrə göstəricilər və ölkə daxilindəki yerli özünüidarə orqanlarının təcrübəsi müqayisəli şəkildə təhlil olunub və bələdiyyələrin, dövlət orqanlarının, QHT-lərin təmsilçilərinin, müstəqil ekspertlərin və vətəndaşların rəyləri öyrənilib.

Rəy Alyansa daxil olan təşkilatların ekspertləri tərəfindən hazırlanıb. Bu prosesdə iştirak etmiş ekspertlərə və sənədin hazırlanmasına verdiyi dəstəyə görə Böyük Britaniyanın Oksfam Beynəlxalq humanitar təşkilatına təşəkkürümüzü bildiririk.

I. YERLI IDARƏETMƏNIN SISTEMI

Konstitusiyaya Azərbaycanı idarəetmə formasına görə prezidentli respublika, dövlət rejimi formasına görə demokratik, ərazi quruluşu formasına görə isə unitar dövlət kimi səciyyələndirir. Azərbaycanın tərkibində Naxçıvan Muxtar Respublikası kimi muxtar dövlət qurumunun olması onun unitar quruluşunun özünəməxsusluğunu şərtləndirir. Naxçıvan Muxtar Respublikasının muxtariyyətinin səbəbi onun müəyyən geosiyasi məkanda yerləşməsidir. Ermənistan Respublikası ilə münaqişə vəziyyəti və Azərbaycanın digər ərazi hissələri ilə birbaşa əlaqənin olmaması Naxçıvana daxili məsələlərdə sərbəstlik verilməsini zəruri edir. Naxçıvan Muxtar Respublikasının dövlət quruluşunun əsasları Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası ilə müəyyən edilir. Naxçıvan Muxtar Respublikası özünün ərazi quruluşuna görə unitardır və onun tərkibində 7 inzibati rayon var. Həmin inzibati rayonlar Azərbaycanın digər inzibati rayonları kimi eyni səlahiyyətlidir.

«Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununa (20) əsasən Azərbaycan Respublikasının ərazi quruluşunu Azərbaycan Respublikasının ərazisində yerləşən rayon, şəhər, qəsəbə və kənd statusuna malik olan ərazi vahidləri təşkil edir. Ərazi vahidlərinə şəhər, qəsəbə və kənd statusu onların ərazisində daimi yaşayan əhalinin sayından və ya əksəriyyətinin məşğul olduğu fəaliyyət (təsərrüfat) növündən, ərazinin sosial-iqtisadi inkişafı səviyyəsindən, istehsalat, yaxud sosial-mədəni infrastrukturun ixtisaslaşmasından və müvafiq ərazidə həyata keçirilən dövlət funksiyalarından asılı olaraq verilir.

Azərbaycan Respublikasının rayonları onların ərazisində yerləşən ayrı-ayrı şəhərlərdən, qəsəbələrdən, kəndlərdən və inzibati ərazi dairələrindən təşkil olunur. Böyük ərazilərə malik olan şəhərlərin idarə edilməsinin səmərəli təşkili və sadələşdirilməsi, o cümlədən əhalinin sosial-mədəni və məişət ehtiyaclarının ödənilməsi və qanunçuluğun təmin edilməsi məqsədilə həmin şəhərlərin əraziləri zəruri hallarda rayonlara bölünür. Azərbaycanda 2 şəhər - Bakı və Gəncə şəhərləri rayonlara bölünmüşdür.

2000-ci ilə qədər yerli idarəetmə - inzibati ərazi vahidlərinin idarəçiliyi mərkəzləşdirilmiş idarəçilik sisteminə əsaslanırdı. 2000-ci ildə bələdiyyələrin formalaşdırılması əksmərkəzləşmə istiqamətində atılan və yerli idarəetmə sisteminin əsaslı dəyişikliyinə mühüm zəmin yaradan əhəmiyyətli addım idi (Halbuki 1995-ci ildə qəbul olunmuş Konstitusiyanın keçid müddəaları 2 il müddətində yerli özünüidarə orqanlarına seçkilərin keçirilməsini nəzərdə tuturdu. Lakin bələdiyyələrə ilk seçkilər nəzərdə tutduğu vaxtda – 1997-ci ildə deyil, 12 dekabr 1999-cu ildə keçirildi). Həmin vaxtdan etibarən yerlərdə idarəetmə iki fərqli yerli idarəetmə orqanları - bələdiyyələr və yerli icra hakimiyyətləri tərəfindən həyata keçirilir.

Lakin təəssüf ki, Azərbaycanın ərazisinin 20%-nin Ermənistan tərəfindən işğalı səbəbindən yerli idarəetmənin təşkili sahəsində ciddi problem mövcuddur. Belə ki, işğal altında olan ərazilərin sakinləri yerli özünüidarə hüququnu həyata keçirmək imkanından məhrum olublar.

Yerli icra hakimiyyətləri

Konstitusiyada yerli icra hakimiyyətləri ali icra hakimiyyətinin yerli orqanları kimi təsbit olunub. Konstitusiyanın 124-cü maddəsinə (1) görə “yerlərdə icra hakimiyyətini yerli icra hakimiyyətlərinin başçıları həyata keçirirlər. Bu maddədə göstərilir ki, yerli icra hakimiyyəti başçılarını Azərbaycan Respublikasının Prezidenti vəzifəyə təyin və vəzifədən azad edir. Yerli icra hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərini Azərbaycan Respublikasının Prezidenti müəyyən edir”. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1999-cu il 16 iyun tarixli Fərmanı ilə təsdiq edilmiş “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə (24) yerli icra hakimiyyətlərinin fəaliyyət dairəsini və təşkilatı quruluşunu, habelə səlahiyyətlərini müəyyən edir. Əsasnaməyə görə rayonlarda, şəhərlərdə və şəhər rayonlarında icra hakimiyyətinin başçıları müvafiq inzibati ərazi vahidlərində icra hakimiyyətini həyata keçirirlər. Rayon tabeli şəhərlərdə, qəsəbələrdə və kəndlərdə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyətinin nümayəndəliyi fəaliyyət göstərir.

Rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti orqanının nümayəndəliyinə rayon, şəhər, şəhər rayonu icra hakimiyyəti başçısı tərəfindən təyin olunmuş nümayəndə rəhbərlik edir.

Əsasnamə yerli icra hakimiyyəti başçılarına geniş səlahiyyətlər verir. Bu səlahiyyətlərin dairəsinə sosial-iqtisadi inkişaf, mənzil-kommunal təsərrüfatı, tikinti, nəqliyyat, rabitə, kənd təsərrüfatı, torpaqdan istifadə, əhalinin sosial müdafiəsi, qanunçuluğun təmin edilməsi, küçə və meydanlara ad verilməsi, təbiəti mühafizə, və s. məsələlər daxildir.

Yerli icra hakimiyyətlərinə verilmiş və Əsasnamədə konkret təsbit edilmiş səlahiyyətlərin bir qismi ümumi şəkildə bələdiyyələr üçün də tanınmışdır. Bələdiyyələrlə yerli icra hakimiyyətləri arasında səlahiyyətlərin dəqiq bölgüsünün olmaması tez-tez münaqişəli situasiyaların yaranmasına gətirib çıxarır ki, bu da idarəetmənin səmərəliliyinə ciddi mənfi təsir göstərir.

Bələdiyyələr

Azərbaycanda bələdiyyə institutunun statusu və təyinatı Konstitusiyaya və «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunla müəyyən olunub. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanunun 1-ci maddəsinə görə (3) 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 (1) nəzərdə tutulan (maddə 144) dövlət işlərinin bir hissəsini yerinə yetirmək imkanı verir.

Lakin Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasına uyğunlaşdırılmış bu anlayış bələdiyyələrin qanunla təsbit olunmuş səlahiyyətlərində öz ifadəsini tapmayıb. Bu ilk növbədə özünü səlahiyyətlərin dairəsinin məhdudluğunda göstərir. Təcrübədə bələdiyyələrin «təbii səlahiyyətləri»-nə aid edilən bütün fəaliyyətləri (kommunal xidmətlərinin təşkili, ərazilərin abadlaşdırılması, bələdiyyə ərazisində yaşayan vətəndaşların uçot və qeydiyyatı, sosial xidmətlərin təşkili, su təchizatı və s.) Azərbaycanda dövlət idarəetmə qurumları həyata keçirir. Hazırda ölkədə bələdiyyə institutunun real səlahiyyət sferası bələdiyyə yollarının saxlanması, dövlətin sosial proqramları ilə əhatə olunmayan aztəminatlı vətəndaşlara sosial yardımların göstərilməsi və qəbristanlıqların saxlanması ilə məhdudlaşır. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.2. bəndində (30) də göstərilir ki, Azərbaycanda bələdiyyələrin səlahiyyətləri olduqca məhduddur və Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq ictimai işlərin əhəmiyyətli hissəsi bu səlahiyyətlərin çərçivəsinə daxil edilməyib. Xartiyanın 4.3-cü maddəsində (2) də göstərilir ki, «dövlət səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi bir qayda olaraq vətəndaşlara ən yaxın hakimiyyət orqanlarının üzərinə qoyulmalıdır».

Azərbaycanın Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasını ratifikasiya etməklə öz üzərinə götürdüyü ən mühüm öhdəliklərdən biri bələdiyyələrin səlahiyyətləri ilə bağlıdır. Xartiyanın 4-cü maddəsinin 4-cü bəndinə əsasən yerli özünüidarə orqanlarına verilən səlahiyyətlər, bir qayda olaraq, tam və müstəsna olmalıdır. Lakin hələ də Azərbaycan bələdiyyələri belə səlahiyyətlərə malik deyildirlər. Ustəlik, Azərbaycanda bələdiyyələrin statusunu və səlahiyyətlərini tənzimləyən qanunvericilikdə “funksiya” və “səlahiyyət” anlayışları qarışdırılır. Digər tərəfdən, səlahiyyətlərin paralelliyi problemi mövcuddur. Belə ki, qanunverici qaydada eyni səlahiyyət bələdiyyələrlə yanaşı hansısa dövlət qurumuna da həvalə olunur. Məsələn, «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Qanun (3) sanitariya müəssisələrinin təşkili və saxlanması, məişət tullantılarının yığılması, nəqli və emalı sahəsində bələdiyyələrə səlahiyyətlər müəyyənləşdirir. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Qanunun 12-ci maddəsinə (18) və Nazirlər Kabinetinin 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»nın 6-cı maddəsinə (25) əsasən isə məişət tullantılarının daşınması və emalı məsələlərinə yerli icra hakimiyyəti orqanları məsuldur. Anoloji problem su təchizatı və kanalizasiya şəbəkəsinin təşkili məsələlərində də mövcuddur.

Nəhayət, yerli özünüidarə və yerli icra hakimiyyəti orqanları arasında münasibətlər «dominantlıq» və «asililiq» prinsiplərinə əsaslanır. Hazırda ən kiçik inzibati ərazi vahidlərində də bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyətinin təmsilçiləri - 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. 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» Azərbaycan Respublikası Qanununa (20) əsasən, Azərbaycan inzibati-ərazi quruluşuna görə 66 rayondan, 13 şəhər rayonundan və 7 böyük şəhərdən ibarətdir. Həmin inzibati-ərazi vahidləri də 1700-dən çox qəsəbə və kənd dairəsindən təşkil olunub).

Bələdiyyələrlə dövlət hakimiyyət orqanları arasında münasibətləri tənzimləyən qanunvericiliyin olmaması bir sıra hallarda yerli özünüidarə hüququnun pozulmasına imkan yaradır. Bu müddəa Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 126 sayılı Təvsiyəsinin 8.2.3. bəndində (30) də əks olunub. Bununla belə, ölkə Konstitusiyası və yerli özünüidarə institutunun fəaliyyətini tənzimləyən qanunvericilik bələdiyyələrin tam müstəqil olduğunu təsbit etməklə yanaşı yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bu qurumların fəaliyyətinə hər hansı müdaxiləsini də 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 hakimiyyəti orqanlarının bələdiyyələrin fəaliyyətinə müəyyən forma və üsullarla müdaxilələr etdiyini göstərir. Əvvəla, bu asılılıq qanunvericilikdən doğur. Məsələn, Torpaq Məcəlləsinin 56-cı (21), həmçinin «Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında» Qanunun 6.5-ci maddəsinə (6) əsasən, bələdiyyələr öz mülkiyyətində olan torpaqların satışını, istifadəyə və icarəyə verilməsini yalnız icra hakimiyyətinin rəyini almaqla reallaşdırı bilər. Prezidentin bələdiyyə torpaqlarının hərraclar və müsabiqələr vasitəsilə satılması və ya icarəyə verilməsi ilə bağlı 23 oktyabr 2007-ci il tarixli sərəncamı bu asılılığı bir qədər də artırdı. Sərəncama görə bələdiyyə torpaqları ancaq Dövlət Torpaq və Xəritəçəkmə Komitəsi tərəfindən təşkil edilən hərraclar vasitəsilə satılacaq və ya icarəyə verəcək. Halbuki 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.

Digər tərəfdən isə bu asılılıq bəzən qeyri-rəsmi xarakter daşıyır. Bura ilk növbədə bələdiyyələrin yerli büdcə vəsaitlərinə sərbəst sərəncam verməsinə maneələr yaradılması daxildir. Qüvvədə olan qanunvericilik yerli büdcə vəsaitlərinin bilavasitə bələdiyyə ərazisinin və ərazidə yaşayan sakinlərin ehtiyaclarına yönəldilməsini nəzərdə tutur. Lakin 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. Bir çox hallarda yerli icra hakimiyyəti nümayəndələri dövlət tərəfindən bələdiyyə büdcəsinə köçürülən maliyyə yardımlarına müdaxilə edirlər. Bu isə elə bir şəraitdə baş verir ki, bələdiyyələrin öz ərazisində həllini gözləyən kifayət qədər çoxsaylı sosial-iqtisadi problemlər var.

2. BƏLƏDIYYƏLƏRİN ÖLÇÜLƏRİ

Bu gün Azərbaycanda 2757 bələdiyyə (yaradıldıqları zaman onların sayı 2667 idi) fəaliyyət göstərir. Bələdiyyələrin sayının çox olmasının və yaradıldığı dövrlə müqayisədə əhəmiyyətli dərəcədə artmasının əsas səbəbi odur ki, yerli özünüidarəetmə qurumlarının formalaşması prinsipləri qeyri-müəyyəndir. Çünki mövcud vəziyyəti təhlil etdikdə belə qənaətə gəlmək olar ki, bələdiyyələr nə ərazi hüduqları, nə də əhali sayı əsasında formalaşmış.

“Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında” Qanunun (20) müəyyənləşdirdiyi bölgüyə əsasən Azərbaycanda 259 qəsəbə, 1702 kənd ərazi dairəsi və 4268 kənd var. Bu isə 1961 inzibati ərazi vahidi və təxminən 4600 yaşayış məntəqəsi deməkdir. Əgər bələdiyyələr inzibati ərazi vahidlikləri üzrə yaradılsaydı, onların sayı 1961 (*qəsəbə və kənd ərazi dairələri birlikdə 1961 inzibati ərazi dairəsinin təşkil edir*), yaşayış məntəqələri üzrə formalaşdırılısaydı təxminən 4600 olmalı idi. Amma bələdiyyələrin mövcud sayı həmin rəqəmlərin heç birinə uyğun gəlmir. Bələdiyyələrin əhalinin sayı əsasında formalaşdığını da demək olmaz. «Bələdiyyələrin statusu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunun 12-ci maddəsində (3) göstərilir ki, əhalinin sayının azlığı vətəndaşları ərazidə yerli özünüidarəni həyata keçirmək hüququndan məhrum edə bilməz. Elə bunun nəticəsidir ki, ölkədə hətta əhalisinin sayı 33 nəfər olan kiçik bələdiyyə fəaliyyət göstərir. Qanunvericilikdə əhalinin sayının azlığına məhdudiyət qoyulmasa da, çoxluğuna, yəni yuxarı həddinə məhdudiyət var. Belə ki, Seçki Məcəlləsinin 210.2.1-ci və 210.2.8-ci maddələrinə (23) görə, əhalisinin sayı 500-dən az olan ərazilərdən tutmuş əhalisinin sayı 299.999–dək olan ərazilərdə bələdiyyələrin yaradılması nəzərdə tutulur. Bu isə o deməkdir ki, əhalinin sayı 300.000 nəfərdən çoxdursa, həmin bələdiyyə bölünməlidir. Bu da böyük şəhər bələdiyyələrinin yaradılmasını mümkünsüz edir.

Qanunvericiliyin əhalinin sayı və ərazi hüduqlarına görə bələdiyyələrin yaradılmasına hər hansı məhdudiyət qoymamasının nəticəsidir ki, hazırda Azərbaycan həm bütövlükdə bələdiyyələrin sayına, həm bələdiyyə ərazisində yaşayan əhalinin sayına, həm də kiçik bələdiyyələrin xüsusi çəkisinə görə əksər Şərqi və Qərbi Avropa ölkələrini geridə qoyur. Hazırda Azərbaycanda əhalinin yüz min nəfərinə orta hesabla 34 bələdiyyə düşür. 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 inkişaf etmiş ölkələri geridə qoyur. Azərbaycan bələdiyyələrinin az qala yarısını (46 faiz, yaxud 1275 bələdiyyə) məhz bu qəbildən olan bələdiyyələr təşkil edir.

Azərbaycanda fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin həddən artıq kiçikölcülü olması və sayının çoxluğu yerli özünüidarə institutunun inkişafına mane olan institusional amillərdəndir. Aparılmış tədqiqatlar, keçirilmiş sorğular, ekspert rəyləri və beynəlxalq təcrübə bu fikri bir daha sübut edir.

Bələdiyyələrin say çoxluğunun doğurduğu əsas problemlərdən biri onun inzibati xərcləri artırmasıdır. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcə xərclərinin tədqiqatı göstərir ki, bələdiyyələr büdcələrinin orta hesabla 30-40%-ni inzibati xərclərə, yəni yerli idarəetmə orqanlarının saxlanmasına (əmək haqqı, kommunal, binanın saxlanması və s.) yönəldir. Məsələn, 2008-ci ildə onlar gəlirlərinin 35%-ni bu istiqamətə yönəldiblər. 2008-ci ildə orta hesabla 220 min manatlıq büdcəyə malik bir Bakı bələdiyyəsi ildə təxminən 103 min manat (büdcənin 43%-i) aparatın saxlanılmasına xərcləmək imkanına malikdir. Ancaq büdcəsinin təxminən 65%-ni aparatın saxlanmasına yönəldən Oğuz, Dəvəçi, Ağdaş, Ucar və s. bələdiyyələrin illik inzibati xərci 5000 manatdan çox deyil. Və yaxud büdcəsinin 80% və 90%-ni bu istiqamətə yönəldən Daşkəsən və Gədəbəy bələdiyyələrinin illik inzibati xərci 3000 manatdan çox deyil. Deməli, bələdiyyələr kiçildikcə onların büdcəsi də kiçilir. Belə büdcələrdə isə inzibati xərclərin büdcə xərclərində xüsusi çəkisi çox olsa belə, mütləq rəqəmlərlə çox kiçik məbləğdir.

Bələdiyyələrin say çoxluğunun doğurduğu başqa bir problem maliyyə resurslarının parçalanmasıdır. 2008-ci ildə Azərbaycan bələdiyyələri ümumilikdə 43 milyon manatlıq gəlir əldə ediblər. Başqa sözlə, hər bələdiyyə orta hesabla il ərzində 16 min manat büdcəyə malik olub. Bu isə ayda 1300 manat edir. Son illərin təhlili göstərir ki, ölkə üzrə bələdiyyə gəlirlərinin demək olar ki, yarısı bir qayda olaraq Bakı, Sumqayıt və Abşeron rayonlarında olan bələdiyyələrin hesabına formalaşır. Bu bələdiyyənin sayı ölkə üzrə bütün bələdiyyələrin 2,5%-ni

təşkil edir. Paytaxtdan regionlara getdikcə bələdiyyə gəlirləri də azalır. Məsələn, Daşkəsən bələdiyyələri orta hesabla 2007-ci ildə 1900 manatlıq (ayda 150 manat) büdcə formalaşdırıb. Yardımlı rayonunda isə vəziyyət daha acınacaqlıdır: illik büdcə 1400, aylıq 117 manat. Nəzərə almaq lazımdır ki, bu göstəricilər orta rəqəmdir. Yəni kənd yerlərində vəziyyət daha pisdır. Aylıq büdcəsi 117 və ya 150 manat olan bələdiyyənin əhaliyə keyfiyyətli xidmət göstərməsi sual doğurur. Bu vəsait ən yaxşı halda bələdiyyədə çalışan 1 nəfərin maaşı qədərdir (29).

Azərbaycan qanunvericiliyi bələdiyyələrin könüllülük prinsipi əsasında birləşməsinə nəzərdə tutur. Bunun üçün müvafiq qanunvericilik bazası mövcuddur. Birləşmə məsələsi «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu (10) ilə tənzimlənir. Qanuna görə, bələdiyyələr onlarda yaranan sosial-iqtisadi vəziyyətlə əlaqədar, tarixi və digər yerli xüsusiyyətləri, müvafiq yerli əhalinin rəyini nəzərə almaqla birləşə bilərlər. Hökumət könüllü birləşməni stimullaşdırmaq üçün qanunvericiliyə 2 dəfə dəyişiklik edib və proseduru bir qədər sadələşdirib. Müxtəlif səviyyəli tədbirlərdə hökumətin ayrı-ayrı nümayəndələri bələdiyyələrin birləşdirilməsinin zəruriliyini dəstəkləsələr də bu istiqamətdə konkret səmərəli addım atılmır. Hökumətin addımları daha çox kosmetik xarakter daşıyır. Belə ki, son bir ildə birləşmə ilə bağlı atılan addımlar bu fikri bir daha təsdiqləyir. Birinci dəyişiklikdən əvvəl birləşmək üçün yerli rəy sorğusunun keçirilməsi tələb olunurdu. Yalnız sorğunun nəticələri müsbət olduqda birləşmə barədə bələdiyyələr tərəfindən qərar qəbul edilə və baxılmaq üçün Milli Məclisə təqdim oluna bilərdi. Mövcud qanuna 25 aprel 2008-ci il tarixli (596-IIIQD sayılı) Qanunla dəyişiklik ediləndən sonra birləşmək istəyən bələdiyyə üçün ərazisində yaşayan və səsvermə hüququna malik olan vətəndaşlarının azı 25 faizinin bələdiyyələrin birləşməsi məsələsinə münasibət bildirməsini təmin edən yığıncağın (yığıncaqların) keçirilməsi kifayət idi. Bu dəyişiklik özünü doğrultmadığından 17 mart 2009-cu ildə «Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında» qanuna (10) növbəti dəyişiklik edildi. Bu dəfə 25%-lik hədd yığıncaq iştirakçılarının yarısından çoxunun səsi ilə əvəz olundu.

İndiyə qədər təcrübədə bələdiyyələrin birləşməsi hallarına rast gəlinməyib. Hətta yüksək vəzifəli şəxslərin – dövlət məmurları, millət vəkilləri, müstəqil ekspertlərin bu addımı dəstəkləməsinə baxmayaraq bələdiyyələr tərəfindən birləşmə istiqamətində hər hansı addım atılmayıb. Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişafında bələdiyyələrin iştirakına dair 2007-ci il iyulun 27-də keçirilən ümumrespublika toplantısında çıxışı zamanı Prezident Administrasiyasının rəhbəri Ramiz Mehdiyev bu məsələyə münasibət bildirib. O, kiçik bələdiyyələrin yaradılması tendensiyasının yolverilməz olduğunu vurğulayaraq kiçik yaşayış məntəqələrində bələdiyyə yaradılarkən dərinləndirilməli və hərtərəfli düşünülməsinin zəruriliyini qeyd edib. Bələdiyyə sədrləri də birləşməkdə maraqlı olduqlarını müxtəlif ictimai müzakirələrdə dəfələrlə bildiriblər.

Azərbaycanda bələdiyyələrin könüllülük prinsipi əsasında birləşməsi mexanizminin işləməməsinin bir sıra səbəbləri var. Bura bələdiyyələrin (bütövlükdə yerlərdə əhalinin) sərbəst şəkildə belə ciddi qərarlar qəbul etmək təcrübəsinin və iradəsinin olmaması, “birləşdirilmiş” bələdiyyələrin fəaliyyət prinsipləri ilə bağlı qeyri-müəyyənliklərin olması və s. kimi səbəbləri aid etmək olar. Təcrübə göstərir ki, könüllü birləşməyə əngəl olan bu və digər amillər gələcəkdə də öz aktuallığını itirməyəcək və kiçik bələdiyyələrin könüllü birləşməsi presedentləri baş verməyəcək.

Cəmiyyətdə bələdiyyələrin böyüdülməsinin həm tərəfdarları, həm də əleyhdarları var. Bələdiyyələrin birləşməsinin tərəfdarları sırasına bələdiyyələrin milli assosiasiyalarını və bölgədə nüfuzu olan və birləşmiş bələdiyyəyə seçilmək şansının yüksək olduğunu düşünən insanları - “yerli liderlər”i aid etmək olar. Ancaq bunların proseslərə real təsir imkanları məhduddur.

Buna görə də indiki halda “könüllü birləşmə” prinsipi daha çox qeyri-müəyyənlik yaradır və bələdiyyələrin böyüdülməsi məsələsinin həllinin lüzumsuz uzanmasına xidmət edir. Təcrübə göstərir ki, qanunvericilikdə yerli özünüidarə institutlarının ölçüsü ilə bağlı hər hansı

məhdudluğun olmaması, birləşmənin könüllü olması bələdiyyələrin kiçikliyi problemini həll edə bilməz.

1. BƏLƏDIYYƏLƏRİN MALIYYƏ RESURSLARI

Maliyyə imkanlarının məhdudluğu Azərbaycanda yerli özünüidarə institutunu inkişafdan saxlayan əsas səbəblərdən biridir. Bələdiyyələrin maliyyə potensialı hətta onların məhdud səlahiyyətlərini reallaşdırmaq üçün yetərli deyil. Təkcə onu demək kifayətdir ki, hazırda Azərbaycanda bələdiyyələrin büdcə gəlirləri adambaşına 4,4 manat təşkil edir. 2008-ci ildə ölkə üzrə ümumi yerli büdcə gəlirlərinin məbləği 43 milyon manat təşkil edib (29).

Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının 9-cu maddəsinin birinci bəndində (2) 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 olmalıdırlar. Hazırda Azərbaycanda ölkə bələdiyyələrinin məcmü gəlirlərinin ölkənin icmal büdcəsində payı hətta 0,1 faizdən də azdır.

Qüvvədə olan qanunvericilik - Vergi Məcəlləsi (22), «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» (5) və «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» (4) qanunlar Azərbaycanda yerli özünüidarə orqanları üçün xeyli sayda gəlir mənbələri müəyyənləşdirib. Lakin reallıqda həmin mənbələrin əhəmiyyətli hissəsi bələdiyyələr üçün dayanıqlı və yüksək gəlir bazası formalaşdırmır. Belə ki, yuxarıda qeyd olunan qanunlar bələdiyyələr üçün 4 vergi və 7 qeyri-vergi mənbəyi müəyyənləşdirib. Amma 2008-ci ildə ölkə üzrə ümumi yerli büdcə gəlirlərinin 14,3 milyon manatını və ya 33,4 faizini bələdiyyə torpaqlarının satışından və icarəyə verilməsindən gəlirlər təşkil edib. Torpaq vergisindən daxilolmaların məcmu yerli büdcə mədaxilində payı 16,4 faiz (7 milyon manat), qrant və subsidiyaların xüsusi çəkisi isə 8 faiz (3,4 milyon manat) olub. Öz növbəsində, bələdiyyə müəssisələrinin mənfəət vergisinin, yerli əhəmiyyətli tikinti materiallarına görə mədən və fiziki şəxslərin əmlak vergilərinin birlikdə yerli büdcələrin formalaşmasına töhfəsi cəmi 8,9 faizdir (3,9 milyon manat).

Rəsmi sənədlər əsasında aparılan müstəqil təhlillər göstərir ki, kifayət qədər az sayda bələdiyyələr dövlətin yerli özünüidarə qurumları üçün müəyyənləşdirdiyi gəlir mənbələrindən bəhrələnmə bilirlər. Belə ki, ötən ilin yekunlarına görə, cəmi 39 bələdiyyə (bütün bələdiyyələrin 1,4 faizi) mədən, 244 bələdiyyə (8,8 faiz) əmlak, 7 bələdiyyə mənfəət (0,2 faiz) vergisi, cəmi 14 bələdiyyə (0,4 faiz) reklam, 61 bələdiyyə (2,2 faiz) avtomobil dayanacaqları üçün ödəniş toplaya bilib. Bələdiyyələr üçün müəyyənləşdirilmiş maliyyə mənbələrindən bu cür məhdud istifadə daha çox obyektiv amillərlə, xüsusilə də qanunvericilikdə yerli vergi və ödənişlərin tətbiqi üzrə təkmil mexanizmlərin olmaması ilə bağlıdır.

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.

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olmasını şərtləndirən əsas səbəblərdən biri də dövlət və yerli büdcələr arasında münasibətləri tənzimləyən təkmil mexanizmlərin olmamasıdır. «Büdcə sistemi haqqında» Qanunun 32.2.2-ci maddəsində (19) göstərilir ki, yerli sosial-iqtisadi inkişaf proqramlarını yerli büdcələrin vəsaiti hesabına maliyyələşdirmək mümkün olmadıqda dövlət büdcəsindən dotasiya və subvensiya ayrılmalıdır. Bələdiyyələrin yaranmasından ötən 9 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 konkretləşdirilməməsi ilə bağlıdır. Halbuki, 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 son 6 ildə hər hansı rəsmi

əsaslandırma olmadan, yerli özünüidarə qurumlarına əlavə gəlir mənbələri verilmədən dotasiyaların həcmi kəskin şəkildə azaldılıb. Əgər 2002-ci ildə yerli büdcələrə verilən dotasiyanın həcmi 4,8 mln. manat olmuşdusa, 2008-ci ildə həmin məbləğ 3,5 mln. manat təşkil edib. Bu o deməkdir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə verilən dotasiya hesabına orta hesabla bir yerli özünüidarə qurumuna 1270 manat, bələdiyyə ərazilərində yaşayan əhalinin hər nəfərinə 0,4 manat vəsait düşür. Digər tərəfdən, məqsədsiz transfertlərin bələdiyyələr arasında bölüşdürülməsi mexanizmi təkmil deyil və müxtəlif yerli özünüidarə qurumları arasında dotasiyaların hansı meyarlar əsasında paylaşıldığı, onların maliyyə resurslarına ehtiyacılığının hansı vasitələrlə qiymətləndirildiyi aydın deyil. Belə ki, «Büdcə sistemi haqqında» Qanuna əsasən dotasiyanın məbləğinin müəyyən edilməsində bələdiyyənin ərazisində yaşayan əhalinin sayı nəzərə alınır. Lakin aparılan araşdırmalar göstərir ki, bu prinsipə əməl olunmur. Dotasiyaların məbləğinin hesablanması və ayrı-ayrı bələdiyyələr üzrə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə vəziyyətini, öz daxili maliyyə resurslarını səfərbəretmə səviyyəsini nəzərə almaq üçün meyarlar da yoxdur.

Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə potensialının zəif olmasını şərtləndirən digər bir amil bu qurumların kredit mexanizmlərinə çıxışının olmamasıdır. Kredit resursları yerli infrastrukturun inkişafı və bələdiyyələrin işgüzar potensialının artırılması baxımından son dərəcə mühüm alətdir. Eyni zamanda kreditlərdən istifadə yerli özünüidarə qurumlarında maliyyə alətləri ilə işləmək bacarığı formalaşdırır, onları zəruri kadr bankı yaratmağa məcburi edir, özəl sektorla ictimai sektor arasında əməkdaşlıq əlaqələrini intensivləşdirir. Ona görə dünyanın müxtəlif ölkələrində yerli özünüidarə islahatlarının ən vacib isiqamətlərindən biri kimi borclanma hüququnun əksmərkəzləşməsi, yəni 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.

Hazırkı şəraitdə Azərbaycanda bələdiyyələrin kredit resurslarına çıxışının olmaması bilavasitə yerli özünüidarə qurumlarının maliyyə potensialının zəif olması ilə bağlıdır. Yəni 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 maraq göstərmirlər. Başqa tərəfdən, bələdiyyələr kommersiya strukturları deyil və onların kommersiya şərtlərilə kredit götürməsi mümkün deyil. Halbuki bu cür kreditlər ictimai xidmətlərin yaradılması məqsədi güddüyündən bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün mexanizmlər olmalıdır.

Müsbət haldır ki, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda (26) bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi istiqamətində bir sıra addımların atılması nəzərdə tutulur. Proqramda göstərilir ki, bələdiyyələrin maliyyə əsaslarının gücləndirilməsi üçün dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə dotasiyanın ayrılması mexanizmi təkmilləşdiriləcək, yerli vergi və ödənişlərin toplanmasında bələdiyyələrlə Azərbaycan Respublikası Vergilər Nazirliyinin müvafiq idarələri arasında əməkdaşlıq gücləndiriləcək, bələdiyyələrə aid əmlakla əlaqədar müvafiq sənədlərin verilməsi prosesi sürətləndiriləcəkdir.

2. BAKININ STATUSU

Bakı şəhəri ali hakimiyyət orqanlarının, xarici ölkə səfirliklərinin və beynəlxalq təşkilatların yerləşdiyi siyasi mərkəz olmaqla yanaşı, eyni zamanda ölkə iqtisadiyyatında əhəmiyyətli paya malik olan iri sənaye və ticarət mərkəzidir. Bakı şəhərində idarəçilik ölkənin digər regionlarında olduğu kimi ümumi qaydada həyata keçirilir. Yəni Bakı şəhərinin tərkibinə daxil olan hər bir inzibati rayonda eyni zamanda həm dövlət orqanları olan yerli icra hakimiyyəti orqanları, həm də yerli özünüidarə orqanı olan bələdiyyələr fəaliyyət göstərirlər. Bakı şəhəri üzrə mövcud olan 11 rayonun icra hakimiyyəti ilə bərabər, yurisdiksiyası Bakı şəhərinin bütün rayonlarına şamil edilən Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti də mövcuddur. Bakı Şəhər İcra Hakimiyyəti ilə rayon icra hakimiyyətləri arasında münasibətlər aşağıdan yuxarı təbəçilik və qarşılıqlı əməkdaşlıq prinsipinə əsaslanır. Bakıda şəhər miqyasında fəaliyyət göstərən yerli icra hakimiyyəti mövcud olduğu halda, bütöv şəhər miqyasında bələdiyyə mövcud deyildir.

“Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” qanuna (15) görə hazırda Bakı şəhərində 52 bələdiyyə qurumu mövcuddur. Azərbaycanda bələdiyyələr birpilləli sistem əsasında təşkil edildiyindən bu bələdiyyələr arasında hər hansı təbəçilik münasibətləri yoxdur və hər bir bələdiyyə yalnız fəaliyyət göstərdiyi ərazinin sosial-iqtisadi problemlərinin həllinə və idarə edilməsinə məsuliyyət daşıyır. Mövcud yerli özünüidarə sistemi rayon bölgüsü olan şəhərlərdə, o cümlədən Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun yaradılmasını istisna edir. Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyə qurumunun təşkil edilməsinə AR Seçki Məcəlləsi (23) də imkan vermir. Məcəlləyə görə Azərbaycanda bələdiyyə üzvlərinin sayı əhalinin sayına görə müəyyənləşdirilir. Məcəllədə maksimum hədd kimi əhalisinin sayı 299.999-dək olan ərazilərdə bələdiyyə üzvlərinin seçilməsi nəzərdə tutulub. Bakı şəhərində isə təxminən 3 milyona qədər əhali yaşayır.

İnsan ehtiyatları və ərazi miqyası, siyasi və iqtisadi əhəmiyyəti Bakı şəhərinin xüsusi statusa malik olmasını, onun əlaqələndirilmiş qaydada və vətəndaşların iştirakına imkan verən formada idarə edilməsini zəruri edir. Digər paytaxt şəhərlər kimi Bakı şəhəri də bir sıra hallarda yerli maraqlar çərçivəsindən kənara çıxan vəzifələri təmin etməsinə baxmayaraq bu, vətəndaşların şəhərin idarə edilməsində və qərar qəbul etmədə iştirakını və demokratik qaydada seçilmiş nümayəndəli orqanlar vasitəsilə idarə edilməsini istisna etmir. Paytaxt sakinləri də digər inzibati ərazi vahidlərinin sakinləri kimi şəhərin idarə edilməsində iştirak hüququna malik olmalıdırlar.

Bakı şəhərinin statusunun müəyyən edilməsi zərurəti bir tərəfdən milli qanunvericilikdən və Azərbaycan Respublikasının üzərinə götürdüyü beynəlxalq öhdəliklərdən, digər tərəfdən isə Bakı şəhərinin özünün spesifikasından irəli gəlir.

Bakı şəhəri haqqında qanunun qəbul edilməsi “Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında” Azərbaycan Respublikası qanununun 5.9 maddəsində (20) nəzərdə tutulur. Qanunda deyilir ki, Azərbaycan Respublikasının paytaxtı Bakı şəhərinin statusu Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunu ilə tənzim edilir. Lakin indiyə qədər belə bir qanun qəbul edilməyib.

Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair” 126 sayılı (2003-cü il) Təvsiyəsində (30) də paytaxt şəhəri haqqında qanunun (birbaşa əhali tərəfindən seçilən şura tərəfindən idarə olunan və bütöv şəhər səviyyəsində fəaliyyət göstərən yerli ictimai administrasiyanın yaradılmasını nəzərdə tutan) qəbul edilməsi tövsiyə olunur. Bundan başqa Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında” 133 sayılı (2003-cü il) (34) və “Paytaxt şəhərlərin statusu” adlı 219 sayılı (2007-ci il) (35) Təvsiyələrində də üzv dövlətlərə paytaxt şəhərlərə özünüidarə hüququnun verilməsi və bütöv şəhər miqyasında demokratik yolla seçilən bələdiyyə yaradılması, paytaxtın dövlət hakimiyyəti orqanları ilə paytaxt bələdiyyəsi arasında öhdəliklərin aydın və şəffaf bölgüsünün aparılması tövsiyə olunur. Hazırda “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” qanun və AR Seçki Məcəlləsi faktiki olaraq Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasını mümkünsüz edir. Lakin hökumətin bu istiqamətdə müəyyən islahatlar aparacağı gözlənilir. Belə ki, Azərbaycan Respublikası

Prezidentinin 15 sentyabr 2008-ci il tarixli sərəncamı ilə «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı» təsdiq edilib (26). Həmin proqramda bələdiyyələrin institusional inkişafının gücləndirilməsi məqsədi ilə birpilləli bələdiyyə sistemindən ikipilləli bələdiyyə sisteminə mərhələli keçidin təmin olunması, Bakı və Gəncə kimi iri şəhərlərdə böyük şəhər bələdiyyələrinin yaradılması nəzərdə tutulub.

3. BƏLƏDIYYƏLƏRİN KADR POTENSIALI

Yerli özünüidarə orqanlarının səmərəli fəaliyyətinin başlıca şərtlərindən biri onların kadr potensialıdır. Yerli əhəmiyyətli məsələlər üzrə effektiv və çevik qərarların qəbulu və onların keyfiyyətli icrası bələdiyyə kadrlarının peşə hazırlığının səviyyəsindən çox asılıdır. Hazırda Azərbaycanın bələdiyyə sistemində 23 mindən artıq seçkili üzv və bundan bir qədər çox bələdiyyə qulluqçusu çalışır.

Araşdırmalar göstərir ki, bələdiyyələrin mövcud kadr potensialı yerli özünüidarənin səmərəli təşkilini təmin etmək iqtidarında deyil (38). Bu, ilk növbədə bələdiyyə seçkilərinin tam azad və ədalətli keçirilməməsindən irəli gəlsə, digər tərəfdən qanunvericilikdən qaynaqlanır. Çünki “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə peşə-ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir və işə qəbul üçün müsabiqə şərtlərini nəzərdə tutmur. Əvəzində işə qəbula fərqli yanaşma təklif edilir. Qanunun beşinci maddəsində göstərilir ki, yerli əhaliyə xidmət, iqtisadi və sosial inkişaf proqramlarını həyata keçirmək üçün yaradılan icra strukturlarının rəhbərləri bələdiyyə qərarı ilə sədr tərəfindən, digər işçilər isə birbaşa sədr tərəfindən təyin olunur. Beləliklə, qanun bələdiyyə icra orqanlarının peşəkar kadrlar hesabına formalaşmasına hüquqi zəmin yaratmır və belə meyarsızlıq nəticəsində qeyri-peşəkar, təsadüfi fərdlərin qulluğa qəbulu hüquqi cəhətdən asanlaşır.

Bələdiyyələrin ölçülərinin kiçikliyi və maliyyə imkanlarının zəifliyi də kadr potensialının inkişafına mane olan amillərdəndir. Bu amillərin nəticəsi olaraq yerli özünüidarəetmə orqanlarında komissiyalar tam formalaşmır. Kadrları saxlamaq və inkişaf etdirmək üçün bələdiyyələrin zəruri maliyyəsi olmadığından bu sektorda kadr çatışmazlığı mövcuddur. Bütün bunların nəticəsi olaraq ölkədə bələdiyyə qulluğunun cəlbədiciliyi çox aşağı səviyyədədir. Bələdiyyələrin kadr potensialının zəif olmasını şərtləndirən digər bir amil bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sisteminin olmamasıdır. Doğrudur, ötən dövr ərzində bələdiyyə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması istiqamətində müəyyən işlər görülüb. Lakin bu işlər bələdiyyə idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinə yönəlik əhəmiyyətli addımlar kimi qiymətləndirilə bilməz.

Azərbaycanda yerli özünüidarə kadrlarının hazırlanması Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Dövlət İqtisad Universiteti, Bakı Biznes Universiteti, Qafqaz Universiteti, Azərbaycan Beynəlxalq Universiteti, Naxçıvan Dövlət Universiteti və Gəncə Dövlət Universitetində həyata keçirilir. 2008-ci ildə bu ali məktəblərdə “Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi” ixtisasına qəbul planı 134 nəfər olub (Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası – 15 yer, Dövlət İqtisad Universiteti – 22 yer, Bakı Biznes Universiteti - 15 yer, Qafqaz Universiteti – 15 yer, Azərbaycan Beynəlxalq Universiteti – 30 yer, Naxçıvan Dövlət Universiteti – 12 yer və Gəncə Dövlət Universiteti – 25 yer). Lakin bu ixtisaslar üzrə hazırlıq keçən tələbələr ümumi idarəetmə məsələləri üzrə biliklər qazanmaqla kifayətlənirlər. Uyğun tədris proqramlarının və planlarının işlənilib hazırlanmaması, tədrisdə yeni təlim metodlarından və texnologiyalarından yetərincə istifadə edilməməsi bələdiyyə orqanları üçün kadr hazırlığı sisteminin olmamasından irəli gəlir. Bələdiyyələrin kadr ehtiyacları (ümumilikdə bələdiyyə qulluğunda təxminən 25 min işçi çalışır) nöqtəyi-nəzərdən kadr hazırlığının miqyası olduqca məhduddur. Xüsusilə də Azərbaycanda peşə yönümü sistemi inkişaf etmədiyindən orta məktəbin yuxarı sinif şagirdlərinin bələdiyyə ixtisaslarına yönləndirilməsi problem olaraq qalır.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində də systemsizlik mövcuddur. Bu systemsizliyin əsasını “Bələdiyyə qulluğu haqqında” Qanun qoyub.

Belə ki, qanunun 6-cı maddəsinə görə ixtisas dərəcəsinə və peşə hazırlığını artırmaq bələdiyyə qulluqçusunun hüququdur. Təcrübə isə göstərir ki, bələdiyyə qulluqçuları bu hüquqlarını gerçəkləşdirməkdə o qədər də maraqlı deyillər. Çünki Qanun bələdiyyə qulluqçularının təsnifatını aparmır və konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirmir. Bu isə bələdiyyənin icra aparatının rəhbərinə aparat daxilində öz şəxsi mülahizələrinə əsasən istənilən yerdəyişmələri etmək imkanı verir.

Hər il Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası, Ədliyyə Nazirliyinin Hüquq-Tədris Mərkəzi kimi təsisatlar bələdiyyə kadrları üçün qısamüddətli kurslar təşkil edirlər. Lakin bu cür kurslar üçün təlim ehtiyaclarının (tədris olunan mövzuların) hansı prinsiplər və məlumatlar əsasında müəyyənləşdirildiyi aydın deyil. Digər tərəfdən, kurs dinləyicilərinin sayı da bələdiyyə kadrlarının ümumi sayına münasibətdə xeyli azdır.

Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində vahid dövlət siyasətinin olmaması ona gətirib çıxarır ki, ayrı-ayrı qurumlar tərəfindən təşkil edilən qısamüddətli kurslardan bələdiyyə kadrlarının yalnız cüzi hissəsi faydalana bilər. Müxtəlif təşkilatlar tərəfindən təşkil edilən təlim kurslarının əhatə etdiyi proqramların akkreditasiyasının olmaması isə bəzi hallarda verilən təlimlərin keyfiyyətinin aşağı olmasına gətirib çıxarır.

Bələdiyyələrin səlahiyyət və maliyyə problemləri həll olunsa da kadr potensialının zəifliyi son nəticədə əhalinin keyfiyyətli ictimai xidmətlər almaq imkanlarını aşağı sala bilər. Ona görə də bələdiyyələrin kadr potensialının gücləndirilməsi istiqamətində indidən zəruri addımların atılması qaçılmazdır. Bu baxımdan «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda (26) müəyyən tədbirlərin nəzərdə tutulması müsbət qiymətləndirilməlidir. Proqramda göstərilir ki, bələdiyyələrin potensialının inkişaf etdirilməsi məqsədilə bələdiyyə üzvləri və bələdiyyə qulluqçularının bacarıqlarının inkişaf etdirilməsi üçün təlimlər təşkil olunacaq, bu sahədə ölkə daxilində və beynəlxalq səviyyədə təcrübə mübadiləsinin genişləndirilməsi, eləcə də dövlət təhsil sistemində bələdiyyə idarəçiliyi sahəsində ixtisaslaşmış kadrların hazırlanması dəstəklənəcəkdir.

4. BƏLƏDIYYƏ ORQANLARININ TƏŞKİLİ VƏ ONLAR ARASINDA SƏLAHIYYƏT BÖLGÜSÜ

Azərbaycanda bələdiyyə idarəetməsinin səmərəli təşkilinə mane olan əsas amillərdən biri də bələdiyyə orqanlarının formalaşdırılmasının mövcud mexanizmləri və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyət bölgüsündəki qeyri-müəyyənliklərdir.

Azərbaycanda bələdiyyə orqanlarının formalaşdırılması sahəsində əsas problem bələdiyyə icra orqanının təşkili, xüsusilə icra orqanının rəhbəri kimi bələdiyyə sədrinin seçilməsi ilə bağlıdır. Problem daha çox qanunvericilikdən qaynaqlanır. Belə ki, “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunun 19-cu maddəsinə (3) əsasən bələdiyyənin sədri yeni seçilmiş bələdiyyənin birinci iclasında bələdiyyə üzvləri sırasından açıq və ya gizli səsvermə yolu ilə seçilir. Bələdiyyənin sədri bələdiyyə üzvlərinin yarısından çoxunun səsini topladıqda seçilmiş hesab olunur. Bu maddəyə görə bələdiyyə sədri elə həmin qaydada da vaxtından əvvəl vəzifəsindən azad edilə bilər. Təcrübə göstərir ki, bu qaydanın bir sıra mənfəət tərəfləri var. Birincisi, bir çox hallarda bu qayda üzrə sədr seçkiləri zamanı bələdiyyə seçkilərində digər bələdiyyə üzvlərindən daha az səs toplamış bələdiyyə üzvü sədr seçilir. Sədr seçkisi prosesinə kənar müdaxilələrin mümkünlüyü isə təcrübədə təsdiqini tapmış reallıqdır. İkincisi, qanunvericilik istənilən vaxt bələdiyyə sədrinin vəzifədən kənarlaşdırıla bilməsi imkanını tanıyır. Təcrübə göstərir ki, bu qayda bələdiyyə idarəetməsinin səmərəli təşkilinə ciddi maneə törədir. Belə ki, kimlərsə (xüsusilə icra hakimiyyəti başçıları, bələdiyyə üzvlərinin müəyyən qruplaşmasını və s.) subyektiv mülahizələr əsasında qane etməyən bələdiyyə sədrinin vəzifədən kənarlaşdırılması hallarına dəfələrlə rast gəlinib. Hətta elə bələdiyyələr var ki, bu bələdiyyələrdə eyni çağırış ərzində (5 il) bir neçə sədr dəyişib. Bələdiyyə sədrinin tez-tez dəyişməsi isə təkmil və çevik idarəetmə aparatının formalaşdırılmasına mane olur. Çünki “Bələdiyyələrin statusu haqqında” qanunun 18-ci maddəsinə (3) əsasən bələdiyyənin icra aparatının fəaliyyətinə bələdiyyənin sədri

rəhbərlik edir. Müşahidələr və faktlar onu göstərir ki, bir tərəfdən, bələdiyyə üzvlərindən asılılıq və asanlıqla öz vəzifəsini itirə bilmək təhlükəsi bələdiyyə sədrinin psixoloji diskomfortunu yaradır, digər tərəfdən isə, bələdiyyələrin səlahiyyətinə aid məsələlərə münasibətdə strateji yanaşma və palanlaşdırma təcrübəsi olmadığından yeni seçilmiş hər bir bələdiyyə sədri əvvəlkindən fərqli idarəetmə praktikası yaratmağa təşəbbüs göstərməklə yenilik gətirdiyini sübut etməyə çalışır. Bu isə əksər hallarda qərarların qəbulu və icrası prosesinə mənfi təsir göstərir.

Bələdiyyə idarəetməsinin səmərəli təşkilinə mane olan digər mühüm faktor bələdiyyə orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsünün olmamasıdır. Bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan qanunvericilik aktlarında bələdiyyə orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq bölgüsü öz əksini tapmayıb. Qanunvericilikdə bələdiyyənin icra aparatının, daimi və başqa komissiyaların səlahiyyəti ilə bağlı müəyyən normalar öz əksini tapsa da bələdiyyə sədrinin səlahiyyətlərinin konkret dairəsi müəyyənləşdirilmir, yalnız icra strukturlarının rəhbərlərinin təyinatını həyata keçirmək və icra aparatının fəaliyyətinə rəhbərlik etmək kimi ümumi xarakter daşıyan səlahiyyətləri haqqında danışılır.

Bələdiyyə üzvləri arasında aparılmış müsahibələrin və sorğunun nəticələri göstərir ki, bələdiyyə təmsilçilərinin əksəriyyəti bələdiyyə sədrinin seçkisinin hazırkı qaydasını və bələdiyyə orqanları arasında səlahiyyətlərin mövcud bölgüsünü müsbət qarşılamırlar. Onların qənaətinə hazırkı prosedurlar səmərəli idarəetmənin təşkilini çətinləşdirir. Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin 2003-cü il 21 may tarixli "Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair" 126 sayılı Təvsiyəsində (30) də yerli seçkili şəxslər haqqında onların səlahiyyətlərinin sərbəst həyata keçirilməsini təmin edən qanunun qəbulu təvsiyə olunur.

5. BƏLƏDIYYƏ BİRLİKLƏRİ

Bələdiyyələrin fəaliyyətini nizama salan mövcud qanunvericilik bələdiyyələrin müxtəlif birlik formalarını nəzərdə tutur. Əsas baza rolunu oynayan ümumi müddəa "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 10-cu maddəsində (3) öz əksini tapıb. Həmin maddəyə əsasən bələdiyyələr öz fəaliyyətini əlaqələndirmək, hüquq və mənafeələrini daha səmərəli həyata keçirmək məqsədi ilə ittifaqlar yarada bilərlər. Bu ümumi müddəa digər qanunvericilik aktlarında konkretləşdirilib və müxtəlif normativ sənədlərdə bələdiyyələrin birliyinin xüsusi formaları öz əksini tapıb. Lakin buna baxmayaraq həmin sənədlərdə təsbit olunmuş formalar təcrübədə heç də uğurla tətbiq olunmayıb. Məsələn, "Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında" Əsasnaməyə (7) görə Yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları Azərbaycan Respublikasında bələdiyyələrin səlahiyyətlərinə aid olan yerli əhəmiyyətli məsələlərin müzakirə edilməsi, həmin məsələlərlə əlaqədar ortaya çıxan problemlərin birgə həlli yollarının müəyyən edilməsi, səmərəli iş təcrübəsinin öyrənilib ümumiləşdirilməsi və yayılması, dövlət orqanları ilə bələdiyyələrin qarşılıqlı fəaliyyətinin uzlaşdırılması, yerli özünüidarəetmə sisteminin inkişafı üzrə təkliflərin hazırlanması məqsədi ilə yaradılan əlaqələndirmə mərkəzləridir. Lakin demək olar ki, bütün rayonlarda təsis olunmasına baxmayaraq Əlaqələndirmə Şuraları öz yaradılma məqsədlərinə uyğun fəaliyyət göstərə bilməmişdir. Bələdiyyə assosiasiyaları təsis olunduqdan sonra isə Əlaqələndirmə Şuraları formal xarakter daşıyan fəaliyyətini də faktiki olaraq dayandırmışdır. Hazırda rayonlarda "Bələdiyyə sədrləri şurası" adlı qurumlar fəaliyyət göstərir. Bələdiyyələrin verdiyi məlumata görə bu qurumlar fəaliyyətin əlaqələndirilməsi məqsədilə bələdiyyə assosiasiyalarının təşəbbüsü ilə yaradılmışdır və heç bir real fəaliyyəti həyata keçirmirlər.

Bələdiyyə birliklərinin qanunla təsbit olunmuş digər forması bələdiyyələrin regional assosiasiyalarıdır. Lakin bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının yaradılması və fəaliyyəti ilə bağlı məsələləri nizama salan 3 may 2005-ci il tarixli qanunla təsdiq edilmiş Nümunəvi Əsasnamənin (11) qəbulundan 4 ilə yaxın müddət keçsə də indiyə qədər heç bir regional assosiasiya yaradılmayıb. Əsasnaməyə görə bələdiyyələrin regional assosiasiyası Azərbaycan Respublikası ərazisinin müəyyən hissəsində fəaliyyət göstərən bələdiyyələrin öz fəaliyyətini

əlaqələndirmək, hüquq və mənafeələrini daha səmərəli həyata keçirmək məqsədi ilə yaratdıqları ittifaq kimi nəzərdə tutulur.

Son 2 ildə bələdiyyələrin maraq və mənafeələrinin birgə ifadəsi istiqamətində atılan ən mühüm addım bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının yaradılmasıdır. Belə ki, 2006-cı il noyabr ayının 30-da şəhər bələdiyyələrinin, dekabr ayının 15-də qəsəbə bələdiyyələrinin, dekabr ayının 28-də isə kənd bələdiyyələrinin milli assosiasiyaları yaradılıb. Prosesin ilkin mərhələsində vahid milli assosiasiyanın yaradılması ilə bağlı müzakirələr aparılsa da, sonradan şəhər, kənd və qəsəbə bələdiyyələrinin ayrı-ayrılıqda assosiasiyalarının təşkilinə qərar verilib. Kənd bələdiyyələrinin milli assosiasiyasında Naxçıvan MR kənd bələdiyyələri milli assosiasiyası və 2339 kənd bələdiyyəsi, Qəsəbə Bələdiyyələrinin Milli Assosiasiyasında Naxçıvan MR qəsəbə bələdiyyələri milli assosiasiyası və 138 qəsəbə bələdiyyəsi, Şəhər Bələdiyyələrinin Milli Assosiasiyasında Naxçıvan MR şəhər bələdiyyələri milli assosiasiyası və 61 şəhər bələdiyyəsi (Bakıda 7, Gəncədə 2, rayonlarda 52) birləşib.

Ötən 2 il ərzində bələdiyyə assosiasiyaları müxtəlif tədbirlər təşkil ediblər. Buna assosiasiyaların Avropa Şurasının təşəbbüsü ilə keçirdiyi "Azərbaycanda yerli demokratiya həftəsi"ni, "Bir bələdiyyə - azı bir layihə" təşəbbüsünü, bu tipli bir sıra başqa tədbirləri misal göstərmək olar. Bütün bu tədbirlər müsbət qiymətləndirilməklə yanaşı qeyd edilməlidir ki, assosiasiyalar öz fəaliyyətlərini təsis olunduqları zaman qarşılıqlı qoyduqları məqsədlərə uyğun qura bilməyiblər. Əslində assosiasiyaların əsas fəaliyyəti bələdiyyələrin, bütövlükdə isə yerli özünüidarə sisteminin problemlərinin həllinə yönəlik təklif və təşəbbüslər irəli sürməkdən, bələdiyyələrin hüquq və mənafeələrinin ifadəçisi kimi çıxış etməkdən, dövlət orqanları qarşısında bələdiyyə problemləri ilə bağlı məsələlər qaldırmaqdan ibarət olmalı idi. Lakin ötən dövrün təcrübəsi göstərir ki, assosiasiyalar bu istiqamətdə hər hansı əsaslı addımlar atmamış və yerli özünüidarənin inkişafı ilə bağlı ciddi konseptual yanaşma ortaya qoymamışlar. Assosiasiyaların fəaliyyətində çatışmayan əsas məsələlərdən biri də ondan ibarətdir ki, 2 ildən artıq müddət keçməsinə baxmayaraq assosiasiyaların hələ də elektron məlumat bazası yaradılmayıb. Bu, onların fəaliyyəti barədə müntəzəm məlumat almaq imkanlarını çətinləşdirməklə yanaşı bələdiyyələrin operativ məlumat mübadiləsi və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi kimi mühüm məsələlərdə də problemlər yaradır.

6. BƏLƏDİYYƏLƏRİN HESABATLILIĞI VƏ BƏLƏDİYYƏ ORQANLARININ FƏALİYYƏTİNƏ NƏZARƏT

Yerli özünüidarənin səmərəliliyi həm də bələdiyyələrin nə qədər şəffaf fəaliyyət göstərmələrindən və hesabatlı olmalarından asılıdır. Azərbaycan qanunvericiliyi bələdiyyələrin üzərinə hesabatlılıqla bağlı müəyyən vəzifələr qoymaqla yanaşı, onların fəaliyyətinə ictimai və inzibati nəzarət mexanizmlərini də nəzərdə tutur.

Bələdiyyələrin fəaliyyətində şəffaflıq və hesabatlıqla bağlı normalara bir sıra qanunvericilik aktında rast gəlmək olar. Məsələn, "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanun (3) bələdiyyələrin öz fəaliyyətlərini açıqlıq prinsipi əsasında həyata keçirməsini nəzərdə tutur. Qanunun 15-ci maddəsinə əsasən bələdiyyə üzvləri 6 ayda bir dəfədən az olmayaraq seçicilərinə hesabat verməlidirlər. Lakin qanunvericilik hesabatın hansı qaydada və formada verilməsini müəyyənləşdirmir. Bu səbəbdən də bələdiyyə üzvlərinin hesabatlılığına nəzarət etmək və hesabatlılıq səviyyəsini qiymətləndirmək çətinidir. Əksər ekspertlərin qənaətinə görə əslində ayrı-ayrı bələdiyyə üzvlərinin deyil, bütövlükdə bələdiyyənin seçkili orqanının hesabatlılığı məsələsi qanunvericilikdə öz əksini tapmalıdır. Bunlardan əlavə "Bələdiyyələrin statusu haqqında" Qanunun 52-1-ci maddəsi (3) bələdiyyələrin üzərinə informasiyanı açıqlamaq, onun sərbəst, maneəsiz və hamı üçün bərabər qaydada əldə etməsinə təminat yaratması öhdəliyini qoyur. Həmin qanunun 30-cu maddəsində göstərilir ki, bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onların vəzifəli şəxsləri vətəndaşların müraciətlərinə mahiyyəti üzrə bir ay ərzində cavab verməlidirlər. Bunlarla yanaşı "İnformasiya əldə etmək haqqında" Qanunda (17) bələdiyyələrin üzərinə

infomasiya daşıyıcıları kimi vəzifələr qoyulur. Bu vəzifələrə bələdiyyələrin web səhifəsinin yaradılması da daxildir.

Ötən dövr üzrə aparılan təhlillər göstərir ki, bələdiyyələrin və bələdiyyə üzvlərinin fəaliyyətində heç də həmişə şəffaflıq və hesabatlılıq təmin edilmir. Belə ki, bələdiyyələr və bələdiyyə üzvləri yerli əhali qarşısında öz fəaliyyətlərinə dair hesabatlar vermir, bələdiyyə iclasları və bələdiyyənin tədbirləri barədə sakinləri məlumatlandırmırlar. Bu da bələdiyyələrin fəaliyyətində şəffaflığın və hesabatlılığın təmin edilməməsi ilə yanaşı, yerli özünüidarəetmədə vətəndaş iştirakçılığı üçün ciddi problemlər yaradır. Bütün bunlar son nəticədə əhalinin yerli özünüidarəetmə orqanlarına inamını sarsıdır. Onu da qeyd edək ki, qanunvericilik bələdiyyələrin və bələdiyyə üzvlərinin fəaliyyətində hesabatlılıq və şəffaflığa əməl edilməməsinə görə məsuliyyət müəyyən edən konkret müddəalar nəzərdə tutmur.

Bələdiyyələrin web səhifələrinə gəldikdə isə, demək olar ki, bu orqanların böyük əksəriyyətinin internet resursları yoxdur. Bu, bir tərəfdən bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının zəif olması ilə şərtlənsə də (əsasən kənd bələdiyyələrində), əksər hallarda bələdiyyələrin özlərinin informasiya açıqlığına meyli olmamasından irəli gəlir. Ötən dövr ərzində bəzi QHT –lər tərəfindən bələdiyyələrin web səhifələrinin yaradılması sahəsində müəyyən layihələr həyata keçirilsə də, bu, problemin həllinə əsaslı təsir göstərməyib. Hazırda ölkə bələdiyyələrinin təxminən 1%-nin internet səhifəsi var.

Qeyd edək ki, qanunvericilikdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarəti nəzərdə tutan müəyyən müddəalar öz əksini tapıb. Belə ki, «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında» Qanunun 10-cü maddəsinə (4) görə, növbəti il üzrə büdcə layihəsi bələdiyyə iclasına təqdim edildiyi tarixdən 10 gün ərzində yerli əhalinin onunla tanış olması məqsədilə dərc edilməlidir. Qanunun 11-ci maddəsi, eyni zamanda yerli büdcənin icrası haqqında illik hesabatların əhaliyə çatdırılmasını nəzərdə tutur. Bununla yanaşı, «Yerli (bələdiyyə) vergilər və ödənişlər haqqında» Qanunun 12-ci maddəsində (5) göstərilir ki, yerli vergilər və ödənişlərin yığılmasına, yerli büdcələrə köçürülməsinə və istifadə olunmasına nəzarət bələdiyyələrin müvafiq komissiyalarının, habelə seçkili orqanlarda, bələdiyyə qulluğunda işləməyən, yerli məhəllə komitələrinin və vətəndaşların yığıncaqlarında təklif olunan, bələdiyyə iclasında təsdiq olunan nəzarət komissiyaları tərəfindən həyata keçirilir. Zəruri hallarda yerli vergilər və ödənişlərin yığılmasına və onlardan istifadə edilməsinə nəzarət məqsədi ilə bələdiyyələrin qərarına əsasən müvafiq yoxlamaların aparılması üçün müstəqil auditorlar cəlb oluna bilər. Bələdiyyələrin yerli vergilər və ödənişlərin yığılması və istifadəsi sahəsində fəaliyyəti tam aşkarlıq şəraitində həyata keçirilməlidir. Qanunvericiliyin tələblərinə görə bu məqsədlə bələdiyyələr və onların müvafiq nəzarət komissiyaları bələdiyyə ərazisində yaşayan sakinlər qarşısında mütəmadi olaraq hesabatlar verməli, bülletenlər buraxmalı, illik hesabatları bələdiyyə binasının qarşısında xüsusi lövhələrdə yerləşdirməlidirlər. Bunlarla yanaşı “Bələdiyyə torpaqlarının idarə olunması haqqında” qanuna görə (6) bələdiyyələr ildə ən azı bir dəfə torpaqların dövrüyyəsi ilə bağlı vətəndaşlara hesabat verməlidirlər (Lakin bu tələbdə də konkretlik yoxdur və onun pozulmasına görə bələdiyyə orqanlarının necə məsuliyyət daşıyacağı aydın deyil. Elə bu səbəbdən də bələdiyyələrin böyük əksəriyyəti vətəndaşlara heç bir hesabat vermirlər). Təəssüf ki, ötən dövrdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətlə bağlı qanunvericiliyin yuxarıda göstərilən tələblərinə əsasən əməl edilməmişdir. Onu da qeyd edək ki, bu mərhələ üzrə yerli özünüidarəetmədə vətəndaş iştirakçılığının gücləndirilməsi və bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətin artırılması istiqamətində bir sıra yerli QHT-lər tərəfindən müəyyən layihələr reallaşdırılsa da, ümumilikdə ölkə miqyasında bələdiyyələrin fəaliyyətində ictimai iştirakçılığın səviyyəsi aşağı olmuşdur. Proseslərin təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmədə vətəndaş iştirakçılığının və bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətin təmin edilməsi əksər bələdiyyələrin maraq dairəsində deyildir. Eyni zamanda onu da qeyd edək ki, yerli özünüidarəetmədə vətəndaş təşəbbüskarlığının xeyli aşağı olması da proseslərə öz mənfi təsirini göstərir.

Araşdırmalar göstərir ki, yerli özünüidarəetmədəki belə bir neqativ hal bir sıra digər amillərlə yanaşı daha çox bələdiyyələrə seçkilərin azad və ədalətli keçirilməməsindən irəli gəlir.

Belə ki, xalqın həqiqi iradəsi ilə deyil, icra hakimiyyətinin qanunsuz müdaxiləsi və dəstəyi ilə “seçilən” və fəaliyyət göstərən bələdiyyə üzvləri özlərini xalq qarşısında deyil, onu “seçənlər” qarşısında hesabatlı sayırlar. Buna görə də onlar şəffaflıq və hesabatlılıqla bağlı üzərlərinə düşən vəzifələri yerinə yetirməkdə maraqlı olurlar.

Bələdiyyələrə dair qanunvericilik bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarətlə yanaşı inzibati nəzarəti də nəzərdə tutur. Bu nəzarət “Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Qanunla (16) tənzimlənir. Bələdiyyələrə inzibati nəzarətin məqsədi bələdiyyələr, bələdiyyə orqanları və onun vəzifəli şəxsləri tərəfindən Konstitusiyaya və digər normativ-hüquqi aktlara əməl edilməsini təmin etməkdən ibarətdir. İnzibati nəzarət mahiyyətə bələdiyyələrə dövlət nəzarətidir və bu fəaliyyət Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi tərəfindən həyata keçirilir. Bələdiyyələrlə İş Mərkəzi hesabatlar hazırlayır və bu hesabatlar parlamentin müzakirəsinə təqdim edilir (28).

Qeyd etmək lazımdır ki, bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət heç də həmişə öz mahiyyətinə uyun aparılmır. Belə ki, bu fəaliyyətin real mahiyyəti bələdiyyə aktlarının qanuna uyğunluğunu təmin etməkdən daha çox, ümumilikdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə güclü dövlət nəzarətini təmin etməkdən ibarətdir.

Mövcud qanunvericilikdə bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsi nəzərdə tutulsa da, 2009-cu il martın 18-də keçirilən referendumda çıxarılan Konstitusiyaya dəyişikliklərdə bələdiyyələrin Milli Məclis qarşısında hesabatlılığı məsələsi də öz əksini tapıb. Artıq qüvvəyə minmiş bu dəyişiklik əslində Yerli Özüniidarə Həqqında Avropa Xartiyasının 8-ci maddəsi (2) ilə ziddiyyət təşkil edir. Belə ki, Xartiyanın 8-ci maddəsinə görə yerli özünüidarə orqanlarının fəaliyyətinə istənilən inzibati nəzarət, bir qayda olaraq, yalnız qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün nəzərdə tutulmalıdır. Azərbaycanda bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin hüquqi bazası kimi ayrıca qanun olduğundan və artıq belə nəzarət həyata keçirildiyindən əlavə nəzarət formalarının tətbiqi uyğunsuzluqdur və başadüşülən deyil. Təsadüfi deyil ki, Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresi referendumda çıxarılan dəyişikliyə ciddi etirazını bildirib.

Qeyd etmək lazımdır ki, «2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramı»nda (26) bələdiyyələrin fəaliyyətinə ictimai nəzarət mexanizmləri ilə bağlı məsələlər də öz əksini tapıb. Proqramda qeyd olunur ki, bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyəti üzərində dövlət və ictimai nəzarət mexanizmi təkmilləşdiriləcəkdir. YADİDP çərçivəsində vətəndaş cəmiyyətinin gücləndirilməsi, yerli əhəmiyyətli problemlərin həllində icmaların rolunun artırılması və icma əsaslı inkişafın dəstəklənməsi məqsədilə QHT-lərin fəaliyyəti dəstəklənəcəkdir.

NƏTİCƏ VƏ TÖVSIYƏLƏR

Mövcud vəziyyətin təhlili onu deməyə əsas verir ki, ötən dövr ərzində yerli özünüidarənin inkişafı, inzibati və maliyyə əksmərkəzləşməsi istiqamətində əsaslı islahatlar aparılmayıb. İslahatların aparılmaması yerli idarəetmənin səmərəli təşkili imkanlarını azaldıb. “Bələdiyyələrin inkişafına dəstək” QHT Alyansı hesab edir ki, yerli idarəetmənin təkmilləşdirilməsi bu sahədə kompleks islahatların aparılmasını tələb edir. Bunun üçün mükəmməl işlənmiş islahatlar paketi hazırlanmalı, iقانunvericiliyə zəruri dəyişikliklər edilməli və uyğun inzibati tədbirlər həyata keçirilməlidir. Alyans bu prosesdə yaxından iştirak etməyə hazır olduğunu bildirir və rəydə öz əksini tapan məsələlərlə bağlı aşağıdakı təklifləri irəli sürür.

Bələdiyyələrin statusu və səlahiyyətləri ilə bağlı:

1. Bələdiyyələr real səlahiyyətlərə malik yerli hakimiyyət orqanları statusuna malik olmalıdırlar;
2. *Yerli Özünüidarətmə Haqqında Avropa Xartiyasının tələblərinə uyğun olaraq bələdiyyələrə tam və müstəsna səlahiyyətlər verilməlidir.* Bu zaman bələdiyyələrin təbii və ötürülə bilən səlahiyyətlərinin dairəsi bir-birindən ayrılmalı, hər bir səlahiyyət üzrə öhdəliklər dəqiq müəyyənləşdirilməlidir;
3. *Bələdiyyələrlə yerli dövlət hakimiyyəti orqanları arasında dəqiq səlahiyyət bölgüsü aparılmalıdır.* Bu məqsədlə dövlət və yerli özünüidarə qurumları arasında münasibətlərin tənzimlənməsinə dair xüsusi qanunvericilik aktı qəbul edilməlidir;
4. *Status və səlahiyyətlə bağlı islahatlar yerlərdə paralel idarəetmənin aradan qaldırılması ilə nəticələnməli, yerli icra hakimiyyətinin ərazi nümayəndəlikləri ləğv edilməlidir.*

Bələdiyyələrin sayının optimallaşdırılması ilə bağlı:

1. *Bələdiyyələrin sayının optimallaşdırılması məqsədilə onların böyüdülməsi istiqamətində zəruri addımlar atılmalı, qanunvericilikdə müvafiq dəyişikliklər aparılmalıdır.* Böyüdülmənin ən optimal yolu bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri əsasında birləşdirilməsidir. Hazırda ölkədə 1961 inzibati ərazi dairəsi var. Bələdiyyələri inzibati ərazi dairələri əsasında formalaşdırmaqla onların sayını 1,5 dəfə azaltmaq olar. Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri üzrə təşkili qanunvericilikdə dəyişikliklər zərurəti yaratsa da mürəkkəb hüquqi islahatlar tələb etmir. Bu model tətbiqinin nisbətən asanlıığı baxımından da əlverişlidir. Çünki inzibati ərazi dairələrinə bölgü üzrə idarəetmə təcrübəsi artıq çoxdan formalaşmış və əhali həm fiziki, həm də psixoloji cəhətdən bu bölgüyə alışmışdır. Bu modelin tətbiqində hər hansı ciddi ərazi dəyişikliklərinin aparılmasına da ehtiyac yoxdur.

Bələdiyyələrin maliyyə potensialının gücləndirilməsi ilə bağlı

1. *Bələdiyyələrə onların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin edə biləcək dayanıqlı maliyyə mənbələri verilməlidir;*
2. *Bələdiyyələrin mövcud vergi mənbələrindən səmərəli istifadə etmələrini təmin etmək üçün vergitutma mexanizmləri təkmilləşdirilməlidir;*
3. *Bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması məqsədilə müvafiq vergi qanunvericiliyinə dəyişiklik etməklə paylı vergi sistemi tətbiq edilməlidir;*
4. *Bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən transfertlərin verilməsinin mövcud mexanizmləri təkmilləşdirilməli, bələdiyyələrə məqsədsiz transfertlərlə yanaşı məqsədli transfertlərin də verilməsi təmin edilməli və transfertlərin həcmi əhəmiyyətli dərəcədə artırılmalıdır;*

5. *Bələdiyyələrin əlverişli şərtlərlə kreditləşməsi üçün uyğun mexanizmlər işlənilib hazırlanmalıdır.*

Bələdiyyə orqanlarının təşkili və onlar arasında səlahiyyət bölgüsü ilə bağlı

1. *Bələdiyyə sədrinin birbaşa əhali tərəfindən seçilməsi mexanizmi işlənilib hazırlanmalı və bələdiyyələrə (bələdiyyə şuralarına) seçkilərlə yanaşı bələdiyyə sədrliyinə də seçkilər keçirilməlidir;*
2. *Bələdiyyələrin inzibati ərazi dairələri üzrə təşkilinə uyğun olaraq bələdiyyə üzvlərinin say tərkibi yenidən nəzərdən keçirilməli və bələdiyyə seçkilərinin şəffaf və ədalətli keçirilməsi təmin edilməlidir;*
3. *Bələdiyyə orqanlarının səlahiyyət və öhdəliklərinin konkret dairəsi müəyyənləşdirilməli və qanunvericilikdə təsbit edilməlidir.*

Bələdiyyə birlikləri ilə bağlı

1. *Azərbaycan bələdiyyələrinin maraq və mənafeələrinin daha geniş müdafiəsi üçün ilk növbədə bələdiyyələrin milli assosiasiyalarının müstəqil fəaliyyətinə real təminatlar yaradılmalıdır;*
2. *Assosiasiyalar qısa müddətdə internet səhifələrini hazırlamalı və öz fəaliyyətlərini yaranma məqsədlərinə uyğun qurmalıdırlar;*
3. *Assosiasiyaların onlara üzv olan bələdiyyələr qarşısında ciddi hesabatlılığı təmin edilməli, assosiasiyaların fəaliyyəti şəffaflıq və hesabatlılıq prinsiplərinə əsaslanmalıdır;*
4. *Hər bir rayon və şəhər, həmçinin konkret bölgələr üzrə bələdiyyələrarası əməkdaşlıq təşviq edilməli və əməkdaşlıq formalarını seçməkdə bələdiyyələrə tam sərbəstlik verilməli, hər hansı inzibati təsir metodları istisna olunmalıdır.*

Bakının statusu ilə bağlı

1. *Bakı şəhəri üzrə vahid bələdiyyənin yaradılmasına hüquqi maneələr aradan qaldırılmalı, Bakı şəhərinin statusu ilə bağlı kompleks münasibətləri tənzim edən "Bakı şəhərinin statusu haqqında" xüsusi qanun qəbul edilməlidir;*
2. *Zəruri qanunvericilik bazası formalaşdırıldıqdan sonra Bakı bələdiyyəsinə birbaşa seçkilər keçirilməlidir;*
3. *Formalaşdırılacaq Bakı bələdiyyəsi ilə Bakı Şəhəri İcra Hakimiyyəti arasında səlahiyyətlər bölgüsü, dövlət hakimiyyəti orqanları ilə münasibətlər və fəaliyyətlərin əlaqələndirilməsi məsələləri qanunla dəqiq tənzimlənməlidir;*
4. *Fəaliyyətinin səmərəliliyini və üzərinə düşən vəzifələrin icrasını təmin etmək üçün Bakı bələdiyyəsinin zəruri maliyyə resurslarına malik olması təmin edilməlidir.*

Bələdiyyələrin kadr potensialı ilə bağlı

1. *"Bələdiyyə qulluğu haqqında" qanun təkmilləşdirilməli, bələdiyyə qulluğuna qəbul üçün konkret vəzifələr üzrə ixtisas tələbləri müəyyənləşdirilməli və işə qəbul üçün müsabiqə şərtləri nəzərdə tutulmalıdır;*
2. *Bələdiyyə kadrlarının hazırlığı sistemi yaradılmalı, tədris proqramları təkmilləşdirilməli, təlim-tədris proqramlarının rəsmi akkreditasiyası həyata keçirilməlidir;*
3. *Geniş profilli bələdiyyə ixtisasları üzrə yerli özünüidarə qulluqçularının yenidən hazırlanması və ixtisaslarını artırmaları üçün xüsusi İnstitut yaradılmalıdır;*
4. *İxtisasartırma kursları ehtiyacılığa əsaslanmalıdır. Bunu nəzərə alaraq bələdiyyə*

birlikləri və səlahiyyətli dövlət qurumları təlim ehtiyaclarının dəqiq və müntəzəm müəyyənləşdirilməsinə imkan verən mexanizm işləyib hazırlamaladırlar;

5. *Nazirlər Kabineti bələdiyyə qulluğu üzrə peşə-ixtisas standartları müəyyənləşdirməlidir.* Bunun üçün bir sıra peşə sahibləri (məsələn, təhsil və səhiyyə işçiləri) üçün hazırlanmış tarif peşə-ixtisas sorğu kitabı kimi anoloji sənədin bələdiyyə qulluqçuları üzrə hazırlanması mümkündür;
6. *Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarə kadrlarının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması üzrə məlumat bankı yaratmalıdırlar.* Həmin informasiya bazasında hər il bələdiyyə ixtisası üzrə ali təhsilin bakalavr və magistr pilləsinə daxil olanların və oranı bitirənlərin, ixtisasını artıranların və bələdiyyə problemləri üzrə təkrar ixtisaslaşanların sayı ayrı-ayrılıqda qeydə alınmalı, il ərzində təşkil olunmuş kurslarda keçilmiş təlim mövzularının siyahısı tərtib olunmalıdır. Bu məlumatların yoxluğu şəraitində yerli özünüidarənin kadr hazırlığının cari vəziyyətini və perspektiv inkişaf istiqamətlərini qiymətləndirmək praktiki olaraq mümkünsüzdür;
7. *Bələdiyyə kadrlarının yenidən hazırlığı və ixtisaslarının artırılması sahəsində milli strategiya işlənilib hazırlanmalı, bələdiyyə kadrlarının daha geniş hissəsini əhatə etmək üçün regional təlim-tədris mərkəzləri yaradılmalıdır.*

Bələdiyyələrin hesabatlılığı və bələdiyyə orqanlarının fəaliyyətinə nəzarətlə bağlı

1. *Bələdiyyələrin hesabatlılığı ilə bağlı mövcud qanunvericilik aktlarındakı qeyri-müəyyənliklər aradan qaldırılmalıdır;*
2. *Hesabatlıqla bağlı tələbləri pozduğuna görə bələdiyyələrin məsuliyyətinin konkret hədləri müəyyənləşdirilməlidir;*
3. *Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət yalnız qanunçuluğa və konstitusiya prinsiplərinə riayət olunmasını təmin etmək üçün həyata keçirilməli, bələdiyyələrə əlavə təzyiqliq vasitəsi kimi istifadə olunmamalıdır.*

İstinadlar

Qanunvericilik aktları:

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası
2. Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyası
3. “Bələdiyyələrin statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
4. “Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
5. [“Yerli \(bələdiyyə\) vergilər və ödənişlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
6. [“Bələdiyyə torpaqlarının idarə edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
7. [“Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə üzrə Əlaqələndirmə Şuraları haqqında” Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
8. [“Bələdiyyə üzvünün statusu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
9. [«Bələdiyyələrin daimi və başqa komissiyaları haqqında» Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
10. [“Bələdiyyələrin birgə fəaliyyəti, birləşməsi, ayrılması və ləğv edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
11. [“Bələdiyyələrin regional assosiasiyalarının Nümunəvi Əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
12. [“Bələdiyyə mülkiyyətinə əmlakın verilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
13. [“Bələdiyyə qulluğu haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
14. [“Bələdiyyənin nümunəvi nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
15. “Bələdiyyələrin əraziləri və torpaqları haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
16. [“Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarət haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu](#)
17. “İnformasiya əldə etmək haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanunu
18. «İstehsalat və məişət tullantıları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
19. «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
20. «Ərazi quruluşu və inzibati ərazi bölgüsü haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu
21. Azərbaycan Respublikasının Torpaq Məcəlləsi
22. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi
23. Azərbaycan Respublikasının Seçki Məcəlləsi
24. “Yerli icra hakimiyyətləri haqqında” Əsasnamə
25. «Yaşayış məntəqələri ərazisinin sanitariya qaydalarına, gigiyena və ekoloji normativlərə uyğun olaraq təmizlənməsi, məişət tullantılarının müvəqqəti saxlanması, müntəzəm daşınması və zərərsizləşdirilməsi Qaydaları» (Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 74 sayılı qərarı)
26. “2008-2015-ci illərdə Azərbaycan Respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Proqramının təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 15 sentyabr 2008-ci il tarixli sərəncamı

Hesabatlar

27. “Azərbaycanda yerli və regional demokratiya haqqında” Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin Hesabatı (Report on local and regional Democracy in Azerbaijan - CG (10) 4 Part II Rev)
28. Azərbaycan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətlə bağlı 2008-ci il üzrə illik məruzəsi
29. Azərbaycan Respublikası Dövlət statistika Komitəsinin 2005-2009-cu illər üzrə statistik hesabatları

Rəy və tövsiyələr

- 30.** Azərbaycanca yerli və regional demokratiya haqqında Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin «Azərbaycanda yerli və regional demokratiyaya dair» 126 sayılı Tövsiyəsi (2003)
- 31.** Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli demokratiya sahəsində ictimaiyyət, yerli məclislər və icra orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər (yerli demokratiyanın institusional çərçivəsi) haqqında” 113 sayılı Tövsiyəsi (2002)
- 32.** Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Yerli Özünüidarə Haqqında Avropa Xartiyasının prinsipləri əsasında yerli səviyyədə icraedici orqanların birbaşa seçkilərinin üstünlük və nöqsanları haqqında” 151 sayılı Tövsiyəsi (2004)
- 33.** Avropa Şurası Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərin statusu haqqında 219 sayılı Tövsiyəsi (2007)
- 34.** Avropa Şurasının Yerli və Regional Hakimiyyətlər Konqresinin “Paytaxt şəhərlərinin idarə olunması haqqında” 133 sayılı Tövsiyəsi
- 35.** Azərbaycanca bələdiyyələrin gücləndirilməsinə dair Konsepsiya (2007)
- 36.** Azərbaycanca bələdiyyələrin böyüdülməsi mexanizmləri. İqtisadi Təşəbbüslərə Yardım İB (2008)
- 37.** Bələdiyyə sədrinin seçilməsinin mövcud mexanizmi və onun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri. Mülki Cəmiyyətə Doğru Mərkəzi. (2008)
- 38.** 2004-cü və 2008-ci illərdə SSTAA IB tərəfindən aparılmış sosioloji sorğunun nəticələri